

N° 5500^{3F}

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 DE TRAVAIL

(25.11.2005)

TABLE DES MATIERES:

	<i>page</i>
Résumé	2
1. La situation conjoncturelle du Luxembourg	5
1.1. La croissance économique et l'évolution des principales branches	5
1.2. Le marché du travail.....	6
1.3. L'inflation	7
2. La politique macroéconomique au niveau européen	10
3. La situation financière de l'Etat	12
3.1. Les plus-values budgétaires.....	13
3.1.1. Les plus-values de recettes	13
3.1.2. L'affectation des plus-values budgétaires	14
3.1.3. Les plus-values de dépenses	14
3.2. Les critères d'appréciation des finances publiques.....	14
4. La politique fiscale	17
4.1. L'évolution des rentrées fiscales	17
4.2. La fiscalité des entreprises	20
4.3. La fiscalité des ménages.....	22
5. Les transferts sociaux	25
6. Les salaires.....	26
7. Les investissements publics.....	28
7.1. Les priorités en matière d'investissements publics.....	28
7.2. Les partenariats public-privé	29
8. Le logement	30
9. La politique de l'emploi et le droit du travail.....	31
9.1. Le Fonds pour l'emploi	31
9.2. L'Inspection du travail et des mines (ITM).....	32

9.3.	Les faillites.....	32
10.	La contribution financière de l'Etat à la Chambre de travail	34
11.	La politique sociale et familiale	34
11.1.	Les organismes de sécurité sociale	34
11.1.1.	Le désengagement financier de l'Etat concernant les frais de gestion dans les institutions de sécurité sociale (Centre commun de la sécurité sociale, Office des assurances sociales et caisses de pension)	34
11.1.2.	L'assurance maladie	35
11.1.3.	L'assurance pension.....	36
11.1.4.	L'assurance dépendance	36
11.2.	La médecine préventive et la détection précoce	37
11.3.	Les prestations familiales	37
12.	L'enseignement	38
12.1.	Le plan directeur sectoriel „Lycées“	38
12.2.	Une formation professionnelle continue systématique pour travailleurs âgés	38
12.3.	La réforme de la formation professionnelle.....	38
12.4.	L'accès individuel à la formation professionnelle continue	38
12.5.	Une école à journée continue	39

*

RESUME

Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2006, la Chambre de travail ne se limite pas à commenter le projet du budget proprement dit, mais elle fait également part de ses observations et propositions relatives à la **déclaration de politique générale** sur les priorités du gouvernement, faite par M. le Premier ministre le 12 octobre 2005 à la Chambre des députés.

La Chambre de travail est en effet préoccupée par la contradiction entre le **discours d'austérité** du gouvernement et les réalités économiques du pays. Elle craint que ces déclarations, qui ne sont pas fondées sur une situation économique objectivement difficile, n'aient pour but de préparer psychologiquement les ménages à une réduction de la protection sociale. Cette ambiance de „fin des années glorieuses“ est d'ailleurs amplement relayée par une partie des médias.

Le Luxembourg se trouve toujours sur la voie de la croissance, presque toutes les branches de l'économie étant en expansion. L'**inflation** est légèrement supérieure à celle des autres pays européens, en raison de la croissance plus prononcée de l'économie et de la hausse des prix des produits pétroliers. Le mécanisme d'indexation n'est pas responsable de ce différentiel d'inflation.

La Chambre de travail s'oppose à toute limitation de l'**échelle mobile des salaires**, mais aussi à toute modification du panier de biens et services à la base du calcul de l'indice des prix, de telles mesures pouvant conduire à une destruction du pouvoir d'achat des ménages.

Contrairement à ce qui est couramment véhiculé, le Luxembourg est toujours un pays très compétitif. La **productivité** du travail est élevée, de sorte que son évolution dépasse tendanciellement celle des salaires. Le **coût horaire du travail** est loin d'être excessif. S'il est vrai que le Luxembourg est un pays à salaires élevés, caractère important d'une économie avancée, il existe cependant des disparités considérables entre les différentes branches économiques, dont certaines sont à coût du travail inférieur à la moyenne européenne. La Chambre de travail s'oppose à des modifications de la législation sur le **salaires social minimum** conduisant de fait à une réduction de celui-ci. Elle rend attentif au fait que des dispositifs des aides étatiques permettant à des entreprises d'embaucher des jeunes demandeurs d'emploi existent déjà et que ces subventions réduisent de fait le coût pour les entreprises.

Dans son avis, la Chambre de travail présente des arguments relativisant l'opinion selon laquelle la part des **transferts sociaux** dans le budget de l'Etat serait trop élevée. En effet, en proportion du produit intérieur brut (PIB), le Luxembourg dépense moins pour la protection sociale que ses pays voisins

et même la moyenne de l'Europe. Les transferts sociaux corrigent efficacement une distribution des revenus primaires fort inégalitaire au Luxembourg et permettent ainsi de prévenir le risque de pauvreté.

En ce qui concerne le désengagement financier de l'Etat concernant les **frais de gestion** dans les institutions de **sécurité sociale**, notre chambre récuse catégoriquement une telle façon de procéder du gouvernement, laquelle mettra en danger non seulement le bon fonctionnement des institutions concernées et l'équilibre de leur budget, mais risquera d'aboutir à l'avenir à un désengagement financier progressif et irréversible de l'Etat dans tout établissement de droit public ou administration.

Afin de garantir dorénavant l'équilibre financier du budget de l'assurance maladie, notre chambre est d'avis que l'Etat devra assumer sa pleine et entière responsabilité en ce qui concerne les dépenses résultant de l'augmentation injustifiée des tarifs des prestataires de soins et les dépenses résultant de l'absence de contrôle de la qualité de ces prestations. Ce n'est qu'à titre subsidiaire, lorsqu'une telle mesure s'avérerait insuffisante pour rétablir l'équilibre financier, que notre chambre demanderait une participation des assurés par le biais d'une suppression du plafond cotisable en matière de prestations en nature alors qu'une fraction minoritaire demande de réfléchir sur l'introduction d'un taux de cotisation identique pour tous les travailleurs et toutes les entreprises.

Par ailleurs, notre chambre demande que l'Etat doive s'abstenir à l'avenir de transférer des charges du budget de l'Etat vers la sécurité sociale.

Afin de garantir la viabilité financière à long terme de notre système de **pensions**, notre chambre exige que les réserves des caisses de pension doivent rester intangibles et demande au gouvernement une évaluation des 2^e et 3^e piliers de la prévoyance vieillesse, afin de savoir qui parmi les salariés bénéficie dans quelle proportion de ces deux piliers et d'évaluer les déchets fiscaux causés par ces piliers, moyens financiers qui pourraient également être utilisés pour améliorer le financement et les prestations du premier pilier.

En matière de financement de la protection sociale, le Luxembourg est l'un des pays où les employeurs y contribuent le moins. Au lieu d'accorder des avantages supplémentaires aux entreprises, sous forme de réductions de leurs charges, fiscales ou autres, le gouvernement devrait plutôt réfléchir à une **responsabilisation plus poussée des employeurs**, notamment en matière de licenciements et de faillites.

La Chambre de travail est en effet alarmée par l'évolution du **chômage**. Le nombre de demandeurs d'emploi continue toujours à augmenter fortement, alors que les créations d'emploi ont repris et connaissent une augmentation de l'ordre de 3%. Le marché du travail semble clairement être marqué par une inadéquation entre offre et demande de travail.

La Chambre de travail s'oppose à toute réduction du montant ou de la durée de l'indemnisation des chômeurs. Des efforts qualitatifs considérables sont plutôt à réaliser en matière d'orientation ou de réorientation des demandeurs d'emplois au lieu de mettre en question la protection sociale de ceux-ci.

Une responsabilité sociale évidente revient aux entreprises. L'impôt de solidarité devrait être prélevé sur une autre base que les bénéfices des entreprises et ces dernières devraient mieux utiliser les dispositifs légaux de lutte contre le chômage. En outre, il faut accorder à l'Administration de l'emploi les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Puisque la situation économique du Luxembourg dépend de la santé de l'économie du reste du monde, et notamment de l'Europe, la Chambre de travail plaide en faveur d'une **politique économique européenne** axée autour d'un soutien actif de la demande intérieure, dont le taux de croissance est particulièrement faible dans la zone euro, comparé à d'autres économies avancées. La morosité de la conjoncture européenne ne peut pas être surmontée par des réformes structurelles visant à réduire la protection sociale, réformes avec lesquelles les citoyens des pays européens manifestent leur mécontentement.

En matière de **situation financière de l'Etat** luxembourgeois, la Chambre de travail estime qu'elle est beaucoup moins dramatique que ce qui est décrit par le gouvernement. Le compte 2004 présente des plus-values de recettes importantes et, sans certaines plus-values de dépenses en capital, il aurait dégagé un excédent.

Au vu cependant de la diminution de la situation nette de la trésorerie de l'Etat (réserve budgétaire + réserve des fonds spéciaux de l'Etat), la Chambre de travail plaide pour un étalement des **dépenses d'investissement** pour des projets qui ne sont pas primordiaux d'un point de vue social et économique, ainsi que pour un contrôle permanent des coûts des projets en réalisation. Un recours à l'**emprunt** pour

financer des projets d'investissements de grande envergure trouve également l'accord de la Chambre de travail. En revanche, elle est très réservée quant aux **partenariats public-privé** (PPP). Elle demande en effet d'étudier soigneusement les conséquences du recours aux PPP, qui pourraient ne pas profiter à l'économie luxembourgeoise et coûter néanmoins cher à l'Etat.

Quant à la **politique fiscale**, la Chambre de travail demande une **augmentation des effectifs des administrations fiscales** afin d'assurer qu'un recouvrement normal de l'impôt garantisse plus d'équité fiscale au Luxembourg.

Elle se prononce contre l'abolition de l'**impôt sur la fortune** pour les personnes physiques. L'introduction d'une retenue à la source libératoire de 10% sur les revenus des intérêts, pour compenser l'abolition de l'impôt sur la fortune, ne sera pas une solution socialement juste, dans la mesure où le principe d'une imposition plus légère des revenus du capital par rapport aux revenus du travail sera ancré dans la législation.

La Chambre de travail demande d'**adapter le tarif de l'impôt** sur le revenu pour 2006 à l'évolution des prix, ce qui n'a plus été fait depuis la réforme fiscale de 2001/2002. Le défaut d'adaptation constitue un alourdissement de la charge fiscale grevant proportionnellement plus les revenus faibles et moyens que les hauts revenus.

La Chambre de travail émet également quelques réflexions sur la politique du **logement**. Au vu du constat de l'échec cinglant de la politique menée jusqu'à présent, il faudra rapidement changer le fusil d'épaule: délaisser la politique centrée sur la demande, qui a principalement enrichi les promoteurs, au bénéfice d'une politique centrée sur l'offre. Elle demande de finaliser au plus vite le plan directeur sectoriel „logement“, d'imposer aux communes de construire des logements sociaux à hauteur de 10% de leurs stocks de logements, de favoriser le bail emphytéotique sur le marché normal du logement et de créer des réserves foncières publiques moyennant un droit de préemption général en faveur des pouvoirs publics. En outre, elle propose de reporter, pour inefficacité, les mesures fiscales de 2002 de stimulation de l'offre et de recourir à un impôt foncier lourd qui dissuade de la rétention de fonds constructibles.

En matière d'**enseignement**, la Chambre de travail demande le rattrapage du retard pris dans la réalisation du plan directeur sectoriel „Lycées“ eu égard à la démographie scolaire en rapide croissance. Elle se prononce en faveur d'une formation professionnelle continue systématique pour les travailleurs âgés de plus de 40 ans, afin d'augmenter leur employabilité. La Chambre de travail demande au gouvernement de calculer l'impact budgétaire de la réforme de la formation professionnelle et de prévoir les ressources appropriées. En outre, il faudra accélérer la procédure de traduction en droit positif du congé individuel de formation. Pour favoriser l'égalité des chances, la Chambre de travail plaide en faveur de l'institution d'une offre d'écoles à journée continue à caractère facultatif.

*

Par lettre en date du 19 octobre 2005, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006.

La Chambre de travail tient à communiquer au gouvernement les observations qui suivent, lesquelles se rapportent à la politique budgétaire du gouvernement. Notre chambre profite cependant aussi de l'occasion pour faire part de ses observations et commentaires relatifs à la déclaration de politique générale sur les priorités du gouvernement, faite par M. le Premier ministre le 12 octobre 2005 à la Chambre des députés.

*

1. LA SITUATION CONJONCTURELLE DU LUXEMBOURG

1.1. La croissance économique et l'évolution des principales branches

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2004 se situe dans un contexte international marqué par une conjoncture assez stable après le ralentissement de la croissance en 2001 et 2002. En effet, si le creux de la vague fut atteint au niveau mondial ainsi que pour les Etats-Unis en 2001, la zone euro a connu la croissance la plus faible en 2002 et surtout en 2003. Pour ce qui est des prévisions pour les années 2005 et 2006, le Fonds monétaire international (FMI)¹ donne les chiffres suivants:

Tableau 1

<i>Croissance du PIB (en %)</i>			
	2004	2005	2006
Monde	5,1	4,3	4,3
Zone euro	2,0	1,2	1,8
UE	2,5	1,6	2,1
Etats-Unis	4,2	3,5	3,3
LUX	4,4	3,1	3,2
BE	2,7	1,2	2,0
DE	1,3	0,8	1,2
FR	2,0	1,5	1,8
NL	1,7	0,7	2,0

On voit immédiatement que le Luxembourg, loin d'être en ralentissement économique, connaît un des taux de croissance les plus favorables de l'Union européenne. D'après les prévisions d'automne 2005 de la Commission européenne, le Luxembourg connaîtra même des taux de croissance de respectivement 4,0% et 4,5% pour 2005 et 2006. La Commission européenne prévoit aussi des taux de croissance supérieurs à ceux du FMI pour la zone euro.

Presque toutes les branches de l'économie luxembourgeoise connaissent une évolution favorable.

Dans l'**industrie**, la production par jour ouvrable progresse en effet de plus de 6% par rapport au 1er semestre 2004, une croissance qui s'est manifestée à la fois pour le 1er et le 2e trimestre 2005.

L'**horeca** a évidemment bénéficié de la Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au 1er semestre 2005. Son chiffre d'affaires en valeur a augmenté de 8%. Mais, même hors „effet présidence“, les statistiques témoignent d'une évolution très favorable de la fréquentation touristique.

Cette évolution peut également être constatée dans la branche des **transports**, et notamment le **transport aérien**, où c'est surtout le domaine du **fret** qui profite de la hausse des échanges internationaux et de la croissance mondiale.

Le **secteur bancaire** connaît actuellement une évolution très favorable. Rappelons que c'est le secteur qui, surtout en 2001, a été touché en premier lieu par le ralentissement conjoncturel. Au 1er semestre 2005, le résultat brut avant provisions a été en hausse de 7,1% par rapport à la même période de l'année 2004. D'après la Banque centrale du Luxembourg (BCL), de septembre 2004 à septembre 2005, l'effectif dans les établissements de crédit a augmenté de 490 unités, soit 2,2%. L'évolution favorable de l'emploi agrégé dans les établissements de crédit au cours de l'année 2005 s'explique par le regain des activités bilantaires qui affichent un taux de croissance annuel de 11,7% au 30 septembre 2005, ainsi que par l'évolution positive des marchés boursiers qui se répercute sur les activités hors-bilan des établissements de crédit.

¹ World Economic Outlook, Septembre 2005.

L'évolution favorable de la conjoncture se manifeste également au niveau de l'**immobilier, location, informatique et R&D** (+3,7% du chiffre d'affaires en valeur) et surtout au niveau de la branche **services fournis principalement aux entreprises** (+10,3% du chiffre d'affaires en valeur).

Deux branches connaissent cependant des résultats plus mitigés: il s'agit de la construction et du commerce.

Dans la branche de la **construction**, l'on assiste à une baisse de la production par jour ouvrable de 3% au 1er semestre 2005. Cette baisse résulte avant tout du recul des investissements publics dans les travaux d'infrastructures (particulièrement dommageable aux activités de génie civil dont la production par jour ouvrable diminue de 13,6%) et de la faiblesse des investissements dans l'immobilier non résidentiel, signe d'une éventuelle saturation. En revanche, l'investissement des ménages dans l'immobilier bénéficie au secteur de la construction, car les autorisations de bâtir à destination du secteur résidentiel sont en nette progression. Le résultat du 1er semestre 2005 montre une progression de 40% du volume correspondant aux autorisations pour le secteur résidentiel.

Quant à la branche du **commerce**, son chiffre d'affaires en volume augmente seulement de 1% au 1er semestre 2005. Le Statec, dans sa note de conjoncture No 2-05, en donne plusieurs explications.

Ainsi certains produits voient-ils leur prix stagner ou diminuer, sous l'effet de la montée en puissance de produits en provenance de pays à faibles coûts de production et du recours croissant aux achats sur Internet.

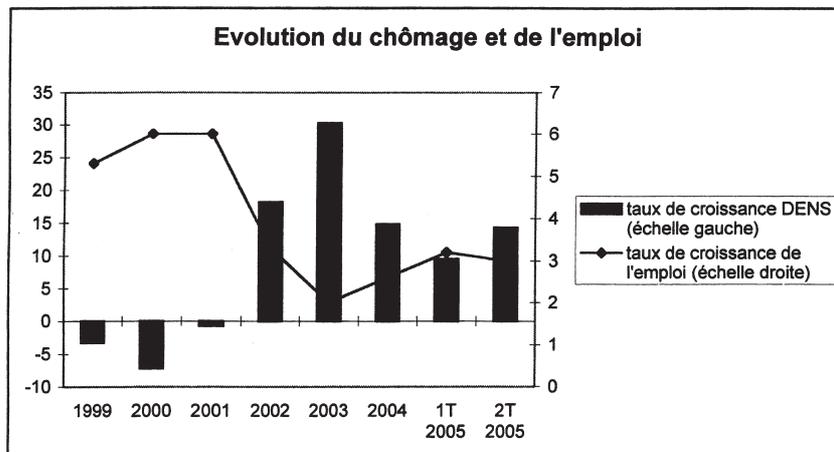
Toutefois, la part croissante des dépenses liées au logement, perceptible au niveau de l'allongement de la durée des crédits immobiliers, qui oblige les ménages à s'endetter davantage et peut-être à rogner sur leurs dépenses de consommation courante, est une autre explication de la stagnation dans le commerce.

La raison principale nous semble cependant être liée à la situation relativement morose du marché du travail (avec un chômage toujours en progression au Luxembourg, au-dessus de 5% de la population active) qui déteint nettement sur le moral des consommateurs. Le Luxembourg commence ainsi à rejoindre d'autres pays de la zone euro où la consommation des ménages ne permet plus de contribuer positivement à la croissance. Même si la situation objective de l'économie luxembourgeoise est bonne, les ménages semblent devenir de plus en plus prudents et anxieux en raison des appels continus à la rigueur et au resserrement des ceintures.

1.2. Le marché du travail

L'évolution du **chômage** est très préoccupante aux yeux de notre chambre, puisque nous assistons à une augmentation de plus en plus rapide des demandes d'emploi non satisfaites (DENS), comme le montre le graphique suivant:

Graphique 1



Source: ADEM, IGSS, Statec

Pendant les années de forte conjoncture et de créations d'emplois de 6%, on assiste à un recul des demandeurs d'emploi. Pendant les années 2002 et 2003, il y a eu relativement peu de créations d'emploi et le chômage a fortement augmenté. Ce qui est le plus préoccupant, c'est que le nombre de demandeurs d'emploi continue toujours à augmenter fortement, alors que les créations d'emploi ont repris et connaissent une augmentation de l'ordre de 3%.

Le marché du travail semble clairement être marqué par une inadéquation entre offre et demande de travail. Les victimes sont les travailleurs âgés de plus de 40 ans, qui disposent d'un niveau de qualification inférieur.

Un autre indicateur important qui s'est dégradé est la durée d'inscription à l'Administration de l'emploi (ADEM). La part des chômeurs inscrits depuis moins de six mois baisse de 48,5% en août 2004, à 45,3% un an plus tard; celle des chômeurs inscrits depuis plus longtemps s'est donc accrue de 51,5% à 54,7% sur la même période. Presque un tiers des demandeurs d'emploi non satisfaits inscrits à l'ADEM l'est depuis plus de douze mois (30,6% en août 2005 contre 26,6% il y a un an).

La Chambre de travail s'oppose à toute réduction du montant ou de la durée de l'indemnisation des chômeurs. Les efforts qualitatifs considérables sont plutôt à réaliser en matière de l'orientation ou de la réorientation des demandeurs d'emplois au lieu de mettre en question la protection sociale de ceux-ci. Un rôle crucial revient dans ce domaine à l'ADEM. La Chambre de travail demande d'accorder à cette administration les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Parmi les inscriptions à l'ADEM, il existe également un nombre important de travailleurs qui tombent dans le champ d'application des lois du 21 décembre 2004 modifiant 1. le Code des assurances sociales; 2. la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail et du 1er juillet 2005 sur l'incapacité de travail. Au mois de septembre, parmi les 10.104 personnes à la recherche d'un emploi, 2.688 étaient handicapées, incapables d'exercer leur dernier emploi ou bénéficiaires du RMG.

Nous assistons ici à un transfert de personnes souffrant clairement de handicaps de l'assurance maladie vers le marché du travail, en fait vers le chômage. Ceci est une conséquence de la politique d'augmentation du taux d'emploi, prônée par les organisations internationales comme l'OCDE, mais également par l'Union européenne. Le résultat est malheureusement celui que notre chambre et les organisations syndicales ont annoncé: on réduit le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité et on augmente le nombre de chômeurs, étant donné que ces personnes ne trouvent pas d'emploi sur le marché du travail.²

1.3. L'inflation

L'inflation a atteint 3,1% en octobre 2005, soit son plus haut niveau depuis juillet 2001. Les prix des produits pétroliers génèrent environ 1/3 de l'inflation totale depuis le début 2005. Il va de soi que l'on retrouve sensiblement le même impact du prix du pétrole dans les autres pays européens, qui connaissent également des niveaux d'inflation très élevés sur le troisième trimestre 2005.

En outre, les prix des services augmentent bien plus rapidement que ceux des biens. Enfin, pour certaines catégories de biens, comme les produits alimentaires, l'alcool ou le tabac, les hausses de prix restent conséquentes. Sur les dix dernières années, l'inflation luxembourgeoise se situe sensiblement au même niveau que celle de la zone euro, légèrement au-dessus de 2% en moyenne. Cependant, ce n'est qu'à partir de 2000 que l'inflation nationale a eu tendance à être plus élevée que celle de la zone euro. Cette différence se retrouve au niveau de plusieurs postes de consommations, dont les produits alimentaires, les biens et services liés aux loisirs, à la culture et à l'enseignement, les loyers d'habitation et les biens et services liés à l'équipement du foyer.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que le Luxembourg a connu une activité économique nettement plus dynamique que celle de la zone euro et que cet écart d'inflation peut également avoir ses origines dans la croissance plus forte. En outre, comme l'écrit le Statec dans sa note de conjoncture No 2-2005, „L'inflation n'est pas un mal en soi, elle injecte un peu de lubrifiant dans les rouages de l'économie.“

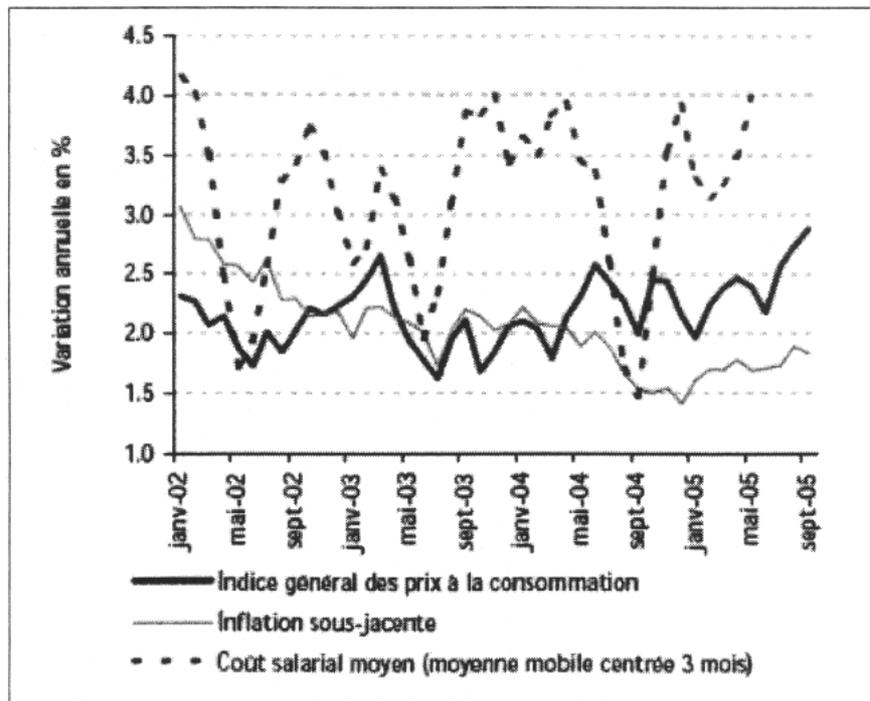
² Observations des organisations syndicales OGB•L et LCGB, de la Chambre des employés privés et de la Chambre de travail, relatives au rapport de l'OCDE „Vieillesse et politiques de l'emploi“ de novembre 2003, février 2004.

La Chambre de travail s'oppose avec fermeté à la volonté d'abolir ou de limiter le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, traitements et pensions.

Le mécanisme de l'échelle mobile des salaires adapte rétroactivement les salaires et les traitements à l'évolution des prix. Un effet d'autoallumage, souvent évoqué pour dénoncer une spirale salaires-prix, ne peut pas être constaté³.

L'inflation sous-jacente, qui exclut les prix des produits pétroliers et d'autres prix qui se forment sur les marchés internationaux, continue à être très modérée au Luxembourg (1,9% en octobre 2005), comme le montre le graphique suivant, dont il ressort également qu'il n'existe pas de corrélation entre inflation sous-jacente et coût salarial.

Graphique 2



Source: Statec, conjoncture flash octobre 2005

De 1995 à 2003, la rémunération par salarié a augmenté de 29,8%.

Pendant la même période, la moyenne des échéances de l'échelle mobile (moyenne des cotes d'application) a augmenté de 17,6%.

Or, l'inflation (mesurée par l'IPC_N) a augmenté de 18% pendant la même période. Si on la mesure par l'IPCH (IPC_N pour les années 1995 à 1998, IPCH à partir de 1999), l'on arrive à une augmentation des prix de 20,1%.

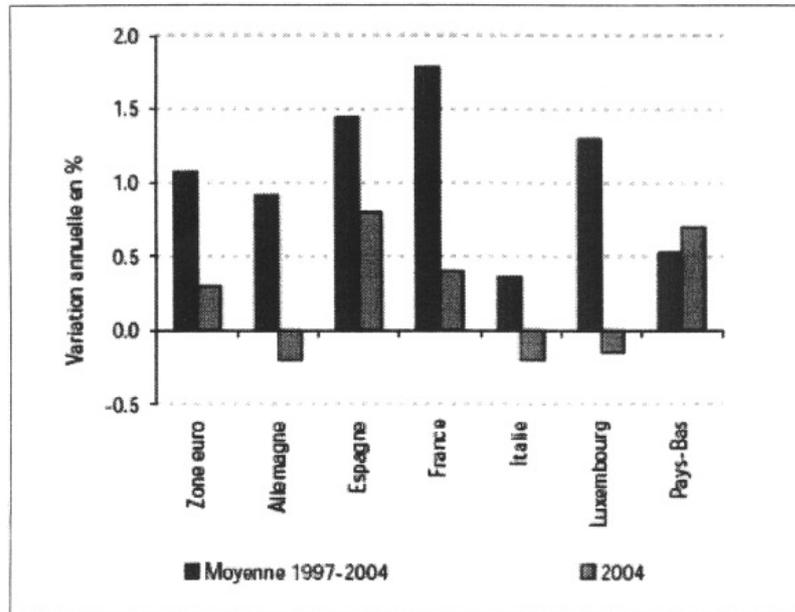
De ces chiffres, l'on peut tirer les conclusions suivantes:

- ce ne sont pas les salaires qui déterminent les prix, étant donné qu'il existe des évolutions salariales totalement indépendantes de l'évolution des prix;
- le seul mécanisme d'indexation n'a pas d'effet inflationniste, puisque les hausses des salaires dues à l'indexation sont plus faibles que l'inflation elle-même.

Le Statec a d'ailleurs également publié des chiffres sur l'évolution du pouvoir d'achat salarial, d'où il ressort que les salariés ont connu une baisse du pouvoir d'achat de leurs salaires en 2004.

³ Le phénomène d'autoallumage dans le contexte de l'indexation des salaires, in Bulletin du Statec No 2-02.

Graphique 3



Source: Statec conjoncture flash juillet 2005

L'indicateur couvre l'industrie, la construction et la plupart des services marchands, mais non pas le secteur public et certains services marchands. On constate que depuis 1997, le pouvoir d'achat salarial a progressé de 1,3% par an en moyenne au Luxembourg. C'est un peu plus que le résultat enregistré au niveau de l'ensemble de la zone euro (1,1% sur la même période), mais inférieur à celui de la France (1,8%). L'année 2004 est la plus faible en terme de gain de pouvoir d'achat salarial sur la période considérée, à la fois pour la zone euro et pour le Luxembourg.

La Chambre de travail s'oppose également à toute limitation de l'échelle mobile des salaires, puisque de telles atteintes pourraient conduire à une destruction du pouvoir d'achat comme il ressort de l'exemple suivant, qui montre les effets d'une limitation de l'indexation à 1,5 fois le salaire social minimum (SSM). L'exemple est basé sur la tranche indiciaire d'octobre 2005:

Tableau 2

	<i>Système actuel</i>		<i>Limitation à 150% du SSM</i>	
	<i>Tranche brute</i>	<i>Tranche nette</i>	<i>Tranche brute</i>	<i>Tranche nette</i>
SSM	36,67	32,43	36,67	32,43
3 x SSM	100,01	75,22	55	38,50
5 x SSM	183,35	98,10	55	29,49

Montants en euros; ménage: couple marié, 2 enfants, classe d'impôt 2.2.

En raison surtout de l'imposition, la perte de pouvoir d'achat n'est plus compensée, à partir d'un certain seuil, par l'échelle mobile des salaires. Il est très probable que les salariés qui assistent à une perte de leur pouvoir d'achat fassent pression pour réclamer une compensation lors des négociations collectives subséquentes. Un climat social moins serein sera probablement la suite. En outre, une évolution moins favorable de leurs salaires peut avoir des effets négatifs sur la productivité des salariés.

Finalement, notre chambre met en garde contre des pertes de pouvoir d'achat résultant d'une modification du panier de biens et services à la base du calcul de l'indice des prix. En effet, la seule fonction de l'indice des prix est de mesurer correctement l'inflation, et l'objet de l'échelle mobile des salaires, y raccordée, consiste à maintenir le pouvoir d'achat des revenus visés. L'origine des augmentations et le statut du décideur n'intéressent pas le consommateur.

Même en ce qui concerne la fixation de la TVA, des accises et des prix administrés, l'évolution passée a montré que leur prise en compte dans l'indice des prix ne comportait pas de handicap majeur pour la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, parce que les hausses des prix sont toujours prises en compte lors des adaptations salariales, en présence ou non d'échelle mobile, de sorte que l'incidence de l'inflation sur l'augmentation des revenus salariaux réels est nulle à long terme. En matière de TVA, il faut en outre rappeler que les hausses en question n'ont pas à être payées par les entreprises, puisque la TVA ne fait que transiter à travers les entreprises.

En outre, la Chambre de travail donne à considérer que le fait d'intégrer la fiscalité indirecte dans l'indice, de même que les tarifs publics, peut avoir un effet de freinage salutaire de l'inflation, dans la mesure où les autorités politiques et administratives réfléchissent, à deux fois, avant d'augmenter impôts et tarifs.

En tout cas, face à une hausse rampante des prix et des tarifs, que subissent ou subiront les ménages luxembourgeois (hausses des tarifs des transports, essence, fuel domestique, eau, électricité, taxes ...), il n'est pas admissible que le mécanisme indiciaire puisse être partiellement modifié en vue de freiner la compensation des hausses du coût de la vie.

- *La situation conjoncturelle du Luxembourg est bonne.*
- *Le mécanisme d'indexation n'est pas responsable de l'inflation légèrement supérieure au Luxembourg.*
- *L'abolition totale ou partielle du mécanisme d'indexation conduirait à une perte supplémentaire du pouvoir d'achat salarial.*

*

2. LA POLITIQUE MACROECONOMIQUE AU NIVEAU EUROPEEN

Au vu de l'évolution favorable de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de travail s'oppose aux tentatives du gouvernement de vouloir s'attaquer aux acquis sociaux des salariés du Luxembourg. Cette remise en question de notre politique sociale commence d'ailleurs à se faire régulièrement, et ce indépendamment de l'évolution réelle de notre économie.

Dans leur rapport „Pour un modèle social sans faille“, les organisations syndicales représentées au sein de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés, ont, avec le concours et l'assistance de ces deux chambres, montré, chiffres à l'appui, que l'économie luxembourgeoise est très compétitive par rapport à ses partenaires économiques.

Le chemin à entreprendre pour rendre notre économie et notre société aptes à faire face aux défis de l'avenir ne peut pas être celui d'une course vers le bas sous forme de baisse de salaires, diminution de la protection sociale, dumping fiscal. Ce que nous prônons, c'est une harmonisation par le haut (*high road response to globalisation*), consistant dans des investissements accrus dans l'éducation, la recherche et le développement, la qualité du travail et de la vie en général, le tout dans une approche de concertation et de dialogue avec les partenaires sociaux.

Or, il faut malheureusement constater que les gouvernements de l'Union européenne continuent à plaider tout simplement en faveur de réformes structurelles consistant la plupart du temps en une dérégulation des marchés et une réduction de la protection sociale.

Le bilan économique de la zone euro depuis le début des années 1990 est décevant. La stratégie de convergence et de croissance, choisie en 1992, n'a pas porté de fruits. Pourtant, les politiques persévèrent avec une obstination diabolique.

Les électeurs au niveau européen émettent pourtant des signaux de leur mécontentement avec l'agenda structuralo-réformiste: lors du référendum français, du référendum néerlandais, du référendum luxembourgeois (un oui décourageant dans un pays jadis europhile à souhait), des élections allemandes, des élections polonaises récentes ...

„Après avoir rigidifié tous les instruments macroéconomiques péniblement élaborés au cours de la décennie 1990 et ainsi asphyxié la croissance européenne, on augmente encore les difficultés en tentant de flexibiliser les structures sociales. La „science économique“ sur laquelle est censé reposer cet audacieux pari européen est introuvable, pour ne pas dire inexistante. Les modèles

microéconomiques enseignent effectivement que les agents répondent rationnellement aux incitations qu'ils perçoivent. Il est par conséquent tout à fait improbable que les Européens consentent à abandonner ne serait-ce que partiellement leur protection sociale dans un contexte où elle constitue le seul soutien de leur niveau de vie présent et futur, en l'absence de croissance et de volonté de la stimuler. Et de fait, ils n'y consentent pas."⁴

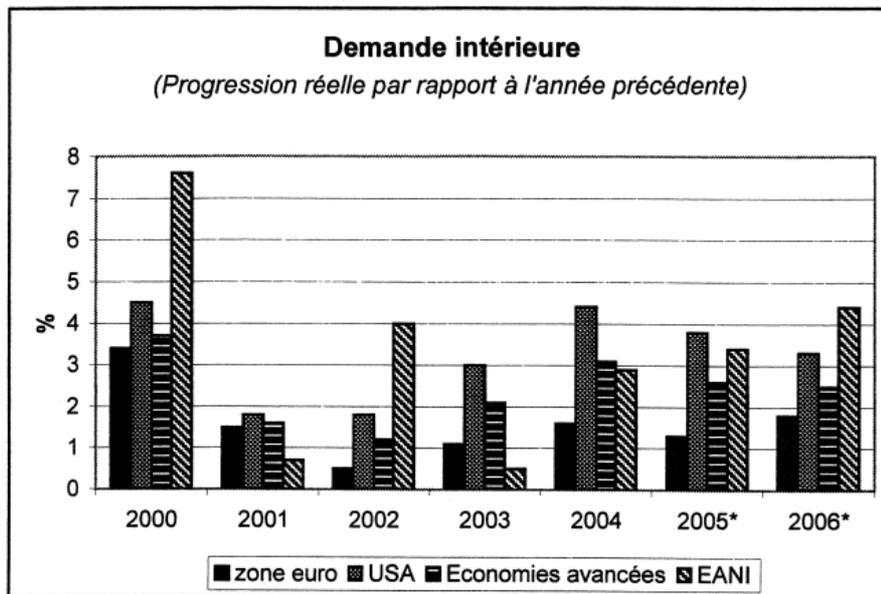
La politique budgétaire et monétaire européenne ne semble pas faire partie de la solution, mais du problème.

La politique économique européenne, reprise maintenant sous le titre de „Stratégie de Lisbonne“, ou encore de „Lignes directrices intégrées“ (LDI) appelées à remplacer les „Grandes orientations de politique économique“, est malheureusement orientée vers la seule consolidation des comptes publics et ne s'intéresse qu'aux efforts en matière de réformes structurelles relatives à l'offre.

Or, des politiques macroéconomiques de la demande sont indispensables aux programmes de la croissance et de l'emploi. Pour que ces deux éléments puissent se matérialiser, il est nécessaire de mettre en oeuvre des politiques relatives à l'offre et à la demande. Les politiques structurelles qui améliorent quantitativement et qualitativement l'offre de travail doivent aller de pair avec des politiques de la demande actives qui soutiennent la croissance et créent des emplois. Le ralentissement économique survenu en 2001 et dont l'Europe a encore beaucoup de difficultés à se remettre en 2004/2005 illustre clairement le besoin pour ce continent de réformer son système actuel d'élaboration de la politique macroéconomique. L'Europe ne peut plus continuer de centrer exclusivement sa politique macroéconomique sur la stabilité et laisser la responsabilité de la croissance et de la demande aux agents économiques du reste du monde.

Le graphique suivant montre l'évolution de la demande intérieure de la zone euro, des Etats-Unis, des économies avancées en général et des économies asiatiques nouvellement industrialisées (EANI). Tandis qu'en 2001, l'ensemble de ces espaces économiques étaient en ralentissement conjoncturel, les pays avancés autres que la zone euro et les pays asiatiques avancés connaissent maintenant des taux d'accroissement de leur demande intérieure beaucoup plus substantiels, alors que la zone euro traîne toujours les pieds.

Graphique 4



Source: FMI, World Economic Outlook Septembre 2005

4 Eloi Laurent, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Le Monde du 22 octobre 2005.

En effet, la demande intérieure a été particulièrement faible dans la zone euro, la consommation privée et l'investissement y ayant atteint des niveaux nettement inférieurs à ceux de l'UE-25 considérée dans son ensemble en 2004.

Or, les réponses proposées par les LDI concernent uniquement le côté de l'offre alors qu'il faudrait une politique de relance notamment via les investissements publics et une politique salariale active assurant que l'évolution salariale réelle suive au moins la productivité.

En outre convient-il d'utiliser les marges de flexibilité données par les décisions récentes du Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005⁵.

Il faudrait en effet analyser dans quelle mesure ces décisions pourraient permettre de „lisbonniser“ le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), dans la mesure où des déficits résultant d'investissements massifs dans l'innovation, la recherche et le développement pourraient être traités de manière plus bienveillante.

L'Europe et également le Luxembourg ne peuvent pas attendre que les déficits soient résorbés avant de procéder à ces investissements cruciaux pour augmenter la compétitivité et pour ramener l'économie européenne sur le sentier de la croissance.

Notre chambre aurait préféré que soit adoptée enfin la règle d'or qui consiste à ne pas inclure dans la procédure des déficits excessifs les dépenses consacrées à des investissements publics.

Malheureusement, les gouvernements continuent à persévérer dans leur politique intransigeante qui consiste à réduire les déficits sans égard à la situation conjoncturelle.

- ***La morosité de la conjoncture européenne ne peut pas être surmontée par des réformes structurelles visant à réduire la protection sociale.***
- ***Un soutien plus actif de la demande intérieure pourrait relancer l'économie européenne.***

*

3. LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

Le projet de budget pour l'année 2006, d'un montant total de recettes de 7.328.034.800 euros et des dépenses pour un montant de 7.629.330.200 euros, se solde par un déficit de 301.295.400 euros.

Les recettes totales progressent de 6,17% par rapport au budget définitif 2005 alors que les recettes courantes connaissent une augmentation de 8,71%. Les dépenses totales augmentent de 8,85%. Les dépenses courantes progressent de 8,71% alors que les dépenses en capital font état d'une augmentation de 10,05%.

Pour ses prévisions budgétaires, l'Etat prévoit une croissance du PIB en 2006 de 3,8%.

En prenant ce taux et en admettant une hausse de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 2,9% entre 2005 et 2006, l'on arriverait à une norme de croissance annuelle des dépenses de l'Etat de 6,8%.

Le gouvernement propose cependant un accroissement des dépenses budgétaires totales qui se situe au-dessus de cette norme, puisque les dépenses totales augmenteront de 8,85% face à une croissance de recettes de 6,17%.

Ces taux de croissance des dépenses, et surtout des dépenses en capital qui augmentent de plus de 10%, ne sont pas en ligne avec le discours d'austérité prononcé par le gouvernement lors de ses déclarations récentes. Nous ne sommes pas en présence d'un budget prudent, mais d'un budget dont les dépenses augmentent plus vite que les recettes, elles-mêmes aussi toujours en augmentation. Ceci n'est pas condamnable en soi, mais n'est pas en ligne avec les appels à la rigueur et à l'épargne, professés par le gouvernement.

⁵ „Le Conseil estime qu'il conviendrait de préciser le cadre permettant de tenir compte de „tous les autres facteurs pertinents“. Le rapport que doit élaborer la Commission en vertu de l'article 104, paragraphe 3, devrait refléter de façon appropriée l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne et les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation) et l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de „périodes de conjoncture favorable“), la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques“. (Extrait du point 3.3. de l'annexe II des conclusions de la Présidence)

La Chambre de travail conclut par conséquent que les déclarations politiques récentes du gouvernement ne sont pas fondées sur une situation économique objectivement difficile, mais ont pour but de préparer psychologiquement les bénéficiaires de transferts sociaux, qu'ils soient salariés ou non, à une réduction de la protection sociale. Cette ambiance de „fin des années glorieuses“ est amplement relayée par les médias. Un autre facteur favorisant „l'esprit de crise“ est le criticisme de plus en plus destructif des médias audiovisuels allemands, très regardés et écoutés au Luxembourg, face à une situation économique et sociale autrement plus difficile dans notre pays voisin.

3.1. Les plus-values budgétaires

3.1.1. Les plus-values de recettes

Le compte de l'exercice 2004 indique des plus-values de recettes d'un montant de 342 millions d'euros. Ceci est un montant supérieur au montant de 214 millions d'euros dégagé en 2003 par rapport au budget. Evidemment, le Luxembourg a connu des montants de plus-values beaucoup plus importants à la fin des années 1990, mais il s'agit toujours d'un montant non négligeable face à des prises de position selon lesquelles les finances publiques du Luxembourg se trouveraient dans une situation dramatique.

Même au creux de la vague, au cours des années 2001 et 2002, où il n'y avait guère de sous-estimation de la croissance, l'Etat a réalisé plus de recettes que les montants prévus au budget.

Pendant ces années, les plus-values étaient, dans une grande partie, dues au rattrapage des impositions des années antérieures.

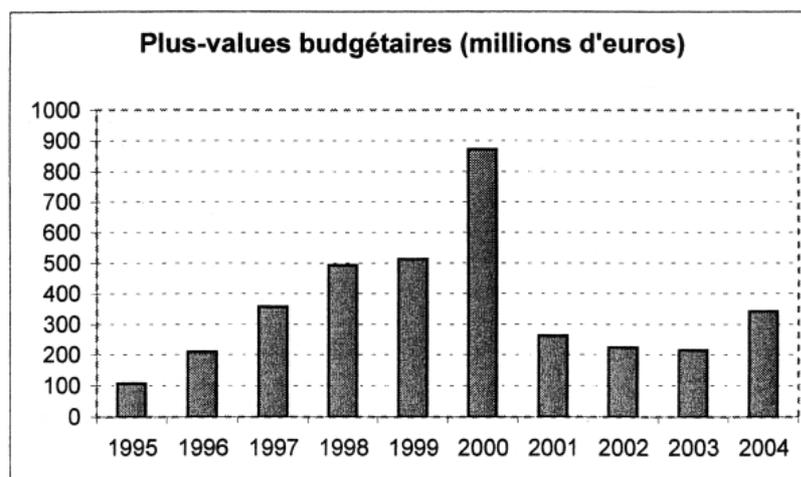
Les recettes suivantes ont enregistré les plus-values les plus importantes en 2004:

- Part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL⁶ en matière de droits de douane et d'accises + 87 millions d'euros
- Impôt sur le revenu retenu sur les traitements et salaires + 85 millions d'euros
- Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette + 84 millions d'euros
- Taxe sur la valeur ajoutée (nette) + 51 millions d'euros

La moins-value de recettes la plus importante concerne l'impôt sur le revenu des collectivités (- 31 millions d'euros).

Des plus-values sont également à attendre pour les années 2005 et 2006. Pour l'année 2005, l'on assiste en effet à une hausse de l'impôt général sur le revenu de 9% au 1er semestre, alors que le budget voté pour 2005 prévoit une augmentation de 5,5% pour l'année 2005.

Graphique 5



Source: Projet de budget 2006 et avis de la Chambre de travail

6 Union économique belgo-luxembourgeoise

3.1.2. *L'affectation des plus-values budgétaires*

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

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

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

3.1.3. *Les plus-values de dépenses*

Si les plus-values de recettes se situent toujours à un niveau relativement élevé, les plus-values de dépenses ont également connu un accroissement notable, de sorte que le solde budgétaire s'est dégradé au cours des dernières années. Pour l'exercice 2004, des plus-values de dépenses d'un montant total de 408,2 millions d'euros ont été enregistrées, dont presque 250 millions au titre de dépenses en capital.

Les plus-values de dépenses les plus importantes sont les suivantes:

Alimentation du fonds de la dette publique: amortissements	+ 75 millions d'euros
Alimentation du fonds des routes	+ 70 millions d'euros
Alimentation du fonds du rail	+ 50 millions d'euros

La Chambre de travail rend attentif au fait que la somme de ces 3 plus-values de dépenses est, à elle seule, supérieure au déficit budgétaire de 154,3 millions d'euros.

• *Les chiffres budgétaires sont moins inquiétants que la situation décrite dans le discours politique du gouvernement.*

• *Sans certaines plus-values de dépenses en capital, le compte 2004 aurait dégagé un excédent.*

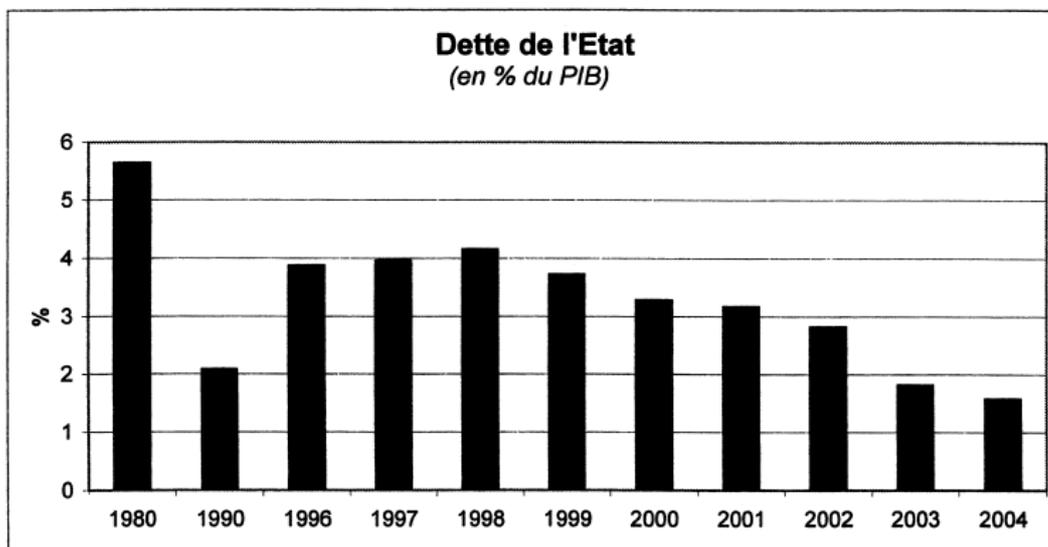
3.2. Les critères d'appréciation des finances publiques

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

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

En ce qui concerne d'abord la **dette du secteur public**, celle-ci s'élève à 1,9 milliard d'euros en 2004. C'est l'Etat qui connaît l'endettement le plus élevé (voir graphique 4), suivi des administrations locales, tandis que la Sécurité sociale, qui est structurellement excédentaire, n'a qu'un endettement marginal.

Graphique 6



Source: Statec

Le Luxembourg continue d'avoir le taux d'endettement le plus faible de l'Union européenne et sa capacité d'endettement reste entièrement intacte. En effet, depuis 1998, l'Etat luxembourgeois n'a plus émis d'emprunt nouveau, les emprunts autorisés par les lois budgétaires n'ayant pas été souscrits.

Cette renonciation est d'ailleurs également un signe manifeste de la situation satisfaisante des finances publiques.

Pour l'exercice 2006, l'émission d'un emprunt de 500 millions d'euros est prévue.

La Chambre de travail se déclare entièrement d'accord avec un endettement supplémentaire, si ces emprunts sont utilisés pour financer des dépenses d'investissement de l'Etat, ce qui est le cas avec les 100 millions au titre du fonds des routes et les 100 millions qui sont portés en recette au fonds du rail. Un autre montant de 300 millions d'euros sera affecté au financement d'une partie des dépenses d'investissements qui figurent au budget proprement dit.

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

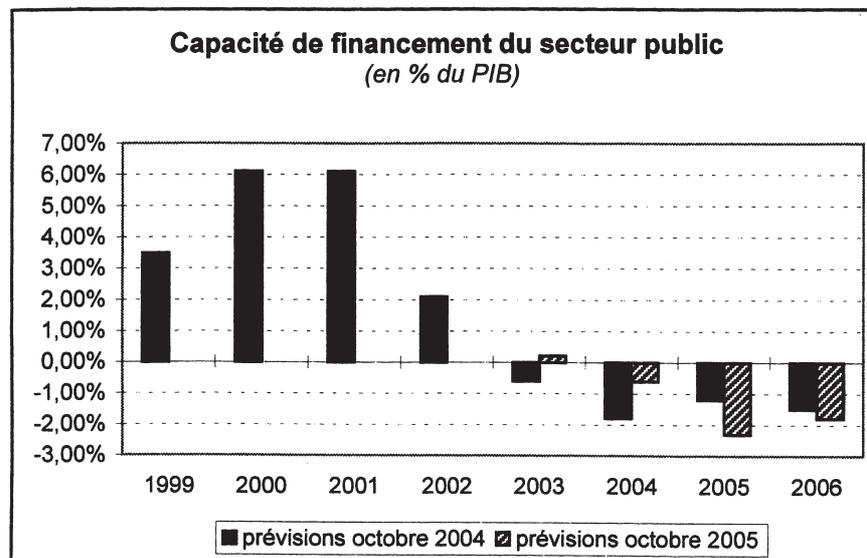
En matière de **déficit public**, le Luxembourg ne connaît plus les capacités de financement qui caractérisaient les finances publiques jusqu'en 2003. Avec une estimation de $-2,3\%$ du PIB en 2005 et $-1,8\%$ en 2006, le déficit public se situe cependant toujours au-dessus de la barre des -3% .

Il est même possible que les déficits soient moins importants que prévus. Rappelons qu'il y a un an, le gouvernement prévoyait un déficit de $0,6\%$ du PIB pour 2003, alors que 2003 s'est soldé par un excédent de $0,2\%$ du PIB. De même, en octobre 2004, le gouvernement estimait le déficit pour 2004 à $1,2\%$ du PIB. A l'heure actuelle, le déficit provisoire pour 2004 est uniquement de $0,6\%$, donc la moitié (graphique 7)!

Notons que c'est l'Etat central qui, avec $2,5\%$ du PIB, a eu le déficit le plus important en 2004, suivi des communes avec $0,1\%$. La Sécurité sociale a été largement excédentaire avec une capacité de financement de 2% .

En ce qui concerne le déficit de l'Etat central, notre chambre tient à noter que, pour le calcul du déficit au sens du pacte de stabilité et de croissance, l'on prend en compte les dépenses effectuées par l'Etat pendant l'année en cause. Or, dans le cas de l'Etat luxembourgeois, l'on prend en compte des dépenses payées à travers les fonds spéciaux, dont les réserves afférentes ont été constituées au cours des années précédentes. Ceci a pour conséquence que la situation des finances publiques (au sens maastrichtien) se présente moins favorablement que la situation effective.

Graphique 7



Source: Projet de budget; BCL

Un autre critère d'appréciation des finances publiques est l'évolution des avoirs de la trésorerie de l'Etat. Au 31 décembre 2004, sur base du compte général 2003, la situation nette de la trésorerie de l'Etat (réserve budgétaire + réserve des fonds spéciaux de l'Etat) correspondait à 2.765 millions d'euros, sur base du compte général 2004, ce montant se réduit à 2.098,3 millions.

Tableau 3

Situation nette de la trésorerie de l'Etat au 31.12.2004		
	Sur base du compte général 2003	Sur base du compte général 2004
Fonds spéciaux	2.179,8	1.885
Réserve budgétaire	585,2	213,3

Source: Trésorerie de l'Etat; chiffres en millions d'euros

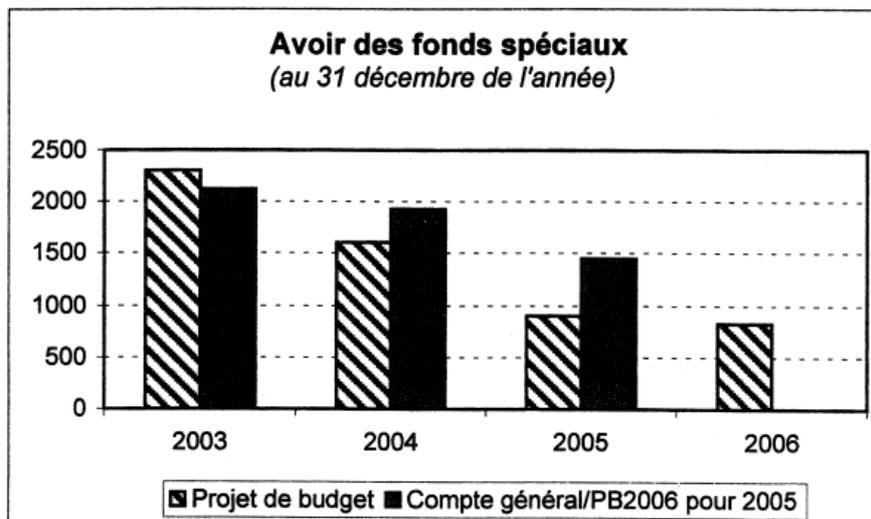
La Chambre de travail propose au gouvernement de procéder à une étude sur le rendement des placements de la Trésorerie, à l'instar de ce qui a été fait pour les réserves du régime général d'assurance pension.

Le graphique 8 ci-dessous retrace l'évolution des soldes des fonds spéciaux depuis 2003. Les avoirs en fin d'année avaient atteint un point culminant en 2001. Depuis, ils sont en baisse et les prévisions pour l'année 2006 témoignent d'une réduction supplémentaire. Cette évolution est due à une alimentation moins généreuse en raison de plus-values budgétaires dont le montant va en diminuant, ainsi qu'à un programme de dépenses qui, lors d'un ralentissement de la croissance, joue un rôle anticyclique que notre chambre a déjà salué. Force est cependant de constater que cette politique anticyclique (creuser des déficits en période de bonne conjoncture a un effet procyclique) ne peut pas continuer indéfiniment, étant donné qu'au rythme de diminution des avoirs en fin d'année, les fonds s'épuiseront rapidement.

D'un autre côté, notre chambre rend attentif au fait que les prévisions de l'année passée relatives à l'évolution des fonds spéciaux ont péché par pessimisme. Alors que les prévisions tablaient sur des avoirs de quelque 1,6 milliard d'euros fin 2004, le montant réel des avoirs a été de 1,9 milliard d'euros.

Cette différence résulte aussi d'un étalement du programme d'investissements de l'Etat. Notre chambre peut adhérer à une telle politique si elle concerne des projets qui ne sont pas primordiaux d'un point de vue social et économique et si elle consiste dans une recherche d'efficacité accrue des dépenses publiques.

Graphique 8



Source: Projet de budget

Les dépenses en capital sont financées à raison de 48% par l'excédent du budget courant, c'est-à-dire par l'épargne de l'Etat. Il y a quelques années, cette proportion dépassait généralement les 90%. Cette proportion assez faible résulte e.a. d'une forte croissance des dépenses en capital dans le budget pour l'exercice 2006.

- *La plupart du temps, les prévisions gouvernementales sont plus pessimistes que les résultats des comptes.*
- *Avoir davantage recours à l'emprunt pour financer des projets d'investissements de grande envergure.*
- *Un étalement des dépenses d'investissement se justifie pour des projets qui ne sont pas primordiaux d'un point de vue social et économique.*

*

4. LA POLITIQUE FISCALE

4.1. L'évolution des rentrées fiscales

En matière d'**impôt général sur le revenu**, les rentrées fiscales du premier semestre 2005 sont en augmentation de 9% par rapport au premier semestre de l'année 2004.

Toutes les catégories d'impôt sont en augmentation, à l'exception de l'impôt sur les revenus de capitaux, qui est en recul de 4,7%. L'impôt retenu à la source sur les salaires et traitements est en augmentation de 9,6%.

Pour l'ensemble de l'année 2004, l'impôt sur le revenu a été de 2,6% inférieur aux recettes de l'année 2003. Il faut cependant mettre ce chiffre en relation avec la baisse prévue de 7% au budget voté pour 2004.

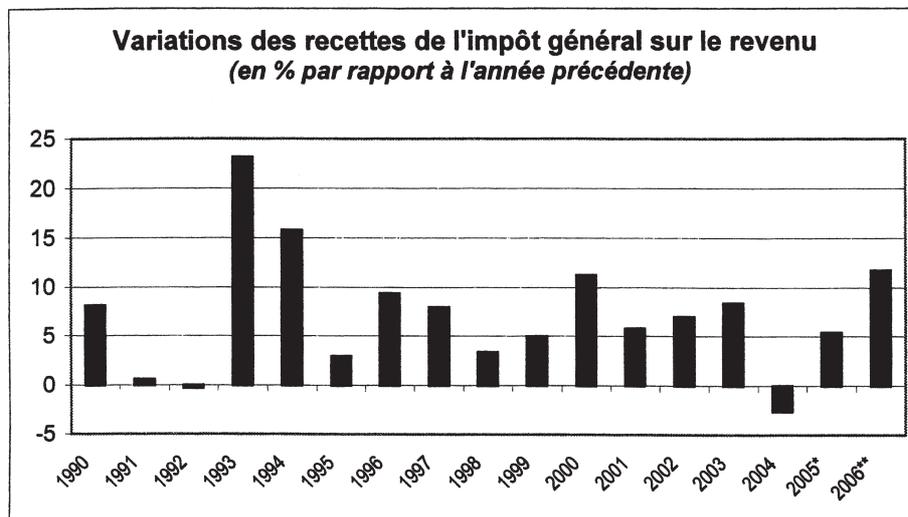
La Chambre de travail se voit donc confortée dans ses prévisions exprimées dans son avis du 19 novembre 2004 relatif au projet de budget pour l'exercice 2005, où elle écrivait:

„Au vu des chiffres du 1er semestre 2004 qui font état d'une augmentation de 1% des recettes par rapport au 1er semestre 2003, notre chambre estime que les recettes de l'année 2004 seront beaucoup plus favorables que ce qui a été prévu.“

Pour l'année 2006, le gouvernement prévoit des recettes en matière d'impôts directs en augmentation de 13,9% par rapport au budget voté de 2005. Deux nouvelles catégories d'impôt figurent au projet de budget: l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne des non-résidents (45 millions d'euros) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts (40 millions d'euros).

Au vu de ces chiffres, la Chambre de travail se prononce catégoriquement contre toute diminution de la protection sociale, qui ne serait plus finançable à cause d'un recul des recettes de l'Etat.

Graphique 9



Source: Projet de budget 2006, *Budget voté **Projet de budget

En ce qui concerne les **impôts indirects**, le projet de budget pour 2006 prévoit une baisse de 4,2% par rapport au budget voté pour 2005.

Cette baisse est surtout à imputer à la TVA, dont les recettes diminueront de 14,9% par rapport au budget voté pour 2005. Cependant, déjà pour 2005, l'Administration de l'enregistrement escompte une moins-value de 537 millions d'euros par rapport au budget voté 2005.

La Chambre de travail rappelle que, depuis 2000, les recettes de la TVA ont connu, abstraction faite de l'année 2001, des taux de progression annuels supérieurs à 10%. Un ralentissement dans la vitesse de recouvrement n'est cependant pas la cause principale de la diminution des recettes de la TVA. En effet, l'Administration de l'enregistrement donne plusieurs explications:

- l'effet de la hausse des taux de TVA sur l'essence sans plomb et les tabacs fabriqués est retardé en raison de la périodicité des déclarations et des paiements ainsi que de la dérogation permettant les ventes de tabacs fabriqués munis de bandelettes fiscales renseignant l'ancien prix au taux intermédiaire de 12%;
- la stagnation voire le léger recul de la consommation finale au Luxembourg pendant les 6 premiers mois des années 2004 et 2005. Ceci vaut tant pour les grandes surfaces que pour les secteurs des nouvelles technologies et des meubles;
- une accélération du traitement des demandes de remboursement introduites par des assujettis établis à l'étranger, entraînant une augmentation du montant remboursé de 47 millions d'euros en 2003 à 88 millions d'euros en 2004 et à 140 millions d'euros en 2005;
- les changements en matière de TVA logement à partir du 1er novembre 2002 qui ont entraîné des diminutions des recettes de TVA à cause de l'accélération de la procédure de remboursement et notamment de l'application directe du taux super-réduit de 3%;
- l'augmentation du nombre des faillites qui provoquent des déchets fiscaux de 442 millions d'euros;
- la croissance continue du nombre des assujettis réclamant un remboursement de TVA sur base de leurs déclarations (excédent de taxe en amont).

La Chambre de travail estime que certains phénomènes évoqués ont un caractère temporaire et que la baisse des recettes de la TVA en 2005 ne se poursuivra probablement pas en 2006. Ainsi, les prévisions du gouvernement peuvent être sous-estimées.

Toujours est-il que notre chambre plaide en faveur d'une vitesse de recouvrement constante dans le temps des recettes fiscales. Elle rappelle sa revendication visant une augmentation des effectifs des administrations fiscales, afin d'assurer qu'un recouvrement normal de l'impôt garantisse plus d'équité fiscale au Luxembourg.

Un renforcement des effectifs permettrait en outre de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. A l'heure actuelle, 60 collaborateurs sont chargés du traitement de 40.000 assujettis, ce qui rend impossible un suivi convenable des dossiers.

• *Les rentrées au titre des impôts directs augmenteront de 14% en 2006, tandis que les recettes de la TVA sont en diminution.*

• *Afin d'assurer qu'un recouvrement normal de l'impôt garantisse plus d'équité fiscale au Luxembourg, la Chambre de travail demande une augmentation des effectifs des administrations fiscales.*

4.2. La fiscalité des entreprises

La Chambre de travail constate que le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités en 2004 a été en diminution de 18,5% par rapport à l'année précédente. Au premier semestre 2005, les recettes ont de nouveau été en progression par rapport au premier semestre 2004 (9,7%). Pour 2006, le gouvernement projette des rentrées de 1.250 millions d'euros (+11,1% par rapport au budget voté 2005). Des résultats plus minces du secteur financier, mais probablement aussi des mécanismes d'ingénierie fiscale et de consolidation des résultats au niveau européen étaient à l'origine de cette diminution de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Le produit de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés, après avoir connu des diminutions en 2002 et 2003 a été en augmentation de 14,7% en 2004 pour se situer à 410,6 millions d'euros. Pour 2005, le gouvernement s'attend à des recettes de 405 millions d'euros et il prévoit 460 millions d'euros de recettes pour 2006.

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

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

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

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

Notre chambre estime par conséquent qu'au vu du ralentissement des recettes budgétaires, des réductions supplémentaires de la charge fiscale des entreprises ne sont pas d'actualité. Il serait pour le moins indécent de réclamer des efforts substantiels des salariés tout en accordant des allègements fiscaux supplémentaires aux entreprises.

La Chambre de travail demande également de réfléchir à une responsabilisation plus poussée des entreprises en matière de licenciements. D'abord, l'impôt de solidarité doit être payé par chaque agent économique, à savoir les salariés, les entreprises et les communes. Pour ce qui est des entreprises, l'impôt de solidarité devrait être prélevé sur une autre base que le bénéficiaire. En outre, notre chambre fait un appel aux entreprises de recourir de manière plus offensive aux instruments légaux de lutte contre le chômage et de contribuer ainsi à une baisse de celui-ci.

Le partage de la valeur ajoutée se fait en Europe depuis un certain nombre d'années à l'avantage des entreprises. Les entreprises ne veulent pas réinvestir en Europe et la croissance s'en ressent. Ce phénomène inquiétant a d'ailleurs également été décrit dans le rapport „Pour un modèle social sans

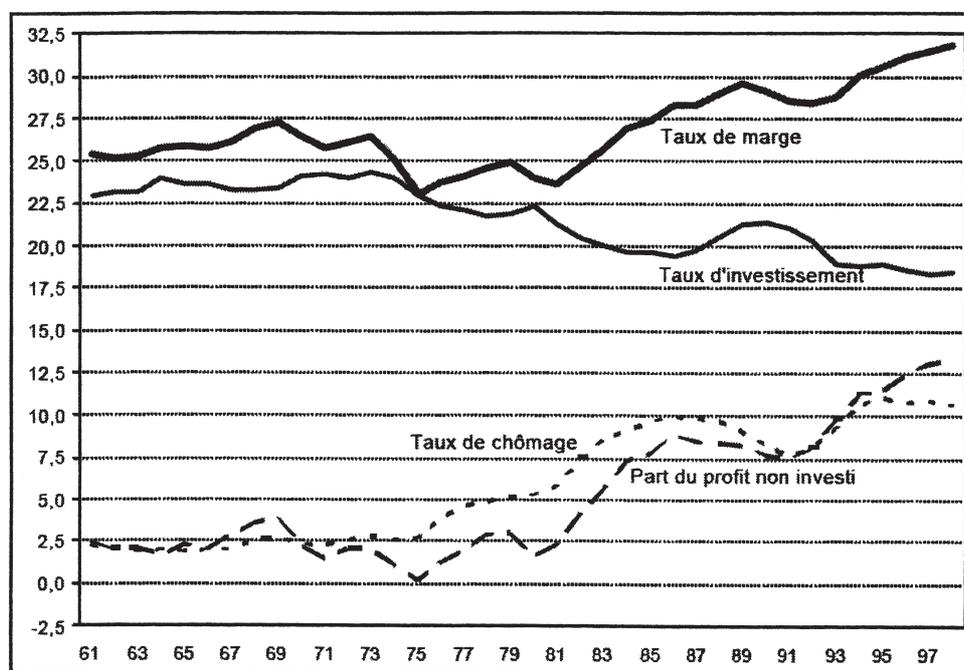
faillie“ des organisations syndicales OGB•L et LCGB et de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés:

„..., il serait intéressant, voire nécessaire, de procéder à une analyse détaillée de la répartition de la valeur ajoutée au Luxembourg ainsi que de l'utilisation de l'excédent brut d'exploitation des entreprises et de vérifier si la tendance européenne, illustrée par le graphique ci-dessous, se reflète au Grand-Duché.

Une telle analyse serait importante puisqu'un argument souvent avancé pour justifier la diminution du coût du travail est la nécessité de consolider le taux de marge des entreprises afin de rendre possible des investissements permettant d'augmenter la compétitivité au niveau de la qualité de la production et de favoriser le potentiel de croissance de l'économie.

Le taux de marge des entreprises connaît, en Europe, une tendance à la hausse depuis le milieu des années 1970, tandis que le taux d'investissement affiche une tendance à la baisse. La diminution de la part salariale dans la valeur ajoutée totale n'a donc pas conduit à un relèvement du taux d'investissement, mais à une augmentation sensible du profit non investi.

Graphique 10: Profit, investissement et chômage en Europe



Source: IRES, Les marchés du travail en Europe, La Découverte, 2000.

- *Les réductions successives de la charge fiscale des entreprises n'ont pas conduit, en Europe, à une augmentation des investissements et à une diminution du taux de chômage.*
- *La Chambre de travail demande de responsabiliser davantage les entreprises en matière de politique d'emploi.*

4.3. La fiscalité des ménages

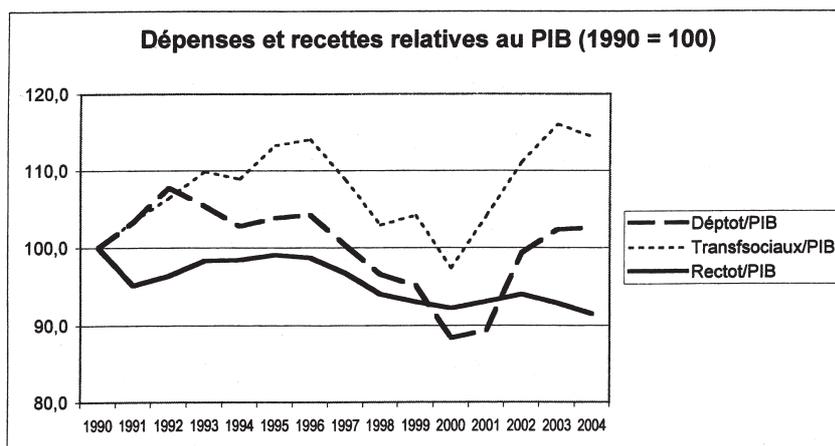
Au cours des années d'imposition 2001 et 2002, les ménages ont connu une diminution de leur charge fiscale suite à des allègements fiscaux en deux étapes. À côté d'une adaptation du tarif d'imposition, la réforme fiscale a aboli (en étapes) l'abattement en vue de l'investissement mobilier („loi Rau“)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

Si la Chambre de travail a approuvé la réforme fiscale dans la mesure où celle-ci a compensé l'inflation et fait participer les citoyens à la répartition des fruits de la croissance, elle rappelle encore une fois que „la politique fiscale doit être un instrument du rôle fondamental de l'Etat, qui est d'accroître

de façon durable le bien-être de tous ceux qui habitent et travaillent au Luxembourg. Pour cette raison, le financement des biens collectifs et de la protection sociale ne doit jamais être bloqué par une politique fiscale consistant en des réductions fiscales trop avantageuses.“

Une analyse des recettes et des dépenses publiques en relation avec le PIB fait ressortir que les recettes font preuve d'une diminution tendancielle, alors que les dépenses publiques, aussi bien les dépenses totales que les transferts sociaux, après avoir baissé de 1995 à 2000, ont connu une augmentation rapide de 2000 à 2003 par rapport au PIB:

Graphique 11



Source: BCL

Si, à l'avenir, la situation des finances publiques était telle qu'un relèvement de la charge fiscale deviendrait incontournable, la Chambre de travail plaide en faveur d'un relèvement du taux d'imposition marginal maximal, mesure qui serait préférable à une augmentation générale du tarif d'imposition.

Conformément à ses prises de position antérieures, notre chambre s'oppose à une augmentation générale du taux de la TVA qui pénaliserait les ménages modestes et dont les dépenses de consommation sont relativement élevées par rapport au revenu.

Notre chambre ne voit pas l'opportunité d'abolir l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques, comme ceci a été annoncé par M. le Premier ministre lors de sa déclaration portant sur le programme gouvernemental du 4 août 2004. Bien qu'on puisse regretter qu'il ne prenne pas en compte la valeur réelle de la fortune (en raison surtout de la valeur unitaire des immeubles très avantageuse mise en compte), il continue à avoir sa justification (solidarité de la part des ménages fortunés) et les avantages d'une suppression en termes d'augmentation de l'attrait du Luxembourg sont difficiles à prévoir. L'introduction d'une retenue à la source libératoire de 10% sur les revenus de capitaux, pour compenser l'abolition de l'impôt sur la fortune, ne sera pas une solution socialement juste dans la mesure où on ancrera dans la législation le principe d'imposer beaucoup moins les revenus du capital que les revenus du travail.

Par l'abolition de l'impôt sur la fortune, le déchet fiscal est connu, mais on ne sait pas ce qui rentrera dans les caisses de l'Etat, puisqu'on ne connaît pas encore les réactions des personnes imposables sur les changements de législation (transferts de l'épargne vers des fonds d'investissement, élection de domicile au Luxembourg de résidents étrangers ...).

Les recettes provenant de l'impôt sur la fortune s'élevaient à 133,5 millions € en 2004, 33,5 millions de plus que prévus. A titre de comparaison, les impôts de solidarité s'élevaient à 86,3 millions €.

En outre, la déclaration de l'impôt sur la fortune permet le contrôle de la véracité de la déclaration de l'impôt sur le revenu, et vice-versa, et peut être un moyen utile de lutte contre la fraude fiscale.

La Chambre de travail demande d'adapter le tarif de l'impôt sur le revenu pour 2006 à l'évolution de l'inflation, ce qui n'a plus été fait depuis la réforme fiscale de 2001/2002. Le défaut d'adaptation constitue en effet un alourdissement de la charge fiscale grevant proportionnellement plus les revenus faibles et moyens que les hauts revenus.

En outre, notre chambre désire rappeler ses réflexions quant à des pistes à explorer pour permettre une politique de redistribution des revenus socialement plus juste:

- une augmentation des allocations familiales avec leur inclusion parallèle dans le revenu imposable. Comme mesure immédiate, notre chambre demande l'abolition de la modération d'impôt pour enfants avec une augmentation parallèle des allocations familiales. Cette modération, qui est actuellement de 900 €, ne profite entièrement qu'aux ménages qui peuvent déduire ce montant de leurs impôts. En supprimant la modération et en augmentant les allocations familiales de 900 € par an, les familles plus modestes profiteraient d'un plus en matière de politique familiale tandis que celles qui bénéficient actuellement de la modération d'impôt ne perdraient rien;
- l'introduction d'un crédit d'impôt, comme il est suggéré par le Conseil économique et social dans son avis du 23 juillet 2004 sur l'impôt négatif.

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

- l'importance et l'effet des mesures sociales de compensation en faveur des bénéficiaires de revenus modestes;
- l'évolution du rapport entre les impôts directs et les impôts indirects;
- la relation entre l'imposition des entreprises et l'imposition des ménages;
- le degré de sélectivité des transferts sociaux;
- les possibilités de nouvelles sources de financement.

- *Donner à l'Etat les recettes nécessaires à l'exécution de sa politique définie démocratiquement.*
- *Adapter le tarif d'imposition à l'inflation.*
- *Maintenir l'impôt sur la fortune.*

*

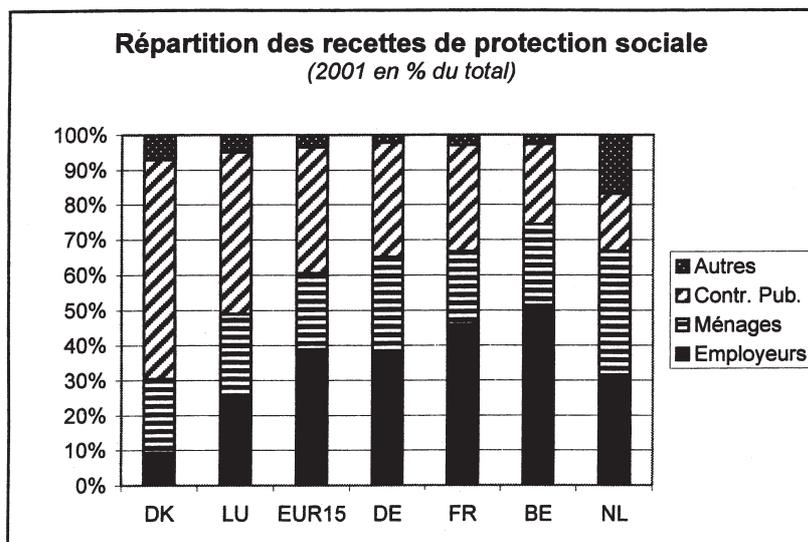
5. LES TRANSFERTS SOCIAUX

Pour la deuxième année consécutive, lors du dépôt du projet de budget, M. le Ministre du Trésor et du Budget a déclaré qu'avec une part élevée de dépenses sociales, le budget de l'Etat arriverait à des limites et qu'une telle politique généreuse serait insoutenable.

Dans son avis du 19 novembre 2004 relatif au projet de budget pour l'exercice 2005, notre chambre a fait part de sa désapprobation. Ses arguments sont toujours valables:

- Le Luxembourg a beaucoup fiscalisé les dépenses sociales, il est donc normal qu'elles représentent une part importante du budget. Ceci est démontré par le fait que la part du lion des dépenses sociales est constituée par des transferts à la sécurité sociale qui représentent à eux seuls 34% des dépenses budgétaires prévues pour 2006. Ces dépenses sont directement liées à l'évolution de l'emploi et à l'évolution démographique.
- La participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale est également un facteur de compétitivité dans la mesure où elle allège les charges sociales des entreprises (voir graphique 12).

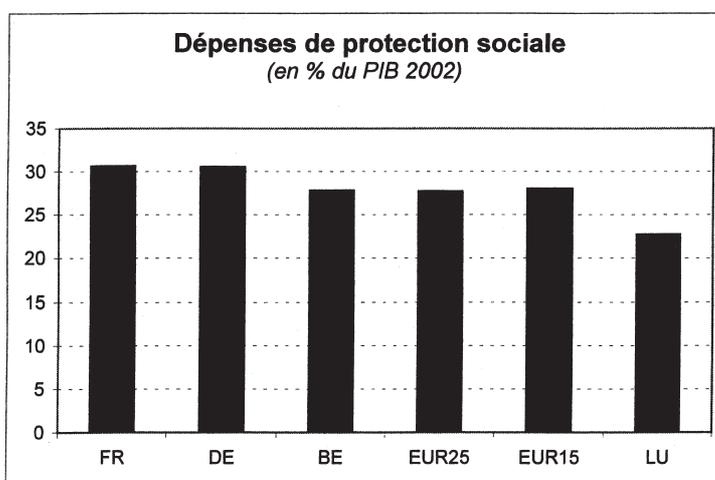
Graphique 12



Source: IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2003

- Parmi les 15 pays formant l'Union européenne en 2001, le Danemark est celui où la contribution de l'Etat est la plus importante (62,6%). Il est suivi de l'Irlande (58,3%), du Royaume-Uni (48,2%) et du Luxembourg (46,2%). Quant à la participation des employeurs aux recettes de protection sociale, c'est également au Danemark où celle-ci est la plus faible avec 9,3%. A la 2e place se situe le Luxembourg où les cotisations des employeurs représentent 24,5% des recettes.
- Les dépenses liées à la protection sociale résultent de décisions prises par les gouvernements successifs et le législateur, décisions qui ne sont pas toujours dénuées de considérations électorales. On ne doit pas s'étonner que ces décisions aient un coût. Citons quelques éléments de la politique sociale introduits depuis 1990: l'assurance dépendance, le congé parental, le congé pour raisons familiales, la prise en charge par l'Etat des allocations familiales, l'augmentation de celles-ci, le payement du différentiel d'allocations familiales aux frontaliers, le forfait d'éducation.
- En pourcentage du PIB, le Luxembourg dépense moins pour la protection sociale que la moyenne européenne (graphique 13). Une privatisation des dépenses sociales dégrèverait évidemment le budget, mais ne diminuerait pas les dépenses totales en relation avec le PIB. On pourrait même s'attendre à une augmentation de cette part en raison des marges bénéficiaires des assureurs commerciaux.

Graphique 13



Source: Eurostat

- Les transferts sociaux sont efficaces quant à leur effet redistributif. Sans les transferts, la distribution des revenus primaires est très inégalitaire au Luxembourg: le taux de risque de pauvreté tombe de 39% à 10% en raison des transferts sociaux.⁷ Cette distribution primaire inégalitaire des revenus se reflète d'ailleurs également dans la forte proportion de salariés touchant uniquement le salaire social minimum.
- Il serait dangereux d'étouffer la reprise conjoncturelle par une politique d'austérité et de ralentissement des dépenses publiques, notamment en matière de politique sociale et d'investissements. Les systèmes de protection sociale sont en effet un facteur de cohésion sociale et, partant, également un facteur de production.

Cet aspect important a d'ailleurs aussi été souligné dans le rapport „Pour un modèle social sans faille“ des organisations syndicales représentées au sein de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés, rédigé avec le concours de ces deux chambres:

„Si l'on assiste à une augmentation de l'importance des transferts aux administrations de la sécurité sociale dans les dépenses budgétaires, cela s'explique par un certain nombre de facteurs dont notamment l'augmentation de la masse salariale (compensée par des recettes fiscales plus importantes). Ces transferts sont le ferment de nouvelles mesures qui permettent à l'Etat luxembourgeois d'encadrer de manière convenable ses citoyens et de leur offrir une protection sociale solide par eux souhaitée.

Si la progression relativement importante des transferts sociaux n'est pas préoccupante d'un point de vue financier, elle peut en outre constituer un atout pour le Luxembourg.

En effet, il est avéré que la cohésion sociale constitue un facteur essentiel de compétitivité pour une économie dont les performances dépendent notamment de la motivation de la main-d'œuvre, de la qualité du système de santé et de la stabilité politique et sociale.

La cohésion sociale est un élément majeur des modèles luxembourgeois et européen; elle doit rester un objectif-phare pour les orientations futures des politiques nationales et européennes.“

Du tableau ci-dessous, il ressort d'ailleurs clairement que ce sont les pays les plus développés qui dépensent également le plus pour la protection sociale. Avec une exception, l'Irlande, les pays qui sont moins développés, caractérisés par un PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) au-dessous de la moyenne européenne, consacrent moins de 20% de leur richesse à la protection sociale.

Tableau 4

	<i>Dépenses de protection sociale (en % du PIB)</i>	<i>PIB/habitant en SPA (EUR25 = 100)</i>
EUR25	27,7	100
EUR15	28	109,9
BE	27,8	115,9
CZ	19,9	67,1
DK	30	121,8
DE	30,5	109,8
EL	26,6	77,4
ES	20,2	96,2
FR	30,6	113,4
IE	16	134,3
IT	26,1	108,2
LU	22,7	211,1

7 Eurostat Statistiques en bref 13/2005

	<i>Dépenses de protection sociale (en % du PIB)</i>	<i>PIB/habitant en SPA (EUR25 = 100)</i>
HU	20,9	58,8
MT	17,7	72,6
NL	28,5	126,7
AT	29,1	121,2
PT	25,4	80,1
SI	25,4	75,3
SK	19,2	50,9
FI	26,4	113,4
SE	32,5	114
UK	27,6	117,3
IS	22,3	119,5
NO	26,3	148,2

Source: Eurostat; données 2002

- *En proportion du PIB, le Luxembourg dépense moins pour la protection sociale que ses pays voisins et la moyenne de l'Europe.*
- *Les transferts sociaux corrigent efficacement une distribution des revenus primaires fort inégalitaire au Luxembourg.*
- *Le Luxembourg est l'un des pays où les employeurs contribuent le moins à la protection sociale.*

*

6. LES SALAIRES

Le débat sur la compétitivité du Luxembourg continue malheureusement à être réduit à une question de salaires.

Notre chambre, de concert avec les organisations syndicales représentées en son sein et avec la Chambre des employés privés, a clairement montré que les salaires ne sont pas trop élevés au Luxembourg, surtout si on les met en relation avec la productivité.

Pour la Chambre de travail, les salaires doivent suivre les gains de productivité et les négociations afférentes se font au niveau de l'entreprise ou de la branche. Un salaire est cependant la contrepartie d'un travail fourni et ne peut simplement être réduit à son seul aspect coût. Le travail doit en tout cas avoir une autre valeur qu'un simple bien de consommation intermédiaire. C'est pourquoi il serait parfois plus indiqué que les entreprises se concentrent sur la maîtrise d'autres coûts que celui du travail.

Les chiffres de la comptabilité nationale montrent d'ailleurs que, sur une période de 19 années, les rémunérations des salariés ont augmenté moins vite que la productivité. On peut surtout remarquer la croissance du différentiel entre 1992 et 2000.

Entre 2000 et 2002, on constate une certaine convergence, qui est cependant due surtout à la baisse de la productivité, elle-même engendrée mécaniquement par un ralentissement notable de la croissance, alors que le nombre des salariés a toujours été en augmentation. Le différentiel s'accroît de nouveau en 2003 et 2004.

Graphique 14

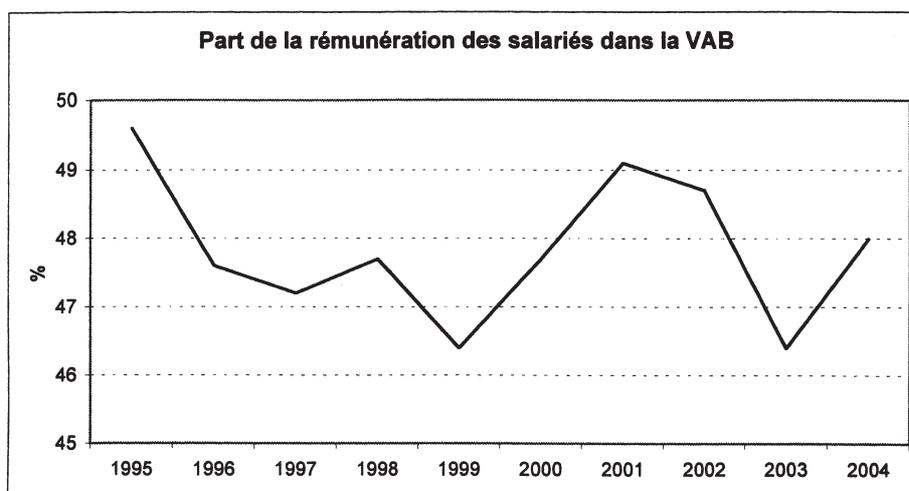


Source: Statec, Comptabilité nationale (SEC 95).

Une évolution similaire peut être constatée si l'on analyse la part des salaires dans la valeur ajoutée. Le graphique 15 montre que le partage de la valeur ajoutée s'est fait au détriment des salariés en 2002 et surtout en 2003. Cette évolution reflète également une forte baisse du coût salarial unitaire réel en 2003 (-4,7%) et une reprise de 3,4% en 2004.

Au cours des années 1990, en Europe, le partage de la valeur ajoutée s'est fait en faveur du capital et au détriment des salariés. De même, au Luxembourg, on peut constater une diminution de la part des rémunérations des salariés dans la valeur ajoutée brute (VAB) de 1995 à 1999, comme le montre le graphique 15. Les années de croissance ont clairement profité aux entreprises. La remontée de la part des salaires dans la VAB dans les années 2000 et 2001 est due à un phénomène de rattrapage dans les négociations salariales, d'une part, et à l'effet mécanique du ralentissement de la valeur ajoutée brute, d'autre part.

Graphique 15



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

Lorsque l'on se base sur le coût du travail en valeur absolue, le Luxembourg n'est pas dans tous les cas le pays où ce coût est le plus élevé. Le niveau très compétitif des cotisations sociales et également de l'imposition, mais aussi des divergences entre les différentes branches de l'économie en sont les causes.

Bien entendu, le Luxembourg fait partie des pays à salaires élevés, mais ceci n'est pas à regretter, mais plutôt à saluer, puisque c'est le signe d'un pays à économie hautement productive et à qualité de vie élevée.

Le graphique 16 compare les coûts horaires de travail du secteur marchand, de l'industrie manufacturière et de la construction du Luxembourg, de ses partenaires économiques principaux et de quelques autres pays à revenu élevé. Il en ressort qu'en ce qui concerne l'industrie et surtout la construction, le coût du travail est loin d'être le plus élevé au Luxembourg. Si, en prenant en compte l'ensemble du secteur marchand, il est parmi les plus hauts, la cause en est le poids relativement élevé des activités financières où les salaires sont plus élevés.

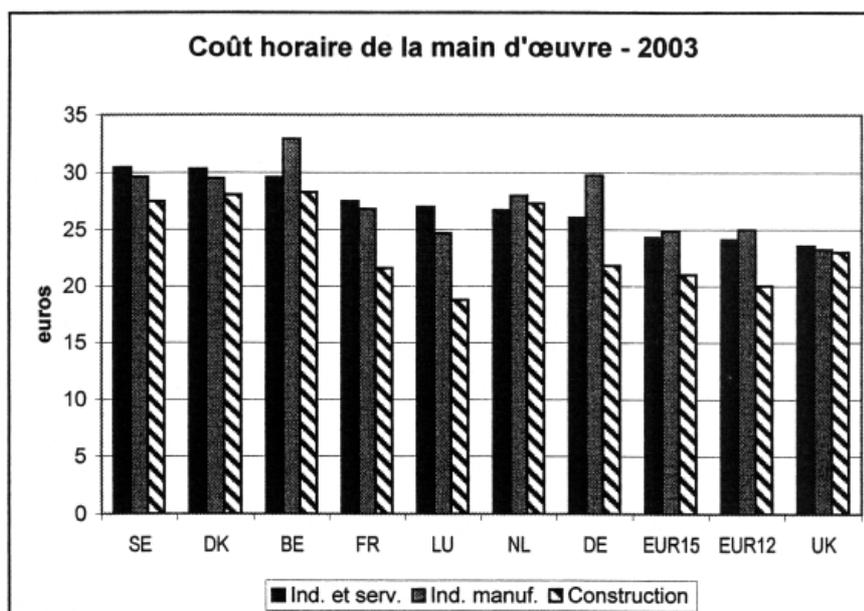
Une comparaison plus détaillée des coûts salariaux a été effectuée dans l'ouvrage „Les coûts salariaux au Luxembourg: reflet d'une économie hautement compétitive“, que la Chambre des employés privés a réalisé avec le concours de la Chambre de travail à l'instigation des organisations syndicales représentées au sein de ces deux chambres.

Pour la Chambre de travail, il n'existe aucune raison pour réduire le coût salarial au Luxembourg. En valeur absolue, et, a fortiori, mis en relation avec la productivité, le coût du travail n'est pas exorbitant au Luxembourg.

Notre chambre s'oppose également à des modifications de la législation sur le salaire social minimum conduisant de fait à une réduction du salaire social minimum pour les travailleurs moins qualifiés. Elle rend attentif au fait que les dispositifs des aides étatiques permettant à des entreprises d'embaucher des jeunes demandeurs d'emploi existent et que ces subventions réduisent de fait le coût du travail. En outre, la législation sur le salaire social minimum contient des dispositions prévoyant une réduction temporaire du salaire social minimum pour les entreprises en difficultés économiques.

Pour de plus amples développements démontrant que le salaire social minimum ne nuit absolument pas à l'emploi au Luxembourg, nous renvoyons à l'étude „Pour un modèle social sans faille“, que les organisations syndicales représentées au sein de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés, ont réalisée avec le concours et l'assistance des deux chambres.

Graphique 16



Source: Eurostat

- *L'évolution des salaires au Luxembourg est tendancielle plus lente que celle de la productivité.*

- *Le coût du travail est loin d'être excessif au Luxembourg.*

*

7. LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

7.1. Les priorités en matière d'investissements publics

D'après les chiffres du projet de budget pour 2006, les **dépenses totales d'investissements** (crédits budgétaires plus fonds d'investissements) connaîtront une **augmentation de 27,2%** (!!!) de 2005 à 2006 pour atteindre un montant total de 775,6 millions d'euros.

Ces dépenses correspondront à **9,7% du total des dépenses de l'Etat** contre 8,4% en 2005.

Dans la comparaison internationale, le Luxembourg se place en tête des pays de l'Union européenne en ce qui concerne le niveau d'investissement du secteur public.

Notons en outre que les dépenses des **6 principaux fonds d'investissements de l'Etat** (fonds d'investissements publics administratifs, fonds d'investissements scolaires, fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, fonds des routes, fonds des monuments historiques, fonds du rail) vont augmenter de **41,5%** (!!!) en 2006, après un taux de croissance de 28,5% en 2003 et des variations négatives de 5,3% en 2004 et 2005 (budget voté).

Notre chambre a toujours plaidé en faveur d'une politique d'investissement active de l'Etat, qui joue un rôle de stabilisateur conjoncturel, notamment par le soutien apporté au secteur de la construction.

Elle demande cependant de considérer si certaines dépenses d'investissement de l'Etat ne devraient pas être sujettes à réflexion au vu de la diminution constante des réserves des fonds spéciaux.

La Chambre de travail renvoie à l'avis du Conseil économique et social (CES) du 11 mars 2005 sur l'évolution économique, sociale et financière de l'Etat. Dans le chapitre consacré au programme pluriannuel d'investissement 2004-2008, „[l]e CES se félicite également de ce que la commission d'analyse critique, mise en place par le gouvernement, aura un rôle important à jouer en ce qui concerne la recherche d'une conception rationnelle et économiquement valable des projets d'équipements publics individuels. Dans ce contexte, le gouvernement propose également une extension de la mission de la commission d'analyse critique lui permettant d'assurer un suivi de la réalisation concrète des projets une fois arrêtés dans le but de veiller au respect de leur conception, du coût objectif et du délai, un „project manager“ étant désigné pour assister cette commission. Outre ces directives nouvelles dans le domaine de la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement publics que le CES salue expressément, il constate que la version révisée de ce programme 2004-2008 semble suivre les orientations et tendances retenues pour la première fois par le gouvernement, dans le cadre du programme 1994-1998.

Le CES prend note que le nouveau gouvernement semble mettre plus de poids dans l'analyse du suivi des projets d'investissements réalisés et à réaliser, y inclus une analyse détaillée des frais de fonctionnement subséquents, ce qui devrait permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections et, en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus des différents projets d'investissements.

Une telle analyse devient de plus en plus urgente sachant que sur la période 2004-2008 couverte, les avoirs en fin d'exercices passent de 1.262,2 mio. EUR en 2004 à -195,6 mio. EUR en 2008.

Le CES salue en principe le niveau élevé de dépenses d'investissements, surtout en période de croissance moins dynamique. Il donne cependant à considérer que ces dépenses devront dans le futur couvrir les besoins vitaux en infrastructures du pays, sans verser dans la somptuosité.

C'est surtout la dernière réflexion du CES qui, de l'avis de notre chambre, devra servir de ligne de conduite au gouvernement. Le caractère de somptuosité est en effet présent dans un certain nombre d'infrastructures, et des comparaisons avec des lignes de conduite en matière de constructions de bâtiments publics dans nos pays voisins devraient être entreprises à l'avenir.

La Chambre de travail se rallie à la liste de priorité fixée par le gouvernement et qui tient compte des observations du CES.

Les dépenses d'investissement qui connaissent la croissance la plus rapide sont celles du fonds des routes et du fonds du rail.

D'après l'exposé introductif, les dépenses du fonds des routes augmenteront de 71% par rapport au budget voté 2005 (pages 639 et 640 du projet de budget) pour se situer à 137,4 millions d'euros. Le fonds sera prévisiblement alimenté par un emprunt de 100 millions d'euros pour les dépenses. La liaison Luxembourg-Mersch avec 65 millions et la 1ère phase de la liaison Micheville avec 31 millions d'euros sont les postes de dépenses les plus importants du fonds.

Pour ce qui est du fonds du rail, les dépenses prévues pour 2006 s'élèvent à 286,1 millions, dont 163 millions au titre de dépenses d'investissements (pages 641 et 642 du projet de budget). Ce fonds bénéficie également d'un emprunt de 100 millions d'euros.

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

La Chambre de travail demande en effet de porter une plus grande attention aux concepts de transport qui se situent dans le cadre de la Grande région. C'est dans ce cadre qu'une véritable politique de mobilité doit se situer, notamment en raison des flux journaliers considérables de travailleurs frontaliers.

Elle regrette à ce sujet que les dépenses du fonds des raccordements ferroviaires internationaux soient en diminution régulière depuis 2004. Beaucoup de travail reste pourtant à faire pour améliorer l'état du réseau ferroviaire transfrontalier.

La Chambre de travail salue la décision gouvernementale de reporter certains grands chantiers au moins jusqu'à 2008. Il s'agit notamment de la Cité policière, du Centre de recherche santé, la succursale de la Bibliothèque nationale à Kirchberg, certains bâtiments de l'Administration des ponts et chaussées et de la Police grand-ducale, du Musée du vin à Ehnen, du Palais de Justice de Diekirch et de l'aménagement de l'auditoire de la Villa Louvigny.

Le fait de reporter ces projets ne permet cependant pas des économies considérables étant donné que la moins-value de dépenses sera de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros.

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

• *Consacrer plus d'attention à l'efficacité des dépenses d'investissement et éviter les dépenses somptuaires.*

• *Accorder la priorité aux dépenses en matière d'infrastructures de transport et d'infrastructures sociales, dont les logements sociaux.*

7.2. Les partenariats public-privé

La Chambre de travail prend note du fait que le gouvernement a pris l'option de s'engager davantage sur la voie du partenariat public-privé (PPP) en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat.

Cette forme de coopération entre le public et le privé vise à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou d'un service public.

D'après l'exposé introductif du projet de budget, les partenariats public-privé ne seraient pas synonymes de privatisation. L'Etat resterait aux commandes en conservant la propriété des installations et en établissant clairement les devoirs et la marge de manoeuvre de l'entreprise privée par le biais de conventions de prestations.

La Chambre de travail renvoie à la décision d'Eurostat de février 2004 concernant le traitement statistique des partenariats entre le secteur public et des entités privées. Cette décision a un impact substantiel sur le solde budgétaire et la dette publique. Selon la décision d'Eurostat, les actifs liés à un partenariat public-privé sont classés comme actifs non publics et ne sont donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si les deux conditions suivantes sont réunies: (1) le partenaire privé supporte le risque de construction, et (2) le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques

suivants: celui de disponibilité ou celui lié à la demande. Si toutefois le risque de construction est supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics.⁸

Au vu de ces définitions, la Chambre de travail exprime ses doutes quant à l'impossibilité de confondre PPP et privatisation. Elle craint au contraire que l'Etat ne puisse plus exercer de contrôle sur l'exécution des investissements et que les entreprises luxembourgeoises des branches de la construction et du bâtiment ne soient les perdants lors des adjudications. En outre, en cas de difficultés du partenaire privé, le danger que les risques soient finalement supportés par l'Etat n'est absolument pas à exclure, puisque l'Etat ne pourra pas se défaire de ses obligations en matière de mise à disposition des infrastructures nécessaires et dont les travaux sont largement entamés.

- *Etudier soigneusement les conséquences du recours aux partenariats public-privé (PPP).*
- *Les PPP pourraient ne pas profiter à l'économie luxembourgeoise et coûter néanmoins cher à l'Etat.*

*

8. LE LOGEMENT

Dans sa déclaration de politique générale sur les priorités du gouvernement du 12 octobre, force était à Monsieur le Premier ministre d'avouer l'échec de la politique de logement faite jusqu'à présent face à l'insuffisance chronique de logements depuis de nombreuses années et, par voie de conséquence, face aux prix exorbitants voire prohibitifs pour beaucoup de résidents.

Si la politique centrée sur la demande, invariablement faite depuis des décennies, a certainement aidé, d'une façon souvent déterminante, beaucoup de familles à avoir une accession en propriété de leur logement, elle n'a pas su empêcher, il est vrai, une pénurie constante de logements et la montée, considérable et incessante, des prix y relatifs.

In fine, les aides ont surtout enrichi, dans des proportions plus que raisonnables, les promoteurs. Aussi notre chambre estime-t-elle, au vu du constat de l'échec cinglant de la politique menée jusqu'à présent, qu'il faudra rapidement changer le fusil d'épaule: délaissier la politique centrée sur la demande au bénéfice d'une politique centrée sur l'offre.

En effet, et en dépit du fait que le ministère compétent ne cesse de se targuer de ses prétendues nombreuses réalisations et succès en la matière, la politique de l'offre n'a jamais été sa tasse de thé, ni la sienne, ni d'ailleurs celle de ses prédécesseurs, puisque les logements sociaux, tant en accession à la propriété que, surtout, en location, n'a qu'une place tout à fait marginale voire symbolique sur le marché interne (du logement).

Afin de rééquilibrer le plus vite possible le marché, notre chambre demande que l'élaboration du plan directeur sectoriel „logement“, centré sur l'offre, bénéficie d'un traitement absolument prioritaire. Dans ce contexte, notre chambre, s'inspirant en cela d'une loi française⁹, demande que ce plan sectoriel impose à chaque commune de construire, d'ici à 2020 au plus, un nombre de logements sociaux équivalent à 10% de son stock de logements. Rappelant que le Luxembourg connaît un taux de pauvreté relative de l'ordre de 10%, ce qui, soit dit entre parenthèses, est une véritable honte pour un des pays les plus riches de la terre, notre chambre revendique, à terme, un logement social pour chaque ménage classé comme pauvre selon la méthode utilisée par Eurostat.

Il est admis depuis une dizaine d'années d'utiliser généralement le bail emphytéotique pour les fonds hébergeant des logements sociaux en accession à la propriété.

Aussi notre chambre pense-t-elle que cette approche devrait être largement favorisée sur le marché du logement normal, les prix des fonds tendant à dépasser celui de la construction proprement dite d'une maison unifamiliale.

⁸ Avis du CES du 11 mars 2005 sur l'évolution économique, sociale et financière de l'Etat

⁹ Une loi française de 2000 impose à chaque commune de réaliser, jusqu'en 2020, un nombre de logements sociaux équivalent à 20% de son stock de logements. La réalisation de ce programme est contrôlée continuellement par les préfets et les communes défaillantes sont soumises à des pénalités (qui pourraient être augmentées à l'avenir, afin d'accroître leur efficacité).

A cette fin, les pouvoirs publics, que constituent l'Etat et, surtout, les communes, devraient constituer systématiquement des réserves foncières. A titre subsidiaire, notre chambre peut également appuyer l'idée de céder les fonds acquis à un prix réduit aux futures propriétaires intéressés.

Quoi qu'il en soit, l'octroi d'un droit de préemption généralisé aux pouvoirs publics cités est incontournable dans cette optique.

Finalement, notre chambre se doit de critiquer la prorogation des mesures fiscales de stimulation de l'offre prises en juillet 2002, dont la preuve de leur efficacité n'a jamais été apportée, et au sujet de laquelle notre chambre avait, dès le départ, pour le moins des doutes.

L'aveu du Premier ministre accrédite plutôt la thèse de leur inefficacité. A ce sujet, elle tient à rappeler qu'à l'époque, ce dernier avait promis avec force d'emphase de troquer la carotte contre le bâton au cas où les résultats escomptés resteraient nuls, sous forme d'une imposition foncière lourde et vraiment dissuasive de la rétention des fonds constructibles. Notre chambre est d'avis qu'il est plus que temps qu'il tienne ses promesses.

• *Délaisser la politique centrée sur la demande, inefficace et coûteuse, au bénéfice d'une politique centrée sur l'offre.*

• *Finaliser au plus vite le plan directeur sectoriel „logement“.*

• *Imposer aux communes de construire des logements sociaux à hauteur de 10% de leurs stocks de logements.*

• *Favoriser le bail emphytéotique sur le marché normal du logement.*

• *Créer des réserves foncières publiques moyennant un droit de préemption général en faveur des pouvoirs publics.*

• *Rapporter, pour inefficacité, les mesures fiscales de 2002 de stimulation de l'offre et recourir à un impôt foncier lourd qui dissuade de la rétention de fonds constructibles.*

*

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

9.1. Le Fonds pour l'emploi

Notre chambre constate que l'avoir du fonds passe de 87.125.093 euros au 1.1.2005 à seulement 8.160.559 euros au 1.1.2006. Cette dégringolade des avoirs du 1.1.2005 au 1.1.2006 s'accroît encore davantage au 31 décembre 2006 où elle aboutit pour la première fois à un solde négatif de 32.005.415 euros.

Cette aggravation de la situation financière du Fonds pour l'année 2006 s'explique par le fait que le projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 avait encore prévu un avoir au 31 décembre 2005 de 29.486.022 euros alors que le projet de loi 2006 n'affiche plus qu'un solde de 8.160.559 euros au 31 décembre 2005.

Cette différence de solde au 31 décembre 2005 de l'ordre de 20 millions d'euros réside notamment dans une augmentation des indemnités de chômage de 126.160.000 euros à 139.160.000 euros, due à une croissance plus aiguë du chômage qu'initialement prévu ainsi que, chose curieuse, dans une surestimation des recettes concernant la contribution sociale sur carburants prévue dans le projet de budget 2005 à 236.770.000 euros et révisée à la baisse à 219.160.000 euros dans le projet de budget 2006 pour l'année 2005.

S'il est difficile d'évaluer l'évolution du taux de chômage d'une année à l'autre et *a fortiori* les dépenses y relatives, notre chambre a du mal à comprendre la révision à la baisse de la contribution sociale sur les carburants pour l'année 2005 alors que le projet de loi de 2006 dans son exposé introductif dispose que le secteur automobile affiche *une croissance appréciable* contrairement au reste du secteur du commerce et que *les ventes de carburant diesel augmentent de 16% sur le premier semestre 2005*. Au vu de cette constatation, on aurait dû partir plutôt d'une augmentation de cette contribution.

Notre chambre se soucie sérieusement du financement futur du Fonds pour l'emploi au vu du solde négatif de 32.005.415 euros enregistré au 31 décembre 2006.

Ces soucis sont d'autant plus fondés que le financement du Fonds pour l'emploi est mis en question par deux constatations diamétralement opposées:

- 1) dans sa déclaration sur l'état de la nation, le Premier ministre a exigé que le gouvernement et les partenaires sociaux doivent prospector des pistes pour réduire les dépenses du Fonds pour l'emploi („*Mir musse mat de Sozialpartner d'Aspuerungspotential am Beschäftegongsfong sichen*“);
- 2) force est cependant de constater que dans deux projets de loi¹⁰ dont notre chambre a été récemment saisie, le législateur augmentera – contrairement aux allusions dont a fait état le Premier ministre dans sa déclaration sur l'état de la nation – le financement par le Fonds pour l'emploi des aides en faveur des chômeurs.

En ce qui concerne les projets de loi précités, notre chambre renvoie à ses avis 34/2005 et 35/2005 du 26 octobre 2005.

Nonobstant cette contradiction entre l'annonce par le Premier ministre dans son discours sur l'état de la nation et les projets de loi précités, notre chambre salue l'extension des mesures et aides en faveur des chômeurs telle que proposée dans les deux projets de loi précités et réitère sa revendication que toute priorité budgétaire devra être accordée au financement des mesures d'emploi et des indemnités de chômage.

Elle tient toutefois à souligner qu'afin de garantir le financement du Fonds pour l'emploi pour les années à venir, elle juge indispensable de responsabiliser davantage les employeurs et de dépister, le cas échéant, d'autres ressources financières.

Garantir l'approvisionnement futur du Fonds pour l'emploi afin d'assurer le financement de toutes les mesures d'emploi et le paiement des indemnités de chômage en responsabilisant davantage les employeurs et en dépistant, le cas échéant, d'autres ressources financières.

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

Notre chambre note que l'augmentation des montants prévus pour la section 16.2 consacrée à l'ITM passent de 7.300.100 euros en 2005 à 7.436.958 euros en 2006, soit une augmentation de 1,87%.

Notre chambre signale toutefois que cette augmentation quasiment nulle est largement insuffisante pour financer la réforme de l'ITM dont l'un des objectifs est d'accroître les moyens de l'ITM en personnel et en matériel.

Notre chambre insiste sur le fait que le projet de loi portant réforme de l'ITM soit voté le plus vite possible et tienne compte des remarques qu'elle a formulées dans son avis.

Elle estime que l'entrée en vigueur de cette loi doit se faire le plus vite possible pour défendre efficacement les intérêts des salariés dans toutes les entreprises au Luxembourg et pour lutter efficacement contre les pratiques de dumping social et de travail au noir organisé qui risquent de se propager davantage avec l'entrée en vigueur de la directive Bolkestein et tendent ainsi à soustraire à la collectivité nationale des recettes fiscales et sociales non négligeables.

L'entrée en vigueur du projet de loi portant réforme de l'ITM et la prise en considération des remarques formulées par la Chambre de travail dans son avis y relatif sont indispensables pour défendre efficacement les intérêts des salariés.

9.3. Les faillites

Notre chambre, qui, au cours des dernières années, a, à maintes reprises, dénoncé l'évolution pré-occupante des faillites au Luxembourg, a accueilli favorablement le projet de loi portant des mesures

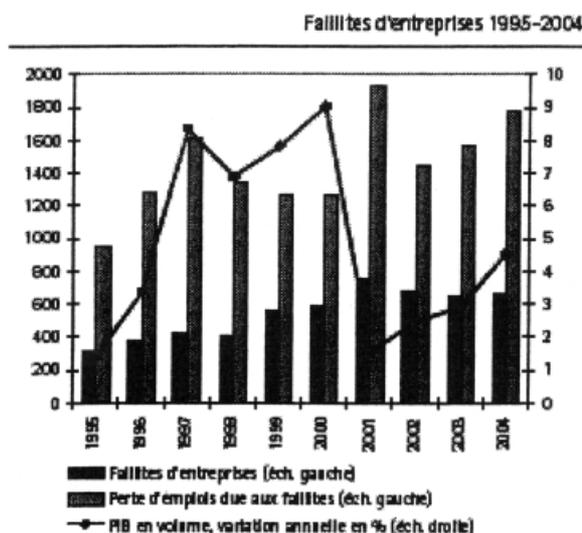
10 Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1) création d'un fonds pour l'emploi; 2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes;

Projet de règlement grand-ducal portant 1. détermination des conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle; 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution 1) des aides à la mobilité géographique; 2) d'une aide au réemploi; 3) d'une aide à la création d'entreprise; 4) d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique.

ponctuelles en matière de prévention des faillites et de lutte contre les faillites organisées. Elle demande sa mise en vigueur le plus vite possible.

En effet, depuis l'année 1995, l'on a connu une croissance régulière du nombre de faillites, même si l'on constate une certaine stagnation depuis 2002 comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 17



Source: STATEC

Toutefois, il y a lieu de constater que, malgré une stagnation du nombre de faillites depuis 2002, le nombre d'emplois perdus à la suite de faillites est passé de 1.453 personnes en 2002 à 1.782 en 2004, soit une croissance de 8,2% en 2003 et de 13,4% en 2004.

Cette évolution montre bien que les pertes d'emploi qui augmentent plus vite que le nombre de faillites ne concernent pas seulement – comme on a souvent tendance de le prétendre – les gérants et fondateurs de sociétés.

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

C'est pourquoi elle réitère sa revendication d'obliger les entreprises à déposer une garantie bancaire en vue du paiement des salaires en cas de difficultés économiques.

En outre, une augmentation du superprivilège garantissant les créances des salariés en cas de faillite de l'employeur figurant à l'article 2101, paragraphe (2) du code civil avec une augmentation du même ordre de grandeur de la garantie par le Fonds pour l'emploi (article 46 (1) de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail) s'impose. Sachant que les salariés dont les créances excèdent ce montant sont nombreux, ce plafond, qui correspond à 6 fois le salaire social minimum pour un travailleur non qualifié âgé de 18 ans au moins, mérite d'être augmenté de façon substantielle.

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

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

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

Notre chambre juge de nouveau insuffisant le montant lui accordé au titre de l'article 16.0.41.001 (subsidés aux chambres professionnelles salariales du secteur privé dans l'intérêt de l'organisation de cours de formation professionnelle et ouvrière) dont le crédit augmente de 5% pour atteindre 208.400 euros, dont 125.100 euros pour la Chambre de travail. Notre chambre tient à signaler que les dépenses de son Centre de formation à Remich se sont élevées pour l'année 2004 à quelque 600.000 euros!!

La Chambre de travail tient à réitérer qu'elle est la seule institution au Luxembourg qui organise une formation civique et sociale pour les salariés et qui, pour ce faire, met à disposition de ceux-ci les infrastructures nécessaires. Voilà pourquoi elle exige qu'en vertu de l'équité, elle soit subventionnée dans les mêmes proportions que les chambres patronales.

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

Comme la Chambre de travail est la seule institution au Luxembourg qui organise une formation civique et sociale pour les salariés et, pour ce faire, met à disposition de ceux-ci les infrastructures nécessaires, la prise en charge d'une partie substantielle de ses dépenses concernant la formation syndicale et ouvrière lui permettrait de financer, par ses propres moyens, notamment les services de consultation en matière d'environnement du travail.

*

11. LA POLITIQUE SOCIALE ET FAMILIALE

11.1. Les organismes de sécurité sociale

11.1.1. Le désengagement financier de l'Etat concernant les frais de gestion dans les institutions de sécurité sociale (Centre commun de la sécurité sociale, Office des assurances sociales et caisses de pension)

Notre chambre récuse catégoriquement le désengagement financier de l'Etat concernant les frais de gestion dans les institutions de sécurité sociale lequel mettra en danger non seulement le bon fonctionnement des institutions concernées et l'équilibre de leur budget.

Notre chambre est d'avis que si les hauts fonctionnaires des administrations et établissements concernés doivent être pris en charge par ces derniers, alors les fonctionnaires devront logiquement être placés sous la direction de ceux-ci et non plus du ministère de la Sécurité sociale.

En se désengageant financièrement à partir de 2006, de façon unilatérale et intempestive, des institutions de sécurité sociale, le gouvernement viole le principe de la confiance légitime des cotisants.

Par ailleurs, ce désengagement de l'Etat dans les institutions de sécurité sociale pourra constituer un précédent et aboutir à l'avenir à un désengagement financier progressif et irréversible de l'Etat dans tout établissement de droit public ou administration sous tutelle de l'Etat où il jugera, à sa guise, les frais de gestion trop élevés.

Le désengagement financier de l'Etat concernant les frais de gestion dans les institutions de sécurité sociale mettra en danger non seulement le bon fonctionnement des institutions concernées et l'équilibre de leur budget, mais pourra constituer un précédent et aboutir à l'avenir à un désengagement financier progressif et irréversible de l'Etat dans tout établissement de droit public ou administration sous tutelle de l'Etat où il jugera, à sa guise, les frais de gestion trop élevés.

11.1.2. L'assurance maladie

Notre chambre tient à rappeler que le déficit du budget de l'UCM de 2004, qui risque de se répéter en 2006, a été provoqué notamment:

- 1) par une décision unilatérale de l'Etat qui a augmenté les tarifs des prestataires de soins (ce qui explique également, du moins en partie, l'accroissement de l'ordre de 15% des dépenses de 2005 à 2006 figurant à l'article 42.003 du budget de l'Etat et concernant la participation de l'Etat au financement des prestations en nature);
- 2) par l'absence de contrôle de la qualité des prestations médicales. Pour ce qui est de la maîtrise des coûts en matière de prestations en nature, notre chambre avait déjà noté les années passées que l'arsenal instrumentaire qui a été mis en place pour contrôler l'évolution des coûts ne fonctionne malheureusement pas de manière satisfaisante. Voilà pourquoi elle a revendiqué que la Commission de surveillance et le contrôle médical de la sécurité sociale comptent parmi leurs missions le respect de la qualité des prestations. En effet, il y a lieu de signaler que, en cas d'erreur médicale, non seulement l'acte originaire de cette erreur est remboursé par l'assurance maladie, mais aussi les actes subséquents qui visent à corriger l'erreur. Un contrôle efficace de la qualité devrait permettre à la Commission de surveillance et au contrôle médical d'avoir recours contre les prestataires ayant commis des erreurs médicales et des abus.

En ce qui concerne l'équilibre actuel du budget de l'UCM pour 2005, notre chambre se doit de constater que celui-ci n'a pu être rétabli que

- 1) grâce aux modifications apportées à la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle par les lois du 21 décembre 2001 et du 1er juillet 2005 qui ont permis de réduire considérablement par le biais de l'intervention anticipée du contrôle médical de la sécurité sociale le coût financier des caisses de maladie en matière de prestations en espèces;
- 2) grâce à une augmentation du taux de cotisation de l'assurance maladie à partir du 1er janvier 2005 de 5,1% à 5,4%;
- 3) grâce au doublement du forfait journalier concernant le séjour en milieu hospitalier;
- 4) grâce à la suppression des frais de voyage en relation avec une consultation médicale en milieu hospitalier et extra-hospitalier;
- 5) grâce à la limitation de la prise en charge par l'assurance maladie de 12 positions concernant les analyses médicales.

Voilà pourquoi notre chambre demandera que l'Etat doive assumer sa pleine et entière responsabilité dans le financement futur de l'assurance maladie en ce qui concerne les dépenses résultant, d'une part, de l'augmentation injustifiée des tarifs des prestataires de soins et, de l'autre part, de l'absence de contrôle de la qualité des prestations médicales et des abus commis par les prestataires de soins, bref, des dépenses qui n'ont pas été générées par les assurés. Si malgré tout, une augmentation des recettes s'avérait indispensable pour rétablir l'équilibre du budget de l'UCM, notre chambre demanderait la suppression du plafond cotisable en matière de prestations en nature, ce qui permettrait de réduire le taux de cotisation tant sur les prestations en nature que sur les prestations en espèces et aura, par ailleurs, un effet encore plus bénéfique sur la compétitivité.

Une fraction minoritaire de la Chambre de travail, au contraire, demande de réfléchir sur de nouvelles pistes de financement, comme p.ex. un taux de cotisation identique pour tous les travailleurs et toutes les entreprises, avec abolition du système de cotisation pour prestations en nature et prestations en espèces.

Par ailleurs, notre chambre demande que l'Etat doive à l'avenir s'abstenir de transférer des charges du budget de l'Etat vers la sécurité sociale.

L'Etat devra assumer sa pleine et entière responsabilité dans le financement futur de l'assurance maladie en ce qui concerne les dépenses résultant, d'une part, de l'augmentation injustifiée des tarifs des prestataires de soins et, d'autre part, de l'absence de contrôle de la qualité des prestations médicales et des abus commis par les prestataires de soins. Si malgré tout, une augmentation des recettes s'avérait indispensable pour rétablir l'équilibre du budget de l'UCM, notre chambre demanderait la suppression du plafond cotisable en matière de prestations en nature alors qu'une fraction minoritaire demande de réfléchir sur l'introduction d'un taux de cotisation identique pour tous les travailleurs et toutes les entreprises. Par ailleurs, notre chambre demande que l'Etat doive à l'avenir s'abstenir de transférer des charges du budget de l'Etat vers la sécurité sociale.

11.1.3. *L'assurance pension*

Notre chambre ne partage pas l'opinion du Premier ministre consistant à dire que les réserves des caisses de pension sont trop élevées et que, partant, l'Etat devra limiter sa participation dans le financement de l'assurance pension. Cette affirmation est myope dans la mesure où elle fait abstraction de l'évolution économique et démographique de notre pays à moyen et à long terme.

Comme l'a déjà soulevé, à juste titre, l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans son „rapport de stratégie nationale sur les pensions“, *la réserve financière, s'élevant actuellement à environ trois fois les dépenses annuelles de prestations, permettra à l'avenir d'amortir les conséquences financières pour un nombre croissant de pensions liquidées aux frontaliers.*

Cette constatation est d'autant plus vraie que, dans la pire des deux hypothèses étayées dans le rapport du Bureau international du travail (BIT) de 2001 sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension au Grand-Duché de Luxembourg (croissance de seulement 2% par an), les réserves risquent de diminuer considérablement après 2010 jusqu'à s'estomper complètement en 2027/2028.

Pour ne pas anticiper un tel scénario, il est indispensable de ne pas détourner les réserves – au mépris du principe de la confiance légitime des cotisants – à d'autres fins. Dans ce contexte, elle tient à réitérer son opposition formelle au paiement du forfait d'éducation par l'assurance pension.

Par ailleurs, notre chambre demande au gouvernement, afin de pouvoir juger du bien-fondé et de l'interaction des deuxième et troisième piliers de notre système de pensions, à savoir, le régime des pensions complémentaires et le régime de prévoyance vieillesse individuelle, de faire une évaluation de ces piliers afin de savoir parmi les salariés, qui profite dans quelle proportion des deuxième et troisième piliers et afin d'évaluer les déchets fiscaux causés par ces deux piliers, moyens financiers qui pourraient également être utilisés à améliorer le financement et les prestations du premier pilier.

- *Les réserves des caisses de pension nécessaires pour garantir la viabilité financière à long terme de notre système de pensions doivent rester intangibles.*

- *Une évaluation des deuxième et troisième piliers de notre système de pensions s'impose afin de savoir parmi les salariés, qui profite dans quelle proportion de ces piliers et d'évaluer les déchets fiscaux causés par ces deux piliers, moyens financiers qui pourraient également être utilisés à améliorer le financement et les prestations du premier pilier.*

11.1.4. *L'assurance dépendance*

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

Notre chambre revendique également une meilleure planification et évaluation des coûts d'investissement et de fonctionnement des maisons d'aide et de soins afin de juger du bien-fondé du montant des prestations ayant un lien direct (actes médicaux) ou indirect (frais de logis et d'hôtellerie) avec la dépendance ainsi que de leur prise en charge respectivement par l'assurance dépendance et par l'assuré.

Notre chambre est d'avis que l'Etat devra continuer à assumer son engagement dans le financement de l'assurance dépendance à moyen et à long terme, d'autant plus que le nombre des bénéficiaires augmentera les prochaines années en raison du vieillissement progressif et de la longévité de notre population.

Notre chambre demande que la contribution dépendance soit également prélevée sur la retenue à la source libératoire sur les intérêts de l'épargne mobilière.

- *Etablir une planification à long terme des capacités de lits.*

- *Garantir une meilleure planification et évaluation des coûts d'investissement et de fonctionnement des maisons d'aide et de soins.*

- *Obliger l'Etat à assumer son engagement dans le financement de l'assurance dépendance à moyen et à long terme pour garantir dorénavant une politique adéquate d'encadrement des personnes âgées.*

- *Prélever la contribution dépendance également sur la retenue à la source libératoire sur les intérêts de l'épargne mobilière.*

11.2. La médecine préventive et la détection précoce

Notre chambre regrette que l'article 14.1.12.140 dans le projet de budget pour 2006 intitulé „prophylaxie et traitement des maladies sociales et d'autres affections“ n'ait augmenté que de 4% par rapport au budget voté 2005 compte tenu du fait qu'il avait diminué de 10% de 2004 à 2005, c.-à-d. de 464.708 euros à 417.950 euros.

Notre chambre se doit de constater que, d'après le rapport de l'OCDE concernant les dépenses en faveur de la médecine préventive pour l'année 2003, le Luxembourg se situe, avec seulement 0,7% de l'ensemble des dépenses de santé en faveur de la médecine préventive, en bas de l'échelle par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, qui est de 2,9%.

Par ailleurs, elle regrette que le ministère de la Santé ne différencie pas suffisamment entre la détection précoce – où certains efforts ont déjà été faits - et la médecine préventive qui, de façon générale, a pour objet d'informer le citoyen sur une manière de vivre plus saine.

Notre chambre espère que le ministère apportera plus de cohérence et d'effectivité dans ses campagnes d'information et de sensibilisation, vu que la médecine préventive et la détection précoce sont sans aucun doute le meilleur moyen pour sauvegarder la santé de l'assuré et d'éviter une hausse exponentielle des dépenses de l'Union des caisses de maladie.

- *Augmenter la part des dépenses de santé en faveur de la médecine préventive.*

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

11.3. Les prestations familiales

Notre chambre tient à rappeler son constat que l'Etat prend toujours en charge les cotisations des employeurs, ce qui représente, suivant l'article 12.5.42.006 du projet de budget de l'Etat pour 2006, une décharge pour les employeurs d'un montant de 204.076.000 euros.

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

Contrôler à quelles fins la décharge financière des entreprises résultant de la prise en charge par l'Etat des cotisations des employeurs est utilisée.

12. L'ENSEIGNEMENT

Notre chambre apprécie hautement, qu'à l'opposé d'autres postes du budget, celui de l'éducation n'ait pas été diminué, mais augmenté. Elle considère la hausse considérable de 11,35% des dépenses par rapport à l'année précédente comme un signe de prise de conscience du rôle éminent que l'éducation et la formation sont appelées à jouer dans une société de la connaissance.

12.1. Le plan directeur sectoriel „Lycées“

Après des hésitations et des retards préjudiciables dans l'élaboration du plan directeur sectoriel „Lycées“, la mise en œuvre de ce dernier avance manifestement à un rythme beaucoup trop lent eu égard à la démographie scolaire en rapide croissance, ce qui rend la situation vraiment alarmante. **Aussi, notre chambre réitère-t-elle sa demande de considérer le rattrapage du retard pris par le plan directeur sectoriel „Lycées“ comme une priorité absolue de l'Etat.**

En outre, vu que l'immigration va de pair avec la croissance de l'économie et que le STATEC prévoit une accélération de la croissance de celle-ci, ce n'est pas le moment de relâcher les efforts de conformer les infrastructures aux besoins.

12.2. Une formation professionnelle continue systématique pour travailleurs âgés

En corrélation avec le point 1.2., notre chambre estime que des efforts au niveau de la lutte contre le chômage des travailleurs âgés de plus de 40 ans, généralement peu qualifiés, restent à faire. En l'occurrence, le stage de réinsertion professionnelle pour demandeurs d'emplois âgés de plus de trente ans accomplis ne peut constituer qu'un moyen parmi d'autres.

Ainsi, notre chambre demande une formation professionnelle continue systématique pour cette catégorie de personnes, afin d'améliorer leur employabilité et prévenir leur chômage.

12.3. La réforme de la formation professionnelle

Les responsables de la formation professionnelle attendent de la réforme de la loi modifiée du 8 octobre 1945 une nette amélioration de la qualité et de l'attrait de ladite formation. Or, notre chambre doit constater que le budget 2006 ne souffle mot sur l'impact financier de cette réforme.

- Déjà l'introduction d'une 10e de plein exercice, essentiellement pratique, par familles de métiers, entraînerait pour l'Ecole **un énorme besoin supplémentaire en personnel enseignant, en infrastructures et en équipements.**

Concernant les besoins en infrastructures, nous insistons particulièrement sur **l'insuffisance actuelle d'ateliers scolaires**, qui empêche un enseignement pratique sérieux à l'école et qui s'accroîtra lors de la rentrée des classes en septembre 2007 lorsque débiteront, comme prévu, les classes de 10e à plein temps, à caractère essentiellement pratique.

- Afin de garantir le succès de la réforme de la formation professionnelle, le MENFP et les écoles doivent pouvoir recourir dès 2006 à des **methodologues et collaborateurs supplémentaires** pour préparer et, ensuite, gérer au quotidien le nouveau système de formation avec enseignement modulaire et validation des acquis de l'expérience.
- De même, l'Etat devrait reconnaître à juste titre le travail accompli par les professionnels, représentants des chambres professionnelles, au profit de la formation professionnelle et de la validation des acquis de l'expérience, en prévoyant dans le budget une **rémunération correcte** pour leur travail dans les divers comités et commissions.

Au-delà, et à l'instar d'autres congés, nous sommes d'avis que **l'Etat devrait prendre en charge le coût salarial** de ces personnes, afin de rendre les dispenses de service neutres pour l'entreprise du point de vue financier et pour éviter ainsi toute sorte de conflits.

12.4. L'accès individuel à la formation professionnelle continue

Si tout le monde s'accorde sur le caractère indispensable de la formation professionnelle continue en relation avec la compétitivité de notre économie, l'accord interprofessionnel relatif à l'accès indi-

viduel à la FPC entre partenaires sociaux, signé le 2 mai 2003, et plus particulièrement son volet congé individuel de formation, n'a toujours pas été traduit en droit positif. Nous constatons ceci avec une certaine amertume **et concluant de l'absence, dans le budget, d'un poste pour le remboursement aux entreprises de l'indemnité compensatoire liée au congé individuel de formation, qu'aucun changement n'est prévu pour 2006.**

En outre, notre chambre reformule sa demande de transposer en droit positif le 3ième volet de l'avis du CES sur la formation continue arrêté à l'unanimité le 21 novembre 1995 et qui porte sur la formation économique, politique et sociale du citoyen.

12.5. Une école à journée continue

Afin d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne concernant le travail féminin et afin de réduire l'impact négatif des facteurs socioculturels sur la formation et la qualification des jeunes, l'offre généralisée de cours et d'activités socio-éducatives en dehors de l'horaire scolaire normal nous paraît indispensable. Consciente des conséquences budgétaires qu'entraînera ce type d'encadrement, notre chambre est cependant d'avis que le Luxembourg, qui, plus que n'importe quel autre pays, dépend de son capital intellectuel, doit impérativement et rapidement s'engager dans cette voie.

Ainsi, notre chambre plaide en faveur de l'institution d'une offre d'écoles à journée continue à caractère facultatif. Des adaptations au niveau des ressources en personnel et au niveau des fonds d'investissement publics scolaires pour les exercices ultérieurs seront la conséquence.

- *Exécuter avec célérité le plan directeur sectoriel „Lycées“, eu égard au retard énorme en la matière.*
- *Garantir une formation professionnelle continue systématique aux travailleurs âgés de plus de 40 ans.*
- *Calculer l'impact budgétaire de la réforme de la formation professionnelle et prévoir les ressources appropriées.*
- *Accélérer la procédure de traduction en droit positif du congé individuel de formation.*
- *Créer une offre d'écoles à journée continue.*

Luxembourg, le 25 novembre 2005

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

