

N° 5500^{3B}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2006**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(16.11.2005)

TABLE DES MATIERES:

	<i>page</i>
Résumé	3
1. Priorités de la politique budgétaire du Gouvernement	8
1.1. Appréciation critique de la politique budgétaire	8
1.2. Entamer l'assainissement des finances publiques	11
1.2.1. Maîtriser l'inflation galopante	13
1.2.2. Engager des réformes structurelles	14
1.2.3. Maintenir la charge fiscale actuelle	15
1.2.4. Mettre en œuvre une politique d'investissement de haut niveau	16
1.2.5. Maîtriser les dépenses courantes de l'Etat central	19
1.2.6. Exclure toute forme d'augmentation des charges sociales à supporter par les entreprises	19
1.2.7. Augmenter l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi	21
1.2.8. Mieux contrôler la politique salariale dans la fonction publique	22
1.2.9. Moderniser l'échelle mobile des salaires	22
1.2.10. Réaliser des réformes ponctuelles dans le dialogue	24
1.3. Evolution des dépenses d'investissements	24
1.4. Le partenariat public-privé (PPP): un moyen pour maîtriser les coûts relatifs à certains projets d'investissement	25
1.5. Premier cas-type d'analyse coûts-efficacité: Transferts sociaux, notamment ceux en matière de „prestations familiales“	28
1.5.1. Réactualisation de l'étude de 1998 sur la qualité et le volume des transferts sociaux	28
1.5.2. Evolution des crédits en matière de politique familiale et d'intégration	29
1.5.3. Augmentation fulgurante des prestations familiales exportées: source de risque en terme de pérennité du financement des prestations familiales	30
1.5.4. Nécessité d'une réforme en profondeur du système des prestations familiales	32

1.6. Evolution du budget social et participation étatique dans le financement de la sécurité sociale	34
1.6.1. Contrôler l'évolution des dépenses de protection sociale	34
1.6.2. Adaptations structurelles du système d'assurance maladie	37
1.6.3. Adaptations structurelles du système d'assurance pension	37
1.7. Instaurer un Salaire Minimum Formation	38
1.8. Deuxième cas-type d'analyse coûts-efficacité: Instruments favorisant l'employabilité et mesures en faveur de l'emploi ..	39
1.8.1. Estimation du coût d'un chômeur respectivement du coût de l'inactivité	40
1.8.2. La réforme de l'ADEM: une nécessité absolue	42
1.8.3. Augmenter les incitatifs au travail en éliminant les trappes à l'inactivité	43
1.8.4. Apporter des mesures correctives aux mesures pour l'emploi	43
1.8.5. Augmenter la transparence des instruments de lutte contre le chômage	44
1.8.6. Redéfinir les critères d'acceptabilité d'un emploi	44
1.8.7. Encourager le travail intérimaire	44
2. Politique qualitative en faveur des entreprises et notamment des PME	44
2.1. L'innovation, condition sine qua non de la compétitivité des entreprises	44
2.1.1. Importance de l'innovation en vue de soutenir la croissance économique	44
2.1.2. Aspects spécifiques liés à la taille des entreprises artisanales	45
2.1.3. Adaptation du „Régime spécial innovation“ de la nouvelle loi-cadre des classes moyennes aux réalités des PME	46
2.1.4. Recommandations aux autorités responsables pour la politique de l'innovation nationale	46
2.2. Mesures en faveur des PME: Plan d'action PME	47
2.3. Mesures favorisant la formation et l'éducation tout au long de la vie: Plan d'action Formation professionnelle	51
2.4. Mesures visant à soutenir le secteur de la construction et de l'habitat: Recommandations de la Commission Bâtiment	52

RESUME

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre une politique budgétaire très prudente et de „prioritiser“ les mesures devant connaître un accroissement continu des dépenses affectées. D'autre part elle partage entièrement les vues du Gouvernement qui vise à mettre en œuvre des réformes pour assurer des finances publiques saines, sans pour autant démanteler le modèle social luxembourgeois.

Si ces mesures d'une envergure plutôt limitée constituent un premier pas vers l'assainissement des finances publiques, la Chambre des Métiers plaide pour des réformes plus structurelles qui permettraient de freiner les dépenses budgétaires qui, selon le Gouvernement, sont pour plus de deux tiers indexées et par conséquent difficilement compressibles. Par conséquent il s'agit de briser le lien entre indexation et dépenses budgétaires.

Afin de ne pas hypothéquer l'avenir économique et social du pays, un assainissement fondamental et substantiel des finances publiques est nécessaire et la Chambre des Métiers plaide pour une modification des méthodes budgétaires:

Rendre la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat plus efficace

Afin de rendre la politique budgétaire plus efficace, la Chambre des Métiers préconise une réorientation fondamentale de la politique budgétaire autour des principes suivants:

- Chaque année le projet de budget devrait être revu „**au premier euro**“ (zero base budgeting), par la fixation d'objectifs politiques et de résultats à atteindre.
- Une **réforme de la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution** du budget de l'Etat pourrait être la garantie d'une remise en cause des habitudes, surtout des habitudes de dépenses, mais aussi des habitudes de l'action publique.
- Elle pourrait être une incitation à l'**innovation permanente**, à l'**actualisation des politiques**, qui, pour être efficaces, n'ont pas forcément à être coûteuses, et qui lorsqu'elles ne peuvent être que coûteuses, peuvent aussi se substituer, et non s'additionner, aux politiques précédemment mises en oeuvre.
- Elle pourrait être l'instrument par excellence d'une meilleure **efficacité et d'une meilleure maîtrise des dépenses**.

Dès lors, la Chambre des Métiers plaide pour une réforme plus approfondie des règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. Une telle réforme devrait avoir pour ambition de faire passer l'Etat, et en parallèle également le budget y relatif, d'une **logique de moyens à une logique de résultats**.

Ainsi, à l'image de ce qui se fait depuis quelques années dans d'autres pays (France, Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Danemark etc.), la Chambre des Métiers demande à ce que dans un avenir proche les discussions relatives au projet de budget se concentrent principalement sur deux éléments, à savoir:

- les objectifs de l'action publique,
- le rapport coût/efficacité des politiques publiques.

Maîtriser l'inflation galopante

Contrairement aux apparences, l'inflation au Luxembourg n'est pas exclusivement importée. En effet, de nombreuses mesures adoptées au cours des dernières années ont conduit à une hausse sensible des prix administrés et de l'inflation sous-jacente.

Dès lors, le Gouvernement devrait de l'avis de la Chambre des Métiers opter prioritairement pour une stratégie double à savoir:

- Tasser par une politique nationale concertée la part de l'inflation dite „sous-jacente“ ou indépendante des développements internationaux; ceci revient à limiter le plus possible l'effet „autoallumage“ et partant à imposer à nouveau à plus long terme une politique de modération salariale;
- Neutraliser l'effet des variations du prix de certains produits, plus particulièrement celui du pétrole et du tabac, dans l'échelle mobile des salaires.

Maintenir la charge fiscale actuelle

Le Gouvernement ne compte pas augmenter les impôts ce qui est explicitement salué par la Chambre des Métiers.

Pour mettre la fiscalité au service de la croissance, il ne faut pas revenir sur la récente réforme fiscale, tout comme les taux de TVA ne devront pas être modifiés. Il faut par contre mettre la politique fiscale encore plus au service des investissements dans la connaissance et des investissements en R&D pour accroître la compétitivité de l'économie.

Même si la Chambre des Métiers comprend la nécessité de pourvoir le Fonds pour l'emploi de ressources financières suffisantes, afin de garder un instrument approprié pour mettre en oeuvre les politiques de l'emploi et du chômage au Luxembourg, elle s'oppose toutefois catégoriquement à toute augmentation ou extension de l'impôt de solidarité au détriment des entreprises et de leur situation concurrentielle.

Mettre en oeuvre une politique d'investissement de haut niveau

La Chambre des Métiers tient à soutenir le Gouvernement dans sa volonté affirmée de poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers tient à rappeler que les dépenses d'investissement prévues pour l'exercice à venir, tout comme le volume des investissements prévus dans le programme pluriannuel d'investissement, représentent une nécessité absolue en termes de préparation du pays à son avenir.

Par ailleurs il importe de relever que la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat publiés en annexe du projet de loi sous avis se détériore de manière alarmante en l'espace de 3 ans, avec un rétrécissement de 26% en 2005 et de 43% en 2006. Ainsi de 2004 à 2006 les avoirs se réduiront de 58%.

Maîtriser les coûts relatifs à certains projets d'investissement: le partenariat public-privé (PPP)

Si les avantages, surtout financiers, du PPP semblent évidents et peuvent séduire le Gouvernement à la recherche de moyens budgétaires supplémentaires pour financer son programme ambitieux d'investissements publics, la Chambre des Métiers voudrait mettre les auteurs du projet de budget en garde contre une utilisation intempestive et irréfléchie de ce procédé. En effet, un recours massif au PPP pour la réalisation d'équipements publics, en risquant d'exclure les PME de ce type de contrat au profit des géants européens du bâtiment ou des travaux publics, détruira à moyen terme la structure économique du secteur de la construction indigène, composé, pour une très grande partie, de PME, dont le rôle important dans la création d'emplois et par conséquent dans la cohésion sociale n'est plus à démontrer.

La Chambre des Métiers plaide à ce que les PPP à élaborer soient agencés du point de vue financier de telle façon à ce qu'ils prennent en considération la structure spécifique de l'économie luxembourgeoise et notamment les potentialités et les capacités du secteur de la construction (concepteurs et entrepreneurs) et du secteur financier.

Dans ce même contexte la Chambre des Métiers se demande si face aux problèmes complexes engendrés par un PPP il ne faudrait pas légiférer ou réglementer à l'instar de la France qui s'est dotée d'une réglementation spécifique en matière de partenariat public-privé.

La Chambre des Métiers propose d'utiliser la méthode éprouvée à l'époque de la construction du complexe „Geesekneppchen“. Cette façon de faire qui renfermait beaucoup d'éléments d'un PPP constituait une solution typiquement luxembourgeoise en faisant intervenir un financement privé basé sur la loi de garantie, un maître d'ouvrage délégué, un coordonnateur-pilote suivant les recommandations du CRTI-B¹, et des entreprises exécutrices sélectionnées d'après leurs offres économiquement les plus avantageuses. Cette expérience était à tel point concluante que les ouvrages étaient prêts bien avant les délais prévus par l'utilisateur final. Par ailleurs la construction de quelque six lycées permet-

¹ CRTI-B: Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment

tra de standardiser l'exécution. Ainsi des cahiers des charges standardisés pourront être utilisés après un concours d'architecture afin de garantir la qualité architecturale et de l'exécution.

Maîtriser les dépenses au niveau des transferts à la sécurité sociale

La Chambre des Métiers fait appel aux autorités d'opter pour une politique sociale plus ciblée vers les besoins des plus nécessiteux, en couplant, dans toute la mesure du possible, les prestations de transferts sociaux à la situation du revenu du bénéficiaire, au lieu et en place de la politique de l'arrosage pratiquée au Luxembourg et stigmatisée depuis des années par la Chambre des Métiers.

Ce n'est pas seulement depuis les discussions, pour le moins agitées, qui se sont déroulées autour de la „table ronde sur les pensions“ que la Chambre des Métiers entend mettre un accent prioritaire sur l'assurance de la durabilité des systèmes de protection sociale.

La Chambre des Métiers tient à souligner son opposition à toute forme d'augmentation des charges sociales à supporter par les entreprises. Le plafonnement des taux des cotisations patronales constitue un préalable à la limitation des dépenses.

La Chambre des Métiers s'oppose catégoriquement au financement du forfait d'éducation („Mammerent“) par les caisses de pension, vu que cette prestation découle d'une décision politique. Le forfait d'éducation doit de ce fait être couvert également à l'avenir par le budget de l'Etat, même si son financement budgétaire devrait s'avérer plus difficile.

Mieux contrôler la politique salariale dans la fonction publique

De l'avis de la Chambre des Métiers, la modération salariale demeure nécessaire pour maintenir la compétitivité des entreprises dans un environnement en mutation rapide.

La Chambre des Métiers déplore que le secteur public, fidèle au principe de „non-comparabilité“ avec le secteur privé, se soit lancé dans le passé dans une politique salariale allant à l'encontre de toutes règles économiques de base et supprimant tout lien entre salaires et productivité. Dès lors, le Gouvernement doit prendre ses responsabilités et contribuer au maintien de la compétitivité de l'économie à travers une politique salariale modérée dans la fonction publique.

Moderniser l'échelle mobile des salaires

La Chambre des Métiers demande avec la plus grande insistance l'introduction d'une véritable politique en matière de contrôle de l'inflation. La finalité doit consister à contenir l'inflation à un niveau inférieur à celui que connaissent nos pays voisins. Par conséquent, il importera plus que jamais de limiter l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

Premier cas-type d'analyse coûts-efficacité:

Transferts sociaux, notamment ceux en matière de „prestations familiales“

Les taux de remplacement pratiqués en général au Luxembourg sont fort élevés en comparaison internationale. Ainsi est-il un fait que la politique familiale devrait faire l'objet d'une analyse approfondie en terme de coût-efficacité, qui pourrait très bien mettre en exergue des objectifs politiques clairs et des indicateurs de performance se basant prioritairement sur le critère d'équité sociale.

Les autorités politiques devraient enfin engager des actions concrètes permettant de freiner l'expansion rapide de l'Etat-Providence; la politique des transferts sociaux devra partant faire l'objet d'un processus de redéfinition afin de permettre leur soutenabilité à plus long terme.

La Chambre des Métiers propose dès lors aux autorités gouvernementales de réactualiser l'étude sur la qualité et le volume des transferts sociaux, présentée par le „Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI)“ en octobre 1998 et de lancer un large débat sur le système des transferts sociaux au Luxembourg.

Actuellement le risque de voir s'accroître les dépenses budgétaires futures surtout en direction d'une exportation des prestations est réel et dépend dans une large mesure des évolutions et interprétations des textes communautaires.

Une réforme pourrait consister à introduire un nombre restreint de prestations qui, d'un côté, seront conformes au droit communautaire, et d'un autre côté, devront pouvoir être maîtrisées sur le plan budgétaire et financier.

Instaurer un Salaire Minimum Formation (SMF)

Si la piste de réflexion avancée par le professeur Fontagné mérite qu'on y accorde le maximum d'attention, la Chambre des Métiers estime qu'il faudra être vigilant quant aux modalités pratiques de mise en oeuvre du SMF, qui devrait rester facultatif pour les deux parties concernées.

La Chambre des Métiers estime qu'une baisse du coût du SSM à charge des employeurs est une condition sine qua non pour rétablir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, lesquelles se trouvent le plus souvent exposées à une forte concurrence de la part des entreprises de la Grande Région.

Un plus juste rapport entre productivité et niveau du salaire social minimum s'impose par ailleurs afin de ne pas exclure définitivement une partie de la population du marché du travail, voire même afin de prévenir des délocalisations de certains types d'activités à faible valeur ajoutée vers d'autres pays.

Deuxième cas-type d'analyse coûts-efficacité: Instruments favorisant l'employabilité et mesures en faveur de l'emploi

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

Il faut constater que si la politique de lutte contre le chômage a sa raison-d'être, elle ne fait cependant que combattre les symptômes d'un problème structurel dont les causes ne sont pas à rechercher dans une création d'emplois insuffisante. La raison principale du chômage réside dans le manque de qualification des demandeurs d'emplois.

En tenant compte des frais de fonctionnement de l'ADEM² et du SNAS³, ainsi que des dépenses du Fonds pour l'Emploi en relation avec le chômage et le montant global versé au titre du RMG, la Chambre des Métiers parvient à un coût global de 366 millions d'euros en 2004 et le coût de l'inactivité par habitant s'établit à 810 euros en 2004. En rapportant le coût au nombre de personnes occupées, le coût de l'inactivité passe à 1.212 euros par personne.

Au-delà de ce coût direct, il faut bien sûr se rendre compte que ces dépenses présentent également un coût d'opportunité du fait que les fonds nécessaires pour couvrir le coût de l'inactivité ne peuvent être utilisés pour le financement d'activités à caractère stratégique, comme la recherche et l'innovation, les investissements en infrastructures etc.

La Chambre des Métiers propose un certain nombre d'initiatives à engager en vue de solutionner les problèmes au niveau de la politique de l'emploi:

- Engager une réforme approfondie de l'ADEM
- Augmenter les incitatifs au travail en éliminant les trappes à l'inactivité
- Apporter des mesures correctives aux mesures pour l'emploi
- Augmenter la transparence des instruments de lutte contre le chômage
- Reconsidérer les critères d'acceptabilité d'un emploi
- Encourager le travail intérimaire

Politique qualitative en faveur des entreprises et notamment des PME

L'innovation, condition sine qua non de la compétitivité des entreprises

Etant donné la définition très large que peut prendre la notion de l'„innovation“ dans le contexte des entreprises appartenant aux classes moyennes, notamment en relation avec les innovations au niveau des processus, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une définition pragmatique du champ d'action relatif à la recherche appliquée. Il faut en effet éviter de véhiculer des notions trop élitaires telles que la „R & D“, vu que ces notions ne correspondent pas aux réalités vécues sur le terrain. Les PME, et plus particulièrement l'artisanat, mettent en oeuvre des innovations durables et développent

² ADEM: Administration de l'Emploi

³ SNAS: Service National d'Action Sociale

des initiatives de transfert de technologies qui doivent également faire partie des mesures soutenues par le nouveau régime.

L'enquête réalisée par la Chambre des Métiers en juin 2005 sur l'innovation au sein des entreprises artisanales a permis de constater que deux tiers des entreprises artisanales sont innovantes, d'une part d'après leur appréciation propre et d'autre part d'après les pratiques et démarches qu'elles mettent en place. Dès lors qu'un potentiel d'innovation existe dans les entreprises, il s'avère primordial d'analyser les possibilités existantes et de proposer des mesures d'assistance et d'accompagnement aux intéressés.

Mesures en faveur des PME: Plan d'action PME

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement a l'intention de continuer la pratique du „Plan d'action en faveur des PME“, qui a fait ses preuves, et d'élaborer, de concert avec les milieux professionnels, après 1997 et 2001, un nouveau plan d'action, qui sera approuvé par le Conseil de Gouvernement et discuté dans la Chambre des Députés.

Il s'agit d'un instrument important dans la mesure où il fixe de façon claire et précise les objectifs de la politique en faveur des PME au Luxembourg, définit des champs d'actions futurs, esquisse des initiatives pouvant apporter des solutions au niveau politique, légal et administratif, à la panoplie de problèmes rencontrés.

Mesures favorisant la formation et l'éducation tout au long de la vie: Plan d'action Formation professionnelle

Le Gouvernement a lancé la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Le monde des PME attend beaucoup de cette initiative qui devrait enfin permettre à la formation professionnelle en général et à l'apprentissage en particulier d'occuper la place qu'ils méritent dans la société.

Toutefois, la création d'un nouveau cadre légal constitue tout au plus un élément parmi d'autres d'un concept global et cohérent. Elle ne suffira point à elle seule à atteindre l'objectif principal, à savoir faire de l'apprentissage une voie d'excellence dans le cadre de la société apprenante.

Pour ce faire, il importe d'opérer sur différents chantiers connexes et collatéraux à l'apprentissage proprement dit: le passage d'une mentalité de l'acquis à une culture de l'effort et de l'acquisition permanente, l'éveil à l'esprit d'entreprise, la promotion des professions manuelles et technico-commerciales, l'institutionnalisation de l'orientation professionnelle et du conseil en formation, etc.

C'est pourquoi la Chambre des Métiers a élaboré un „Plan d'action Formation Professionnelle“ qui se consacre essentiellement à l'apprentissage mais qui pourra, le cas échéant, être élargi à l'ensemble des composantes du „lifelong-learning“. Il a comme objectif de servir de référentiel conceptuel et normatif assurant la cohérence de l'ensemble des objectifs à déterminer et des mesures à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif défini: faire de l'apprentissage une voie d'excellence dans le cadre de la société apprenante et viser deux objectifs prioritaires: plus d'apprentis et des apprentis mieux formés.

Mesures visant à soutenir le secteur de la construction et de l'habitat: Recommandations de la Commission Bâtiment

Dans le cadre du présent avis, la Chambre des Métiers a tenu d'évoquer les recommandations de la Commission du Bâtiment:

- L'allégement ou la simplification des procédures d'autorisation et le développement d'une attitude plus proactive des autorités locales en matière d'urbanisme en vue d'augmenter l'offre de terrains à bâtir;
- L'idée de rendre obligatoire un fonds de réserve pour les gros travaux au sein des copropriétés;
- Le maintien du rendement de 5% du capital investi réactualisé dans le cadre de la réforme de la loi concernant les baux à loyers;
- La production de certificats de non-obligation fiscale et sociale suite à la réforme de la législation sur les marchés publics;
- L'utilisation obligatoire des clauses contractuelles et techniques élaborées par le CRTI-B qui permet d'éviter les contradictions et les controverses quant à leur interprétation;

- La création dans chaque région du pays d'une zone d'activité accessible aux entreprises de construction;
- L'établissement des critères scientifiques pour le choix des sites en vue de la réalisation du plan sectoriel „décharges pour déchets inertes“;
- La lutte contre le dumping social et le travail clandestin;
- Le plaidoyer en faveur d'une orientation professionnelle cohérente et efficace, ainsi que l'accroissement de l'attractivité des métiers manuels.

*

1. PRIORITES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE DU GOUVERNEMENT

Remarques liminaires quant à la procédure de consultation

La Chambre des Métiers soucieuse d'émettre des avis de qualité, surtout si celui-ci concerne un projet de loi d'envergure comme celui concernant le projet de budget de l'Etat, se permet d'émettre les commentaires suivants:

- En général, la Chambre des Métiers approuve l'approche traditionnelle visant à mettre en œuvre sur une base régulière des programmes pluriannuels pour les dépenses d'investissements. Puisque la version révisée du programme pluriannuel sur la période 2005-2009 n'était malheureusement pas disponible au moment de la rédaction du présent avis, la Chambre des Métiers a dû baser ses appréciations sur les données agrégées de l'exposé introductif du projet de budget 2006 et les chiffres clés présentés à la presse en novembre 2005. Ce constat met en évidence la nécessité de mettre à disposition la version mise à jour du programme pluriannuel (volume II du projet de loi sous avis) au même moment que le projet de loi en tant que tel (volume I).
- Si la Chambre des Métiers peut partager les arguments qui militent en faveur d'une présentation retardée du projet de budget, elle constate comme en 2004 déjà qu'elle est saisie pour avis vers la mi-octobre alors que jusqu'en 2003 la saisine se faisait vers la mi-septembre. Cet état de fait signifie que les chambres professionnelles devront rendre leur avis dans un délai très court et risque de porter celles-ci vers une analyse plus superficielle du projet.
- La Chambre des Métiers tient à réitérer une remarque formulée dans le passé, qui à ses yeux est de première importance lorsque les organisations consultées, dont les chambres professionnelles, veulent émettre des avis de qualité sur les futurs projets de budget: *„La Chambre des Métiers regrette (...) que la société de l'information et l'utilisation systématique des nouvelles technologies d'information et de communication ne semble pas encore avoir fait son entrée dans les services publics responsables de la publication et de la diffusion du projet de loi en cause. En effet, la Chambre des Métiers aurait souhaité que les tableaux financiers relatifs au budget de l'Etat et à la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat lui parviennent sous une forme qui soit exploitable électroniquement. Ainsi, une analyse chiffrée de l'un ou l'autre aspect du budget nécessite-t-elle l(e)'(ré)encodage des données disponibles sur papier et débouche donc sur une perte de temps non négligeable, et pour le surplus évitable.“*

1.1. Appréciation critique de la politique budgétaire

„La solution à nos problèmes est souvent localisée dans notre pays, dans nos institutions, dans nos administrations. Indépendamment des bouleversements du monde extérieur, beaucoup dépend de la manière dont notre pays se sert de ses propres moyens d'action, de ses atouts qui restent nombreux et efficaces.“

(Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur, Discours lors de l'ouverture de la Foire d'Automne 2005, 15 octobre 2005)

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre une politique budgétaire très prudente et de „prioritiser“ les mesures devant connaître un accroissement continu des dépenses affectées. D'autre part elle partage entièrement les vues du Gouvernement qui vise à mettre en œuvre des réformes pour assurer des finances publiques saines, sans pour autant démanteler le modèle social luxembourgeois.

Ainsi la Chambre des Métiers approuve-t-elle plus particulièrement les mesures suivantes:

- la politique d'investissement de haut niveau (hausse de 27% des investissements, soit au total 775 millions d'euros); le taux d'investissement se situe dès lors, comme les années précédentes, à un niveau élevé à savoir 2,7% du PIB; trois types de dépenses prioritaires ont été relevés par les autorités gouvernementales:
 - ◆ celles préparant l'avenir (infrastructures, recherche, ...)
 - ◆ celles accompagnant les changements sociétaux (crèches, ...)
 - ◆ celles assurant les fonctions de base de l'Etat (sécurité, ...)
- la définition de priorités au niveau de la réalisation des projets d'investissements (report de deux ans de certains projets de construction non encore entamés ou ne débutant pas avant 2008); les infrastructures scolaires, notamment celles visées par le plan sectoriel „Lycées“, les infrastructures européennes, les investissements sanitaire et sociales infrastructures ainsi que celles du domaine des transports publics ne seront pas touchées par cette mesure;
- le fait de ne pas revenir sur la réforme fiscale engagée en 2002 tout comme le maintien des taux de TVA au niveau actuellement en vigueur;
- le contrôle strict des dépenses de fonctionnement de l'Etat, qui subissent une réduction d'environ 6% en 2006, selon le Ministre du Budget;
- la réalisation de réformes partielles dans certains domaines du budget social, qui représente environ 44% des dépenses totales; dans ce contexte une mesure exemplaire a été citée: „*Ne plus indexer certaines prestations sociales tels les prestations familiales*“;
- la participation plus importante des citoyens aux coûts des prestations publiques (transports publics, crèches, prix de l'eau, ...)
- la volonté de maîtriser sur une base plus large l'augmentation des dépenses courantes, plus particulièrement les articles budgétaires soumis aux automatismes de l'indexation ou à l'effet de l'échelle mobile des salaires.

Si ces mesures d'une envergure plutôt limitée constituent un premier pas vers l'assainissement des finances publiques, la Chambre des Métiers plaide pour des réformes plus structurelles qui permettraient de freiner les dépenses budgétaires qui, selon le Gouvernement, sont pour plus de deux tiers indexées et par conséquent difficilement compressibles. Par conséquent il s'agit de briser le lien entre indexation et dépenses budgétaires.

Le tableau suivant permet d'avoir une vue d'ensemble des tendances globales du projet de budget 2006 commentées par la suite:

Tableau No 1: Tendances globales du projet de budget 2006

	2005 <i>Budget définitif</i>	2006 <i>Projet de budget</i>	Variation en %
Budget courant			
Recettes courantes	6.828,7	7.223,7	5,8%
Dépenses courantes	6.303,1	6.852,2	8,7%
Excédents	525,6	371,5	...
Budget en capital			
Recettes en capital	73,8	104,3	41,3%
Dépenses en capital	706,1	777,1	10,1%
Excédents	-632,3	-672,8	...
Budget total			
Recettes totales	6.902,5	7.328,0	6,2%
Dépenses totales	7.009,2	7.629,3	8,8%
Excédents	-106,7	-301,3	...

Source: Ministère des Finances

Note: Les chiffres du budget des recettes ne tiennent pas compte du produit des emprunts à émettre dans l'intérêt du financement des dépenses d'investissements figurant au projet de budget proprement dit de l'exercice 2006

Tableau No 2: Besoin de financement du secteur public
(optique pacte de stabilité)

	2005 projections	2006 estimations
a) En millions		
Administration générale	-618,5	-537,1
– Administration centrale	-1.128,8	-1.204,9
– Communes	3,3	87,4
– Sécurité sociale	507,0	580,4
b) En % du PIB		
Administration générale	-2,3%	-1,8%
– Administration centrale	-4,2%	-4,1%
– Communes	0,0%	0,3%
– Sécurité sociale	1,9%	2,0%

Source: Ministère des Finances

Le projet de budget table sur une croissance moyenne du PIB en volume de quelque 3,8% pour l'année 2006 et une inflation de 2,8% en 2006. Ces hypothèses sous-jacentes semblent réalistes aux yeux de la Chambre des Métiers, malgré le fait que le risque de voir augmenter le taux d'inflation en 2006 est devenu réel depuis octobre 2005 (voir tableau No 3).

Au vu des chiffres présentés aux deux tableaux ci-dessus, la Chambre des Métiers fait les constats suivants:

Le projet de budget pour 2006 se caractérise par un déséquilibre entre recettes et dépenses. Le déficit de l'administration générale, défini selon les critères de Maastricht, sera moins élevé en 2006 (1,8%) qu'en 2005 (-2,3%) et respecte dès lors un des critères du Pacte de stabilité (limite de 3%). Aux yeux de la Chambre des Métiers il importe cependant dans les années à venir de rester vigilant, étant donné que le déficit pourrait rapidement devenir incontrôlable, si le Gouvernement n'engage pas à très court terme une véritable politique d'assainissement de ses finances et par conséquent de maîtrise de ses dépenses.

Par ailleurs, la situation des 3 entités formant l'Administration générale est la suivante:

- Le déficit général est dû au besoin de financement de l'Administration centrale (Etat) qui est de 4,1%.
- Le solde des communes sera légèrement excédentaire.
- La sécurité sociale aura un solde de +2%, alors qu'une partie importante de ses recettes provient de l'Administration centrale.

Les dépenses courantes enregistrent une hausse de 8,7% qu'il importe de comparer au projet de budget de 2005 qui comportait une augmentation de 8,2%. Les dépenses totales s'accroissent de 8,8%.

Les dotations des fonds d'investissement seront toujours considérables (+20%). Un fait important à prendre en considération dans le présent avis est l'impact toujours plus important des transferts du budget de l'Etat à la sécurité sociale, transferts qui enregistrent un accroissement substantiel (+11,5%).

Un problème spécifique auquel il revient aux autorités et partenaires sociaux de trouver une solution est la maîtrise future des dépenses du Fonds pour l'Emploi, qui prévoit un accroissement de ses avoirs de +9,6%, ce qui est dû à la hausse prévisible du chômage.

Dès lors, les hausses continues des transferts à la sécurité sociale, des dépenses du Fonds pour l'Emploi et des dépenses de fonctionnement de l'Etat, dont surtout celles rattachées à des automatismes comme l'indexation, ne sont plus soutenables à moyen terme.

Du côté des recettes totales, le projet de budget affiche une hausse de 6,2%; hors éléments exceptionnels (p. ex. arriérés d'impôts), cette hausse ne devrait cependant, aux dires du Ministre du Budget, plus se situer qu'à un niveau bien inférieur, à savoir 3% à 3,5%.

En ce qui concerne les différentes catégories d'impôts, il est important de relever les faits suivants, qui soulignent la fragilité des recettes pour 2006:

- L'impôt sur le revenu des collectivités reste stable (hors éléments exceptionnels);
- L'impôt sur les salaires et traitements est en augmentation (due à la hausse de la masse salariale);
- La TVA nette connaît une baisse due:
 - ◆ à des remboursements de TVA plus élevés que prévus;
 - ◆ à la baisse de la consommation de certaines catégories de produits/services;
- La taxe d'abonnement enregistre une hausse (due à la croissance des marchés boursiers).

Dès lors, sur les deux dernières années, la Chambre des Métiers a pu constater que les recettes augmentent de 10% (12% en tenant compte d'éléments exceptionnels), tandis que les dépenses s'accroissent de 18%.

L'endettement public total se situe à 6,8% du PIB, donc largement en dessous du seuil prévu dans une optique de „pacte de stabilité européen“ (limite de 60%).

En 2006, l'Etat luxembourgeois envisage de contracter un emprunt de 500 millions d'euros en vue de financer les dotations du fonds des routes et du fonds du rail.

1.2. Entamer l'assainissement des finances publiques

La Chambre des Métiers se doit de commenter les chiffres esquissés ci-dessus tout en invitant le Gouvernement à s'engager à assurer à moyen et long terme une politique budgétaire saine.

Afin de ne pas hypothéquer l'avenir économique et social du pays, un assainissement fondamental et substantiel des finances publiques est nécessaire et la Chambre des Métiers plaide pour une modification des méthodes budgétaires, qu'elle explicite ci-dessous.

Accroître la transparence du budget de l'Etat

Le projet de budget annuel de l'Etat ne donne pas une image fidèle de la situation financière consolidée de l'administration publique dans son ensemble. Toutefois, pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de tenir compte également des comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale. A l'heure actuelle, cette dernière continue à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause des réserves importantes accumulées par le système d'assurance pension. Compte tenu des nombreux engagements et promesses restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale („dette cachée“). Dans un futur proche, la sécurité sociale ne sera plus un facteur stabilisateur des finances publiques au Luxembourg, mais un facteur générateur de déficits publics, qui hypothéquera les générations futures. Dès lors il faut revenir au pacte initial entre générations et ne pas faire supporter aux générations futures le soi-disant bien-être de la génération actuelle.

Veiller à ce que la situation financière des collectivités locales contribue de manière continue à une situation consolidée en équilibre des finances publiques

La situation financière des communes, actuellement en équilibre, présente de nombreux risques pour l'avenir, alors que leur ressource financière principale, l'impôt commercial communal, devrait à l'avenir augmenter moins rapidement que les dépenses potentielles à charge des communes. Il en découle la nécessité pour les communes d'analyser soigneusement les dépenses liées à chaque décision politique, de soumettre chaque nouveau projet d'infrastructure à une véritable analyse coût-opportunité et de réfléchir systématiquement à des synergies à réaliser avec d'autres communes. Les fusions entre communes devraient être multipliées au cours des prochaines années.

Maîtriser les dépenses au niveau des charges salariales et sociales et des transferts à la sécurité sociale

Ces postes se distinguent par leur rigidité très élevée et par les automatismes de valorisation. En effet, le Gouvernement doit prendre ses responsabilités et contribuer au maintien de la compétitivité de l'économie à travers une politique salariale modérée dans la fonction publique.

*Rendre la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution
du budget de l'Etat plus efficace*

Afin de rendre la **politique budgétaire plus efficace**, la Chambre des Métiers préconise une réorientation fondamentale de la politique budgétaire⁴ autour des principes suivants:

- Chaque année le projet de budget devrait être revu „**au premier euro**“ (zero base budgeting), par la fixation d'objectifs politiques et de résultats à atteindre.
- Une **réforme de la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution** du budget de l'Etat pourrait être la garantie d'une remise en cause des habitudes, surtout des habitudes de dépenses, mais aussi des habitudes de l'action publique.
- Elle pourrait être une incitation à **l'innovation permanente**, à **l'actualisation des politiques**, qui, pour être efficaces, n'ont pas forcément à être coûteuses, et qui lorsqu'elles ne peuvent être que coûteuses, peuvent aussi se substituer, et non s'additionner, aux politiques précédemment mises en oeuvre.
- Elle pourrait être l'instrument par excellence d'une meilleure **efficacité et d'une meilleure maîtrise des dépenses**.

Dans son avis concernant le projet de budget 2005, la Chambre des Métiers avait précisé que „*ce n'est ainsi qu'on pourra **prévenir** une politique du „subventionnement du passé“ et **développer** une politique de „l'investissement dans le futur“.*

Dès lors, la Chambre des Métiers plaide pour une réforme plus approfondie des règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. Une telle réforme devrait avoir pour ambition de faire passer l'Etat, et en parallèle également le budget y relatif, d'une **logique de moyens à une logique de résultats**. Ainsi, à l'image de ce qui se fait depuis quelques années dans d'autres pays (France, Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Danemark etc.), la Chambre des Métiers demande à ce que dans un avenir proche les discussions relatives au projet de budget se concentrent principalement sur deux éléments, à savoir:

- les **objectifs de l'action publique**,
- le **rapport coût/efficacité** des politiques publiques.

***Etablir une situation patrimoniale de l'Etat et
organiser un contrôle sur la gestion patrimoniale***

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue le fait que le Gouvernement entend procéder à une analyse approfondie des possibilités de mieux valoriser les participations de l'Etat, afin d'en accroître le rendement à moyen et à long terme. Elle salue l'intention annoncée dans l'accord de coalition de procéder à l'élaboration d'un rapport d'analyse et de propositions concernant la mise en place d'une gestion modernisée des participations de l'Etat, le cas échéant, dans une entité liée à la SNCI.

Tableau No 3: Tableau de bord de l'économie luxembourgeoise

variations annuelles en %, sauf mention contraire

	<i>janv -05</i>	<i>févr -05</i>	<i>mars -05</i>	<i>avr -05</i>	<i>mai -05</i>	<i>juin -05</i>	<i>juil -05</i>	<i>août -05</i>	<i>sept -05</i>	<i>moy. 3 derniers mois</i>	<i>même pér. de l'année précéd.</i>
Activité											
Industrie: production ⁽¹⁾	6,4	7,0	2,9	4,5	16,5	0,1	13,8			9,9	9,9
Construction: production ⁽²⁾	4,6	-9,3	-11,5	-1,9	2,9	-1,5	-0,9			0,1	0,4
Commerce-total: chiffre d'affaires	7,7	4,2	4,3	1,6	4,7	2,9	1,9			3,1	4,9
Commerce-détail: chiffre d'affaires	-0,7	-1,6	3,1	-2,4	-0,3	0,0	0,1			-0,1	0,7

⁴ Avis de la Chambre des Métiers sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2005, 17 novembre 2004, Luxembourg

	janv -05	févr -05	mars -05	avr -05	mai -05	juin -05	juil -05	août -05	sept -05	moy. 3 derniers mois	même pér. de l'année précéd.
Prix, salaires											
Indice des prix à la consommation ⁽³⁾	2,0	2,2	2,4	2,5	2,4	2,2	2,6	2,7	2,9	2,7	2,2
Inflation sous-jacente	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,8	1,8	1,7
Prix pétroliers	13,4	16,9	20,7	19,0	18,2	13,4	21,8	20,5	26,4	22,9	16,1
Indice des prix à la construction ⁽⁴⁾	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3				3,3	2,3
Coût salarial moyen/mois/pers.	3,6	2,8	3,1	4,0	3,4	4,6				4,0	3,5
Emploi, chômage											
Emploi salarié intérieur	3,4	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8
Emploi national	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Taux de chômage ⁽⁵⁾	4,7	4,8	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,5	4,7	4,6	4,1

Source: STATEC

Les données en italiques sont des estimations.

- (1) par jour ouvrable, en volume
- (2) par jour ouvrable, en volume (nouvelle série à partir de 2003)
- (3) IPCN (indice national)
- (4) estimations sur base de données semestrielles
- (5) en % de la population active

1.2.1. Maîtriser l'inflation galopante

„Le Gouvernement est pour le maintien de l'indexation automatique des salaires et traitements. Cependant, nous ne nous opposons pas à un débat sur une réforme limitée de l'index qui respecte le principe de l'indexation, laquelle ne constitue en principe aucun danger pour la compétitivité. Nous sommes prêts à discuter avec les partenaires sociaux sur la composition du panier des biens et services à la base de l'index: l'alcool et le tabac ne doivent pas forcément figurer dans le panier, alors que les produits pétroliers devront y rester parce que l'augmentation de leur prix entraîne une augmentation considérable du coût de la vie pour le citoyen moyen.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

„Nous sommes également prêts à discuter de l'introduction d'une tranche d'indexation maximale, pourvu qu'elle parte d'un niveau suffisamment élevé de l'échelle des salaires. Les personnes touchant un salaire ou traitement élevé n'ont pas forcément besoin de l'indexation complète de leur salaire ou traitement.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

La hausse du cours du pétrole brut ainsi que de certaines composantes de l'inflation sous-jacente est responsable de la récente flambée des prix et partant de la spirale prix-salaire qui s'est renforcée depuis 2003.

En l'an 2000, année qui connut un phénomène de flambée de prix similaire quoique moindre, la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) avait commenté ce phénomène considéré comme particulier au Luxembourg, étant donné que la hausse du prix du pétrole se répercute davantage dans l'indice des prix à la consommation luxembourgeois et par conséquent sur l'échelle mobile des salaires nationaux que dans les pays voisins. Vu que la charge fiscale est moindre, le prix du pétrole brut occupe une part proportionnellement plus importante dans le prix de l'essence au consommateur final. Ce fait entraîne que toute flambée du cours du pétrole provoque au Luxembourg une inflation au-dessus de la moyenne européenne.

Les deux échéances de l'échelle mobile d'octobre 2004 et d'octobre 2005, voire celle annoncée pour la mi-2006 auront toutes une double cause principale: de prime abord, une cause „externe“, à savoir principalement l'augmentation du prix du pétrole brut, et deuxièmement une cause „interne“, à savoir la poussée aigüe de la part de l'inflation „faite maison“.

Car contrairement aux apparences, l'inflation au Luxembourg n'est pas exclusivement importée. En effet, de nombreuses mesures adoptées au cours des dernières années ont conduit à une hausse sensible des prix administrés et de l'inflation sous-jacente.

Cette succession rapide de trois tranches d'„index“ endéans un peu plus que deux ans, pousse la Chambre des Métiers à insister sur une modulation du système d'indexation des salaires au Luxembourg (voir à ce titre les propositions du chapitre 1.2.9. „Moduler l'échelle mobile des salaires“).

Par ailleurs la Chambre des Métiers tient à défendre la situation de certaines branches d'activité qui subissent de plein fouet la flambée des prix du pétrole brut et où des solutions urgentes sont nécessaires en vue de stabiliser certaines composantes inhérentes aux coûts de production ou de prestation de services. Sont concernés par des problèmes de compétitivité et de rentabilité immédiats les entreprises de transports, de taxis, d'ambulances tout comme les autres secteurs d'activité se basant sur du matériel roulant tel que les entrepreneurs de construction. Même si en général pour la grande majorité des entreprises artisanales le coût de l'énergie ne dépasse que rarement 3% du prix de revient, le prix du pétrole constitue une composante majeure du prix de revient et partant du coût de fonctionnement des activités professionnelles mentionnées précédemment.

Il importe de rappeler que le principe de l'indexation automatique entraîne de l'avis de la Chambre des Métiers une spirale inflationniste caractérisée d'effet „autoallumage“ comme certaines estimations statistiques du STATEC l'ont démontré. Etant donné que l'économie luxembourgeoise est très ouverte vers l'extérieur la composante importée de l'inflation ne prend pas uniquement une ampleur, grandissante à côté des facteurs „faits maison“ mais devient graduellement le facteur déterminant en terme d'inflation au Luxembourg.

Dès lors, le Gouvernement devrait de l'avis de la Chambre des Métiers opter prioritairement pour une stratégie double à savoir:

- Tasser par une politique nationale concertée la part de l'inflation dite „sous-jacente“ ou indépendante des développements internationaux; ceci revient à limiter le plus possible l'effet „autoallumage“ et partant à imposer à nouveau à plus long terme une politique de modération salariale;
- Neutraliser l'effet des variations du prix de certains produits, plus particulièrement celui du pétrole et du tabac, dans l'échelle mobile des salaires.

La Chambre des Métiers tient à souligner que les présentes remarques devraient être mises en relation étroite avec celles formulées sur le système d'indexation, la politique de modération salariale et de stabilité des prix, qui touchent au même objectif de consolidation voire de renforcement de la compétitivité de l'économie nationale.

1.2.2. Engager des réformes structurelles

„Nous pouvons attendre et voir venir en espérant que le problème se résoudra tout seul. Ou bien nous pouvons agir en veillant nous-mêmes à ne pas dépenser trop vite ce dont nous disposons. Peut-être qu'il sera plus facile de nous contenter de moins que nous ne le croyons.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

La Chambre des Métiers est d'avis que la politique budgétaire et financière de l'Etat, qui trouve sa consécration dans le projet de budget annuel, devrait refléter l'esprit de changement et d'adaptation des structures existantes, mentionné par le Premier Ministre.

La stratégie de Lisbonne affiche clairement les objectifs prioritaires: la croissance et le plein emploi qui seules permettront de maintenir voire développer la cohésion sociale.

Le levier pour y arriver sera un renforcement de la compétitivité de l'économie nationale, à laquelle il doit être recouru à l'aide de toute une panoplie d'instruments, dont par exemple un cadre légal et réglementaire favorisant l'esprit d'initiative ou des infrastructures performantes au service de l'économie et des citoyens.

Toutefois, la croissance et le plein emploi ne sauraient réellement être atteints que si la cohésion sociale est maintenue et surtout développée.

Cette approche présuppose un consensus large autour d'objectifs politiques clairs et surtout une volonté de la part de tous les acteurs, y compris les partenaires sociaux et les autorités gouvernementales, à contribuer activement à la réalisation de ces objectifs.

En contrepartie les contribuables, dont les entreprises, mais également les citoyens et usagers revendiquent une plus grande transparence en matière de politique financière et budgétaire.

Les contribuables ne doivent plus vivre à l'avenir dans l'idée qu'on utilise leur argent au financement de certaines dépenses inutiles voire de certains projets sans résultats palpables.

Par contre tout un chacun devrait comprendre qu'il est impératif que le Gouvernement se donne certaines priorités politiques, débouchant dans certains cas sur une réduction de certaines catégories de dépenses publiques et permettant de faire comprendre pourquoi les autorités font des économies sur des mesures qui faisaient l'objet de dépenses considérables lors de l'élaboration des budgets des années précédentes.

1.2.3. Maintenir la charge fiscale actuelle

„Le gouvernement est d'avis qu'il serait faux de décider dans la situation présente une hausse des impôts. Ce serait facile, on se fâcherait contre le ministre des Finances, au début les recettes seraient abondantes, mais au bout de quelques années, notre économie commencerait à boiter, ce qui aurait des répercussions sur la vie d'un chacun. Nous n'augmentons pas les impôts, mais nous ne pouvons pas non plus adapter le tarif d'imposition à l'inflation.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

Le Gouvernement ne compte pas augmenter la charge fiscale ce qui est explicitement salué par la Chambre des Métiers.

Pour mettre la fiscalité au service de la croissance, il ne faut pas mettre en question la récente réforme fiscale, tout comme les taux de TVA ne devront pas être modifiés. Il faut par contre mettre la politique fiscale encore plus au service des investissements dans la connaissance et des investissements en R&D pour accroître la compétitivité de l'économie.

La Chambre des Métiers a par ailleurs noté l'introduction d'une retenue d'impôt sur intérêts, libératoire, au taux de 10%, suite au consensus trouvé au niveau européen.

Elle approuve explicitement la décision du Gouvernement d'abolir l'impôt sur la fortune, ce qui démontre la capacité des autorités de repenser certains instruments de politique économique au profit des citoyens et des acteurs économiques et partant de la croissance économique.

Au vu de la nécessité de soutenir davantage encore dans les années à venir la croissance, les autorités gouvernementales ont bien fait comprendre aux investisseurs nationaux et étrangers que leur souci premier est de maintenir l'attractivité de son site de production et de maintenir la charge fiscale en dessous de la moyenne communautaire.

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, contrairement à celui de 2001, ne prévoit pas une adaptation du tarif menant à une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La Chambre des Métiers note que cette décision politique fait partie du „paquet“ de mesures visant à consolider les recettes de l'Etat. Vu que cette mesure constitue une initiative volontariste de „solidarité nationale“, la Chambre des Métiers est d'accord avec cette non-adaptation du tarif d'imposition à l'inflation au détriment des personnes physiques. Toutefois, il convient de signaler que cette décision ne concerne pas seulement les ménages, mais également les entreprises exploitées à titre individuel, qui, bien qu'en régression, représentent 35% des entreprises relevant du secteur de l'artisanat.

D'un point de vue macroéconomique, il faut admettre que même en cas d'adaptation du tarif, une part plus ou moins importante du pouvoir d'achat supplémentaire en serait dépensée à l'étranger et quitterait donc le circuit de l'économie nationale.

Or, il importera, aux yeux de la Chambre des Métiers, de soutenir par d'autres moyens le pouvoir d'achat des ménages en vue de provoquer une relance de la consommation interne, qui en 2004 et 2005 était peu dynamique. A noter qu'une hausse substantielle de la consommation sur le territoire national induirait automatiquement une augmentation des recettes fiscales au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), cette taxe étant par définition une taxe sur la consommation (finale).

Afin d'attirer sur le territoire luxembourgeois des entreprises à haute valeur ajoutée et de contribuer ainsi à la croissance économique, il s'avère nécessaire que le Gouvernement définisse une stratégie cohérente assurant un encadrement fiscal et légal flexible pour permettre aux opérateurs économiques de déployer leurs activités dans les meilleures conditions:

- créer la marge de manœuvre nécessaire en vue de baisser à l'instar de bon nombre d'autres pays européens le niveau général de la fiscalité afin de créer un environnement fiscal plus compétitif. La pression fiscale à laquelle sont soumises les entreprises est en effet plus forte au Grand-Duché que dans beaucoup d'autres Etats membres concurrents de l'UE, en particulier dans les dix nouveaux pays membres. Comparé à d'autres Etats membres de l'UE, le Luxembourg est loin de se situer dans le groupe des pays les plus attractifs du point de vue fiscal;
- maintenir les taux de TVA à leur niveau actuel;
- réaménager l'impôt commercial communal afin de maintenir l'attractivité du site économique tout en garantissant un intérêt pour les communes d'accueillir des entreprises;
- introduire une bonification d'impôts pour investissements en R&D;
- introduire des améliorations ponctuelles dans le régime d'aide à l'investissement;
- réorienter les dépenses de l'Etat en priorité vers des investissements soutenant une croissance économique à moyen et à long terme;
- recourir à de nouvelles formes de financement des investissements publics traditionnels, qui grèvent moins le budget de l'Etat, tout en visant de meilleurs services publics, permanents et de qualité, pour les générations actuelles et futures. Dans ce contexte, le recours aux partenariats public-privé (PPP) peut constituer une forme efficace de coopération de moyen et de long terme entre les pouvoirs publics et des partenaires privés dans le but de remplir des devoirs publics. Il conviendrait cependant de veiller à ce que la mise en œuvre de ce concept ne conduise pas à évincer de certains marchés les PME résidentes mais au contraire que le mode d'élaboration de soumissions publiques soit agencé de façon à créer de nouvelles opportunités pour les entreprises luxembourgeoises.

Enfin, il importe de souligner ici les discussions autour de l'impôt de solidarité surtout dans le contexte du financement des mesures pour l'emploi. Au stade actuel, l'apport des entreprises au financement du Fonds pour l'emploi se limite, pour la majorité des cas, au seul versement de l'impôt de solidarité. Voilà pourquoi, le Ministère du Travail et de l'Emploi, si la situation sur le marché du travail continuait à se détériorer, réfléchit sur une prise en considération d'une autre base de calcul pour le financement du Fonds pour l'emploi par les entreprises, base qui ne permette plus à ces dernières de pouvoir échapper au paiement de cet impôt. Un tel raisonnement est compréhensible en soi étant donné que le seul impôt de solidarité, quotes-parts personnes physiques et morales confondues, ne suffit plus au paiement des indemnités de chômage.

Même si la Chambre des Métiers comprend la nécessité de pourvoir le Fonds pour l'emploi de ressources financières suffisantes, afin de garder un instrument financier approprié pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi et du chômage au Luxembourg, elle s'oppose toutefois catégoriquement à toute augmentation ou extension de l'impôt de solidarité au détriment des entreprises et de leur situation concurrentielle.

Il importera plutôt de réformer les instruments de réintégration des demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail voire les services de placement de l'ADEM ou alternativement de mettre en œuvre des synergies à valeur ajoutée entre l'ADEM et des entreprises privées spécialisées dans le placement (voir à ce sujet les propositions formulées au chapitre 1.8. „Instruments favorisant l'employabilité et mesures en faveur de l'emploi – deuxième cas-type d'analyse coûts-efficacité“)

1.2.4. Mettre en œuvre une politique d'investissement de haut niveau

„Quant aux économies à réaliser, nous ne pouvons pas en faire n'importe où et n'importe comment. Les investissements doivent rester élevés. Nous sommes le pays au taux d'investissement le plus élevé d'Europe, et nous voulons le garder. Mais comme je vous l'ai dit, il faudra trouver un autre mode de financement – en fait plus moderne – dans le cadre d'un processus d'économies sur plusieurs années, par le biais d'un partenariat entre les secteurs public et privé.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

Le projet de budget pour l'exercice 2006 prévoit une augmentation substantielle des dépenses d'investissement de l'Etat par rapport à 2005 et aux exercices précédents.

La Chambre des Métiers constate que le pourcentage des investissements publics dans les dépenses totales de l'Etat n'a fait que croître depuis la fin des années 1990. Avec une part de 9,7% des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2006, les investissements atteignent un niveau très élevé.

La Chambre des Métiers tient à soutenir le Gouvernement dans sa volonté affirmée de poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics.

Par ailleurs, par référence à ce qui a été exposé dans le cadre de ses avis sur les projets de budget des années précédentes, la Chambre des Métiers tient à rappeler que les dépenses d'investissement prévues pour l'exercice à venir, tout comme le volume des investissements prévus dans le programme pluriannuel d'investissement, représentent une nécessité absolue en termes de préparation du pays à son avenir. C'est à travers un parc d'infrastructures complet et performant que se définiront certains aspects de la qualité de vie et des potentialités de croissance qui devraient dans les années à venir constituer une partie intégrante d'une politique délibérée de développement durable.

La Chambre des Métiers plaide en vue de l'adoption de nouvelles approches en matière de financement et d'implémentation de projets d'infrastructure. Il s'agit d'une part du partenariat public-privé (PPP) qui se base sur un partenariat entre acteurs publics et privés pour la réalisation d'un objectif commun dans l'intérêt du public ou des administrés et qui concerne tant la planification et la construction, que l'entretien et/ou la gestion d'infrastructures. D'autre part, des moyens financiers substantiels peuvent être économisés par le recours à un système d'implémentation de projets qui prévoit d'abord le vote par la Chambre des Députés d'une enveloppe budgétaire fixe pour la réalisation d'un projet déterminé. Une fois développé et détaillé jusqu'au niveau de projet d'exécution, le projet en question devrait être soumis une seconde fois au vote de la Chambre des Députés, qui devrait pouvoir évaluer à ce moment en même temps les frais de gestion et d'entretien afférents.

Il importe par ailleurs de procéder pour chaque projet d'investissement à une analyse coût-avantage et en évaluer les frais d'exploitation courants (voir à ce sujet l'analyse des fonds d'investissements réalisée au chapitre 1.3. intitulé „Evolution des dépenses d'investissement“).

Tableau No 4: Evolution pluriannuelle des investissements

	ligne	2001 Compte	2002 Compte	2003 Compte	2004 Compte	2005 Budget voté	2006 Projet de budget
Crédits budgétaires (codes économiques): (en milliers d'euros)	1						
71 – Achat de terrains et de bâtiments	2	33.059,4	72.214,8	24.935	76.685	26.275	27.730
72 – Constr. de bâtiments	3	41.484,5	56.369,5	59.331	53.515	57.418	61.847
73 – Construction de routes	4	65.188,2	74.883,8	74.993	73.537	88.731	92.862
74 – Achat de biens meubles durables	5	44.661,2	63.474,7	68.107	68.986	64.274	65.274
Crédits budgétaires (codes économiques): (indice 100 = 2001)	6						
71 – Achat de terrains et de bâtiments	7	100,0	218,4	75,4	231,9	79,4	83,8
72 – Constr. de bâtiments	8	100,0	135,9	134,0	128,9	138,4	149,0
73 – Construction de routes	9	100,0	114,9	115,0	112,8	136,1	142,4
74 – Achat de biens meubles durables	10	100,0	142,1	152,4	154,4	143,9	146,1
Fonds d'investissements de l'Etat (en milliers d'euros)	11	300.895,4	323.800,3	416.026	393.971	373.089	527.888
Fonds d'investissements de l'Etat (indice 100 = 2001)	12	100,0	107,6	138,2	130,9	123,9	175,4
Total des investissements (en milliers d'euros)	13	485.289	590.743	643.392	666.694	609.787	775.602
Total des investissements (indice 100 = 2001)	14	100,0	107,6	132,5	137,3	125,6	159,8
Variation en %	15	13,20%	21,73%	8,9%	3,6%	-8,5%	27,2%
Total des dépenses de l'Etat (en milliers d'euros)	16	5.581.637,0	6.205.977,4	6.684.224,7	7.093.196,5	7.290.722,1	8.035.718,4
Total des dépenses de l'Etat (indice 100 = 2001)	17	100,0	111,2	119,7	127,0	130,6	143,9
Investissements en % des dépenses de l'Etat	18	8,70%	9,50%	9,6%	9,4%	8,4%	9,7%
Dépenses de l'Etat projetées – Budget voté (en milliers d'euros)	19	555.979 (Budget voté)	689.600 (Budget voté)	628.904 (Budget voté)	688.005 (Budget voté)	–	–
Dépenses de l'Etat projetées (indice 100 = 2001)	20	100,0	124,0	113,1	123,8		
Différence entre „Compte“ et „Budget voté“	21	-12,7%	-14,3%	+2,3%	-3,1%		

1.2.5. Maîtriser les dépenses courantes de l'Etat central

„Toutefois, dans les années à venir, nous ne pouvons pas – comme certains d'entre nous l'ont dit d'ailleurs très clairement avant les élections – augmenter les prestations sociales financées via le budget de l'Etat. C'est ainsi qu'une augmentation des allocations familiales n'est pas possible dans les années à venir.

Cependant, dans certains domaines, nous devons réfléchir ensemble sur les économies à réaliser ou, plutôt, sur les possibilités de mettre un frein à l'augmentation automatique des dépenses de l'Etat.“

„Nous devons arriver à comprendre que ceux qui profitent de prestations de l'Etat pourraient très bien fournir une contribution couvrant dans une mesure plus ou moins large les frais réels. Cela vaut pour la garde des enfants, tout comme pour le prix de revient de la distribution d'eau.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

Vu l'évolution prévisible des soldes budgétaires de l'Etat central, de la sécurité sociale et des communes, les administrations publiques considérées dans leur ensemble risquent d'enregistrer dans les années à venir un déficit plus significatif encore qu'en 2006, si le Gouvernement n'engage pas la voie d'une réduction systématique des dépenses courantes.

Même si cette évolution s'inscrit dans un contexte caractérisé par une dette publique relativement faible et par l'existence de réserves budgétaires, une situation budgétaire non déficitaire ne pourra être assurée à terme que si les administrations publiques luxembourgeoises mettent en œuvre une véritable politique d'encadrement de la progression des dépenses courantes, basée sur des mesures récurrentes par la voie de réformes structurelles, notamment en rapport avec les dépenses concernant le budget social ainsi que les transferts sociaux (voir à ce sujet le chapitre 1.6. „Evolution du budget social et participation étatique dans le financement de la sécurité sociale“ et le chapitre 1.5. „Transferts sociaux – dépenses en matière de prestations familiales – premier cas-type d'analyse coût-efficacité“),

Dés lors la Chambre des Métiers fait appel aux autorités d'opter pour une politique sociale plus ciblée vers les besoins des plus nécessiteux, en couplant, dans toute la mesure du possible, les prestations de transferts sociaux à la situation du revenu du bénéficiaire, au lieu et en place de la politique de l'arrosoir pratiquée depuis des années et stigmatisée depuis des années par la Chambre des Métiers dans ses avis respectifs sur les projets de budget annuels.

La Chambre des Métiers plaide d'autre part à ce que les autorités mettent en œuvre une analyse plus approfondie des inégalités pouvant résulter sur le plan social et une mise en relation plus globale des mécanismes de perception des moyens budgétaires avec les mécanismes indistincts de distribution et d'octroi des différentes prestations.

1.2.6. Exclure toute forme d'augmentation des charges sociales à supporter par les entreprises

„Nous devons engager des négociations sur le financement de notre Sécurité sociale. Chaque année, 2,4 milliards d'euros sont transférés via le budget de l'Etat à la Sécurité sociale, près de 900 millions vers les seules caisses de retraite. La Sécurité sociale, et notamment les caisses de retraite, ont des réserves et excédents provenant en grande partie du budget de l'Etat. Sans l'Etat, il n'y aurait ni excédents ni réserves. Ce flux financier devra être discuté: les contributions de l'Etat aux caisses de retraite, le financement des pensions par l'Etat, la participation de l'Etat aux caisses de maladie et à l'assurance dépendance, tout comme le financement du forfait d'éducation („Mammerent“) et des années consacrées à l'éducation des enfants devront faire l'objet d'un débat serein. Sans a priori de notre part. Et sans tabous excessifs chez les autres.“

„Nous voulons discuter la question de savoir si toutes les prestations sociales financées, directement ou indirectement, par le budget, doivent toujours être intégralement adaptées en fonction de l'index si des solutions intermédiaires sont envisageables.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

Ce n'est pas seulement depuis les discussions, pour le moins agitées, qui se sont déroulées autour de la „table ronde sur les pensions“ que la Chambre des Métiers entend mettre un accent prioritaire sur l'assurance de la durabilité des systèmes de protection sociale.

Notre système de protection sociale, garant de paix sociale et élément fort important dans un raisonnement de compétitivité nationale, constitue indéniablement un des fondements sur lequel se construit le développement et la prospérité de la société luxembourgeoise.

Dés lors, toute altération du système de protection sociale porte tendanciellement atteinte à la stabilité socio-économique et ne peut que compromettre le développement futur de toute notre société et hypothéquer les perspectives d'avenir de la jeune génération d'aujourd'hui.

La Chambre des Métiers tient à souligner son opposition à toute forme d'augmentation des charges sociales à supporter par les entreprises. Le plafonnement des taux des cotisations patronales constitue un préalable à la limitation des dépenses (voir les propositions formulées au chapitre 1.6 „Evolution du budget social et participation étatique dans le financement de la sécurité sociale“).

Ainsi, le maintien des taux de cotisation permet d'anticiper les recettes des systèmes légaux et d'axer une politique performante de dépenses soutenables et équitables, tenant compte des risques et dynamiques découlant de l'évolution démographique, socio-économique et biométrique de la population des assurés relevant du système luxembourgeois. L'augmentation de la compétitivité des entreprises en découlant, aura un effet bénéfique en termes de croissance économique et contribuera à la hausse en termes absolus des recettes des systèmes sociaux. Cette amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise ne manquera pas de stimuler la croissance et partant l'emploi et permettra ainsi d'assurer le financement et la pérennité du système de protection sociale performant que nous connaissons au Luxembourg.

La Chambre des Métiers s'oppose catégoriquement au financement du forfait d'éducation („Mammerent“) par les caisses de pension, vu que cette prestation découle d'une décision politique. Le forfait d'éducation doit de ce fait être couvert également à l'avenir par le budget de l'Etat, même si son financement budgétaire devrait s'avérer plus difficile. Si le financement de cette mesure n'est plus garanti, la Chambre des Métiers plaide pour l'abolition pure et simple de cette mesure, qui n'obéit à aucun critère de redistribution, sinon pour une modulation en vue de faire bénéficier seulement les plus nécessiteux.

En plus, la Chambre des Métiers se pose la question, si en cas d'abolition de cette mesure, les moyens financiers y dégagés ne pourraient être consacrés à des mesures prioritaires de politique familiale comme par exemple la création plus massive de crèches ou de garderies d'enfants, mesures qui pourraient en même temps avoir un impact important sur l'employabilité des femmes et le taux d'emploi féminin au Luxembourg.

1.2.6.1. Assurance pension

Sur la base des chiffres établis par l'IGSS, les participants à la „table ronde sur les pensions“ avaient pris note que la marge de manœuvre dont disposaient les décideurs politiques pour augmenter les prestations à charge du régime général était de l'ordre de 1 milliard de LUF (soit environ 24,8 millions d'euros) par an. Pour les besoins de ces calculs, les autorités compétentes avaient tablé sur une croissance annuelle de 4% au cours de la période d'observation retenue par l'étude BIT, en l'occurrence pendant 50 ans.

Les calculs avaient également révélé que la date où le régime, à législation constante, n'est plus à même d'honorer ses engagements se situe en l'an 2041 si les charges annuelles augmentaient désormais de 3 milliards de LUF (soit environ 74,4 millions d'euros), et en l'an 2034 si les dépenses annuelles supplémentaires pour le régime augmentaient de 5 milliards de LUF (soit environ 123,9 millions d'euros).

L'étude du BIT avait en effet révélé que le régime général de l'assurance pension connaîtra irrémédiablement, même en présence d'une situation économique extrêmement favorable, à partir de 2015 une situation déficitaire caractérisée par un important excédent des dépenses (sous forme de pensions) par rapport aux recettes (se composant du rendement du patrimoine et des cotisations). Aussi les experts du BIT avaient-ils recommandé aux autorités luxembourgeoises de réduire les dépenses du régime et non d'en ajouter encore à sa précarité.

La Chambre des Métiers tient dès lors à critiquer l'ampleur du paquet de mesures décidées en juillet 2001 à la „table ronde des pensions“.

L'augmentation décidée des dépenses aura comme conséquence que les fonds des caisses de pension seront vidés entre 2025 et 2035 selon le développement de l'activité économique future.

La Chambre des Métiers dénonce dès lors le caractère malencontreux des décisions politiques tenant à l'ampleur des augmentations des pensions, et également aux dépenses budgétaires complémentaires engagées qui se caractériseront par leur aspect incompressible, alors que ces décisions sont non seulement incompatibles avec une gestion prudente du régime mais encore contraires aux principes d'équité et de solidarité entre générations et démontrent l'extrême myopie et l'égoïsme fondamental de la génération actuelle.

1.2.6.2. Assurance maladie

La Chambre des Métiers est d'avis qu'une réflexion plus fondamentale sur l'évolution du secteur de la santé s'impose. Les aspects liés au financement des excédents de dépenses futurs et à une rentabilité accrue des investissements réalisés tout comme ceux en relation avec une ouverture des systèmes vers l'extérieur devraient être prioritairement discutés.

Pour la Chambre des Métiers, il est clair que la maîtrise des coûts doit rester l'objectif prioritaire à remplir. Par ailleurs il importe de favoriser la politique de prévention et l'aspect qualité de la médecine, qui doit être accessible à tout le monde.

La Chambre des Métiers se demande si au Luxembourg les tarifs souvent surfaits ne sont pas influencés directement par une politique hospitalière et de prestations de soins trop fixée sur le diagnostic et l'équipement tout en engendrant, au désavantage direct de l'UCM, des dépenses surélevées par rapport à ce qui est communément pratiqué à l'étranger.

La Chambre des Métiers se demande également si la participation élevée de l'Etat dans le financement de la plupart des projets hospitaliers ne fait qu'endiguer tout effort d'optimisation et de rentabilisation des infrastructures et des soins, entraînant par conséquent un coût proportionnellement plus élevé à supporter par la collectivité et à fortiori par les entreprises.

1.2.7. Augmenter l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi

„Avec les partenaires sociaux, nous devons chercher des possibilités d'économies au niveau du Fonds de l'emploi.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

Une étude spécifique présentée par le STATEC sur la „loi d'Okun“, qui relie croissance économique et emploi, confirme qu'une croissance du PIB d'au moins 5% en volume environ serait nécessaire, dans le cas du Luxembourg, pour entraîner une baisse de chômage, toutes choses égales par ailleurs.

Dans ce contexte, l'efficacité des actions engagées par l'ADEM en vue d'une (ré)insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail devrait être une préoccupation de tout premier ordre du Gouvernement. La Chambre des Métiers doute de l'efficacité de gestion des instruments actuellement mis en œuvre.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers insiste sur l'importance de la réorganisation de l'Administration de l'Emploi (ADEM) ainsi que des réformes et refontes de l'arsenal législatif entourant le Fonds pour l'emploi, déclarées urgentes par le Gouvernement pour la présente législature.

Il échet en effet de constater que l'ADEM semble souvent plus préoccupée par des discussions et la résolution de problèmes internes que par la satisfaction des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Les autorités gouvernementales déclarent souvent que le chômage luxembourgeois est de nature atypique en ce sens que certains demandeurs d'emploi ne trouvent pas d'emploi au bout d'un certain temps. Ne faudrait-il pas mener plus loin l'analyse, en recherchant les causes du succès des demandeurs d'emploi frontaliers, en analysant de plus près la motivation, la mobilité ainsi que la disponibilité des demandeurs d'emploi plutôt que de créer des emplois à la carte et financés par la solidarité nationale?

Dans cet ordre d'idées, pour les demandeurs d'emploi nationaux, la réforme de l'ADEM allant dans le sens d'une plus grande efficacité en matière de placement de demandeurs d'emploi et d'une plus grande proximité envers les entreprises se fait de plus en plus attendre.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs que, malgré la prééminence des services de l'ADEM en matière d'activation, le projet de loi sur le chômage social risque de créer une déresponsabilisation

de l'ADEM, qui en réalité peut davantage se rabattre sur les initiatives sociales, auxquelles elle délègue une part importante de responsabilités en matière de lutte contre le chômage social (voir le chapitre 1.8. intitulé „Instruments favorisant l'employabilité et mesures en faveur de l'emploi – deuxième cas-type d'analyse coût-efficacité“).

1.2.8. Mieux contrôler la politique salariale dans la fonction publique

„Nous devons discuter avec le syndicat de la fonction publique afin de freiner l'impact des avancements automatiques sur la hausse des salaires et nous devons d'ores et déjà parler de l'orientation future de la politique salariale de l'Etat qui, dans les années 2007, 2008 et 2009, devra être plus modérée.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

La Chambre des Métiers constate que les syndicats ont à maintes reprises essayé les dernières années de dénoncer la modération salariale dans la fonction publique et de mettre fin au principe de politique salariale modérée, par le biais de leurs revendications salariales démesurées.

De l'avis de la Chambre des Métiers, la modération salariale demeure nécessaire pour maintenir la compétitivité des entreprises dans un environnement en mutation rapide. La compétitivité des entreprises étant le seul garant du plein emploi, face aux concurrents directs, ceci surtout dans le contexte d'une évolution économique caractérisée par la globalisation et, partant, d'une concurrence de plus en plus acharnée, surtout au niveau de la Grande Région avec à son centre le Luxembourg, pôle d'attraction pour un grand nombre d'entreprises établies dans les régions avoisinantes.

Par conséquent la Chambre des Métiers tient à répéter ses réserves quant à l'accord salarial trouvé dans le secteur public et signé fin mai 2000. Il va sans dire de l'avis de la Chambre des Métiers que ledit accord ne suit ni le principe de modération salariale auquel les partenaires de la tripartite de 1998 avaient adhéré ni le principe „d'une politique salariale économiquement responsable“ et de ce fait va dans la mauvaise direction.

D'abord, la Chambre des Métiers juge que l'accord salarial dans le secteur public a renforcé davantage encore la pression concurrentielle de l'appareil étatique à l'égard des jeunes ayant à opérer à l'avenir un choix en faveur de l'exercice d'une profession dans le secteur privé ou public. L'accord salarial qui ne doit en aucun cas être érigé en exemple modèle de politique salariale, devrait dès lors avoir convaincu définitivement les adhérents du système „Etat-protecteur“ que l'exercice d'une profession dans le secteur privé voire l'exercice du statut d'indépendant ne sont pas nécessairement la première option en vue de se créer un avenir professionnel au Luxembourg.

Ensuite, la Chambre des Métiers déplore que le secteur public, fidèle au principe de „non-comparabilité“ avec le secteur privé, se lance dans une politique salariale allant à l'encontre de toutes règles économiques de base et supprimant tout lien entre salaires et productivité.

1.2.9. Moderniser l'échelle mobile des salaires

„Nous sommes également prêts à discuter de l'introduction d'une tranche d'indexation maximale, pourvu qu'elle parte d'un niveau suffisamment élevé de l'échelle des salaires. Les personnes touchant un salaire ou traitement élevé n'ont pas forcément besoin de l'indexation complète de leur salaire ou traitement. Par contre, ceux qui gagnent moins en ont besoin. Ils en ont d'autant plus besoin que nous sommes d'avis, au sein du gouvernement, que notre pays doit continuer à pratiquer une politique salariale modérée tenant strictement compte de l'augmentation de la productivité.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

Aux yeux de tous les économistes avertis, l'indexation automatique des salaires à l'évolution des prix constitue une anomalie du système luxembourgeois de formation des prix et des salaires. Pour les entreprises, ce système constitue une „tare“ en raison de l'effet direct de l'évolution de l'inflation sur les coûts de revient et ce surtout lorsque l'inflation est plus élevée au Luxembourg que chez les concurrents, comme cela a été le cas de façon constante dans le passé récent⁵.

⁵ voir à ce sujet: Contribution de l'UEL au Pacte pour l'innovation et la croissance et au Plan d'action national 2005-2008, UEL, Septembre 2005, Luxembourg

Le rapport du professeur Fontagné⁶ a mis en évidence à son tour les effets néfastes de l'indexation automatique des salaires qui est contraire aux règles économiques élémentaires. En effet, ce ne sont pas les prix qui fixent les salaires, mais bien la productivité et le partage de la valeur ajoutée. L'expert indépendant est d'avis que la perception des avantages qui consistent dans le maintien du pouvoir d'achat et de la paix sociale est excessive tandis que les désavantages économiques prévalent largement. Ainsi, le système de l'échelle mobile des salaires est contre-productif.

En effet, en présence d'un environnement davantage concurrentiel, les secteurs exposés ne peuvent plus accepter une interférence du législateur dans la politique salariale des entreprises. Tout automatisme en la matière risque d'empêcher les entreprises à pouvoir accorder des hausses réelles dans les barèmes des salaires.

Finalement, la Chambre des Métiers donne à considérer que l'argument traditionnellement avancé par les défenseurs du système de l'indexation, en l'occurrence les retombées positives sur les entreprises d'une tranche indiciaire, est faible par rapport aux arguments contre le système. En effet, les consommateurs ayant de faibles revenus maintiennent leur niveau de consommation après une tranche indiciaire, qui compense uniquement leur perte de pouvoir d'achat subie les mois précédant le déclenchement de l'échelle mobile des salaires, alors que les consommateurs se trouvant à l'échelle moyenne ou supérieure de rémunération ne vont pas consacrer la hausse de 2,5% de leur salaire brut uniquement à des dépenses de consommation courante, mais souvent à des dépenses, qui n'ont pas d'impact pour les entreprises résidentes (cf. voyages, ...). Enfin, l'expérience du commerce est que la plupart des frontaliers ne dépensent qu'une petite partie de leurs revenus au Luxembourg, ce qui élimine l'argument selon lequel l'indexation profiterait largement au commerce.

La Chambre des Métiers estime que le problème primaire du système résulte du fait d'une inflation élevée au Luxembourg en comparaison avec les pays voisins, ce qui constitue un facteur aggravant l'impact du système de l'échelle mobile des salaires au Luxembourg sur la compétitivité des entreprises, d'autant plus que cette inflation n'est souvent pas importée, mais est en grande partie „faite maison“, alourdissant considérablement les coûts de production des entreprises, respectivement stimulant l'inflation en enclenchant un cercle vicieux coût, salaires, compétitivité.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers considère comme acquis que les hausses de la TVA sur les essences et le tabac seront neutralisées dans l'indice des prix à la consommation – version nationale. Face à la récente explosion des prix pétroliers, il est indiqué de procéder à une analyse macro-économique de leurs effets sur une économie soumise à un régime d'indexation automatique des salaires. La Chambre des Métiers tient à souligner dans ce contexte qu'un relèvement de l'allocation de chauffage décidé récemment, doit s'accompagner d'une modification de la composition et de la pondération du panier représentatif des produits et services à la base de l'observation de l'évolution du coût de la vie afin d'atténuer l'effet de la hausse desdits produits sur les coûts salariaux.

De manière générale, la Chambre des Métiers demande avec la plus grande insistance:

- l'introduction d'une véritable politique en matière de contrôle de l'inflation. La finalité doit consister à contenir l'inflation à un niveau inférieur à celui que connaissent nos pays voisins;
- la limitation de l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum. Cette limitation donnerait à l'échelle mobile une vocation sociale alors qu'elle garantirait aux couches sociales les plus touchées par l'évolution du coût de la vie le maintien du pouvoir d'achat, sans conduire pour autant à des augmentations salariales exorbitantes par rapport à la finalité initiale du mécanisme;
- l'introduction ou la modification des instruments à disposition du Gouvernement pour suspendre l'application de l'échelle mobile des salaires pour le cas où les efforts tendant à limiter le niveau d'inflation n'aboutiraient pas et que les indicateurs tenant à la compétitivité-coût tourneraient au rouge risquant d'entraîner un état de crise manifeste. Dans ce cas, le Gouvernement doit se donner les moyens supplémentaires par rapport à ceux énoncés ci-dessus afin de moduler l'application de l'échelle mobile des salaires. Ces mesures pourraient consister en une limitation du nombre des tranches indiciaires et de leurs effets à l'instar de la législation modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

⁶ Lionel Fontagné, Compétitivité du Luxembourg. Une paille dans l'acier. Rapport pour le Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur du Grand-Duché de Luxembourg, 2004, Luxembourg

1.2.10. Réaliser des réformes ponctuelles dans le dialogue

„Nous voulons nous repositionner pour l'avenir. C'est pour cela que nous œuvrons, que nous négocions. Nous voulons préserver notre modèle social pour les générations futures. Nous voulons que la solidarité reste vivante. Nous ne voulons pas qu'elle meure parce que nous en abusons aujourd'hui.“

(Premier Ministre, Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, 12 octobre 2005)

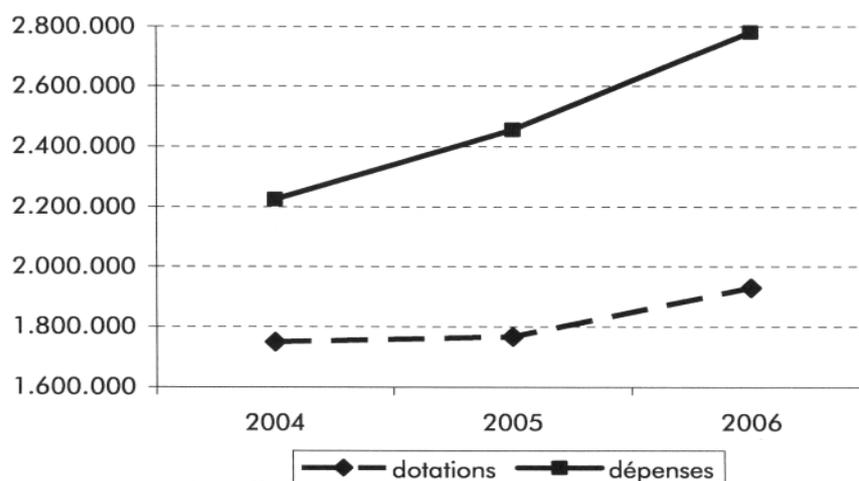
La Chambre des Métiers tient à souligner l'importance du dialogue social responsable en matière de négociations salariales. En effet, la formation des salaires au Luxembourg doit être réajustée afin de permettre aux entreprises de maîtriser les coûts salariaux et les coûts de production et de les ajuster aux gains de productivité afin d'améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

1.3. Evolution des dépenses d'investissements

Comme le démontre le tableau repris ci-dessous, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat publiés en annexe du projet de loi sous avis se détériore de manière alarmante en l'espace de 3 ans, avec un rétrécissement de 26% en 2005 et de 43% en 2006. De 2004 à 2006 les avoirs se réduiront de 58%!

Si les gouvernements successifs n'avaient pas eu recours à l'emprunt – 120 millions d'euros en 2004, 200 millions d'euros en 2005 et 500 millions d'euros en 2006 au bénéfice du fonds des routes et du fonds du rail – la situation financière se présenterait de façon plus précaire encore.

Fonds spéciaux de l'Etat: dotations et dépenses



Source: Projet de loi conc. budget 2006

L'évolution décrite ci-dessus s'explique par le fait que les dépenses des fonds sont supérieures aux dotations et que, pour le surplus, l'écart entre les grandeurs se creuse entre 2004 et 2006.

Un indicateur qui permet d'apprécier la précarité de la situation financière des fonds spéciaux est le rapport:

$$\frac{\text{avoirs des fonds spéciaux}_{31/12/\text{année } n-1}}{\text{dépenses des fonds spéciaux}_{\text{année } n}}$$

Cet indicateur „théorique“ montre le taux de couverture des dépenses des fonds spéciaux d'une année donnée par les avoirs des fonds à la fin de l'année antérieure et témoigne par conséquent de la marge de manœuvre financière dont dispose le Gouvernement. Si les avoirs détenus fin 2003 couvrent encore 94% des dépenses opérées en 2004, ce taux n'atteignait plus que 61% pour les dépenses à effectuer en 2005 et se détériore davantage encore en 2006 pour atteindre 55%.

Tableau No 5: Evolution des avoirs en fin d'exercice des fonds spéciaux de l'Etat

Unité: 1.000 EUR

	2004	2005	2006
1 coopération au développement	10.000,2	0,2	0,2
2 équipement militaire	8.828,1	17.998,1	30.482,1
3 monuments historiques	6.273,8	1.903,3	3,3
4 crise	21.715,5	21.715,6	21.715,7
5 dette publique	207.804,7	69.238,7	-76.917,8
6 pensions	759,8	0,0	0,0
7 fonds communal de péréquation	43.659,1	44.584,5	45.584,5
8 fonds communal de dotation fin.	0,0	0,0	0,0
9 pêche	499,2	298,8	127,9
10 cynégétique	621,6	641,7	662,5
11 gestion de l'eau	115.463,3	90.463,3	55.463,3
12 eaux frontalières	1.478,7	1.383,5	1.256,7
13 équipement sportif national	30.706,4	23.554,4	12.449,4
14 investissements socio-familiaux	160.939,6	123.953,5	68.639,3
15 assainissement en matière de surendettement	379,4	383,4	289,4
16 invest. publics sanitaires et sociaux	66.311,4	60.914,1	42.497,7
17 investissements hospitaliers	280.206,0	196.206,0	109.099,0
18 chasse	0,0	0,0	0,1
19 protection de l'environnement	61.374,3	38.338,9	22.003,7
20 financement des mécanismes de Kyoto	0,0	0,0	0,0
21 emploi	87.125,1	8.160,6	-32.005,4
22 orientation éco. et sociale pour l'agriculture	11.543,5	9.020,4	3.544,8
23 investissements publics administratifs	201.676,1	99.116,7	22.049,4
24 investissements publics scolaires	255.211,6	216.410,6	166.386,8
25 fonds des routes	62.629,9	92.488,7	65.058,1
26 rail	128.816,0	217.349,0	198.549,0
27 raccordements ferroviaires internationaux	50.010,0	15.010,0	5.010,0
28 loi de garantie	149.241,9	103.721,8	63.090,0
29 promotion touristique	7,1	7,1	11,5
total général	1.963.282,3	1.452.863,0	825.051,1
variation en %		-26,0%	-43,2%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006

1.4. Le partenariat public-privé (PPP): un moyen pour maîtriser les coûts relatifs à certains projets d'investissement

Contraint par la situation financière actuelle, le Gouvernement a pris l'option de s'engager, à l'avenir, davantage sur la voie du partenariat public-privé pour réaliser le financement des grands projets d'investissement de l'Etat.

Le partenariat public-privé (PPP) permet, en associant acteurs publics et acteurs privés de réaliser des équipements publics dans le cadre d'un contrat global comprenant la conception, le financement, la réalisation, éventuellement la maintenance ou l'exploitation du service. En règle générale il associe trois types de partenaires: l'acteur public définit les objectifs et en contrôle la réalisation; l'opérateur

privé réalise l'équipement et en assure la gestion; un partenaire banquier apporte les ressources financières nécessaires à la concrétisation du projet. Ainsi, le secteur privé prend en charge le coût global de l'investissement en se faisant rembourser, par exemple sous forme de loyers, mais pas seulement, pendant une durée longue de vingt ou trente ans. Le PPP peut porter sur la construction d'écoles, d'hôpitaux, de bâtiments administratifs ..., ou encore sur la réalisation d'équipements publics qui pourront faire l'objet d'une exploitation commerciale: infrastructures de transport, équipements culturels, sportifs ou de loisirs ...

Selon ses défenseurs, le PPP permet d'augmenter rapidement le volume du financement disponible pour réaliser des infrastructures ou équipements publics nécessaires par la mobilisation rapide de capitaux privés. Cette augmentation des ressources financières se double encore d'une accélération de la mise en œuvre et de la réalisation des projets en utilisant à bon escient la flexibilité et la rigueur reconues au secteur privé.

Si les avantages, surtout financiers, du PPP semblent évidents et peuvent séduire le Gouvernement à la recherche de moyens budgétaires supplémentaires pour financer son programme ambitieux d'investissements publics, la Chambre des Métiers voudrait mettre les auteurs du projet de budget en garde contre une utilisation intempestive et irréfléchie de ce procédé. En effet, un recours massif au PPP pour la réalisation d'équipements publics, en risquant d'exclure les PME nationales de ce type de contrat au profit des géants européens du bâtiment ou des travaux publics, détruira à moyen terme la structure économique du secteur de la construction indigène, dont le rôle important dans la création d'emplois et par conséquent dans la cohésion sociale n'est plus à démontrer. Par ailleurs, la Chambre des Métiers redoute par le développement inconsidéré des PPP un risque sérieux pour la qualité architecturale et partant pour le cadre de vie des citoyens qui sera forcément sacrifié sur l'autel de l'efficacité financière.

Les grands projets publics d'investissement financés jusqu'à présent par le biais de la loi de garantie de 1970 peuvent être considérés comme une forme de partenariat entre le secteur public et des opérateurs privés. Mais pour ces types de projets, les deux risques, celui de la construction et celui de la demande ou de la disponibilité sont assumés entièrement par l'Etat et ne permettent pas de qualifier l'ouvrage ainsi réalisé comme actif non public et par conséquent comme n'entrant pas dans le calcul des critères du Pacte de Stabilité et de Croissance. Ainsi les dépenses initiales en capital sont-elles enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec comme conséquence un impact négatif sur le solde budgétaire et la comptabilisation d'une „dette de Maastricht“.

Si, en utilisant davantage de véritables partenariats publics-privés dans lesquels les deux risques sont supportés par l'acteur privé, le seul objectif du Gouvernement est de ne pas faire comptabiliser les investissements ainsi réalisés en tant qu'actifs publics et ainsi de ne pas grever la situation financière de l'Etat, la Chambre des Métiers est d'avis que le niveau de la dette au Luxembourg est à tel point insignifiant, que le financement des grands projets d'investissement, bénéficiant non seulement aux générations actuelles mais surtout aux générations futures pourra toujours se faire, dans des proportions raisonnables bien entendu, par l'emprunt public. A ceux qui soutiennent que pour un petit pays de la taille du Luxembourg le recours à l'emprunt public augmentera nécessairement la dette extérieure, la Chambre des Métiers voudrait répondre que l'utilisation indistincte et brutale de contrats de PPP fera de même sortir des fonds nationaux vers l'étranger si ces contrats sont passés avec les géants européens du bâtiment et des travaux publics, sans aucune retombée pour l'économie nationale.

La Chambre des Métiers plaide à ce que les PPP à élaborer soient agencés du point de vue financier de telle façon à ce qu'ils prennent en considération la structure spécifique de l'économie luxembourgeoise et notamment les potentialités et les capacités du secteur de la construction (concepteurs et entrepreneurs) et du secteur financier.

Même si les procédés PPP sont actuellement à la mode, il ne s'agit pas de foncer tête baissée dans une aventure douteuse en matière de financement et de qualité architecturale et immobilière publique. La Chambre des Métiers exige que pour chaque projet qui est envisagé d'être réalisé par PPP, une analyse comparative avec les modes de réalisation classiques, comprenant une évaluation du point de vue technique, juridique, économique et financier et utilisant les méthodes de calcul économique soit effectuée au préalable et qu'un PPP pour un objet ne soit mis en œuvre que s'il est établi par cette étude qui, par ailleurs, devra être publique que le PPP est le meilleur choix en termes d'utilité et d'efficacité économique de l'investissement public.

Si pour d'aucuns le PPP représente la véritable panacée pour la réalisation efficace d'ouvrages publics, la Chambre des Métiers voudrait insister sur la complexité et sur le caractère innovant de la

mise en œuvre de tels procédés, tant pour le partenaire privé que pour le partenaire public. En effet, un contrat de partenariat réalise un véritable partage des risques et ainsi c'est surtout et en premier lieu le partenaire public qui doit être mis en mesure d'évaluer correctement les risques intrinsèques d'un contrat de PPP, d'autant plus que de tels contrats sont établis dans la durée (25 à 30 ans). De tels contrats doivent prévoir toute une panoplie de clauses traitant du partage des risques, des objectifs de performance, des obligations et de la rémunération du partenaire privé, des modalités de contrôle, des sanctions et pénalités, de conditions et possibilité de modification ou de résiliation du contrat par avenants, les suites de la défaillance du partenaire privé etc. En plus des problèmes de l'arrangement juridique, le partenaire public doit être mis en mesure d'évaluer correctement les risques tant techniques que financiers. Il devra nécessairement se faire assister par des consultants spécialisés qui augmenteront encore les coûts de transactions pour le pouvoir public.

Face aux risques pour la structure économique du secteur de la construction et aux difficultés engendrés par les PPP et afin de mieux appréhender les possibilités de ce nouveau moyen de réalisation d'investissements publics, la Chambre des Métiers demande de charger le Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B) qui regroupe tous les acteurs de la construction, d'une étude et de propositions concrètes de mise en œuvre d'une solution luxembourgeoise de partenariats publics-privés.

Dans ce même contexte la Chambre des Métiers se demande si face aux problèmes complexes engendrés par un PPP il ne faudrait pas légiférer ou réglementer à l'instar de la France qui s'est dotée d'une réglementation spécifique en matière de partenariat public-privé.

Le projet de budget avance encore l'argument de l'accélération de la mise en œuvre et de la réalisation des projets en utilisant les compétences et le savoir-faire du secteur privé. Si la Chambre des Métiers est, tout comme les auteurs du projet de budget, d'avis que les PPP peuvent être sources de réalisation de projets dans les délais et les budgets prévus surtout pour la phase réalisation, elle n'en est pas si sûre s'il s'agit de la phase de la définition des besoins des utilisateurs (surtout publics) et de la conception ainsi que de la phase préliminaire de la maîtrise du foncier tant que celui-ci n'est pas déjà propriété publique.

Les PPP présentent manifestement un avantage pour la réalisation de l'ouvrage, mais la nouveauté de la procédure nécessite pour les pouvoirs publics une période de consultation spécifique en matière juridique, technique et économique et de définition des besoins fonctionnels qui sûrement prolongeront les délais prévus. La Chambre des Métiers voudrait dans ce contexte rappeler les propositions pour une amélioration des formes d'organisation et de gestion des opérations de construction élaborées par le Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B) en 1996. Dans ce document le CRTI-B prônait le recours systématique à un coordonnateur-pilote indépendant des autres acteurs et doté des pouvoirs les plus étendus en matière de gestion des délais et des budgets de l'opération de construction tant pendant la phase de définition des besoins et de conception que pendant la phase de réalisation.

Selon les déclarations de Monsieur le Ministre du Budget lors de la présentation du projet du budget à la Chambre des Députés, le Gouvernement entend utiliser les PPP pour le vaste programme de construction de nouveaux lycées suivant le plan sectoriel „Lycées“. Comme ce programme ambitieux permet de générer le „deal-flow“ nécessaire pour activer des ressources en partenariat public-privé, la Chambre des Métiers propose d'utiliser la méthode éprouvée à l'époque de la construction du complexe „Geesekneppchen“. Cette façon de faire qui renfermait beaucoup d'éléments d'un PPP constituait une solution typiquement luxembourgeoise en faisant intervenir un financement privé basé sur la loi de garantie, un maître d'ouvrage délégué sous forme d'une société immobilière, un coordonnateur-pilote suivant les recommandations du CRTI-B, et des entreprises exécutrices sélectionnées d'après leurs offres économiquement les plus avantageuses. Cette expérience était à tel point concluante que les ouvrages étaient prêts bien avant les délais prévus par l'utilisateur final. Par ailleurs, dans le cas de la construction de quelque six lycées, cette solution permettra de standardiser l'exécution; des cahiers des charges standardisés pourront être utilisés après un concours d'architecture et d'ingénierie afin de garantir la qualité architecturale, de l'exécution et du coût complet du cycle de vie des ouvrages.

1.5. Premier cas-type d'analyse coûts-efficacité: Transferts sociaux, notamment ceux en matière de „prestations familiales“

Les transferts sociaux, en l'occurrence les prestations familiales, les aides sociales, les prestations de chômage etc. représentent une part non négligeable du revenu disponible. Il est un fait que les taux de remplacement pratiqués en général au Luxembourg sont fort élevés en comparaison internationale.

Des transferts sociaux trop généreux n'encouragent guère les bénéficiaires, comme par exemple les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une allocation de chômage à chercher un nouvel emploi, et constituent partant des „pièges à l'emploi“. En effet, les allocations de chômage représentent 80% du dernier salaire jusqu'à concurrence de 2,5 fois le SSM et sont versées pendant 12 mois, mais peuvent être maintenues pendant 6 à 12 mois supplémentaires pour les chômeurs âgés (voir l'analyse réalisée au chapitre 1.8.)

Le RMG équivaut à peu près aux deux tiers du SSM, lequel représente environ la moitié du salaire de l'ouvrier moyen. Pour une personne ayant charge de famille, le RMG peut même dépasser le SSM.

Toutefois, dans la lutte contre l'exclusion sociale, il importe de:

- œuvrer en faveur d'un meilleur ciblage des transferts sociaux, de sorte à les orienter vers les ménages à bas revenus et à procéder ainsi à une redistribution des revenus, socialement plus juste;
- inciter plus activement les travailleurs âgés à rester en activité;
- encourager les bénéficiaires du RMG à reprendre une activité professionnelle.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, il importera plus que jamais de favoriser les ménages moins bien dotés financièrement, afin d'éviter que les enfants voire certains membres de famille adultes ne soient marginalisés au niveau social et surtout soient désavantagés tout au long de leur vie privée et/ou professionnelle, notamment en ce qui concerne l'accès à l'enseignement.

Ainsi, un meilleur ciblage des transferts sociaux au profit des populations minoritaires, des résidents immigrés etc. aurait le mérite de favoriser le bien-être de ces couches sociales et éviterait le développement de sources de conflits sociaux et de mécontentements au sein de la population autochtone et étrangère, conflits qui sont devenus une réalité dans les pays voisins.

1.5.1. Réactualisation de l'étude de 1998 sur la qualité et le volume des transferts sociaux

La politique familiale, qui constitue une priorité politique de tout premier ordre pour le Gouvernement, représente un des „piliers politiques“ qui devrait faire l'objet d'une analyse approfondie en terme de coût-efficacité et qui pourrait très bien mettre en exergue des objectifs politiques clairs et des indicateurs de performance se basant prioritairement sur le critère d'équité sociale.

Les autorités politiques devraient enfin engager des actions concrètes permettant de freiner l'expansion rapide de l'Etat-Providence; la politique des transferts sociaux, notamment en matière de prestations familiales, telle qu'on la connaît aujourd'hui, date des années de forte croissance; ils devront partant faire l'objet d'un processus de redéfinition afin de permettre leur soutenabilité à plus long terme.

Certaines mesures visant à ralentir le rythme d'augmentation des dépenses voire leur réduction, dans certains cas spécifiques, devraient déboucher sur une réorientation de la logique même des allocations en matière de politique familiale au Luxembourg.

La Chambre des Métiers tient à relever dans ce contexte qu'elle est d'avis que l'Etat devrait toujours jouer un rôle central lorsqu'il s'agit de garantir un niveau élevé de protection sociale au Luxembourg et de réaliser l'objectif d'équité et de cohésion sociale.

Toutefois, il importera à l'avenir que l'efficacité des transferts sociaux soit davantage garantie par une politique „nouvelle“ des dépenses, car malgré le montant élevé de dépenses par habitant resp. ménage/enfant, les résultats en matière de réduction d'inégalités de revenus et de lutte contre la pauvreté restent décevants.

Un meilleur ciblage des dépenses en matières de prestations familiales serait donc souhaitable sans en augmenter l'enveloppe globale, afin que les prestations bénéficient en priorité aux ménages et aux personnes qui en ont le plus grand besoin.

La Chambre des Métiers propose dès lors aux autorités gouvernementales de réactualiser l'étude sur la qualité et le volume des transferts sociaux, présentée par le „Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI)“ en octobre 1998⁷, à la lumière de l'évolution future probable de l'économie nationale et de certains secteurs économiques.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers demande aux autorités gouvernementales de lancer un large débat sur le système des transferts sociaux au Luxembourg. L'étude de la RWI précitée s'était concentrée sur l'analyse des prestations en matière de quatre politiques différentes, à savoir la politique familiale, la promotion de l'éducation, la promotion de la propriété immobilière tout comme le système de garantie en cas de perte de revenu.

Des lacunes voire des développements présentant des imperfections n'ont pas pu être relevés. En 1998 il semblait d'après les autorités ministérielles compétentes qu'à l'état actuel bon nombre de personnes éligibles renoncent à réaliser une demande de prestations en matière de transferts sociaux, pour des raisons personnelles ou par manque d'informations. Les experts s'accordaient à dire que la complexité du système social en était la cause principale. En conclusion, les autorités gouvernementales auxquelles il importait de souligner la qualité et la couverture large des prestations du système des transferts sociaux avaient précisé en même temps „*qu'une réforme approfondie n'était pas de mise*“.

Entre-temps, la situation socio-économique et financière du Luxembourg a évolué; vu la nécessité d'un meilleur contrôle des dépenses lié au budget social, la Chambre des Métiers tient surtout à relever le problème essentiel tenant au caractère incompressible des dépenses en matière de transferts sociaux.

1.5.2. Evolution des crédits en matière de politique familiale et d'intégration

Par référence au tableau No 7 présentant une sélection d'articles budgétaires du Ministère de la Famille et de l'Intégration, la Chambre des Métiers se doit d'insister sur certains crédits qui connaissent une hausse remarquable, ce qui constitue un signe clair de la part du Gouvernement visant à renforcer les mesures en direction des membres de ménages résidents et en partie de ceux situés à l'étranger, étant donné l'exportation de certaines prestations familiales.

Relevons dans ce contexte l'augmentation de la participation de l'Etat au financement des allocations familiales (+7,43%) ainsi que de la prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental (+8,35%).

Par ailleurs, le secteur conventionné pour enfants ou pour jeunes (inclus à la section 12.1: participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures d'accueil de jour, de centres de consultation et d'information familiale, d'internats socio-familiaux, de foyers de jour, de garderies, de maisons relais, de centres de rencontres etc.) enregistre une hausse de 8,43%.

Les **tableaux Nos 8.1. - 8.3. en annexe** présentent une description plus détaillée des différentes prestations familiales, des critères applicables, de l'exportabilité ainsi que de l'évolution des dépenses budgétaires y relatives depuis 1980.

Tableau No 6: Regroupement comptable: Ministère de la Famille et de l'Intégration
(en milliers d'euros)

Code	Classes de compte	2005	2006	Var. 2006/2005
34	Transferts de revenus aux ménages	118.933	122.289	2,82%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	771.592	829.298	7,48%

Finalement il importe de mentionner que le Ministère de la Famille et de l'Intégration dans sa totalité enregistre une hausse des dépenses courantes de 6,38%, qui se situe par conséquent à un niveau inférieur à la moyenne générale des dépenses estimées pour 2006.

⁷ Sozialtransfers im Grossherzogtum Luxemburg, RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen, November 1998

**1.5.3. Augmentation fulgurante des prestations familiales exportées:
source de risque en terme de pérennité du financement des prestations familiales**

Le STATEC a publié une analyse⁸ qui estime les prestations familiales dans le chef des frontaliers à plus de 300 millions d'euros pour 2004, contre moins de 100 millions d'euros, en 1998 et „seulement“ 46 millions en 1995.

Cette multiplication par 6,5 sur 10 ans est seulement en partie attribuable à l'évolution très rapide du nombre des salariés frontaliers (qui a quasiment doublé). Le STATEC est d'avis qu'elle s'explique pour l'essentiel par la politique sociale et familiale très favorable du Luxembourg dont bénéficient également les membres des ménages des salariés frontaliers.

C'est entre 1998 et 2000 que le rythme de croissance s'est considérablement accéléré (+67% entre 1999 et 2000), alors que le nombre d'enfants bénéficiaires a plutôt évolué à un rythme analogue à celui des salariés frontaliers (+10%). Jusqu'en 1998, uniquement les prestations familiales normales ainsi que l'allocation de rentrée scolaire étaient transférées à l'étranger. Avec l'instauration d'un congé parental au 1er janvier 1999, qui lui est exportable, l'allocation d'éducation est également transférée à l'étranger à partir de cette date. C'est ce changement qui est à l'origine de la différence entre le taux d'accroissement très fort des montants exportés et celui du nombre de bénéficiaires.

*Tableau No 7: Sélection d'articles budgétaires du Ministère de la Famille
et de l'Intégration (Section 12.0, 12.4, 12.5) (en milliers d'euros)*

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
12.0.42.000	Prise en charge par l'Etat des indemnités du congé pour raisons familiales	2.141	2.743	28,12%
12.4.34.014	Dotation du fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l' allocation pour frais de chauffage en faveur des ménages à revenu modeste	2.000	5.000	150,00%
12.4.42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés	40.511	80.531	98,79%
12.5.42.000	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales : contribution de l'Etat	189.955	204.076	7,43%
12.5.42.001	Prise en charge par l'Etat des allocations de naissance : allocations prénatales; allocations de naissance proprement dites et allocations postnatales	8.593	8.624	0,36%
12.5.42.002	Prise en charge par l'Etat des allocations de maternité	4.504	4.549	1,00%
12.5.42.004	Prise en charge par l'Etat de l' allocation de rentrée scolaire	33.494	35.722	6,65%
12.5.42.005	Prise en charge par l'Etat de l' allocation d'éducation	73.771	72.000	-2,4%
12.5.42.006	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises	144.135	153.771	6,69%

⁸ Cahier CEPS/INSTEAD – STATEC No 100, Les salariés frontaliers dans l'économie luxembourgeoise, pages 22-23, 2005

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
12.5.42.007	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales	230.016	218.736	-4,9%
12.5.42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental	39.688	43.000	8,35%
12.5.42.011	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998	4.784	5.546	15,93%

Dans l'ensemble plus de 50.000 enfants frontaliers ou encore quelque 29.000 familles attributaires bénéficient de ces types d'allocations. Ceci constitue globalement un doublement du nombre des bénéficiaires de 1995, soit une évolution parallèle au nombre des salariés frontaliers durant la même période.

En complément à l'analyse faite par le STATEC, la Commission des Finances et du Budget avait insisté dans son rapport du 26 novembre 2004 sur les risques inhérents découlant d'une exportation sans cesse croissante des prestations sociales et notamment celles dans le domaine de la politique familiale.

Ainsi, il a été constaté que le développement des paiements à l'étranger est exponentiel et le progrès des dépenses de transferts depuis 1990 enregistrées par la Caisse Nationale des Prestations Familiales (CNPF) ont été multipliées „par 275 (deux cent soixante-quinze!)“.

La Commission des Finances et du Budget concluait son analyse entre autres par les deux constats suivants qui restent d'actualité:

- „Si les cinq premières années (...) [des années 1990] ont encore connu une expansion linéaire des exportations, la logique de leur croissance est devenue exponentielle depuis. Et il n'est pas possible de prédire avec précision l'évolution des années prochaines – décisions politiques et judiciaires confondues seront certainement à la base de nouvelles augmentations“.

La Chambre des Métiers tient à illustrer dans les chapitres suivants la pertinence de ces propos par la description des problèmes d'interprétation qui existent en rapport avec quasiment toutes les prestations familiales allouées.

- „Toute cette évolution ne peut être freinée, ni ralentie délibérément: ce sont la dynamique du marché de l'emploi, la plus forte disponibilité des frontaliers à accepter des emplois nouvellement créés ainsi que le principe de libre circulation des travailleurs avec tout ce qu'il comporte en droits confirmés par la règle de la non-discrimination qui sont les données du jeu, et il continuera d'être joué. La politique y est pour peu: si elle peut retarder de nouvelles exportations, elle ne pourra les empêcher. La déperdition de revenus des ménages pour la consommation intérieure luxembourgeoise est dès lors inévitable pour l'avenir: il faudra en garder à l'esprit les effets fiscaux et budgétaire, et concevoir les instruments appropriés pour les contrebalancer.“

La Chambre des Métiers est d'avis que même si les responsables politiques n'auront pas les moyens juridiques en vue d'empêcher l'exportation des prestations de maladie et de pensions, il n'en est pas le cas pour ce qui est des prestations familiales, qui représentent à ses yeux des prestations spécifiques, limitées dans le temps et rattachées à des conditions d'attribution particulières. Dès lors, la Chambre des Métiers est convaincue qu'une réforme plus vaste des instruments de prestations familiales pourrait très bien „freiner“ l'exportation de ces dernières, à condition que des critères non-discriminatoires soient définies, permettant d'allouer lesdites prestations prioritairement à des résidents (ménages, adultes ou enfants) selon des priorités politiques clairement définies.

Le fait de concevoir à moyen terme un système réformé de prestations familiales, basé sur des considérations de politique familiale privilégiant notamment les ménages nécessiteux, avec enfants ou monoparentaux, tout en définissant des critères d'attribution soutenant prioritairement les revenus des ménages résidents et partant la consommation intérieure, pourrait garantir à terme également une croissance mieux „contrôlée“ des dépenses budgétaires.

1.5.4. Nécessité d'une réforme en profondeur du système des prestations familiales

La Chambre des Métiers tient à relever que l'allocation de naissance, l'allocation de maternité tout comme l'allocation d'éducation posent actuellement de sérieux problèmes, sur le plan de l'application pratique tout aussi bien que sur le plan financier. La réforme à envisager pourrait introduire un nombre restreint de nouvelles prestations qui, d'un côté, seront conformes au droit communautaire, et d'un autre côté, devront pouvoir être maîtrisées sur le plan budgétaire et financier.

Dans ce contexte, il est important de savoir que le droit communautaire a évolué d'une manière significative depuis la version d'origine du règlement No 1408/71 applicable aux prestations de sécurité sociale, parmi lesquelles figurent, sur le plan communautaire, les prestations familiales. Aux dires des experts, notamment de la Caisse Nationale de Prestations Familiales (CNPF), cette évolution s'est accélérée considérablement au cours des dernières années, reflétant également les changements apportés par les différents traités.

D'une façon générale, la CJCE a d'abord étendu systématiquement le champ d'application du règlement 1408/71 visant les prestations de sécurité sociale, en assimilant aux prestations familiales les prestations nouvellement créées et ayant une finalité spécifique, comme les prestations d'éducation, ou en requalifiant des prestations pour leur conférer une nature juridique différente de celle leur attribuée par le législateur national en vue d'obliger l'Etat membre concerné à les exporter. La CJCE a procédé ainsi en ce qui concerne l'allocation de maternité laquelle a été requalifiée implicitement de prestation de maternité classique, relevant dès lors du règlement 1408/71.

A cet égard il importe de mettre en exergue que les prestations ou indemnités qui selon le droit national ont telle ou telle finalité sont souvent différemment interprétées par la CJCE sans qu'elle ne se soucie des effets sur la cohérence intrinsèque du droit concerné qui peut être complètement anéanti.

Tableau No 9: Montant de prestations familiales exportées en 2004

Prestation	Nombre d'allocations 2004	Montant total versé	Taux des bénéficiaires résidents	Taux des bénéficiaires non-résidents	Variation en % du montant total versé 2002/2004	Nombre d'allocations exportées	Montant exporté 2004
Allocation de maternité	1.527	4,4 millions EUR	Nationaux: 37% (2003) Non-nationaux: 63% (2003)	–	-1,86%	Non exportée	Non exportée
Allocation de naissance	5.161 (2ème tranche)	8,3 millions EUR	Nationaux: 45% (2003) Non-nationaux: 55% (2003)	–	-1,53%	(L'exportation n'a démarré qu'en 2005)	(L'exportation n'a démarré qu'en 2005)
Allocation d'éducation	10.247	70 millions EUR	63%	34%	-0,43%	3.759	31,9 millions EUR
Allocation de rentrée scolaire	120.032	31,9 millions EUR	60% (2003)	40% (2003)	3,9%	46.000 (2003)	12,1 millions EUR (2003)
Allocation familiale	171.793 (enfants)	607,1 millions EUR	60% (*)	40% (*)	2,76%	56.402 enfants	245,2 millions EUR
Indemnité de Congé parental	2.973	50,4 millions EUR	55%	45%	2,06% (*) 7,27% (**)	1.301	22,9 millions EUR
Total		772,1 millions EUR					312,1 millions EUR

Source: CNPF

(*) par rapport aux montants versés

(**) par rapport au nombre d'indemnités

Les règles d'application sont soumises à un processus de mutation du fait que, peu à peu, la CJCE qualifie ou requalifie toutes les prestations introduites par les différents Etats membres en fonction des finalités qu'elle attribue elle-même à ces prestations.

Dès lors, si les prestations donnant lieu à des problèmes d'application sont principalement l'allocation de maternité, l'allocation de naissance et l'allocation d'éducation, des problèmes sérieux sont également rencontrés dans l'application de l'allocation de rentrée scolaire et même au niveau de l'allocation familiale dont les règles sont régulièrement réadaptées au vue de l'évolution de la jurisprudence.

Le risque de voir s'accroître les dépenses budgétaires futures surtout en direction d'une exportation des prestations est donc réel et dépend dans une large mesure des évolutions et interprétations des textes communautaires.

Il appert que cette évolution à multiples facettes rend au moins nécessaire une adaptation régulière des dispositions légales régissant les prestations familiales et notamment les allocations familiales afin de garder la gestion y afférente dans un certain équilibre.

1.6. Evolution du budget social et participation étatique dans le financement de la sécurité sociale

1.6.1. Contrôler l'évolution des dépenses de protection sociale

Afin de garantir un système de protection sociale équitable généreux et de maintenir la cohésion sociale, il faut au préalable s'assurer que les entreprises peuvent travailler de manière compétitive, condition sine qua non pour qu'elles puissent créer la richesse à distribuer par après. Un élément important dans ce contexte sont les charges patronales destinées à la sécurité sociale. Aux yeux de la Chambre des Métiers, la compétitivité des entreprises est menacée dès que le système de protection sociale sort des limites des possibilités du financement à long terme⁹. Le financement actuel est basé sur certaines sources de financement précaires car basé sur des niches de souveraineté souvent contestées au niveau communautaire.

Or la Chambre des Métiers doit constater que tant le régime des pensions que l'assurance maladie rencontreront à l'avenir ou rencontrent dès à présent des problèmes de financement. Ainsi, avant de rechercher de nouvelles sources de financement, il y a lieu de confirmer l'accord tripartite selon lequel les cotisations sociales ne seront plus augmentées et de contrôler plus sévèrement la progression des dépenses de l'assurance maladie et de ne plus introduire de nouvelles prestations ou hausses de pensions, mais au contraire de diminuer les prestations et partant les charges du régime général.

Ceci est d'autant plus judicieux que ces deux branches de la sécurité sociale seront soumises à moyen terme aux effets du vieillissement de la population, déficit démographique qui jusqu'à présent a pu être pallié par l'afflux massif de jeunes frontaliers.

En ce qui concerne l'assurance pension, la Chambre des Métiers renvoie par ailleurs à la demande des organisations patronales au professeur Fontagné de compléter le tableau de bord sur la compétitivité de l'économie nationale par un indicateur mesurant la soutenabilité financière à long terme du régime de pensions luxembourgeois.

Quant à l'assurance maladie, la Chambre des Métiers réitère ses critiques concernant le relèvement récent du taux de cotisation à charge des entreprises et rappelle que l'option retenue est contraire au dernier accord tripartite, qui excluait toute nouvelle hausse des coûts patronaux, donc également des charges sociales. Toute nouvelle augmentation diminue d'autant la propension à embaucher des entreprises. C'est d'ailleurs en ce sens que les chambres professionnelles patronales ont adressé une proposition de loi au Ministre d'Etat tendant à plafonner le taux des cotisations à charge des entreprises et à créer ainsi un préalable à une véritable politique de maîtrise du coût. En effet, celle-ci n'a trop souvent pas abouti dans le passé alors qu'en cas de désaccord entre partenaires sociaux en la matière, le Ministre de la sécurité sociale se voyait contraint de relever le taux de cotisation. La proposition en question a justement pour but de couper cet automatisme et forcer tous les acteurs à souscrire véritablement à une politique de maîtrise des coûts, telle qu'elle est inscrite au Code des Assurances Sociales. La Chambre

⁹ voir à ce sujet: Contribution de l'UEL au Pacte pour l'innovation et la croissance et au Plan d'action national 2005-2008, UEL, Septembre 2005

des Métiers demande au Gouvernement de réserver la suite voulue à cette initiative commune des chambres professionnelles patronales.

La Chambre des Métiers doit constater que tant l'assurance maladie que le régime légal d'assurance pension connaîtront probablement à plus ou moins brève échéance des problèmes de financement de taille.

Assurance pension:

Dans le domaine de l'assurance pension, l'intervention principale de l'Etat au niveau des pensions se fait à raison d'un tiers des cotisations. La participation de l'Etat dépend donc essentiellement de la progression de la masse des revenus cotisables. En 2004, les cotisations des pouvoirs publics ont affiché un montant de 804,5 millions d'euros par rapport à un montant de 761,1 millions d'euros en 2003. Même si les chiffres définitifs pour l'exercice 2005 ne sont pas encore connus, il semble que cette progression va se poursuivre pour l'exercice en cours et les exercices subséquents.

Le tableau No 10 illustre à quel rythme certains crédits augmentent en 2006. Ainsi, l'article 18.0.42.000 „Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations“ enregistre une hausse de 8,79% entre 2005 et 2006.

Tableau No 10: Sélection d'articles budgétaires du Ministère de la Sécurité Sociale (Sections 17.5, 18.0, 18.1)

(en milliers d'euros)

<i>Article</i>	<i>Libellé</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Var. 2006/2005</i>
17.5.42.000	Participation aux frais des prestations de maternité : prestations en espèces	75.050	82.000	9,26%
17.5.42.001	Participation aux frais des prestations de maternité : prestations en nature	25.991	27.834	7,09%
17.5.42.002	Participation aux frais de fonctionnement de l'assurance maladie-maternité au titre des prestations de maternité et des prestations au titre du congé pour raisons familiales	3.860	3.640	-5,7%
17.5.42.003	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature	437.000	500.400	14,51%
17.5.42.005	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces – C.A.S., article 29, alinéa 1c.	15.709	16.700	6,31%
17.5.42.006	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces – C.A.S., article 29, alinéa 1b.	1.360	1.480	8,82%
17.5.42.007	Participation de l'Etat au financement de l' assurance dépendance	111.910	140.000	25,10%
18.0.42.000	Participation des pouvoirs publics dans le financement de l' assurance pension : cotisations	828.200	901.000	8,79%
18.0.42.001	Participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension: cotisations dues au titre du congé parental	8.426	8.757	3,93%
18.0.42.002	Participation de l'Etat aux frais de prestations: prise en charge des majorations proportionnelles résultant des périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales	–	5.270	–

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
18.1.42.000	Association d'assurance contre les accidents , section industrielle – Participation aux frais de prestations: prise en charge d'un tiers des dépenses d'adoption et d'ajustement des rentes (articles 98 et 100 du code des assurances sociales)	13.410	12.410	-7,46%
18.1.42.001	Association d'assurance contre les accidents , section industrielle – Prise en charge des dépenses provenant d'accidents visés par les articles 90 ancien et nouveau du Code des assurances sociales	3.954	4.460	12,80%
18.1.42.002	Association d'assurance contre les accidents , section agricole et forestière – Participation aux frais de prestations	1.527	1.559	2,10%

Tableau No 11: Sections du Ministère de la Sécurité Sociale qui ne seront plus effectives en 2006 (en milliers d'euros)

Sections	2004	2005	Var. 2005/2004
Centre commun de la sécurité sociale Total de la section 18.2	4.502	5.061	12,42%
Office des assurances sociales Total de la section 18.4	5.940	7.170	20,71%
Caisse de pension des employés privés Total de la section 18.5	3.136	3.427	9,28%
Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels Total de la section 18.6	613	653	6,53%
Caisse de pension agricole Total de la section 18.7	314	388	23,57%
Total	14.505	16.699	15,13%

D'après la législation actuellement en vigueur l'Etat assume la moitié des frais administratifs des caisses de pension, de l'association d'assurance contre les accidents et du centre commun de la sécurité sociale. Il met par ailleurs à leur disposition des locaux convenablement meublés et supporte les frais d'entretien, de chauffage et d'éclairage. A partir de l'exercice 2006, il est prévu que les frais administratifs soient intégralement à charge de ces institutions sociales. En corollaire, l'autonomie des gestionnaires des différents établissements publics se trouve renforcée, alors qu'ils peuvent déterminer dans le cadre de leurs budgets internes l'intégralité de leurs frais de gestion, sous réserve d'approbation de l'autorité de tutelle.

La Chambre des Métiers tient à mettre en évidence que l'augmentation des frais administratifs en 2005 des sections repris sous le tableau No 11 a été substantielle avec 15,13%. Dès lors, à partir de 2006, le coût total de 16,7 millions d'euros ne sera plus à charge du budget de l'Etat, ce qui représentera une économie substantielle pour le projet de budget 2006.

Assurance maladie:

Etant donné que l'Etat assume trente-sept pour cent des cotisations dues au titre des soins de santé, sa participation dépend, d'ailleurs comme en matière d'assurance pension, essentiellement de la progression de la masse des revenus cotisables. En matière de prestations en espèces, l'Etat prend en charge dix pour cent des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires. Une augmentation de cette participation, dépassant la croissance de la masse cotisable afférente, ne résulte dès lors qu'en cas d'une éventuelle hausse des cotisations décidée par l'assemblée générale de l'union des caisses de maladie.

Pour l'assurance maladie le tableau No 10 illustre également à quel rythme certains crédits vont augmenter en 2006. Ainsi, l'article 17.5.42.003 „Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature“ enregistre une hausse de 14,51% entre 2005 et 2006.

Assurance dépendance:

Pour l'exercice 2004, la contribution au financement de l'assurance dépendance à charge du budget de l'Etat a été ramenée à titre exceptionnel par la loi budgétaire du 19 décembre 2003 à quarante pour cent des dépenses totales. A partir de l'exercice 2005 cette contribution a de nouveau été portée à quarante-cinq pour cent. Cette refixation à son niveau normal se traduit naturellement par une augmentation des dépenses budgétaires. L'accroissement du crédit résulte pour l'essentiel de la revalorisation de la dépense de l'exercice 2005 sur base de l'évolution constatée en 2004 (Tableau No 10: l'article 17.5.42.007 „Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance“ enregistre une hausse de 25,10% entre 2005 et 2006).

Il est un fait qu'au cours de l'exercice 2004, l'assurance dépendance a pour la première fois enregistré un déficit s'élevant à 22,3 millions d'euros. La cause de cette évolution est l'explosion des dépenses.

Dépenses courantes totales:

Finalement il importe de mentionner que le Ministère de la Sécurité sociale dans sa totalité enregistre une hausse des dépenses courantes de 10,38%, qui se situe au-dessus de la moyenne générale des dépenses envisagées pour 2006.

1.6.2. Adaptations structurelles du système d'assurance maladie

La soutenabilité financière à long terme et l'efficacité-coût du système d'assurance maladie ne pourront être garanties que par des adaptations structurelles du côté des dépenses. Il importe partant de:

- maîtriser les coûts en définissant notamment l'utile et le nécessaire en matière de prestations médicales et d'infrastructures hospitalières;
- réexaminer le système des participations des assurés aux prestations tout en tenant compte de la capacité contributive des assurés;
- renforcer le contrôle des prestataires de soins de santé, des malades et des prescripteurs;
- préparer un nouveau plan hospitalier visant à mettre un terme à la course effrénée des services hospitaliers à la dotation en infrastructures et en matériel médical. Il appartient aux pouvoirs publics de maîtriser le développement de l'offre de soins hospitaliers en tenant compte des besoins nationaux;
- promouvoir les systèmes d'assurance maladie complémentaires.

1.6.3. Adaptations structurelles du système d'assurance pension

Vu la structure des assurés, le régime légal d'assurance pension sera confronté à des décaissements importants qui se feront sentir à partir respectivement de 2012 et de 2020 selon le scénario lié à l'évolution de l'emploi, tel qu'il résulte de l'étude du Bureau International du Travail (BIT) établi en 2001. Afin de parer à temps à cet excédent structurel futur des dépenses il convient de:

- limiter le niveau des prestations et les droits à acquérir par les assurés à l'avenir. (Ne pas procéder à ces ajustements serait non seulement contraire à toute logique de solidarité équitable entre générations, mais compromettrait définitivement la pérennité du régime actuel et plus particulièrement son niveau résiduel élevé de prestations);
- examiner la situation financière du régime des pensions à des intervalles plus rapprochés;
- revenir sur les décisions prises lors du „Rentendesch“ en 2001 alors que les réalités économiques vécues pendant quatre années de suite n'ont pas été en ligne avec les paramètres qui servaient de base aux conclusions y arrêtées majoritairement;
- revoir les dispositions de la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension (2e pilier).

1.7. Instaurer un Salaire Minimum Formation

Selon le professeur Fontagné¹⁰, la „*trop grande proportion de salariés payés [au salaire social minimum] traduit un dysfonctionnement du marché du travail, et exclut de l'emploi les travailleurs dont la productivité est la plus faible, c'est-à-dire inférieure au niveau du salaire minimum*“.

La Chambre des Métiers partage le constat effectué par le professeur Fontagné sur les effets néfastes du niveau élevé du SSM sur la compétitivité des entreprises et sur la situation de l'emploi¹¹. L'idée contenue dans le rapport qui consiste, à la fois, à affranchir les entreprises d'une partie du salaire n'ayant pas de contrepartie en termes de valeur ajoutée et à former les salariés en question pour justifier le montant du salaire social minimum, doit être saluée. Voilà pourquoi la Chambre des Métiers propose d'engager une réflexion au sujet de la dissociation entre le coût du travail pour l'entreprise et le revenu pour le salarié.

Ce n'est pas l'existence en soi d'un salaire social minimum qui fait problème, mais son niveau et son agencement par structures d'âge et de qualification alors que ceux-ci ont pour effet qu'une proportion importante de salariés sont rémunérés à des conditions hors marché. Cette analyse fait dire au professeur Fontagné que le système du salaire minimum tel que pratiqué au Luxembourg s'est écarté de son objectif redistributif pour poser non seulement des problèmes de compétitivité à des activités à forte intensité en main-d'œuvre non qualifiée (commerce, bâtiment, ...) en concurrence au sein de la Grande Région mais encore pour aggraver les problèmes d'employabilité des résidents au Luxembourg avec une portée néfaste pour la cohésion sociale.

Dans son rapport le professeur Fontagné propose d'instaurer un Salaire Minimum Formation (SMF) pour assurer l'employabilité des salariés les moins qualifiés et donc des moins productifs. En effet la trop grande proportion de salariés payés au salaire social minimum traduit un dysfonctionnement du marché du travail et exclut du marché du travail les travailleurs dont la productivité est la plus faible, c'est-à-dire ceux dont la productivité est inférieure au salaire social minimum. Le SMF à charge de l'entreprise sera de 80% pour une charge de travail équivalant à 4/5e du temps de travail normal. La différence serait versée par l'Etat sur production d'un certificat de participation à une formation qualifiante pendant le 1/5e du temps restant. Ainsi le salarié travaillerait 80% du temps en entreprise. Cette période serait rémunérée par l'entreprise à 80% du SSM (dont 75% à charge de l'employeur et 25% à charge de l'Etat), les 20% du temps restant seraient consacrés à une formation qualifiante financée par l'Etat sous forme de chèque formation avec des contrôles de qualité et de rendement stricts.

Les propositions du professeur Fontagné ont l'avantage de lier les éléments négatifs du coût du travail des moins qualifiés à une amélioration de leur qualification et par conséquent à une augmentation de la productivité et de la compétitivité sans toucher au niveau du SSM.

Le système proposé dispose, à première vue, d'avantages certains pour l'amélioration de la compétitivité des entreprises qui disposeront à moyen terme de collaborateurs ainsi mieux formés et pour le développement des compétences du salarié, en favorisant son insertion ou réinsertion professionnelle.

Si la piste de réflexion avancée par le professeur Fontagné mérite qu'on y accorde le maximum d'attention, la Chambre des Métiers estime qu'il faudra être vigilant quant aux modalités pratiques de mise en œuvre du SMF.

En effet, en pratique le système proposé pourrait vite devenir une usine à gaz, difficilement gérable et ajoutant encore aux charges administratives des entreprises. En outre le problème de la formation sur le tas et de la formation non codifiée ou non structurée très répandue dans les PME et notamment les entreprises artisanales et commerciales, serait à prendre en compte dans un tel système.

En guise de conclusion, la Chambre des Métiers estime qu'une baisse du coût du SSM à charge des employeurs est une condition sine qua non pour rétablir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, lesquelles se trouvent le plus souvent exposées à une forte concurrence de la part des entreprises de la Grande Région. De plus, un SSM sensiblement plus élevé au Luxembourg que dans les

¹⁰ Lionel Fontagné, Compétitivité du Luxembourg. Une paille dans l'acier. Rapport pour le Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur du Grand-Duché de Luxembourg, 2004, Luxembourg.

¹¹ voir à ce sujet: Contribution de l'UEL au Pacte pour l'innovation et la croissance et au Plan d'action national 2005-2008, UEL, Septembre 2005.

pays limitrophes est un incitatif puissant pour les frontaliers pour chercher un travail au Luxembourg et concurrencer les résidents souvent moins bien formés.

Un plus juste rapport entre productivité et niveau du salaire social minimum s'impose par ailleurs afin de ne pas exclure définitivement une partie de la population du marché du travail, voire afin de prévenir des délocalisations de certains types d'activités à faible valeur ajoutée vers d'autres pays. La Chambre des Métiers partage aussi l'idée d'un SMF tant que le système préconisé ne deviendra pas obligatoire et qu'il restera facultatif pour les deux parties, idée qui nécessite néanmoins d'être affinée et précisée.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers exige une abolition pure et simple des agencements et automatismes intégrés dans le système du salaire social minimum, tel le salaire minimum pour qualifiés et les ajustements périodiques. Ces systèmes font qu'une partie de plus en plus importante de salariés sont rémunérés suivant des conditions hors marché. Il serait indiqué, le cas échéant, de soumettre à un examen les dispositions déjà existantes dans nombre de législations venant en aide aux plus faibles dans le but d'en augmenter l'efficacité. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers renvoie également au chapitre 1.2.9. ci-dessus intitulé „Moduler l'échelle mobile des salaires“. La Chambre des Métiers est d'avis que le corollaire de l'augmentation de l'allocation de chauffage devrait être la neutralisation des hausses des prix des produits pétroliers dans le système de l'échelle mobile des salaires.

1.8. Deuxième cas-type d'analyse coûts-efficacité: Instruments favorisant l'employabilité et mesures en faveur de l'emploi

Etant donné les perspectives peu encourageantes, la politique de l'emploi du Gouvernement devra faire face à des dépenses courantes supérieures aux années précédentes visant à soutenir les instruments multiples de lutte contre le chômage et de réinsertion sur le marché de l'emploi.

En 2006, le montant versé au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités enregistre une augmentation de 11,29%. D'autre part, le fonds pour l'emploi sera doté de 50 millions d'euros en 2006 (en 2005: 10 millions d'euros) en guise d'alimentation financière supplémentaire.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit pour 2006 des dépenses pour un montant d'environ 379 millions d'euros (en 2005: 346 millions d'euros) au titre du fonds pour l'emploi, ce qui représente une hausse de 9,54% (ou de 22,26% en comparaison avec 2004). Au niveau des seules dépenses courantes, le total de la section 16.5. „Fonds pour l'emploi“ se démarque par une augmentation substantielle de 28,42%.

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

Dans ce même contexte, il importe de relever que le projet de loi en matière de lutte contre le chômage tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives sociales en faveur de l'emploi et les entreprises sans toutefois couper le cordon ombilical qui lie les initiatives aux financements publics permanents et de toutes sortes. Pour se convaincre du bien-fondé des craintes exprimées par les entreprises en ce qui concerne la concurrence déloyale que livrent les initiatives, il suffit de comparer les moyens budgétaires alloués aux entreprises par le biais de la loi-cadre classes moyennes à ceux destinés aux initiatives.

Alors que les PME artisanales, commerciales et autres occupent environ 140.000 personnes et assurent en grande partie la formation professionnelle des jeunes, les moyens budgétaires leur alloués (Crédits loi-cadre classes moyennes au budget de l'Etat 2006: environ 9,5 millions d'euros) n'atteignent même pas le tiers des moyens destinés aux initiatives occupant (Moyens financiers du Fonds pour l'emploi destinés aux initiatives sociales en 2006: environ 32,6 millions d'euros).

Il importe par ailleurs de mentionner que le Ministère du Travail et de l'Emploi dans sa totalité enregistre une hausse des dépenses courantes de 39,80%, ce qui se situe largement au-dessus de la moyenne générale des dépenses envisagée pour 2006.

Tableau No 12: Sélection d'articles budgétaires du Ministère du Travail et de l'Emploi (Section 16.4) (en milliers d'euros)

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
16.4.93.000	Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) Détail: 1) Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités 52.000 2) Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques 50.130 Total: 102.130	91.770	102.130	11,29%
16.4.93.001	Dotations extraordinaires du fonds pour l'emploi (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	10.000	50.000	400,00%

Tableau No 13: Regroupement comptable: Ministère du Travail et de l'Emploi (en milliers d'euros)

Code	Classes de compte	2005	2006	Var. 2006/2005
31	Subventions d'exploitation	13.323	17.288	29,76%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	8.294	10.494	26,53%

1.8.1. Estimation du coût d'un chômeur respectivement du coût de l'inactivité

Dans le présent chapitre, la Chambre des Métiers procède à une analyse sommaire du coût du chômage au Luxembourg et des instruments devant permettre de l'endiguer.

Il faut constater d'emblée que si la politique de lutte contre le chômage a sa raison d'être, elle ne fait cependant que combattre les symptômes d'un problème structurel dont les causes ne sont pas à rechercher dans une création d'emplois insuffisante. La raison principale du chômage réside dans le manque de qualification des demandeurs d'emplois: au mois d'août 2005, 50% de la population de chômeurs était classée dans la catégorie „niveau inférieur“, en d'autres termes, ces personnes avaient uniquement accompli la scolarité obligatoire. D'autres causes, qui sont pourtant difficilement quantifiables, sont à rechercher au niveau des mentalités et comportements: par exemple des déficiences au niveau des compétences sociales, un manque de flexibilité en ce qui concerne la nature des travaux et/ou des horaires proposés, un manque de mobilité, etc.

Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers a tenté d'estimer le coût généré par un chômeur pris individuellement. L'évaluation des coûts globaux comprend aussi bien les indemnités versées aux bénéficiaires que les frais de fonctionnement des administrations et organisations en charge de l'encadrement de ces personnes.

Tableau No 14: Estimation du coût d'un chômeur
(indemnisé, en mesure pour l'emploi ou bénéficiaire du RMG non dispensé par l'ADEM)

<i>Dépenses liées au chômage</i>	2003	2004
1. Fonds pour l'emploi		
A. Dépenses générales		
1 a. Indemnités de chômage		
1. Chômage complet	89.673.601	108.407.866
2 b. Actions pour combattre le chômage des jeunes	20.058.545	23.216.357
3 c. Actions en faveur de l'emploi	97.701.474	114.916.761
B. Dépenses liées au secteur de la sidérurgie		
4 2. Chômage partiel alternatif	12.985.760	9.204.598
5 = 1+2+3+4 Total – Fonds pour l'emploi	220.419.380	255.745.582
2. Administration de l'emploi (poste 16.1.)		
6 ADEM: frais de fonctionnement	8.881.265	9.870.559
7 = 6x13 ADEM – quote-part des chômeurs indemnisés et en mesure	6.729.766	7.493.439
8 = 5+7 Total - ADEM	227.149.146	263.239.021
3. RMG (poste 12.9.)		
9 RMG pour non-dispensés	14.450.185	15.870.218
10 fonctionnement SNAS pour non-dispensés	494.663	513.077
11 = 9+10 Total – RMG	14.944.848	16.383.295
12 = 8+11 Total – ADEM + RMG	242.093.994	279.622.315
<i>Nombre de chômeurs</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
13 Chômeurs indemnisés	3.938	4.709
14 Bénéficiaires de mesures pour l'emploi	2.931	3.197
15 RMG – non dispensés de l'ADEM	1.101	1.138
16 = 13+14+15 Chômeurs indemnisés, mesures pour l'emploi + RMG non-dispensés	7.970	9.044
17 Total demandeurs d'emplois inscrits	10.518	11.913
18 = 16/17 Quote-part des chômeurs indemnisés, en mesure ou bénéf. RMG	75,8%	75,9%
19 = 12/16 Coût par chômeur indemnisé, ou en mesure, bénéficiaire RMG non dispensé	30.376	30.918

En ce qui concerne les prestations financières, l'estimation tient compte notamment des indemnités de chômage versées à travers le Fonds pour l'emploi et du revenu minimum garanti (RMG) payé par le Service national d'action sociale (SNAS).

Au niveau des personnes prises en compte pour déterminer le coût par chômeur des ajustements ont dû être faits, alors que la Chambre des Métiers considère ici uniquement les personnes à la recherche d'un emploi et générant directement un coût au niveau du budget de l'Etat, à savoir les chômeurs indemnisés, les bénéficiaires de mesures pour l'emploi, et les bénéficiaires du RMG non dispensés par l'ADEM.

En ce qui concerne les frais de fonctionnement, la Chambre des Métiers a pris en considération les dépenses générées par l'ADEM elle-même, mais uniquement pour la quote-part des chômeurs indemnisés, des bénéficiaires de mesures pour l'emploi et des bénéficiaires du RMG non dispensés par l'ADEM. Au niveau du SNAS, la Chambre des Métiers considère les frais de fonctionnement de ce service en y appliquant la quote-part des bénéficiaires du RMG non dispensés par l'ADEM. En plus, les frais générés par l'ensemble des mesures pour l'emploi, financées à travers le Fonds pour l'emploi, sont pris en compte.

De cette évaluation il ressort que le coût par chômeur s'élève à quelque 30.918 euros en 2004. En simplifiant quelque peu, on peut donc affirmer qu'une tranche de 1.000 chômeurs représente un coût de 3.091.800 euros.

Etant donné que l'évaluation précédente sous-estime le coût du phénomène pris dans son entièreté, la Chambre des Métiers a procédé à une analyse, certes superficielle, mais donnant des indications intéressantes quant au coût de l'inactivité. En effet, dans le calcul antérieur on n'a pas tenu compte des frais indirects générés par les demandeurs d'emploi non indemnisés et non bénéficiaires d'une mesure pour l'emploi, ainsi que des personnes bénéficiaires du RMG, mais dispensées par l'ADEM.

Tableau No 15: Estimation du coût de l'inactivité

	2003	2004
Fonds pour l'emploi	220.419.380	255.745.582
ADEM: frais de fonctionnement	8.881.265	9.870.559
RMG	90.375.996	96.852.955
SNAS: frais de fonctionnement	3.093.778	3.131.212
Total	322.770.419	365.600.308
coût par habitant	720	810
coût par personne occupée	1.097	1.212

Source: Ministère des Finances, STATEC, Chambre des Métiers (calculs)

En additionnant tout simplement les frais de fonctionnement de l'ADEM et du SNAS, ainsi que les dépenses du Fonds pour l'Emploi en relation avec le chômage et le montant global versé au titre du RMG, la Chambre des Métiers parvient à un coût global de 366.000.000 euros en 2004. Lorsqu'on divise ce coût par le nombre d'habitants du pays, le coût de l'inactivité par habitant s'établit à 810 euros en 2004. En rapportant le coût au nombre de personnes occupées, le coût de l'inactivité passe à 1.212 euros par personne.

Au-delà du coût direct, il faut se rendre compte que ces dépenses présentent également un coût d'opportunité du fait que les fonds nécessaires pour couvrir le coût de l'inactivité ne peuvent être utilisés pour le financement d'activités à caractère stratégique, comme la recherche et l'innovation, les investissements en infrastructures etc.

1.8.2. La réforme de l'ADEM: une nécessité absolue

La Chambre des Métiers regrette que les responsables politiques se contentent de commanditer à intervalles réguliers des audits tendant à analyser le fonctionnement des services de l'ADEM et d'émettre des propositions pour l'améliorer, alors que la plupart des recommandations du dernier rapport datant de 1996 n'ont pas encore été mises en œuvre¹². La réalisation d'un nouvel audit constitue, aux yeux de la Chambre des Métiers, une perte de temps et d'argent.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre des Métiers se permet de rappeler quelques critiques soulevées par ledit audit:

„le fonctionnement de l'ADEM n'est plus adapté à un environnement et à un contexte économique qui s'est considérablement transformé ces dernières années. (...)

„Ils [les clients de l'ADEM] souhaitent voir en l'ADEM un véritable partenaire dans la lutte contre le chômage, capable de les servir et de les conseiller.“

„L'ADEM ne sait pas répondre à ces attentes et exigences. Elle est soumise à des contraintes structurelles fortes, conséquences de la loi ou de son statut d'administration publique. Elle focalise l'essentiel de son énergie sur les contrôles, parfois sur la répression, et non sur la persuasion et la coopération. L'infrastructure, l'organisation, les outils, notamment informatiques, et les moyens humains ne sont pas adaptés pour délivrer le service que ses „clients“ attendent d'elle.“

„Il n'est donc pas étonnant que l'ADEM soit critiquée par la quasi-totalité des personnes que nous avons rencontrées:

- la qualité des prestations ne serait pas à la hauteur des attentes, surtout en matière de placement et de gestion des permis de travail,

¹² Administration de l'Emploi/Audit de l'organisation et du fonctionnement de l'administration; Rapport final, décembre 1996; Fiduciaire Générale de Luxembourg

- l'ADEM connaîtrait insuffisamment les demandeurs d'emploi et les besoins des entreprises,
- les infrastructures logistiques et techniques ne permettraient pas un service client adapté ni une gestion optimale du portefeuille des offres d'emplois,
- les compétences du personnel ne seraient pas en adéquation avec le travail demandé,
- l'information diffusée par l'ADEM serait insuffisante¹³.

L'audit ne s'est évidemment pas contenté à détecter des déficiences au niveau du fonctionnement de l'administration, mais émet également des recommandations concrètes destinées à y pallier:

- „...“
- la réorganisation de l'administration en une structure (...) disposant d'une plus grande autonomie mais en revanche responsabilisée sur des objectifs mesurables,
 - le renforcement quantitatif et qualitatif des moyens humains sous forme de recrutements et de programmes de formations,
 - la réalisation d'investissements significatifs, notamment technologiques, pour améliorer la gestion du portefeuille des offres d'emplois, celles des demandes d'emplois et les assignations qui en résultent,
 - l'amélioration significative du service, de l'accueil et de la communication „client“.

Selon nombre d'entreprises artisanales, qui constituent pourtant une partie de la clientèle de l'ADEM, et selon les informations internes dont dispose la Chambre des Métiers, la plupart des problèmes identifiés par l'audit conduit en 1996 subsistent et la majeure partie des recommandations émises par l'auditeur n'ont pas été implémentées.

Par conséquent, la Chambre des Métiers estime que, plutôt que de commanditer un nouvel audit résultant en une perte de temps et d'argent, il s'agirait de mettre en œuvre les recommandations de l'audit de 1996.

1.8.3. Augmenter les incitatifs au travail en éliminant les trappes à l'inactivité

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

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande s'il ne fallait pas introduire des indemnités de chômage à caractère dégressif, c'est-à-dire que l'indemnité diminue dans la mesure où la durée du chômage se prolonge.

1.8.4. Apporter des mesures correctives aux mesures pour l'emploi

Certaines mesures sont détournées de leur objectif primaire qui est l'insertion des demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail pour ne constituer qu'une voie de garage. Un exemple concret cité par le Premier Ministre dans sa déclaration politique générale du 12 octobre 2005 est le contrat d'auxiliaire temporaire au sein du secteur public:

„Nous sommes bien évidemment prêts à soumettre les instruments de création d'emplois existants à un examen critique au sein de la Tripartite et du Comité permanent pour l'emploi. Nous constatons souvent, non sans mécontentement, que dans beaucoup de cas, les mesures de création d'emplois dites actives, notamment celles qui relèvent de l'Etat ou des communes, n'entraînent pas de progrès en termes d'aptitude à occuper un emploi, mais une passivité accrue dans la recherche d'un nouvel emploi. C'est pourquoi il faut se demander s'il n'y a pas lieu de revoir à la baisse les indemnités relativement élevées liées à ces emplois temporaires. Beaucoup de personnes, surtout beaucoup de jeunes personnes, qui occupent de tels emplois temporaires auprès de l'Etat ou d'une commune font tout pour y rester définitivement. Elles arrêtent de chercher un autre emploi. Or ces emplois à caractère temporaire ne doivent pas dégénérer en emplois „stationnement“ qu'on n'est plus prêt à

¹³ Administration de l'Emploi/Audit de l'organisation et du fonctionnement de l'administration; Rapport final, décembre 1996; Fiduciaire Générale de Luxembourg; pp. 5 et 6.

quitter une fois qu'on en a bénéficié. C'est un point sur lequel nous allons discuter avec les partenaires sociaux.

La Chambre des Métiers ne peut que souscrire aux vues exprimées par Monsieur le Premier Ministre, mais elle est d'avis que l'ensemble des mesures pour l'emploi devra être soumis à un examen critique.

1.8.5. Augmenter la transparence des instruments de lutte contre le chômage

Mis à part les instruments liés au RMG, les dépenses du Fonds pour l'emploi révèlent la complexité d'un arsenal de mesures ayant été mises en place pour combattre le chômage. Un inventaire sommaire donne les résultats suivants:

- dépenses sans cofinancement communautaire: 18 postes
- dépenses sans cofinancement communautaire (initiatives sociales en faveur de l'emploi): 7 postes
- dépenses avec cofinancement communautaire: le projet de budget 2006 ne présentant pas de ventilation de ces dépenses, il faut constater que le projet de budget de 2005 prévoyait 36 mesures.

Or, il semble évident que dans la mesure où le nombre d'instruments poursuivant le même objectif, à savoir la lutte contre le chômage, augmente, le nombre de doubles emplois et d'abus monte également.

1.8.6. Redéfinir les critères d'acceptabilité d'un emploi

Pour la Chambre des Métiers une analyse critique des critères d'acceptabilité d'un emploi par un chômeur s'impose en vue d'augmenter la flexibilité des demandeurs d'emploi en ce qui concerne les postes de travail leur proposés. Il est inacceptable qu'un demandeur d'emploi refuse un poste de travail au motif que le travail par équipes aurait des répercussions défavorables sur sa vie privée ou que le lieu de travail serait trop éloigné de son domicile.

Pour garantir l'efficacité de ces mesures, des sanctions comme la suppression temporaire de l'indemnité de chômage devraient accompagner le durcissement des critères d'acceptabilité.

1.8.7. Encourager le travail intérimaire

Il est un fait que la majorité des intérimaires sont des travailleurs frontaliers et que les résidents délaissent cette forme de travail qu'ils associent à un statut de précarité. Or, il est indéniable que le travail intérimaire constitue un pont vers le marché de travail primaire, en ce que les contrats de missions confèrent au travailleur une certaine expérience, et que, en tout état de cause, le fait qu'une personne occupe un travail intérimaire prouve qu'elle ne se résout pas à l'inactivité, mais qu'elle tente au contraire à décrocher un contrat de travail traditionnel.

Dans cette optique, la Chambre des Métiers est d'avis que le travail intérimaire devrait être promu et encouragé par l'ADEM et les responsables politiques, au lieu d'être décrié par une large part de la classe politique.

*

2. POLITIQUE QUALITATIVE EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET NOTAMMENT DES PME

2.1. L'innovation, condition sine qua non de la compétitivité des entreprises

La Chambre des Métiers est d'avis que l'innovation représente aujourd'hui un facteur de réussite essentiel pour toute entreprise permettant d'accroître la compétitivité et d'assurer une forte présence sur les marchés nationaux et internationaux. L'innovation et le transfert de technologies tout comme la Recherche & Développement technologique deviennent des éléments stratégiques également pour le responsable d'une entreprise de taille petite ou moyenne, qui doit sans cesse mettre en question et repenser tous les modes de fonctionnement au sein de son entreprise.

2.1.1. Importance de l'innovation en vue de soutenir la croissance économique

Dans un environnement économique difficile où la création d'emplois joue un rôle prédominant, le concept d'esprit d'entreprise gagne en importance. Or, la promotion de l'esprit d'entreprise ne peut se

faire que si parallèlement l'accent est mis sur l'importance capitale de la compétitivité et du caractère innovant des PME.

La Commission européenne soutient et appuie fortement, depuis la Stratégie de Lisbonne, l'importance de l'innovation dans le contexte économique actuel afin de garantir la croissance de l'économie européenne face à d'autres „grands“ de ce monde. Le développement d'une politique d'entreprises qui favorise la compétitivité des entreprises nécessite le renforcement d'une politique de l'innovation et notamment d'une politique de l'innovation orientée spécifiquement vers les petites entreprises au sein de notre économie.

En effet, au vu de la globalisation des marchés, les entreprises artisanales doivent réussir à faire face à une concurrence accrue, elles sont confrontées à des unités de production qui intègrent les meilleures technologies et qu'il faut réussir à suivre pour maintenir sa place sur le marché en question.

2.1.2. Aspects spécifiques liés à la taille des entreprises artisanales

Les PME ne disposent généralement pas d'unités de recherche, d'où se pose souvent le problème de l'accès à l'information en ce qui concerne les résultats de recherche et les dernières technologies développées. La coopération entre centres de recherche et entreprises, ainsi que la veille technologique visant à garantir le transfert de technologies et permettant aux entreprises d'innover, constituent donc des objectifs primordiaux. La Chambre des Métiers pense que des organes de liaison entre les PME et les organismes de recherche devraient être appuyés, d'une part en vue de permettre aux entreprises d'accéder à l'information et d'autre part en vue de présenter cette information de manière compréhensible aux chefs d'entreprise.

La flexibilité de ces derniers et l'esprit d'innovation constituent des facteurs essentiels pour une entreprise et surtout pour les entreprises artisanales. Le transfert de technologies et la veille technologique devant être facilités, les ressources nécessaires pour exploiter les nouvelles technologies et innovations et par conséquent créer des emplois devraient être mises à disposition. Les programmes de recherche orientés vers les PME doivent être soutenus; dans le même ordre d'idées, la coopération entre les PME luxembourgeoises et les infrastructures scientifiques et universitaires des régions limitrophes doit être développée.

Quand on parle d'innovation dans l'artisanat, il ne s'agit pas de la dernière invention d'un chercheur illuminé, mais d'une évolution constante, en fonction de la demande et du marché, en termes de produits et de processus comprenant le volet technique et humain. Une entreprise est innovante dès que le chef d'entreprise s'interroge sur la façon dont il pourrait exercer son métier de manière à améliorer son processus de production voire ses prestations de services, se démarquer face à la concurrence et augmenter son chiffre d'affaires.

Aucun métier n'échappe aux nouvelles technologies, notamment dans l'artisanat. Les foires et salons professionnels en témoignent clairement et permettent de constater à quel point les techniques évoluent dans tous les domaines. L'entreprise artisanale découvre, utilise et adapte les nouveaux matériaux et procédés de fabrication, de pose ou d'installation. Elle est à l'attente des nouveautés, et souvent les artisans sont les premiers à être formés à ces nouvelles technologies (p. ex. énergies renouvelables).

En même temps apparaissent de nouvelles spécialisations en liaison avec les nouveaux matériaux et technologies. La nouvelle liste des métiers et notamment les nouveaux métiers créés dans le groupe des métiers de la communication, du multimédia et du spectacle en témoignent plus particulièrement (métiers du son et de l'image, photographie numérique, optique, etc.). De même, l'industrie de pointe sous-traite aux entreprises artisanales des activités de haute technologie, comme notamment le traitement de surfaces, le génie climatique, etc.

L'innovation peut apparaître de plusieurs manières: sous forme d'une invention liée directement à la recherche, par la reprise d'une idée d'un autre secteur d'activité et adaptation pour l'utiliser dans ses propres processus de productions ou sur son propre marché, par avancées successives, par la recherche de nouveaux marchés inexploités en s'appuyant sur la réorientation de produits ou services existants, par une approche ou un concept nouveau, etc.

„Innovation“ est ici synonyme de créativité à tous les niveaux. Dès lors une approche innovation commence dans les esprits des chefs d'entreprise pour trouver son prolongement dans des approches mises en place au quotidien. Il importe dès lors de développer la capacité des entreprises à l'innovation et de les assister d'une part à financer les innovations, d'autre part à gérer de manière efficiente la mise en place de ces innovations.

2.1.3. Adaptation du „Régime spécial innovation“ de la nouvelle loi-cadre des classes moyennes aux réalités des PME

Etant donné cette définition très large que peut prendre la notion de „innovation“ dans le contexte des entreprises appartenant aux classes moyennes, notamment en relation avec les innovations au niveau des processus, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une définition pragmatique du champ d'action relatif à la recherche appliquée. Il faut en effet éviter de véhiculer des notions trop élitaires telles que la „Recherche & Développement“, vu que ces notions ne correspondent pas aux réalités vécues sur le terrain. Les PME, et plus particulièrement l'artisanat, mettent en œuvre des innovations durables et développent des initiatives de transfert de technologies qui doivent également faire partie des mesures soutenues par le nouveau régime.

En outre, la réorientation de la politique en matière de soutien des investissements de modernisation et de rationalisation s'avère nécessaire. En effet, les PME négligent souvent la modernisation des équipements pour cause de manque de moyens de financement. Ainsi, une politique de crédit moins restrictive devrait inciter les chefs d'entreprises à remplacer plus souvent leurs équipements et donc à intégrer les meilleures technologies disponibles. Il est donc primordial d'interpréter la notion d'innovation dans le sens de l'innovation dans les entreprises artisanales et notamment de considérer l'innovation sous une forme très générale. Il importe de prendre en considération toutes formes d'innovation, donc également celles qui ne sont pas obligatoirement le résultat d'activités de recherche proprement dite. Ainsi, l'entreprise est considérée comme innovante dès que des changements sont réalisés dans l'entreprise, qui ont pour conséquence une amélioration notable au sein de l'entreprise.

Pour les PME et notamment les entreprises artisanales, l'innovation est entre autres le fait d'intégrer des nouvelles technologies et de les adapter à leur métier tout en sachant que cette nouvelle solution technique complète et enrichit la culture du métier. Toute évolution technique doit se faire suite à un besoin dans l'entreprise. Les entreprises innovatrices sont celles qui adaptent une technique nouvelle à des usages spécifiques dans leur entreprise. En l'occurrence, les entreprises artisanales innovent chaque fois qu'elles s'approprient un nouveau savoir-faire disponible dans leur environnement.

En effet, de nombreux métiers sont transformés par l'évolution des technologies et des matériaux. Dans le secteur de la mécanique automobile notamment, l'introduction de l'électronique et l'évolution des alliages moteurs font aujourd'hui que les mécaniciens soient des spécialistes de la maintenance et qu'ils aient des connaissances suffisantes en matière d'outils électroniques et informatiques.

Un autre exemple est le domaine de l'environnement où les meilleures technologies disponibles jouent un rôle primordial. Il est important de noter que l'artisanat, en exploitant les niches de marché dans le secteur de l'environnement, contribue de façon considérable à une restructuration de notre société générant ainsi un développement durable tout en créant des emplois supplémentaires. Les entreprises artisanales au sein desquelles la création de plus-value est relativement élevée respectent l'environnement et utilisent de façon économique les matières premières de haute qualité, ce qui implique que leur produit est de plus en plus basé sur le travail et moins sur la matière première.

Dans le contexte de l'innovation et des meilleures technologies disponibles s'inscrit également l'urgence de s'adapter au monde virtuel. Selon la Chambre des Métiers, la promotion et l'exploitation des nouvelles technologies de communication et d'information s'avère de première nécessité.

2.1.4. Recommandations aux autorités responsables pour la politique de l'innovation nationale

La Chambre des Métiers revendique que l'artisanat en tant que secteur essentiel de l'économie soit davantage pris en considération dans le cadre des aides financières et de l'assistance en général, en tenant compte des axes prioritaires suivants:

- Thématiser l'innovation dans les entreprises artisanales afin de garantir une prise de conscience politique de l'enjeu encouru et adapter le concept de l'innovation aux petites entreprises;
- Cibler l'innovation pour concentrer les efforts sur les actions concrètes d'assistance aux entreprises;
- Assurer un financement des innovations dans les entreprises artisanales en définissant l'innovation de manière à ce qu'elle corresponde à l'environnement de l'artisanat et non à un environnement industriel;
- Promouvoir des projets et initiatives favorisant la sensibilisation et la qualification des chefs d'entreprises et de leurs collaborateurs à la créativité et l'innovation;

- Garantir un soutien aux entreprises pour adapter leur infrastructure et mettre en place de nouvelles stratégies en matière d'innovation;
- Promouvoir des projets et initiatives servant à créer des réseaux régionaux afin de renforcer les circuits économiques interrégionaux et des modèles de coopération pour des stratégies, produits et services innovants.

L'enquête réalisée par la Chambre des Métiers en juin 2005 sur l'innovation au sein des entreprises artisanales a permis de constater que deux tiers des entreprises artisanales sont innovantes, d'une part d'après leur appréciation propre et d'autre part d'après les pratiques et démarches qu'elles mettent en place. En effet, s'il existe au niveau national différents services et outils à disposition des entreprises innovantes, ces outils et mesures devraient à l'avenir être promus et développés de manière plus efficace et concrète auprès des entreprises. Dès lors qu'un potentiel d'innovation existe dans les entreprises, il s'avère primordial d'analyser les possibilités existantes et de proposer des mesures d'assistance et d'accompagnement aux intéressés.

Les expériences des autres pays européens en la matière peuvent être très fructueuses et il serait dès lors opportun d'engager des partenariats avec des Etats membres qui ont des politiques similaires, afin de réaliser des échanges d'expériences entre entreprises innovantes et de développer les meilleures approches à adopter.

2.2. Mesures en faveur des PME: Plan d'action PME

„Il nous faut à l'avenir valoriser davantage nos propres forces car nous ne pouvons plus compter de la même manière que par le passé sur les incitants financiers traditionnels.

Au demeurant, la Commission européenne a annoncé son intention de revoir sa politique de contrôle de nos aides d'Etat.“

(Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur, Discours lors de l'ouverture de la Foire d'Automne 2005, 15 octobre 2005)

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement a l'intention de continuer la pratique du „Plan d'action en faveur des PME“, qui a fait ses preuves, et d'élaborer, de concert avec les milieux professionnels, après 1997 et 2001, un nouveau plan d'action, qui sera approuvé par le Conseil de Gouvernement et discuté dans la Chambre des Députés.

Il s'agit d'un instrument important dans la mesure où il fixe de façon claire et précise les objectifs de la politique en faveur des PME au Luxembourg, définit des champs d'actions futurs, esquisse des initiatives pouvant apporter des solutions au niveau politique, légal et administratif, à la panoplie de problèmes rencontrés sur le terrain par les 14.000 PME de l'artisanat, du commerce et de l'hôtellerie-restauration, occupant 130.000 salariés, tout en précisant les étapes à envisager dans le court, le moyen et le long terme.

Cette approche horizontale des dossiers que le Ministre des Classes Moyennes se propose, soit de traiter lui-même, soit d'intervenir auprès de ses collègues au Conseil des Ministres, permet au Ministre responsable pour les PME respectivement les classes moyennes de développer une véritable politique des PME, que la Chambre des Métiers souhaite voir renforcée sous l'impulsion du Gouvernement dans les années à venir.

*Tableau No 16: Sélection d'articles budgétaires du
Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement – Dépenses courantes
(Section 21.0, 21.2) (en milliers d'euros)*

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
21.0.31.030	Application des lois-cadres ayant pour objet l'amélioration structurelle des petites et moyennes entreprises du secteur des classes moyennes: bonifications d'intérêt	2.500	2.800	12,00%
21.0.31.040	Application de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes: subventions au titre de l'article 2 alinéa (3) de la loi (aides pour conseils externes)	12	150	1.150,00%
	Total de la section 21.0 – Classes moyennes	6.977	7.791	11,67%
	Total de la section 21.2 – Logement	55.542	56.797	2,26%

*Tableau No 17: Regroupement comptable: Ministère des Classes Moyennes,
du Tourisme et du Logement – Dépenses courantes (en milliers d'euros)*

Code	Classes de compte	2005	2006	Var. 2006/2005
31	Subventions d'exploitation	2.856	3.328	16,53%
	Total – Dépenses courantes	68.456	70.850	3,50%

*Tableau No 18: Sélection d'articles budgétaires du
Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement –
Dépenses en capital (Section 51.0, 51.2) (en milliers d'euros)*

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
51.0.53.040	Application des lois-cadres ayant pour objet l'amélioration structurelle des petites et moyennes entreprises du secteur des classes moyennes: subventions en capital	6.250	6.500	4,00%
	Total de la section 51.0 – Classes moyennes	7.167	7.475	4,30%
	Total de la section 51.2 – Logement	29.311	38.720	32,10%

*Tableau No 19: Regroupement comptable: Ministère des Classes Moyennes,
du Tourisme et du Logement – Dépenses en capital (en milliers d'euros)*

Code	Classes de compte	2005	2006	Var. 2006/2005
51	Transferts en capital aux entreprises et institutions financières	10.304	15.617	51,56%
	Total – Dépenses en capital	42.836	52.802	23,27%

Tableau No 20: Regroupement comptable: Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur – Dépenses courantes (en milliers d'euros)

Code	Classes de compte	2005	2006	Var. 2006/2005
31	Subventions d'exploitation	1.004	1.031	2,69%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	1.183	1.291	9,13%
	Total – Dépenses courantes	21.740	25.481	17,21%

Tableau No 21: Sélection d'articles budgétaires du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur – Dépenses courantes (Section 50.0) (en milliers d'euros)

Article	Libellé	2005	2006	Var. 2006/2005
50.0.51.040	Loi-cadre industrie: subventions en capital à l'investissement, aides à la promotion, garantie de l'Etat	2.000	2.750	37,50%
50.0.51.041	Loi-cadre industrie: création et aménagement d'infrastructures industrielles , y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments, dépenses et frais connexes, participation à des dépenses et subsides	1.500	500	-66,67%
50.0.51.042	Application de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables, subventions en capital	3.500	2.000	-42,86%
50.0.51.043	Application de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays: subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois	13.000	9.000	-30,77%
50.0.51.050	Application de la loi-cadre ayant pour but le développement et la diversification économiques: subventions à la recherche-développement	11.400	14.000	22,81%
50.0.71.010	Loi-cadre industrie: achats de terrains à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques, dépenses et frais connexes, participations à ces dépenses	5.000	6.500	30,00%
50.0.72.010	Loi-cadre industrie: acquisition, construction et aménagement de bâtiments et d'équipements , dépenses et frais connexes, participations à ces dépenses	2.000	5.250	162,50%
50.0.73.071	Loi-cadre industrie: aménagement de terrains et création d'ouvrages de génie civil , dépenses et frais connexes, participation à ces dépenses	9.500	8.000	-15,79%

Tableau No 22: Regroupement comptable: Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur – Dépenses en capital (en milliers d'euros)

Code	Classes de compte	2005	2006	Var. 2006/2005
51	Transfert de capitaux aux entreprises	32.925	29.775	-9,57%
52	Transfert de capitaux aux entreprises privées	38	40	5,26%
	Total – Dépenses en capital	51.242	52.871	3,18%

La Chambre des Métiers entend souligner que le bilan du dernier plan d'action est à ses yeux largement positif en ce sens qu'une grande partie des mesures ou initiatives y énoncées ont pu être réalisées.

Le nouveau plan d'action en voie d'élaboration devra donc tout d'abord reprendre ce qui n'a pas été réalisé.

Dans ce contexte, il est plus particulièrement important de se concentrer sur les distorsions de concurrence et les pratiques illicites. Une saine politique de concurrence constitue en effet le corollaire indispensable d'une politique efficace en faveur des PME. Ainsi, la Chambre des Métiers insiste plus particulièrement sur une réforme de la loi de 1977 relative au travail clandestin et sur une réforme du droit de la faillite et de la gestion contrôlée.

Un autre chantier non réalisé dans le cadre du précédent plan d'action et qu'il est important de réaliser est la réforme de la législation sur l'apprentissage, vieille d'une soixantaine d'années.

La Chambre des Métiers entend également aborder brièvement quelques autres axes thématiques qui devront impérativement être traités dans le cadre du nouveau plan, qu'elle espère voir le jour au courant du premier trimestre 2006.

Un premier grand axe qui mérite plus que jamais une attention et un soutien particulier est la promotion de l'esprit d'entreprise. Encourager et stimuler l'initiative privée par des mesures concrètes est en effet la seule bonne manière de favoriser l'emploi et la création de richesses à la base du bien-être social.

Un environnement propice à l'éclosion de l'initiative privée et au bon développement des entreprises suppose également la mise en œuvre d'une véritable politique de réduction des charges administratives et de „better regulation“, deuxième grand axe à être intégré dans le plan d'action.

La Chambre des Métiers espère que la volonté politique affichée dans l'accord de coalition se traduira rapidement par des résultats concrets.

La définition d'une méthode d'analyse des textes de nature législative et réglementaire, la publication systématique des fiches d'impact ensemble avec l'exposé des motifs et le texte du projet de loi ou de règlement grand-ducal, le développement du portail entreprise dans son volet interactif, sont autant de mesures visant à atteindre l'objectif nécessaire de réduction des charges administratives.

La réalisation de la société de la connaissance, thème central dans les discussions autour de la stratégie de Lisbonne, est un autre axe auquel une place privilégiée doit être accordée dans le futur plan d'action. L'innovation et la recherche R&D ne sont pas seulement une affaire des multinationales.

Les PME aussi ont un grand potentiel d'innovation qu'il est important de promouvoir davantage en mettant en œuvre une politique d'innovation active adaptée aux réalités des PME. L'investissement dans la recherche appliquée aux PME (transfert de technologies) et l'adaptation du régime d'innovation de la nouvelle loi-cadre classes moyennes aux réalités des PME sont autant de mesures nécessaires à mettre en œuvre.

La Chambre des Métiers estime également impératif de concilier entreprise et environnement par la prise de mesures en matière d'implantation des PME. Celles-ci rencontrent en effet de plus en plus souvent des problèmes de disponibilité de terrains ou locaux à des prix abordables lors de leur création, de leur agrandissement ou de leur transfert. Dans cette optique, la réalisation du plan directeur sectoriel „zones d'activités“ prévu par le plan directeur de l'aménagement ne saurait davantage être retardée.

Finalement, la Chambre des Métiers tient à relever que le renforcement du soutien financier par le biais de la nouvelle loi-cadre en faveur des classes moyennes (tableaux No 16 et No 18) permettra à terme de stimuler la création d'entreprises et l'expansion économique des entreprises existantes au Luxembourg.

Etant donné l'élargissement du champ d'intervention de la nouvelle loi-cadre, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que le volume des crédits budgétaires réservé au financement des différents régimes d'aides prévus dans la nouvelle loi a été considérablement augmenté: une hausse de 12% au titre des bonifications d'intérêts ainsi qu'une augmentation de 4% dans le cadre des subventions en capital.

A titre d'information, la Chambre des Métiers a également mis en exergue les dépenses au titre de la loi-cadre industrie (tableau No 21).

2.3. Mesures favorisant la formation et l'éducation tout au long de la vie: Plan d'action Formation professionnelle

Le Gouvernement a lancé la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Le monde des PME attend beaucoup de cette initiative qui devrait enfin permettre à la formation professionnelle en général et à l'apprentissage en particulier d'occuper la place qu'ils méritent dans la société.

Toutefois, la création d'un nouveau cadre légal constitue tout au plus un élément parmi d'autres d'un concept global et cohérent. Elle ne suffira point à elle seule à atteindre l'objectif principal, à savoir faire de l'apprentissage une voie d'excellence dans le cadre de la société apprenante.

Pour ce faire, il importe d'opérer sur différents chantiers connexes et collatéraux à l'apprentissage proprement dit: le passage d'une mentalité de l'acquis à une culture de l'effort et de l'acquisition permanente, l'éveil à l'esprit d'entreprise, la promotion des professions manuelles et technico-commerciales, l'institutionnalisation de l'orientation professionnelle et du conseil en formation, etc.

C'est pourquoi la Chambre des Métiers a élaboré un „Plan d'action Formation Professionnelle“ qui se consacre essentiellement à l'apprentissage mais qui pourra, le cas échéant, être élargi à l'ensemble des composantes du „lifelong-learning“. Il a comme objectif de servir de référentiel conceptuel et normatif assurant la cohérence de l'ensemble des objectifs à déterminer et des mesures à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif défini: faire de l'apprentissage une voie d'excellence dans le cadre de la société apprenante et viser deux objectifs prioritaires: plus d'apprentis et des apprentis mieux formés.

Ci-après les points forts du „Plan d'action Formation Professionnelle“ de la Chambre des Métiers:

- Promotion des professions manuelles et technico-commerciales et de l'esprit d'entreprise au niveau de l'enseignement primaire;
- Promotion de l'apprentissage professionnel;
- Orientation professionnelle et conseil en formation:
 - ◆ Garantir un droit individuel et à l'orientation professionnelle et au conseil en formation;
 - ◆ Inscrire les notions d'orientation professionnelle et de conseil en formation dans la philosophie du „lifelong-learning“ et garantir une orientation professionnelle et un conseil en formation individuels tout au long de la vie;
 - ◆ Créer une „Instance Nationale d'Orientation Professionnelle et de Conseil en Formation“ unique regroupant les activités des actuels CPOS, SPOS, service orientation de l'ADEM, etc., fonctionnant sur le modèle d'un „Guichet unique“ et offrant un service cohérent dans l'espace (prospection des métiers/des profils professionnels/des qualifications requises/information, orientation, conseil, validation des acquis) et dans le temps (tout au long de la vie);
 - ◆ Définir les profils de l'orientateur professionnel et du conseiller en formation en tenant compte de la manière la plus scrupuleuse à la fois du profil des clients (jeunes et adultes) et des réalités du monde du travail;
 - ◆ Définir le statut, le mode de fonctionnement et le champ d'intervention (intra-scolaire et extra-scolaire) de l'„Instance Nationale d'Orientation Professionnelle et de Conseil en Formation“.
- Réorganisation du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique (ou le cycle de consolidation et d'orientation)
 - ◆ Définir la finalité du cycle inférieur de l'EST et fixer des objectifs mesurables à atteindre;
 - ◆ Concevoir les méthodes d'enseignement et établir les programmes de formation adaptés aux objectifs fixés;
 - ◆ Organiser le cycle inférieur de l'EST en deux voies parallèles, à savoir une voie „normale“ et une voie „normale à enseignement différencié“ (méthodes pédagogiques, rythme scolaire, contenus, etc.) tout en maintenant, au niveau des deux voies, le cap sur la finalité et les objectifs généraux du cycle inférieur et tout en prévoyant des passerelles entre les deux voies;
 - ◆ Favoriser l'orientation scolaire et professionnelle basée sur le libre choix et l'adhésion personnelle (orientation positive/par la réussite) et limiter l'orientation scolaire et professionnelle basée sur une décision administrative à caractère contraignant (orientation négative/par l'échec):
 - en généralisant le concept d'éducation au choix pendant toute la durée du cycle inférieur de l'EST;

- en repoussant au maximum le moment de l’orientation scolaire et professionnelle définitive;
- en offrant, soit dans le cursus de la formation pédagogique des futurs enseignants, soit dans le cursus de la formation continue des enseignants, un module spécifique „Vie professionnelle et Esprit d’entreprise“;
- ◆ organiser, en tant que „ultima ratio“ pour l’admission dans le régime technique un examen d’admission au régime technique en prenant en compte pour 50% les résultats scolaires de la classe de 9ème obtenus sur base d’épreuves standard et pour 50% les résultats d’un test spécifique (cf. passage 6ème primaire vers 7ème postprimaire).
- Réorganisation du cycle moyen de l’enseignement secondaire technique (ou le cycle de l’apprentissage):
 - ◆ Développer une définition claire de la formule de formation en apprentissage avec toutes les variantes envisageables (plein temps, alternance, stage/contrat d’apprentissage, etc.);
 - ◆ Désenclaver l’apprentissage en étendant la formule de l’apprentissage à des métiers autres que les seuls métiers de l’artisanat, de l’industrie et du commerce;
 - ◆ Institutionnaliser les liens entre l’école, l’entreprise, l’élève et les parents;
 - ◆ Organiser, du moins pour les métiers de l’artisanat, la formation suivant les modèles „apprentissage-emploi“ et „apprentissage-indépendance“ conçus par la Chambre des Métiers;
 - ◆ Etablir la notion de carrière au niveau du régime professionnel en faisant du CATP le passage obligatoire vers le diplôme de Technicien;
 - ◆ Supprimer l’actuelle voie de formation du technicien et organiser les cycles moyen et supérieur en deux voies: le régime professionnel (CATP et Technicien) et le régime technique (Bac technique).
- Nomination au niveau du Gouvernement, d’un responsable qui a pour missions:
 - ◆ de veiller à la mise en pratique du „Plan d’action Formation professionnelle“;
 - ◆ de garantir la cohérence de l’ensemble des mesures à réaliser.
- Création de groupes de travail ad hoc avec coordinateur qui ont pour missions:
 - ◆ de dresser un inventaire de toutes les initiatives existantes;
 - ◆ de réaliser les différents axes du plan d’action;
 - ◆ de veiller à la complémentarité entre initiatives existantes et axes définis par le plan d’action.
- Mise en place des ressources nécessaires tant en personnel qu’en moyens financiers.

2.4. Mesures visant à soutenir le secteur de la construction et de l’habitat: Recommandations de la Commission Bâtiment

En ce qui concerne le marché du logement, la Commission du Bâtiment constate que les longues procédures d’aménagement, d’urbanisme et d’autorisation sont surtout à la base de la raréfaction des terrains et sont par conséquent responsables de l’envol des prix des terrains et elle propose, pour augmenter l’offre de terrains à bâtir, tout un train de mesures qui ont trait, d’une part, à l’allègement ou à la simplification des procédures d’autorisation et d’autre part à une attitude plus proactive des autorités locales en matière d’urbanisme. Afin de solutionner la mise rapide sur le marché de terrains à bâtir, elle prône encore des mesures fiscales ciblées. Dans ce même contexte elle est d’avis que la solution du bail emphytéotique sur le terrain n’est pas applicable au marché privé, mais continue à être une solution valable pour les promoteurs publics.

Comme le parc de logements locatifs en copropriété réalisés il y a quelques décennies nécessitera dans un futur proche des réparations et des assainissements lourds, la Commission du Bâtiment propose de rendre obligatoire un fonds de réserve pour les gros travaux au sein des copropriétés et de le traiter fiscalement de la même façon que les dépenses effectives.

En ce qui concerne la réforme de la loi concernant les baux à loyers, elle se prononce en faveur du maintien du rendement de 5% du capital investi réactualisé. Concernant la nouvelle définition du logement de luxe, la Commission du Bâtiment approuve l’introduction du mécanisme des seuils tels que retenus par le projet de loi, qui sont fonction respectivement du loyer mensuel ou du capital investi par m² de surface utile d’habitation. Elle plaide, en ce qui concerne le seuil du loyer mensuel, pour la fixation de plusieurs seuils en opérant une distinction selon le type de logement, à savoir maison uni-

familiale et appartement, et selon la taille du logement. En face de la possibilité d'un impôt libérateur à la source sur les revenus de l'épargne, la Commission du Bâtiment s'inquiète de la perte d'attractivité de l'investissement dans la pierre.

La réforme de la législation sur les marchés publics entrée en vigueur en septembre 2003 a introduit un certain nombre de modifications que la Commission du Bâtiment ne cessait de réclamer. Ainsi, l'accent a été mis sur la qualité des travaux; la transparence des procédures a pu être augmentée par une amélioration et une simplification des moyens de réclamations de la part de soumissionnaires, la concurrence effrénée par des prix anormalement bas a pu être contenue par une analyse de prix plus systématique et par la production de certificats de non-obligation fiscale et sociale qui restent encore à affiner. Suite aux difficultés d'interprétation rencontrées dans la pratique par les administrations concernées de l'article 86 ayant trait à la production des certificats de non-obligation fiscale et sociale, la Commission plaide pour une reformulation de l'article en question traduisant davantage les finalités recherchées qu'étaient l'élimination de la concurrence déloyale de la part des mauvais payeurs et la protection du pouvoir adjudicateur. La Commission du Bâtiment est consciente que tous ces changements nécessitent une certaine adaptation de la part des pouvoirs adjudicateurs et elle recommande des actions plus ciblées de formation et d'information. L'utilisation obligatoire des clauses contractuelles et techniques élaborées par le CRTI-B qui permet d'éviter les contradictions et les controverses quant à leur interprétation permet de même une amélioration en termes de délais et de budgets des ouvrages à réaliser. La Commission du Bâtiment a pris note que le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, exempté par la loi de 2003 sur les marchés publics de l'utilisation des règles imposées aux pouvoirs adjudicateurs publics, s'est engagé à utiliser les clauses techniques et contractuelles élaborées par le CRTI-B.

Elle a pris acte de ce que le Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B) a mis en route une stratégie ambitieuse de définition et de réalisation d'une plateforme de collaboration électronique afin d'améliorer les flux d'information et de communication entre tous les intervenants dans l'acte de construire et elle attend avec impatience les résultats de cette initiative. Dans ce même contexte elle insiste à ce que le Gouvernement déclare d'obligation générale le catalogue des prestations standardisées pour les travaux de maçonnerie et de béton élaboré par le CRTI-B.

L'implantation des entreprises du secteur devenant de plus en plus difficile, la Commission du Bâtiment recommande de créer dans chaque région du pays une zone d'activité accessible aux entreprises de construction. Voilà pourquoi elle plaide en faveur de la réalisation rapide d'un plan d'aménagement sectoriel „zones d'activités“. En ce qui concerne la mise à disposition et la gestion générale des zones d'activités elle se prononce en faveur d'une plus grande attention aux besoins des PME et une flexibilité accrue dans le maniement des règles imposées.

La Commission du Bâtiment accueille favorablement le plan sectoriel „décharges pour déchets inertes“ qui établit des critères scientifiques pour le choix des sites et elle juge impératif sa mise en œuvre rapide. Pour ce faire, elle plaide pour une politique de communication et de sensibilisation des populations plus active et plus positive.

Le récent élargissement de l'Union européenne peut encore intensifier les éventualités du dumping social. Ainsi, tout en saluant les efforts de contrôle des chantiers entrepris par les autorités responsables dans la lutte contre le dumping social et le travail clandestin, la Commission du Bâtiment regrette le manque de suivi systématique par les autorités judiciaires afin de sanctionner les contrevenants. La création d'une cellule de coopération permettrait sûrement d'améliorer cet état de choses.

Le marché du travail de la construction est connu pour être largement et structurellement „en déficit“ d'offre de main-d'œuvre qualifiée. Ce phénomène résulte de multiples causes, le désintérêt des jeunes pour le travail manuel, le repli des travailleurs au-delà d'un certain âge vers d'autres secteurs, le départ en pension invalidité. La Commission du Bâtiment plaide pour une orientation professionnelle cohérente et efficace, ainsi que pour un relèvement des indemnités d'apprentissage au niveau du salaire social minimum pour accroître l'attractivité des métiers manuels. Un des moyens de financement possibles pourrait être la prise en charge du différentiel par le Fonds pour l'Emploi. Afin de donner un nouvel élan à la formation professionnelle initiale, elle se prononce pour une mise en œuvre rapide de la réforme projetée de l'apprentissage tout en tenant compte des avis des acteurs concernés.

ANNEXES

Tableau No 8.1.: Présentation synoptique des prestations familiales

Evolution des dépenses budgétaires
 Indice 100 = 1990

Type	Montants en euro		Début de paiement	Fin	Exportable	Destinataire	1980	1990	2000	2004
	Indice 100	Indice 605,61								
Allocation de maternité	par tranche au total:	238,00 € 476,00 €	1re tranche: avant la naissance	/	non	mère	42	100	170	148
	par semaine:	29,75 €	2e tranche: 1) après naissance 2) après l'adoption			mère ou ayant-charge adoptant				
Allocation prénatale		88,94 €	après la naissance	/	non	mère	54	100	150	151
Allocation de naissance		88,94 €	après l'examen post-natal	/	non	mère ou ayant-charge	52	100	147	154
Allocation postnatale		88,94 €	2e anniversaire enfant	/	non	ayant-charge	45	100	153	158
Prestation unique										
Remboursement forfaitaire d'un prêt	1er enfant:	371,84 €	naissance	/	non	établissement de crédit	-	-	-	-
	2e enfant:	619,73 €								
	3e et 4e enfant:	991,57 €								
Prestation unique										

Tableau No 8.2.: Présentation synoptique des prestations familiales

Evolution des dépenses budgétaires
Indice 100 = 1990

Type	Montants en euro		Prestations mensuelles								
	Indice 100	Indice 605,61	Début de paiement	Fin	Exportable	Destinataire	1980	1990	2000	2004	
Allocation familiale	1 enfant:	28,46 €	172,36 €	depuis le mois de la naissance	18 ans resp. 27 ans	oui, mais montants réduits pour CV, TN, YU	parents ou gardien	64	100	372	550
	chacun de 2 enfants:	33,79 €	204,64 €								
	chacun de 3 enfants:	41,03 €	248,48 €								
	chacun de 4 enfants:	44,64 €	270,34 €								
	chacun de 5 enfants:	46,81 €	283,49 €								
Majoration	chaque enfant de 6 ans:	2,48 €	15,02 €	à partir de l'âge de 6 ans	18 ans resp. 27 ans	oui, sauf CV, TN		-	100	204	277
	chaque enfant de 12 ans:	7,44 €	45,06 €								
Allocation spéciale handicapés	par enfant:	28,46 €	172,36 €	début du handicap de 50% au moins	18 ans resp. s. limite	oui (voir alloc. fam.)	parents ou gardien	68	100	560	901
Allocation d'éducation	allocation intégrale:	74,37 €	450,39 €	à partir de l'âge de 3 ou de 4 mois	2 ans resp. 4 ans	seulement UE et EEE	parents ou gardien	-	100	339	382
	demi-allocation:	37,18 €	225,17 €								

Tableau No 8.3.: Présentation synoptique des prestations familiales

Evolution des dépenses budgétaires
Indice 100 = 1990

Type	Montants en euro		Début de paiement	Fin	Exportable	Destinataire	1980	1990	2000	2004
	Indice 100	Indice 605,61								
Indemnité de congé parental	congé à plein temps:	272,68 €	1.651,38 €	consécutivement au congé de maternité ou jusqu'à l'âge de 5 ans	6 mois	bénéficiaire du congé parental	-	-	100	171
	congé à temps partiel:	136,34 €	825,69 €		12 mois					
Prestation annuelle										
Allocation de rentrée scolaire	1 enfant de 6 ans:	17,35 €	105,07 €	1 ^{re} année d'études primaires	18 ans resp. 27 ans	parents ou gardien	-	100	300	390
	1 enfant de 12 ans:	24,79 €	150,13 €							
	chaque enfant d'un groupe de 2 enfants									
	âgé de 6 ans:	29,75 €	180,17 €							
	âgé de 12 ans:	37,18 €	225,17 €							
	chaque enfant d'un groupe de 3 enfants ou plus									
âgé de 6 ans:	42,14 €	255,20 €								
âgé de 12 ans:	49,58 €	300,26 €								