



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

---

CENTRE ADMINISTRATIF PIERRE WERNER, 13, RUE ERASME L-1468 LUXEMBOURG  
B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG / TEL.: (352) 43 58 51 / FAX: (352) 42 27 29  
INTERNET: <http://www.etat.lu/CES> / E-MAIL: [ces@ces.etat.lu](mailto:ces@ces.etat.lu)

**CES/EV. EC. SOC. & FIN. (2005)**

## EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2005

**AVIS**

**Luxembourg, le 11 mars 2005**

# SOMMAIRE

**page:**

<b>PREFACE</b>		<b>2</b>
<b>1 INTRODUCTION</b>		<b>4</b>
<b>2 L'EVOLUTION CONJONCTURELLE DU PAYS</b>		<b>8</b>
21 La situation conjoncturelle en 2004		8
22 Les prévisions 2005-2007		10
<b>3 POUR UNE CROISSANCE ECONOMIQUE EQUILIBREE</b>		<b>11</b>
31 L'environnement entrepreneurial		15
311 Veiller à une réglementation de qualité		15
312 Réduire la charge administrative des entreprises		15
313 Favoriser la création d'entreprises		16
314 Développer des infrastructures modernes et de qualité		17
32 L'économie fondée sur la connaissance		19
321 L'enseignement supérieur		19
322 La recherche et développement		22
3221 La R&D au niveau européen		22
3222 La R&D au niveau national		22
32221 La recherche publique		22
32222 La recherche privée		25
<b>4 POUR DES MODES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION ECOLOGIQUEMENT RESPONSABLES</b>		<b>27</b>
<b>5 POUR LA PROMOTION D'UN ETAT SOCIAL ACTIF</b>		<b>31</b>
51 Pour un meilleur fonctionnement du marché du travail		31
511 La situation particulière du Luxembourg		31
512 Les orientations à suivre		32
5121 Les mesures en faveur du retour à l'emploi		32
5122 La prolongation de la vie active		33
5123 Le relèvement du taux d'emploi féminin		37
5124 Les flux migratoires		40
5125 L'investissement dans la main-d'œuvre: la formation initiale et continue		42

	<b>page:</b>
51251 Considérations générales	42
51252 Champs d'action à suivre	42
52 L'amélioration de la qualité de l'emploi	44
53 Pour une politique d'inclusion sociale offensive et intégrée: lutter contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes ses formes	48
531 Les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PANInc 1 et 2)	48
532 Actions essentielles à la mise en œuvre de la stratégie intégrée d'inclusion sociale	50
5321 Quant à l'approche politique nationale	50
5322 Quant aux politiques de l'emploi et aux transferts sociaux	51
5323 Quant aux politiques de formation	52
5324 Quant aux politiques de logement	53
5325 Quant au phénomène de la consommation abusive d'alcool et de drogues illicites	55
<b>6 LES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>56</b>
61 La situation des finances publiques	56
611 L'analyse des exercices budgétaires récents	56
612 Le budget 2005	59
62 Les recommandations du CES en matière de finances publiques	60
63 Le programme pluriannuel d'investissement 2004-2008	63

**Relevé des tableaux et graphiques**

Tableau 1:	Crédits budgétaires publics dédiés à la recherche	23
Tableau 2:	Solde de financement des administrations publiques: 1996-2005 en % du PIB	65
Tableau 3:	Solde de financement des administrations publiques: 1996-2005	66
Tableau 4:	Recettes des principaux fonds	67
Tableau 5:	Dépenses des principaux fonds	67
Tableau 6:	Avoir des principaux fonds en fin d'exercice	68
Graphique:	Evolution des crédits budgétaires R&D par rapport au PIB	23

**PREFACE**

## PREFACE

- L'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 portant institution d'un CES dispose que le CES établit chaque année un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays.

L'avis de 2005 est consacré à l'analyse de la transposition des objectifs de Lisbonne dans nos politiques nationales.

L'Assemblée plénière du 26 octobre 2004 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 9 novembre 2004.

Au cours de 23 réunions, les membres du CES et leurs experts ont pris position par rapport aux défis nationaux sur les plans économique, social et financier découlant de la mise en oeuvre de la société de la connaissance.

- Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

**Thème:** Présentation du rapport Kok "*Relever le défi - La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*" aux membres du CES élargi

*M. Romain BAUSCH, Membre du Groupe d'experts indépendants de haut niveau sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne  
Président et Chief executive officer de SES Global S.A.  
Ancien Président du CES*

**Thème:** La recherche et l'innovation au Luxembourg

### 1) La recherche publique au Luxembourg

*M. Pierre DECKER, Conseiller de gouvernement 1<sup>ère</sup> classe, ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*

### 2) La recherche privée au Luxembourg

*M. Marco VALENTINY, Conseiller de direction 1<sup>ère</sup> classe, ministère de l'Economie et du Commerce extérieur*

### 3) L'innovation

*M. Gilles SCHLESSER, Secrétaire Général de Luxinnovation*

**Thème:** Les orientations futures de l'Université de Luxembourg et son apport au développement durable du pays

*M. le Professeur Dr. Rolf TARRACH, Recteur de l'Université de Luxembourg*

**Thème:** La conjoncture économique

*M. Ferdy ADAM, Conseiller économique, Statec*

*M. Bastien LARUE, Employé, Statec*

*Mme Véronique SINNER, Employée, Statec*

**x x x**

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.

## 1 INTRODUCTION

- Faire d'ici 2010 de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde n'est pas une fin en soi, mais le moyen pour aboutir à une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, d'une plus grande cohésion sociale et d'un niveau élevé de protection environnementale.

La stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, se veut comme réponse de l'Union européenne face à la mondialisation et au changement technologique, fondée sur les valeurs du respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que du respect des droits de l'homme. Ces valeurs communes aux Etats membres reflètent la conception européenne de la société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

En fait, la stratégie de Lisbonne répond donc à l'objectif général d'aboutir à une Europe de prospérité et de bien-être, hautement compétitive, sociale et soucieuse des problèmes d'environnement.

Les objectifs politiques définis à Lisbonne et les valeurs sur lesquels ils se fondent ont été ancrés dans le nouveau Traité constitutionnel, signé le 29 octobre 2004 à Rome.

Selon le texte du Traité, l'Union est chargée d'œuvrer pour le développement durable, fondé sur:

- une croissance économique équilibrée;
  - une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi;
  - un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.
- La création des savoirs et le développement des compétences, préalables au parachèvement de la société de la connaissance, constituent la base de la stratégie de Lisbonne. Dans ce contexte, le développement de la recherche et de la formation professionnelle tant initiale que continue est l'instrument principal.
  - A mi-parcours, force est de constater que les objectifs de Lisbonne n'ont pas encore été atteints.

Aussi le Conseil européen de printemps de mars 2004 a-t-il décidé de relancer et redynamiser la stratégie et a-t-il invité la Commission à créer un Groupe de haut niveau, présidé par M. Wim Kok, pour procéder à une évaluation indépendante. Celui-ci a rendu son rapport: "*Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*" en novembre 2004.

La Commission des CE a publié le 2 février 2005 sa Communication au Conseil européen de printemps intitulée "*Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*".

Pour ce faire, la Commission met l'accent sur la croissance et la création d'emplois et elle propose l'élaboration de programmes d'action nationaux, à élaborer par chaque Etat membre.

Le CES constate que l'avis de la Commission met l'accent sur la nécessité d'assurer une croissance économique soutenue et une création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Le CES insiste cependant pour que l'approche intégrée de Lisbonne reste fondée sur le triptyque économie, cohésion sociale et environnement.

De plus, le CES se réfère à l'avis du Comité économique et social européen (CESE) du 27 octobre 2004 "Pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne", qui retient, entre autres:

*" La stratégie de Lisbonne est ainsi dans un cercle vicieux: la faible croissance complique la mise en place des réformes, dont les retards entraînent encore davantage la croissance et l'emploi. Les réformes qui ont été mises en œuvre concernent principalement le côté "offre" de l'économie. Celles-ci n'ont pas donné de résultat, étant donné qu'elles ne se sont pas trouvées face à une demande suffisante.*

...

*Nombre d'Européens constatent que des mises en cause d'acquis sociaux ne sont pas accompagnées de contreparties positives claires sur l'emploi ou sur la durabilité de la protection sociale. Ils sont profondément préoccupés par:*

- les délocalisations croissantes vers des pays concurrents à bas coût de production;*
- les tensions accrues sur l'emploi et les conditions de travail, et la précarisation des postes;*
- les difficultés de reconversion des régions et secteurs les plus touchés par le chômage;*
- la fragilisation des systèmes de protection sociale (chômage, maladie, vieillesse).*

*Trop d'Européens ont également le sentiment de ne pas être associés aux réformes qui les concernent pourtant directement, et qui se traduisent généralement par des remises en cause de protections ou d'avantages précédemment acquis. Les rapports tant de la Commission que des Etats membres sont d'ailleurs généralement peu informatifs sur les modalités de concertation et d'association de la société civile, comme sur les partenariats avec les divers acteurs de la société civile (rôle du secteur privé, rôle des partenaires sociaux, partenariats publics-privés, ONG, etc.) qui étaient pourtant considérés par le mandat de Lisbonne comme revêtant une importance centrale.*

...

*Le CESE – à la différence du Conseil et de la Commission – estime que seule une réorientation fondamentale de la politique économique, et en particulier de la politique macroéconomique, permettra d'éliminer les obstacles à une relance durable et porteuse de la conjoncture au sein de l'UE. L'UE doit compter sur ses propres forces afin de remettre l'économie européenne sur la*

*route de la croissance et du plein emploi. Une politique macroéconomique équilibrée doit englober les objectifs de la stratégie de Lisbonne, notamment le plein emploi, le renforcement de la compétitivité ainsi que la prise en compte réelle de l'obligation d'un développement "durable" selon les conclusions du Sommet de Göteborg.*

*La politique monétaire devrait avoir pour objectif l'instauration d'un équilibre entre la stabilité des prix, la croissance économique et l'emploi.*

...

*A cet égard, il serait opportun d'inciter la BCE à poursuivre un objectif de stabilité "au sens large", qui vise non seulement la stabilité des prix mais également la stabilité de la croissance, du plein-emploi et du système de cohésion sociale. Le Comité économique et social européen a déjà demandé à plusieurs reprises que la politique monétaire contribue à la réalisation de l'objectif de croissance et du plein emploi (par exemple dans sa résolution du 19 septembre 2002 à la Convention européenne).*

...

*La BCE devrait prendre en considération les incidences économiques plus larges de ses décisions et, sous réserve des contraintes de contrôle de l'inflation, elle devrait agir dans un sens favorable aux objectifs de Lisbonne."*

Le CES note que, depuis cette prise de position du CESE, il y a eu une évolution dans le domaine de la politique macroéconomique consistant en la disponibilité des gouvernements et de la Commission à interpréter le pacte de stabilité et de croissance dans un sens moins strict.

Le CES soutient le Gouvernement luxembourgeois dans ces efforts et estime qu'il faudrait à l'avenir consacrer plus d'efforts à l'objectif de la réduction de la dette en dessous de 60% du PIB qu'au maintien strict du déficit budgétaire au dessous de 3% du PIB.

Les orientations du CESE devraient également être pris en considération dans le cadre de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne et dans l'exercice du recadrage en cours de cette même stratégie.

Le CES estime que la reprise qui s'est manifestée en 2004 n'a pas eu la vigueur nécessaire pour redonner entièrement confiance aux investisseurs et aux consommateurs qui préfèrent donc différer certaines dépenses.

Dès lors, il est important que les politiques économiques visent à renforcer la confiance, contribuent à stimuler la demande intérieure et à augmenter le niveau des investissements.

- La relance de la stratégie ne peut se faire sans une véritable implication de tous les acteurs aux niveaux nationaux. La stratégie de Lisbonne, comme d'ailleurs tout le processus d'intégration européen, souffre en effet d'un déficit de communication. Dans ce contexte, le CES appuie le projet du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 "*Communiquer l'Europe*" qui veut sensibiliser les citoyens de l'Europe en expliquant les enjeux des politiques communautaires pour le modèle de société européen, afin qu'ils s'identifient avec la démarche.

- Pour rendre les enjeux communautaires et leur impact sur les Etats membres plus lisibles, la Commission, dans le document d'accompagnement à la Communication au Conseil européen de printemps 2005 – SEC (2005) 193, propose une rationalisation des processus, notamment, en regroupant les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), les lignes directrices pour l'emploi (LDE) et la stratégie du marché intérieur (SMI) dans des lignes directrices intégrées.

L'article 2.4 de la loi organique du CES dispose qu'il accompagne, par ses avis, les différents stades de l'élaboration, par le Conseil de l'Union européenne, des grandes orientations des politiques économiques.

La rationalisation des processus implique que dorénavant, le CES devrait accompagner, au plan national, par ses avis, les lignes directrices intégrées comprenant les grandes orientations des politiques économiques.

Par ailleurs, le CES appuie cette rationalisation des processus et souligne qu'il est préférable de se consacrer davantage à la mise en oeuvre des réformes que de multiplier le nombre de lignes directrices politiques. Dans le même ordre d'idées visant à faciliter la communication de l'Europe au citoyen, le CES invite les acteurs politiques à s'opposer à toute tendance visant à mettre à néant la nécessité d'une rationalisation des instruments de coordination existants.

En outre, le CES approuve la proposition de demander aux Etats membres d'élaborer un programme national sur la stratégie de Lisbonne, qui comporterait trois parties: les mesures macroéconomiques, les politiques du marché du travail et les questions liées aux réformes microéconomiques.

Ces programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne seraient établis par les gouvernements en collaboration avec les **partenaires sociaux et soumis aux parlements nationaux**.

Dès lors, le CES, en tant que plateforme du dialogue social permanent et, de par sa composition tripartite, offre son concours pour accompagner et se prononcer sur l'exécution du programme d'action national "*Lisbonne*".

## 2 L'EVOLUTION CONJONCTURELLE DU PAYS

Les principaux indicateurs macro-économiques témoignent d'une **activité soutenue en 2004**, s'accompagnant d'une hausse solide de l'emploi. La reprise n'est toutefois qu'hésitante, ce qui explique en partie la montée ininterrompue du chômage et la modération de l'inflation, ceci en dépit du choc sur les prix pétroliers. Dans un environnement mondial légèrement moins porteur, la situation conjoncturelle devrait se stabiliser en 2005. Cette évolution n'a cependant pas été partagée de la même façon par tous les secteurs économiques et par l'ensemble des branches d'activité.

### 21 La situation conjoncturelle en 2004

L'**industrie** présente des résultats en forte croissance en terme de production - en particulier sur le premier semestre -, qui sont les meilleurs enregistrés depuis 1998. La sidérurgie a notamment contribué positivement à cette expansion après deux années de récession, mais la croissance de cette branche reste cependant inférieure à la moyenne des autres activités industrielles. Les gains de productivité engrangés en 2003 et 2004 ont commencé à se répercuter sur les investissements mais pas sur l'embauche. A l'instar des autres économies dites "*post-industrielles*", le Luxembourg suit la tendance à la baisse des effectifs de la branche industrielle: moins de personnel, en particulier de personnel peu qualifié - de plus en plus concurrencé par les bas salaires des économies dites "*émergentes*" -, et utilisation accrue du facteur capital.

La **construction** aura dans l'ensemble connu une année de stagnation, résultat de deux tendances opposées. Pour le génie civil, 2004 laissera le souvenir d'une année mauvaise, avec beaucoup moins de travaux au niveau des infrastructures routières. Pour le bâtiment en revanche, l'activité a bien progressé, tant pour la construction résidentielle, dopée, entre autres, par des taux d'intérêt toujours très faibles, que pour la partie non-résidentielle.

La branche du **commerce** devrait apporter, comme en 2003, une contribution conséquente en terme de croissance et de recettes fiscales. L'ensemble du secteur est porté par la bonne tenue du commerce automobile, avec une progression à la fois des ventes de véhicules et de carburants, et du commerce de gros (pour la partie carburants également, mais aussi pour les ventes de produits sidérurgiques). Pour le commerce de détail, en revanche, les résultats devraient marquer au mieux une stagnation par rapport à 2003. Les ménages auront vraisemblablement moins consommé dans les magasins et grandes surfaces du Grand-Duché, ou en tous cas moins cher, un phénomène peut-être plus lié à une évolution structurelle que conjoncturelle.

Dans le contexte de l'enquête de conjoncture menée depuis janvier 2002 par la Banque centrale du Luxembourg, visant à calculer notamment l'**indicateur de confiance** des consommateurs, le CES constate que ce taux est sérieusement à la baisse depuis octobre et novembre 2004.

L'**HORECA** n'a pas pu bénéficier cette année d'une météo clémente, propice à la venue de touristes sur la période estivale. Le nombre de nuitées passées dans les

établissements luxembourgeois affiche cependant une progression en 2004, ce que l'on peut mettre sur le compte d'un regain du tourisme d'affaires, en ligne avec l'accélération de l'activité économique. On constate la poursuite de la progression des résultats au niveau des entreprises liées à la restauration collective: cette branche de l'HORECA reste l'une des plus dynamiques en terme de création d'emplois.

Les **transports** aériens profitent de la reprise du tourisme européen et mondial, mais également de la bonne tenue des activités liées au transport de marchandises. L'année 2004 marque également une reprise au niveau du transport fluvial, après une activité réduite en 2003 du fait des conditions de navigation difficiles sur la Moselle, mais également par des volumes transportés plus importants de produits liés à l'industrie sidérurgique.

Le **secteur financier** présente une image mitigée en 2004: l'activité bancaire marque une pause et enregistre globalement une stagnation des résultats et de l'emploi sur l'ensemble de l'année, tandis que les autres métiers permettent de maintenir une tendance positive. Les très bonnes performances des OPC, les exportations accrues de services financiers d'une manière générale, en ligne avec la remontée des indices boursiers, sont autant de signes encourageants pour la contribution à la croissance du secteur financier en 2004 ainsi que pour les années à venir.

En ce qui concerne l'inflation dans un contexte de flambée des prix du pétrole (+13% en 2004), le taux annuel de l'IPCN a été de +2,2%. Il est vrai que cette hausse du pétrole, mais également celle des prix des matières premières au niveau mondial, a pu être amoindrie, mais pas compensée du fait de l'appréciation de l'Euro. La hausse des matières premières s'est par contre nettement répercutée sur les prix des produits industriels luxembourgeois et sur les prix à la construction.

Si l'on considère les prix à la consommation **hors produits pétroliers**, ceux-ci marquent en fait une décélération quasi-continue depuis 2002, plus accentuée pour les biens que pour les services. Ainsi, fin 2004, début 2005, on enregistre une inflation sous-jacente de quelque 1,5%, malgré les hausses de prix administrés.

Les salaires ont augmenté de 3,2% en 2004, contre + 2,1% en 2003 (coût salarial nominal moyen). Le coût salarial unitaire a connu une hausse de 1,7% en 2004, contre +1,3% en 2003<sup>1</sup>.

L'**emploi** s'est accéléré en 2004. Après une hausse de 1,9% en 2003, l'emploi intérieur total au Luxembourg affiche une croissance proche de 2,5% sur l'ensemble de 2004. Ce résultat reste insuffisant, puisque le **chômage** augmente toujours. Pourtant, l'on constatait un ralentissement dans la progression du nombre de chômeurs depuis mi-2003. Même si cette tendance semblait interrompue sur les derniers mois de l'année 2004 (croissance annuelle constante autour de 12%), le mois de janvier 2005 vient à confirmer, avec une progression du nombre de chômeurs de +8,5%, ce ralentissement.

<sup>1</sup> Source: Statec - Note de conjoncture 2004/3

## 22 Les prévisions 2005-2007

Les dernières estimations du Statec confirment une croissance du **PIB** en volume de 4,2% pour 2004. La prévision pour 2005 est marginalement révisée à la baisse: de 4,2% à 4%. Pour les années 2006 et 2007, le Statec prévoit toujours une croissance soutenue de l'économie luxembourgeoise, légèrement supérieure à 4%. En dépit d'un léger affaissement de la demande mondiale en 2005, les exportations vers les pays européens, premiers clients pour les biens et services produits par les entreprises domestiques, constitueraient le principal moteur conjoncturel.

Selon le Statec, la demande de **consommation** des ménages pourrait reprendre des couleurs, alors que le chômage cesserait de s'aggraver substantiellement et que le climat général continuerait de s'améliorer. Après les baisses en 2002 et 2003, la formation de capital a déjà démarré en 2004: le Statec mise sur la poursuite d'une tendance forte des investissements en moyens de production et infrastructures, par l'Etat mais aussi par les entreprises et les ménages.

En cumul, sur les années 2002-2005, l'Etat luxembourgeois aura injecté l'équivalent de quelque 6% du PIB dans l'économie. D'après le Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2003-2007, cette politique expansionniste, qui a soutenu la demande et évité un ralentissement conjoncturel plus prononcé, ne perdurerait pas au-delà de 2005. En effet, le **déficit public** devrait se stabiliser à quelque 1% du PIB nominal. Le déficit structurel, qui neutralise les effets de la conjoncture sur les dépenses et recettes publiques, se situerait, d'après le ministère des Finances et la Banque Centrale du Luxembourg, entre 0,5% et 1% du PIB en 2004 et 2005.

D'après le Statec, l'inflation devrait évoluer de manière modérée sur l'horizon de prévision, principalement à cause de la sous-utilisation des capacités productives, de la montée du chômage et de la baisse des prix pétroliers, à partir de 2006. Aussi, l'échéance de la prochaine tranche indiciaire est-elle prévue pour début 2006.

Le coût salarial unitaire (CSU) devrait augmenter de 1,3% en moyenne entre 2005 et 2007 (contre +2,2% entre 1985 et 2003). La productivité apparente du travail (VAB en volume sur l'emploi total) devrait augmenter en moyenne de 1,5% entre 2005 et 2007 (contre +2,2% entre 1985 et 2003).

Avec le renforcement graduel de la croissance, la création d'**emplois** devrait quelque peu s'accélérer et atteindre un rythme annuel de 3% à la fin de l'horizon de prévision. Le **chômage** ne devrait pas baisser substantiellement avant 2006, faute d'une reprise pas assez forte. Mais l'évolution du chômage (résidant) ne dépend pas que des créations d'emplois mais encore de l'afflux sur le marché de travailleurs frontaliers ou de la participation à la vie active de la population résidente. Ce dernier facteur pourrait donner lieu à un certain répit car on est en droit de supposer une participation moins élevée au fur et à mesure que le chômage monte. Si le taux d'activité continue à augmenter, ce sera à un rythme moins fort que par le passé récent.

### 3 POUR UNE CROISSANCE ECONOMIQUE EQUILIBREE

- Le présent chapitre est destiné à mettre en lumière les grands défis autour du thème de la croissance et de la compétitivité. Dans ses réflexions, le CES a pris note des rapports Kok et Fontagné.

Aux yeux du CES, la compétitivité ne peut jamais constituer une fin en soi, mais seulement un moyen, parmi d'autres, pour favoriser le bien-être de l'ensemble de la population. Par ailleurs, le CES considère que le développement durable, base de la stratégie de Lisbonne, constitue un triptyque où les volets économique, social et écologique sont équivalents et revêtent la même importance.

A plusieurs reprises déjà, le CES a attiré l'attention sur la nécessité d'une croissance économique forte sur le long terme, fondée sur un accroissement de l'emploi et de la productivité, indispensable pour maintenir le niveau de la protection sociale à long terme et les standards environnementaux élevés.

Il convient cependant de souligner de prime abord que les Groupe patronal et salarial n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur l'analyse de la situation actuelle et sur des priorités d'action.

- D'après le **Groupe salarial**, dans un débat sur la compétitivité, il importe de ne pas perdre de vue les trois dimensions que sont le social, l'écologique et l'économique. Si l'on veut renforcer le bien-être de la population, il convient d'améliorer notamment la cohésion sociale, les conditions de travail ainsi que la qualité de vie de la population (par exemple en considérant la qualité de l'air, l'espérance de vie, le taux de criminalité, les dépenses de santé, etc.).

Il ne peut être question de se limiter à une approche de la compétitivité mesurée à l'aune des coûts supportés par les entreprises, selon laquelle une réduction des coûts, notamment salariaux, correspond à une augmentation de la compétitivité. Une telle approche est sans fin et crée une spirale infinie : il y aura toujours un pays à l'échelle mondiale qui offrira des salaires plus bas ou des cotisations sociales moins élevées.

Le Groupe salarial considère que les interdépendances entre la politique économique proprement dite, la cohésion sociale et l'environnement sont très importantes. Ainsi, le bon fonctionnement du système social permet aux travailleurs de se sentir mieux protégés et crée un sentiment d'appartenance qui stabilise les sociétés et leur donne un sentiment de forte cohésion.

Ce sentiment de sécurité ainsi que la motivation résultant d'une rémunération convenable améliorent la productivité des travailleurs et augmentent la consommation privée des ménages, ce dont les entreprises profitent en fin de compte. Car à quoi sert-il d'être compétitif, si l'on se retrouve en récession du fait d'une demande insuffisante?

Par ailleurs, comme le Luxembourg doit attirer une main-d'œuvre qualifiée pour assurer sa croissance économique, il doit offrir des conditions de travail et de rémunération attrayantes.

Le Groupe salarial estime que la solution à la course effrénée de la compétitivité passe par une compétitivité plus coopérative tant au niveau luxembourgeois qu'europpéen en donnant une priorité aux politiques de la formation et de la recherche qui auront des retombées positives dépassant le cadre du pays.

La réalisation tant attendue d'une Europe sociale constitue un autre aspect de cette optique de politique de "*compétition coopérative*". Si l'on considère qu'une large majorité des échanges des pays de l'UE sont intra-européens, il en ressort que les entreprises européennes sont surtout "*en compétition*" avec leurs concurrents européens. Il faudra donc essayer en premier lieu de chercher une "*solution européenne*" qui ne peut que déboucher sur la définition de minima sociaux au niveau européen.

Enfin, une quelconque stratégie de compétitivité, même si elle comprend les trois dimensions énumérées ci-avant (sociale, écologique et économique), ne représente pas une recette miracle. La compétitivité ne constitue en effet qu'un outil de politique économique parmi d'autres.

Le concept de compétitivité ne doit, en effet, pas devenir un ersatz de politique économique. Or, le Groupe salarial tient à souligner l'impérieuse nécessité de développer et de mener une politique macroéconomique d'ensemble visant à favoriser une croissance soutenable pour générer le bien-être de la population. Cette politique économique devrait davantage prendre en considération la demande au lieu de se focaliser uniquement sur l'offre. Dans ce contexte, il convient de mettre en avant l'importance de politiques macroéconomiques anticycliques.

Quant à la prétendue perte de compétitivité (aspect "*coût*") de l'économie luxembourgeoise, la position du Groupe salarial peut se résumer comme suit.

Une approche basée principalement sur le coût salarial unitaire (CSU) comme facteur de compétitivité est trop limitative. Une baisse du CSU équivaut à une diminution de la part des rémunérations du facteur travail dans l'ensemble de la valeur ajoutée, et une baisse prolongée aura des effets négatifs non seulement sur la consommation intérieure, mais aussi sur les recettes de la sécurité sociale.

Le CSU, dans la mesure où il dépend de la productivité du travail, constitue un indicateur procyclique. Il s'agit par conséquent d'un indicateur qu'il ne faut pas surestimer dans sa force probante. En tout cas à court terme, il est fortement influencé par les aléas conjoncturels.

Le fait que l'inflation au Luxembourg a été plus élevée au début des années 2000 que dans les pays voisins s'explique prioritairement par deux facteurs exceptionnels qui sont le rattrapage des salaires et la réduction fiscale sensible de 2001-2002 pour les personnes physiques.

Ces deux facteurs ont eu un impact positif sur la conjoncture économique via la consommation finale des ménages, qui a contribué à tirer la croissance de l'économie luxembourgeoise vers le haut. La consommation privée a ainsi joué un rôle d'autant plus important que la croissance du PIB était faible ; son importance relative s'en est accrue. Sans l'évolution positive de la consommation privée, la croissance du PIB aurait certainement été encore inférieure lors du ralentissement conjoncturel.

Au vu de ces faits, on peut se demander si le léger surplus d'inflation par rapport à d'autres pays est vraiment si condamnable, d'autant plus que depuis janvier 2004, l'inflation sous-jacente n'a cessé de diminuer au Luxembourg.

Finalement, un taux de chômage largement inférieur par rapport aux pays voisins compense en tout cas un léger surplus en matière d'inflation.

Les analyses en matière de compétitivité ne portent actuellement que sur l'économie luxembourgeoise en son ensemble. Une analyse sectorielle est d'autant plus importante qu'il y a des secteurs ou branches qui sont plus exposés à la concurrence internationale que d'autres, et pour qui le concept de compétitivité-coût a par conséquent une importance plus accrue.

- Aux yeux du **groupe patronal**, le concept du développement durable, qui est à la base de la stratégie de Lisbonne, constitue un triptyque où les volets économique, social et écologique sont équivalents et revêtent, a priori, la même importance. Cependant, dans la mise en oeuvre de ce concept, il faudra certainement faire des arbitrages pouvant mener temporairement à la prédominance de l'un ou de l'autre volet. Le groupe patronal considère que, malgré certaines faiblesses, la protection sociale et les prescriptions en matière environnementale du Grand-duché sont parmi les plus développées dans les pays de l'Union. La compétitivité du Luxembourg par contre est actuellement en perte de vitesse et il convient de concentrer l'essentiel des efforts sur une amélioration de la situation compétitive du pays.

De même, le gouvernement a, dans sa déclaration du 4 août 2004, souligné l'importance de renverser la tendance à la détérioration de la productivité et des coûts unitaires de production et de renforcer l'investissement productif des entreprises dans les moyens de production, la recherche, l'innovation et les compétences humaines.

L'inflation élevée liée à l'indexation automatique, l'évolution des salaires supérieure à celle de la productivité, un salaire social minimum dont le niveau est sans relation avec la productivité de travail des personnes pas ou peu qualifiées, sont autant de points qui touchent directement la compétitivité de notre économie par rapport à d'autres pays. Certaines mesures sociales adoptées au cours des dernières années ne sont, aux yeux du groupe patronal, fondées ni sur une nécessité sociale, ni par rapport à des considérations économiques élémentaires. Le coût de certaines de ces mesures est démesuré par rapport à leur bénéfice en termes de bien-être social.

Le groupe patronal rejoint les analystes internationaux dans leurs constats d'autres faiblesses structurelles, accélérant la dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, comme les performances insatisfaisantes du système d'éducation, le cloisonnement du secteur public ou encore la relative faiblesse de la recherche et du développement.

Le Grand-Duché est par ailleurs soumis aux mêmes contraintes que les autres pays membres de l'Union: intensification de la concurrence dans tous les domaines économiques, pression exercée par les pays émergents ou encore les pays de l'Europe de l'Est, révolution technologique, défi démographique. Par ailleurs, les réformes en cours dans d'autres pays européens ne font que renforcer la pression compétitive sur notre pays.

Il est a priori étonnant voire paradoxal de voir que la compétitivité du Grand-duché s'est dégradée selon de nombreux rapports et études alors que la situation économique réelle du Luxembourg continue à évoluer favorablement en comparaison internationale.

Même si la raison de cette disparité entre avertissements des théoriciens et résultats obtenus sur le terrain n'est pas forcément monolithique, l'on doit craindre que l'impact de la place financière et des activités de service générées directement ou indirectement par elle et surtout les raisons de leur succès, ait été mal estimé. Si l'impact financier et social direct est à ce point important<sup>2</sup>, l'on doit supposer un impact indirect - par revenus dérivés - vital pour l'économie du pays.

La place financière du Luxembourg a sans conteste profité depuis trois décennies d'avantages législatifs et réglementaires sur les plans les plus divers mais ces avantages sont en train de s'effriter. La législation européenne a en effet pour objectif déclaré d'éliminer les différences entre les Etats membres et de mettre en place un nombre minimum de normes applicables dans tous les Etats membres ("*level playing field*") comme par exemple en matière de protection des consommateurs, de fiscalité de l'épargne, de lutte contre les mesures fiscales dommageables et de protection des droits des investisseurs, ce qui aura un impact non négligeable pour le Luxembourg.

Tout ceci souligne si besoin en était l'absolue nécessité d'une politique soucieuse à tous les niveaux de la place financière. En même temps, il est clair que le gouvernement devra continuer à mener voire augmenter ses efforts en matière de politique de diversification économique, notamment pour compenser les nombreuses pertes d'emplois ayant eu lieu récemment dans le secteur de l'industrie.

Par ailleurs, le groupe patronal aimerait relever une récente analyse de la Commission européenne concernant la 6<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché. Un chapitre y est consacré à la soutenabilité des finances publiques du pays, par référence aux facteurs démographiques, au vieillissement de la population résidente et aux dépenses futures des régimes de pension en découlant. Selon ces projections, le Luxembourg serait obligé

---

<sup>2</sup> On peut estimer que le secteur financier et les services générés par lui produisent jusqu'au quart du PIB, qu'ils emploient le dixième des salariés et qu'ils paient 80 % de l'impôt sur les collectivités.

d'augmenter ses dépenses liées au vieillissement de la population de 1,7% du PIB par année entre 2008 et 2050 et la dette brute devrait augmenter considérablement. En effet, à l'horizon 2050, la dette publique atteindrait entre 75% et 105% du PIB selon le scénario.

Finalement, le groupe patronal estime que malgré quelques indicateurs qui semblent suggérer que l'économie luxembourgeoise ne va pas si mal après tout, l'évolution du chômage au cours des dernières années et dont la dynamique n'apparaît pas brisée à terme constitue une donnée qu'il ne convient pas d'ignorer et qui souligne clairement que l'économie continue à rencontrer des problèmes.

### **31 L'environnement entrepreneurial**

#### **311 Veiller à une réglementation de qualité**

Le CES regrette la tendance à la surréglementation à tous les niveaux.

Le CES rappelle sa revendication d'une réglementation de qualité pour les entreprises, une réglementation qui favoriserait l'activité économique. Il faut également éviter toute surréglementation tant au niveau national qu'europpéen.

Le Gouvernement devrait veiller à un encadrement réglementaire utilisant au mieux la marge de manœuvre nationale dans la transposition des directives européennes pour soutenir le développement des entreprises. Par ailleurs, il s'agit de veiller à ce que l'harmonisation et la réglementation soient compatibles avec le bon fonctionnement des entreprises et soient justifiées par des considérations d'intérêt général, de protection des consommateurs et des travailleurs ou encore des considérations de protection sanitaire et environnementale.

De manière générale, le CES estime qu'une meilleure transposition des directives, une élaboration plus efficace des lois et règlements et une mise à jour voire une élimination des textes obsolètes sont essentielles pour éviter que la législation ne produise des effets pervers.

A cette fin, le CES soutient notamment la mise à disposition des ressources humaines nécessaires, des moyens budgétaires conséquents, le recours à des spécialistes tout comme le développement de la recherche spécifique dans ce domaine.

#### **312 Réduire la charge administrative des entreprises**

- La réduction de la charge administrative annoncée depuis des années par les différents gouvernements successifs a enfin conduit à la création d'un Comité national pour la simplification administrative des entreprises. Le CES constate avec satisfaction que la mise en oeuvre du dossier "*réduction des charges administratives*" a été finalement entamée par le gouvernement issu des élections de juin 2004. Il s'attend maintenant à tout le soutien politique nécessaire afin que les propositions de réduction de la charge administrative soient également concrétisées sur le terrain.

Jusqu'à présent, les efforts en la matière se limitaient avant tout à la mise en place de guichets uniques. Bien que ceux-ci soient d'une très grande utilité, ils gagneraient toutefois en efficacité s'ils pouvaient jouir d'une plus grande interconnexion avec les ministères concernés.

Afin d'améliorer le contact des citoyens et des entreprises avec l'administration en général, le CES soutient l'introduction de délais maxima et de l'obligation de réponse dans le chef de l'administration tout comme une amélioration générale de l'interconnexion entre les administrations.

- En ce qui concerne eGovernment, qui représente 70% de la totalité des projets lancés dans le cadre d'eLuxembourg et qui concerne la gamme des services proposés "online" et le degré d'interactivité des services, le CES remarque que le Luxembourg a fait des progrès notoires, mais la comparaison européenne témoigne d'un retard important dans ce domaine qu'il s'agit de combler au plus vite. De même, le CES est d'avis qu'il faut moderniser les structures d'organisation internes des administrations de manière générale et que les TIC doivent dès lors servir de catalyseur à un fonctionnement plus efficace et plus efficient des processus administratifs.

Depuis le temps que le programme eLuxembourg est lancé, le CES s'étonne que la réalisation de formalités administratives directement par voie électronique (déclarations douanières, déclarations fiscales ou encore formulaires de sécurité sociale) qui réduirait substantiellement le temps et donc le coût consacré à l'accomplissement des charges administratives, ne soit toujours pas possible. Il insiste pour que l'Etat fasse tout le nécessaire, tant au niveau des ressources humaines qu'au niveau des ressources financières, pour réaliser enfin tous les projets en cours depuis plusieurs années déjà. Ceci allègerait notamment la charge administrative des petites et moyennes entreprises, qui en souffrent le plus.

- Le CES voudrait également rappeler la fiche d'impact, censée accompagner tous les projets réglementaires afin d'évaluer les incidences de la proposition sur les entreprises. Celle-ci devra faire partie de tout projet soumis aux chambres professionnelles et non plus rester réservé à l'usage interne et non vérifié du ministère ou de l'administration concernée.

### **313 Favoriser la création d'entreprises**

A l'échelle européenne, la promotion de l'esprit d'entreprise constitue une priorité de longue date et s'inscrit dans une stratégie globale d'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.

Au Luxembourg, la prise de conscience de l'importance de stimuler l'esprit d'entreprise est plus récente. Cependant, les efforts entrepris par le gouvernement dans le cadre de la campagne de sensibilisation à la création d'entreprise "*Trau d'ëch*" constituent indubitablement une initiative positive, quoique insuffisante. La création du Comité national pour la promotion de l'esprit d'entreprise (CNPEE) et l'avancement de ses travaux sont en ce sens encourageants.

Par ailleurs, il est essentiel que le plan d'action national propose des mesures concrètes afin de renforcer les actions de sensibilisation des jeunes à l'esprit d'entreprise et aux réalités économiques et de multiplier les contacts entre l'Ecole et le monde des entreprises.

A côté d'une bonne formation, le CES pense qu'il convient de fournir assistance et conseils personnalisés aux futurs créateurs d'entreprises y compris les chômeurs dans des domaines complexes dans lesquels ils n'ont pas les compétences techniques requises (gestion, fiscalité, droit du travail, business plans,...).

L'accès au financement, notamment l'accès au capital a été largement amélioré ces dernières années. Une nouvelle loi-cadre "*classes moyennes*" a été adoptée. Par ailleurs, la SNCI a pris ou est en train d'élaborer un certain nombre d'initiatives pour mieux encore ajuster sa gamme de produits financiers à l'évolution des besoins des entreprises. Aussi le crédit d'équipement a-t-il été modernisé, une facilité de recherche "*CRP*" fut introduite et un accord de coopération avec le Fonds européen d'Investissement fut signé pour faciliter l'accès au capital-risque. Le CES salue finalement les mesures prises et soutient la SNCI dans son approche de modernisation.

### **314 Développer des infrastructures modernes et de qualité**

Afin de garantir un développement harmonieux et durable et de valoriser davantage la localisation géographique du Luxembourg (en Europe et au sein de la Grande Région), le CES souligne l'importance de la qualité des infrastructures disponibles.

Tout d'abord, il faut assurer une disponibilité suffisante de zones d'activités et de locaux commerciaux modernes, bien équipés et à des prix compétitifs (accélérer les procédures d'autorisation d'aménager et de viabiliser les zones d'activité).

La présence d'un réseau de communications performant tant pour les personnes, que pour acheminer les matières premières de l'étranger, est également importante et constitue un préalable nécessaire si le Luxembourg veut poursuivre son développement vers un centre logistique international.

De même, il serait souhaitable d'intensifier les efforts politiques en faveur de la décentralisation (mise en valeur des friches industrielles) et d'utiliser des infrastructures communes dans le contexte d'une politique d'aménagement coordonnée au sein de la Grande Région. Dans ce contexte, le CES voudrait notamment relever l'étude IVL qui met en évidence quelques axes de développement et suggère quelques pistes de réflexion au sujet de l'organisation administrative du pays. Aménagement du territoire cohérent et autonomie communale sont antinomiques dans ce contexte. Le CES salue expressément le début du débat y afférent à la Chambre des députés. De manière plus générale, il conviendrait d'assurer une politique active d'aménagement du territoire, fondée sur une coordination horizontale (entre tous les ministères) et verticale (entre le gouvernement et les communes).

Dans le contexte général des infrastructures, le CES veut relever deux dossiers qui méritent davantage de courage politique afin d'être débloqués au plus vite, à savoir le plan directeur de gestion des déchets inertes et le plan sectoriel concernant les stations de base et antennes pour la téléphonie portable qui sont en souffrance depuis de longues années.

En ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication (TIC), le CES rappelle que lors du Conseil européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient marqué leur accord sur les objectifs du plan d'action eEurope 2005 axé sur les priorités tels que la sécurité des réseaux et des informations, ainsi que sur l'administration en ligne, l'apprentissage en ligne, les services de santé en ligne et le commerce électronique.

Le plan d'action eEurope 2005 vise à stimuler le développement de services, d'applications et de contenus sécurisés, exploitant une infrastructure à large bande abondamment disponible. Par ailleurs, il s'agit de créer un environnement favorable à l'investissement privé et à la création d'emplois, de stimuler la productivité, de moderniser les services publics et de donner à chacun la possibilité de participer à la société mondiale de l'information.

Le CES approuve la volonté du gouvernement d'apporter une attention particulière aux projets à plus-value élevée ainsi qu'aux projets catalyseurs et stratégiques comme par exemple la signature électronique commune. Le CES insiste pour que la mise en place d'une infrastructure à clé publique pour la signature électronique se fasse dans les meilleurs délais.

Quant à l'adoption des technologies de l'information, les indicateurs servant de benchmark dans le cadre de la stratégie de Lisbonne témoignent d'un bon positionnement du Luxembourg tant au niveau des ménages qu'au niveau des entreprises.

En ce qui concerne le niveau d'accès au moyen de connexions à haut débit, le Luxembourg, après une entrée plutôt tardive sur le marché, enregistre des taux de croissance impressionnants. De plus, le Luxembourg dispose d'une bonne infrastructure en fibres optiques, de bons volumes de bande passante et l'xDSL est accessible sur tout le territoire<sup>3</sup>.

La question autour de l'accès à Internet à haut débit mérite d'être creusée davantage. En effet, le programme eEurope 2005 vise un déploiement massif et rapide de cette technologie. La connexion de résidents à de hauts débits fait également partie des priorités du gouvernement qui table sur un taux de 25% de foyers connectés à haut débit à l'horizon 2005<sup>4</sup>.

Le CES est conscient qu'un accès de qualité, donc sécurisé et à haut débit, est indispensable pour permettre aux citoyens de profiter sans restrictions des

---

<sup>3</sup> L'entreprise des P&T s'engage à installer une connexion à haut débit en tout lieu du territoire endéans quelques jours en règle générale et au plus tard endéans 4 mois dans les endroits qui nécessitent une extension des infrastructures existantes.

<sup>4</sup> Le plan eEurope 2005 prévoyait que la moitié de toutes les connexions soient à bande large à la fin de l'année 2005.

avantages des contenus de plus en plus riches, accessibles sur Internet. Bien qu'à ce stade, l'accès à haut débit ne constitue pas nécessairement, du point de vue technologique, la pierre angulaire de la société de la connaissance, le fait que la Commission européenne en ait fait une de ses priorités amène le CES à se demander s'il ne faudrait pas considérer l'accès à haut débit comme un service universel.

Dans le contexte du nécessaire développement du secteur des TIC, le CES plaide pour:

- la transposition rapide et correcte des directives européennes en matière de communication électroniques (en défaut depuis juillet 2003) créant une redéfinition des missions de l'ILR et un environnement stable pour les opérateurs de réseaux et les fournisseurs de services;
- l'adoption rapide du plan directeur sectoriel concernant les stations de base et antennes. A défaut, les opérateurs resteront confrontés à des difficultés pour obtenir les autorisations nécessaires pour l'installation et l'adaptation des stations de base et des antennes;
- l'introduction rapide des réseaux de troisième génération (UMTS) par une politique cohérente et volontariste dans le domaine des permis de bâtir et des conditions d'exploitation des antennes radio. En effet, il faut veiller à poursuivre les efforts entrepris qui, dans le marché de la téléphonie mobile, ont largement porté leurs fruits puisque le Luxembourg se place désormais parmi les pays les plus performants au niveau mondial dans ce domaine;
- des tarifs d'interconnexion pour opérateurs et de dégroupage de la boucle locale orientés vers les coûts. Ces tarifs doivent être revus annuellement et publiés trois mois avant leur entrée en vigueur afin de permettre aux opérateurs de préparer des plans d'affaires réalistes;
- une transparence et une surveillance des prix aux consommateurs éliminant des pratiques commerciales faussant le libre jeu de la concurrence.

Enfin, il faudra également veiller que le Conseil de la concurrence, récemment créé, acquiert les compétences et les ressources spécifiques lui permettant d'apprécier efficacement les dossiers TIC soumis à son jugement. A cet effet, le Conseil de la concurrence et l'ILR doivent rapidement et formellement établir une délimitation claire de leurs compétences et responsabilités respectives en vue d'une coopération efficace. Il en va de même pour ce qui est de la collaboration souhaitable entre l'ILR et le Statec en vue de la production de statistiques TIC.

## **32 L'économie fondée sur la connaissance**

### **321 L'enseignement supérieur**

- Le lien direct entre enseignement et recherche est vital pour l'avancement du Luxembourg dans la société de la connaissance. L'Université de Luxembourg doit désormais jouer son rôle de vecteur pour renforcer ce lien et atteindre le niveau

d'excellence international visé en matière de R&D. Elle doit par ailleurs viser une collaboration poussée avec les entreprises et les autres acteurs en R&D au Luxembourg et ne pas être déconnectée de la société luxembourgeoise. Au delà du cadre national, l'Université doit réussir son intégration dans les réseaux internationaux existants et notamment ceux de la Grande Région.

L'Université de Luxembourg pourra certainement jouer un rôle clé dans le développement de l'esprit scientifique au Luxembourg qui demeure assez peu développé dans notre société même si avec 8,8 chercheurs pour mille actifs, le Luxembourg se situe statistiquement au-dessus de la moyenne européenne qui est de 5,7. Le chiffre très faible de publications de référence cité dans la presse spécialisée (4 par an sur 1 mio. d'habitants au Luxembourg contre 40 en moyenne européenne) tend cependant à confirmer le retard du Luxembourg dans ce domaine.

- Le CES estime qu'il faut créer en premier lieu un environnement à la hauteur des standards étrangers et faire en sorte que l'organisation de l'Université atteigne un niveau de professionnalisme qui réponde aux besoins et permette un fonctionnement sans entraves. Ceci vaut également tant pour l'encadrement du rectorat, qui doit être adapté aux tâches qui lui incombent que pour tout le déroulement et le fonctionnement des études.

A défaut d'organisation performante, d'infrastructures adéquates et de conditions de travail optimales, l'on ne pourra attirer ni les meilleurs chercheurs, ni les meilleurs étudiants et il sera très difficile de se tailler une réputation d'excellence parmi la multitude d'universités qui sont en concurrence permanente à ce niveau. Le CES fait remarquer qu'il s'agit là de préalables élémentaires et demande que tous les moyens soient mis en œuvre pour remédier au plus vite aux déficiences évidentes de la phase de démarrage de l'Université de Luxembourg.

- Le Luxembourg devra faire l'inventaire des activités de R&D pour identifier, notamment en collaboration avec le monde des entreprises, les niches où il veut et peut créer un niveau d'enseignement et de recherche de qualité et orienter la recherche vers les domaines stratégiques susceptibles d'engendrer des impacts positifs pour l'économie. Cette orientation ne doit pas se faire au détriment des activités de recherche qui n'ont pas un but économique immédiat, mais qui contribuent au développement économique, social et culturel du pays. La création d'un forum de coopération entre le monde du travail et l'Université pourrait apporter une contribution institutionnelle importante pour réaliser cet objectif.

A terme, une évaluation objective devra déterminer les lignes de recherche les plus prometteuses et les lignes d'enseignement qui vont de pair. Les domaines ainsi mis en évidence devront être considérés comme prioritaires par rapport aux autres. En outre, le CES insiste pour que l'évaluation ne se limite pas à la recherche mais qu'elle englobe également l'enseignement.

Le CES est conscient que l'Université a besoin de temps pour atteindre sa vitesse de croisière et que tous les projets nécessiteront des moyens financiers considérables. Le CES insiste pour que le gouvernement apporte le soutien financier nécessaire au développement de l'Université de Luxembourg qui n'est

qu'à ses débuts. Le CES encourage des partenariats privés-publics; le financement réalisé par le seul budget de l'Etat étant insuffisant à terme pour réaliser les objectifs visés même si l'Etat atteint le niveau de financement demandé par Lisbonne, à savoir 1% du PIB. Il faudra néanmoins veiller que l'Université garde toute son indépendance quel que soit le financement retenu. De même, l'opportunité de faire participer les étudiants au financement de l'Université devra être évaluée. Le CES estime cependant qu'en tout état de cause, la situation sociale des étudiants ne devrait pas être un obstacle à l'accès à l'Université.

- Le CES est d'avis que les activités de recherche universitaire pourraient démarrer dans les domaines où le Luxembourg dispose déjà d'avantages dus à l'accumulation de compétences ou bien dans les domaines en forte croissance: traitement de surfaces, construction, communications électroniques et par satellite, biotechnologies, ecotechnologies, finances, droit et statistiques (communautaires) et pédagogie étant donné la situation particulière du Luxembourg engendrée par son multilinguisme.

Le CES tient également à rappeler le besoin permanent de l'industrie en ingénieurs industriels et en ingénieurs académiques. Il faut donc veiller que la formation de bachelor of engineering (ingénieur industriel) se fasse de manière à ce que les étudiants puissent intégrer le marché du travail immédiatement après leur formation. De manière plus générale, il faut éviter une orientation systématique vers la formation académique (master of science).

- Le CES exprime son soutien à l'idée de la création d'une "*Cité des Sciences*" sur les anciennes friches industrielles à Belval même si un site unique ait été préférable pour une Université de la taille de celle du Luxembourg. Le CES demande par conséquent d'éviter un éparpillement de l'Université de Luxembourg sur trois sites, voire plus, et d'essayer de regrouper au mieux les activités complémentaires sur un même site dans un souci d'optimisation, de rentabilité, de cohérence et d'efficacité.

Une collaboration étroite entre recherche universitaire, recherche publique et recherche privée est indispensable pour profiter des synergies.

Par ailleurs, le CES tient à remarquer que la disponibilité et la fiabilité des données statistiques sur les étudiants luxembourgeois, surtout sur ceux qui poursuivent leurs études à l'étranger, doivent être améliorées et complétées<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Il existe trois sources nationales: l'enquête force de travail, le répertoire des diplômes homologués et le répertoire des demandeurs de bourse/prêt.

## 322 La recherche et développement

### 3221 La R&D au niveau européen

Une augmentation conséquente des moyens budgétaires mis à disposition de la R&D est une nécessité pour que l'UE rattrape son retard par rapport aux Etats-Unis, mais l'objectif des 3%<sup>6</sup> requiert également de recruter 700.000 chercheurs supplémentaires d'ici 2010. La Commission y contribue par une stratégie globale pour lever les obstacles à la mobilité, entre autres par la création d'un réseau européen de centres de mobilité et l'adoption d'une proposition de directive visant à faciliter les conditions d'entrée et de séjour pour les chercheurs non européens ("*visa scientifique*"). La Commission proposera également une "*Charte européenne du chercheur*" et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs au niveau européen.

La coordination des efforts de recherche doit également être renforcée. La création d'un Conseil européen pour la recherche indépendant destiné à définir la voie à suivre en matière de recherche pourrait éventuellement remédier au déficit de coordination actuel.

En fin de compte, le CES insiste pour que le gouvernement mette tous les moyens en œuvre pour permettre une introduction rapide du brevet communautaire qui fait défaut depuis trop longtemps.

### 3222 La R&D au niveau national

#### 32221 La recherche publique

- Au Luxembourg, les crédits budgétaires pour la recherche et le développement sont en constante augmentation depuis l'année 2000. L'évolution globale est résumée dans le tableau ci-après:

---

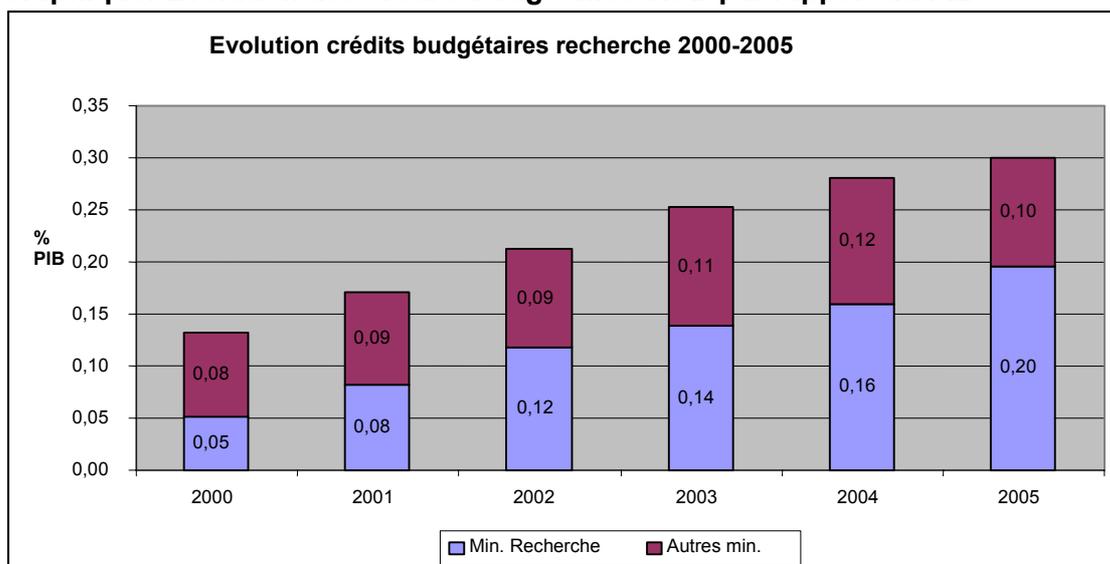
<sup>6</sup> Objectif Lisbonne: 3% du PIB

**Tableau 1: Crédits budgétaires publics dédiés à la recherche**

	Ministère "Recherche"			Tous ministères confondus		
	Montant en EUR	Evolution annuelle	Evolution globale	Montant en EUR	Evolution annuelle	Evolution globale
2000	<b>11.023.382</b>	-	-	<b>28.062.312</b>	-	-
2001	<b>18.117.371</b>	+ 64%	+ 64%	<b>37.600.151</b>	+ 34%	+ 34%
2002	<b>26.644.516</b>	+ 47 %	+ 142%	<b>47.814.565</b>	+ 27%	+ 70%
2003	<b>33.156.768</b>	+ 24%	+ 201%	<b>60.634.393</b>	+ 27%	+ 116%
2004	<b>41.038.810</b>	+ 24%	+ 272%	<b>72.010.284</b>	+ 19%	+ 157%
2005	<b>53.622.541</b>	+ 31%	+ 386%	<b>82.235.012</b>	+ 14%	+ 193%

Source: ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche<sup>7</sup>.

En ce qui concerne les moyens budgétaires par rapport au PIB, le gouvernement a confirmé vouloir les porter à 1% du PIB d'ici 2010 pour satisfaire à l'objectif de Barcelone. Actuellement, ce taux n'est pas encore atteint malgré la croissance considérable des dépenses publiques depuis 5 ans.

**Graphique: Evolution des crédits budgétaires R&D par rapport au PIB**

Source: ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

- A l'heure actuelle, trois CRP assurent la mise en œuvre des projets de transfert de technologie et de coopération scientifique (sur la base de projets de recherche communs) avec les entreprises:
  - le CRP-Gabriel Lippmann créé auprès du Centre Universitaire de Luxembourg;
  - le CRP-Henri Tudor créé auprès de l'Institut Supérieur de Technologie;
  - le CRP-Santé créé auprès du Laboratoire National de Santé.

<sup>7</sup> Les chiffres des crédits budgétaires des années 2000 à 2003 sont ceux des décomptes finaux. Les chiffres de l'année 2004 sont ceux du budget voté; les chiffres 2005 ceux du projet de budget, donc susceptibles à des modifications. Pour les activités de recherche de l'UdL, il a été supposé que le montant pour 2005 sera le même qu'en 2004 (approximation plutôt conservatrice). Les chiffres globaux 2005 tels que présentés ici sous-estiment donc probablement les dépenses réelles.

Aux trois CRP nés de la loi du 9 mars 1987 est venu s'ajouter le CEPS/INSTEAD<sup>8</sup> avec la loi du 10 novembre 1989, inspirée de celle du 9 mars 1987, par laquelle le CEPS/INSTEAD est devenu un établissement public.

- Le CES regrette que la R&D dans les centres/instituts ad hoc est actuellement trop cloisonnée et que la coordination entre les centres concernés laisse à désirer. Une collaboration plus étroite et davantage de projets communs sont souhaitables. De même, l'orientation en matière de R&D doit être en ligne avec les objectifs de la politique industrielle poursuivie et il faut faire des efforts supplémentaires pour stimuler davantage d'entreprises à devenir plus "actives" dans le domaine de la R&D. Le rôle de l'Etat doit consister principalement à stimuler et à encadrer les efforts de R&D des entreprises privées et à créer un environnement favorable à l'esprit d'entreprise, à la création de nouvelles activités, au goût du risque et à la mobilité des compétences.
- Aux yeux du CES, il faut éviter un éparpillement des structures, des initiatives et des actions publiques en faveur de la R&D et de l'innovation pour assurer l'efficacité et l'efficience des moyens humains et budgétaires engagés. Afin d'éviter des doubles emplois et d'atteindre une masse critique de compétences, il est indispensable de coordonner les activités de recherche des CRP et de l'Université de Luxembourg. De même, les coûts administratifs liés aux activités de recherche pourraient être réduits si l'on mettait un certain nombre de ressources administratives, matérielles et techniques en commun.

Afin d'avoir une meilleure perception de la situation réelle de la recherche publique luxembourgeoise, il importe de faire un état des lieux de celle-ci. Un tel audit devra identifier les compétences présentes au sein des laboratoires de recherche publics et permettre d'opter, selon le contexte, pour la formule la plus efficace (intégration, accord de partenariat, plates-formes communes, etc.).

Le CES se prononce pour la mise en place de procédures d'évaluation de l'efficacité des programmes de recherche publics ou subventionnés. Il faudra établir des indicateurs de qualité et d'efficacité afin d'évaluer de manière pertinente les travaux menés au sein des laboratoires publics (impact économique, qualité scientifique, etc.). Alors que les indicateurs retenus à Lisbonne ne mesurent que l'input - en termes de pourcentage par rapport au PIB - qu'un pays investit dans la R&D, le CES insiste pour que l'orientation des activités de R&D dans le domaine de la recherche appliquée soit appréciée à la lumière de la capacité de ces activités d'engendrer des retombées économiques pour le Luxembourg à travers des innovations marchandes permettant, le cas échéant, à des entreprises "*spin-off*" de sortir du giron de la recherche publique.

- Le CES plaide également pour la mise en place d'une plateforme de l'innovation réunissant responsables politiques, le monde académique, la recherche appliquée et les milieux économiques et demande que l'on analyse les répercussions de la dualité des compétences ministérielles (ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche).

<sup>8</sup> Centre d'études de population, de pauvreté et de politiques socioéconomiques / International networks for studies in technology, environment, alternatives, development.

- Le Fonds National de la Recherche (FNR) doit veiller que l'effort public en matière de R&D soit prioritairement investi dans des projets de recherche en collaboration avec le secteur privé. Par ailleurs, il serait opportun d'élargir le champ des bénéficiaires de fonds du FNR aux entreprises du secteur privé susceptibles de mener des projets ayant des retombées pour l'économie nationale ainsi qu'aux universités et aux laboratoires de recherche étrangers afin de stimuler une saine concurrence entre les acteurs de la recherche publique.
- Le GIE Luxinnovation joue un rôle primordial en sa fonction de "*point d'accueil Innovation et Recherche*" au Luxembourg, en matière de sensibilisation et d'assistance à l'innovation et à la R&D. Luxinnovation, qui est un partenariat entre secteur public et secteur privé, est à l'origine de plusieurs initiatives dans le domaine de la R&D (portail innovation, grappes technologiques-clusters). Le rôle de Luxinnovation devient capital notamment pour les entreprises qui ne peuvent pas s'offrir, de par leur taille, une structure permanente de recherche et de veille technologique. Dans ce contexte, le CES insiste pour que Luxinnovation réussisse mieux que par le passé à cadrer son approche de travail avec les besoins réels des PME. Plus concrètement, il s'agit de sensibiliser et d'inciter les entreprises qui ne disposent pas de structures formalisées en matière d'innovation, à accroître leurs efforts dans ce domaine et à mieux exploiter leurs gisements d'innovation. En effet, les entreprises en cause nécessitent un conseil et un suivi autrement plus poussés que les entreprises de taille engagées dans des projets de recherche formalisés.
- La ratification de l'adhésion du Luxembourg à l'Agence spatiale européenne (ESA) est également importante pour le Luxembourg parce qu'elle permet aux entreprises luxembourgeoises de participer aux programmes de l'ESA et crée des synergies au niveau national et européen, aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public.

### **32222 La recherche privée**

- En 2000, des 363,9 mio. EUR de dépense intérieure de R&D (DIRD) sur le territoire luxembourgeois, 337 mio. EUR provenaient des activités de R&D des entreprises, ce qui équivaut à 92,6 % du total et met en exergue l'importance des entreprises dans ce domaine<sup>9</sup>. Cependant, les résultats de 2000 ne reflètent pas les évolutions récentes relatives à l'augmentation des ressources financières du secteur public et de l'enseignement supérieur consacrées à la R&D.
- Au Luxembourg, l'attribution d'aides directes en rapport avec des projets de R&D est régie par le régime d'encouragement à la R&D, tel que défini dans les lois-cadres. Le CES est d'avis que ce régime a fait ses preuves dans l'industrie, qu'il s'agit, dès lors, de l'y maintenir et de le développer également dans les autres secteurs. A côté de ces aides, il faut relever l'importance des prêts à l'innovation accordés par la SNCI depuis 1983.

---

<sup>9</sup> Il s'agit ici des derniers chiffres disponibles ("Economie & Entreprises" no. 3, avril 2003, CEPS/Statec) en attendant une prochaine étude qui sera finalisée en avril/mai 2005 et qui se rapportera à l'année 2002.

A côté des instruments d'encouragement existants, il faudra développer de nouveaux instruments de soutien à la recherche et à l'innovation en s'inspirant de l'étranger. A cette fin, il importe de réaliser une étude comparative sur les aides financières et techniques, les mesures d'accompagnement, les soutiens logistiques et les instruments de financement mis en œuvre au Luxembourg et dans les pays avoisinants. Les résultats de cette étude devront permettre d'optimiser les instruments existants et de discerner ceux qui ont démontré leur efficacité à l'étranger.

- Il est également important de veiller à ce que les programmes mobilisateurs pluriannuels financés par le FNR tiennent compte de la réalité économique du pays et que leurs définition et exécution se fassent en étroite collaboration avec le secteur privé. Le CES est d'avis que les autorités doivent veiller à rendre l'environnement économique plus propice au développement de programmes R&D au niveau des entreprises à travers la mise en place d'un encadrement légal souple et adaptable permettant de procéder rapidement à des révisions en cas de besoin. Parallèlement, il faut s'assurer que le cadre général permette un meilleur accès au capital de démarrage.
- Au niveau des grappes technologiques, plusieurs exemples encourageants ont démontré qu'une bonne combinaison des compétences existantes dans nos entreprises peut aboutir à des innovations compétitives et est susceptible de générer de nouvelles activités. L'existence de pôles d'excellence en matière de recherche a un effet structurant sur les milieux de recherche. En ce sens, des pôles réunissant des équipes solides représentent un facteur de rétention pour les entreprises innovantes implantées au Luxembourg et d'attrait pour les chercheurs étrangers. La présence de compétences en recherche de pointe constitue également un argument pour les investisseurs à s'implanter au Luxembourg.

#### **4 POUR DES MODES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION ECOLOGIQUEMENT RESPONSABLES**

Il va sans dire qu'un environnement naturel et humain sain constitue un élément essentiel d'une croissance économique équilibrée. Ce constat fait dans la stratégie de Lisbonne est largement partagé par les partenaires sociaux.

En d'autres termes, la croissance économique, moyen pour réaliser les objectifs de bien-être, notamment en termes monétaires et social, ne devrait pas se traduire par des nuisances accrues en termes de pollution ou de destruction d'habitats naturels rares qu'il faudra protéger.

Le problème de la pollution, lorsque celle-ci a une dimension globale, est de plus en plus abordé dans le cadre d'accords internationaux, tels que le protocole de Kyoto (réduction des gaz à effet de serre) ou le protocole de Montréal (réduction et interdiction des gaz détruisant la couche d'ozone). L'Europe figure parmi les promoteurs de tels accords et elle y joue souvent un rôle d'avant-garde par rapport à d'autres espaces économiques.

Le CES reconnaît qu'un rôle de meneur revient aux pays industrialisés pour faire avancer des dossiers écologiques globaux sur le plan politique.

Il voudrait néanmoins mettre en garde devant la fixation d'objectifs écologiques chiffrés ne liant que quelques espaces économiques, car ceci peut produire des effets indésirables tant sur le plan économique et social que sur le plan écologique en raison de la mobilité des investisseurs productifs sur le plan global. Voilà pourquoi le CES appuie la politique européenne qui vise à obtenir des accords globaux.

Nonobstant la discussion toujours en cours sur le degré de certitude scientifique en rapport avec certaines problématiques écologiques, dont le dossier Kyoto, il est généralement admis que le modèle de croissance que les pays industrialisés ont connu au cours des dernières décennies ne saura être maintenu dans nos économies, ni être reproduit dans celles des pays émergents en Asie, en Amérique latine et en Afrique sans provoquer des conséquences écologiques défavorables et des pénuries au niveau des approvisionnements en matières premières. Il est de même admis que cette contrainte ne saura signifier que les pays en question devraient renoncer à leurs aspirations visant la croissance économique et le bien-être social. Le débat porte donc sur la vitesse et l'intensité des changements à apporter au niveau de nos modes de vie et de production.

Dans le rapport Kok, le groupe d'experts met l'accent sur les poussées technologiques devant conduire à de nouveaux modes de production et de consommation pour briser le rapport entre le recours aux ressources et les émissions, d'une part, et la croissance, d'autre part. Il y voit également une chance pour l'industrie européenne, lorsque celle-ci arrive à développer et à offrir les technologies dites écoefficientes.

Le changement voulu dans nos modes de production et de consommation est un processus continu que nous observons déjà. Il est accompagné de changements

structurels au niveau de l'outil de production sous forme d'optimisations ou de remplacements produisant inévitablement des conséquences sociales, notamment au niveau de l'emploi. Des branches industrielles sont appelées à disparaître, au moins dans certaines régions, alors que de nouvelles branches apparaissent.

La vitesse du processus décrit ci-dessus dépend du progrès technologique du contexte économique (prix de matières premières ou de l'énergie, ...) et de l'encadrement réglementaire (taxes ou quotas sur produits, interdiction de produits, ...).

La politique environnementale en matière de développement durable vise clairement une accélération du processus en question en jouant surtout sur l'instrument de l'encadrement réglementaire.

Le CES est d'avis que l'écoefficient est un concept autour duquel il devrait être possible de marier les objectifs écologiques, économiques et sociaux.

L'écoefficient constitue un défi important à relever par les acteurs économiques en général et par l'industrie en particulier pour donner une réponse adéquate à de nombreux problèmes écologiques, tels que la réduction des émissions, la prévention des déchets ou l'endiguement du trafic.

Elle est un facteur de compétitivité non négligeable, car elle est souvent synonyme d'une réduction de coûts de production. Au-delà, l'offre de produits écoefficientes s'avérera être la stratégie adéquate des entreprises face à une demande qui sera de plus en plus déterminée par des contraintes écologiques et par la rareté de matières premières.

Elle devrait finalement permettre au consommateur de réduire certaines dépenses de consommation.

A côté des instruments réglementaires, voire au lieu de ces instruments, il faudrait miser davantage sur l'innovation technologique dans la recherche des solutions à apporter aux grands problèmes écologiques de notre temps si nous voulons éviter que ces réponses contiennent des éléments défavorables à la croissance économique et donc au bien-être social.

Le CES invite les responsables politiques à en tenir compte dans le cadre de la politique de recherche et dans la définition des instruments de promotion et de soutien à la recherche et à l'innovation dans le secteur privé, y compris l'agriculture.

Finalement, le CES invite les responsables politiques à mener une meilleure concertation entre acteurs économiques, sociaux et écologiques avant de prendre des engagements susceptibles de produire des effets économiques et sociaux notables. Cette concertation devrait être suivie d'une meilleure information de la population sur les problèmes écologiques à aborder dans le cadre de la politique environnementale et sur les effets économiques et sociaux à escompter de cette politique.

Sur le plan européen, le débat politique en matière de protection de l'environnement se concentre actuellement sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et sur la mise en place d'une nouvelle politique relative aux produits chimiques.

Les initiatives politiques prises dans les domaines précités répondent à des préoccupations réelles de la population, mais constituent en même temps une menace non négligeable pour le futur développement de l'industrie en Europe.

Le CES n'a pas l'ambition de commenter les initiatives politiques européennes dans ces domaines très importants. Il voudrait toutefois contribuer au débat actuel en soulignant :

- que les initiatives visant à endiguer les risques encourus en matière de production et d'utilisation de produits chimiques, d'une part, et en matière de changement climatique, d'autre part, sont nécessaires;
- qu'il importe que les objectifs fixés soient réalistes et les procédures et conditions pour les réaliser soient faisables;
- que l'encadrement légal et les contraintes imposées aux acteurs économiques européens ne devraient pas les isoler outre mesure de leurs concurrents étrangers pour éviter une perte de compétitivité pouvant mener à des effets pervers comme la délocalisation de certaines activités avec persistance des risques et pollutions.

L'action politique dans le domaine de la protection de l'environnement au Luxembourg est largement marquée par l'agenda européen. L'environnement compte parmi les domaines où les objectifs et instruments résultent la plupart du temps d'accords internationaux ou d'initiatives communautaires trouvant leurs retombées au niveau de directives et règlements, ce qui garantit une certaine cohérence dans l'action et permet d'éviter des percées nationales susceptibles d'entraver le marché unique.

Parmi les mesures écologiques récentes mises en œuvre au Luxembourg, citons la transposition de la directive relative au négoce de droits d'émission de CO<sub>2</sub> et l'élaboration d'un plan national d'allocation de droits d'émission de gaz à effet de serre (PNA) ou encore le nouvel agencement des aides en faveur des formes d'énergie nouvelles et renouvelables.

Les indicateurs écologiques ne montrent pas nécessairement une amélioration des performances écologiques du Luxembourg. Cet état des choses s'explique par le retard qu'a pris notre pays dans certains domaines, comme l'amélioration de l'attrait du transport en commun ou la modernisation et l'étoffement du parc des installations d'épuration des eaux.

Comme souvent l'explication réside aussi dans la situation atypique du Luxembourg. Il en est ainsi dans le domaine des émissions de CO<sub>2</sub>, où l'autoproduction efficiente d'électricité et la variation des ventes de carburants aux non-résidents alourdissent notre bilan pour des raisons méthodologiques de recensement des émissions. Il en est ainsi également dans le domaine des énergies renouvelables, où le pourcentage d'électricité produite à partir de

sources vertes est négativement influencé par la présence de quelques grands consommateurs industriels d'électricité.

A côté des efforts à déployer pour assurer une gestion efficace et moderne dans les domaines bien connus comme la gestion des déchets ou les établissements classés, la maîtrise de certaines sources de pollution sur le plan local ou dans le cadre des plafonds nationaux d'émission de polluants dans l'air ainsi que l'élaboration d'un plan national d'allocation de droits d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012 devraient constituer les défis écologiques majeurs à relever au cours des années à venir.

Pour ce qui est de la politique nationale en matière de protection de l'environnement, le CES voudrait formuler les commentaires et recommandations suivantes:

- dans le souci d'assurer le progrès écologique tout en maintenant une cohérence dans l'action vis-à-vis de nos partenaires européens: viser une transposition rapide des directives et règlements européens tout en évitant d'y ajouter des contraintes purement nationales lorsque celles-ci ne sont pas réellement requises;
- dans le cadre d'accords internationaux ou de la définition d'objectifs européens: veiller à la prise en compte de la spécificité du Luxembourg lorsqu'il s'agit de fixer des indicateurs et les méthodes de calcul y liées;
- lors de la définition des mesures de protection de l'environnement et notamment des aides d'Etat dans le domaine de l'environnement: tenir compte du rapport efficacité/coût dans le choix des pistes d'action à suivre. Dans ce contexte, le CES estime que les filières de la biomasse dans l'agriculture et dans la sylviculture devraient être développées davantage et que l'isolation thermique des bâtiments avec un programme d'assainissement du stock de bâtiments constituent les pistes à privilégier, étant donné leurs avantages évidents sur les plans économiques et sociaux par rapport aux pistes privilégiées jusqu'à présent;
- diversifier le tissu industriel en promouvant des technologies de protection de l'environnement qui sauront s'imposer durablement sur le marché;
- soutenir les initiatives politiques européennes qui visent à aboutir à des accords globaux.

Le lancement dès 2005 des travaux de préparation du deuxième PNA 2008-2012 est une bonne décision puisqu'il y aura des arbitrages très importants à faire en vue de 2008, arbitrages qui détermineront le futur paysage industriel et qui laisseront des traces négatives au niveau des finances publiques.

## 5 POUR LA PROMOTION D'UN ETAT SOCIAL ACTIF

Dans un Etat social actif, l'accent est mis sur l'emploi, l'insertion et la réinsertion professionnelle et sociale permettant une diminution de la dépendance aux allocations sociales aussi bien dans l'intérêt des concernés que de la collectivité.

A cet effet, pour promouvoir la cohésion sociale dans la société de la connaissance, l'action prioritaire devrait consister à investir dans la compétence des ressources humaines, afin de leur conférer une employabilité durable.

L'augmentation de l'emploi comme un des principaux objectifs politiques de l'Union, engagée par le Sommet de Luxembourg en 1997, a trouvé une nouvelle expression chiffrée en 2000 au Sommet de Lisbonne, qui a mis en avant pour 2010 un taux d'emploi de 70% (60 % pour les femmes et 50 % pour les personnes âgées de plus de 55 ans), supposé répondre à l'objectif d'une amélioration quantitative de l'emploi et réduire substantiellement le chômage structurel pour aboutir à un faible taux de chômage, essentiellement frictionnel.

Afin d'avoir une information exhaustive sur l'évolution du marché du travail, le CES propose d'exploiter les données existantes auprès du Centre commun de la sécurité sociale aux fins d'élaborer des séries statistiques sur la création et la suppression d'emplois par secteur, âge et sexe.

### 51 Pour un meilleur fonctionnement du marché du travail

#### 511 La situation particulière du Luxembourg

- Au vu du large degré d'ouverture du Luxembourg et de son intégration dans la Grande Région transfrontalière, le CES rappelle que vouloir atteindre le plein emploi essentiellement par référence au taux d'emploi et faire de ce dernier l'indicateur principal pour orienter la politique d'emploi nationale conduit à des simplifications partiellement inappropriées.

Le concept du taux d'emploi<sup>10</sup>, comme d'ailleurs celui du taux d'activité<sup>11</sup>, ne sont pas au Luxembourg des indicateurs très représentatifs. Ces indicateurs sont calculés par rapport aux seuls résidents dont la part dans l'emploi salarié continue à baisser et n'était plus que de 60,5% en mai 2004 contre 66,4% il y a 5 ans.<sup>12</sup>

Cette tendance risque de s'accroître vu le nombre élevé de demandeurs d'emplois dans la Grande Région, estimé à 540.000 personnes en 2003.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Le taux d'emploi se définit comme le rapport entre l'emploi national c'est-à-dire les résidents occupés et la population d'âge actif, c'est-à-dire la population en âge de travailler.

<sup>11</sup> Le taux d'activité se définit comme le rapport entre la population active, c'est-à-dire les personnes présentes sur le marché du travail, occupés ou chômeurs et la population d'âge actif.

<sup>12</sup> Source: Statec – Note de conjoncture 2004/2.

<sup>13</sup> Source: Résolution du Comité économique et social de la Grande Région sur l'"Examen de la situation économique et sociale de la Grande Région", adoptée par l'Assemblée plénière du CESGR du 8 décembre 2004.

Il convient toutefois de noter que le taux d'emploi a été légèrement amélioré sur la période 1999-2003 au Luxembourg, ceci grâce à l'augmentation de l'emploi féminin.

L'augmentation du taux d'emploi national est avancée comme défi principal pour garantir la pérennité du système social.

Or, compte tenu de la spécificité luxembourgeoise, le CES avait, dans ses avis GOPE 2003 et 2004, rendu attentif aux autres indicateurs de croissance. Sur la période 1986 à 2003, le revenu national brut (RNB) a progressé de 4,3% en moyenne annuelle. Cette progression est essentiellement la résultante d'une progression de la productivité du travail (2,2%) et d'une progression de l'effet levier des frontaliers (2%), alors que la progression du taux d'emploi n'y est que pour 0,5%.

Le CES encourage, dès lors, les acteurs publics et privés d'œuvrer en direction d'une augmentation tendancielle du taux d'emploi, grâce au développement de l'employabilité des demandeurs d'emplois résidents et de l'incitation au travail des personnes non actives, recommandations essentielles du rapport KOK.

### **512 Les orientations à suivre**

Le CES se prononce en faveur d'une politique volontariste pour maintenir une base performante et stable de l'emploi au Luxembourg et éviter une augmentation du chômage.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux et les autorités publiques doivent faire un effort particulier pour favoriser des politiques innovatrices qui combinent la flexibilité nécessaire aux entreprises dans une économie de plus en plus globalisée avec la sécurité recherchée à juste titre par les salariés. Le dialogue social doit être développé dans ce domaine. Le CES constate que le Ministre du Travail et de l'Emploi a engagé une consultation des partenaires sociaux au sujet du marché d'emploi qui sera clôturée fin juin.

#### **5121 Les mesures en faveur du retour à l'emploi**

- Dans le contexte d'une concurrence transfrontalière de plus en plus accrue, il importe de maintenir une création dynamique de nouveaux emplois pour réduire le taux de chômage au Luxembourg.

Le CES constate que l'obligation de la notification des postes vacants par les entreprises auprès de l'ADEM, tel que le dispose la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi n'est pas toujours respectée. Le CES demande de procéder à une analyse sur les causes de cet état des choses et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

- Le CES rappelle également son analyse de l'année devancière sur l'éventail des mesures en application sur le plan national pour favoriser l'intégration des chômeurs et des personnes difficiles à placer.

Plusieurs de ses recommandations méritent d'être respectivement rappelées et précisées.

- Compte tenu du caractère hétéroclite et complexe, voire contradictoire d'un grand nombre de mesures pour l'emploi prises au cours des 30 dernières années, il a recommandé la simplification de l'instrumentaire progressivement mis en place pour augmenter l'employabilité des personnes difficiles à placer. Il a proposé l'établissement d'un bilan économique, social et financier approfondi de ces mesures et un recentrage de celles-ci en fonction des objectifs visés, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, la réinsertion sur le marché du travail, l'augmentation de l'employabilité et la promotion de l'inclusion.

Le CES se félicite que l'établissement du bilan des mesures en faveur du retour à l'emploi est entamé.

- De plus, le CES estime qu'il conviendrait de mieux encadrer les personnes difficiles à placer en vue d'une (ré-)insertion dans le marché classique du travail et d'éviter qu'elles passent de mesure en mesure sans jamais (ré-)intégrer ce dernier. Les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi doivent systématiquement suivre des cours de formation et/ou de recyclage.
- Par ailleurs, le CES recommande de mener une analyse des personnes bénéficiant des mesures du SNAS tout en étant inscrites auprès de l'Administration de l'emploi, afin d'optimiser le suivi des cas individuels concernés et l'aide personnalisée leur fournie.
- Pour réduire le chômage, le CES invite l'ADEM à promouvoir les mesures pour l'emploi et encourage les employeurs à engager et à former les jeunes demandeurs d'emplois en recourant aux instruments d'insertion professionnelle existants. Le CES constate que le Comité permanent de l'emploi mène actuellement des discussions sur des propositions de réformes d'un certain nombre de ces instruments, tels que les CAT (contrat d'auxiliaire temporaire).
- Le CES approuve l'initiative de revoir, sur la base d'une expertise externe, l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi, annoncée dans l'accord de coalition pour l'adapter à l'environnement socioéconomique actuel, en prenant notamment en compte les meilleures pratiques mises en place dans les services publics de l'emploi d'autres pays.

### **5122 La prolongation de la vie active**

- Les biographies professionnelles ont changé au cours des dernières décennies. Les jeunes font une entrée plus tardive sur le marché du travail en raison de l'allongement de la scolarité et de la formation, phénomène qu'il y a lieu à saluer et à prendre en compte dans la définition européenne du taux d'emploi des jeunes. Par ailleurs, beaucoup de travailleurs âgés ont pour des motifs économiques et sociaux été amenés à arrêter leur activité professionnelle.

Le rapport KOK accorde une importance toute particulière au prolongement de la vie active des personnes âgées (55 à 64 ans). En 2003, le taux d'emploi de ce groupe s'élevait au Grand-Duché à 30% en 2003 et reste donc nettement en dessous de l'objectif de 50 % fixé par la stratégie de Lisbonne. La comparaison avec la Grande Région montre cependant que ce phénomène se retrouve dans les différentes parties qui forment le noyau central de cette région. Les raisons en sont la restructuration industrielle qu'a connue cette région, les caractéristiques sociologiques notamment en ce qui concerne les structures sociofamiliales et les biographies professionnelles des travailleurs âgés qui ont souvent commencé leur carrière professionnelle très jeune.

Dans son avis sur les GOPE du 23 mai 2003, le CES avait retenu qu'il peut soutenir des efforts, par des mesures souples comportant des incitations positives, visant à augmenter le taux d'emploi des personnes âgées tout en améliorant la qualité de l'emploi dans le respect de l'âge et de la santé du travailleur et sans produire d'effets de substitution et d'éviction entre différentes catégories d'emploi national.

Agir sur l'emploi des travailleurs âgés requiert la volonté de tous les acteurs concernés d'adhérer également à un changement fondamental de mentalité, afin que le travail après 55 ans soit considéré comme valorisant et que les employeurs deviennent conscients des avantages d'un prolongement de l'activité des personnes âgées (expérience, compétence, transfert du savoir, etc.).

A cet effet, le rapport KOK recommande la mise en œuvre d'une "*offre d'incitants légaux et financiers appropriés pour que les travailleurs restent actifs plus longtemps et pour que les employeurs gardent à leurs services des travailleurs âgés.*"

- Les instruments actuellement en place pour permettre aux salariés de rester en activité avec une tâche réduite, sont la retraite progressive, la préretraite progressive, la pension différée majorée et la réinsertion professionnelle des travailleurs incapables de continuer à exercer, pour des raisons de santé, leur dernier emploi. Le CES constate que l'ORPE<sup>14</sup> a été chargé de procéder à une étude sur le thème de la situation professionnelle des personnes âgées et espère que les résultats de cette étude permettront de mener une discussion objective sur les questions liées à l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des personnes âgées.

**Retraite progressive:** Contrairement à la pension de vieillesse accordée à l'âge de 65 ans et qui peut être cumulée intégralement avec tout revenu retiré d'une activité professionnelle, la pension de vieillesse anticipée, accordée dès l'âge de 57 ou 60 ans après l'accomplissement d'une carrière d'assurance de 40 années, n'est en principe compatible qu'avec l'exercice d'une activité salariée insignifiante ou occasionnelle.

Si le bénéficiaire d'une pension anticipée exerce une occupation plus importante, la pension est réduite de moitié, mais peut être cumulée avec la rémunération provenant d'une occupation jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq revenus

---

<sup>14</sup> Observatoire des relations professionnelles et de l'emploi.

annuels les plus élevés de la carrière d'assurance. Ce mécanisme tend à permettre notamment le cumul de la demi-pension avec la rémunération retirée d'une occupation à mi-temps.

Introduite par la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, cette possibilité n'est cependant pratiquement pas utilisée. A la fin de l'année 2003, l'on ne recensait que 6 bénéficiaires d'une pension anticipée, dont la pension était réduite de 50%<sup>15</sup>. Le peu de succès pourrait s'expliquer en partie par le fait que la reprise d'une activité par le pensionné requiert la conclusion d'un nouveau contrat de travail à temps partiel, ce qui implique dans beaucoup de cas de nouvelles modalités d'organisation du travail dans l'entreprise.

**Préretraite progressive:** Introduite par la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, celle-ci constitue un régime de préretraite ad hoc qui permet, sur base d'une convention spéciale entre l'entreprise et le ministère du Travail et de l'Emploi, aux salariés âgés de 57 ans au moins, de bénéficier d'une préretraite à temps partiel et progressive, en compensation d'une réduction du temps de travail se situant dans une fourchette de 40 à 60%.

Le bénéfice de la préretraite progressive est conditionné par l'embauche compensatrice, pendant la durée de travail libérée par le salarié bénéficiant de la préretraite progressive, de chômeurs indemnisés ou de demandeurs d'emploi inscrits depuis six mois au moins à l'Administration de l'emploi, de même que de personnes occupées sous contrat d'apprentissage.

Le CES estime que l'obligation pour les entreprises d'embaucher les personnes visées ci-avant constitue une des causes de son manque de succès. Depuis l'introduction de la mesure en 1995, seules 8 personnes en ont bénéficié.<sup>16</sup> D'autres causes telles que l'impact de la perte de revenu devraient être évaluées.

Aussi le CES souhaite-t-il que la réforme de la préretraite progressive, annoncée aux termes de l'accord de coalition, aboutisse à "*un aménagement flexible des transitions entre vie active et retraite*". Dans cette optique, il est envisageable que le bénéficiaire de la préretraite progressive continue à exercer son occupation réduite au-delà de l'octroi de la pension de vieillesse anticipée, de sorte que la combinaison des deux mesures successives puisse contribuer à maintenir en activité les travailleurs de la tranche d'âge de 55 à 64 ans.

**Pension différée majorée:** Par l'introduction de l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle, la loi du 28 juin 2002 adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension<sup>17</sup> poursuit un double objectif: favoriser une amélioration au niveau des pensions et inciter les travailleurs à rester plus longtemps en activité.

---

<sup>15</sup>Source: Centre commun de la sécurité sociale.

<sup>16</sup>Situation au 1<sup>er</sup> décembre 2004, source IGSS.

<sup>17</sup>Cf. Loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Ainsi, tous les assurés, qui, à la date du début de la pension qui doit se situer après le 1<sup>er</sup> mars 2002, ont accompli l'âge de 55 ans et qui justifient de 38 ans années au moins au titre de l'assurance obligatoire, continuée, facultative ou relative à un achat rétroactif, bénéficient d'une double augmentation du taux de majoration pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle. Le taux de majoration de 1,85% est augmenté d'une unité supplémentaire de 0,01 % par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'assurance.

L'impact de cette nouvelle mesure sur le coût du régime général peut être chiffré. Elle concernait 3.121 pensions personnelles et de survie en cours à la fin de l'année 2003 et correspondait à une dépense supplémentaire mensuelle de 424.321.- euros.<sup>18</sup> Cependant, ce mécanisme complexe reste largement inconnu.

**Procédure de reclassement:** La loi du 22 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle prévoit des mesures de réinsertion professionnelle au profit des travailleurs incapables de continuer à exercer pour des raisons de santé, d'infirmité ou d'usure leur dernier poste de travail, sans qu'ils puissent être considérés comme invalides et bénéficier d'une pension d'invalidité. En cas de reclassement interne au sein de la même entreprise ou de reclassement externe auprès d'un autre employeur, le travailleur a droit à une indemnité compensatoire représentant la différence entre l'ancienne et la nouvelle rémunération.

Le CES préconise d'évaluer le coût de l'indemnité compensatoire, mais aussi les taux de réussite et d'échec des reclassements internes et externes.

Le CES espère que le projet de réforme de la loi précitée résoudra les problèmes d'application de la loi.

- En résumé, le CES constate que les instruments légaux actuellement en place sont méconnus, voire partiellement inappropriés pour promouvoir efficacement l'emploi des travailleurs âgés. Il propose donc de les porter à la connaissance des employeurs et des salariés, tout en procédant aux réaménagements proposés.

De l'avis du CES, la prolongation de la vie active doit toutefois se faire de manière volontaire, ce qui présuppose un environnement de travail adapté aux besoins spécifiques des travailleurs âgés. L'objectif d'un taux d'emploi de 50% des travailleurs âgés entre 55 et 64 ans semble en tout cas pour le moment hors de portée au Luxembourg.

Dans ce contexte, le CES salue l'initiative des syndicats représentatifs au plan national et de l'UEL de mener des discussions en vue de faciliter l'accès au travail à temps partiel pour raison d'âge.

---

<sup>18</sup>Source: Centre commun de la sécurité sociale.

### 5123 Le relèvement du taux d'emploi féminin

- Malgré une augmentation sensible de l'emploi féminin au cours des dernières années<sup>19</sup>, le taux d'emploi des femmes demeure faible comparé à celui des hommes, et constitue, avec 52% en 2003, un des plus mauvais résultats dans la comparaison européenne.

Parmi les facteurs explicatifs, il faut sans doute citer une répartition des rôles encore assez traditionnelle au sein de notre société, surtout dans les tranches d'âge élevées, une organisation scolaire difficilement compatible avec l'activité professionnelle des parents, la situation financière qui permet à une certaine frange de la population de subvenir aux besoins de la famille avec un seul salaire, la faible plus-value tirée, le cas échéant, du second revenu en raison du coût supplémentaire des frais de garde des enfants et de gestion du ménage, un tissu social et des droits dérivés de la sécurité sociale (coassurance maladie, pension de survie) qui paraît suffisamment sécurisant et un environnement fiscal conduisant souvent à l'abandon d'une carrière professionnelle d'un des conjoints – majoritairement de la femme.

Un autre facteur désincitatif est la persistance d'une ségrégation tant horizontale que verticale du marché du travail au détriment des femmes. Ainsi, en ce qui concerne l'accès à la profession, l'on observe non seulement qu'à niveau de qualification identique, les femmes ne sont pas seulement moins recrutées aux postes de dirigeant ou à responsabilité supérieure, mais également qu'elles sont de prime abord souvent écartées de postes vacants en raison de la grande probabilité d'interruption du cursus professionnel pour assumer des responsabilités familiales.

D'après une étude du CEPS/Instead, 45% de l'ensemble des interruptions des carrières professionnelles des femmes entre 19 et 65 ans est motivé par l'éducation d'enfants et 23% des femmes ont interrompu leur carrière professionnelle suite au mariage.<sup>20</sup>

- Compte tenu des obstacles qui perdurent en matière d'emploi féminin, une politique de meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle doit être poursuivie sur tous les plans - infrastructure socio-professionnelle, environnement du travail - pour aboutir à terme à l'augmentation du taux d'emploi féminin. A cet égard, le CES rappelle sa position exprimée dans son avis GOPE du 23 mai 2003:

*" si le choix définitif de s'engager ou non dans le marché du travail doit relever d'un chacun, chacun devrait avoir **la possibilité d'un tel choix**. Sur ce plan, des actions comme les investissements en infrastructures sociofamiliales comme des crèches, entreprises depuis quelques années de façon plus consécutive, devraient permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et*

<sup>19</sup>De 1997 à 2003, le taux d'emploi des femmes a connu une augmentation de 6,8 points de pourcentage, passant de 45,2% (1997) à 52% (2003). (Source: Statec, Enquête sur les forces de travail).

<sup>20</sup>CEPS/Instead "Les carrières professionnelles des femmes au Luxembourg" – Etude réalisée par Mme Blandine LEJEALLE, novembre 2003, non publiée. Le champ d'analyse de cette étude couvre les femmes de 19 à 65 ans sorties du système scolaire et en âge de travailler. La source de données ayant servi à la réalisation de ces analyses est le panel socio-économique "Liewen zu Lëtzebuerg" du CEPS/Instead de 1998.

*familiale, condition sine qua non pour que beaucoup de femmes envisagent une entrée sur le marché du travail".*

- Le CES encourage le gouvernement à accentuer les efforts annoncés dans l'accord de coalition pour élargir l'offre de structures d'accueil pour enfants. Il insiste également pour procéder à un relevé de l'offre et de la demande en vue de la création de nouveaux services et infrastructures. Dans ce contexte, le CES rend attentif au manque d'une offre diversifiée qui se pose avec d'autant plus d'acuité pour les ménages à bas revenus, essentiellement pour les ménages monoparentaux.<sup>21</sup> En raison de leur situation financière fragile, ces ménages voient leurs choix en matière de garde réduits aux structures publiques ou conventionnées adaptées à leurs budgets, mais où les places sont rares.
- Une politique conciliant la vie familiale et professionnelle implique l'extension des infrastructures socio-familiales, c'est-à-dire de l'offre de crèches, de foyers de jour, de cantines scolaires, d'aides aux devoirs à domicile et d'assistance éducative à domicile.

A cet égard, le CES se prononce plus particulièrement en faveur:

- de la poursuite du programme de création de structures d'accueil;
- d'une promotion de la création de structures décentralisées d'accueil pour enfants, entre autres au moyen de mesures de sensibilisation des entreprises;
- de structures flexibles dans les horaires d'ouverture des centres d'accueil qui tiennent compte des emplois aux horaires atypiques;
- d'une diversification de l'offre de garde d'enfants, notamment par l'accroissement de l'offre de parents de jour.

Le CES propose d'évaluer les effets de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi "ASFT").

Le CES salue l'initiative parlementaire, visant à réglementer l'activité de l'assistant parental de façon à donner un maximum de sécurité aux enfants, parents et "Dageselteren" en imposant aux acteurs un certain nombre de contraintes.<sup>22</sup> Dans cette optique, le CES souhaite que le futur cadre légal aboutisse à fixer les conditions de qualification requises (e.a. certification d'une formation pratique et théorique) et à régler la relation de travail (statut d'indépendant ou salarié);

- d'une généralisation de l'offre en matière de foyers de jour pour enfants scolarisés, c'est-à-dire de services qui visent l'accueil et la prise en charge éducative sans hébergement d'enfants fréquentant l'éducation précoce, l'éducation préscolaire ou l'enseignement primaire en dehors des heures de classe respectivement pendant les vacances scolaires.

Au sujet de l'encadrement scolaire et péri-scolaire, il serait également opportun de prévoir pour chaque élève la possibilité de pouvoir recourir à des structures

<sup>21</sup> D'après le rapport d'activité du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse de 2003, 635 sur 2.234 enfants inscrits (soit 28,43%) sont issus d'une famille monoparentale.

<sup>22</sup> Proposition de loi n° 5428 portant réglementation de l'activité d'assistant maternel.

d'appui et d'aide scolaire en cas de besoin, adaptées à l'organisation d'une société qui vise un taux d'emploi élevé des deux parents et l'égalité entre les sexes dans la vie professionnelle;

- d'un personnel d'encadrement composé de personnes diplômées et de personnes pouvant se prévaloir d'une solide expérience dans la garde d'enfants. En effet, une éducation solide, dès le plus jeune âge est un atout important au développement de la société de la connaissance.
- Afin de favoriser l'accès aux structures d'accueil aux familles à revenu modeste, le gouvernement pratique depuis 1998 le système de la location des chaises consistant à louer des chaises auprès des structures non-conventionnées pour les sous-louer à ces familles suivant le barème des prix du secteur conventionné.

Au-delà et compte tenu du coût d'accès élevé aux crèches, garderies et foyers du jour privés, le CES considère que pour garantir et mettre en oeuvre le libre choix d'un chacun à une activité professionnelle, le gouvernement, dans le cadre de sa politique de promotion du taux d'emploi féminin, devrait rendre les infrastructures de garde accessibles à toutes les personnes concernées, indépendamment de leur revenu. Ceci pourrait se faire, soit par voie de subvention, soit par voie fiscale, soit par une combinaison des deux mesures.

- Dans l'optique d'une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, le CES voudrait également mentionner des initiatives innovatrices tel que le projet-pilote FOGAFLEX<sup>23</sup> qui méritent d'être généralisées en raison de la promotion de l'emploi des femmes rentrantes et de la mise en place de structure de garde flexibles.

Le projet-pilote FOGAFLEX, faisant partie des mesures du programme d'initiative communautaire EQUAL<sup>24</sup>, et venu à échéance fin décembre 2004, avait deux visées principales:

- la création de structures flexibles de garde de la petite enfance, permettant à des personnes de faire garder leurs enfants et d'accéder ainsi au marché du travail;
- l'engagement dans ces structures de garde de "*personnes rentrantes*", non qualifiées, qui bénéficie ainsi d'une formation pratique et donc d'une chance de réintégrer le marché du travail.

Ce projet est un modèle de bonne pratique répondant à la fois aux besoins et attentes de la demande (structures flexibles dans leurs horaires et décentralisées; personnel des structures composé de personnes diplômées et de personnes ayant une expérience de vie) et favorisant le développement de la capacité d'insertion professionnelle grâce à la création d'une formation pratique et théorique pour les personnes rentrantes dans le domaine de la garde des enfants.

<sup>23</sup>FOGAFLEX = Formation et qualification de gardiennes de jour et modes de gardes flexibles.

<sup>24</sup>Le PIC (Programme d'initiative communautaire) Equal s'inscrit dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi. Financé par le Fonds social européen, Equal doit permettre d'expérimenter de nouveaux moyens de lutte contre les discriminations et inégalités dont peuvent être victimes tant les personnes ayant un travail que celles qui cherchent un emploi.

- La promotion de l'augmentation du taux d'emploi des femmes et du nouveau partage des responsabilités familiales et professionnelles nécessitent parallèlement une amélioration des conditions de travail notamment au niveau de l'organisation du travail avec un accent particulier sur la flexibilité. Sans vouloir se limiter à des formes d'emplois particulières, tant le télétravail que le travail à temps partiel méritent à cet égard une attention particulière. Les deux sujets sont actuellement en discussion entre les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel.

#### **5124 Les flux migratoires**

- Au-delà de la mobilisation des potentialités internes (demandeurs d'emplois, travailleurs âgés, femmes, etc.), l'apport migratoire constitue un autre facteur favorable à la croissance économique et à la consolidation du PIB national.

Afin de maintenir une offre de travail élevée répondant aux profils professionnels recherchés et insuffisamment disponibles sur le marché de l'emploi national, le recours à l'immigration, qu'il s'agisse respectivement de ressortissants communautaires ou de pays tiers, s'avère inévitable et indispensable.

- Il s'agit de mettre en place une politique d'immigration volontariste et intégrée pour répondre ainsi aux besoins constants de main-d'œuvre dans une économie de petit espace et compte tenu du vieillissement de notre population.

Une politique d'immigration intégrée ne se limite pas à la seule recherche de main-d'œuvre, mais doit également réussir l'intégration des immigrés dans la société multiculturelle luxembourgeoise.

Dès lors, il faut prendre en compte et chiffrer l'impact notamment sur les besoins au niveau du logement, de l'éducation, ainsi que cerner les répercussions au niveau sociétal.

Dans le présent avis, le CES se limite à émettre quelques considérations particulières.

- La politique d'immigration doit d'abord permettre aux entreprises de prendre des personnes à leurs services disposant de solides qualifications en provenance notamment des pays ayant récemment adhéré à l'UE, ceci afin de combler les besoins concrets des entreprises qui reposent sur un déficit structurel de personnel répondant à des qualifications spécifiques requises.

L'élargissement de l'UE au 1<sup>er</sup> mai 2004 a par ailleurs élargi de façon considérable le périmètre du marché intérieur européen. De nouvelles opportunités en terme de marchés s'ouvriront dès lors aux entreprises qui dans de nombreux cas ne pourront en tirer avantage que dans la mesure où elles disposeront du personnel connaissant les spécificités des marchés, voire des pays en question. Ces personnes devront nécessairement pouvoir renflouer les effectifs des entreprises luxembourgeoises afin de permettre également à celles-ci de pouvoir pleinement assumer leur rôle dans un environnement économique changé.

Le CES peut comprendre que le Luxembourg n'a pas voulu faire cavalier seul et renoncer à instituer des mesures transitoires au niveau communautaire à l'égard de huit des dix pays adhérents. Il s'en est suivi que le principe de la libre circulation des travailleurs n'est pas applicable envers les ressortissants de ces pays du moins pendant une première phase prenant fin le 30 avril 2006.

Si le gouvernement se proposait de reconduire ces mesures pour un nouveau terme de 3 ans, le CES estimerait que le Luxembourg devra impérativement conclure des accords bilatéraux avec certains des pays en question pour répondre aux besoins identifiés de main-d'œuvre, notamment qualifiée des différents secteurs.

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

Il reste entendu qu'une telle politique d'immigration ne doit pas se faire au détriment du marché local.

Même s'il est de plus en plus difficile de limiter l'aire de recrutement à un ou plusieurs Etats déterminés, le CES estime que l'intégration des immigrés dans le tissu social luxembourgeois joue également un rôle important et qu'un effort accru d'intégration doit accompagner la politique en question.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile présents sur le territoire national et dont la situation n'est pas encore régularisée, le CES estime qu'il faudra leur réserver la possibilité de pouvoir exercer un travail rémunéré pendant la durée de la procédure et non seulement, comme le prévoit le projet de réforme de loi de 1996 sur le droit d'asile, au terme d'un an après le dépôt de la demande d'asile, si aucune décision à ce sujet n'a été prise par le ministère compétent.

Le maintien de cette condition, cumulée avec celle du respect du principe de la priorité d'embauchage communautaire, risque de vider de sens l'accès au marché de l'emploi pour les demandeurs d'asile et par ailleurs faire perdre facilement au marché de l'emploi national des compétences et qualifications potentielles.

De surcroît, une telle condamnation à l'oisiveté rend particulièrement difficile l'insertion des demandeurs d'asile dans la société luxembourgeoise pendant leur présence au Luxembourg, alors que l'insertion dans le marché du travail est sans conteste un des axes de l'intégration sociale, car sans celle-ci, il ne saurait y avoir d'insertion dans de nombreux autres domaines de la vie sociale.

Aussi le CES souhaite-t-il que le gouvernement consacre légalement l'accès à la formation professionnelle et à l'apprentissage des enfants des demandeurs d'asile.

## **5125 L'investissement dans la main-d'œuvre: la formation initiale et continue**

### **51251 Considérations générales**

Le Luxembourg, au regard de sa petite taille et de ses ressources humaines limitées, ne peut se permettre aucun gâchis et doit inciter chacun à acquérir un maximum de compétences.

Toutefois, à en juger d'après les indicateurs de Lisbonne, des études de l'OCDE et des résultats PISA, les performances sont insatisfaisantes.

Ainsi, en 2003, plus que 30% des jeunes résidents, âgés entre 20 et 24 ans, n'avaient pas achevé le cycle supérieur de l'enseignement secondaire, alors que la plupart des Etats membres de l'Union tablaient sur un pourcentage de jeunes faiblement qualifiés inférieur à 20%.<sup>25</sup> De surcroît, le Grand-Duché connaît une proportion assez élevée des 18 à 24 ans quittant prématurément le système scolaire, même si cette proportion a été progressivement réduite au cours des dix dernières années.<sup>26</sup>

Nonobstant quant aux discussions des causes de ces résultats, le CES est d'avis qu'il faut, dès maintenant, agir avec détermination pour améliorer sensiblement les résultats de notre pays.

A ce propos, il est particulièrement important de mettre l'enseignement primaire dans les conditions lui permettant de procurer les bases nécessaires à tous les enfants, afin qu'ils puissent intégrer sans heurts majeurs le secondaire, quelles que soient leurs origines culturelle ou sociale.

### **51252 Champs d'action à suivre**

Sur la base de ces constats, le CES met en avant plusieurs défis à relever au niveau de la politique de l'éducation si le Luxembourg veut réussir le saut qualitatif et quantitatif qu'il se doit pour lutter contre la fracture des savoirs au sein de la société de connaissance.

- Suite à l'adoption au niveau communautaire du programme sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, les Etats membres sont tenus en 2006 à présenter leurs stratégies nationales à la Commission.

Le CES insiste pour que le Luxembourg dispose de données et d'évaluations aussi complètes et comparables que possible pour pouvoir présenter à la Commission en 2006 la stratégie nationale en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie en connaissance de cause. Ceci étant, les statistiques présentées pour préparer des options d'avenir doivent être synthétiques et claires. Il serait indiqué de créer un comité d'accompagnement comprenant des

<sup>25</sup> Source: Eurostat. (Note: Y compris suivant les critères européens: CCM et CATP)

<sup>26</sup> En 2003, la proportion de jeunes déscolarisés précoces était de 17% au Luxembourg contre par exemple 14,9% en Allemagne, 13,3% en France, 12,5% en Belgique, 8,9% en Finlande et 7,7% en Suède (source: Eurostat).

partenaires sociaux ayant pour mission d'arrêter les statistiques utiles pour les décideurs.

Après examen de ces données, une politique volontariste, moyens appropriés évidemment à l'appui, devrait mener grâce à un programme pluriannuel, à une amélioration sensible de nos performances.

Aujourd'hui maints groupes de travail et commissions semblent avoir des compétences analogues, et se prononcent sur tout changement mineur ou majeur dans l'éducation nationale. Néanmoins aucun débat stratégique, englobant l'enseignement dans sa globalité, n'est mené dans une de ces structures. Le Comité consultatif à caractère tripartite est limité à l'enseignement professionnel, le Conseil supérieur de l'éducation nationale n'a pas les moyens pour se positionner et n'a pas de compétences sur l'enseignement supérieur. Par ailleurs, tous les groupes et commissions sont uniquement appelés en principe à se prononcer sur des projets soumis par le ministère; un débat en profondeur ne surgit que marginalement.

Une refonte en profondeur de ce système consultatif est nécessaire.

- Le CES salue la mise en place projetée d'un cadre légal à l'accès individuel à la formation continue (cf. projet de loi n°5337 portant création d'un congé individuel de formation et modifiant la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation) qui se devrait d'être complémentaire à la loi du 22 juin 1999 ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue (accès collectif). Cette loi étant maintenant en vigueur depuis plus de quatre ans doit être prise sur le métier pour vérifier son impact et pour proposer des améliorations permettant aux PME de recourir plus facilement aux aides possibles.

Le CES estime par ailleurs indispensable de mettre en œuvre un système de validation des acquis de l'expérience (VAE), sinon au minimum un système de validation des acquis professionnels (VAP) applicables à tous les domaines de formation professionnelle. Si le Luxembourg désire accélérer le pas en matière formation initiale et continue, il ne pourra rester toujours à la traîne de la politique initiée par Bruxelles. Il devra d'ores et déjà s'intéresser à l'introduction des ECVET (European Credit System for Vocational Education and Training), système analogue aux ECTS (European Credit Transfer System) mais applicable à la formation continue, et il devrait appuyer activement l'utilisation de l'Europass.

Le CES estime également essentiel le développement de l'offre de formations supérieures s'adressant aux cadres moyens et supérieurs, à l'instar de celles proposées depuis des années notamment par la Chambre des Employés Privés.

Par ailleurs, le CES souhaite que la formation des adultes devienne un ordre d'enseignement, un département essentiel du ministère de l'éducation nationale avec des structures appropriées, des enseignants travaillant à titre principal dans cet ordre d'enseignement, des méthodes pédagogiques et une organisation adaptée aux besoins des adultes.

Enfin, la formation tout au long de la vie doit également avoir une dimension citoyenne qui pourrait être concrétisée par la création d'un centre de formation du citoyen, afin de mieux structurer l'offre en matière de formation économique, politique et sociale du citoyen, tel que proposé par le CES dans le 3<sup>e</sup> volet de l'avis sur la formation professionnelle continue.<sup>27</sup>

- Compte tenu de notre société multilingue, la formation scolaire doit favoriser une bonne maîtrise des trois langues: français, allemand, anglais, étant entendu qu'une place de plus en plus importante doit revenir à l'anglais.

Dans ce contexte, le CES donne à considérer que l'Université de Luxembourg devrait s'investir dans un programme de recherche pédagogique sur le multilinguisme et l'apprentissage des langues.

Dans la lutte contre l'échec scolaire, il faudrait également redéfinir les méthodes d'évaluation pratiquées. De l'avis du CES, il pourrait être utile de substituer l'évaluation sommative<sup>28</sup> par une évaluation formative<sup>29</sup>, afin de mieux détecter les faiblesses des élèves et de permettre à l'enseignant de détecter les défauts de sa pratique pédagogique. Cette méthode offre l'avantage pour chaque élève de progresser selon son profil scolaire individuel tout en respectant les objectifs scolaires à atteindre.

- Finalement, en ce qui concerne les ressources humaines, le CES insiste sur le développement de la formation des enseignants et encourage leur formation continue, étant donné que l'enseignant ne sera plus seulement chargé de la transmission du savoir, mais également d'une mission éducative renforcée.

Le CES salue, dès lors, que le gouvernement projette de miser tout particulièrement sur le développement de l'épanouissement professionnel du corps enseignant par la formation continue et la redéfinition essentiellement qualitative de la tâche de l'enseignant.

## **52 L'amélioration de la qualité de l'emploi**

- La promotion de la société de connaissance, telle que préconisée par la stratégie de Lisbonne, est incompatible avec des politiques d'emploi qui privilégieraient la quantité d'emplois au détriment de la qualité.

La société de la connaissance ne pourra pas se réaliser avec des parcours professionnels instables ou précaires.

Un rôle important pourrait revenir dans ce contexte à la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE), qui pourrait être une méthode de travail, une approche pour faire avancer le débat et pour aboutir à des solutions novatrices.

<sup>27</sup> Cf. 3<sup>e</sup> volet du triptyque sur la formation professionnelle continue - avis du CES du 21 novembre 1995 sur la formation économique, politique et sociale du citoyen.

<sup>28</sup> évaluation dont l'objectif est la certification, la sanction des études.

<sup>29</sup> évaluation qui vient à l'aide d'un processus d'apprentissage, qui a un objectif explicatif et analytique et qui est forcément axé sur l'individu.

Dans cet ordre d'idées, et afin d'établir un marché du travail inclusif dans le sens d'une meilleure cohésion sociale, le rapport KOK insiste sur l'importance de la qualité de l'emploi.

Un bon environnement du travail et la motivation des collaborateurs en résultant sont considérés comme des facteurs de production et sont partant des atouts pour renforcer la compétitivité et la croissance économique.

Pour les employeurs, promouvoir la qualité de travail est un moyen de fidéliser leurs salariés. L'investissement de ces derniers dans l'entreprise est lié à la qualité des emplois. Des emplois de mauvaise qualité, c'est-à-dire ceux qui se caractérisent par la précarité ou des conditions de travail pénibles, conduisent à une rotation rapide du personnel, un absentéisme important et des pénuries récurrentes.

Pour le CES, la qualité de l'emploi se caractérise par:

- la sécurité de l'emploi et des parcours professionnels;
  - les conditions et le milieu de travail (poste occupé, rythme et durée de travail, intensité et pénibilité de la charge de travail, exigences de disponibilité temporelle, égalité des chances, rémunération);
  - la possibilité de concilier vie professionnelle et vie privée;
  - les perspectives professionnelles (développement des compétences, accès à la formation, plan de carrière);
  - la sécurité et la santé au travail (analyse et prévention des risques);
  - le droit d'expression et d'action collectives des travailleurs;
  - l'existence d'un dialogue social institutionnalisé de qualité;
  - la reconnaissance des performances du travail;
  - l'environnement social au travail (relations hiérarchiques, travail en équipe, qualité des relations sociales, communication interne et implication des salariés, relation clients...).
- Avec la transformation des modèles d'emploi et la survenance accrue de situations où une partie des travailleurs est amenée à changer plus vite qu'avant d'emploi, d'entreprise ou de fonction, les exigences en matière de qualité d'emploi changent vite. Il s'en dégage un thème central à ne pas négliger pour l'orientation et l'appréciation de la qualité de l'emploi à l'avenir: comment la rendre compatible avec les besoins accrus de flexibilité et de mobilité?

Le CES rappelle que dans le modèle de société européen, le travail conditionne la vie et que l'aspiration à un emploi stable et rémunérateur est une préoccupation prioritaire des citoyens.

Le problème clé, tout autant pour les travailleurs, les employeurs, les partenaires sociaux et les décideurs politiques consiste à trouver un équilibre adéquat entre flexibilité/mobilité et la sécurisation des parcours professionnels (concept de "*flexicurité*").

De l'avis du CES, la mobilité requiert une évolution des mentalités, notamment en ce qui concerne les interruptions de parcours professionnels (chômage,

formation). Elle ne doit pas être perçue négativement par la société, mais comme un atout pour rebondir et progresser.

A l'heure actuelle, rupture du contrat de travail est synonyme de dégradation de la situation du travailleur en matière financière et sociale. Il s'agit donc de sécuriser le parcours du travailleur, en organisant la vie professionnelle de manière à ce qu'elle se caractérise par une alternance d'emploi et de formation appropriée, et non par une alternance d'emploi et de chômage, d'emplois "*atypiques*" (CDD, contrats intérimaires, etc.) et d'inactivité, situations qui offrent peu de sécurité au travailleur en termes de planification de la vie professionnelle et privée.

Dans son avis annuel de 1998, le CES s'était penché sur des idées novatrices dans le domaine de la mutation du travail.

D'après ces idées, le partage du travail pourrait se faire par un découplage du travail proprement dit et des activités hors entreprise. Le contrat de travail serait remplacé par un contrat d'activité.

Le contrat établirait une relation entre le travailleur et un collectif d'employeurs et de responsables économiques et sociaux réunis dans un groupement local ou d'intérêt économique. Le salaire et les droits sociaux du travailleur seraient assurés par ce groupement. La personne en question pourrait bénéficier de périodes de formation et de temps personnel venant s'intercaler entre des phases d'emploi au sens habituel du terme.

Cette situation aurait l'avantage de concilier une garantie de revenu et d'activité sur une période relativement longue, sans pour autant obliger chacune des entreprises et associations du groupement à assumer elle-même le droit absolu à l'emploi conféré au travailleur.

Ce contrat d'activité soulève cependant des questions (droit de travail, statut des entreprises, champs d'application, etc.), qui doivent être creusées.

- Par ailleurs, le CES salue que le gouvernement entend poursuivre, sur base de son avis du 23 juillet 2004, les discussions sur l'introduction éventuelle de comptes épargne-temps au Luxembourg. Cette nouvelle forme d'organisation du temps de travail permettra une meilleure flexibilité dans la gestion du temps tant aux entreprises qu'aux salariés, entre autres en ce qui concerne l'âge effectif du retrait de la vie active et la conciliation entre travail et famille.
- Un autre élément essentiel de la qualité de l'emploi est le pilier de la santé et de la sécurité au travail. Le travail doit pouvoir être accompli dans des conditions de sécurité suffisante et dans le respect des prescriptions applicables en matière de santé sur les lieux de travail.

De l'avis du CES, l'amélioration des conditions de travail, tant en ce qui concerne l'environnement physique (propreté et sécurité) que psychique requiert une politique plus volontariste et plus accessible à l'ensemble des acteurs concernés (employeurs, salariés, partenaires sociaux) au niveau des mesures préventives mises en place.

A cet égard, le CES rappelle certaines propositions formulées dans son avis sur "*la réforme de l'assurance-accidents*" du 2 octobre 2001 et il encourage le gouvernement à y donner une suite favorable au niveau de l'aménagement annoncé de la législation relative à l'assurance-accidents.

Ainsi, pour mieux prévenir les accidents de travail, le CES souhaite qu'une importance accrue soit accordée à l'information et à la formation en ce qui concerne la prévention des accidents. En effet, la non mise en œuvre des mesures de prévention existantes est souvent due à l'ignorance des prescriptions afférentes.

Des réglementations actuelles de sécurité d'une grande complexité, tout comme la prolifération de nouvelles prescriptions en la matière, ne renforcent guère la compréhension des concernés.

Pour y parer, le CES préconise de procéder à la codification de l'ensemble des textes nationaux et européens régissant la sécurité et la santé au travail, permettant une meilleure information ciblée des entreprises et des salariés.

L'amélioration de la prévention suppose également l'introduction de mesures d'incitations à la prévention. A cet effet, l'on pourrait imaginer la constitution de crédits spécifiques dans le budget de l'assurance-accidents, crédits destinés à prendre en charge des mesures de prévention réalisées dans les entreprises. Les crédits seraient accordés aux entreprises selon des critères et des procédures à définir dans les statuts. Au-delà de l'effet incitatif pour les entreprises, le CES juge que ce soutien financier accordé, sous forme d'inscriptions de crédits budgétaires, rendrait plus visible l'effort préventif de l'assurance-accidents.

Finalement, une politique efficace de prévention des accidents implique la transformation de l'approche réactive actuelle de l'Inspection du travail et des mines en une approche résolument axée sur la coopération avec les entreprises et les salariés se caractérisant par le conseil, l'assistance, la formation aux technologies de sécurité et la mise en place des compétences requises au sein de l'ITM. Actuellement, l'ITM agit sur la base de son rôle de police multipliant les contrôles de routine et les sanctions sans pour autant arriver à améliorer sensiblement les résultats en matière de sécurité et de santé. Le CES estime que sa mission est largement insuffisante compte tenu de la complexité des mesures de sécurité et de la législation du travail. Dans ce contexte, il rappelle la réforme de l'ITM, pourtant annoncée depuis plusieurs années déjà, et devant se baser sur un audit effectué par le Bureau international du travail, qui insiste particulièrement sur le rôle proactif que l'ITM est appelée à jouer.

Le CES invite, dès lors, le gouvernement à mettre en place le cadre réglementaire nécessaire pour concrétiser cette approche proactive, notamment par:

- une meilleure organisation et coordination des missions de l'ITM;
- la mise en place d'équipes pluridisciplinaires dans une structure hiérarchique claire pouvant se prévaloir d'une certaine spécialisation en vue de leur collaboration avec les différents secteurs économiques;

- l'institution d'un dialogue permanent avec les entreprises, et les salariés afin de faire évoluer la sécurité et le bien-être au travail;
- la formation et l'information vulgarisée au sujet des consignes et des techniques de sécurité souvent très complexes;
- la formation des responsables des entreprises et des délégués à la sécurité tout comme des travailleurs désignés.

### **53 Pour une politique d'inclusion sociale offensive et intégrée: lutter contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes ses formes**

#### **531 Les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PANInc 1 et 2)**

- Lors du Conseil de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient décidé de "*donner un élan décisif à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici 2010*" par l'adoption d'une stratégie européenne pour l'inclusion sociale fondée sur la méthode ouverte de coordination.

Le Sommet de Nice de décembre 2000 a fixé quatre objectifs:

- la promotion de la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services;
- la prévention des risques d'exclusion;
- l'action en faveur des plus vulnérables;
- la mobilisation de l'ensemble des acteurs,

et a chargé les Etats membres de remettre des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PANInc) qui devraient traduire ces objectifs en politique nationale en tenant compte de la situation et des priorités nationales.

Depuis 2003, ces plans sont évalués annuellement par la Commission et sont présentés au Conseil européen de printemps.

- Selon les auteurs du rapport de mise en œuvre du premier plan d'action national du Grand-Duché couvrant la période de juin 2001 à 2003<sup>30</sup>, ce dernier a abouti à une série de réalisations concrètes, à savoir:
  - l'amélioration de l'accès au logement pour les catégories dites "*vulnérables*" par des mesures d'aides publiques;
  - l'amélioration de l'accès au marché du travail des personnes handicapées;
  - la mise en place d'un projet pilote d'évaluation des compétences sous forme d'un portefeuille de compétences pour les jeunes âgés de 15 à 18 ans. Ce projet, initié sur la base de l'objectif 3 du Fonds social européen, fonctionne actuellement aux CNFPC d'Esch/Alzette et d'Ettelbruck dans les domaines du métal, du bois, de la peinture, du bâtiment, du service, de la vente et de la cuisine. Le concept de l'évaluation des compétences devrait être intégré dans la future législation en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

<sup>30</sup>Ce rapport est reproduit en tant qu'annexe A du deuxième plan d'action national pour l'inclusion sociale du Grand-Duché d'octobre 2003.

Les mesures sont poursuivies dans le deuxième plan d'action national (juillet 2003-2005), qui est axé sur cinq domaines, à savoir:

- l'activation et la participation à l'emploi, notamment en s'appuyant sur la législation relative au RMG, réformée par la loi du 8 juin 2004<sup>31</sup> qui prévoit, entre autres, l'introduction dans le dispositif RMG d'une dispense d'activation à des fins d'études ou de formation professionnelle à plein temps. Le nombre des dispenses accordées au 31 décembre 2004 s'élevait à 2<sup>32</sup>;
- la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, notamment par l'amélioration en nombre et en qualité des structures de garde d'enfants et par la promotion de l'accessibilité de ces structures aux familles à bas revenus, moyennant le système de la location de chaises<sup>33</sup>;
- la poursuite de la promotion de l'accès au logement pour les catégories dites "vulnérables" sur base d'un large éventail d'aides financières publiques, d'une part, et par l'extension du parc des logements accessibles aux populations précitées en explorant des concepts de rechange en matière de politique de logement;
- le renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale des jeunes âgés de moins de 25 ans. Deux volets de mesures sont prévus: prévenir les ruptures professionnelles et programmer des interventions spécifiques en faveur de jeunes confrontés à une situation de détresse;
- l'accès des personnes vulnérables aux ressources, aux droits et aux services en visant plus particulièrement les toxicomanes.

Les deux plans d'action nationaux s'inscrivent dans la stratégie d'inclusion sociale à long terme, fondée sur trois piliers, c'est-à-dire une politique de prévention basée sur l'éducation, la formation et l'accès à l'information, une politique active du marché du travail visant l'ensemble des personnes aptes à travailler et une protection sociale visant à mettre à l'abri de la précarité celles qui ne sont pas aptes à travailler.<sup>34</sup>

- Le rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'inclusion sociale du 5 mars 2004<sup>35</sup> et le projet de rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de la Commission du 27 janvier 2005<sup>36</sup> invitent le Grand-Duché à poursuivre, voire approfondir les efforts accomplis en matière de logement, de lutte contre l'exclusion des jeunes (dont les échecs scolaires) et en matière d'accueil des immigrés.

<sup>31</sup> cf. Loi du 8 juin 2004 portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

<sup>32</sup> Source: SNAS

<sup>33</sup> cf. voir chapitre 5123 ci-avant sur le relèvement du taux d'emploi féminin.

<sup>34</sup> cf. 2<sup>ème</sup> plan d'inclusion sociale pour le Grand-Duché 2003, chapitre 3.2 "*Les objectifs à long terme de la lutte pour l'inclusion sociale*".

<sup>35</sup> Rapport conjoint de la Commission et du Conseil de l'Union européenne sur l'inclusion sociale - Conseil 7101/04, 5 mars 2004. Ce rapport, qui repose sur une analyse des PAN inclusion des différents Etats membres, indique les tendances clés et les principaux défis perceptibles dans l'Union ainsi que les bonnes pratiques et les démarches novatrices présentant un intérêt commun. Il évalue les avancées en direction de l'objectif de réduction de pauvreté défini à Lisbonne et décrit le calendrier politique du futur processus d'inclusion.

<sup>36</sup> Projet de rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale - Communication de la Commission COM(2005) 14 final - 27.01.2005.

Les deux rapports communautaires mettent l'accent sur l'importance de la mise en place d'une évaluation de l'inclusion sociale et sur "*la mise sur pied des outils nécessaires pour y parvenir: indicateurs précis et complets, justification des choix stratégiques opérés, objectifs quantifiés, définition des moyens financiers, analyse de résultats*".<sup>37</sup>

- En juin 2005, les Etats devront présenter le rapport de mise en oeuvre des mesures de leur 2<sup>e</sup> plan d'inclusion qui comportera, en même temps, des mises à jour des mesures qu'ils souhaiteraient développer jusqu'au lancement en automne 2006 de la procédure rationalisée de protection sociale, adoptée par le Conseil en octobre 2003.

Cette procédure prévoit que la rationalisation de la coordination en matière de protection sociale s'effectue par l'établissement d'un ensemble unique d'objectifs communs organisés en trois piliers: inclusion sociale, pensions et soins de santé. Cet ensemble devrait remplacer les séries distinctes d'objectifs existantes et devrait être adopté par le Conseil en 2006 en même temps que l'ensemble des lignes directrices pour les politiques économiques et de l'emploi. Il devrait, en principe, demeurer stable pendant une période de trois ans.

## **532 Actions essentielles à la mise en œuvre de la stratégie intégrée d'inclusion sociale**

### **5321 Quant à l'approche politique nationale**

Le CES juge essentiel que la stratégie nationale se traduise à tous les niveaux par des mesures politiques et d'exécution efficaces qui prennent en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La mise en oeuvre d'une politique intégrée requiert tout d'abord que la pauvreté ne soit pas seulement appréhendée en termes monétaires, même si cette approche est la plus utilisée au niveau international pour apprécier l'impact des politiques publiques en la matière.<sup>38</sup>

Pour pouvoir mesurer de manière globale les progrès en matière de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'inclusion sociale, l'approche monétaire est trop réductrice et devrait être complétée par l'analyse de la pauvreté en termes

<sup>37</sup> cf. Rapport conjoint de la Commission et du Conseil de l'Union européenne sur l'inclusion sociale – Conseil 7101/04, 5 mars 2004.

<sup>38</sup> Selon l'enquête EU-SILC ("*Statistics on Income and Life Conditions*") 2003, 10,2% (contre 12% en 2001) de la population résidante vivait en 2003 dans un ménage dont le revenu disponible se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé d'après les normes Eurostat à 60% du revenu disponible équivalent médian (ou moyen) national (après transferts sociaux). Converti en revenu disponible, ce seuil équivaut pour une personne seule à 14.654.- euros/an. A titre de comparaison, le RMG annuel se chiffrait en 2003 à 11.821,54.- euros, alors que le SSM était, pour un emploi à plein temps, de 16.595,98.- euros/an. Le CES donne à considérer que pour apprécier toute l'ampleur de la pauvreté en termes monétaires, il faudrait idéalement raisonner sur base de données longitudinales, en prenant notamment en compte l'indicateur de Laeken afférent au taux de pauvreté persistante. Cet indicateur mesure la part des personnes qui se situent sous la ligne de risque de pauvreté durant l'année n et au moins deux années sur les trois années consécutives.

subjectifs<sup>39</sup>, de conditions d'existence (essentiellement par rapport à la situation de logement) et de contacts sociaux.

- Par ailleurs, la concrétisation du processus d'évaluation dont question ci-avant ne devrait non seulement aboutir à un bilan de la pertinence et de l'efficacité des moyens utilisés et des résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté, mais en sus, il faudrait, à l'instar d'autres pays de l'Union européenne, procéder à une analyse de l'impact sur la pauvreté des différentes politiques menées par le gouvernement.<sup>40</sup>
- De surcroît, l'intégration de la pauvreté dans les différentes politiques requiert également une meilleure coordination à tous les stades de la gouvernance nationale et une mobilisation générale des acteurs concernés. Cette mobilisation se traduit notamment par l'association étroite des ONG aux plans nationaux d'inclusion.

Dans ce contexte, le CES se pose la question de l'utilité du Conseil supérieur de l'action sociale, plateforme réunissant les ministères, les partenaires sociaux et les ONG oeuvrant en faveur de l'inclusion sociale, dont la composition vient d'être élargie par la loi du 8 juin 2004 portant réforme du RMG<sup>41</sup>, étant donné qu'il ne peut se prévaloir d'aucune activité.

### **5322 Quant aux politiques de l'emploi et aux transferts sociaux**

- Un rôle majeur revient aux politiques de l'emploi puisque le meilleur moyen de sortir de l'exclusion sociale, ou mieux, d'éviter d'en être la victime, réside certainement dans l'intégration durable dans le marché du travail.

A titre complémentaire de ses recommandations retenues dans le chapitre 41 ci-avant "*Pour un meilleur fonctionnement du marché du travail*", le CES aimerait souligner que pour favoriser au mieux l'intégration dans le marché du travail et rendre plus autonome la personne assistée, il convient d'analyser l'existence des trappes à inactivité. Dans ce contexte, le CES rappelle ses propositions relatives aux transferts sociaux faites dans son avis sur le rôle de l'Etat du 31 octobre 2001, ainsi que celles développées dans sa lettre-avis sur l'impôt négatif du 23 juillet 2004.

- Les transferts sociaux (pensions de vieillesse, de survie, d'invalidité, les prestations de chômage, les prestations familiales, les aides sociales,...) représentent une part non négligeable du revenu disponible. Dans l'hypothèse où les transferts sociaux ne seraient pas versés, donc que le revenu ne serait composé que des revenus primaires (revenus du travail, du capital et transferts

<sup>39</sup> Cette approche repose sur la perception qu'ont les ménages de leur situation financière; cette perception dépend à la fois du revenu dont disposent les ménages, de leurs habitudes de vie passées et présentes ainsi que des charges leur incombant.

<sup>40</sup> Ainsi, l'Irlande avait présenté dans son plan d'inclusion 2001-2003 la méthode du "*poverty proofing*" destinée à évaluer l'impact potentiel par rapport à la pauvreté d'une politique déterminée. Par ailleurs, aux Pays-Bas, l'évaluation du plan d'inclusion faite en 2002 fut une des composantes servant à l'élaboration du budget 2003.

<sup>41</sup> La loi du 8 juin 2004 portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à revenu minimum garanti vient d'élargir la composition du Conseil supérieur de l'action sociale: désormais trois représentants des organismes ayant pour objet la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (cf. organisations non gouvernementales), un représentant du Conseil économique et social et un représentant du CEPS feront également partie de cet organe.

privés), le taux de risque de pauvreté se serait chiffré en 2003 à quelque 39%, comparé au taux de 10,2% après transferts.<sup>42</sup>

Ces différences de taux démontrent toute l'ampleur de l'importance des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté. D'ailleurs, ce constat est similaire dans les autres pays européens.<sup>43</sup>

Pour les rendre encore plus efficaces dans la lutte contre l'exclusion sociale, le CES rappelle sa recommandation en faveur d'un meilleur ciblage des transferts sociaux, de sorte à les orienter vers les ménages à bas revenus et à procéder ainsi à une redistribution des revenus, socialement plus juste.

Afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi précise que possible des revenus primaires et secondaires et du revenu disponible net, ainsi que de leurs interactions, le CES réitère également sa recommandation en vue de l'élaboration d'une matrice des transferts sociaux.

- Quant à la politique gouvernementale en matière de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et plus particulièrement en ce qui concerne l'offre et les coûts d'accès aux structures d'accueil, le CES renvoie au chapitre 5212 ci-avant sur le relèvement du taux d'emploi féminin.

### **5323 Quant aux politiques de formation**

Dans la lutte contre l'exclusion sociale, surtout des jeunes, le CES est d'avis que le développement des compétences et des qualifications via une formation de qualité devrait occuper une place centrale.

De plus, la formation initiale et la formation tout au long de la vie sont nécessaires afin d'assurer la mobilité intragénérationnelle positive et par là l'employabilité des individus, élément indispensable à l'ascension sociale dans une société soucieuse de l'égalité des chances.

Du fait qu'il existe un lien étroit entre la sous-scolarisation, l'illettrisme, voire l'analphabétisme et la pauvreté, le CES aimerait tout particulièrement attirer l'attention sur la lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme.

L'ampleur de ce problème se trouve accentuée par le désintérêt porté au régime préparatoire au niveau de notre enseignement secondaire technique, qui, en pratique, faute d'outils et de pédagogies appropriés, ne recueille que les jeunes en difficulté sans parvenir à les faire progresser.

Aussi le CES demande-t-il qu'une sollicitude toute particulière soit réservée aux élèves les plus faibles. Il estime qu'une réforme en profondeur du régime préparatoire s'impose.

<sup>42</sup>Frédéric Berger – CEPS/Instead "Approche monétaire et approches alternatives de la pauvreté: situation en 2003", Population et Emploi n°6, décembre 2004.

<sup>43</sup>voir "Commission Staff Working Document in support of the report from the Commission to the Spring European Council, 22-23 march 2005, on the Lisbon Strategy of economic, social and environmental renewal".

Le CES regrette l'absence de statistiques y afférentes, et au taux d'alphabétisation des adultes, données qui permettraient de mesurer les niveaux de compétence en matière de lecture, d'écriture et de calcul des personnes, de surveiller les évolutions à tous les niveaux de l'alphabétisation et de prendre les mesures appropriées qui s'imposent.

### **5324 Quant aux politiques de logement**

- En matière de logement, le CES rappelle que les besoins accrus ne peuvent être satisfaits que par une politique volontariste axée prioritairement sur l'offre, seule capable de remédier à la pénurie actuelle et de faire baisser le prix des logements.

Si les subventions du logement ont fortement augmenté au cours des dernières années<sup>44</sup>, et ont, dès lors, eu un effet bénéfique sur la demande, ces mesures ne sauraient être pleinement efficaces qu'en présence d'actions entreprises pour inciter une augmentation de l'offre. A défaut, les subventions ne feront que gonfler la demande de logements et ne bénéficieront, en fin de compte, qu'aux propriétaires à travers des hausses de prix effrénées.

Pour favoriser une politique de logement durable répondant à la demande au niveau du segment inférieur, c'est-à-dire le logement social, il est de prime abord important de pouvoir mesurer et apprécier l'évolution de l'offre et des prix en la matière.

L'Observatoire de l'Habitat<sup>45</sup>, mis en place en octobre 2002, est, entre autres, chargé de répondre à cette finalité en collectant et analysant les données inhérentes à la problématique du logement. Toutefois, ces dernières doivent être compatibles avec les données récoltées et les analyses réalisées par le Statec.

- La première des priorités politiques consiste à créer un nombre suffisant de logements sociaux, locatifs ou d'accession à la propriété pour répondre à la demande.
- Au niveau du logement social locatif, les deux promoteurs publics que sont le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société nationale des habitations à bon marché ne peuvent à eux seuls satisfaire cette demande.
- Le CES rappelle que les communes devraient être tenues à assumer une responsabilité accrue en matière de logement social en mettant en place une politique déterminant les besoins en logements sociaux au niveau de leur commune et les moyens pour les satisfaire. Le CES, dans son avis spécifique sur les problèmes liés au logement du 7 juillet 1999, avait estimé que l'apport des

---

<sup>44</sup> cf. du fait notamment des lois du 8 novembre 2002 aménageant l'aide au logement et du 30 juillet 2002 comportant des mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

<sup>45</sup> Depuis sa mise en place, l'Observatoire a notamment produit, à intervalles réguliers, des indicateurs chiffrés sur la vente et la location de logements, des notes sur un thème spécifique à l'habitat ( parc de logements habités, parc locatif et loyers, offres et prix des logements), ainsi que des travaux méthodologiques et analytiques sur différents thèmes de travail (par exemple: la disponibilité foncière).

communes pourra notamment se situer au niveau de la mise à disposition gratuite de terrains pour la construction de logements sociaux.<sup>46</sup>

Au delà, le CES invite les autorités à revoir, à la lumière de ses recommandations retenues dans l'avis précité, le projet de loi en voie d'instance sur les baux à loyer<sup>47</sup>, notamment en ce qui concerne la fixation du loyer des logements construits avant 1944 et quant aux incitants retenus pour stimuler l'investissement immobilier privé à des fins locatives.

- En ce qui concerne l'accession à la propriété des ménages à bas revenus, le CES estime que l'intervention des promoteurs privés dans le cadre de la construction d'ensembles destinés à la vente mérite d'être encouragé. Dans ce contexte, le CES demande au gouvernement de charger un expert indépendant d'analyser les conclusions de l'étude commanditée par la Chambre immobilière sur l'action des promoteurs privés et d'en tirer les conséquences qui s'imposeront<sup>48</sup>. Cette étude avait notamment constaté qu'à conditions égales, le prix de vente final pratiqué par les promoteurs privés pourrait être, le plus souvent, moins élevé que celui pratiqué par les promoteurs publics.

De surcroît, le CES encourage le gouvernement à accentuer, tel qu'annoncé dans l'accord de coalition, davantage l'utilisation de l'instrument de l'emphytéose<sup>49</sup>. L'emphytéose permet d'éviter qu'une part trop grande des capacités d'investissement soit mobilisée dans le seul financement de la charge foncière, le constructeur louant le terrain au lieu de l'acheter. La propriété des constructions sera alors dissociée de la propriété des terrains. L'emphytéose offre aussi l'avantage de permettre à l'Etat et aux communes de disposer à long terme de leurs réserves foncières et de garder une influence sur le type de bâti ainsi que sur la densité de l'habitat.

- Au-delà, le CES tient à rappeler qu'une politique dynamique de logement doit s'intégrer dans une politique d'aménagement du territoire et d'aménagement communal prévoyant des mesures répondant à cet objectif: une gestion adéquate de l'habitat existant, la mise à disposition de terrains à bâtir correspondant en quantité et en qualité aux besoins et la création de nouveaux logements dans des périmètres à urbaniser.

Le CES souhaite que les nouveaux instruments prévus dans ce contexte (IVL, la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain) soient respectivement concrétisés et réaménagés, dans l'optique de favoriser un urbanisme plus économe d'espace et de transports, d'une part, et de simplifier les démarches et procédures administratives pour satisfaire plus efficacement la demande, d'autre part.

---

<sup>46</sup>En France, par exemple, chaque commune a l'obligation légale de disposer de 20% de logements sociaux (articles L.302-5 à L.302-9 du code de la construction et de l'habitat).

<sup>47</sup>projet de loi n°5216 sur le bail à usage d'habitation.

<sup>48</sup>avis du CES sur les problèmes liés au logement du 7 juillet 1999, chapitre 112 "*Les promoteurs privés*", page 59.

<sup>49</sup>voir avis annuel du 9 avril 2002 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, partie B "*Les grandes orientations*", chapitre II "*La perspective 750.000 habitants*", 222 "*Le logement*".

### **5325 Quant au phénomène de la consommation abusive d'alcool et de drogues illicites**

Le CES aimerait attirer l'attention sur le phénomène de la consommation abusive d'alcool et de drogues illicites au Luxembourg. La diminution de l'âge moyen d'initiation aux substances toxiques, la tendance générale à la poly-consommation, ainsi que l'accélération des carrières de dépendance dans certains groupes de consommateurs ont contribué à accélérer et à accroître la dépendance sociale et financière de ces derniers. De concert avec d'autres facteurs moins apparents, cette évolution a contribué à ce que le problème de la marginalisation sociale, et en particulier celui des sans-abris, est devenu indissociable des comportements d'abus d'alcool et de drogues illicites tout en s'entretenant mutuellement.

- Si l'addiction était détectée à un stade relativement précoce, l'on pourrait éviter des situations où des personnes commencent une descente par paliers qui est la caractéristique de l'exclusion sociale, à savoir, perte de l'emploi, rupture des relations familiales et des autres contacts sociaux, et finalement perte du logement.

C'est pourquoi le CES plaide non seulement pour des campagnes d'information et de prévention plus poussées en matière des maladies de dépendance dès le jeune âge, mais également pour des moyens de détection précoce et de meilleures mises à disposition de structures thérapeutiques pour traiter les personnes concernées.

Le CES salue, en outre, qu'aux termes du deuxième plan d'action pluriannuel contre les drogues et les toxicomanies couvrant la période 2005 à 2009, une des priorités retenues consiste, sur le plan de la réduction de la demande, à favoriser la réintégration psycho-socioprofessionnelle des concernés par des actions au niveau du logement, de la formation et de la mise au travail. Ce triple champ d'action semble, de l'avis du CES, indispensable pour éviter aux "*plus vulnérables*" de se voir condamnés à l'oisiveté et de s'enfoncer dans la marginalisation sociale.

## 6 LES FINANCES PUBLIQUES

### 61 La situation des finances publiques

#### 611 L'analyse des exercices budgétaires récents

L'analyse qui suit trouve son fondement dans la 6<sup>ième</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2003-2007 notifiée à la Commission européenne en novembre 2004, ainsi que dans les données communiquées à la Commission européenne le 28 février 2005 dans le cadre de la procédure de notification de la dette et des déficits publics<sup>50</sup>.

A l'instar de l'actualisation précédente, celle-ci a été élaborée en concomitance avec le projet de budget pour l'exercice 2005 et tient compte des données fondamentales du programme pluriannuel des dépenses en capital ainsi que de l'accord du 9 novembre 2004 sur le financement à moyen terme de l'assurance maladie-maternité.

Dans la récente déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le nouveau gouvernement a arrêté les orientations fondamentales de la politique budgétaire pour la nouvelle période législative, libellées comme suit :

*"Au cours de la nouvelle période législative, le gouvernement veillera à maintenir la solidité actuelle des finances publiques et continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme. Le gouvernement s'engage à respecter les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne".*

En vue d'atteindre ces objectifs, et face à une évolution incertaine, voire négative de certaines catégories d'impôts, le gouvernement s'est engagé à ne pas arrêter de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat. Le gouvernement maintiendra la dette publique à un niveau très bas, afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement. En principe, il n'envisage le recours à l'emprunt que pour financer des infrastructures dans le domaine ferroviaire.

C'est donc à la lumière de ces directives notamment, que le CES se propose d'analyser le budget voté pour l'exercice 2005.

- Quant aux exercices 2003 et 2004, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

**L'exercice 2003** s'est soldé pour les administrations publiques par un surplus de 0,5% du PIB.

L'administration centrale a été déficitaire à raison de -1,4% du PIB. Le solde des administrations locales fut proche de l'équilibre et la sécurité sociale a enregistré un surplus budgétaire de +1,9% du PIB.

---

<sup>50</sup>Art 4(2), deuxième tiret du règlement modifié du Conseil 3605/93

En comparaison avec l'exercice 2002 (+2,3% PIB), la situation budgétaire des administrations publiques s'est donc nettement dégradée. La plus grande partie de cette détérioration est attribuable à l'administration centrale, dont le solde budgétaire est passé de -0,2% du PIB en 2002 à -1,4 % du PIB en 2003.

Le programme de stabilité renseigne, d'une part, que cette détérioration est en partie liée aux aléas de la conjoncture économique et résulte, d'autre part, de la volonté du gouvernement de mener une politique budgétaire anti-cyclique et expansive.

Du côté des recettes fiscales, l'impact du ralentissement conjoncturel s'est fait ressentir le plus au niveau de certains impôts indirects (notamment la taxe d'abonnement et les droits d'enregistrement). Par ailleurs, la réforme fiscale de 2001/2002 ayant réduit la pression fiscale sur les entreprises et les ménages, l'impôt sur le revenu a augmenté moins rapidement que par le passé, même s'il ne faut pas oublier les effets dynamiques de cette réforme. Les conséquences négatives sur les recettes fiscales globales furent largement compensées par la perception de soldes d'imposition en matière d'impôt sur les collectivités liés aux années fastes 1998-2000 et par des recettes élevées en matière de TVA en raison du développement d'activités nouvelles dans le domaine du commerce électronique. Certaines recettes non-fiscales ont diminué et le ratio entre recettes publiques et le PIB a diminué légèrement de 45,9% en 2002 à 45,6% en 2003.

Du côté des dépenses, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB a augmenté de 1,8%, passant de 43,1% en 2002 à 44,9% en 2003. Cette augmentation reflète la volonté du gouvernement de stabiliser l'activité économique en maintenant les dépenses de consommation et d'investissements publics à un niveau relativement élevé. En laissant jouer les stabilisateurs automatiques, certaines prestations sociales - notamment celles liées au chômage - ont également contribué significativement à faire augmenter le ratio des dépenses publiques. L'accumulation d'une importante réserve budgétaire au cours de la période 1997-2001 a par ailleurs permis au gouvernement d'implémenter cette politique anti-cyclique sans pour autant augmenter la dette publique.

**En 2004**, le solde de financement des administrations publiques devient négatif, passant de 0,5% du PIB en 2003 à -1,1% du PIB en 2004.

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale passe de -1,4% du PIB à -2,4%. Le solde des administrations locales devient également négatif mais reste très proche de l'équilibre (-0,1% du PIB). Le solde de financement de la sécurité sociale diminue également, mais la sécurité sociale reste largement excédentaire (+1,4% du PIB).

Le ratio entre les recettes publiques et le PIB passe de 45,6% en 2003 à 43,7% en 2004 traduisant ainsi la volonté du gouvernement de maintenir le taux des prélèvements obligatoires à un niveau peu élevé, dans une perspective de soutenir la croissance économique à moyen et long terme.

Du côté des recettes publiques, l'effet sur celles-ci du ralentissement conjoncturel en 2001-2003 ne se fait sentir pleinement qu'à partir de l'exercice 2004.

Ceci est dû au fait que les recettes provenant des deux principaux impôts sur les bénéfices des entreprises – l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt communal commercial – ne sont pas liées immédiatement aux bénéfices réalisés pendant l'exercice en cours, mais plutôt à une moyenne pondérée des bénéfices réalisés au cours des cinq derniers exercices. Ainsi, au cours de la période 2001-2003, l'impôt sur les bénéfices a contribué à stabiliser les finances publiques car les bénéfices des années fastes 1997-2000 ont été imposés. Mais à partir de l'exercice 2004, les bénéfices moins élevés (voire les pertes) réalisés au cours de la période 2001-2003 détermineront la trajectoire à moyen terme des recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices des entreprises.

Du côté des dépenses publiques, on peut constater une certaine stabilisation du ratio entre les dépenses publiques et le PIB, même si c'est à un niveau élevé. En effet, le ratio des dépenses publiques passe de 44,9% en 2003 à 45,1% en 2004. A noter toutefois qu'en 2000, le ratio des dépenses publiques PIB se situait à 38,7%.

Néanmoins, il convient de relever que la résistance à la baisse de certaines dépenses publiques – notamment au niveau de l'administration centrale – s'explique aussi par des phénomènes structurels. D'un côté, on peut citer la résistance à la baisse du chômage qui a un impact sur l'évolution des dépenses publiques. D'un autre côté, on peut noter qu'au cours des dix dernières années, la population du Luxembourg a augmenté de plus de 10% et l'emploi intérieur a augmenté de plus de 30%. Plus d'un emploi sur trois est occupé par un non-résident. Ces évolutions socio-démographiques se répercutent directement sur la situation des finances publiques par le biais d'une demande accrue pour les services de l'administration publique et en infrastructures.

Par ailleurs, et conformément à l'évolution sur le plan international, les dépenses de prestations sociales – notamment les soins de santé – augmentent fortement, car contrairement à d'autres domaines, le progrès technique renchérit les prestations au lieu de réduire les coûts.

Etant donné que l'administration centrale participe dans le financement de la sécurité sociale (par la voie de transferts courants entre sous-secteurs de l'administration publique), la persistance d'un solde budgétaire négatif au niveau de l'administration centrale est également du moins partiellement imputable à cette évolution. En effet, en 2004, les transferts courants de l'administration centrale à la sécurité sociale représentaient environ 9% du PIB.

Au niveau des administrations locales, il convient encore de relever que l'effet négatif sur le solde de financement occasionné par la diminution de l'impôt communal commercial est largement compensé par l'augmentation des recettes de TVA qui ont un impact sur les budgets des administrations locales via le Fonds communal de dotation financière.

## 612 Le budget 2005

Le budget voté par la Chambre des députés en date du 21 décembre 2004 présente un excédent des dépenses sur les recettes de quelque 89 mio. EUR.

Pour arriver à une appréciation globale de l'évolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale, il faut encore prendre en compte, outre les recettes et dépenses budgétaires, les recettes et dépenses des fonds spéciaux d'investissement de l'Etat.

Etant donné que selon la méthodologie du SEC95 une réduction des réserves budgétaires est traitée de façon analogue à n'importe quelle autre dépense courante, il faut ajouter la variation dans les avoirs de l'Etat au solde inscrit dans le projet de budget pour 2005 pour obtenir le solde budgétaire de l'administration centrale selon le SEC95. A noter qu'à la fin de l'exercice budgétaire 2005, les réserves accumulées dans les fonds spéciaux représenteront toujours 3,6% du PIB.

Le solde de l'administration publique se détériore davantage pour passer de -1,1 % du PIB en 2004 à -1,6% en 2005. Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale restera très largement déficitaire (-3% du PIB). En vertu des contraintes légales auxquelles sont soumises les administrations locales, il est prévu que leur situation budgétaire sera proche de l'équilibre tout au long de l'horizon de prévision. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Elle bénéficie par ailleurs de l'évolution favorable du marché du travail et de la mise en œuvre de certaines mesures structurelles décidées en novembre 2004 par l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie. Par conséquent, son surplus augmente légèrement de + 1,4% en 2004 à + 1,5% en 2005.

Le ratio entre les dépenses publiques et le PIB augmente de 46,0 % en 2004 à 46,4 % en 2005.

Le ratio des recettes publiques atteint 44,9% en 2004 et se stabilisera autour de 45% en 2005. La forte diminution en 2004 des impôts directs prélevés sur les bénéficiaires des entreprises se fait toujours ressentir en 2005.

Suivant le programme de stabilité, la prévision de l'évolution des recettes publiques est entachée d'une certaine marge d'erreur en raison des difficultés de prévoir l'évolution des impôts sur les bénéfices des collectivités. Néanmoins, au cours des exercices récents, la structure des recettes fiscales s'est peu à peu modifiée de façon à réduire le degré de dépendance de ces recettes somme toute assez volatiles. Ainsi, la part relative des impôts indirects (notamment TVA et accises) a augmenté et l'évolution des impôts directs sur les revenus des personnes physiques est aussi très dynamique.

Du côté des recettes publiques, l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie a décidé en novembre 2004 d'implémenter un certain nombre de mesures structurelles pour augmenter les recettes et diminuer le taux de progression des dépenses liées à certaines prestations sociales. Le gouvernement s'est engagé à

procéder à un examen des effets produits par ces mesures structurelles avant de décider si des mesures additionnelles sont nécessaires.

La dette brute des administrations publiques se situe à un niveau très bas, soit 7,6 % du PIB en fin de 2005.

## **62 Les recommandations du CES en matière de finances publiques**

Le CES tient à rappeler un certain nombre de finalités et d'orientations en matière de finances publiques, qui devraient pouvoir guider le gouvernement dans le sens d'une plus grande sélectivité et efficacité des dépenses publiques.

Le CES rappelle également que la soutenabilité des finances publiques en temps de conjoncture économique plus difficile doit être entièrement assurée, entre autres, par une lutte déterminée contre les gaspillages et par une discipline accrue en matière de collecte des recettes fiscales.

Dans cet ordre d'idées, une croissance volontariste du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB nominal, telle qu'observée ces trois derniers exercices, ne saurait être qualifiée de soutenable à plus long terme.

Malgré une croissance réelle du PIB de 2,9% en 2003 et de 4,2% en 2004, le solde de financement de l'administration publique s'est détérioré significativement, en passant de +2,3% du PIB en 2002 à -1,1% du PIB en 2004. Le solde de financement de l'administration centrale s'est également détérioré fortement, en passant de -0,2% du PIB en 2002 à -2,4% du PIB en 2004. En 2005, il est prévu que le taux de croissance du PIB sera de 4%. Néanmoins, les soldes budgétaires de l'administration publique et centrale continueront à se dégrader. Par ailleurs, les informations concrètes et surtout les moyens à mettre en œuvre pour freiner davantage l'évolution des dépenses publiques, à un niveau proche de celui de l'évolution à moyen terme du PIB nominal, font toujours défaut.

Même si ces tendances peuvent s'expliquer en partie par les effets du cycle économique (par exemple persistance du chômage, recettes fiscales réagissant avec retard à l'évolution conjoncturelle), il convient néanmoins de relever que le solde structurel (c'est-à-dire corrigé des effets du cycle) s'est également nettement détérioré. En conséquence, le CES est d'avis que le rétablissement de l'équilibre budgétaire ne pourra pas se faire uniquement par le biais d'une croissance économique plus forte, mais pourrait nécessiter des mesures structurelles de consolidation budgétaire qui pourraient concerner le côté dépenses, le côté recettes ou les deux.

En matière de sécurité sociale, le CES renvoie à l'ensemble de ses positions exprimées dans son avis sur les Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE) du 13 mai 2004.

Quant aux dépenses en capital, en particulier, le CES tient à rappeler qu'une priorité devrait être accordée aux dépenses qui créent une valeur ajoutée économique et sociale, contribuant à consolider la base économique du pays et

l'emploi, et qui prennent en compte les nouvelles priorités relatives à la société de l'information. Dans cet ordre d'idées, le CES se félicite que le gouvernement s'est engagé dans sa récente déclaration gouvernementale d'août 2004 à ce que tous les projets d'investissements directs et indirects de l'Etat seront soumis à une analyse et procédure plus détaillées ayant pour objectif de réduire le coût des investissements publics. D'après la déclaration gouvernementale, une attention plus particulière sera également accordée dès la phase de planification à une évaluation des frais de fonctionnement et d'exploitation des nouvelles infrastructures dans le souci de maintenir l'équilibre du budget des dépenses courantes de l'Etat.

Le CES aimerait souligner que cette nouvelle approche ne devra cependant pas se limiter à la planification et au suivi proprement dits des projets d'investissements. Il faudra une réelle volonté politique visant à abandonner le caractère unique et souvent somptueux de certaines réalisations en faveur d'une certaine standardisation, tout comme il faudra accepter l'idée de se fixer certaines normes de base et de les appliquer ne fût-ce qu'à moyen terme.

Le CES appuie également l'initiative du gouvernement, prise en 2004, consistant à une refonte de la procédure budgétaire actuelle qui se traduit notamment par le report de l'approbation du projet de budget au niveau gouvernemental du mois d'août au mois d'octobre permettant ainsi une amélioration de la qualité des prévisions budgétaires grâce à la possibilité de pouvoir prendre en compte les prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre dans le cadre des travaux budgétaires.

De façon plus générale, le CES tient à relever que les orientations budgétaires futures devront davantage s'inscrire dans le plan national de développement durable, tel que décrit par le CES dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière de 1998.

En effet, le développement durable, politique à caractère horizontal, doit laisser ses empreintes dans toutes les politiques sectorielles, le budget de l'Etat et la programmation pluriannuelle étant des instruments de prédilection en vue de concilier les impératifs écologiques et sociaux, sans compromettre les possibilités de développement des générations futures. La stratégie de Lisbonne, initiée en 2000, et dont la revue à mi-parcours est prévue pour mars 2005 identifie ces mêmes priorités pour en arriver à une croissance économique plus forte et à un niveau d'emploi plus élevé.

Le CES se prononce en faveur d'une informatisation beaucoup plus poussée de l'Administration des contributions directes, en vue d'accroître son efficacité et d'optimiser le processus de perception des recettes fiscales de l'Etat.

En ce qui concerne la fraude fiscale, le CES renouvelle son invitation au gouvernement et aux administrations à déployer tous les efforts pour lutter efficacement contre celle-ci.

S'il s'agit de déployer tous les efforts pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, et dans ce contexte, il y a lieu de rappeler les conclusions du rapport Krecké de 1997, qui malheureusement n'ont pas toutes débouché sur des actions concrètes, il importe également de mettre en place une législation et des procédures fiscales qui rendent difficile, sinon impossible la fraude fiscale.

Le CES invite les autorités publiques à rendre disponible dans les meilleurs délais une comptabilité en partie double des finances publiques à côté de la comptabilité plus traditionnelle fondée sur une vue "*trésorerie*".

Finalement, le financement des grands projets d'investissement, ne bénéficiant non seulement aux générations actuelles, mais surtout aux générations futures, doit pouvoir se faire dans des proportions raisonnables par l'emprunt, surtout que le niveau de la dette est toujours insignifiant, dans le plein respect toutefois des principes et objectifs établis dans le programme de stabilité et de croissance du Luxembourg. Toutefois, les décisions et la gestion de la dette publique doivent continuer d'être centralisées, afin d'éviter tout dérapage.

Dans ce contexte, le CES note que pour certains projets d'investissements d'envergure, comme la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, la construction de la nouvelle aérogare ou encore la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, le gouvernement a opté pour un financement par le biais d'entités ayant une personnalité juridique distincte de l'Etat.

Comme le financement de ces investissements est assuré par le recours à l'emprunt bancaire, et que ces organismes bénéficient à cet effet d'une garantie étatique, soit directe, soit locative, il importe d'insister sur la nécessité d'assurer un suivi des engagements et obligations encourus par l'Etat, tant sur le plan de l'endettement global que sur celui de la gestion des remboursements respectifs et de leur échelonnement dans le temps.

Dans cet ordre d'idées, le CES prend note à ce stade que la notification du 28 février 2005 est conforme à la décision d'Eurostat de février 2004 concernant le traitement statistique des partenariats entre le secteur public et des entités privées (*public-private partnerships*). 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.

Au Luxembourg, les projets financés par le biais de la loi de garantie constituent une forme de partenariat entre le secteur public et des entités privées. Etant donné que pour ces projets, le risque de construction, le risque de disponibilité et le risque de demande sont supportés par l'Etat, les actifs sont à classer comme actifs publics. Conformément aux règles de comptabilisation énoncées dans la

décision d'Eurostat, les dépenses initiales en capital relatives aux actifs seront enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact négatif sur le solde budgétaire. En contrepartie de cette dépense de l'Etat, la dette publique augmentera sous la forme d'un "*prêt imputé*" du partenaire, qui fait partie du concept de "*la dette de Maastricht*".

Dès lors, le CES se pose la question de l'opportunité du recours à la loi de garantie comme moyen de financement dans le futur. De véritables partenariats publics-privés, dans lesquels le secteur privé assure une partie du risque, tout en prenant en considération la structure spécifique de l'économie luxembourgeoise et notamment du secteur de la construction, devraient dès lors constituer des solutions de rechange pour des projets à venir.

### **63 Le programme pluriannuel d'investissement 2004-2008**

De manière générale, le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle pour les dépenses en capital.

Dans la déclaration gouvernementale d'août 2004, le gouvernement s'engage à élaborer une programmation financière pluriannuelle pour le court terme et le moyen terme sur base d'objectifs clairement définis. Ces objectifs devraient se référer entre autres aux priorités de développement territorial définies par le programme directeur de l'aménagement du territoire. Les demandes concernant la création de nouveaux équipements seraient évaluées à la fois par référence à ces objectifs et par référence aux moyens financiers disponibles.

Le 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 d'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.

Le besoin de financement de ces fonds d'investissements affiché pour la première fois en fin d'exercice 2008 est en soi alarmant, alors que ni tous les projets nécessaires et déjà entamés ne pourront être achevés à cette date, ni l'exercice 2008 ne constituera l'aboutissement de tous les travaux d'investissements publics vitaux nécessaires pour couvrir les besoins d'une population en pleine expansion, sans parler des retards accusés, notamment en matière d'infrastructures scolaires et de transports.

Quant aux priorités retenues par le gouvernement en matière de dépenses en capital, le CES approuve celles-ci de façon générale, mais surtout :

- les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les infrastructures en énergie et de transports, soit 2,654 mia. EUR;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 1,108 mia. EUR;
- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de soins et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale, voire dans la Grande Région, soit 1,201 mia. EUR;
- les investissements en matière d'environnement, soit 584 mio. EUR;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 195 mio. EUR.

Le total de ces cinq priorités se chiffre à 5,742 mia. EUR, soit 73% du total des dépenses d'investissements de la période concernée.

**Tableau 2: Solde de financement des administrations publiques: 1996-2005 en % du PIB**

<b>LUXEMBOURG</b>	1996 compte général	1997 compte général	1998 compte général	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte général	2002 compte général	2003 compte provisoire	2004 estimé	2005 projeté
Solde de financement des administrations publiques en % PIB	2,0%	2,9%	3,2%	3,4%	5,8%	6,7%	2,3%	0,5%	-1,1%	-1,6%
- Administration centrale	0,5%	1,5%	1,5%	1,7%	2,7%	3,6%	-0,2%	-1,4%	-2,4%	-3,0%
- Administration locales	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,5%	0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
- Sécurité sociale	1,0%	0,8%	1,4%	1,5%	2,5%	2,9%	2,%	1,9%	1,4%	1,5%

Source: IGF 28.2.2005

Tableau 3: Solde de financement des administrations publiques: 1996-2005

unité: mio. EUR

LUXEMBOURG	1996 compte général	1997 compte général	1998 compte général	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte général	2002 compte général	2003 compte provisoire	2004 estimé	2005 projeté
<b>Solde de financement des administrations publiques</b>	285,1	445,5	543,2	640,8	1.231,3	1.479,6	523,1	116,5	-281,8	-432,2
en% PIB	2,0%	2,9%	3,2%	3,4%	5,8%	6,7%	2,3%	0,5%	-1,1%	-1,6%
Administration centrale	74,9	238,3	257,0	324,8	566,8	796,7	-41,9	-326,0	-622,7	-809,6
Administrations locales	70,0	76,8	47,8	35,0	114,4	34,3	29,1	-5,5	-28,6	-21,2
Sécurité sociale	140,3	130,4	238,4	281,0	550,1	648,5	536,0	448,0	369,5	398,6
<b>Dettes publiques</b>	1.239,7	1283,1	1306,2	1379,2	1.487,8	1591,9	1714,1	1709,0	1929,6	2066,5
Dettes publiques (en % par rapport au PIB)	8,9%	8,3%	7,7%	7,4%	7,0%	7,2%	7,5%	7,1%	7,5%	7,6%
Numéraire et dépôts	6,9	6,9	25,0	24,4	24,4	18,0	57,8	81,8	104,3	
Crédits	487,3	549,5	603,2	588,5	588,3	588,4	531,6	334,7	329,8	
Formation brute de capital fixe	633,6	637,7	775,5	850,1	838,6	958,6	1151,2	1197,2	1315,3	1509,1
Intérêts débiteurs	67,6	68,6	77,5	79,1	69,4	81,1	78,7	69,1	60,8	52,4
<b>PIB (SEC 95)</b>	1.3928,2	1.5490,9	1.7007,5	1.8739,1	2.1278,5	2.2019,8	2.2805,5	2.3955,9	2.5627,1	2.7293,1

Source: IGF 28.2.2005

## Programme pluriannuel: 2004-2008

## Evolution des recettes et des dépenses des fonds spéciaux

Tableau 4: Recettes des principaux fonds

unité: mio. EUR

Fonds spéciaux	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Fonds d'équipement militaire	5,0	22,0	27,0	30,0	33,0	117,0
Fonds pour la gestion de l'eau	20,0	20,0	35,0	35,0	35,0	145,0
Fonds pour les infrastructures socio-familiales	50,8	53,3	57,0	61,6	64,4	287,0
Fonds des investissements hospitaliers	37,0	37,0	37,0	40,0	41,6	192,6
Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,5	9,0	15,0	20,0	52,7
Fonds d'orientation pour l'agriculture	43,5	20,0	25,0	28,0	28,0	144,5
Fonds des routes	70,0	110,0	140,0	160,0	180,0	660,0
Fonds d'investissements publics administratifs	9,0	10,0	38,0	43,0	60,0	160,0
Fonds d'investissements publics scolaires	45,0	45,0	55,0	60,0	70,0	275,0
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	6,0	6,5	10,0	15,0	20,0	57,5
Fonds pour la loi de garantie	27,6	8,0	21,3	31,9	37,3	126,0
Fonds du rail	103,6	151,6	183,5	210,6	222,4	871,9
Fonds des raccord.	10,0	5,0	10,0	10,0	10,0	45,0
<b>Total</b>	<b>431,7</b>	<b>492,9</b>	<b>647,9</b>	<b>740,1</b>	<b>821,7</b>	<b>3.134,2</b>

Tableau 5: Dépenses des principaux fonds

unité: mio. EUR

Fonds spéciaux	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Fonds d'équipement militaire	6,9	21,7	29,5	30,0	33,0	121,1
Fonds pour la gestion de l'eau	35,0	35,0	45,0	60,0	75,0	250,0
Fonds pour les infrastructures socio-familiales	96,6	121,9	93,6	65,8	58,5	436,4
Fonds des investissements hospitaliers	211,8	104,9	79,8	70,6	67,8	534,9
Fonds pour la protection de l'environnement	34,9	14,1	26,5	23,6	23,2	122,4
Fonds d'orientation pour l'agriculture	36,9	32,2	27,9	27,5	28,0	152,4
Fonds des routes	108,3	141,2	159,5	174,2	157,9	741,0
Fonds d'investissements publics administratifs	110,2	119,3	128,2	140,2	151,4	649,3
Fonds d'investissements publics scolaires	76,5	104,5	109,5	119,5	137,6	547,6
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	10,2	14,8	22,1	33,7	43,9	124,6
Fonds pour la loi de garantie	64,5	56,7	57,1	100,9	87,7	366,8
Fonds du rail	120,0	167,1	210,1	225,1	248,1	970,5
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	80,0	40,0	15,0	0,0	0,0	135,0
<b>Total</b>	<b>991,6</b>	<b>973,5</b>	<b>1.003,71</b>	<b>1.071,2</b>	<b>1.112,0</b>	<b>5.152,0</b>

Source: IGF 28.2.2005

Tableau 6: Avoir des principaux fonds en fin d'exercice

unité: mio. EUR

Fonds spéciaux	2004	2005	2006	2007	2008
Fonds des monuments historiques	2,2	2,5	0,0	0,0	0,0
Fonds pour la gestion de l'eau	105,5	90,5	80,5	55,5	15,5
Fonds pour les infrastructures socio-familiales	111,4	42,8	6,2	2,0	7,9
Fonds des investissements hospitaliers	147,1	79,2	36,4	5,8	-20,4
Fonds pour la protection de l'environnement	39,1	29,5	12,0	3,4	0,2
Fonds d'orientation pour l'agriculture	15,2	3,0	0,2	0,7	0,7
Fonds des routes	42,3	11,1	-8,4	-22,6	-0,5
Fonds d'investissements publics administratifs	199,2	89,9	-0,4	-97,6	-189,0
Fonds d'investissements publics scolaires	245,0	185,5	131,0	71,5	3,9
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	65,5	57,2	45,1	26,5	2,6
Fonds pour la loi de garantie	138,7	90,0	54,2	-14,8	-65,1
Fonds du rail	99,2	83,7	57,1	42,6	16,9
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	51,7	16,7	11,7	21,7	31,7
<b>Total</b>	<b>1.262,2</b>	<b>781,6</b>	<b>425,8</b>	<b>94,6</b>	<b>-195,6</b>

Source: IGF 28.2.2005

**Résultat du vote:**

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

Raymond Hencks

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 11 mars 2005