

**CES / EV.EC.SOC.&FIN. (2010)**

**EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE  
ET FINANCIERE DU PAYS 2010**

**AVIS**

**Luxembourg, le 15 avril 2010**

# SOMMAIRE

page:

|                |          |
|----------------|----------|
| <b>PREFACE</b> | <b>2</b> |
|----------------|----------|

|  |
|--|
| <b>Chapitre I</b><br><b>INTRODUCTION</b> |
|--|

|                     |          |
|---------------------|----------|
| <b>INTRODUCTION</b> | <b>4</b> |
|---------------------|----------|

|  |
|--|
| <b>Chapitre II</b><br><b>L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET SECTORIELLE</b> |
|--|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE</b>                            | <b>8</b>  |
| <b>2 L'EVOLUTION SECTORIELLE</b>                                 | <b>11</b> |
| 21 L'agriculture   | 11        |
| 22 La viticulture  | 12        |
| 23 L'industrie   | 12        |
| 24 Les transports et la logistique                               | 15        |
| 25 Les technologies de l'information et des communications (TIC) | 16        |
| 251 La situation conjoncturelle                                  | 16        |
| 252 Les perspectives   | 18        |
| 26 Le commerce   | 20        |
| 27 L'artisanat et les entreprises de construction                | 23        |
| 28 Les assurances  | 27        |
| 29 Le secteur financier  | 28        |

|  |
|--|
| <b>Chapitre III</b><br><b>LE MARCHE DU TRAVAIL</b> |
|--|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>LES PRINCIPALES EVOLUTIONS AU NIVEAU DU MARCHE DU TRAVAIL</b> | <b>35</b> |
|--|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 TENDANCES GENERALES ET PERSPECTIVES</b>                              | <b>35</b> |
| 11 L'évolution de l'emploi  | 35        |
| 12 L'évolution récente au niveau des secteurs                             | 36        |
| 13 L'évolution du chômage et les caractéristiques des demandeurs d'emploi | 37        |
| 14 Les caractéristiques des offres et des demandes d'emploi               | 41        |
| 15 Les prévisions à court terme   | 44        |
| 16 Les facteurs qui ont amorti les pressions sur le marché du travail     | 45        |

page:

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>2</b> | <b>L'ADMINISTRATION DE L'EMPLOI (ADEM)</b>   | <b>50</b> |
| 21       | Le rôle de l'ADEM  | 50        |
| 22       | Les ressources humaines de l'ADEM  | 50        |
| 221      | Le recrutement et la formation des placeurs  | 51        |
| 222      | L'adaptation du rôle du placeur  | 52        |
| 223      | La voie des consultants à privilégier  | 53        |
| 23       | L'ADEM et les demandeurs d'emploi  | 54        |
| 231      | L'encadrement des demandeurs d'emploi  | 54        |
| 2311     | Le reclassement dans une catégorie   | 54        |
| 2312     | Les propositions de formations   | 55        |
| 2313     | Donner les moyens pour une réelle mobilité   | 56        |
| 2314     | La prise en considération des compétences  | 56        |
| 232      | L'indemnisation du demandeur d'emploi  | 57        |
| 2321     | Le principe de proportionnalité  | 57        |
| 2322     | L'indemnisation des indépendants   | 57        |
| 2323     | La durée d'indemnisation   | 57        |
| 233      | L'intervention de l'ADEM en cas de faillite d'un employeur                                       | 60        |
| 234      | Le cas particulier des travailleurs à capacité de travail réduite et des travailleurs handicapés | 61        |
| 24       | L'ADEM et les employeurs   | 63        |
| 241      | L'obligation de déclaration des postes vacants   | 63        |
| 242      | La collaboration entre les employeurs et le Comité de conjoncture                                | 64        |
| 2421     | La notification des licenciements économiques  | 64        |
| 2422     | L'obligation généralisée à tous les employeurs   | 65        |
| 2423     | L'amélioration et l'étoffement des informations  | 66        |
| 2424     | La priorité de réembauchage  | 67        |
| 25       | La collaboration entre l'ADEM et le Comité de conjoncture  | 67        |
| 251      | Le rôle renforcé du Comité de conjoncture  | 68        |
| 253      | Une véritable étude du marché du travail   | 69        |
| <b>3</b> | <b>LE FONDS POUR L'EMPLOI</b>  | <b>71</b> |

|   |
|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Chapitre IV</b><br/><b>LES FINANCES PUBLIQUES</b></p> |
|---|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>REMARQUE PRELIMINAIRE</b>   | <b>78</b> |
| <b>A) LA POSITION DU GROUPE PATRONAL ET DES REPRESENTANTS DIRECTEMENT NOMMES PAR LE GOUVERNEMENT</b> | <b>78</b> |
| <b>1 INTRODUCTION</b>  | <b>78</b> |

page:

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>2</b>  | <b>LES PREREQUIS POUR UNE STRATEGIE BUDGETAIRE A MOYEN TERME</b>   | <b>80</b>  |
| 21        | Le programme gouvernemental 2009-2014  | 80         |
| 22        | L'objectif budgétaire de moyen terme (OMT)   | 81         |
| 23        | La stratégie de sortie dans un contexte européen   | 81         |
| <b>3</b>  | <b>L'ANALYSE DES EXERCICES BUDGETAIRES RECENTS ET LE BUDGET 2010 – POURSUITE D'UNE POLITIQUE BUDGETAIRE ANTICYCLIQUE</b> | <b>83</b>  |
| 31        | Etat des lieux des exercices 2008-2010   | 83         |
| 32        | La structure des dépenses publiques  | 85         |
| 33        | La structure des recettes publiques  | 89         |
| 34        | La structure de la dette publique  | 90         |
| <b>4</b>  | <b>LA SITUATION BUDGETAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2011-2014: UNE STRATEGIE DE SORTIE DE LA CRISE</b>            | <b>94</b>  |
| 41        | Les deux scénarios mis en avant par la 11e actualisation du PSC  | 94         |
| 42        | L'analyse de la stratégie de retour à l'équilibre budgétaire   | 96         |
| <b>5</b>  | <b>LA VIABILITE A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES</b>  | <b>99</b>  |
| 51        | La soutenabilité du régime général de pension luxembourgeois   | 99         |
| 52        | L'établissement d'une norme budgétaire   | 99         |
| <b>B)</b> | <b>LA POSITION DU GROUPE SALARIAL</b>  | <b>102</b> |

**Relevé des tableaux et graphiques**

**page:**

**Tableaux**

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tableau 1:  | Pertes et profits des banques (déc. 09/08)  | 30  |
| Tableau 2:  | Emploi et chômage au Luxembourg de 2000 à 2009  | 35  |
| Tableau 3:  | Emploi et population active   | 36  |
| Tableau 4:  | Evolution de l'emploi salarié par branches  | 37  |
| Tableau 5:  | Offres et demandes d'emploi   | 38  |
| Tableau 6:  | Répartition par âge et par durée d'inscription  | 38  |
| Tableau 7:  | Formation initiale et durée d'inscription   | 39  |
| Tableau 8:  | Demandeurs d'emploi résidents bénéficiant de l'indemnité de chômage complet en fin de mois  | 41  |
| Tableau 9:  | Offres et demandes d'emploi non-satisfaites par secteur (stocks en fin de mois)   | 42  |
| Tableau 10: | Postes déclarés et inscriptions (flux) selon le secteur d'activité des entreprises - moyennes mensuelles du 4 <sup>ème</sup> trimestre (oct.-nov.-déc.) | 43  |
| Tableau 11: | Prévisions au niveau du marché du travail   | 44  |
| Tableau 12: | Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi en fin d'année   | 47  |
| Tableau 13: | Composition des recettes du Fonds pour l'emploi (2008 - 2010)   | 72  |
| Tableau 14: | Dépenses du Fonds pour l'emploi   | 73  |
| Tableau 15: | Situation budgétaire des Administrations publiques  | 83  |
| Tableau 16: | Principales composantes des dépenses publiques  | 85  |
| Tableau 17: | Les principales composantes des recettes publiques  | 89  |
| Tableau 18: | Structure de la situation patrimoniale de l'Etat au 31 décembre 2009  | 92  |
| Tableau 19: | Scénario à politique inchangée  | 94  |
| Tableau 20: | Administration publique - " <i>trajectoire d'ajustement</i> "   | 95  |
| Tableau 21: | Solde des Administrations publiques selon le PSC (prévisions) et les comptes nationaux (résultats)  | 105 |

page:

**Graphiques**

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Graphique 1:  | Evolution du revenu agricole depuis 1985                                  | 11  |
| Graphique 2:  | Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail                        | 21  |
| Graphique 3:  | L'activité dans le domaine de la construction                             | 24  |
| Graphique 4:  | Evolution des actifs net des OPC (en mia. EUR)                            | 29  |
| Graphique 5:  | Evolution de l'emploi total dans les établissements surveillés            | 31  |
| Graphique 6:  | Proportion de chômeurs de longue durée                                    | 40  |
| Graphique 7:  | Evolution du nombre de personnes en mesures                               | 46  |
| Graphique 8:  | Taux d'activité   | 49  |
| Graphique 9:  | Plafond d'indemnisation en pourcentage du PIB par habitant                | 59  |
| Graphique 10: | Composition des recettes du Fonds pour l'emploi (en mio. EUR)             | 72  |
| Graphique 11: | Evolution annuelle des dépenses courantes en %                            | 88  |
| Graphique 12: | Comparaison du solde de l'Administration publique dans les deux scénarios | 96  |
| Graphique 13: | Comparaison de la dette publique brute dans les deux scénarios            | 97  |
| Graphique 14: | Evolution des recettes et dépenses publiques par rapport au PIB en %      | 107 |

## **PREFACE**

## PREFACE

L'article 2 de la loi modifiée 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'Assemblée plénière du 23 septembre 2009 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 22 octobre 2009.

Le présent avis a été élaboré par les membres du CES et leurs experts au cours de 18 réunions. Il a été adopté par l'Assemblée plénière du 15 avril 2010.

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

### THEME: LES FINANCES PUBLIQUES

#### 1. Projet de budget de l'Etat 2010

##### Chambres professionnelles

*Chambre de Commerce*

*Chambre des Fonctionnaires et employés publics*

*Chambre des Métiers*

*Chambre des Salariés*

#### 2. Présentation de l'actualisation du pacte de stabilité et de croissance

*M. Georges Heinrich, Directeur du Trésor, Ministère des Finances*

### THEME: EMPLOI ET CHOMAGE

*M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*

*Mme Welter Nadine, Conseiller de Direction, Département droit du travail et relations professionnelles,*

*Mme Furlani Patrice, Conseiller de Direction adjoint, Département Emploi.*

*M. Gary Tunsch, Inspecteur ppal 1<sup>er</sup> en rang, Département droit du travail et relations professionnelles*

**x x x**

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



**Chapitre I**  
**INTRODUCTION**

## INTRODUCTION

- Les causes immédiates et profondes de la crise financière ont fait l'objet d'une analyse fouillée dans l'avis 2009 du CES. Les répercussions les plus tangibles de cette crise sont le ralentissement voire la contraction de la production, la montée du chômage et le creusement du déficit des finances publiques.

En temps de crise, le dialogue social devient un véritable enjeu. La paix sociale et la recherche de solutions coopératives permettent d'envisager des solutions associant compétitivité des entreprises, attractivité du site et cohésion sociale à moyen et long terme. Tel a été la clé du succès du modèle luxembourgeois pendant des décennies. Le CES est d'avis qu'en préservant les éléments essentiels du modèle social luxembourgeois, il est possible de préparer l'après-crise et de rebondir avec vigueur lorsque la conjoncture internationale s'améliorera.

Le CES constate que le contexte actuel n'est guère propice à la recherche de solutions consensuelles en son sein. En effet, l'avis du CES interfère avec le calendrier du comité de coordination tripartite. Les négociations devant aboutir fin avril font que certaines questions épineuses ne pourraient trouver un éventuel dénouement qu'après la publication du présent avis du CES.

- Néanmoins, les discussions, la confrontation des arguments et des statistiques auront permis d'explicitier et de préciser les positions de chacune des parties, éclairant les enjeux et les probables espaces de négociation entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Le CES réaffirme son attachement à un dialogue social structuré permanent.

Malgré les difficultés, le CES a procédé à l'analyse annuelle du triptyque économique, social et financier du pays, conformément à sa loi organique.

Ce faisant, il a pu dégager des analyses communes et des propositions unanimes au niveau des différents secteurs économiques et au niveau du marché du travail.

- **Au niveau sectoriel**, il met en exergue les graves difficultés que connaissent les secteurs, essentiellement exportatrices de notre économie. Au-delà, le CES se prononce pour promouvoir d'avantage le secteur des technologies de l'information et des communications qui, en matière de développement et de diversification économiques fait partie des secteurs cibles du pays.
- **Au niveau du marché du travail**, le CES a fait des propositions détaillées portant, sur les mesures à prendre pour endiguer le chômage et favoriser un retour rapide à l'emploi ainsi que sur le nouveau rôle de l'administration de l'emploi (ADEM).

Plus particulièrement, en ce qui concerne la proportionnalité de l'indemnisation du chômeur, une distinction devrait être faite entre les "*fraudeurs*" qui travaillent quelques mois pour pouvoir ensuite être indemnisés et les demandeurs d'emploi qui, eu égard à leur profil, éprouvent réellement des difficultés pour se réinsérer définitivement dans le marché de l'emploi. Il faudrait une solution plus ciblée et abolir le principe de proportionnalité généralisé, ce qui permettrait d'éviter de pénaliser tous les demandeurs d'emploi.

Il faudrait également modifier la loi en ce sens que l'indépendant verra son indemnisation de chômage réduite proportionnellement à la hauteur des cotisations effectivement versées.

Par ailleurs, il faut redresser la situation potentiellement inégalitaire entre droits des salariés en cas de faillite et droits des salariés licenciés pour motif économique.

Cependant, le CES n'a pas pu se mettre d'accord sur la durée et la dégressivité des allocations de chômage.

- **L'analyse des finances publiques** a donné lieu à des positions divergentes et, plus particulièrement, en ce qui concerne la 11<sup>e</sup> actualisation du PSC pour la période 2009-2014. Dans cette dernière actualisation, intervenue en-dehors de la procédure budgétaire normale, le Gouvernement s'est conformé aux exigences du Pacte de Stabilité et de Croissance et a proposé et notifié à la Commission européenne une "*trajectoire d'ajustement*" visant le rétablissement progressif de l'équilibre budgétaire dès 2014 sans préjuger des moyens pour parvenir à cet objectif à moyen terme. L'avis du CES incorpore les toutes dernières statistiques sur le déficit public et la croissance économique.
- L'appréciation de la stratégie budgétaire du gouvernement a suscité une controverse sur plusieurs points essentiels: les prévisions économiques, la trajectoire d'ajustement des soldes, les instruments du retour à l'équilibre (recettes et/ou dépenses publiques), l'objectif à moyen terme, le contenu des politiques publiques, financées par l'Etat voire la logique même du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Ainsi, pour le **groupe patronal et le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement**, la trajectoire livre une bonne base pour discuter d'une stratégie de sortie du déficit public, tout en maintenant un niveau d'investissement public élevé et prenant en compte la viabilité à long terme des finances publiques en termes de surplus budgétaire structurel. Ils se sont donc livrés à une analyse circonstanciée de la situation afin de mettre en lumière des pistes de sortie.

En revanche, le **groupe salarial** rejette globalement le programme de stabilité et de croissance luxembourgeois, qui, de plus, n'a pas été élaboré en concertation avec les partenaires sociaux, alors qu'il doit orienter les politiques futures.

Il ne partage pas la description de l'évolution des finances publiques craignant que la "*trajectoire d'ajustement*", telle qu'envisagée par le Gouvernement, ne constitue une pure et simple politique d'austérité qui contribue à casser une reprise pourtant jugée fragile par beaucoup et qui constitue une dégradation mettant en danger le développement du modèle social luxembourgeois. D'autre part, l'analyse du programme de stabilité pourrait anticiper sur les discussions au sein du Comité de coordination tripartite.

## **Chapitre II**

### **L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET SECTORIELLE**

- 1 L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE**
- 2 L'EVOLUTION SECTORIELLE**

## 1 L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE

Loin d'être seulement conjoncturelle, la crise actuelle provoque notamment une importante détérioration de la situation de l'emploi et un gonflement de l'endettement de pratiquement tous les pays.

- Pour la zone euro, le programme de stabilité, qui se fonde sur les dernières estimations disponibles, fait l'hypothèse d'une normalisation de la situation sur les marchés financiers internationaux avec une croissance économique de 0,9% en 2010 et de 1,7% en 2011. Ce niveau devrait être maintenu au cours de la période 2012-2014. Sur cette période, les taux d'intérêt à court terme devraient remonter graduellement pour atteindre 4,6% en 2014, alors que les taux à long terme pourraient passer de 4% en 2010 à 5,7% en 2014. L'évolution des prix pétroliers et du taux de change de l'euro est sujet à un degré élevé d'incertitude. Le niveau retenu pour le prix du pétrole dans le programme de stabilité et de croissance 2009-2014, est de 76,6 USD et le taux de change EUR/USD est fixé à 1,49 pour la période 2010-2014.
- Au Luxembourg, le PIB a diminué de 3,9% en 2009 après une croissance nulle en 2008, dû à une baisse simultanée de toutes les composantes de la demande, à l'exception de la dépense publique. Ainsi, la demande de consommation des ménages baisse de 0,7% sous l'effet notamment de la détérioration du marché de l'emploi. De même, l'investissement privé baisse de 11% et les exportations de biens et services baissent de -7,9%. Par contre, la dépense de consommation des administrations publiques augmente de 3,4% et l'investissement public augmente de 10%.

Les estimations récentes prévoient également une baisse de la croissance potentielle qui devrait s'établir dorénavant autour de 2,5 à 3% (contre 4 à 4,5% avant la crise), ce qui aurait un effet sur l'évolution des recettes publiques.

Grâce à un important effet de base lié au recul des prix pétroliers et aux conditions cycliques, à savoir la récession économique, le taux d'inflation (IPCN) a connu un ralentissement important (0,4% sur l'année 2009).

Sous l'impulsion notamment de la stagnation des prix des produits alimentaires, l'inflation sous-jacente<sup>1</sup> a baissé de 2,4% au cours du premier trimestre 2009 à 1,8% à la fin de 2009, après une moyenne de 2,1% en 2009. Les perspectives d'inflation sont néanmoins orientées à nouveau à la hausse.

Par ailleurs, l'écart d'inflation favorable du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires commerciaux est redevenu défavorable à la mi-2009.

Au début de la crise, le marché du travail a bien résisté au retournement conjoncturel. En effet, le marché du travail réagit avec un certain retard à l'évolution cyclique et le retournement conjoncturel ne s'est matérialisé qu'à partir de 2009 sur

---

<sup>1</sup> Sans les produits pétroliers et autres prix déterminés sur les marchés internationaux

le marché du travail. Après une augmentation de 4,7%, l'emploi intérieur n'a augmenté que de 1,2% en 2009 alors que le taux de chômage est passé de 4,8% à 6%. L'impact retardé de l'évolution cyclique sur le marché du travail implique qu'en 2010, l'emploi intérieur pourrait diminuer de l'ordre de 0,5%. En parallèle, le taux de chômage pourrait augmenter de 6% en 2009 à 6,9% en 2010.

En ce qui concerne les différents secteurs, on peut constater que le ralentissement de l'emploi touche tous les secteurs, à l'exception des services non-marchands (administration publique, éducation, santé, actions sociales). La baisse a été relativement contenue dans le secteur financier, tandis que l'industrie a connu une baisse importante de l'emploi de l'ordre de -1,9% et, plus particulièrement, le travail intérimaire a diminué de 50%. Le recours massif à l'instrument du chômage partiel a permis d'éviter des pertes d'emploi supplémentaires, essentiellement dans le secteur de l'industrie.

A moyen terme, la croissance de l'emploi devrait redevenir positive à partir de 2011 (+1%) et atteindre 1,6% au cours de la période 2012-2014, sous l'effet de l'amélioration progressive des conditions économiques, mais rester nettement inférieure à la moyenne observée au cours de la période 1990-2009 (+3,4% l'an).

Le taux de chômage devrait augmenter jusqu'en 2012 pour atteindre 7,3%, alors que le taux de chômage "*au sens large*" (politiques actives du marché du travail) pourrait atteindre 9%. Le chômage se résorberait graduellement à partir de 2013, mais le taux de chômage de 6,5% en 2014 serait toujours nettement supérieur à la moyenne historique de la période 1990-2009 qui est de 3,3%.

L'économie luxembourgeoise est sortie de la récession au troisième trimestre 2009. L'ampleur de la reprise (+4,4% par rapport au trimestre précédent), ainsi que l'amélioration du contexte économique international impliquent une prévision de croissance de +2,5% en 2010.

Pour la période 2011-2014, le programme de stabilité fait l'hypothèse d'une stabilisation de la situation conjoncturelle avec une croissance autour de 3% par an, ce qui est en-deçà de la croissance économique moyenne au cours de la période 1990-2009 (+4,2%).

L'inflation (IPCN)<sup>2</sup> devrait rester modérée sur la période (1,7%) et ne dépasser les 2 % qu'à partir de 2013<sup>3</sup>. Cette relative stabilité des prix serait due à une série de facteurs: l'écart de production devrait rester négatif jusqu'en 2013. Par ailleurs, le taux de chômage continuerait à augmenter jusqu'en 2012, ce qui aurait, entre autres, un effet de modération sur l'évolution des coûts de production domestiques et

<sup>2</sup> Indice des prix à la consommation national qui ne mesure que la consommation des résidents

<sup>3</sup> Il convient de relever que le programme de stabilité est établi sous l'hypothèse technique d'un prix pétrolier inchangé au cours de la période 2010-2014 (USD 76,6)

notamment les salaires. Ainsi, les coûts de production connaîtraient une évolution en-deçà de leur moyenne historique, ce qui ne permet toutefois pas nécessairement de conclure que la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise s'améliorerait, dans la mesure où cette dernière dépend de l'évolution des coûts de production domestiques et des salaires dans le chef de nos partenaires commerciaux.



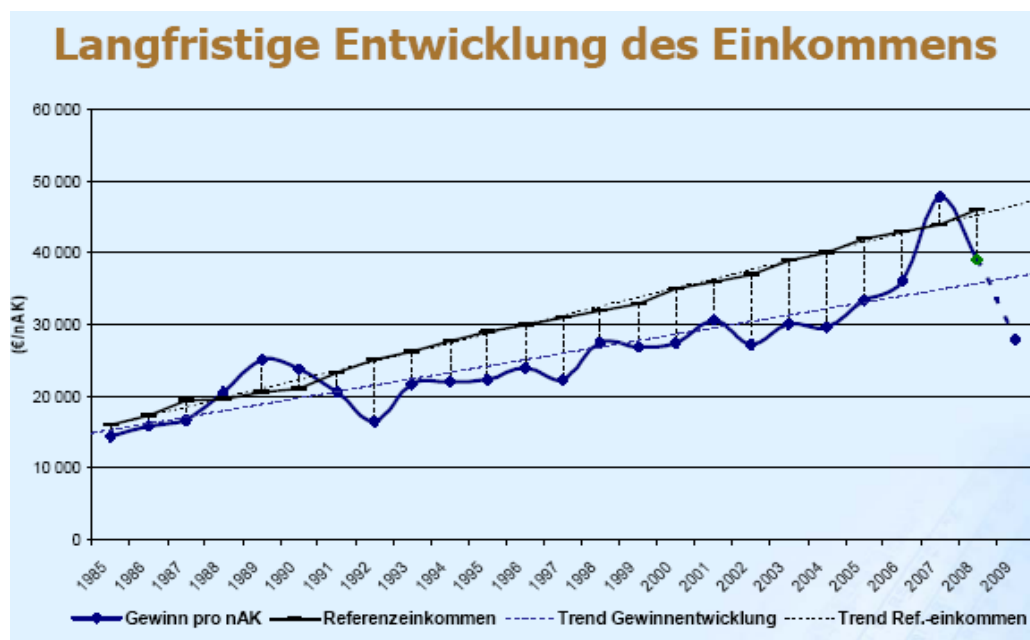
## 2 L'EVOLUTION SECTORIELLE

### 21 L'agriculture

En 2009, le secteur agricole a été frappé de plein fouet par la crise financière et économique. Les marchés agricoles se sont effondrés avec une chute drastique des cours internationaux pour les matières premières agricoles et, partant, des prix aux producteurs. Une baisse très sensible du revenu des exploitations agricoles en est la conséquence.

Selon les premières estimations du Ministère de l'Agriculture, établies sur base du réseau d'information comptable agricole, le revenu agricole par exploitation et par "Unité Travail Homme" (UTH) a diminué de quelque 29% en 2009 par rapport à 2008. Par rapport à la moyenne des cinq dernières années, le revenu agricole par exploitation a diminué en 2009 en terme nominal de 27% par UTH. Avec un revenu moyen brut de 27.850 EUR par UTH, l'écart par rapport au revenu de référence se creuse de plus en plus.

Graphique 1: Evolution du revenu agricole depuis 1985



Source: Ministère de l'Agriculture

La chute des prix a été la plus marquée dans le secteur du lait et dans celui des céréales, mais aussi dans le secteur porcin. Les prix des moyens de production, même s'ils ont baissé par rapport à 2008, restent à un niveau très élevé. Il s'ensuit que les exploitations n'arrivent plus guère à couvrir les coûts de production et se trouvent dans une situation financière extrêmement précaire.

Selon les données du Ministère de l'Agriculture, le revenu net d'entreprise accuse une diminution en 2009 de quelque 28 mio. EUR par rapport à 2008 et de quelque

35 mio. EUR par rapport à la moyenne des années 2004 à 2008. Les aides tant nationales qu'européennes à l'agriculture, y compris la hausse de la TVA de 1% à partir de 2010, s'élève à peine à 3 mio. EUR et ne couvrent donc qu'une faible partie de ce manque à gagner.

Outre la situation économique très grave, l'agriculture continue à être confrontée aux problèmes et défis en lien avec la politique en matière de protection de l'environnement. Actuellement déjà plus d'un quart des terres agricoles sont incluses dans l'une ou l'autre zone de protection – plus de la moitié des exploitations ont plus de 10% de leurs terres dans une zone de protection, sans qu'il y ait des indemnités particulières pour compenser les obligations et restrictions y afférentes. S'y ajoutent les zones de protection de l'eau qui concerneront quelques 29.000 ha de terres, dont une bonne partie de terres agricoles.

Le CES salue la mise à disposition de moyens budgétaires supplémentaires destinés à la promotion des produits de l'agriculture indigène surtout au niveau de la restauration collective.

En matière d'application de la loi cadre eau, l'agriculture revendique l'introduction d'un prix harmonisé et à bas niveau pour l'agriculture. Un autre sujet qui pose particulièrement problème à l'agriculture et qui affecte sensiblement les débouchés pour les produits agricoles est celui des produits d'imitation. Un étiquetage clair et visible de tels produits est indispensable.

## 22 La viticulture

Tout comme l'agriculture, la viticulture se trouve confrontée à des coûts de production croissants; s'y ajoutent un marché de plus en plus saturé et une situation de concurrence accrue. Tant la marge bénéficiaire que la rentabilité des exploitations viticoles vont en décroissant. Les perspectives économiques restent incertaines.

De nombreux efforts sont entrepris pour diversifier l'offre en vins et en crémants et pour produire des vins de haute qualité. A citer à cet égard les chartes visant la production d'un vin haut de gamme. La qualité de ce vin récompense certes les efforts entrepris, elle représente cependant aussi un coût considérable. En plus, l'expérience montre qu'une politique de qualité tout comme une campagne de promotion poussée et continue, sont indispensables pour maintenir les parts sur un marché fortement concurrentiel.

Avec la réforme de l'organisation commune du marché viticole, de nouvelles dispositions en matière d'étiquetage des vins ont été introduites. Il est à craindre que celles-ci n'induisent le consommateur en erreur; les conséquences pour le secteur viticole de cette nouvelle classification restent en tout état de choses incertaines.

## 23 L'industrie

D'après les derniers chiffres du STATEC, la **production industrielle** pour l'ensemble de l'industrie a baissé de quelque 21% (en moyenne sur les 9 premiers mois). Avec -30% par rapport à 2008, le mois de mars 2009 était le plus difficile. La

baisse marquée de la production à la fin 2008 et sur la première moitié de 2009 constitue clairement un mouvement auquel peu d'entreprises industrielles ont pu échapper.

Sur 18 branches de l'industrie, seules les industries alimentaires (+3%) et la fabrication de boissons et tabac (+1%) ont enregistré une croissance de leur production en 2009. Toutes les autres branches ont affiché des niveaux de production historiquement faibles.

Les branches les plus touchées sont:

- la fabrication de produits en caoutchouc (-60%);
- l'industrie sidérurgique (-39%);
- la fabrication de produits informatiques, électroniques et d'équipements électriques (-33%);
- la fabrication de machines et équipements (-32%).

Les secteurs qui résistent le mieux à la crise sont:

- la production et distribution d'électricité et de gaz (-4%);
- l'industrie du bois et articles en bois (-4%);
- l'industrie du papier et du carton, imprimerie (-6%).

Au niveau des prix des produits industriels on constate une forte baisse à partir du dernier trimestre 2008. La faible demande et la baisse du prix des matières premières ont tiré les prix des produits industriels vers le bas (-7% sur les 9 premiers mois 2009). Les prix des matières premières ont légèrement augmenté depuis lors, mais la faible demande continue à peser sur les prix des produits industriels.

Après une année marquée par la chute fulgurante de la demande d'acier, exacerbée par le déstockage massif de ses principaux clients, la sidérurgie mondiale a connu une légère reprise depuis le deuxième semestre 2009, qui trouve cependant son origine principalement dans la consommation des économies émergentes. Dans les pays développés, la demande apparente est en hausse, suite à un modeste restockage, mais la demande réelle sous-jacente reste très fragile pour 2010. Ceci est dû, entre autres, à la faiblesse du secteur du bâtiment et des infrastructures ainsi que du secteur automobile. Le premier souffre notamment du manque d'effets concrets des divers plans de relance nationaux (contrairement au cas de la Chine), alors que le deuxième a pu temporairement profiter des divers programmes de primes à la casse dont les effets ne conduiront cependant pas à une amélioration durable de ce secteur.

La détérioration de l'économie mondiale et le recul de la demande d'acier ont eu des effets considérables sur les activités des sites sidérurgiques au Luxembourg, tous fortement dépendants des exportations. Au Luxembourg, la production d'acier brut a été de 2,1 millions de tonnes en 2009 contre 2,6 millions de tonnes en 2008 et 2,9 millions de tonnes en 2007.

Pour les sites de production luxembourgeois du secteur des produits longs, la réduction des expéditions a atteint le point le plus bas au premier trimestre 2009, pour monter progressivement au courant de l'année, tout en restant bien en-dessous des trimestres pré-crise de 2008. Les prix de vente pour leur part ont subi une baisse constante au cours de l'année, et resteront sous pression en 2010, face à une surcapacité dans presque toutes les régions du monde. Dans ce contexte, le risque de pratiques commerciales déloyales de pays tiers exportant leurs produits sur le marché européen reste d'actualité.

Dans le segment des produits plats, après une chute du carnet des commandes à moins de 40% de la capacité des produits revêtus au Luxembourg, on constate une reprise depuis le quatrième trimestre 2009, avec de bonnes perspectives pour la première moitié de l'année 2010.

Toutes les unités de la sidérurgie luxembourgeoise manquent actuellement de la visibilité nécessaire sur les perspectives d'évolution de la situation commerciale et des carnets de commandes. Dans un tel environnement incertain, la continuation des programmes de contrôle et de maîtrise des coûts reste prioritaire.

Dans le secteur des **équipementiers luxembourgeois de l'automobile**, la baisse de la production par rapport à l'année 2008 varie entre 30% et 40%. Le niveau de production a atteint son plus bas niveau au courant du premier trimestre 2009. Toutes les entreprises manufacturières du secteur des équipementiers de l'automobile ont eu recours au chômage partiel en 2009.

Les entreprises du secteur dépendent presque à 100% de l'évolution du secteur automobile et sont loin de la sortie des problèmes. Certaines entreprises constatent cependant une légère reprise de l'activité depuis la deuxième moitié de l'année 2009 (effet prime à la casse, effet restockage).

L'introduction de la "*prime à la casse*" dans plusieurs pays européens a positivement influencé la demande de voitures neuves à petite cylindrée et, quelques équipementiers ont eu la chance d'en profiter. Il reste néanmoins une grande incertitude pour les mois à venir (impossible de faire des prévisions concrètes et de planifier la production au-delà de 3 mois). Une reprise de la croissance dans le secteur automobile sera plutôt faible et fragile et les entreprises s'attendent pour les années à venir à un niveau de l'activité qui se situe entre 10 à 20% en-dessous du niveau de 2007. Le niveau de production record de l'année 2007 ne sera probablement pas atteint avant 2014. Seule la demande de la part des "*nouveaux*" marchés (Chine, Inde) est en forte croissance.

A moyen et à long terme **l'évolution de l'activité industrielle en général** sera déterminée par une série de facteurs, dont le CES voudrait relever quelques uns:

- La capacité de maintenir ou d'attirer des investissements nouveaux, souvent à haut degré technologique, permettant de compenser au moins les baisses, voire les arrêts de production de produits arrivant à la fin de leur cycle de vie ou de produits pour lesquels la production dans nos régions pose de sérieux problèmes en termes de compétitivité.

- Le déplacement du centre de gravité de la production industrielle globale vers les économies émergentes et les implications de ce déplacement pour les industries situées en amont de la chaîne de valeur.
- Les changements structurels qui seront engendrés par le mouvement vers une société "*low carbon*" et par les pressions sur les marchés de l'énergie. Ce mouvement accélérera la mutation au sein du secteur industriel avec la disparition rapide de produits ou procédés énergivores ou intensifs en carbone d'une part, et le développement et la prolifération de produits et procédés alternatifs, d'autre part. La politique climatique de l'Union européenne stimule ce mouvement au sein des pays membres. Cependant cette politique devra être conçue de façon à garantir une modernisation de l'industrie au sein de l'Union avec des retombées économiques et sociales tangibles.

Dans ce contexte, le CES déplore l'absence d'un accord climatique international qui évincerait le risque d'une délocalisation d'activités industrielles et des émissions y liées vers des pays tiers. Le CES renvoie à sa prise de position y relative<sup>4</sup> mettant en garde contre les conséquences écologiques, économiques et sociales non souhaitables d'une politique climatique unilatérale qui ignorerait ce risque de désindustrialisation. Et d'ajouter qu'une politique climatique lorsqu'elle est unilatérale n'engendre pas nécessairement des retombées unilatérales surtout lorsque les conditions permettant de réagir adéquatement aux nouvelles exigences et demandes de solutions écologiques ne sont pas remplies.

Aussi, le CES s'exprime-t-il en faveur de mesures protectrices pour préserver la compétitivité de l'industrie européenne au cas où des espaces économiques concurrents maintiendraient leur refus de prendre des mesures équivalentes à celles initiées dans le cadre de la politique climatique de l'Union européenne.

Le CES est d'avis que l'Union européenne devra reconsidérer sa politique industrielle. Les entreprises et leurs salariés devront être placés au centre de l'action politique qui consiste à stimuler ou à accompagner les changements structurels vers une économie plus durable. Il invite les responsables politiques luxembourgeois à s'engager activement dans le débat qui sera lancé au plus tard après la présentation d'une communication de la Commission européenne au sujet de la politique industrielle, annoncée pour juin de cette année.

## 24 Les transports et la logistique

- En termes de chiffre d'affaires, **la branche des transports** se révèle durement touchée par la crise. La forte baisse de l'activité dans l'industrie à partir de la fin 2008 a pénalisé les entreprises chargées d'acheminer le fret pour le compte d'entreprises industrielles. Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs dû avoir recours au chômage partiel. Le fret ferroviaire n'a pas non plus été épargné, principalement via la baisse des expéditions liées aux produits de la sidérurgie.

---

<sup>4</sup> Avis du CES sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (LDI) du 1<sup>er</sup> octobre 2008

La baisse des voyages d'affaires et touristiques a principalement impacté les entreprises de transport aérien de passagers.

Les résultats disponibles concernant les deux principales sociétés de transport aérien luxembourgeoises, Cargolux et Luxair, montrent l'ampleur du recul de la demande à laquelle elles ont été confrontées: les 8 premiers mois de l'année, le nombre de passagers transportés par Luxair diminue de 7,5% par rapport à 2008, dans la ligne exacte du repli enregistré par l'ensemble des compagnies aériennes européennes (-7,5% également). Sur la même période, le volume de fret pris en charge par Cargolux diminue de 14%, un résultat qui reste malgré tout relativement satisfaisant, étant donné la baisse de plus de 20% éprouvée au niveau européen. Sur les trois derniers mois disponibles (juin à août 2009), les résultats (fret et passagers) ont évolué plus favorablement, mais aucune reprise solide ne semble se profiler pour l'instant à l'horizon.

Pour l'exercice 2009, la société du port de Merttert a enregistré une baisse du volume du fret transporté de quelque 42,5%. De janvier 2009 à novembre 2009, la manutention de fret a chuté à 882.000 tonnes. Avant la crise, la manutention de fret annuelle dans le port de Merttert s'élevait à 1,8 millions de tonnes.

- Pour ce qui est du développement **du secteur de la logistique** dans le cadre de la politique de diversification économique, le CES déplore qu'alors qu'un cluster logistique a été constitué, le réaménagement du site WSA dédié à ce nouveau secteur n'est toujours pas achevé. Il regrette la complexité des réglementations et la multitude des procédures à suivre et des intervenants à impliquer et à coordonner, ce qui fait que la réalisation d'un tel type de zone est extrêmement longue. Ceci risque d'inciter des acteurs potentiels à s'orienter vers d'autres pôles concurrents, alors qu'il s'agit de relancer une dynamique visant à des réalisations concrètes permettant de positionner le Luxembourg comme hub logistique en Europe et dans le monde.

Le CES invite le Gouvernement à définir les remèdes à cet état de fait, afin que le secteur productif conserve une réelle chance de développement et de diversification.

## **25 Les technologies de l'information et des communications (TIC)**

### **251 La situation conjoncturelle**

- Tel que relevé par le STATEC dans la note de conjoncture 2-2009, la crise économique a eu des répercussions négatives sur l'activité dans le secteur des télécommunications en 2009.

La diminution du chiffre d'affaires réalisé par les opérateurs s'explique, en premier, par une baisse généralisée des tarifs de facturation aux clients finaux.

Pour ce qui est plus particulièrement des réseaux de téléphonie fixe, des éléments structurels, tels la substitution de la téléphonie mobile à la téléphonie fixe et l'apparition de technologies concurrentes telles la "*voix par internet*" s'y rajoutent.

Au niveau des réseaux de communication mobile, les mesures réglementaires relatives à l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile, imposées par la Commission européenne en 2007, se sont répercutées de façon négative sur les revenus générés par le trafic transfrontalier. Aussi, le secteur mobile est-il directement touché par les effets de la crise économique sur la fréquence des déplacements à l'étranger et l'emploi de non résidents.

De manière plus générale, force est de constater que les marchés de télécommunications n'arrivent plus à compenser la perte de revenus au niveau des réseaux fixes par une croissance au niveau des réseaux mobiles. Des opportunités se présentent, par contre, au niveau de nouveaux services, tels l'hébergement de serveurs et des services autour des centres de données.

- Pour ce qui est du secteur des services électroniques, on constate que le commerce électronique, tel que soulevé par le STATEC dans la note de conjoncture 02-2009, a subi de plein fouet la perte de pouvoir d'achat des consommateurs dans l'UE, avec une régression importante du chiffre d'affaires sur les ventes par correspondance.

La crise économique et financière n'a de toute évidence pas ménagé le secteur des services informatiques, ce dernier étant fortement dépendant de la bonne santé du secteur financier.

Si les opérations de maintenance des systèmes informatiques ont connu un niveau d'activité relativement stable, une certaine contraction s'est exercée sur les prix facturés par les fournisseurs de solutions informatiques à leurs clients.

Le Statec note que le chiffre d'affaires en valeur des secteurs programmation, conseil et autres activités informatiques (indice 100 en 2005) est passé de 125,30 points en 2007 à 127,98 points en 2008 et 127,07 points en 2009, chaque fois calculé sur 11 mois de chaque année.

En parallèle, les clients ont ralenti leurs projets d'investissements en matériel et logiciels informatiques. L'effet de ces mesures de réduction de coûts s'est répercuté surtout au cours de la deuxième moitié de l'année en cours. Par ailleurs, de grands projets publics dans le domaine des TIC font actuellement défaut pour compenser en partie le recul de l'activité dans le secteur privé. Ce rétrécissement des marchés devrait avoir eu un impact négatif au niveau de l'emploi du secteur.

Une reprise fragile se dessine pour début 2010, certains projets informatiques retardés en 2009 devant être mis en œuvre pour maintenir une informatique de pointe. Des opportunités se dessinent notamment dans le domaine du support aux professionnels du secteur financier (PSF), où il s'agit d'atteindre la masse critique indigène nécessaire pour des raisons de consolidation et de réduction de coûts.

Par ailleurs, le CES invite le Gouvernement à accélérer la création du cadre légal nécessaire au déploiement du projet en matière d'archivage électronique qui, aux yeux du CES, est d'un intérêt général majeur.

De plus, le Gouvernement devra prendre toutes les mesures pour transposer rapidement la directive amendée relative à la TVA en droit national, qui permettra le lancement, à large échelle, de la facturation électronique permettant, d'une part, à dématérialiser et simplifier les processus des entreprises et administrations et ouvrant, d'autre part, des perspectives de business nouveaux pour des prestataires de services ICT.

## 252 Les perspectives

Le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC), qui fait partie des secteurs cibles du pays en matière de politique de développement et de diversification économiques, a connu un développement prometteur au cours des dernières années.

Plusieurs éléments ont contribué à cette évolution positive:

- A relever d'abord les progrès substantiels qui ont été réalisés au niveau des infrastructures de communications électroniques avec une multiplication des connexions et capacités de transmission des réseaux fixes nationaux aux principaux centres européens d'interconnexion de l'Internet.

Sur le marché corporate/B2B, le gouvernement a su palier les déficiences au niveau de la connectivité internationale par la création de Luxconnect et Teralink. La connectivité internationale répond aux besoins actuels et offre des capacités suffisantes et un potentiel d'évolution pour le moyen terme. S'y greffe une diversification de l'offre de services par des centres disposant de capacités importantes de traitement et de stockage de données.

Le Luxembourg connaît aujourd'hui un taux de pénétration du haut débit des plus élevés dans l'UE. Cependant, afin de faire profiter pleinement les particuliers et les entreprises des nouveaux services électroniques innovants, un objectif stratégique consistera à accroître la capacité de transmission de ces réseaux vers l'utilisateur final et les PME.

En effet, l'accès pour les clients finaux, dont les particuliers et les PME, est loin d'être aussi performant et la liberté totale dans leur choix de services n'est pas encore généralisée. Même si la couverture géographique est quasi-totale, les bandes passantes offertes restent derrière la moyenne européenne<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, le gouvernement a récemment présenté son plan d'action "*ultra-haut débit*".

Le CES se réjouit de la volonté exprimée du gouvernement à inclure tous les acteurs du marché dans la réalisation de celui-ci.

Dans ce sens, il approuve l'idée d'une modèle multifibre reposant sur la technologie FTTH (Fiber to the home).

---

<sup>5</sup> Broadband Quality Score, Oxford University



Le CES approuve l'idée d'attribuer la réalisation et la coordination du plan à un seul opérateur d'infrastructure, à savoir l'EPT (Entreprise des Postes et Télécommunications). De l'avis du CES, il importe de veiller à ce que cette "*mission publique*" attribuée à l'EPT soit conforme aux règles d'un marché ouvert et concurrentiel. Ainsi, le constat d'un réseau détenu et géré par un seul acteur nécessite-t-il une instance de régulation pourvue des ressources et compétences régulatrices nécessaires. Une telle instance est le garant d'un accès équitable de tous les acteurs du marché à ces infrastructures nouvelles.

Une politique dite "*open network*" (réseau ouvert) devra être mise en place. Celle-ci ne devra pas se limiter à l'accès de boucle locale ("*last mile-dernier mile*"), mais inclure toutes les infrastructures en fibre optique.

Le CES est d'avis qu'il est utile d'imposer une obligation de moyens et de résultats à l'organe directeur du projet. Il souligne la nécessité de mettre en place une transparence exemplaire dans la planification et l'exécution du plan "*ultra-haut débit*" en diligentant la mise en place d'un mécanisme de suivi associant les acteurs concernés par ce projet et actifs sur ce marché.

Dans le domaine de la téléphonie mobile, le Luxembourg était un des premiers pays à déployer l'UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Depuis lors, nous avons accumulé des retards sur nos voisins et partenaires européens en matière de capacités et de couverture, dus à des procédures d'autorisation trop contraignantes, ainsi qu'à une jurisprudence émergente très restrictive. Aux yeux du CES, il importe de simplifier et d'accélérer les démarches et procédures administratives afin de rattraper la croissance ainsi perdue.

Nonobstant l'adoption de nouvelles règles en matière de TVA qui entreront graduellement en vigueur à partir de 2015, le Luxembourg a réussi à consolider son rôle comme plateforme européenne pour des opérateurs internationaux commercialisant leurs produits et services électroniques par l'Internet. Avec la création récente de "*Luxembourg for ICT*"<sup>6</sup>, qui va étroitement coopérer avec "*Luxembourg for Business*" et "*Luxembourg for Finance*", le Luxembourg souligne son ambition de donner une véritable image de marque cohérente dans ce domaine.

Dans le domaine de l'informatique, on constate une croissance importante du volume d'activité. La mise en place en 2007 du statut de "*PSF*"<sup>7</sup> de support qui garantit la qualité des services de sous-traitance IT (information technologies) pour la place financière est à la base d'une véritable "*niche de compétence*". Une PKI (Public Key Infrastructure) gérée par Luxtrust a été mise en place par un consortium PPP (Public Private Partnership) et est opérationnelle depuis début 2009, ce qui renforce l'attractivité du Luxembourg pour des services de communication sécurisés, de dématérialisation et de conservation.

---

<sup>6</sup> ICT: Information and Communications Technology

<sup>7</sup> PSF: Prestataires de services financiers

Au niveau des activités de recherche et développement, certaines initiatives nationales et européennes ont été lancées ces dernières années avec comme objectif de créer au Luxembourg des compétences spécifiques dans le domaine des TIC (exemple de l'adhésion du Luxembourg à l'ESA<sup>8</sup>, projet européen en matière de sécurité informatique u2010, Eureka...).

Par ailleurs, l'introduction récente d'un régime fiscal favorable en matière de valorisation de la propriété intellectuelle permet d'attirer de nouvelles activités à fort contenu technologique au Luxembourg. En ligne avec l'ambition de la Commission européenne de créer un véritable marché intérieur pour le contenu numérique, le CES est d'avis qu'il convient d'œuvrer pour faire du Luxembourg un centre de négoce de contenus et de droits pour tous contenus numérisés en valorisant la législation sur les droits d'auteur, droits voisins et la propriété industrielle. Il recommande au Gouvernement d'évaluer la législation sur les droits d'auteur, notamment en ce qui concerne le traitement fiscal dans ce domaine et quant aux opportunités et activités économiques qu'elle est susceptible d'engendrer.

Aussi, en vue de renforcer la compétitivité et l'excellence technologique du secteur de la santé, le CES suggère d'étudier une consolidation nationale des plateformes techniques pour répondre de manière efficiente aux besoins de la population.

D'autres opportunités se présentent dans le domaine de la "*dématérialisation*" et des technologies vertes ("*Green IT*" - "Technologies de l'information vertes").

L'Etat doit se doter d'une stratégie globale visant à positionner le Luxembourg comme centre d'excellence dans des domaines en plein essor tels l'archivage électronique, la facturation électronique et l'administration électronique, en travaillant sur l'attractivité du cadre législatif. Le CES encourage le Gouvernement à nouer un partenariat étroit avec le secteur privé en matière de RDI (Recherche, développement et innovation).

L'ambition du Luxembourg de devenir une plateforme d'excellence dans le domaine ICT demande la disponibilité permanente d'une main-d'œuvre hautement qualifiée qu'il faut former et, le cas échéant, qu'il faut attirer. Des mesures adéquates sont à prendre pour d'éviter le départ massif de cette main-d'œuvre qui doit constituer une du Gouvernement. La formation continue de cette main-d'œuvre doit également être une des préoccupations du Gouvernement, mais aussi du secteur privé.

## **26 Le commerce**

Le phénomène du ralentissement de la consommation des ménages constaté dès le début de l'année 2007 a tourné vers une régression des volumes lors de la survenance en automne 2008 de la crise financière.

- Même si en 2009 le chiffre d'affaires en volume du commerce de détail a, dans sa globalité, augmenté de 1% par rapport à 2008, cette performance est surtout due aux excellents résultats qu'affiche la vente à distance (dont surtout Internet). Ainsi, le

---

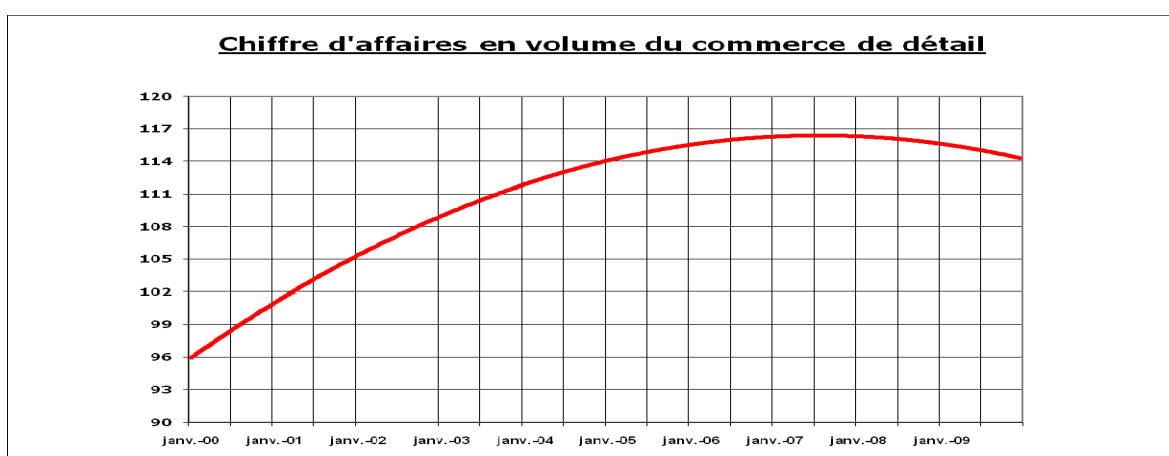
<sup>8</sup> ESA: European Space Agency

commerce de détail "*classique*", c'est-à-dire hors vente de carburants et hors vente à distance, a régressé de 2,4 % en l'espace d'un an.

Pour ce qui est des autres compartiments du commerce, l'analyse détaillée montre que l'alimentaire a stagné (- 0,37%) avec cependant une réduction de 4,6% du volume réalisé dans les magasins spécialisés en alimentation.

L'habillement, la vente d'articles médicaux et orthopédiques, ainsi que la parfumerie ont affiché une hausse de leur chiffre d'affaires de respectivement 3,3%, 8% et 9,8%. La baisse affectait surtout les branches de l'équipement de l'information et de la communication (-25,15 %), l'équipement du foyer (-7,57 %), l'horlogerie et bijouterie (-6 %), ainsi que le commerce de détail sur éventaires et marchés (-13,6 %).

Graphique 2: Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail



Source: CLC

Même si le pouvoir d'achat des consommateurs s'est globalement amélioré, notamment en raison d'une très faible inflation et de la progression des revenus des ménages, il convient de souligner qu'une partie non négligeable des ménages subissent un processus d'appauvrissement en raison de facteurs liés à la crise.

- Le chiffre d'affaires du commerce de détail (hormis la vente par correspondance et les ventes en ligne) souffre d'une volatilité structurelle d'une ampleur inconnue, qui s'est installée dans les modes de consommation depuis le début de l'année 2007.

L'ampleur et la durée de ce processus ne se limitent nullement au Luxembourg, mais se retrouvent de manière quasi synchrone à l'international comme le montrent les analyses d'experts.

Diverses raisons peuvent fournir des clefs d'analyse à cette problématique:

a) des éléments psychologiques

Les éléments peuvent être liés à une érosion du facteur confiance, causés notamment par des changements de valeurs (éthique, écologie...) et à la perception de certaines évolutions mondiales telles le climat, les défis environnementaux et

énergétiques, les risques sanitaires, le terrorisme. Parallèlement, le choix des canaux d'information a évolué en défaveur des médias historiques faisant émerger le citoyen-consommateur informé et critique.

b) des éléments de qualité de service

Dans les plus récentes enquêtes, les facteurs de "*commodité*" pèsent de plus en plus lourd dans le taux de satisfaction des consommateurs. Ainsi, parmi toutes les raisons citées qui incitent à faire des achats à l'étranger plutôt qu'au Luxembourg, la forte dynamique des critères relatifs aux heures d'ouvertures, la qualité du service et aux langues parlées dans le commerce luxembourgeois est des plus apparentes.

c) des éléments liés à l'offre et au prix

Dans toutes les branches, le prix reste l'argument le plus pertinent qui est à la base des décisions d'achat sans qu'il faille toutefois négliger d'autres aspects plus qualitatifs. Il en résulte que le concept d'un discount orienté exclusivement sur le prix ou une politique de prix sacrifiés en permanence ne seront pas les recettes miracles de l'avenir pour fidéliser le consommateur.

L'offre déficiente, le deuxième facteur d'insatisfaction le plus important dans les statistiques, témoigne de la forte individualisation dans les besoins des consommateurs, mais également de problèmes structurels dans le commerce. Les projets d'agrandissement et de création de nouvelles surfaces commerciales d'ores-et-déjà autorisées et dont le volume dépasse largement les 100.000 m<sup>2</sup>, répondront, du moins partiellement, à la demande du consommateur.

Il résulte de ce qui précède que:

- les modèles de marketing et de communication classiques doivent être revus;
- il faut s'attendre à des changements de comportement encore plus réactifs et plus rapides de la part des consommateurs;
- les choix d'achat se portent de plus en plus vers le discount de qualité et un mix "*high end / low end*";
- un repositionnement des acteurs privés et publics de l'économie marchande est nécessaire afin d'intégrer les nouveaux systèmes de valeurs;
- une communication commerciale et institutionnelle doit devenir plus transparente et plus réactive utilisant un discours différencié;
- les stratégies d'acquisition des clients et de rétention des clients tant pour le privé que pour le public sont à remettre en question;
- une formation pointue des forces de vente (management et collaborateurs) en direction d'une culture de service de haut niveau est indispensable;
- la réactivité des acteurs du jeu commercial par l'accès à informations de haut niveau (open source intelligence) devient nécessaire.

Le CES invite les décideurs politiques à entretenir un dialogue permanent avec les entrepreneurs du commerce, afin de pouvoir tenir compte de ces facteurs pour créer des conditions optimales au développement du secteur du commerce luxembourgeois.

- en le soutenant dans ses efforts, afin de pouvoir s'adapter aux mutations en cours;
- en renforçant le Luxembourg dans son rôle de leader sur un marché régional de plus en plus concurrentiel.

Le CES ne peut qu'encourager le Gouvernement d'institutionnaliser les efforts réalisés dans le cadre du programme "*Luxembourg, Pôle de commerce de la Grande Région*", programme stratégique qui agit sur plusieurs axes:

- l'acquisition, l'analyse et la diffusion de données afin de comprendre les flux de la consommation et les attentes des consommateurs et de pouvoir ainsi agir sur les faiblesses existantes et les risques dans le commerce;
- le management, dont la formation initiale et continue des forces de vente en alliance avec la *Luxembourg School for Commerce* (apprentissage de la langue luxembourgeoise, les techniques de vente, la culture du service,...);
- la communication et les relations publiques afin de positionner le Luxembourg dans la Grande Région;
- le travail sur la structure des prix et de l'offre.

Ses résultats sont encourageants.

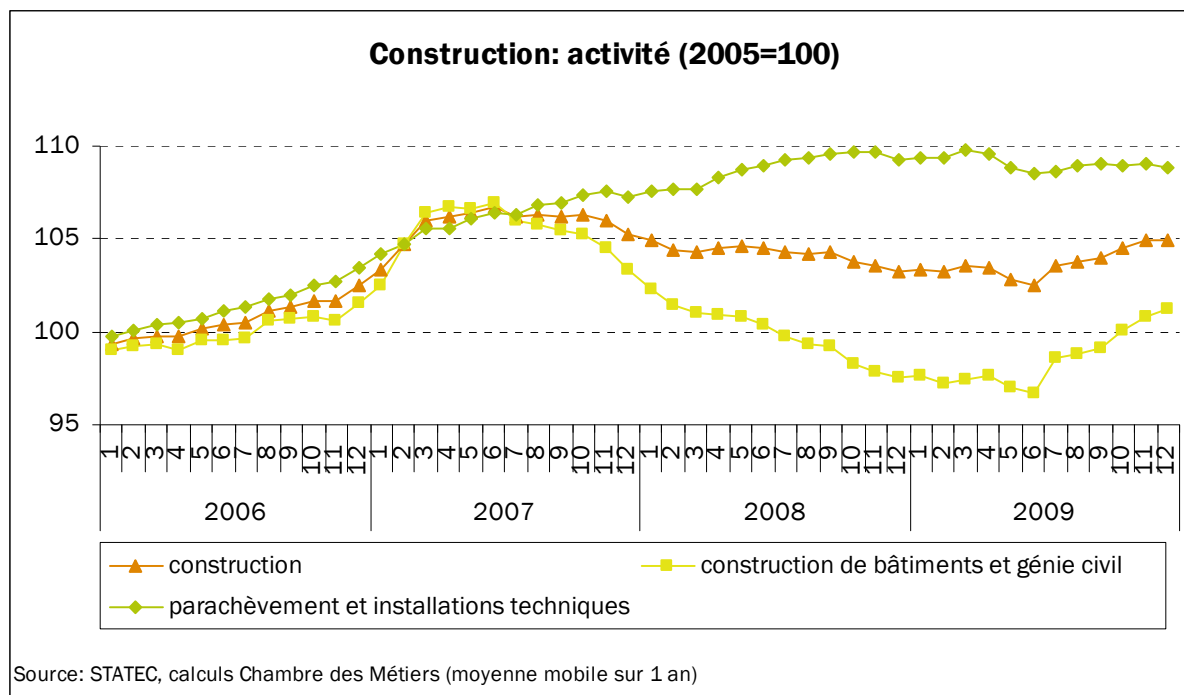
Pour revenir aux prix, le CES déplore qu'une très grande majorité des commerces luxembourgeois n'est toujours pas libre de s'approvisionner auprès des plateformes de distribution de leur choix, mais reste dépendant de structures intermédiaires étrangères pratiquant une distribution captive. Ce dysfonctionnement affecte la formation des prix de vente et plus particulièrement les marges commerciales des professionnels. Les interventions du Gouvernement auprès de la Commission européenne doivent être intensifiées.

En ce qui concerne la structure de l'offre et sa diversité, le CES demande la création d'une stratégie nationale sur le potentiel de développement à long terme du commerce au Luxembourg, qui passe par une convergence des efforts des différents acteurs gouvernementaux, institutionnels et privés.

## **27 L'artisanat et les entreprises de construction**

En 2009, l'artisanat et le secteur de la construction n'ont pas été épargnés par les effets de la crise économique. D'après l'enquête de conjoncture réalisée par la Chambre des Métiers l'ensemble des groupes de métiers a enregistré une dégradation du niveau de l'activité. Or, il paraît que la tendance baissière a été freinée en fin d'année et qu'un léger redressement de la situation s'opère. Il est toutefois prématuré d'affirmer que celui-ci aurait un caractère durable.

Graphique 3: L'activité dans le domaine de la construction



Sur l'année 2009, la production de la construction augmente de 1,7%, même si l'évolution conjoncturelle est relativement contrastée au sein des deux sous-secteurs.

Pour la "*construction de bâtiments et génie civil*", on constate une hausse de l'activité de 3,8%. Il faut toutefois préciser qu'elle revient d'un niveau relativement bas, la production de l'année 2008 se situant en moyenne en-dessous du niveau de 2005.

Par contre, la branche "*parachèvement et installations techniques*" connaît une baisse de sa production de l'ordre de 0,4%<sup>9</sup>.

Les indicateurs qui permettent d'apprécier la tendance conjoncturelle future connaissent une évolution peu réconfortante et constituent autant de signes d'inquiétudes pour la conjoncture du secteur de la construction à court et moyen terme.

L'évolution des autorisations de bâtir est sur une tendance baissière depuis 2008. Sur l'année 2009, le volume bâti autorisé accuse une nouvelle baisse de 12 % qui touche les deux domaines d'activités: le secteur du logement (-9 %) et le secteur non-résidentiel (-14%)<sup>10</sup>. Au niveau des logements, le décalage de 1 à 2 ans entre l'autorisation de bâtir et la date d'achèvement laisse donc entrevoir une baisse de l'activité dans la construction en 2010 - 2011.

<sup>9</sup> Source: Statec; Indicateurs rapides – Série B2 (Indices de l'activité dans la construction)

<sup>10</sup> Source: Statec; Indicateurs rapides – Série G (Autorisations de bâtir)

Or, les crédits immobiliers pour les immeubles situés au Luxembourg progressent de 7% en 2009<sup>11</sup>, la bonne tenue de cet indicateur étant imputable à une forte augmentation au cours du 2e semestre (+34%, contre -14% au premier semestre).

En ce qui concerne le carnet de commandes, il faut relever que celui-ci suit une évolution baissière depuis 2005, alors qu'il passe de 5,8 mois à 4,8 mois en 2008. Au cours de l'année 2009, il connaît une nouvelle diminution pour s'établir à 4,5 mois.

En 2008, le génie civil a enregistré une nouvelle baisse de 3,2 % de son activité et ce après un léger sursaut en 2007 avec une hausse de 5,7 %. Il ne faut cependant pas perdre de vue que sur la période de 2000 à 2006, la production du génie civil a accusé une baisse de 15 %.

En ce qui concerne l'évolution de l'emploi dans la construction, le STATEC fait état d'une diminution de 1,5% du nombre de salariés en 2009 par rapport à 2008<sup>12</sup>. Dans un premier temps, les entreprises ont réagi à la crise en diminuant progressivement le nombre d'heures supplémentaires prestées et le nombre de travailleurs intérimaires. Selon l'enquête de conjoncture de la Chambre des Métiers, les autres branches, mis à part l'alimentation, auraient également réduit leurs effectifs.

D'une façon générale, le CES voudrait rappeler que l'investissement public détermine dans une mesure non négligeable le niveau d'activité du secteur de la construction étant donné qu'une baisse brutale de celui-ci aurait inévitablement des conséquences préjudiciables sur le plan économique et social.

Face à une demande privée défaillante dans le secteur de la construction depuis la fin 2008, le CES approuve donc le fait que le plan de conjoncture du gouvernement prévoit au total la réalisation d'investissements supplémentaires de l'ordre de 70 millions EUR en 2009 et de 80 millions EUR en 2010.

Concernant la mise en œuvre de cet important programme d'investissements, le CES est d'avis que les pouvoirs adjudicateurs doivent profiter davantage des possibilités offertes par la législation sur les marchés publics pour recourir plus que par le passé à la procédure par soumission restreinte, voire à la procédure par marché négocié tout en privilégiant une mise en adjudication par corps de métiers séparés.

Dans ce contexte, le CES plaide aussi en faveur d'un monitoring régulier par l'administration compétente des projets mis en chantier et d'une information et consultation systématique des acteurs de la branche concernée. En l'absence de données appropriées, il est difficile de suivre l'exécution réelle des investissements publics.

La loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, a introduit l'obligation pour les promoteurs de réserver

---

<sup>11</sup> Source: Banque Centrale du Luxembourg; Crédits immobiliers consentis pour des immeubles situés au Luxembourg

<sup>12</sup> Source: Statec; Indicateurs rapides – Série B2 (Indices de l'activité dans la construction)

dans chaque lotissement réalisé, pour autant qu'il dépasse une surface de 1 hectare, une partie de 10 % de la surface ou des logements à la réalisation de logements à coût modéré. Afin que l'initiateur privé d'un tel projet de construction jouisse d'une certaine sécurité juridique concernant les modalités de la réalisation et les prix de vente, respectivement de location de ces logements, le CES préconise l'élaboration par les promoteurs publics en collaboration avec les acteurs privés, d'un cahier des charges standardisé pour ce type de logement.

Convaincu que le renforcement substantiel de la lutte contre le changement climatique et les efforts en matière de protection de l'environnement constituent une des priorités politiques des années à venir, le CES encourage le gouvernement à poursuivre ses efforts concernant la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables et l'assainissement énergétique de bâtiments existants. A cet effet, le CES se prononce pour l'introduction d'un amortissement spécial à appliquer aux investissements réalisés par les personnes physiques dans le domaine de l'assainissement énergétique de bâtiments existants.

Le CES constate avec satisfaction que la déclaration gouvernementale a fait du dossier des charges administratives une des premières priorités politiques, en ce sens qu'il relève désormais de la compétence du Ministère d'Etat. Il est un fait que les procédures excessivement complexes et longues paralysent trop souvent la construction de logements et d'infrastructures publiques indispensables au développement socio-économique du pays.

Si le Luxembourg veut atteindre son objectif de réduire les charges d'administratives de 15 % d'ici 2012, qui reste très loin derrière celui de l'Union européenne (-25%), il importe de couler au plus vite les propositions du "*Comité national pour la simplification administrative*", lesquelles rappelons-le ont fait l'objet d'un large consensus, dans des textes légaux et réglementaires:

- mise en place du guichet unique de l'urbanisme;
- réformes de textes légaux et réglementaires (loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, règlement grand-ducal modifié du 13 février 1979 concernant le niveau de bruit dans les alentours immédiats des établissements et des chantiers);
- introduction d'un règlement-type de bâtisses.

En matière de politique d'aménagement du territoire, il s'agit de mettre en place d'une façon synchrone les quatre plans sectoriels existant sous la forme d'avant-projets (préservation des grands ensembles paysagers et forestiers, transports, zones d'activités économiques, logement). Un effort particulier devra être consacré à la concertation avec les instances communales afin d'assurer la meilleure articulation possible entre ces plans et les planifications communales en cours. Une telle démarche devrait contribuer à améliorer l'attractivité du site luxembourgeois et à soutenir la croissance économique ainsi que la création d'emplois.



Finalement, le CES estime que le plan sectoriel "*zones d'activités économiques*" devrait trouver un large assentiment parmi les décideurs politiques, tant au niveau national que local et qu'il permettra à moyen terme d'améliorer la situation des PME nationales, confrontées à une pénurie de terrains disponibles à des prix abordables.

En effet, selon une récente enquête réalisée par la Chambre des Métiers, 142 entreprises artisanales occupant quelque 6.200 personnes sont actuellement à la recherche d'un nouveau site d'implantation, leurs besoins globaux en terrains s'élevant à 102 ha.

## **28 Les assurances**

Après un recul de l'activité en 2008 causé par l'impact de la crise financière et conjoncturelle, l'exercice écoulé a permis au secteur de se redresser et de renouer avec la croissance.

Bien que les conséquences de cette crise sans précédent aient affecté de manière importante les bilans et comptes de résultats des entreprises d'assurance, ces dernières ont néanmoins globalement bien résisté au tsunami financier.

Seules deux compagnies ont eu à en souffrir gravement, non en raison d'une mauvaise gestion journalière, mais à cause des difficultés traversées par leurs maisons mères qui s'avéraient être également leurs banques dépositaires.

Même si une solution ponctuelle pour l'une ou l'autre de ces sociétés aurait pu être imaginée, un système généralisé de fonds de garantie, tel que le semble vouloir imposer la Commission européenne, se révélerait nécessairement comme impraticable au Luxembourg, étant donné que les deux acteurs les plus importants réalisent plus de 30% de parts de marché et que les autres acteurs en place sont marqués par une grande hétérogénéité des risques assurés. Un tel système de garantie serait plutôt un catalyseur de risque systémique pour le marché qu'une solution en faveur des preneurs et bénéficiaires d'assurances.

A la crise financière et économique se sont ajoutées des discussions interminables et polémiques sur le secret professionnel et sur les paradis fiscaux, qui ont semé un doute considérable sur le sérieux de la place financière et ont ainsi ébranlé la confiance des clients.

Si pour d'autres domaines de la place financière, une levée – même partielle – du secret professionnel peut constituer une menace existentielle, ceci est moins vrai pour le secteur de l'assurance.

L'évolution du secret professionnel n'hypothèque pas directement l'activité d'assurance transfrontalière, pour autant que certains points essentiels soient remplis. Premièrement, il est absolument indispensable que les discussions publiques sur la place financière luxembourgeoise redeviennent plus sereines pour que la réputation de celle-ci inspire à nouveau confiance aux clients. A cet égard, le fait que le gouvernement a accepté d'appliquer les standards de l'OCDE sur l'échange d'informations fiscales sur demande a été un pas dans la bonne direction.

Deuxièmement, les produits d'assurance vie devenant de plus en plus des outils de gestion patrimoniale et d'organisation successorale à long terme, il est primordial de pouvoir garantir aux clients, dans le futur également, une confidentialité à l'égard de tiers à travers un secret professionnel non spécifiquement fiscal. Troisièmement, l'environnement prudentiel auquel les entreprises sont soumises doit pouvoir continuer à garantir une sécurité financière pour tous les détenteurs de contrats d'assurances, tout en tenant compte de leurs besoins effectifs grâce à une flexibilité adaptée.

La crise boursière a eu pour effet que les produits classiques en assurance-vie, quelque peu délaissés dans le passé, ont connu un très net regain d'intérêt alors que les investisseurs privilégient en cette période turbulente la sécurité au lieu de rendements potentiellement beaucoup plus alléchants, mais aléatoires. Comme corollaire, les produits en unités de compte, jadis véritable fer de lance du créneau LPS (libre prestation de services), souffrent toujours d'un recul marqué, victimes des incertitudes persistantes des marchés boursiers.

En matière de prévoyance et d'épargne pension (articles 111 LIR et 111 LIR bis), le CES constate que - nonobstant le fait que la finalité de prévoyance en la matière n'est pas évidente - une certaine forme d'inéquité persiste entre salariés et indépendants, du fait que ces derniers ne peuvent pas bénéficier des mêmes avantages que les salariés.

## **29 Le secteur financier**

### **La crise financière**

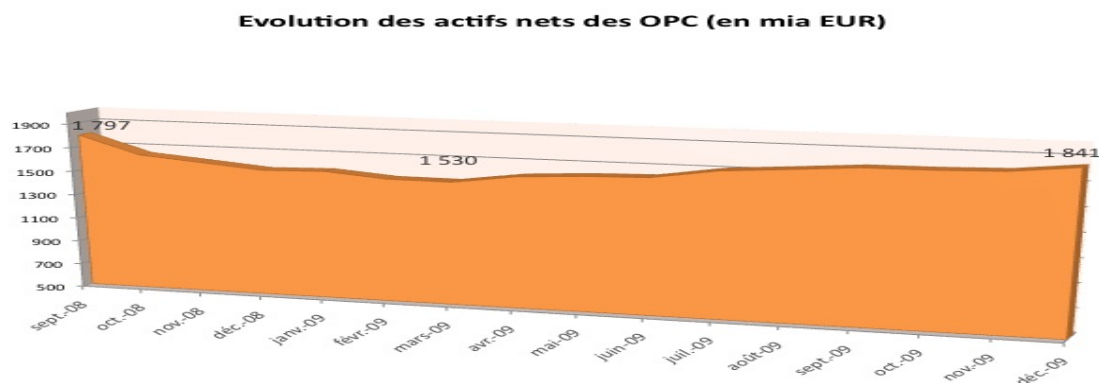
Compte tenu des ravages que la crise financière a engendrés ailleurs, la place financière luxembourgeoise a exceptionnellement bien résisté en 2009. Les banques de notre place jouissaient d'une exposition très limitée face aux "*toxic assets*" qui, associés à une comptabilité à la juste valeur à effets pro-cycliques, ont provoqué des dépréciations spectaculaires auprès d'un bon nombre de banques à travers le monde. En effet, les deux créneaux de la place financière, à savoir la banque privée et l'administration des fonds d'investissement, ont tenu ferme face la crise et n'ont pas souffert directement.

Néanmoins, notre place financière étant essentiellement orientée vers l'extérieur n'est donc pas à l'abri des aléas des activités des marchés internationaux. Les fluctuations des marchés financiers se reflètent de manière très apparente dans l'évolution des OPC<sup>13</sup> luxembourgeois. Après avoir fondu, sous l'effet de marchés baissiers, de 1,797 mia. EUR en septembre 2008 à 1,527 mia. en mars 2009, le point le plus bas, les avoirs sous gestion à Luxembourg ont connu une augmentation graduelle, atteignant 1,841 mia. EUR en décembre 2009.

---

<sup>13</sup> OPC: organisme de placement collectif

Graphique 4: Evolution des actifs net des OPC (en mia. EUR)



Source: CSSF

Avec plus d'un quart des actifs sous gestion en Europe (OPCVM<sup>14</sup> et non-OPCVM confondus), l'industrie des fonds luxembourgeois a su bien défendre ses parts de marché.

Concernant le secteur bancaire, la CSSF<sup>15</sup> a évalué le résultat avant provisions à 5.770 millions d'euros à la fin décembre 2009, ce qui représente une hausse de 1,4% par rapport au 31 décembre 2008. Cette augmentation doit cependant être relativisée. Comme la CSSF a précisé, cette légère progression du résultat avant provisions est surtout liée à des variations de la juste valeur des titres détenus par les banques. La forte hausse en 2009 de ce type de revenus, qui évolue en fonction des marchés financiers, a ainsi su compenser une diminution considérable des revenus récurrents telles la marge d'intérêt et les commissions. Alors que la marge d'intérêts a baissé de 11,7%, les revenus de commissions ont diminué de 13,3% entre décembre 2008 et décembre 2009.

Il est d'ailleurs fort possible que le secteur ne retrouve plus son rythme de croisière qu'il a connu avant la crise, du moins au niveau des commissions. Qui plus est, il serait prématuré d'interpréter l'accalmie actuelle des marchés internationaux comme étant un signe d'une reprise définitive.

<sup>14</sup> OPCVM: ... en valeurs mobilières

<sup>15</sup> CSSF: Commission de surveillance du secteur financier

Tableau 1: Pertes et profits des banques (déc. 09/08)

| Profits et pertes des banques    |               |               |               |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Postes en millions d'EUR         | 12/2008       | 12/2009       | %             |
| Marge d'intérêts                 | 7,072         | 6,247         | - 11.7%       |
| Revenues de commissions          | 3.603         | 3.125         | - 13.3%       |
| Autres revenus nets              | - 528         | 729           | -             |
| <b>Produit bancaire</b>          | <b>10.147</b> | <b>10.100</b> | <b>- 0.5%</b> |
| Frais de personnel               | 2.403         | 2.391         | - 0.5%        |
| Autres frais généraux            | 2.056         | 1.940         | - 5.6%        |
| <b>Frais généraux</b>            | <b>4.459</b>  | <b>4.331</b>  | <b>- 2.9%</b> |
| <b>Résultat avant provisions</b> | <b>5.687</b>  | <b>5.770</b>  | <b>+ 1.4%</b> |

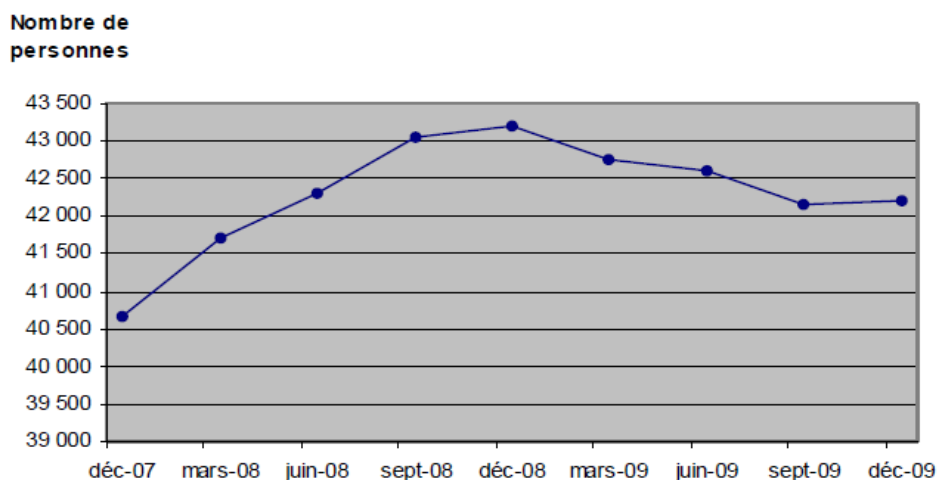
Source: CSSF

Concernant la somme des bilans des banques, celle-ci a connu une baisse quasi constante les neuf premiers mois de l'année, contractant de 906.801 millions en janvier 2009 à 785.388 millions d'EUR en octobre 2009. Depuis octobre la somme des bilans a de nouveau été en croissance, atteignant 792.642 millions en décembre 2009.

Les inquiétudes quant à une pénurie de crédits rampante, faisant régulièrement la une à l'étranger, notamment en Allemagne et en France, ne se sont pas confirmées jusqu'ici au Luxembourg. Selon les derniers chiffres de la Banque centrale, les activités en matière de crédits immobiliers ont repris vigueur en 2009. La BCL estime que l'évolution des flux va dans le sens d'un retournement du cycle de crédit immobilier. Ainsi, la progression annuelle des crédits, ayant entamé une tendance baissière depuis 2006, s'est inscrite en hausse en octobre 2009. Pour ce qui est des crédits aux entreprises, la Banque centrale estime les développements toutefois moins propices. Ainsi, une phase de forte hausse des crédits octroyés aux entreprises a été suivie par une période de croissance moins forte dès la fin 2008. Cette tendance négative s'est poursuivie en 2009. Nonobstant ce ralentissement des crédits octroyés aux entreprises, une crise réelle d'accès au financement demeure peu probable au Luxembourg pour le moment. En 2010, la BCL s'attend à une stabilisation des taux de croissance annuels.

La situation de l'emploi dans le secteur financier est moins favorable. Après avoir atteint un plafond historique en septembre 2008 (27.269 postes), l'emploi bancaire a graduellement baissé courant 2009, atteignant 26.420 postes en décembre 2009, soit une baisse de 785 postes sur un an. Le nombre de personnes employées par les professionnels du secteur financier (PSF) a également diminué en 2009.

Graphique 5: Evolution de l'emploi total dans les établissements surveillés  
(établissements de crédit + PSF)



Source: CSSF (Newsletter no. 109, février 2010)

De nombreuses incertitudes continuent à peser sur le secteur financier et, plus particulièrement, sur l'emploi. La vague de consolidations - fusions et restructurations - entamée avant la crise, s'est accélérée sous les effets de cette dernière, mais il est aujourd'hui encore trop tôt pour en déduire les conséquences exactes pour la place financière luxembourgeoise. Le fait que la Commission européenne semble encourager la renationalisation du secteur financier, en forçant les banques à céder des activités à l'étranger en contrepartie d'aides publiques reçues, est particulièrement inquiétant pour le Luxembourg, dont la place financière est presque entièrement sous contrôle de groupes bancaires étrangers. Ces derniers mois nous avons pu observer plusieurs cas où certaines banques ont été poussées à vendre leurs entités luxembourgeoises, pourtant profitables.

### Guerre de réputation

La crise ainsi que la pression sur les budgets des Etats qui en découle, ont éveillé de vieux réflexes de protectionnisme économique à travers le monde et particulièrement en Europe. Fin 2008 et surtout en 2009, les efforts de nos concurrents européens de rapatrier les capitaux de leurs ressortissants et de regagner des parts de marchés, se sont intensifiés en une guerre de réputation contre le Luxembourg. Ainsi, en France, pays qui partage l'essentiel du marché européen des fonds avec le Luxembourg, la fraude Madoff a servi de prétexte pour affirmer que la protection des investisseurs via des fonds luxembourgeois et la responsabilité des banques dépositaires au Luxembourg seraient plus faibles qu'ailleurs en Europe.

En matière de banque privée, la réputation du Luxembourg a souffert des attaques contre son secret bancaire, culminant avec l'inclusion du Luxembourg sur la liste grise de l'OCDE dressée en marge du G20 en avril 2009. Ces attaques n'ont pas cessé suite aux nombreuses signatures de conventions de non-double imposition selon les normes de l'OCDE. Le refus catégorique des Etats membres, lors du dernier Conseil Ecofin sous Présidence suédoise, de discuter en détail le paquet fiscal, qui comporte notamment une révision de la directive sur la fiscalité de

l'épargne, souligne la détermination de nos voisins de vouloir mettre fin au secret bancaire en forçant l'introduction d'un échange automatique d'informations.

## **Perspectives**

La tendance générale vers plus de sécurité et une diminution des risques financiers est une conséquence logique de la crise bancaire. Elle mènera à un dégonflement des bilans bancaires, à une augmentation de la pression réglementaire ainsi qu'à une simplification des instruments financiers. Par conséquent, les possibilités de développement et les marges de bénéfice de l'industrie financière mondiale se verront limitées de manière considérable.

En matière de crédit, il s'agira de gérer une contradiction dans les exigences adressées aux établissements de crédit: Pendant que le risque de défauts de remboursement de crédits - surtout au niveau des PME et des grandes firmes - augmente, la tendance générale semble vouloir à la fois imposer aux banques plus de fonds propres et les presser à augmenter les prêts à l'économie.

Toutes ces évolutions auront un impact certain sur la place financière luxembourgeoise dont le développement dépend de sa capacité d'exporter des services financiers. Suite à la tendance actuelle vers une harmonisation réglementaire accrue et vers une renationalisation du secteur financier, les filiales luxembourgeoises continueront à perdre de l'influence vis-à-vis de leurs maisons mères. Il sera de plus en plus difficile pour nos banques de se positionner au sein de leurs groupes. Les attaques incessantes contre la réputation de la place financière rendront cette tâche encore plus ardue.

Tout laisse à présager que les répercussions de la crise, tant au niveau de l'emploi qu'au niveau des résultats, se feront ressentir davantage au Luxembourg en 2010. Les revenus des banques se trouvent insécurisés, puisqu'il est incertain que les instituts de la place pourront à nouveau compenser une diminution des revenus de commissions, et éventuellement d'autres revenus nets, avec leurs marges d'intérêts. D'autant plus que la Banque centrale européenne rendra sous peu l'accès au crédit plus difficile et réduira, voire mettra fin à ses mesures exceptionnelles.

Une pression accrue sur les coûts, couplée à une diminution des revenus, peut évidemment aussi avoir des conséquences négatives sur le développement de l'emploi. Le Luxembourg, son économie et son budget d'Etat, devra s'adapter à un futur où sa place financière risque fort de ne plus générer les chiffres de croissance que nous avons connus ces dernières années - ni sera le principal moteur de l'emploi, comme ce fût le cas auparavant. Etant donné que la place financière représente plus d'un quart des recettes fiscales de l'Etat, un affaiblissement des revenus en provenance du secteur financier générera des moins-values significatives dans les caisses d'Etat.

Dans ce contexte de concurrence accrue et de possibilités de développement restreintes, le Luxembourg se doit d'élaborer une stratégie de fidélisation des clients. Mais il est tout aussi important de diversifier la clientèle en dehors de l'Union européenne. Moins la banque privée pourra compter sur le secret bancaire, plus elle

aura besoin de développer d'autres créneaux. La banque privée sera amenée à consolider son expertise dans le domaine de l'ingénierie financière et de la structuration patrimoniale et s'adapter davantage à une clientèle bien informée dont les exigences et les besoins en matière de gestion patrimoniale sont souvent liés à leur entreprise ou à leur société.

Concernant l'industrie des fonds, les consolidations prévues suite à l'introduction imminente de la directive "*UCITS4*"<sup>16</sup> et de la directive "*AIFM*"<sup>17</sup> représentent des opportunités pour le Luxembourg. Ainsi, le Luxembourg pourrait accueillir une grande partie des fonds alternatifs "*offshore*" souhaitant devenir "*onshore*" en se re-domiciliant sous un label UCITS. Afin d'éviter que des services de "*back office*" soient exportés dans des pays meilleur marché, le Luxembourg devra renforcer sa valeur ajoutée et étendre ses activités dans la chaîne de valeur, notamment dans le "*middle office*".

Finalement, le Luxembourg doit continuer à développer ou à ouvrir de nouvelles niches de compétence. Le développement de nouvelles initiatives en matière d'investissements (finance islamique, microfinance, écotechnologies, etc.) et la création de hubs et de plateformes spécialisées (pour les services de paiements, les services de règlement/compensation, etc.), n'en sont que quelques pistes.

---

<sup>16</sup> UCITS: Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities = Organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)

<sup>17</sup> AIFM: Alternative Investment Fund Managers (AIFM) = gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs

**Chapitre III**  
**LE MARCHE DU TRAVAIL**



## LES PRINCIPALES EVOLUTIONS AU NIVEAU DU MARCHÉ DU TRAVAIL

### 1 TENDANCES GENERALES ET PERSPECTIVES

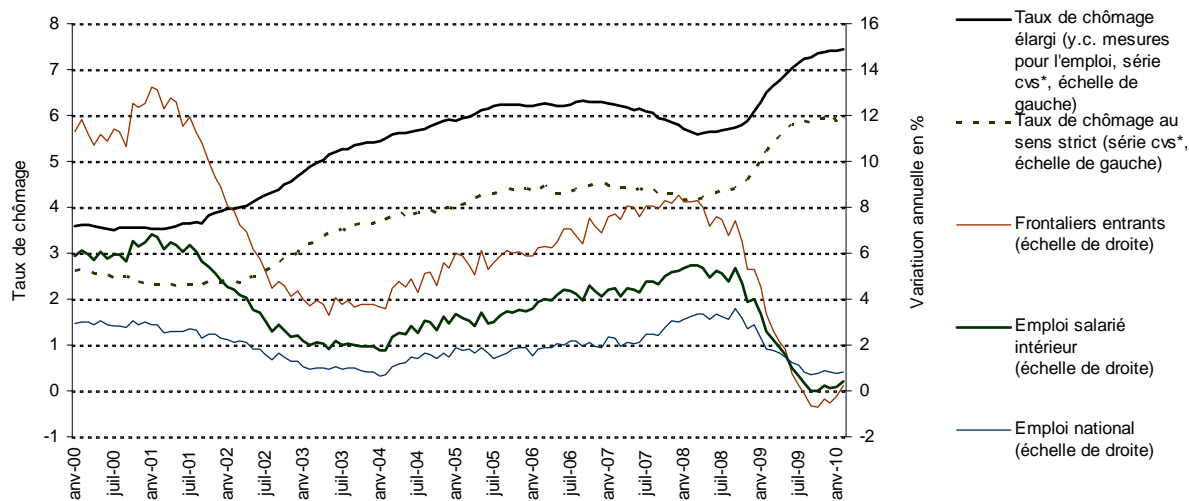
#### 11 L'évolution de l'emploi

Après la forte croissance de l'emploi au Luxembourg depuis une quinzaine d'années (près de 50%), le marché du travail luxembourgeois subit lourdement la crise économique déclenchée au courant de 2008.

Le CES rappelle qu'en 2005, l'emploi total au Luxembourg a dépassé pour la première fois la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) et cette tendance devrait perdurer toutes choses égales par ailleurs. Ce phénomène montre la dépendance du Luxembourg par rapport à la main-d'œuvre transfrontalière, étant donné qu'un taux d'emploi de 100% ne suffirait plus à occuper tous les postes existants. Pour comparaison, en 1995 un taux d'emploi de 78% "*seulement*" aurait suffi pour y arriver.

L'évolution favorable de l'emploi n'a cependant pas eu pour effet de réduire le chômage, qui est passé de 2,9% en 1995 à 4,7% en 2006 et 6,5% en 2010 (fin février). La forte progression du travail transfrontalier dans un marché du travail interrégional fortement concurrentiel, est une des explications primaires de ce phénomène. En effet, le nombre de chômeurs dans la Grande-Région (environ 600.000) dépasse de loin l'emploi intérieur du Luxembourg (environ 355.000).

Tableau 2: Emploi et chômage au Luxembourg de 2000 à 2009



Sources: STATEC, ADEM, IGSS

\* cvs: corrigé des variations saisonnières

Le graphique témoigne d'une baisse considérable du taux de croissance de l'emploi salarié intérieur depuis le début de la crise avec des taux qui devenaient même négatif en fin 2009 (après avoir atteint +1,3% sur un an au deuxième trimestre 2009, +2,4% encore au premier trimestre et +5% en moyenne en 2008). Les chiffres de

l'ADEM montrent que l'emploi intérieur total a légèrement augmenté entre février 2009 et février 2010 (354.924 contre 356.793).

Tableau 3: Emploi et population active

|  | jan-09         | fév-09         | jan-10         | fév-10         |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>1. Emploi intérieur</b>                             | <b>355 556</b> | <b>354 924</b> | <b>356 618</b> | <b>356 793</b> |
| salariés   | 335 168        | 334 533        | 335 686        | 335 825        |
| non salariés   | 20 388         | 20 391         | 20 932         | 20 968         |
| <b>2. Frontaliers nets (a-b-c)</b>                     | <b>136 720</b> | <b>136 233</b> | <b>136 131</b> | <b>136 331</b> |
| a. Frontaliers étrangers au Lux.                       | 147 785        | 147 298        | 147 413        | 147 613        |
| b. Frontaliers lux. à l'étranger                       | 700            | 700            | 700            | 700            |
| c. Fonctionnaires internationaux                       | 10 365         | 10 365         | 10 582         | 10 582         |
| <b>3. Emploi national (1-2)</b>                        | <b>218 836</b> | <b>218 691</b> | <b>220 487</b> | <b>220 462</b> |
| <b>4. Demandeurs d'emploi résidents <sup>(5)</sup></b> | <b>12 798</b>  | <b>13 006</b>  | <b>15 137</b>  | <b>15 222</b>  |
| <b>5. Population active (3+4)</b>                      | <b>231 634</b> | <b>231 697</b> | <b>235 624</b> | <b>235 684</b> |
| <b>6. Taux de chômage (4/5)</b>                        | <b>5,5%</b>    | <b>5,6%</b>    | <b>6,4%</b>    | <b>6,5%</b>    |

Source: IGSS, Statec

(5) Personnes sans emploi, résidentes sur le territoire national, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM.

## 12 L'évolution récente au niveau des secteurs

Au quatrième trimestre 2009, l'industrie affiche, avec -4,9%, la baisse de l'emploi la plus importante, suivie de la branche "*immobilier, location et services aux entreprises*" (-1,6%), des activités financières (-1,3%) et de la construction (-0,7%). Le recours au chômage partiel a amorti la destruction d'emplois étant donné que la chute de l'activité industrielle a atteint -30% sur la fin 2008 et au début 2009.

En considérant la dynamique créatrice de l'emploi, ce sont les services aux entreprises et les activités financières qui connaissent le ralentissement le plus brutal avec des taux négatifs aux troisième et quatrième trimestres 2009 contre des taux de croissance situés entre 6% et 8% durant cette même période en 2008. De manière générale, il n'y a que l'emploi dans l'agriculture et les autres activités de services (Administration publique, Education, Santé et action sociale, Services domestiques) qui reste orienté à la hausse avec respectivement +10,2% et +4,4% sur un an au quatrième trimestre 2009.

Tableau 4: Evolution de l'emploi salarié par branches

| <b>Emploi salarié par branche</b>                     | <b>2008 T3</b> | <b>2008 T4</b> | <b>2009 T1</b> | <b>2009 T2</b> | <b>2009 T3</b> | <b>2009 T4</b> |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <u>Nombre de personnes</u>                            |                |                |                |                |                |                |
| Agriculture, chasse, sylviculture, pêche, aquaculture | 1 984          | 1 944          | 1 956          | 2 061          | 2 131          | 2 144          |
| Industrie, y compris énergie                          | 37 276         | 37 481         | 37 051         | 36 382         | 35 988         | 35 651         |
| Construction  | 37 304         | 37 566         | 36 995         | 37 158         | 37 152         | 37 290         |
| Commerce, Horeca, Transports, Communications          | 83 295         | 84 043         | 83 577         | 83 922         | 83 834         | 83 936         |
| Activités financières                                 | 41 591         | 41 858         | 41 808         | 41 500         | 41 386         | 41 306         |
| Immobilier, location et services aux entreprises      | 55 510         | 54 689         | 54 011         | 54 000         | 53 862         | 53 649         |
| Autres activités de services                          | 73 258         | 74 673         | 75 658         | 76 804         | 76 188         | 77 938         |
| <b>Total</b>  | <b>330 219</b> | <b>332 254</b> | <b>331 056</b> | <b>331 828</b> | <b>330 541</b> | <b>331 915</b> |
| <u>Variation annuelle en %</u>                        |                |                |                |                |                |                |
| Agriculture, chasse, sylviculture, pêche, aquaculture | 4,7            | 1,3            | 3,7            | 4,5            | 7,4            | 10,2           |
| Industrie, y compris énergie                          | 1,3            | 0,9            | 0,1            | -2,1           | -3,5           | -4,9           |
| Construction  | 3,4            | 2,6            | 1,0            | 0,0            | -0,4           | -0,7           |
| Commerce, Horeca, Transports, Communications          | 4,5            | 4,2            | 2,6            | 1,5            | 0,6            | -0,1           |
| Activités financières                                 | 7,7            | 5,6            | 3,4            | 1,1            | -0,5           | -1,3           |
| Immobilier, location et services aux entreprises      | 8,5            | 6,0            | 2,4            | 0,2            | -1,9           | -1,6           |
| Autres activités de services                          | 3,5            | 3,9            | 4,2            | 4,7            | 4,0            | 4,4            |
| <b>Total</b>  | <b>4,9</b>     | <b>4,1</b>     | <b>2,4</b>     | <b>1,3</b>     | <b>0,1</b>     | <b>-0,1</b>    |

Source: STATEC, Comptes nationaux trimestriels

Il faut noter que le ralentissement de l'emploi dans les services aux entreprises est dû notamment à une baisse importante de l'emploi intérimaire (près de -30% sur un an aux premier et deuxième trimestres 2009). Cette chute a eu un impact non-négligeable sur l'évolution de l'emploi total. Pour l'industrie et la construction, qui occupent environ la moitié des travailleurs intérimaires, le constat est semblable. Notons finalement que la forte baisse du travail intérimaire s'est avant tout concentrée sur la fin 2008 et le début 2009 et que la situation s'est stabilisée à partir du deuxième trimestre 2009.

### 13 L'évolution du chômage et les caractéristiques des demandeurs d'emploi

Entre février 2009 et février 2010, le chômage a augmenté de 17%, alors que les offres d'emploi ont baissé de 9,7%. Il est à noter que l'emploi national affiche encore une légère hausse, alors que l'emploi transfrontalier est plus touché par les évolutions économiques défavorables. Ce fait n'empêche cependant pas le nombre de demandeurs d'emploi résidents d'augmenter de 2.216 unités sur cette même période.

En février 2010, le total des demandeurs d'emploi s'élève à 15.222 personnes, portant le taux de chômage à 6,5%. Pris au sens large, c'est-à-dire en y incluant les personnes qui bénéficient d'une mesure pour l'emploi, le chômage atteint 7,9% avec quelque 18.704 demandeurs d'emploi.

Tableau 5: Offres et demandes d'emploi

|        | Demandeurs d'emploi résidents <sup>(1)</sup> |        |       |             |                                    | CTR <sup>(2)</sup> |                    | Offres d'emploi <sup>(4)</sup> |             |
|--------|--|--------|-------|-------------|------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|-------------|
|        | Hommes                                       | Femmes | Total | Evolution % | Taux <sup>(3)</sup> de chômage (%) | Total              | dont non résidents | Total                          | Evolution % |
| sep-09 | 7590   | 5804   | 13394 | 3,7         | 5,7                                | 3225               | 1336               | 1139                           | 1,0         |
| oct-09 | 7868   | 6194   | 14062 | 5,0         | 5,9                                | 3270               | 1354               | 1221                           | 7,2         |
| nov-09 | 8072   | 6279   | 14351 | 2,1         | 6,1                                | 3349               | 1383               | 1064                           | -12,9       |
| déc-09 | 8482   | 6334   | 14816 | 3,2         | 6,3                                | 3393               | 1397               | 1073                           | 0,8         |
| jan-10 | 8763   | 6374   | 15137 | 2,2         | 6,4                                | 3427               | 1407               | 1386                           | 29,2        |
|        |  |        |       | 85          |                                    |                    |                    |                                | -36         |
| fév-10 | 8803   | 6419   | 15222 | 0,6         | 6,5                                | 3451               | 1427               | 1350                           | -2,6        |
|        |  |        |       | 2216        |                                    |                    |                    |                                | -145        |
| fév-09 | 7349   | 5657   | 13006 | 17,0        | 5,5                                | 2989               | 1212               | 1495                           | -9,7        |

Source: ADEM - Bulletin luxembourgeois de l'emploi n° 02/2010 février 2010

(1) Demandeurs d'emploi résidents: personnes sans emploi, résidentes sur le territoire national, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM

(2) Source: STATEC

(3) CTR non résidents/résidents: personnes non résidentes/résidentes bénéficiaires d'une décision de reclassement externe prise par la commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail en application des dispositions L. 551-1 et suivantes du Code du travail

(4) Offres d'emploi: postes vacants déclarés à l'ADEM par les employeurs et figurant dans les fichiers à la date du relevé statistique

Tableau 6: Répartition par âge et par durée d'inscription

|        | Mois  | -1   | 1-3  | 3-6  | 6-9  | 9-12 | >12  | Total |
|--------|-------|------|------|------|------|------|------|-------|
|        | Âge   |      |      |      |      |      |      |       |
| fév-10 | -26   | 429  | 653  | 731  | 237  | 149  | 467  | 2666  |
|        | 26-30 | 220  | 450  | 435  | 238  | 144  | 354  | 1841  |
|        | 31-40 | 332  | 739  | 838  | 419  | 376  | 1057 | 3761  |
|        | 41-50 | 262  | 615  | 724  | 439  | 308  | 1608 | 3956  |
|        | 51-60 | 107  | 261  | 356  | 232  | 226  | 1598 | 2780  |
|        | >60   | 3    | 10   | 20   | 17   | 19   | 149  | 218   |
|        | Total | 1353 | 2728 | 3104 | 1582 | 1222 | 5233 | 15222 |
|        | %     | 8,9  | 17,9 | 20,4 | 10,4 | 8,0  | 34,4 | 100   |

Source: ADEM - Bulletin luxembourgeois de l'emploi n° 02/2010 février 2010

- Le CES constate qu'au mois de février 2010, un tiers des chômeurs est inscrit depuis plus de 12 mois et qu'au total plus de 50% sont inscrits depuis plus de 6 mois. De manière générale, les personnes de plus de 40 ans sont plus touchées par le chômage de très longue durée que les jeunes générations (65% contre 35%).

La répartition par sexe montre que les femmes représentent environ 43% du chômage, aussi bien total que de longue durée.

La répartition par niveau de formation montre que près de 50% des chômeurs ne dépassent pas la scolarité obligatoire et que ceux qui ont un niveau de formation supérieur, représentent néanmoins 14%.

Le fait que les personnes faiblement qualifiées sont surreprésentées dans cette catégorie souligne l'importance de la formation dans la recherche d'emploi. Ainsi, la lutte contre le décrochage scolaire et l'offre de mesures de formation pertinentes aux demandeurs d'emploi qui présentent le plus de lacunes en matière d'éducation, prennent une importance particulière dans le combat du chômage, notamment de longue durée. Le fait que 60% des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM n'ont pas accompli leur dernière année scolaire au Luxembourg, pose un défi particulier dans ce domaine.

De même, l'existence d'une relation entre la formation initiale et la durée d'inscription ne fait aucun doute.

Tableau 7: Formation initiale et durée d'inscription

|              |         |          |          |          |           | 31 décembre 2009 |                |
|--------------|---------|----------|----------|----------|-----------|------------------|----------------|
| %            | <1 mois | 1-3 mois | 3-6 mois | 6-9 mois | 9-12 mois | >12 mois         | TOTAL          |
| 1. Niv. inf. | 10,6%   | 16,4%    | 14,4%    | 8,4%     | 8,5%      | 41,7%            | 100<br>(7.137) |
| 2. Niv. moy. | 10,6%   | 21,2%    | 19,9%    | 10,3%    | 9,3%      | 28,7%            | 100<br>(5.102) |
| 3. Niv. sup. | 11,4%   | 21,8%    | 22,0%    | 14,5%    | 11,4%     | 18,9%            | 100<br>(2.219) |
| 4. Non préc. | 18,1%   | 23,5%    | 17,0%    | 11,2%    | 5,6%      | 24,6%            | 100<br>(358)   |

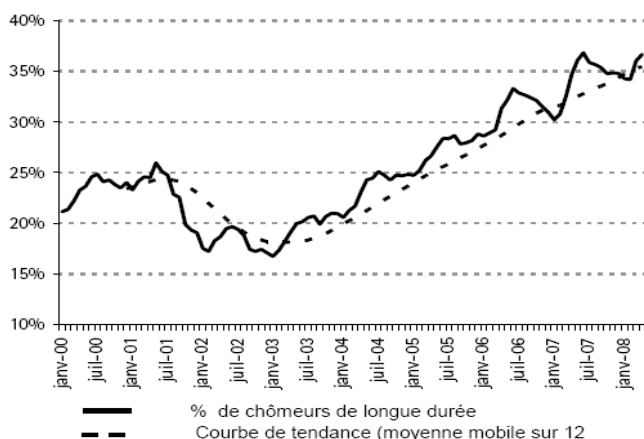
Source: ADEM

L'on remarque que la part des chômeurs de longue durée avec un niveau de formation inférieur dépasse de loin celle des chômeurs de niveau supérieur (41,7% contre 18,9%). Pour l'année 2008, ce lien était tout aussi apparent; le différentiel était déjà de 22,2 points de %.

- Le graphique 5 ci-après montre que la progression du chômage de longue durée a commencé à partir de janvier 2003. Le début de cette progression est à mettre en relation avec l'entrée en vigueur de la loi "*incapacité de travail et réinsertion professionnelle*" du 25 juillet 2002. Cette loi a provoqué à l'ADEM un accroissement continu de demandeurs d'emploi qui n'ont pas pu être reclassés en interne.

Au 31 décembre 2009, environ 13,5% (près de 2.000 personnes) des demandeurs d'emploi résidents ont le statut de travailleur à capacité de travail réduite. Si l'on y ajoute les personnes reconnues "*travailleurs handicapés*", le total des chômeurs ayant une employabilité réduite pour des raisons de santé s'élève à près de 2.900 personnes (19,4% des inscrits). Plus de 75% de ces demandeurs d'emploi sont des chômeurs de longue durée. Il faut préciser que dans les chiffres cités ne sont pas reprises les personnes bénéficiant d'une décision de reclassement externe qui ne résident pas sur le territoire national (1.400 personnes): en matière de la prise en charge par l'ADEM, elles sont assimilées aux demandeurs d'emploi résidents.

Graphique 6: Proportion de chômeurs de longue durée



Sources: ADEM/STATEC

- En ce qui concerne le chômage indemnisé, l'évolution montre un accroissement de 40% en moyenne en 2009 par rapport à 2008. En février 2010, 7.692 demandeurs d'emploi résidant au Luxembourg ont bénéficié de l'indemnité de chômage complet, soit une augmentation de 18,3% par rapport au mois de février de l'année passée.

Le CES rend attentif au fait que le total des demandeurs d'emploi à indemniser sera impacté par le fait que les travailleurs frontaliers pourront bénéficier des prestations de chômage à hauteur et selon les modalités prévues par leurs législations respectives et dont le financement devra être assuré par le Luxembourg pour une période pouvant atteindre 3 mois au maximum à partir du 1<sup>er</sup> mai 2010.

Tableau 8: Demandeurs d'emploi résidents bénéficiant de l'indemnité de chômage complet en fin de mois

|           | Demandeurs d'emploi résidents indemnisés <sup>(1)</sup> |        |       |             | dont personnes en mesure | non inclus les CTR non résidents indemnisés <sup>(2)</sup> |
|-----------|---|--------|-------|-------------|--------------------------|--|
|           | Hommes  | Femmes | Total | Evolution % |                          |  |
| moy. 2008 | 2539  | 2212   | 4751  | -0,1        | 366                      | 541  |
| moy. 2009 | 3901  | 2752   | 6653  | 40,0        | 404                      | 611  |
| sep-09    | 3917  | 2714   | 6631  | -1,9        | 458                      | 613  |
| oct-09    | 3959  | 2826   | 6785  | 2,3         | 432                      | 629  |
| nov-09    | 4098  | 2979   | 7077  | 4,3         | 439                      | 612  |
| déc-09    | 4343  | 3017   | 7360  | 4,0         | 356                      | 616  |
| jan-10    | 4517  | 3047   | 7564  | 2,8         | 360                      | 610  |
|           |   |        |       | 128         |                          |  |
| fév-10    | 4646  | 3046   | 7692  | 1,7         | 384                      | 608  |
|           |   |        |       | 1189        |                          |  |
| fév-09    | 3797  | 2706   | 6503  | 18,3        | 349                      | 604  |

Source: ADEM - Bulletin luxembourgeois de l'emploi n° 02/2010 février 2010

(1) Demandeurs d'emploi indemnisés - Demandeurs d'emploi résidents admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet conformément aux dispositions L. 521-1. et suivantes du Code du travail

(2) CTR non résidents indemnisés - Personnes non résidentes bénéficiaires d'une décision de reclassement externe prise par la commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail en application des dispositions L. 551-1. et suivantes du Code du travail et admises au bénéfice de l'indemnité de chômage complet

## 14 Les caractéristiques des offres et des demandes d'emploi

Un regard sur les caractéristiques des offres d'emploi montre notamment une baisse prononcée au niveau des postes du type "*employé de bureau*" recherchés, alors que la demande correspondante est en forte augmentation. Le même cas de figure, bien que moins prononcé, se retrouve pour les professions libérales et pour les techniciens, ainsi que pour les artisans et les ouvriers. Le CES note que les classifications utilisées par les services de l'ADEM ne correspondent pas nécessairement à celles utilisées dans les entreprises (exemples classification des artisans et ouvriers non qualifiés dans une même rubrique, vendeurs sans spécification...).

Tableau 9: Offres et demandes d'emploi non-satisfaites par secteur (stocks en fin de mois)

| Jan. 2009 – Jan. 2010<br>(en fin de mois)    | Offres non-satisfaites |              |             | Demandes non-satisfaites |               |              |
|--|------------------------|--------------|-------------|--------------------------|---------------|--------------|
|  | janv-09                | janv-10      | Variation   | janv-09                  | janv-10       | Variation    |
| Professions libérales, techniciens assimilés | 543                    | 424          | -119        | 1 160                    | 1 481         | 321          |
| Cadres administratifs sup.                   | 114                    | 63           | -51         | 210                      | 306           | 96           |
| Employés de bureau                           | 527                    | 348          | -179        | 1 935                    | 2 333         | 398          |
| Vendeurs                                     | 59                     | 93           | 34          | 1 278                    | 1 443         | 165          |
| Agriculteurs, forestiers, mineurs            | 18                     | 11           | -7          | 239                      | 256           | 17           |
| Transports                                   | 39                     | 14           | -25         | 523                      | 674           | 151          |
| Communications                               | 1                      | 0            | -1          | 6                        | 11            | 5            |
| Artisans et ouvriers                         | 271                    | 210          | -61         | 4 465                    | 5 249         | 784          |
| Horeca                                       | 152                    | 133          | -19         | 1 106                    | 1 299         | 193          |
| Autres services                              | 92                     | 54           | -38         | 1 735                    | 2 103         | 368          |
| Sans demande prioritaire                     | 0                      | 0            | 0           | 141                      | 67            | -74          |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>1 816</b>           | <b>1 350</b> | <b>-466</b> | <b>12 798</b>            | <b>15 222</b> | <b>2 424</b> |

Source: Comité de conjoncture, ADEM.

Un intérêt particulier revient à l'analyse des offres d'emploi déclarées, ventilées en fonction des secteurs d'activité des entreprises qui se sont adressées à l'ADEM.



Tableau 10: Postes déclarés et inscriptions (flux) selon le secteur d'activité des entreprises - moyennes mensuelles du 4<sup>ème</sup> trimestre (oct.-nov.-déc.)

|          |  | Inscriptions |             |             | Postes déclarés |             |             |
|----------|--|--------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|
|          | Moyennes du 4 <sup>e</sup> trimestre (octobre-novembre-décembre)           | 2007         | 2008        | 2009        | 2007            | 2008        | 2009        |
| <b>C</b> | <b>Industrie manufacturière</b>  | <b>65</b>    | <b>81</b>   | <b>69</b>   | <b>116</b>      | <b>82</b>   | <b>66</b>   |
| <b>F</b> | <b>Construction</b>  | <b>144</b>   | <b>157</b>  | <b>181</b>  | <b>102</b>      | <b>89</b>   | <b>98</b>   |
| 41       | Construction de bâtiments  | 41           | 50          | 63          | 24              | 16          | 24          |
| 42       | Génie civil  | 13           | 9           | 12          | 4               | 3           | 3           |
| 43       | Travaux de construction spécialisés  | 90           | 98          | 106         | 73              | 70          | 71          |
| <b>G</b> | <b>Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles</b>                 | <b>166</b>   | <b>177</b>  | <b>183</b>  | <b>155</b>      | <b>172</b>  | <b>141</b>  |
| <b>H</b> | <b>Transports et entreposage</b>   | <b>48</b>    | <b>57</b>   | <b>50</b>   | <b>64</b>       | <b>38</b>   | <b>38</b>   |
| <b>I</b> | <b>Hébergement et restauration</b>   | <b>189</b>   | <b>187</b>  | <b>215</b>  | <b>93</b>       | <b>85</b>   | <b>99</b>   |
| <b>J</b> | <b>Information et communication</b>  | <b>28</b>    | <b>29</b>   | <b>34</b>   | <b>68</b>       | <b>51</b>   | <b>54</b>   |
| 61       | Télécommunications   | 11           | 8           | 14          | 10              | 15          | 13          |
| 62       | Programmation, conseil et autres activités informatiques                   | 11           | 9           | 9           | 38              | 25          | 26          |
| <b>K</b> | <b>Activités financières et d'assurance</b>                                | <b>40</b>    | <b>69</b>   | <b>68</b>   | <b>226</b>      | <b>125</b>  | <b>97</b>   |
| 64       | Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite   | 24           | 44          | 46          | 170             | 84          | 67          |
| 65       | Assurance  | 4            | 5           | 7           | 14              | 18          | 10          |
| 66       | Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance                | 12           | 20          | 14          | 42              | 23          | 21          |
| <b>L</b> | <b>Activités immobilières</b>  | <b>7</b>     | <b>13</b>   | <b>12</b>   | <b>17</b>       | <b>16</b>   | <b>19</b>   |
| <b>M</b> | <b>Activités spécialisées, scientifiques et techniques</b>                 | <b>50</b>    | <b>47</b>   | <b>58</b>   | <b>209</b>      | <b>115</b>  | <b>116</b>  |
| 69       | Activités juridiques et comptables   | 18           | 16          | 23          | 102             | 59          | 53          |
| 71       | Activités d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et analyses techniques | 11           | 8           | 8           | 23              | 14          | 14          |
| 72       | Recherche développement scientifique                                       | 2            | 4           | 4           | 45              | 15          | 15          |
| 73       | Publicité et études de marché  | 5            | 9           | 13          | 11              | 7           | 10          |
| <b>N</b> | <b>Activités de services administratifs et de soutien</b>                  | <b>228</b>   | <b>303</b>  | <b>308</b>  | <b>251</b>      | <b>153</b>  | <b>149</b>  |
| 78       | Activités liées à l'emploi   | 157          | 225         | 216         | 182             | 79          | 95          |
| 81       | Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager                    | 59           | 59          | 73          | 28              | 35          | 18          |
| <b>O</b> | <b>Administration publique</b>   | <b>169</b>   | <b>130</b>  | <b>132</b>  | <b>37</b>       | <b>47</b>   | <b>42</b>   |
| <b>P</b> | <b>Enseignement</b>  | <b>4</b>     | <b>4</b>    | <b>4</b>    | <b>32</b>       | <b>44</b>   | <b>48</b>   |
| <b>Q</b> | <b>Santé humaine et action sociale</b>                                     | <b>80</b>    | <b>79</b>   | <b>79</b>   | <b>120</b>      | <b>134</b>  | <b>175</b>  |
| 86       | Activités pour la santé humaine  | 12           | 12          | 10          | 14              | 15          | 18          |
| 87       | Hébergement médico-social et social  | 15           | 19          | 17          | 16              | 18          | 23          |
| 88       | Action sociale sans hébergement  | 53           | 48          | 52          | 90              | 100         | 134         |
|          | <b>Moyenne mensuelle du 4<sup>e</sup> trimestre</b>                        | <b>1618</b>  | <b>1712</b> | <b>1844</b> | <b>1649</b>     | <b>1290</b> | <b>1296</b> |

Source: ADEM

Le nombre mensuel moyen des postes annoncés comme étant vacants au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre des années 2008 et 2009 sont pratiquement identiques: les volumes sont respectivement de 1.290 et 1.296 unités. Toutefois, ces niveaux sont de quelque 22% inférieurs aux enregistrements d'offres d'emploi opérés au cours de la même période de l'année 2007.

Les tassements, tant en chiffres absolus que relatifs, sont les plus marqués pour les activités financières et d'assurance (K), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (M) et les activités de services administratifs et de soutien (N). Seul le

secteur d'activité "*Santé humaine*" et "*action sociale*" (Q) se caractérise par des besoins d'embauches.

## 15 Les prévisions à court terme

La tendance générale sur le marché du travail indique une dégradation continue, quoique faiblissante avec un taux de chômage de 6,0% sur l'ensemble de 2009. En raison de la baisse prévue de l'emploi intérieur en 2010 (-0,5%), il pourrait atteindre 6,9% en 2010, 7,2% en 2011 et 7,3% en 2012. La baisse de l'emploi intérieur prévue en 2010 devrait néanmoins être suivie d'une hausse de près de 1% en 2011 et de 1,6% les trois années suivantes.

Alors que les frontaliers ont été particulièrement concernés par les créations d'emploi ces dernières années (entre 70 et 75% des postes créés ont été occupés par des frontaliers), ils sont aussi ceux qui sont le plus touchés par le ralentissement économique, ce qui est dû notamment au fait qu'ils sont fortement représentés dans les branches qui ont été touchées en premier par la crise (secteur financier, industrie manufacturière, travail intérimaire).

Cependant, l'emploi national ne devrait pas tarder à être affecté, c'est-à-dire baisser légèrement en 2010 et stagner en 2011. Ainsi, la reprise modérée prévue en 2011 devrait essentiellement concerner les frontaliers.

Tableau 11: Prévisions au niveau du marché du travail

|  | Code SEC | 2008   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------|--------|------|------|------|------|------|------|------|
|  |          | Niveau | %    | %    | %    | %    | %    | %    | %    |
| 1. Emploi intérieur, personnes (en milliers) |          | 348.8  | 4.7  | 1.2  | -0.5 | 1.0  | 1.6  | 1.6  | 1.6  |
| 2. Emploi, nombre d'heures travaillées       |          | ---    | 4.3  | -1.4 | -1.5 | 0.8  | 1.3  | 1.4  | 1.3  |
| 3. Taux de chômage BIT (%)                   |          | ---    | 4.8  | 6.0  | 6.9  | 7.2  | 7.3  | 7.0  | 6.5  |

Source: 11<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-duché de Luxembourg pour la période 2009-2014.

Même si en termes relatifs la baisse prévue de l'emploi est deux fois plus importante dans le secteur financier que dans les autres branches privées, en termes absolus les autres branches perdraient 3.500 emplois environ sur la seule année 2010, contre 1 000 emplois dans le secteur financier en cumul sur 2010 et 2011<sup>18</sup>.

Néanmoins, l'emploi du secteur financier pourrait continuer de baisser en 2012 alors que les prévisions ne vont qu'en 2011. Comparé à l'évolution de la valeur ajoutée en volume du secteur, cette tendance paraît logique au vu de la relation qui existe entre ces deux grandeurs. Il reste que l'emploi du secteur phare de l'économie luxembourgeoise risque d'être affecté par des changements au niveau du secret bancaire, des restructurations au niveau international, non encore annoncées, ou des perturbations supplémentaires sur les marchés financiers, qui pèseraient alors davantage sur les effectifs des filiales luxembourgeoises.

<sup>18</sup> Stateg: Note de conjoncture no.2 - 2009

## 16 Les facteurs qui ont amorti les pressions sur le marché du travail

- La baisse de l'activité a mis un certain temps à se répercuter sur les chiffres de l'emploi et du chômage. Au niveau de l'emploi, le travail intérimaire a été lourdement impacté mais ceci n'a eu que peu de répercussions sur le chômage, étant donné la forte proportion de travailleurs frontaliers dans cette branche.

En effet, le marché du travail intérimaire constitue un véritable marché transfrontalier. Ce caractère transfrontalier est encore accentué par le fait que la procédure du détachement est devenue un phénomène courant ce qui fait que les problèmes des entreprises situées à l'étranger se répercutent au niveau de la demande de travail intérimaire au Luxembourg. Toutes nationalités confondues, la proportion moyenne de frontaliers travaillant dans l'intérim dépasse de loin celle des résidents (environ 80% contre 20%), les travailleurs de nationalité française étant les plus nombreux. Un moindre recours au travail intérimaire ne se répercute donc pas de manière proportionnelle dans les statistiques sur le chômage.

- La réduction de la durée de travail - que ce soit par le biais d'une réduction des heures supplémentaires, par une augmentation des contrats à temps partiel ou par des prises de congés compensatoires en rapport avec le travail supplémentaire est une autre variable d'ajustement qui retarde la destruction d'emplois. Ainsi, la part du travail à temps partiel par exemple serait passée de 17,4% au premier semestre 2008 à 18,5% au second, pour atteindre 19,6% au début de 2009. Le remplacement de contrats de travail à temps plein par des contrats de travail à temps partiel produit cependant une baisse des volumes d'heures travaillées et il est synonyme de pertes de pouvoir d'achat pour les salariés concernés. Ceci touche particulièrement les salariés pour qui le fait de travailler à temps partiel n'est pas un choix délibéré. Ils représentaient 10% du total des salariés à temps partiel au Luxembourg en 2008 contre 20% en Europe).
- Le dispositif du chômage partiel a également été largement utilisé pour limiter les dégâts à l'intérieur des nombreuses entreprises en difficulté. En 2009, le nombre de demandes pour chômage partiel a été de 129 en moyenne par mois, contre 8 en moyenne en 2008. La plupart des demandes ont été effectuées pour des raisons conjoncturelles (50%), mais également pour des raisons de lien de dépendance économique (35,5%) et structurelles (14,5%). Le CES fait remarquer néanmoins que toutes les demandes introduites et accordées en prévision d'une détérioration du climat d'affaires n'ont pas donné lieu à une situation de chômage partiel et les chiffres avancés ci-dessus doivent donc être relativisés en conséquence.

En 2009, quelque 9.000 personnes étaient concernées par le chômage partiel en moyenne par mois. L'industrie est la branche la plus concernée avec 16% des travailleurs industriels qui furent à un moment ou un autre au chômage partiel. Si toutes ces personnes avaient perdu leur occupation, l'emploi industriel aurait baissé de 14% au premier et de 22% au second trimestre. L'impact sur le chômage aurait bien sûr été moindre étant donné que ce concept ne tient compte que de la population résidente.

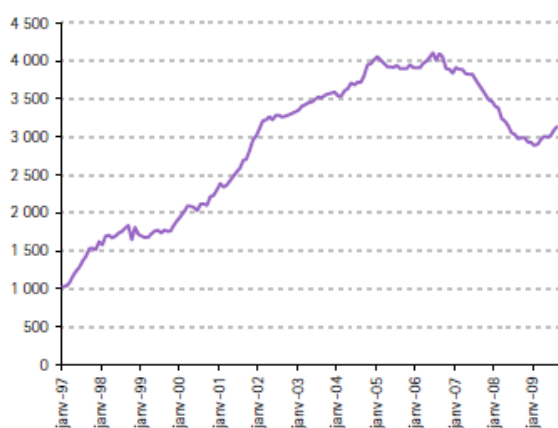
Au total, quelque 5 millions d'heures ont été chômées sur les neuf premiers mois de 2009 contre 508.872 sur l'ensemble de l'année 2008. Extrapolé sur toute l'année 2009, quelque 7,5 mio. d'heures seraient perdues sur l'ensemble de l'année. Cela représenterait une réduction de la durée moyenne de travail pour l'économie dans son ensemble de quelque 1,5%.

Sur la fin de 2009, le recours au chômage partiel commence néanmoins à se stabiliser et le nombre de personnes concernées diminue peu à peu à travers la plupart des branches (à l'exception des entreprises de transport et d'entrepôt). Dans l'industrie, le nombre de personnes concernées baisse également, à l'exception de la fabrication de machines et d'équipements et de l'industrie automobile.

- En 2007, l'on a observé une diminution de 2,9% de l'effectif moyen des personnes affectées à une mesure pour l'emploi et la décroissance s'est accentuée en 2008 avec -24,3%. Ensuite, le nombre de personnes bénéficiant de mesures pour l'emploi est reparti sur une tendance ascendante à partir du 3<sup>ème</sup> trimestre 2009.

Le plafonnement du taux de chômage au sens strict est donc à mettre également en relation avec la hausse récente du nombre de personnes engagées dans une mesure pour l'emploi. En effet, ces dernières avaient reculé en 2007 lors du remplacement des contrats d'auxiliaire temporaire (CAT) et des stages d'insertion en entreprise (SIE) par des contrats d'appui-emploi (CAE) et des contrats d'initiation à l'emploi (CIE). Ce n'est qu'à partir du troisième trimestre 2009 que les mesures pour l'emploi connaissent à nouveau un afflux grandissant. Il faut cependant remarquer que ce sont surtout les mesures pour demandeurs d'emploi non-indemnisés par l'ADEM et prises en charge par des associations sans but lucratif (MS) et les mises au travail temporaire (ATI) qui expliquent cette évolution (cf. tableau ci-après).

Graphique 7: Evolution du nombre de personnes en mesures



Source: Statec

La répartition entre les différentes mesures est la suivante:

Tableau 12: Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi en fin d'année

| Mesures           | CAT PR      | CAT PU      | SIE         | SRP      | FORMA      | Dont AP   | PA        | MS         | MT        | ATI        | CAE        | CIE       | Total       |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-------------|
| déc. 07           | 216         | 276         | 153         | 357      | 503        | 281       | 99        | 775        | 228       | 339        | 86         | 342       | 3.374       |
| déc. 08           | 0           | 1           | 0           | 280      | 416        | 257       | 104       | 846        | 225       | 390        | 140        | 429       | 2.830       |
| déc. 09           | 0           | 0           | 0           | 362      | 409        | 280       | 120       | 955        | 250       | 484        | 187        | 430       | 3.197       |
| <b>Var. 09-07</b> | <b>-216</b> | <b>-276</b> | <b>-153</b> | <b>5</b> | <b>-94</b> | <b>-1</b> | <b>21</b> | <b>180</b> | <b>22</b> | <b>145</b> | <b>101</b> | <b>88</b> | <b>-177</b> |

Sources: Comité de conjoncture, ADEM

- CAT PR (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur privé) – pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active (inclus Contrat de Stage-Initiation (SI))
- CAT PU (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur public) – pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans le secteur public pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active (inclus la Division d'Auxiliaire temporaire (DA))
- SIE (Stage d'Insertion en Entreprise) - pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur (inclus Stage de Préparation en entreprise (SP))
- SRP (Stage de Réinsertion Professionnelle) - pour demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur
- FORMA - mesures de formation réalisées afin de permettre une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (y compris l'apprentissage des adultes)
- AP (Apprentissage pour adultes) - personnes enregistrées à l'ADEM, à la charge du Fonds pour l'Emploi, suivant des cours de formation dans le cadre de l'apprentissage pour adultes préparant aux certificats - certificat d'initiation technique et professionnelle (CITP) - certificat de capacité manuelle (CCM) - certificat d'aptitude technique et professionnelle (CATP)
- PA (Pool des Assistants) - pool de personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements post primaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif
- MS (Mesures Spéciales) – pour demandeurs d'emploi non-indemnisés par l'ADEM, pris en charge par des associations sans but lucratif
- MT (Mises au Travail) – occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés
- ATI (Affectation Temporaire Indemnisée) - mise au travail temporaire organisée par le SNAS
- CAE (Contrat appui-emploi) – pour jeunes demandeurs d'emploi de moins de trente ans accomplis recevant une initiation et/ou une formation pratique et théorique en vue d'augmenter leurs compétences et faciliter leur intégration sur le marché du travail.
- CIE (Contrat d'initiation-emploi) - pour jeunes demandeurs d'emploi de moins de trente ans accomplis recevant une formation pratique facilitant l'intégration sur le marché du travail y compris les CIE-EP

Le CES est conscient que les mesures pour l'emploi mises en œuvre par l'ADEM sont très diverses, mais elles poursuivent néanmoins toutes un but commun, à savoir faciliter l'accès au marché du travail et augmenter les compétences générales personnelles et professionnelles des bénéficiaires.

Etant donné que le CES a, depuis de longues années, insisté pour qu'une évaluation systématique et permanente de ces mesures soit mise en place, il ne peut qu'appuyer les travaux lancés dans le cadre d'une convention conclue entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et le CEPS pour remédier au manque d'informations dans ce domaine et garantir une efficacité maximale de ces mesures.

De même, le CES soutient toute initiative visant à améliorer les statistiques pouvant être utiles au niveau du suivi des évolutions ayant lieu sur le marché du travail. Ainsi, les statistiques recueillies au moment de l'affiliation au Centre commun de sécurité sociale, qui comprennent notamment le type du contrat, le lieu du travail et le code CITEP (Classification internationale: type des professions) de la profession exercée, nécessiteraient des mises à jour régulières au niveau des flux, mais également au niveau du stock. Sans ces mises à jour régulières, les données recueillies ne sont pas d'une grande utilité et ne permettent pas d'identifier les mutations qui s'opèrent sur le marché du travail.

Une évaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg faite par le Ceps/Instead<sup>19</sup> en octobre 2006 soulevait également autant de questions qu'elle donnait de réponses à ce sujet. Le CES voudrait que les moyens mis en œuvre soient en permanence adaptés aux objectifs poursuivis, qu'il s'agisse de mesures spécifiques "*anti-crise*" ou de mesures plus générales.

- Outre les mesures précitées, les initiatives syndicales et communales pour l'emploi proposées, notamment par les associations Objectif Plein Emploi, Forum pour l'Emploi et ProActif<sup>20</sup>, offrent des formations visant la réinsertion des demandeurs d'emploi, et plus spécifiquement, des chômeurs difficiles à placer. Elles permettent ainsi de venir en aide aux personnes qui ont du mal à intégrer le marché primaire de l'emploi en leur proposant une formation et un travail adaptés à leur capacités et leur permettent de ne pas se retrouver dans l'inactivité.

Dans ce contexte, le **groupe patronal** réitère ses critiques à l'égard des initiatives sociales en faveur de l'emploi. Si l'idée de base d'activer les demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché du travail par un accompagnement social spécifique et une formation de base pour augmenter leur employabilité peut paraître attrayante, il n'en reste pas moins que la réussite des initiatives en termes de réintégration professionnelle effective est extrêmement faible en comparaison avec les moyens financiers faramineux y consacrés. Par ailleurs, le problème de la concurrence déloyale aux entreprises du secteur marchand reste posé, alors que les "*secteurs délaissés par l'économie*" ou encore les "*travaux de faible envergure*" auxquels les initiatives auraient théoriquement dû se cantonner selon leurs protagonistes n'ont jamais été définis, malgré les efforts déployés au Comité permanent de l'emploi.

D'après le **groupe salarial**, au Luxembourg, les initiatives sociales en faveur de l'emploi actuellement en place ont largement contribué à exploiter de manière systématique de nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des nouveaux besoins locaux en y associant des groupes cibles très éloignés du marché du travail. Ces initiatives sont souvent complémentaires aux activités du secteur marchand. Elles prennent en charge des besoins dont la satisfaction n'est pas rentable pour

<sup>19</sup> CEPS/INSTEAD: "*Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg*" – Rapport final pour le compte de l'ORPE et du Ministère de l'Emploi, octobre 2006.

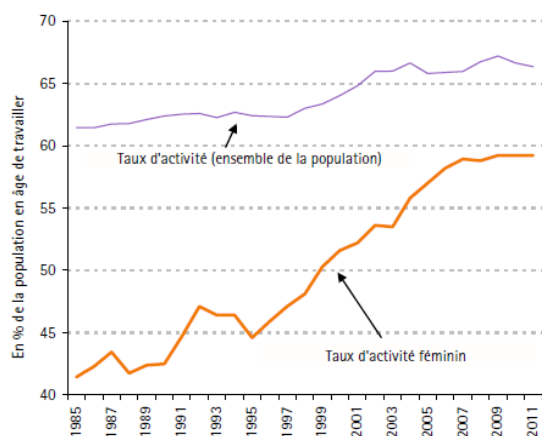
<sup>20</sup> A côté de ces 3 initiatives prédominantes, il existe des structures de moindre taille, mais qui occupent néanmoins un rôle important dans le domaine visé, avec notamment les initiatives fonctionnant sous l'égide de la Ville de Dudelange et de l'Office social de la Ville d'Ettelbruck, Eng nei Schaff asbl, Défi-job asbl, ICOPA asbl RTPH, Colabor s.c. etc...

l'économie marchande, mais qui ne sont pas non plus satisfaits par le secteur public. Les initiatives sociales en faveur de l'emploi représentent ainsi un véritable troisième pilier de l'économie. Outre l'emploi généré, elles créent indéniablement de la richesse, surtout si l'on considère la richesse comme un apport à la qualité de vie, au bien-être. Le groupe salarial souligne l'importance de la prise en charge par l'Etat des frais liés à l'intégration respectivement la réintégration dans le monde du travail de ces catégories de personnes très éloignées de la vie active.

Dans un esprit de compromis, le **groupe des représentants nommés directement par le Gouvernement** demande au Gouvernement de procéder à une triple analyse rigoureuse: premièrement à une évaluation de la valeur nette créée du point de vue de la comptabilité nationale; deuxièmement une analyse coûts bénéfices par rapport aux instruments classiques de politique de l'emploi; finalement une analyse micro-économique des effets de ces projets en vue de déterminer les éventuelles distorsions de concurrence qu'elles occasionneraient.

- Enfin, la hausse du chômage est également contenue en partie par un plafonnement du taux d'activité. Ce plafonnement s'expliquerait par un retrait de travailleurs du marché du travail, ce qui constitue une réaction normale face à une situation de récession ou de ralentissement économique, observée à la fois au début des années '80, au milieu des années '90 et suite à la dernière phase de croissance molle entre 2002 et 2005. Depuis 1995, le taux d'activité féminin augmente quasiment sans interruption, sans avoir été touché par la phase de croissance molle du début des années 2000. Actuellement, du fait de la gravité du recul de l'emploi, le STATEC prévoit toutefois un plafonnement du taux d'activité féminin sur les années 2009-2011, à quelque 59%.

Graphique 8: Taux d'activité



Source: STATEC

## **2 L'ADMINISTRATION DE L'EMPLOI (ADEM)**

A titre préliminaire, le CES tient à souligner qu'une adaptation de la loi de 1976 s'impose, notamment au vu de l'organigramme et du rapport d'activités de l'ADEM 2008, qui montrent l'inadéquation entre cette loi, les structures de l'administration et la situation de l'économie et du marché du travail luxembourgeois.

Le CES est d'avis que l'ADEM doit être dotée d'une gouvernance permettant d'exécuter efficacement ses missions et les objectifs de la politique de l'emploi qui lui ont été assignés et permettant d'allouer rapidement les ressources humaines et budgétaires disponibles en conséquence. Sans vouloir préjuger de la forme juridique que prendra l'ADEM dans le futur, le CES plaide pour une réforme qui lui donne les moyens à la hauteur des aspirations et ce notamment en relation avec la flexibilité et la réactivité nécessaires au niveau des services à prester.

Dans le présent avis, le CES émet certaines recommandations visant le court terme et devant être mises en œuvre de manière urgente pour faire face aux répercussions de la crise économique sur l'emploi et le chômage. D'autres recommandations visent plutôt le moyen et le long termes, sans toutefois prétendre à être exhaustives au niveau des réformes structurelles nécessaires pour améliorer le fonctionnement de l'ADEM.

Dans cette optique, il convient dans un premier temps de fixer le rôle et les missions que l'ADEM doit remplir, ainsi que son fonctionnement.

### **21 Le rôle de l'ADEM**

Fondamentalement, le rôle de l'ADEM consiste à faire en sorte que les demandes d'emplois et les offres d'emplois puissent se rencontrer de manière satisfaisante. Le CES est d'avis que l'évolution du chômage est surtout tributaire de la création d'emplois et de leur préservation et qu'il revient à l'ADEM notamment un rôle crucial dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi dites "*actives*" en vue d'un retour rapide à l'emploi.

Si l'ADEM doit essayer de satisfaire, dans la mesure du possible, les besoins des employeurs en personnel qualifié, il n'en reste pas moins que son rôle de service public la charge de trouver également des voies de réintégration professionnelle pour les demandeurs peu ou pas qualifiés. Dans cette optique, une approche par compétences pourrait se révéler une piste intéressante à mettre en œuvre.

### **22 Les ressources humaines de l'ADEM**

Le CES estime primordial d'allouer à l'ADEM les effectifs nécessaires en vue d'accomplir ses missions de manière convenable. En effet, ces dernières années, toutes les nouvelles lois pour lutter contre le chômage prévoient une prise en charge individualisée des concernés, sans que les effectifs du personnel de l'ADEM n'aient été adaptés à ces nouvelles missions.



Selon le rapport de l'OCDE,

*" - le service public de l'emploi au Luxembourg assuré par l'ADEM a toujours été de loin le moins bien financé en comparaison avec les services publics de l'emploi des pays de référence (Finlande, Suède, Suisse, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Autriche). Ce financement insuffisant est la cause directe du mauvais fonctionnement de l'ADEM faute de personnel. Déjà en 2005, les placeurs du Service de placement de l'ADEM étaient responsables en moyenne de plus de 500 dossiers de demandeurs (y compris ceux qui participaient à une mesure d'emploi) à un instant donné".*

Selon ce même rapport, *"l'ADEM doit se rapprocher d'une norme de 100 demandeurs par placeur ou autre conseiller en contact direct avec les clients"*.

Vu l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi depuis octobre 2008, l'inadéquation du nombre des placeurs par rapport au volume de travail quotidien n'a pu que s'accroître.

Par conséquent, même si les 35 embauches projetées avaient lieu dans les prochaines semaines, ce que le CES approuverait évidemment, elles seraient encore insuffisantes pour résoudre cette inadéquation.

Le CES tient à réitérer qu'au vu des missions supplémentaires que l'ADEM s'est vu attribuer ces dernières années et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, il est indispensable de la doter des moyens conséquents, à la fois en termes de personnel, y compris la formation continue, qu'en termes d'infrastructures.

Dans ce contexte, le CES tient à relever également l'absolue nécessité pour l'ADEM de se doter de procédures de recrutement permettant d'embaucher des personnes disposant des profils professionnels adaptés, afin de remplir les missions incombant aux placeurs.

De manière générale, un découplage interne entre les services de l'ADEM ayant des missions qui se recoupent autour de l'encadrement des demandeurs d'emploi est nécessaire afin d'assurer un meilleur suivi des dossiers.

Par ailleurs, le CES salue la création projetée de trois nouvelles agences régionales de l'Administration de l'emploi à Differdange, Dudelange et Wasserbillig qui ouvriront leurs portes en juin 2010.

## **221 Le recrutement et la formation des placeurs**

Le CES estime que le placeur doit en permanence être au courant des besoins des entreprises. Par conséquent, il faut qu'ils soient expérimentés et proches des entreprises.

A l'intention des agents de l'ADEM et notamment des nouvelles recrues, le CES souligne la nécessité de faire assurer par des structures spécialisées des formations concernant les spécificités juridiques, économiques et sociales du Luxembourg, assorties de stages pratiques.

Le cœur de métier d'un service de l'emploi est l'intermédiation du marché du travail. Le CES préconise que la formation des placeurs à ce métier très spécifique se fasse dans le cadre de conventions de coopération avec les services publics de l'emploi des pays limitrophes qui disposent de structures de formation adéquates ("*HdBA-Hochschule der Bundesagentur für Arbeit*" et les centres de ressources/compétences du Pôle Emploi).

D'ores et déjà, cette collaboration existe et des outils communs sont utilisés: des échanges d'information sur le marché du travail se font au sein du réseau EURES et une collaboration est en phase de réalisation dans le cadre du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (prise en charge partielle des indemnités de chômage versées aux travailleurs frontaliers).

## **222 L'adaptation du rôle du placeur**

Actuellement, la fréquence des rendez-vous avec les demandeurs d'emploi et le nombre limité de placeurs entraînent deux conséquences:

### **1) Les rendez-vous occupent une grande partie du travail des placeurs leur laissant peu de temps d'aller à la rencontre des entreprises.**

Depuis des années, les contacts entre placeurs et employeurs sont largement déficients. Les employeurs se plaignent de recevoir des assignations non pertinentes qui souvent n'arrivent que tardivement, ce qui leur fait perdre du temps et peut expliquer en partie leur réticence à déclarer leurs postes vacants.

Pour corriger ceci, le CES propose<sup>21</sup> d'établir un système de mesure des résultats qui valorise les retours à l'emploi au lieu de valoriser les assignations en tant que telles. Comme dans le modèle néo-zélandais, l'on pourrait prendre comme mesure les retours à l'emploi d'une certaine durée (trois mois en Nouvelle-Zélande). Au Luxembourg, les périodes d'affiliation au CCSS pourraient servir de mesure dans ce contexte. La condition de durée évite de valoriser les placements trop courts.

Aux yeux du CES, il serait souhaitable en outre d'avoir un retour d'information sur la qualité des assignations directes reçues et sur le rapport entre assignations suivies/non suivies d'embauche, notamment pour celles qui ont trait au retour à l'emploi.

Par ailleurs, une collaboration étroite devrait exister entre les placeurs et les consultants (cf. point 223).

---

<sup>21</sup> reprises du rapport précité de l'OCDE.

## **2) Les rendez-vous fréquents mais courts ne permettent pas un entretien approfondi avec le demandeur d'emploi.**

Le CES estime néanmoins que ces rendez-vous devraient au minimum servir à contrôler les démarches effectuées par le demandeur d'emploi, à le conseiller sur la stratégie de recherche et à présenter les services moins connus de l'ADEM.

Ces rendez-vous se limitant à un simple pointage doivent être complétées, par des entretiens plus complets de suivi, d'accompagnement et de guidage concret du demandeur d'emploi, ayant lieu à un rythme moins soutenu, mais avec une durée plus longue.

Seul ce genre d'entretien permet de sélectionner les demandeurs assignés à une offre d'emploi, choisir le demandeur qui bénéficiera d'un emploi aidé du type CAE/CIE, analyser les retours d'information des employeurs et décider quand il faut proposer une sanction pour refus d'emploi, négocier avec les demandeurs des attentes professionnelles plus réalistes, etc.

### **223 La voie des consultants à privilégier**

Le CES est d'avis qu'à côté de l'augmentation du nombre de personnel, l'ADEM devra nécessairement revoir toutes ses procédures et voies de fonctionnement internes pour pouvoir rapidement répondre aux besoins de l'économie et des demandeurs d'emplois.

A côté des placeurs, le recours aux consultants en contact avec les entreprises a sans doute été une tentative de solution. Une collaboration étroite devrait donc exister entre le consultant et le placeur. Or il semble que le système actuel de collaboration entre placeurs et consultants (cellule avec un consultant pour 3 placeurs) fonctionne mal. Il a accentué le manque de contact entre placeurs et employeurs. Le temps consacré à la prospection par les placeurs est quasiment nul.

Les consultants améliorent le service de l'ADEM pour les entreprises, mais ne s'occupent que rarement des chômeurs difficiles ou très difficiles à placer (à l'exception des demandeurs d'emploi handicapés).

Aux yeux du CES, il convient d'améliorer l'interconnexion entre les placeurs et les consultants de sorte à optimiser l'offre de services de l'ADEM, tant dans l'intérêt des entreprises que des demandeurs d'emploi. Les consultants constituent en effet un contact privilégié entre l'entreprise et l'ADEM et peuvent contribuer à améliorer la compréhension mutuelle, alors que leurs informations et connaissance du terrain devraient être mieux utilisées par les placeurs.

Le CES souligne l'importance des démarches du consultant pour comprendre les besoins des employeurs et pour être en mesure d'adapter et d'ajuster les services proposés par l'ADEM dans le cadre du service placement. Ces démarches servent également à motiver et persuader les employeurs potentiels à collaborer avec l'administration de l'emploi.

Le consultant apparaît comme un outil efficace pour l'ADEM et un atout tant pour le demandeur d'emploi que pour les entreprises concernées. Leur nombre est cependant insuffisant pour couvrir tous les secteurs d'activité.

En effet, la saisine du consultant par le demandeur d'emploi se fait sur base volontaire et non obligatoire. Le demandeur d'emploi inscrit peut contacter le consultant du secteur économique recherché en vue de préparer ses démarches de recherche d'emploi. En revanche, le demandeur d'emploi doit se présenter chez son placeur régulièrement, en principe toutes les trois semaines.

Le CES constate que les consultants sont particulièrement appréciés auprès des entreprises et qu'ils semblent assez bien remplir le rôle d'intermédiaire avec le monde économique qui leur était initialement dévolu. Or, force est de constater que les consultants devront plus que par le passé être intégrés dans le cœur du fonctionnement de l'ADEM.

## **23 L'ADEM et les demandeurs d'emploi**

### **231 L'encadrement des demandeurs d'emploi**

#### **2311 Le reclassement dans une catégorie**

Dans le contexte de l'encadrement du demandeur d'emploi, il semble que les demandeurs d'emploi soient classés dans différentes catégories en fonction de leur degré de compétences.

D'une part, le rapport d'activités de l'ADEM révèle que l'aide offerte par l'ADEM s'applique à différentes catégories:

- les jeunes, qui quittent l'école sans diplôme et qui devraient être réorientés avant tout vers des études scolaires, voire l'apprentissage initial;
- les demandeurs dont le profil correspond en principe aux besoins du marché du travail et qui sont à la recherche de l'offre d'emploi correspondante;
- celles qui, grâce à une assistance minimale consistant par exemple à améliorer leurs techniques de recherche d'emploi, augmentent leurs chances d'intégrer le marché du travail à court, voire moyen terme;
- celles pour lesquelles l'ADEM détecte des déficiences rendant nécessaire un encadrement et un suivi personnalisés en vue d'augmenter leur employabilité à moyen, voire long terme (dont notamment les mesures pour l'emploi);
- celles qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi indépendamment de la situation économique et qui pourront être guidées vers des activités socio-économiques.

D'autre part, à la lecture du rapport de l'OCDE, on comprend que les demandeurs d'emploi sont également classés dans différentes catégories en fonction de leur degré d' "*employabilité*"<sup>22</sup>.

Cette catégorisation n'est pas exempte de dangers, le plus important étant une stigmatisation injuste et inefficace de certains demandeurs d'emploi. Le risque de stigmatisation est d'autant plus grand que les services compétents souffrent d'un manque de personnel.

De plus, toute classification présente un risque de subjectivité dans le chef de l'opérant. Ainsi, le classement dans l'une ou l'autre catégorie pourra donc être différent selon le placeur rencontré. Le demandeur d'emploi mal classé pourrait alors se voir proposer des mesures inadaptées et doit donc avoir un moyen de contester la catégorie dans laquelle il est classé.

Par conséquent, le CES demande un bilan des techniques d'encadrement utilisées, ainsi que des mesures d'activation en découlant, ce y compris la convention d'activation individualisée. Ce bilan devra, le cas échéant, induire les mesures législatives qui s'imposent.

### **2312 Les propositions de formations**

#### **– Analyser l'efficacité des mesures de formation**

Il existe un certain nombre d'aides et de formations diverses (bilan de compétences, bilan d'insertion professionnelle, etc.), qui peuvent être proposées aux demandeurs d'emploi. De manière générale, le CES demande une analyse de l'efficacité de ces mesures, afin de les adapter aux besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi.

#### **– Privilégier les formations à la carte**

Les formations organisées sont de trois types:

- les formations "*qualifiantes*" exclusivement mises au point pour les besoins spécifiques des entreprises et conjointement avec elles, ayant pour but l'insertion ou la réinsertion professionnelle des chômeurs, mesures complémentaires;
- les formations "*pool*" organisées à l'intention d'un secteur suivant leur demande, mais sans qu'il y ait une liste d'employeurs concrets (agent de fabrication,...);
- les formations destinées à augmenter l'employabilité générale des demandeurs d'emploi (informatique, test d'embauche,...).

---

<sup>22</sup> L'employabilité est la capacité d'un salarié à conserver ou obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre fonction, à son niveau hiérarchique ou à un autre niveau

Le CES demande d'améliorer les formations "*qualifiantes*"<sup>23</sup> et "*pool*" de sorte à ce que:

- le public cible soit élargi au maximum, ce qui implique que le choix de la langue d'enseignement doit tenir compte des connaissances linguistiques des personnes concernées;
- la priorité soit donnée à ces formations à la carte, c'est-à-dire des formations de demandeurs d'emploi après constatation d'une pénurie de main-d'œuvre dans un secteur déterminé (formation "*pool*"), voire même de demandeurs d'emploi sur demande d'une entreprise (formation "*qualifiante*"). Pour ce dernier type de formation, le CES estime que les demandeurs d'emploi, présélectionnés en concertation avec l'entreprises concernée, ayant réussi la formation en question, doivent bénéficier d'une embauche garantie pour autant que leur nombre ne dépasse pas celui des postes disponibles;
- un suivi des personnes ayant bénéficié de ces formations soit assuré à long terme. L'efficacité de ces formations ne sera réelle que si elles permettent aux bénéficiaires d'entrer et de rester durablement dans une entreprise.

### **2313 Donner les moyens pour une réelle mobilité**

Dans un contexte de retour à l'emploi, notamment de chômeurs (ou de personnes au foyer rentrantes), le CES s'interroge sur la pertinence et l'efficacité des offres de formation continue actuelles ainsi que sur leur adéquation avec les besoins d'une économie de services à haute valeur ajoutée par rapport à ceux des salariés faiblement qualifiés ou âgés.

Actuellement, le demandeur indemnisé doit être disponible pour le marché du travail ce qui le prive soit de toute formation de jour, soit de ses indemnités s'il opte pour celle-ci. Selon des règles d'éligibilité à établir, il conviendrait de pouvoir sécuriser son parcours par le maintien de ses droits à l'allocation de chômage.

### **2314 La prise en considération des compétences**

Les compétences des demandeurs d'emploi acquises tout au long de leur vie doivent être prises en compte, sans égard à leurs qualifications. Le demandeur d'emploi devrait pouvoir profiter de la procédure de validation des acquis existante. Si celle-ci ne permet pas de couvrir tous les cas de figure, il faudra l'adapter. Cette question démontre l'importance des bilans de compétences, que l'ADEM ne doit pas hésiter à

---

<sup>23</sup> Sur l'année 2008, nombre total de personnes présélectionnées: 320  
 Nombre total de personnes ayant commencé une mesure qualifiante: 306  
 Nombre total d'abandons en cours de formation: -70  
 Nombre total de personnes ayant terminé une mesure qualifiante: 236  
 Suivi des 236 personnes ayant terminé une mesure qualifiante:  
 Nombre de personnes engagées sous forme d'un CDI: 43  
 Nombre de personnes engagées sous forme d'un CDD: 1  
 Nombre de personnes ayant le statut d'indépendant: 1  
 Nombre de personnes ayant terminé une mesure qualifiante et qui se trouvent encore inscrites à l'ADEM: 165

proposer et qui doivent être réalisés de manière sérieuse. A cette fin, il convient donc d'allouer les moyens nécessaires aux services concernés.

## **232 L'indemnisation du demandeur d'emploi**

### **2321 Le principe de proportionnalité**

La loi du 22 décembre 2006 a apporté plusieurs modifications fondamentales en ce qui concerne la réglementation relative à l'indemnité de chômage complet. Depuis cette réforme, on connaît notamment le principe de la proportionnalité de la période d'indemnisation, c'est-à-dire que celle-ci ne pourra plus dépasser la durée effectivement travaillée au cours de la période de référence pour le calcul de la condition de stage dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée.

Sont prises en compte les périodes de travail effectuées à l'étranger pour un demandeur d'emploi qui perd son emploi juste après avoir transféré sa résidence au Luxembourg. Mais à l'inverse ce principe de proportionnalité pénalise outre mesure les personnes à peine entrées dans la vie active.

La proportionnalité de l'indemnisation a été introduite à bon escient pour éviter des abus, ceci toutefois sans analyse chiffrée documentant les éventuels abus commis par des demandeurs d'emploi. Vu que les périodes travaillées à l'étranger sont de toute façon reconnues comme période de stage, le nombre d'abus possibles en semble déjà considérablement réduit.

Le législateur devrait donc faire une distinction entre les "*fraudeurs*" qui travaillent quelques mois pour pouvoir ensuite être indemnisés et les demandeurs d'emploi qui, eu égard à leur profil, éprouvent réellement des difficultés pour se réinsérer définitivement dans le marché de l'emploi. Il faudrait une solution plus ciblée et abolir le principe de proportionnalité généralisé, ce qui permettrait d'éviter de pénaliser tous les demandeurs d'emploi.

### **2322 L'indemnisation des indépendants**

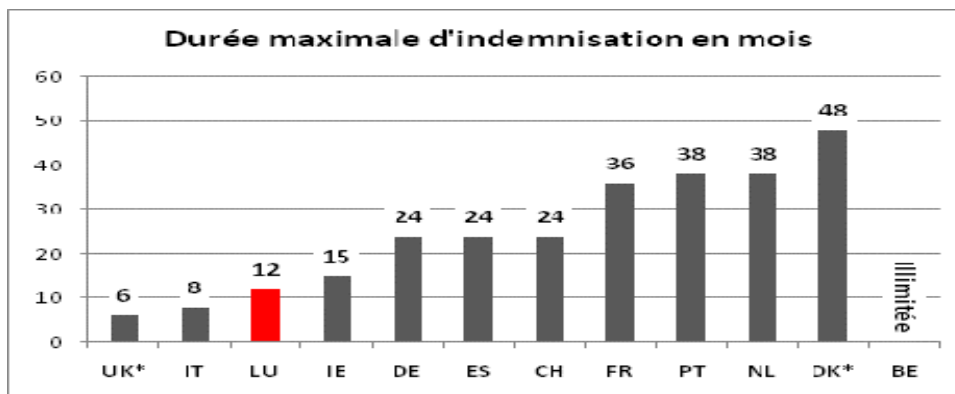
Les indépendants, qui pour quelque raison que ce soit ne se sont pas affranchis de l'intégralité de leurs cotisations sociales, se voient réduire leur indemnité de chômage éventuelle au minimum légal. Cette modification de la loi a été faite sous l'impression de certains cas d'abus où l'indépendant aurait déclaré un salaire important sans jamais pour autant payer des cotisations sociales correspondantes.

Le CES propose de modifier la loi en ce sens que l'indépendant verra son indemnisation de chômage réduite proportionnellement à la hauteur des cotisations effectivement versées.

### **2323 La durée d'indemnisation**

Le **groupe salarial** estime que la limitation à 365 jours d'indemnisation est trop basse, puisque le chômage de longue durée risque d'augmenter de manière générale dans les prochaines années. Selon le groupe salarial, il convient donc de

réfléchir aux modalités de prolongation de la durée d'indemnisation. En effet, même s'il existe une possibilité de prolongation de douze mois, le Luxembourg est, avec douze mois d'indemnisation maximum, un des pays pour lesquels la durée d'indemnisation maximum est la plus faible, seuls le Royaume-Uni et l'Italie indemnisent moins longtemps.



Source: Assedic

\* Durée fixe

L'augmentation du nombre de demandeurs inscrits depuis plus de 12 mois montre que l'approche de l'échéance de l'indemnisation ne semble pas avoir d'impact sur la reprise d'un emploi, ce qui va à l'encontre de la thèse de l'existence d'un chômage "volontaire" pendant les 12 mois de bénéfice d'une indemnité. Par ailleurs, le pourcentage de demandeurs d'emploi non indemnisés tourne depuis des années autour des 50%.

Ensuite, le **groupe salarial** tient encore à relever qu'en cas d'une durée d'inscription supérieure à 12 mois, le volet sécurité de la flexicurité n'a clairement pas fonctionné, notamment en cas de cessation de l'indemnisation.

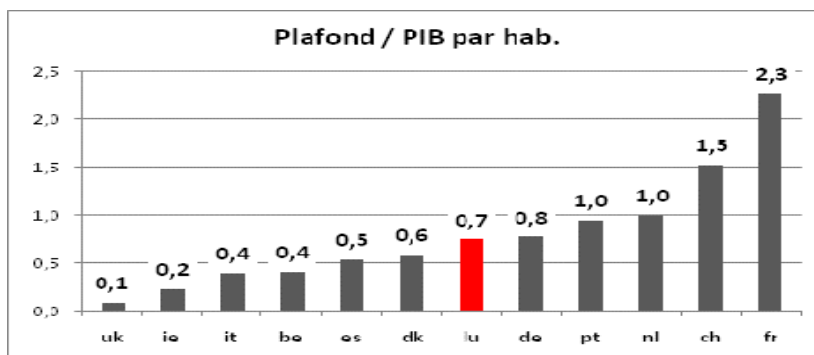
Selon le **groupe salarial**, la faible durée d'indemnisation peut éventuellement se justifier dans un contexte de quasi plein-emploi. Par contre, les forts taux de création d'emplois tels qu'en a connus le Luxembourg depuis plus d'une décennie ne peuvent plus la justifier étant donné que le nombre de demandeurs d'emplois inscrits depuis plus d'un an est en progression quasi constante depuis 2002. Il s'agit donc de chômeurs non indemnisés (sauf cas particuliers).

Dans le même temps, la nécessaire révision de la dégressivité du plafond d'indemnisation à six mois, voire à douze mois, semble devoir s'imposer car ce plafond risque de jouer beaucoup plus souvent dans l'avenir en raison de la prolongation de la durée d'inscription et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi qualifiés. En outre, si le Luxembourg possède un plafond d'indemnisation relativement élevé, le plafond doit toutefois s'apprécier au regard du niveau de vie général du pays. On constate alors que l'équivalent annuel du plafond d'indemnisation chômage (compte tenu d'une dégressivité à deux SSM à partir du septième mois) rapporté au PIB par habitant 2007 (diminué de la rémunération des



salariés transférée à l'étranger) place le Luxembourg en position intermédiaire comme l'indique le graphique suivant. Il convient dans ce contexte de comparer le plafond exprimé en euros au PIB par habitant en euros et non pas en parités de pouvoir d'achat.

Graphique 9: Plafond d'indemnisation en pourcentage du PIB par habitant



Source: Assedic et Eurostat, Calculs Chambre des salariés Luxembourg

Note: pour UK, résultat faussé car PIB/Hab. en euro et plafond en livres. Corrigé, on devrait arriver à 0,2.

Sur un salaire de 2.600 euros, l'indemnisation du demandeur rapportée au niveau de vie est particulièrement modeste. En effet, les indemnités luxembourgeoises ne représentent que 39% du PIB par habitant pour une personne seule, seules l'Irlande et la Grande Bretagne sont sous ce ratio, et 41% pour un chômeur avec charge de famille, seule la Grande Bretagne faisant moins<sup>24</sup>.

Le Fonds pour l'emploi doit être doté des moyens financiers nécessaires pour couvrir les surcoûts résultant des mesures revendiquées par le groupe salarial.

Pour le **groupe patronal**, durée et plafond de l'indemnisation de chômage forment un tout indissociable. Le Luxembourg, s'il connaît éventuellement une durée d'indemnisation plus courte que d'autres pays de l'Union, possède en contrepartie un plafond d'indemnisation assez généreux. Si ce dernier n'atteint que 39% du PIB par habitant cela relève plutôt de la structure du PIB que d'une volonté politique ou autre. En effet, si l'on ramène la comparaison des différents plafonds d'indemnisation en Europe aux parités de pouvoir d'achat, le tableau change complètement d'aspect. Par ailleurs, une étude afférente de l'Administration de l'emploi montre clairement que le plafond d'indemnisation correspond assez bien aux réalités économiques et sociales du pays, car il n'a été que rarement appliqué.

Par ailleurs, le **groupe patronal** donne à considérer que tant un accroissement de la durée maximale d'indemnisation qu'un relèvement du plafond auront comme corollaire un renchérissement du système difficilement compatible avec la situation financière délicate du Fonds pour l'emploi. Par ailleurs, le **groupe patronal** rappelle que la durée de 12 mois peut dans de nombreux cas de figure être prolongée pour

<sup>24</sup> Plus de détails ici, dans la rubrique international:  
<http://info.assedic.fr/unijuridis/index.php?idPage=c83c71e4c55069cfe06228dbc5624898>.

atteindre jusqu'à 24 mois. En effet, selon les déclarations de l'ADEM plus de 50% des chômeurs indemnisés verraient s'octroyer une indemnisation au-delà de 12 mois.

Le **groupe patronal** concède qu'il peut cependant s'avérer utile de donner la possibilité de prolonger la durée d'indemnisation, par exemple si le demandeur d'emploi concerné suit une formation de reconversion poussée. Il s'agit-là cependant d'une ouverture très limitée aux aspects liés à l'amélioration concrète de l'employabilité du demandeur d'emploi qui ne saurait être interprétée comme soutien de principe à l'idée de prolongation générale de la durée d'indemnisation. Il faut souligner que le groupe patronal s'exprime énergiquement contre toutes sortes de mesures se contentant d'un accompagnement social du chômeur et qui ne sauraient être confondues avec des mesures de formation dignes du nom.

Par ailleurs, si le **groupe patronal** concède que le cadre légal afférent fixe assez précisément la notion d'emploi approprié, il semblerait que l'application de ce même principe par l'administration de l'emploi soit quelque peu en retrait par rapport aux intentions du législateur. Une prolongation de la durée maximale d'indemnisation devra donc en tous les cas avoir comme corollaire une stricte application de la notion d'emploi approprié.

Ceci est d'autant plus vrai que le **groupe patronal** constate qu'à l'approche de l'échéance de l'indemnisation le nombre de demandeurs d'emploi ayant finalement trouvé un emploi augmente spectaculairement, ce qui ne manque pas de confirmer les dispositions actuelles.

Instaurer une durée d'indemnisation plus longue, couplée à une indemnisation plus généreuse et assortie des actuelles dispositions entourant la notion de "*emploi et conditions acceptables*", reviendrait à vider le système d'indemnisation de toute incitation à l'égard des demandeurs d'emploi et aurait sans doute des conséquences financières désastreuses pour le Fonds pour l'emploi, actuellement déjà fort sollicité.

Finalement, le renforcement tant de la durée d'indemnisation que du plafond, couplée à une abolition du principe de proportionnalité serait tout à fait contraire à l'idée-même de flexi-sécurité, car augmentant unilatéralement les aspects liés à la sécurité sans contrepartie au niveau de la flexibilité demandée au demandeur d'emploi.

### **233 L'intervention de l'ADEM en cas de faillite d'un employeur**

- Le CES préconise de redresser la situation potentiellement inégalitaire entre droits des salariés en cas de faillite et droits des salariés licenciés pour motif économique.
- En effet, les droits des salariés touchés par une faillite sont moindres que ceux des salariés licenciés pour motif économique, voire pour faute, (indemnité unique en cas de faillite, période de maintien de salaires réduite, plafonnement des créances, etc.) et la différence de traitement s'accroît considérablement avec l'ancienneté du salarié.

En outre, en cas de faillite, lors du recouvrement de leur dû, il serait souhaitable de placer l'ensemble des créances des salariés, en ce compris la partie non garantie par le Fonds pour l'emploi (au-delà du plafond égal au sextuple du SSM), au tout premier rang des privilèges établis par le Code civil. Ceci aurait le mérite d'éviter que les liquidités résultant de la réalisation des actifs subsistants ne soient complètement absorbés, par exemple, par le Trésor. De plus, dans ce cadre, il serait utile de trouver les moyens qui permettraient au curateur de débloquer plus rapidement qu'actuellement les sommes disponibles en faveur des salariés.

De même, pour parer au plus urgent, c'est-à-dire pour éviter que les salariés ne soient complètement démunis pendant les premières semaines de la faillite - alors que souvent plusieurs salaires sont déjà en souffrance à ce moment là - il serait opportun de réfléchir à la possibilité d'autoriser le Fonds pour l'emploi à débloquer sans délai une avance correspondant à un multiple du salaire à déterminer, même si le décompte définitif de toutes les créances n'est pas encore effectué. Ce versement du Fonds pour l'emploi, alors que la procédure suit son cours, pourrait revêtir la forme d'une avance sur le privilège en matière de recouvrement dont ils jouissent normalement.

- Toujours à cet égard, il semblerait même d'ailleurs logique que l'ouverture du droit aux indemnités de chômage coïncide avec la date de la faillite. Il est en effet difficilement concevable que des personnes sans ressources, n'ayant souvent pas touché plusieurs salaires, en attente de l'aboutissement des procédures légales avant de pouvoir espérer percevoir éventuellement la totalité de leurs arriérés, se voient en outre refuser le bénéfice des indemnités de chômage pendant plusieurs mois.

Par analogie au cas d'une entreprise en faillite, les salariés d'une entreprise sous gestion contrôlée (ou en cours de l'être) se retrouvant sans ressources depuis quelques mois devraient également pouvoir bénéficier d'une meilleure protection qui pourrait s'inspirer des propositions formulées par le CES ci-avant.

### **234 Le cas particulier des travailleurs à capacité de travail réduite et des travailleurs handicapés**

La procédure relative à l'incapacité de travail a été introduite dans la législation luxembourgeoise par une loi du 25 juillet 2002 modifiée par une loi du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Un des buts de cette législation était de maintenir les salariés qui sont déclarés incapables par rapport à leur dernier poste de travail, soit dans l'entreprise, soit dans l'emploi en général par le biais du reclassement interne et externe, ceci pour pallier les effets de l'arrêt Evi c/ Thill<sup>25</sup>.

Or, à l'heure actuelle (janvier 2010), 3.427 travailleurs à capacité réduite sont inscrits auprès de l'Administration de l'emploi et ce chiffre est en augmentation rapide

---

<sup>25</sup> [http://www.secu.lu/jus/juspensions/a\\_jusinvalidite/k\\_rejet/d\\_notioni/JUS0465.htm](http://www.secu.lu/jus/juspensions/a_jusinvalidite/k_rejet/d_notioni/JUS0465.htm)

(depuis 2006 ce chiffre a plus que doublé). A cet égard, le CES se pose la question de savoir si la procédure n'a pas simplement créé un vase communicant entre salariés anciennement reconnus comme invalides et travailleurs à capacité réduite.

Suivant les dernières analyses contenues dans le rapport annuel de l'ADEM pour l'année 2008, sur les 1.296 cas où une décision a été prise par la commission mixte en 2008, 126 cas, soit 10%, ont été reclassés en externe en raison du dépassement de la 52<sup>ème</sup> semaine de maladie pendant la procédure.

Or l'un des objectifs de la procédure était d'être rapidement éclairé sur l'état de santé du salarié en octroyant au contrôle médical de la sécurité sociale un rôle d'aiguilleur vers la 13<sup>ème</sup> semaine de maladie. Le CES constate que cet effet accélérateur de la prise en charge de l'assuré ne s'est pas mis en place et que la saisine de la commission mixte par le contrôle médical se fait souvent tardivement.

Afin d'augmenter le nombre des salariés reclassés en interne et de diminuer leur absence pour cause d'incapacité de travail, il faudrait accélérer la procédure par une intervention rapide du contrôle médical, ceci même déjà avant la 13<sup>ème</sup> semaine d'indemnisation. Dans le même ordre d'idées, le CES préconise une saisine conjointe de la commission mixte et de la médecine du travail, afin que la personne soit rapidement examinée par un médecin du travail. Finalement, le CES se demande s'il ne faudrait pas, dans certains cas de figure et avec l'accord du salarié, donner la possibilité au médecin du travail de saisir lui-même la commission mixte, même si cela risque d'augmenter encore le nombre de dossiers traités à la commission mixte.

Parmi les salariés reclassés en externe, le CES constate que pour certains, en raison de leurs faibles capacités physiques résiduelles, leur niveau de formation rudimentaire ou l'impossibilité d'une reconversion, un maintien dans l'emploi semble illusoire. Il faudrait réfléchir si, dans ces cas, il ne serait pas préférable d'attribuer immédiatement une pension d'invalidité à ces personnes.

Le CES attire l'attention sur le fait que dans le domaine de l'incapacité du salarié il existe différentes notions, à savoir la notion de l'inaptitude, celle de l'incapacité et celle du travailleur handicapé, qui trouvent leur origine dans des textes de loi distincts et engendrent des procédures bien distinctes. Or il s'avère que même des spécialistes confondent ces notions et leurs conséquences, de sorte que le CES préconise une harmonisation de ces concepts dans un texte de loi unique.

Finalement, conscient de la réforme en cours, le CES demande que les partenaires sociaux soient associés à cette réforme et entendus préalablement au dépôt d'un projet de loi.

## 24 L'ADEM et les employeurs

Le CES estime qu'il est nécessaire de mener une campagne de sensibilisation pour inciter les employeurs à collaborer activement avec l'ADEM.

Cette campagne d'information devrait présenter un relevé exhaustif de tous les droits et obligations incombant aux employeurs en matière d'emploi:

- les mesures en faveur de l'emploi (CIE, CAE, CIE-EP);
- le recours au chômage partiel;
- la mise en place d'un plan de maintien dans l'emploi;
- l'obligation de déclaration des postes vacants;
- la notification des licenciements économiques;
- le respect de la priorité de réembauchage du salarié licencié économiquement.

### 241 L'obligation de déclaration des postes vacants

Une des missions principales de l'ADEM est la mise en corrélation entre l'offre d'emploi et la demande d'emploi. A ce titre, elle assiste les employeurs dans leur recherche du personnel approprié.

Ceci implique bien entendu que l'employeur déclare ses offres d'emploi, en précisant le profil des collaborateurs recherchés, la nature du contrat offert, soit toutes les informations nécessaires et utiles pour que les conseillers-placeurs ou consultants puissent faire un choix adéquat des candidats à proposer.

Après avoir culminé en mai 2007 à 3.300 unités, les offres d'emploi sont en net recul. Elles se sont stabilisées entre 2.000 et 2.500 offres entre juin 2007 et l'été 2008 avant de se réduire sensiblement sur la fin de l'année 2008 et tout au long de l'année 2009. En moyenne, l'année 2007 enregistre 2.473 offres d'emploi non satisfaites, 2008 2.081 et 2009 1.270.

L'évolution à la baisse des offres d'emplois semble somme toute logique dans un contexte de crise économique.

Néanmoins, selon le CEPS<sup>26</sup>,

*"seulement 40% des offres d'emploi sont déclarées à l'ADEM. Pour 52% des recrutements signalés à l'ADEM, l'entreprise déclare utiliser l'agence publique comme un véritable canal lui permettant de lui fournir des candidats. Enfin, parmi les recrutements où l'on observe une activation de l'ADEM pour prospecter des candidats, seuls 31% ont été concrétisés via l'ADEM. L'ADEM ne constitue donc finalement le canal effectif de recrutement que dans 7% de l'ensemble des recrutements".*

<sup>26</sup> Anne-Sophie Genevois, *Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché*, CEPS-Instead, Population et emploi n°45, novembre 2009.

De même, selon l'enquête communautaire sur les forces de travail 2008, 27% des demandeurs d'emploi vérifiant le critère de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT), ne s'inscrivent pas à l'ADEM.

Ces enquêtes montrent qu'une proportion importante des entreprises ne déclarent pas les emplois vacants ne respectent ainsi pas l'obligation légale prévue à l'article L. 622-5 du Code du travail et qu'une part non négligeable des demandeurs d'emplois ne sont pas inscrits à l'ADEM. Ceci semble indiquer pour le moins que bon nombre d'entreprises ne jugent pas utile l'apport de l'ADEM et que de nombreux demandeurs d'emplois préfèrent renoncer à ses services. Le CES est d'avis qu'il serait utile d'analyser de plus près ces comportements, tant du côté des employeurs que des demandeurs d'emplois, alors qu'une réforme de l'ADEM a été annoncée depuis de nombreuses années déjà et que le dépôt d'un projet de réforme serait imminent selon les responsables politiques. En effet, si l'on veut qu'une réforme de l'ADEM soit un succès, il est nécessaire de tout faire pour améliorer notamment son image auprès des entreprises et la perception qu'en a le grand public.

Le CES déplore que l'obligation de la notification des postes vacants par les entreprises auprès de l'ADEM, tel que le dispose l'article L. 622-5 du Code du travail, n'est pas toujours respectée. La violation de cette obligation constitue un non respect des efforts des demandeurs d'emploi, rend difficile l'exercice des missions de l'ADEM et entraîne le cas échéant une charge supplémentaire pour les deniers publics. Des mesures sont par conséquent à prendre pour assurer le respect de cette obligation. Le CES estime en outre indispensable que la loi prévoit également une obligation de déclaration du poste vacant des cabinets de recrutement privés à partir du moment où ils sont saisis par une entreprise.

D'un autre côté, le CES insiste pour que la volonté annoncée depuis de longues années de revoir l'organisation et le fonctionnement de l'ADEM pour l'adapter à l'environnement socioéconomique actuel et d'en améliorer le service offert aux entreprises et aux demandeurs d'emploi, soit enfin réalisée. Les meilleures pratiques mises en place dans les services publics de l'emploi d'autres pays pourront utilement servir d'exemple pour y arriver.

## **242 La collaboration entre les employeurs et le Comité de conjoncture**

### **2421 La notification des licenciements économiques**

Selon l'article L. 511-27 du Code du travail, l'employeur, qui occupe régulièrement au moins quinze salariés, doit notifier au secrétariat du Comité de conjoncture tout licenciement pour des raisons non inhérentes à la personne du salarié au plus tard au moment de la notification du préavis de licenciement.

Le fait que l'article imposant cette obligation se trouve perdu dans des mesures diverses dans le livre V "*Emploi et chômage*" du Code du travail n'aide pas à sa visibilité. Ces dispositions devraient plutôt se trouver avec les autres articles relatifs aux autres obligations de l'employeur en matière de licenciement économique, juste avant la priorité de réembauchage dans le livre I "*Relations individuelles et collectives de travail*".

Selon le **groupe salarial**, une sanction dissuasive devrait être créée pour inciter les employeurs à respecter cette obligation.

Cette obligation de notification des licenciements économiques est liée au dispositif de maintien dans l'emploi mis en place par la loi du 22 décembre 2006. **Toujours selon le groupe salarial**, ce dispositif de maintien dans l'emploi doit être plus contraignant.

Une simple invitation à discuter un plan de maintien dans l'emploi est insuffisante. Les partenaires sociaux doivent avoir l'obligation de négocier; il doit s'agir au moins d'une obligation de moyens à leur charge avec, au terme de la procédure de négociation, une procédure devant l'Office national de conciliation, à l'image de la procédure existant en matière de licenciement collectif.

De même, au cas où l'un des partenaires sociaux demande le début de négociations d'un plan de maintien dans l'emploi et que l'autre partie s'y oppose, la loi devrait prévoir la possibilité pour le partenaire demandeur de lancer la procédure de conciliation devant l'Office national de conciliation.

Par ailleurs, le **groupe salarial** suggère de dresser des évaluations annuelles des notifications de licenciements économiques effectuées au Comité de conjoncture, ainsi que des invitations à négocier un plan de maintien dans l'emploi lancées par le Comité de conjoncture. En fait, il suffirait de rendre publiques ces statistiques.

Le **groupe patronal** pour sa part s'oppose à toute modification légale rendant plus contraignantes les dispositions en matière de notification des licenciements économiques au Comité de conjoncture en y liant des sanctions. En effet, de par sa nature le Comité de conjoncture est considéré par les employeurs comme un outil servant à dispenser les différentes aides étatiques et non comme un arbitre en matière d'emploi ou de maintien dans l'emploi.

Selon le **groupe patronal**, l'éventail législatif existant suffit largement à garantir les droits des travailleurs et il rappelle que les instances juridiques ont un rôle d'arbitre que le Comité de conjoncture n'en a pas.

En ce qui concerne le maintien dans l'emploi, le **groupe patronal** estime que cette procédure doit émaner conjointement de toutes les parties concernées et que le fait de forcer, le cas échéant, l'ouverture de négociations d'un plan de maintien ne saura être que contreproductive en dernière analyse.

#### **2422 L'obligation généralisée à tous les employeurs**

Les employeurs occupant moins de 15 salariés ne sont pas soumis à l'obligation de notification des licenciements économiques, ce qui, aux yeux du **groupe salarial**, prive leurs salariés du mécanisme protecteur (plan de maintien dans l'emploi) qui en découle.

Or, un employeur peut aussi être exposé à une situation de licenciement pour raisons économiques, voire de licenciement collectif. C'est pourquoi, le **groupe salarial** propose d'étendre la procédure de notification qui permettrait également au Comité de conjoncture de dresser le tableau exact de l'évolution conjoncturelle du pays.

Le **groupe patronal** pour sa part estime que les petites entreprises, sans avoir l'obligation de notifier les licenciements économiques éventuels au Comité de conjoncture, ont toutefois la possibilité de faire un plan de maintien dans l'emploi. L'obligation de notification ne constituerait qu'une charge administrative supplémentaire dans le chef des petites entreprises alors que l'efficacité du dispositif lui-même est fortement contestée et ce à fortiori pour les petites entreprises. Finalement, si le tableau de l'évolution conjoncturelle laisse à désirer le groupe patronal estime qu'il faut se donner les moyens là où il faut pour remédier à cette situation en non pas en charger les petites entreprises.

#### 2423 L'amélioration et l'étoffement des informations

- Le **groupe salarial** se demande s'il ne serait en outre pas judicieux de demander à l'employeur de spécifier lors de la notification les raisons économiques qui l'amènent à vouloir supprimer un poste? De même devrait-il préciser de quel poste de travail il s'agit précisément. Ces informations supplémentaires permettraient au Comité de conjoncture de savoir d'ores et déjà si les difficultés éprouvées par l'entreprise sont d'ordre conjoncturel ou structurel. Cela permettrait encore au Comité d'apprécier de manière plus minutieuse l'évolution économique du pays.

Le **groupe patronal** est d'avis que les décisions en matière d'embauche et de licenciements sont une prérogative patronale que seuls des juges peuvent le cas échéant mettre à défaut. L'appréciation par le Comité de conjoncture est sans importance et le suivi de l'évolution économique n'est pas la véritable prérogative du Comité de conjoncture mais appartient à d'autres administrations.

- Une autre information intéressante concerne les embauches qui ont lieu dans l'entreprise concernée dans les six mois antérieurs au licenciement économique.

A ce titre, relevons que si l'entreprise remplit son obligation de déclaration de ses offres d'emploi à l'ADEM, cette administration dispose déjà de cette information et pourrait la transmettre au Comité de conjoncture.

Le **groupe salarial** suggère donc qu'il serait utile de prévoir que, lors de chaque notification de licenciement, le secrétariat du Comité de conjoncture rende par retour de courrier l'employeur attentif à la priorité de réembauchage existant en matière de licenciement pour raison économique et aux autres instruments existants pour soutenir les entreprises dans le maintien dans l'emploi.

Le salarié concerné devrait également être informé de la priorité de réembauchage dont il peut se prévaloir.



Le **groupe patronal** estime que l'information à fournir sur la priorité de réembauchage n'ajoutera en rien à l'efficacité du dispositif existant.

#### 2424 La priorité de réembauchage

Le **groupe salarial** souhaite qu'elle devienne une réelle garantie de réemploi dont la sanction assurerait l'efficacité.

Quand l'ADEM reçoit la déclaration d'un poste vacant de la part d'une entreprise, elle devrait prendre connaissance des licenciements, notamment économiques notifiés dans les 12 derniers mois, par échange d'information avec le Comité de conjoncture ou le Centre commun de la sécurité sociale. Ceci permettrait de vérifier si une priorité de réembauchage ne pourrait pas jouer.

De plus, le mécanisme même de la priorité de réembauchage devrait être revu en ce sens. L'employeur qui licencie un salarié économiquement en informe le Comité de conjoncture, qui rend alors attentifs l'employeur et le salarié concerné de la priorité de réembauchage et de ses modalités de mise en œuvre. Il est alors présumé que le salarié souhaite en bénéficier. En effet, le **groupe salarial** demande de supprimer la nécessité pour le salarié de manifester par écrit sa volonté de mettre en œuvre sa priorité de réembauchage. Son ancien employeur doit lui proposer tout poste répondant à son profil de qualification devenant vacant et le convoquer pour un entretien. Le salarié reste libre d'accepter ou pas ce nouveau poste en fonction de son éloignement, des horaires de travail, etc. Mais en cas d'accord du salarié, l'entreprise est contrainte de le réengager avec reprise de l'ancienneté antérieure.

La sanction des dommages et intérêts susceptible d'être prononcée sur saisine du tribunal pourrait être remplacée par une amende administrative de la compétence du directeur de l'ADEM et une obligation de réembauche. Ces sanctions devraient intervenir également quand l'entreprise a recours à des heures supplémentaires, des CDD ou du travail intérimaire pour ne pas avoir à mettre en œuvre la priorité de réembauchage.

Le **groupe patronal** estime que le dispositif légal et juridique existant répond de manière suffisante aux critiques exposées et s'oppose à l'appréciation par le Comité de conjoncture du respect ou non-respect des obligations légales faites à l'employeur avec à la clé des sanctions administratives. Le groupe patronal considère que le fait qu'une entreprise ait recours à des mécanismes flexibles d'organisation du travail, à fortiori après une phase de conjoncture difficile pendant laquelle elle avait recours au Comité de conjoncture, est parfaitement normal et logique et correspond à une saine gestion de l'entreprise.

#### 25 La collaboration entre l'ADEM et le Comité de conjoncture

Aux yeux du **groupe salarial** il ressort des développements qui précèdent que le respect des dispositions légales relatives à l'emploi nécessite un certain contrôle de leur mise en œuvre. Pour ce faire, le Comité de conjoncture en collaboration avec l'ADEM devrait centraliser les informations en matière d'emploi dans l'entreprise.

De manière générale, le rôle de l'ADEM et du Comité de conjoncture en matière d'emploi pourrait être facilité par un échange rapide d'informations entre leur personnel, de même qu'avec les différentes administrations concernées (Administration des contributions directes, Douanes et Accises, Centre commun de la sécurité sociale, ITM etc.).

Par ailleurs certaines procédures, comme le chômage partiel, imposent à l'entreprise demanderesse de s'adresser en premier lieu, au Comité de conjoncture et ensuite à l'ADEM, ce qui suppose également une étroite collaboration entre ces deux administrations.

Le **groupe patronal** estime que la séparation entre les différentes administrations concernées a fonctionné de façon satisfaisante ces dernières années et se prononce contre une collaboration renforcée telle que suggérée.

### **251 Le rôle renforcé du Comité de conjoncture**

Élément du modèle social luxembourgeois, le **groupe salarial** pense que ce comité tripartite est un outil de veille et de contrôle socio-économique du marché de l'emploi.

Pour rendre cet outil réellement plus efficace, il convient de réfléchir à l'éventualité de lui attribuer un rôle de centralisation de l'information économique sur les entreprises, voire un rôle plus arbitral renforcé en matière de maintien dans l'emploi et de chômage partiel.

Ainsi, le comité de conjoncture devrait être doté de pouvoirs de contrôle a posteriori des comptes des entreprises demanderesse, qui ont recours aux diverses mesures d'aides ou aux licenciements économiques.

A cette fin, il est souhaitable que le Comité de Conjoncture puisse disposer des comptes de l'entreprise non seulement au moment du recours aux licenciements économiques ou des mesures de chômage partiel, mais également l'année suivante du recours.

Le contrôle administratif devrait idéalement porter également sur l'activité de l'entreprise (heures supplémentaires, embauches postérieures à la mise en place des mesures sociales, commandes effectivement passées par rapport aux prévisions d'activité fournies au Comité, afin de vérifier les éventuelles augmentations de cadences) pour vérifier que le recours à des mesures exceptionnelles était bien justifié, faute de quoi des sanctions pourraient être appliquées. Ce système paraît utile tant pour des raisons morales, la collectivité ne devant pas assurer le confort des entreprises ou de leurs actionnaires, mais également dans un esprit de dissuasion.

Afin de faciliter une application correcte des dispositions légales et de sensibiliser les entreprises par rapport à l'existence des différentes obligations et instruments de politique de l'emploi, une ou des personnes de contact devraient être déterminées

pour les entreprises d'un secteur qui à l'instar des médecins du travail, seraient la personne de référence pour une entreprise donnée et assisteraient l'entreprise dans sa politique de l'emploi. Ces personnes surveilleraient la prestation d'heures supplémentaires, la conclusion de CDD, l'embauche d'intérimaires, les licenciements économiques, le recours aux contrats aidés, etc.

Ces personnes de contact pourraient être les consultants tels que décrits ci-avant qui devraient alors disposer de toutes les informations dont dispose le Comité de conjoncture et pourraient constituer un relais entre l'ADEM, le Comité de conjoncture et l'ITM. Un tel recoupement des informations permettrait de mieux responsabiliser les employeurs.

Le **groupe patronal** par contre considère que le Comité de conjoncture est un outil de soutien à l'activité en période conjoncturelle difficile et, par ricochet seulement, de politique d'emploi. Dans ce contexte, il s'agit de ne pas confondre les activités des différentes administrations actives dans ce domaine. Le Comité de conjoncture octroie les différentes aides légales, l'ADEM s'occupe de l'intermédiation de l'emploi, et l'ITM est chargée du contrôle des dispositions légales en matière de droit de travail au sens large. Vouloir tout mélanger revient à générer plus de lourdeurs administratives sans réelle plus-value et sans augmenter la visibilité des actions entreprises le cas échéant.

Le **groupe patronal** demande une analyse approfondie des différents instruments dont dispose le Comité de conjoncture et propose notamment d'évaluer l'impact d'une ouverture des différents instruments dont dispose le Comité de conjoncture à toutes les entreprises du secteur marchand alors que les pays voisins ont entre-temps procédé à une telle ouverture.

Le CES propose de prolonger au-delà de 2010 les dispositions temporaires réglementant actuellement le dispositif en matière de chômage partiel.

### **253 Une véritable étude du marché du travail**

Selon l'article L. 622-1 du Code du travail, le service "*Etudes et recherches*" de l'ADEM devrait collaborer avec le Statec ou d'autres organismes compétents aux études et analyses suivantes:

1. l'étude de la structure de la main-d'œuvre;
2. l'établissement de comptes et bilans de main-d'œuvre, globaux ou sectoriels;
3. l'analyse des professions et de leur évolution technique;
4. la prospection systématique des emplois disponibles;
5. l'établissement de perspectives sur l'évolution de l'emploi;
6. la recherche de ressources de main-d'œuvre;
7. l'élaboration de statistiques sur les fluctuations du marché du travail;
8. l'étude des problèmes de l'emploi, en rapport avec l'évolution de la situation économique.

Certains de ces points ne sont pas réalisés de manière conséquente. Or ce n'est qu'à travers ce genre d'analyse que l'ADEM peut adapter ses actions, afin de remplir au mieux son rôle principal de placement des demandeurs d'emploi.

### 3 LE FONDS POUR L'EMPLOI

Le Fonds pour l'emploi a été créé par la loi du 30 juin 1976 et modifié par la suite par la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un code du travail.

Il est alimenté par les ressources suivantes:

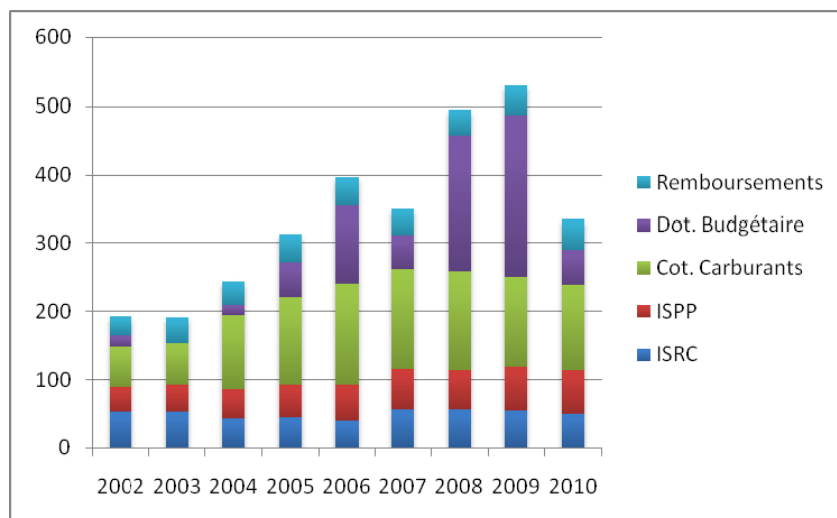
- a) L'impôt de solidarité prélevé moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (impôt fixé par voie d'assiette et impôt retenu sur les traitements et salaires) et de l'impôt sur le revenu des collectivités. Pour les collectivités ce taux s'élève actuellement à 4 % et pour les personnes physiques à 2,5 %.
- b) La contribution sociale constitue un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales, utilisées comme carburant. Elle figure au budget pour ordre.
- c) Les remboursements ou fonds sont composés, entres autres, du remboursement du chômage, du remboursement de soldes provenant de faillites, de la part remboursée par le Fonds social européen (FSE), ainsi que de sommes versées par les entreprises dans le cadre de leur participation au financement des stages d'insertion et de réinsertion et de celles portant sur la participation au coût de la préretraite.
- d) Les dotations budgétaires qui proviennent de l'excédent des recettes dues en règle générale à des recettes exceptionnelles des années précédentes. Ces excédents contribuent essentiellement à accroître les fonds spéciaux de l'Etat. Pour des raisons de transparence financière et budgétaire, le Gouvernement en règle dans le cadre du budget 2010, l'affectation des excédents de recettes des exercices 2006, 2007 et 2008. Un montant total de 225 millions<sup>27</sup> est ainsi affecté au Fonds pour l'emploi.

Comme le montrent le graphique et le tableau qui suivent, le Fonds pour l'emploi devient de plus en plus dépendant des dotations budgétaires pour assumer ses dépenses. En effet, les recettes provenant de l'impôt de solidarité et de la contribution sociale sur les carburants sont en stagnation, voire en diminution d'après le compte 2008 et les prévisions pour 2009 et 2010. L'exercice 2009 n'a toutefois plus généré d'excédents budgétaires à affecter au Fonds pour l'emploi.

---

<sup>27</sup> En 2006: 50 mio. EUR, en 2007: 95 mio. EUR; en 2008: 80 mio. EUR

Graphique 10: Composition des recettes du Fonds pour l'emploi (en mio. EUR)



Source: Ministère du Travail et de l'Emploi

Tableau 13: Composition des recettes du Fonds pour l'emploi (2008 - 2010)

|   | Compte 2008 |      | Budget 2009 |      | Projet de budget 2010 |      |
|---|-------------|------|-------------|------|-----------------------|------|
|   | En euros    | En % | En euros    | En % | En euros              | En % |
| <b>IS collectivités</b>                   | 56.992.709  | 11,5 | 56.160.000  | 10,6 | 50.000.000            | 14,9 |
| <b>IS personnes physiques</b>             | 57.618.122  | 11,6 | 62.530.000  | 11,8 | 64.230.000            | 19,2 |
| <b>Contributions carburants</b>           | 142.411.869 | 28,8 | 130.000.000 | 24,5 | 125.000.000           | 37,3 |
| <b>Remboursements</b>                     | 37.645.067  | 7,6  | 44.640.000  | 8,4  | 46.000.000            | 13,7 |
| <b>Dotation budgétaire normale</b>        | 50.000.000  | 10,1 | 50.000.000  | 9,4  | 50.000.000            | 14,9 |
| <b>Dotation budgétaire supplémentaire</b> | 150.000.000 | 30,4 | 187.106.257 | 35,3 | -                     | -    |
| <b>Total</b>                              | 494.667.767 | 100  | 530.436.257 | 100  | 335.230.000           | 100  |

Source: CSL, Avis I/53/2009 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010

Il convient de constater que suivant le projet de budget pour l'exercice 2010, les avoirs du Fonds pour l'emploi ne s'élèveraient plus qu'à 33 mio. d'EUR à la fin de l'exercice 2010, contre 260 mio. résultant du compte général de 2008 et 284 mio. projetés pour 2009.

Le CES se rend bien compte que l'évolution des avoirs du Fonds pour l'emploi est très incertaine, dépendante des aléas économiques, mais il est donc essentiel de prévoir les moyens financiers nécessaires pour pouvoir assumer les dépenses afférentes.

Une des solutions est d'augmenter le taux de l'impôt de solidarité; le CES rappelle à ce propos que l'accord tripartite de 2006 avait convenu:

*" En vue du financement des indemnités de chômage et convaincus de la nécessité d'un effort de solidarité supplémentaire en vue du financement de la lutte contre le chômage, les partenaires sociaux et le Gouvernement décident de relever le taux de l'impôt de solidarité de 1% au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le taux*

*applicable aux personnes physiques sera porté à 3,5%, celui des collectivités s'établira à 5%."*

Aujourd'hui une telle hausse ne suffira pas, à elle seule, à couvrir les dépenses prévues. Le Fonds pour l'emploi connaîtra à partir et au-delà de 2011 un problème de financement qui – dans les circonstances données - ne pourra pas être résolu par la seule augmentation des taux de l'impôt de solidarité pour les entreprises et les ménages et/ou de la contribution sociale sur les carburants, mais nécessitera une contribution budgétaire importante de la part de l'Etat.

Selon le projet de budget 2010, les besoins financiers du Fonds pour l'emploi vont s'accroître pour les exercices à venir car, à en croire les prévisions, le chômage va passer d'un taux de 6% en 2009 à 7,3% en 2012 et il ne faut pas oublier qu'à partir de mai 2010, le Fonds aura également à charge le remboursement du chômage touché par les frontaliers dans leur pays pouvant atteindre trois mois au maximum. Un premier remboursement à hauteur de 25 mio. EUR y est prévu.

Le CES salue donc l'initiative du Gouvernement d'affecter un montant total de 225 mio. EUR au Fonds pour l'emploi, faute de quoi il se serait déjà trouvé en 2010 en situation déficitaire.

Le CES est d'avis qu'il est essentiel de continuer ces efforts, nécessaires au financement, notamment des initiatives de soutien à l'économie et de lutte contre le chômage, aussi longtemps que les effets de la crise économique perdurent.

Le tableau suivant dresse l'évolution des différentes catégories de dépenses du Fonds pour l'emploi. D'après le budget pour l'exercice 2010, les indemnités de chômage (chômage complet, chômage frontaliers, chômage partiel, chômage intempéries/accidentel et technique) représentent environ la moitié des dépenses. Les actions en faveur de l'emploi constituent le deuxième poste le plus important avec plus d'un tiers des dépenses.

Tableau 14: Dépenses du Fonds pour l'emploi

|                                      | Compte 2008 |      | Budget 2009 |      | Projet de budget 2010 |      |
|--------------------------------------|-------------|------|-------------|------|-----------------------|------|
|                                      | en euros    | en % | en euros    | en % | en euros              | en % |
| <b>Indemnités de chômage</b>         | 131.302.895 | 34,1 | 247.000.000 | 48,8 | 272.250.000           | 46,5 |
| <b>Chômage des jeunes</b>            | 10.016.309  | 2,6  | 8.230.000   | 1,6  | 24.134.255            | 4,1  |
| <b>Actions en faveur de l'emploi</b> | 186.814.946 | 48,6 | 180.388.000 | 35,6 | 207.505.000           | 35,4 |
| <b>Section spéciale (Formation)</b>  | 18.415.344  | 4,8  | 25.750.000  | 5,1  | 28.850.000            | 4,9  |
| <b>Sidérurgie</b>                    | 35.000.581  | 9,1  | 45.150.000  | 8,9  | 53.150.000            | 9,1  |
| <b>Remboursements</b>                | 3.114.938   | 0,8  | -           | -    | -                     | -    |
| <b>Total</b>                         | 384.665.013 | 100  | 506.518.000 | 100  | 585.889.255           | 100  |

Source: CSL, Avis I/53/2009 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010

Du côté des dépenses du Fonds pour l'emploi, le Gouvernement continue, aussi en 2010, à réagir à la détérioration du marché de l'emploi, en élargissant la législation sur le chômage partiel et surtout en accentuant les actions contre le chômage des jeunes. En effet, depuis 2009, un certain nombre de mesures de lutte contre le chômage des jeunes sont opérationnelles. A cet effet, on peut citer le contrat d'appui-emploi (CAE) et le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) aménagés. En complément à ces contrats, un contrat d'initiation à l'emploi - expérience pratique (CIE-EP) a été spécialement créé pour les jeunes diplômés qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi. Il a pour objectif d'offrir une expérience de travail pratique visant un accès définitif au marché de l'emploi.

Le CES constate néanmoins une baisse des jeunes qui bénéficient d'une mesure pour l'emploi depuis quelques années, ce qui est d'autant plus étonnant et regrettable que le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans ait augmenté en nombre absolu.

Depuis le changement législatif mis en application en juillet 2007, on constate logiquement une très forte baisse des anciennes mesures spécifiquement destinées aux moins de 30 ans (CAT, stage d'insertion), sans pour autant que les nouvelles mesures ne se développent en contrepartie (CIE: contrat d'initiation à l'emploi; CAE: contrat d'appui-emploi).

Néanmoins, ces mesures sont à saluer puisqu'elles sont dans l'intérêt des personnes immédiatement concernées, tout en permettant aux entreprises de se faire partiellement rembourser les charges pour les travailleurs qui ne sont pas nécessairement moins productifs.

Outre ces mesures, d'autres efforts pour accroître l'efficacité des initiatives sociales en faveur de l'emploi sont poursuivis en 2010, telles que la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, l'amélioration des compétences générales et professionnelles par la formation et par le travail, ainsi que la gestion de structures adaptées aux besoins spécifiques de cette catégorie de demandeurs d'emploi.

En général, le CES estime qu'il est nécessaire de réaliser une évaluation périodique de toutes les mesures actives financées par le Fonds pour l'emploi, notamment quant à leur efficacité et à les adapter au vu des résultats.



## Aides et mesures

### En cas d'embauchage d'un demandeur d'emploi:

#### [Aide à l'embauche de chômeurs âgés / de longue durée](#)

Le Fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs du secteur privé les parts employeurs et assuré des cotisations de sécurité sociale à condition qu'ils engagent des chômeurs âgés ou de longue durée, indemnisés ou non.

#### [Aide au réemploi](#)

Le Fonds pour l'emploi peut accorder une aide au réemploi en cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure.

#### [Bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs](#)

Dans le but de faciliter la réinsertion sur le marché du travail des personnes tombées en chômage, un régime de bonification d'impôt est instauré en faveur des contribuables engageant des chômeurs.

#### [Stage de réinsertion professionnelle](#)

Ce stage est destiné aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans et recevant une formation théorique et pratique auprès d'un employeur.

#### [Contrat d'appui-emploi](#)

L'objectif de ce type de contrat est d'offrir au jeune demandeur d'emploi de moins de trente ans accomplis une initiation et/ou une formation pratique et théorique en vue d'augmenter ses compétences et de faciliter son intégration respectivement sa réintégration sur le marché du travail. Sont visés les promoteurs n'ayant pas la forme juridique d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

#### [Contrat d'initiation à l'emploi](#)

Ce contrat, réservé aux promoteurs qui peuvent offrir au jeune demandeur d'emploi une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat, a pour finalité d'assurer au jeune pendant les heures de travail une formation pratique facilitant l'intégration sur le marché du travail.

#### [Aides et primes de promotion de l'apprentissage](#)

Le Ministre du travail et de l'emploi peut attribuer, à charge du Fonds pour l'emploi, des aides financières de promotion de l'apprentissage. Il peut également attribuer des primes d'orientation aux jeunes demandeurs d'emploi qui s'insèrent dans la vie active comme salariés sous le couvert d'un contrat de travail ou comme apprentis sous le couvert d'un contrat d'apprentissage.

#### [Indemnité compensatoire](#)

L'indemnité compensatoire est accordée aux bénéficiaires d'un reclassement interne et en cas de reclassement externe opéré par le Service des travailleurs à capacité de travail réduite. L'indemnité compensatoire représente la différence entre l'ancienne et la nouvelle rémunération.

**Pour maintenir des personnes au travail:****Chômage partiel**

Le Ministre du travail et de l'emploi peut accorder des subventions aux employeurs qui, plutôt que de procéder à des licenciements pour cause conjoncturelle, s'engagent à maintenir la relation de travail de leur personnel et à leur verser une indemnité de compensation pour les pertes de rémunération.

**Chômage involontaire dû aux intempéries**

Les travailleurs salariés et les apprentis occupés dans les secteurs du bâtiment et du génie civil ainsi que dans les branches artisanales connexes, dont l'activité normale se déroule sur les chantiers ont droit à l'octroi d'une indemnité compensatoire de rémunération en cas de chômage involontaire directement causé par des intempéries.

**Chômage accidentel et technique involontaire**

Ce type de chômage s'adresse aux entreprises qui ont dû cesser partiellement ou totalement leurs activités suite à un sinistre revêtant le caractère de force majeure. Le Ministre du travail et de l'emploi peut étendre le bénéfice de cette subvention aux entreprises dont l'activité se trouve actuellement totalement interrompue ou sensiblement réduite du fait de travaux de voirie ou d'infrastructure.

**Aides en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés et reclassés**

La prise en charge par le budget de l'Etat de la part patronale des cotisations sociales ainsi qu'une bonification d'impôt sont prévues pour les employeurs qui occupent des travailleurs au titre des dispositions légales concernant l'emploi des travailleurs handicapés ainsi que l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle.

Source: ADEM

**Chapitre IV**  
**LES FINANCES PUBLIQUES**

## REMARQUE PRELIMINAIRE

Le CES n'a pas pu se mettre d'accord sur une analyse commune des finances publiques.

- Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement ont décidé de procéder à une description du Programme de stabilité et de croissance et de la politique budgétaire.
- Le groupe salarial ne partage pas l'analyse et les objectifs fixés par le Gouvernement dans le cadre de la 11<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance.

## A) LA POSITION DU GROUPE PATRONAL ET DES REPRESENTANTS DIRECTEMENT NOMMES PAR LE GOUVERNEMENT

### 1 INTRODUCTION

Dans son avis annuel du 3 avril 2009, le CES avait soutenu la politique budgétaire anticyclique du Gouvernement et l'a invité à maintenir cette politique afin d'amortir quelque peu le choc de la crise économique tout en recommandant une politique de sortie de crise graduelle dès que la conjoncture sera plus favorable.

Le Gouvernement a présenté le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010 à la Chambre des Députés le 29 septembre 2009. Celui-ci a, à nouveau, été discuté et décidé dans un contexte d'incertitude persistante, marqué par les conséquences de la crise économique et financière.

Si en ce début d'année, une reprise semble se dégager à la suite d'une récession de l'ordre de 3,4% en 2009, la pire que le Luxembourg ait connue depuis la crise sidérurgique du milieu des années soixante-dix, le retour à la croissance doit être considéré avec une certaine prudence. En effet, même si les dernières prévisions<sup>28</sup> tablent sur une croissance pour 2010 de 2,5%, qui est en-soi un taux historiquement faible, proche du creux de la vague après l'éclatement de la bulle boursière de la "*nouvelle économie*" en 2002-2003, la croissance potentielle<sup>29</sup> du Luxembourg a été profondément affectée. En 2010, elle ne s'élèverait qu'à 2,2 % et en 2014, elle n'atteindrait que 1,8%. Cette baisse marque une réelle rupture par rapport aux années précédentes où elle s'établissait à 4 ou 4,5%.

Obtempérant aux exigences du PSC, le Gouvernement a traduit sa stratégie budgétaire pour les années 2011 à 2014, présentée à la Chambre des Députés et notifiée à la Commission européenne.

---

<sup>28</sup> 11<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance, 2009-2014.

<sup>29</sup> La croissance potentielle est un concept complexe, basée sur une estimation économétrique qui combine l'évolution du stock de capital, de la main d'œuvre et du progrès technologique.

La 11<sup>e</sup> actualisation du PSC pour la période 2009-2014, publiée en janvier 2010, a été élaborée sur base des dernières prévisions macroéconomiques du STATEC. Le PSC définit une trajectoire d'ajustement visant le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014 sans se prononcer sur les mesures et instruments à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif afin de ne pas préempter le résultat des discussions avec les partenaires sociaux et la Chambre des Députés.

Suite à la décision du Conseil ECOFIN, le PSC a été reporté à janvier 2010 alors que normalement il aurait dû être soumis avec le projet du budget.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement se sont ainsi basés pour son analyse des finances publiques sur les données de cette 11<sup>e</sup> actualisation du PSC, ainsi que sur les dernières statistiques publiées (notification pour déficit excessif, comptes trimestriels de la croissance économique).

Au-delà, la présentation du PSC a suscité des commentaires divergents sur plusieurs points essentiels:

- les objectifs à moyen terme,
- la trajectoire du solde à financer des administrations publiques sur l'horizon 2011-2014 et au-delà,
- les mesures à prendre du côté des recettes, des dépenses et de la dette publiques,
- les priorités et contenus des politiques publiques et leur financement.

Le présent chapitre fait une analyse circonstanciée de la situation et expose des pistes de sortie.

## **2 LES PREREQUIS POUR UNE STRATEGIE BUDGETAIRE A MOYEN TERME**

Dans cette partie, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement tiennent simplement à mettre en lumière les différentes orientations qui ont été convenues aux niveaux national et européen. Le PSC fixe les orientations budgétaires de moyen et long termes dans lesquels doivent s'inscrire les objectifs budgétaires des Etats membres.

### **21 Le programme gouvernemental 2009-2014**

En vue de la mise en œuvre concrète des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire telles qu'énoncées ci-avant, le Gouvernement s'est fixé un certain nombre de lignes directrices tant du côté des dépenses publiques que du côté des recettes publiques.

En ce qui concerne les dépenses publiques, le Gouvernement s'est fixé les priorités suivantes:

- maintien d'un niveau élevé des investissements publics;
- introduction de plus de sélectivité sociale pour contenir les dépenses liées aux transferts sociaux;
- révision de la politique des subsides;
- révision des régimes des abattements sociaux à la lumière de leur finalité et de leurs impacts fiscal et social;
- contrôle de la croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat tout en assurant la qualité des services publics;
- tant que la crise continuera à avoir un impact négatif sur les recettes fiscales, aucune mesure ayant un impact significatif sur la croissance des dépenses publiques ne sera prise.

Du côté de la politique fiscale et des recettes publiques, le Gouvernement s'est fixé des lignes directrices en matière de fiscalité des personnes physiques et des entreprises.

Concernant les personnes physiques, le Gouvernement évitera d'augmenter les impôts des personnes durant la crise et ne procèdera ni à une réduction, ni à une correction de la fiscalité des personnes physiques en raison de l'inflation au cours de la première moitié de la nouvelle période législative. La fiscalité sur les personnes physiques évoluera ensuite en fonction de la situation économique et financière du pays.

Concernant la fiscalité des entreprises, le Gouvernement portera un souci particulier au maintien d'un environnement fiscal compétitif pour les entreprises.

## 22 L'objectif budgétaire de moyen terme (OMT)

Au cours de ces dernières années, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) se situait – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – à -0,8% du PIB pour le Luxembourg.

Cet objectif a été révisé en janvier 2010, afin de tenir compte des conclusions du Conseil européen de mars 2005 sous présidence luxembourgeoise. Ainsi, l'OMT est différencié selon les Etats membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires, ainsi que des degrés divers du risque budgétaire par rapport à la viabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles. Or, les conclusions du Conseil européen de mars 2005 prévoient également que les passifs implicites (liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique) doivent être pris en considération dès que les critères et modalités adéquats auront été établis à cette fin et approuvés par le Conseil. Ces critères et modalités ont été approuvés par le Conseil ECOFIN en juillet 2009.

En raison des dépenses publiques liées au vieillissement démographique qui, à politique inchangée, augmenteraient fortement à partir de 2020, les passifs implicites du Luxembourg sont substantiellement plus élevés que les passifs "*explicites*" exprimés par la dette publique brute. Par conséquent, le Gouvernement renforce l'OMT qui est dorénavant fixé à +0,5% du PIB en termes structurels, c'est-à-dire corrigé des variations liées au cycle, au lieu des -0,8%. Cela implique certes une réduction de la flexibilité pour mener la politique budgétaire, mais la réalisation de cet objectif budgétaire à moyen terme et la mise en réserve des excédents budgétaires dégagés devraient, selon le PSC, permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.

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

## 23 La stratégie de sortie dans un contexte européen

La stratégie budgétaire à moyen terme suit les orientations de l'ECOFIN et du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, à savoir que les politiques pour soutenir l'économie seront maintenues jusqu'à ce que la reprise soit pleinement assurée.

Elle tient compte du fait que même si les premiers signes d'une stabilisation de la situation économique sont perceptibles et que la confiance s'améliore, des incertitudes demeurent et la situation est encore fragile, tout particulièrement en ce qui concerne l'emploi, la situation sociale et les recettes budgétaires.

Ainsi, le Conseil européen a convenu que la stratégie de sortie dans le domaine budgétaire devra être mise en œuvre dans le contexte du PSC, qui doit continuer à constituer la pierre angulaire du cadre budgétaire de l'Union européenne. L'assainissement budgétaire devrait être entamé au plus tard en 2011 et plus tôt dans certains Etats membres où la situation économique le permet, pour autant que les prévisions de la Commission continuent d'indiquer que la reprise se confirme et s'auto-alimente.

Finalement la stratégie budgétaire prévoit un effort d'assainissement annuel d'au moins 0,5% du PIB en termes structurels et sera conjuguée à des réformes structurelles destinées à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques.

Le Gouvernement a ainsi proposé une stratégie de sortie qui est retracée dans le présent avis au tableau 19 "*Administration publique - trajectoire d'ajustement*" ci-après.

D'une manière générale, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement à l'instar du CESE, sont d'avis que la stabilisation des finances publiques exige des solutions intelligentes qui, contrairement à ce qui s'est passé dans les années trente, éviteront d'assainir radicalement la situation aux dépens des travailleurs et des personnes les plus vulnérables sur le plan social.

Les conditions posées par le pacte ne sauraient constituer un obstacle par exemple la création du potentiel de croissance future au moyen d'investissements publics dans la recherche, le développement et la formation. En effet, cette croissance est fondamentale pour revenir rapidement à ces finances publiques durables une fois que la crise aura été surmontée.



### 3 L'ANALYSE DES EXERCICES BUDGETAIRES RECENTS ET LE BUDGET 2010 – POURSUITE D'UNE POLITIQUE BUDGETAIRE ANTICYCLIQUE

#### 31 Etat des lieux des exercices 2008-2010

Tableau 15: Situation budgétaire des Administrations publiques

|   | 2008<br>Notification<br>au<br>01/04/10 * | 2009**         | 2009<br>Notification<br>au<br>01/04/10 | 2010<br>Budget<br>voté | 2010<br>Notification<br>au<br>01/04/10 |
|---|--|----------------|--|------------------------|--|
| <b>Adm. publique</b><br>en mio. EUR<br>en % du PIB    | 1.134<br>2,9                             | -825<br>-2,2   | -278<br>-0,7                           | -1.592<br>-4,4         | -1.630<br>-4,2                         |
| <b>Adm. centrale</b><br>en mio. EUR<br>en % du PIB    | -85<br>-0,2                              | -1.492<br>-4,2 | -1.022<br>-2,7                         | -2.266<br>-6,2         | -2.318<br>-5,9                         |
| <b>Adm. locales</b><br>en mio. EUR<br>en % du PIB     | 158<br>0,4                               | -53<br>-0,1    | 5<br>0,0                               | -68<br>-0,2            | 1,2<br>0,0                             |
| <b>Sécurité sociale</b><br>en mio. EUR<br>en % du PIB | 1.061<br>2,7                             | 720<br>2,0     | 740<br>2,0                             | 742<br>2,0             | 687<br>1,8                             |
| <b>Dettes publiques brutes</b><br>en % du PIB         | 13,7                                     | 14,9           | 14,5                                   | 19,8                   | 19,3                                   |

\*Suivant la notification du 1<sup>er</sup> avril 2010 en accord avec le règlement CE 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009

\*\*Notification au 1<sup>er</sup> octobre 2009 à la Commission européenne

**L'exercice 2008** s'établit, selon la notification à la Commission européenne du 1<sup>er</sup> avril 2010, pour l'Administration publique à 1.134 mio. EUR, soit un excédent de 2,9% du PIB.

L'Administration centrale accuse un léger déficit de 85 mio. EUR, soit de 0,2% du PIB. Les Administrations locales accusent un excédent de 158 mio. EUR, soit au niveau du PIB 0,4%, et la Sécurité sociale est excédentaire de 1.061 mio. EUR, soit 2,7% du PIB.

Le résultat de l'exercice 2008 doit être interprété à la lumière des mesures exceptionnelles qui ont été prises au courant de cette année par le Gouvernement pour stabiliser le secteur financier dans le contexte de la crise internationale.

Ces opérations de stabilisation ont entraîné des dépenses supplémentaires d'un montant total de 2.408,7 mio. EUR au titre de la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires, à caractère systémique. Ces dépenses ont pour l'essentiel été financées par le produit d'emprunts nouveaux à raison de 2.281 mio. EUR qui ont entraîné un doublement de la dette publique brute passant de 6,9% en 2007 à 13,5% en 2008 avec en contrepartie une augmentation des participations de l'Etat.

**L'exercice 2009** se solde pour l'Administration publique avec un déficit budgétaire moins élevé que prévu, il est de 278 mio. EUR, soit 0,7% du PIB au lieu de 825 mio. EUR, soit 2,2% du PIB. Cette amélioration est due à l'Administration centrale dont le déficit s'élève 1.022 mio. EUR au lieu des 1.492 mio. EUR, soit 2,7% du PIB au lieu de 4,2%.

Les Administrations locales clôturent avec un excédent de 5 mio. EUR. La Sécurité sociale continue à afficher un excédent budgétaire de 740 mio. EUR, soit 2% du PIB.

La dette publique brute s'établit à 14,5% du PIB.

**Pour l'exercice 2010**, le déficit de l'Administration publique se détériorerait davantage s'élevant à 1,6 mia. EUR, soit 4,2% du PIB. Cette détérioration du solde public est à reporter à l'accroissement du déficit de l'Administration centrale qui atteindrait 2,3 mia. EUR, soit 5,9% du PIB.

De même, le solde de la Sécurité sociale continuerait à baisser jusqu'à 687 mio. EUR, soit 1,8% du PIB. Les Administrations locales noteraient un léger excédent de 1 mio. EUR.

La dette publique brute augmenterait à 19,3 % du PIB en raison des emprunts de 1,5 mia. EUR en vue du financement des investissements prévus.

## 32 La structure des dépenses publiques

Tableau 16: Principales composantes des dépenses publiques

| <b>S.13 consolidé Administration publique</b>   | <b>2008</b>   | <b>2009</b>   | <b>2010</b>   |
|---|---------------|---------------|---------------|
| <b>Dépenses</b>   | <b>14 628</b> | <b>15 997</b> | <b>17 133</b> |
|   | <b>37,2%</b>  | <b>42,4%</b>  | <b>43,7%</b>  |
| Consommation intermédiaire (en mio.)  | 1 276         | 1 347         | 1 437         |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 8,7%          | 8,4%          | 8,4%          |
| en % par rapport au PIB   | 3,2%          | 3,6%          | 3,7%          |
| Formation de capital (en mio.)  | 1 276         | 1 346         | 1 553         |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 8,7%          | 8,4%          | 9,1%          |
| en % par rapport au PIB   | 3,2%          | 3,6%          | 4,0%          |
| Rémunération des salariés (en mio.)   | 2 805         | 2 989         | 3 190         |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 19,2%         | 18,7%         | 18,6%         |
| en % par rapport au PIB   | 7,1%          | 7,9%          | 8,1%          |
| Autres impôts sur la production (en mio.)   | 7             | 7             | 12            |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 0,0%          | 0,0%          | 0,1%          |
| en % par rapport au PIB   | 0,0%          | 0,0%          | 0,0%          |
| Subventions à payer (en mio.)   | 583           | 621           | 658           |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 4,0%          | 3,9%          | 3,8%          |
| en % par rapport au PIB   | 1,5%          | 1,6%          | 1,7%          |
| Revenus de la propriété (en mio.)   | 115           | 189           | 251           |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 0,8%          | 1,2%          | 1,5%          |
| en % par rapport au PIB   | 0,3%          | 0,5%          | 0,6%          |
| Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (en mio.)  | 0             | 0             | 0             |
| Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature (en mio.)  | 5 295         | 5 857         | 6 125         |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 36,2%         | 36,6%         | 35,8%         |
| en % par rapport au PIB   | 13,5%         | 15,5%         | 15,6%         |
| Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands | 1 813         | 1 952         | 2 026         |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 12,4%         | 12,2%         | 11,8%         |
| en % par rapport au PIB   | 4,6%          | 5,2%          | 5,2%          |
| Autres transferts courants (en mio.)  | 1 026         | 1 141         | 1 242         |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 7,0%          | 7,1%          | 7,2%          |
| en % par rapport au PIB   | 2,6%          | 3,0%          | 3,2%          |
| Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension (en mio.)   | 0             | 0             | 0             |
| Transferts en capital à payer (en mio.)   | 445           | 557           | 604           |
| en % par rapport aux dépenses totales   | 3,0%          | 3,5%          | 3,5%          |
| en % par rapport au PIB   | 1,1%          | 1,5%          | 1,5%          |
| Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits (en mio.)  | -15           | -8            | 35            |
| en % par rapport aux dépenses totales   | -0,1%         | -0,1%         | 0,2%          |
| en % par rapport au PIB   | 0,0%          | 0,0%          | 0,1%          |

Source: Notification du 1<sup>er</sup> avril 2010 en accord avec le règlement CE 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009, calculs: CES

Afin de lutter contre les effets de la crise, le Gouvernement a décidé dès 2008 de mettre en œuvre une politique anticyclique. Cette dernière comprend deux volets distincts; d'un côté, elle se reflète à travers la volonté politique de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. En d'autres termes, le Gouvernement a accepté

l'apparition d'un déficit budgétaire (en 2009: 0,7% et en 2010: 4,2%) plus ou moins important dans l'optique de ne pas aggraver davantage les effets découlant de la crise. D'un autre côté, il a pris des mesures discrétionnaires afin de stabiliser, autant que possible, l'économie nationale.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement rappellent les limites d'une politique de relance et se réfèrent à l'avis du CES du 3 avril 2009:

*"Cependant, le CES aimerait préciser que les politiques anticycliques - discrétionnaires ou automatiques - sont difficiles à mettre en œuvre en pratique en raison des décalages qui apparaissent entre le moment de la prise de décision et leur exécution avec le risque que des décisions anticycliques se transforment en mesures pro-cycliques. De plus, dans les petits pays, tel que le Luxembourg, l'impact de la politique budgétaire est probablement limité, puisque le multiplicateur est faible du fait de l'ouverture de l'économie au commerce extérieur et de l'importance corrélative des importations. Des relances de la consommation via le revenu disponible des ménages n'ont donc pas d'effets directs sur les entreprises exportatrices de biens et services. Les effets de fuite sont partiellement compensés par les plans de relance coordonnés au niveau de l'UE."*

Ces mesures ont été adoptées le 6 mars 2009 et ficelées dans un plan dit "*plan de soutien à la conjoncture*" se déclinant autour de sept axes. Ce plan contient, tout d'abord, des mesures conjoncturelles qui ont un effet immédiat, c'est-à-dire à court terme, telles que les mesures en faveur du soutien au pouvoir d'achat des ménages, l'avancement d'investissements publics pour soutenir l'activité des entreprises ou bien l'application d'une série de mesures fiscales.

Ce plan comprend aussi des mesures structurelles, dont les effets se distinguent à moyen, voire à long terme, qui visent, au-delà du soutien de l'activité économique, à renforcer le potentiel économique du pays. Parmi celles-ci, on peut citer celles en faveur d'une intensification des efforts pour créer un environnement administratif favorable à l'activité économique, essentiellement par le biais de la réduction des charges administratives, ou bien celles qui tendent à diversifier l'économie en investissant, par exemple, davantage dans la recherche et le développement. Globalement, ce plan de soutien à la conjoncture porte sur un montant de 1.228 mio. EUR, soit 3,2% du PIB.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement rappellent le soutien du CES à ce plan de conjoncture dans son avis du 3 avril 2009:

*"Le CES est d'accord sur le fait qu'à court terme, pendant les phases de ralentissement économique, le Gouvernement fasse jouer pleinement les stabilisateurs économiques. Il convient toutefois de ne pas sombrer dans l'alarmisme, les finances publiques vont mécaniquement se dégrader en raison des efforts consentis par le Gouvernement pour accompagner la crise."*

*Mais, à moyen et long terme, il est important de mettre en œuvre des politiques structurelles inspirées par la "Stratégie de Lisbonne", axées sur la connaissance et la compétence et permettant un tissu de production diversifié et une*

*spécialisation internationale de l'activité favorable au renforcement du potentiel de croissance."*

Ils regrettent toutefois qu'il est impossible d'avoir des informations quant à l'exécution effective des investissements publics, faute de données appropriées. Ils recommandent aux ministères et administrations concernés de mettre en place, au plus vite, un monitoring régulier des projets mis en chantier et d'informer les acteurs de la branche concernée.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement se doivent de réitérer leurs critiques face à la lenteur de mise en œuvre de la plupart des mesures de simplification de l'environnement administratif, notamment celles de l'avis annuel du 3 avril 2009 (chapitre 42 "*Au niveau des lourdeurs administratives*") Ces mesures ont un caractère urgent surtout dans ce contexte de crise économique. Tout retard entrave l'efficacité de l'action publique et renchérit le coût des projets.

Les dépenses publiques totales prévues pour l'année 2010 sont en hausse; elles augmentent par rapport à l'année précédente de 1.136 mio. EUR. Le taux de variation annuel qui s'établit à 7,1% est cependant moins important qu'en 2009 qui était de 9,4%. Le budget pour l'exercice 2010 peut être qualifié de budget "*anticrise*" puisqu'il se caractérise par une évolution à la hausse des dépenses publiques, y compris le maintien annoncé d'un niveau élevé d'investissements publics (9,1% des dépenses totales).

Les priorités telles que définies par le Gouvernement en matière de dépenses publiques pour le budget 2010 reflètent les objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. Parmi ces priorités, il y a lieu de citer:

- le financement de la réforme structurelle de **l'école fondamentale** dont l'impact budgétaire pour 2010 est estimé à 120 mio. EUR ou 0,3% du PIB;
- le développement des **transports publics** est promu par une augmentation des moyens financiers mis à leur disposition de 60 mio. EUR;
- en matière de politique familiale et sociale, des mesures sont prises pour assurer le pouvoir d'achat et pour rendre plus compatible la vie familiale avec la vie professionnelle par le biais du **développement de structures d'accueil** pour les enfants. L'accroissement des fonds alloués s'élève à plus de 100 mio. EUR;
- pour favoriser la **cohésion sociale**, l'allocation de vie chère en faveur des ménages à faible revenu, le revenu minimum garanti et le revenu pour les handicapés sont soutenus avec un montant supplémentaire de 25 mio. EUR;
- les crédits budgétaires pour **la lutte contre le changement climatique** sont augmentés en passant de 55 mio. EUR en 2008 à 125 mio. EUR en 2010 pour ainsi pouvoir réaliser une partie des objectifs environnementaux arrêtés dans le cadre des accords de Kyoto;

- les crédits budgétaires en faveur de **l'Aide publique au développement** sont fixés à 1% du RNB et s'élèvent dorénavant à quelque 300 mio. EUR;
- l'investissement public est accéléré dans l'optique d'une **modernisation des infrastructures publiques**. Le niveau passera de 2,5% du PIB en 2009 à 3% du PIB en 2010 avec une croissance de 24% en niveau. L'accroissement de l'investissement a lieu notamment au niveau de la modernisation des infrastructures hospitalières (+67 mio. EUR) et du soutien de la recherche avec un accroissement de la dépense publique de 17,6% pour atteindre un niveau de 0,6% du PIB en 2010 après 0,5% en 2009;
- les aides publiques au secteur des **classes moyennes** dans le cadre de la révision du cadre général des régimes d'aide en faveur du secteur des classes moyennes.

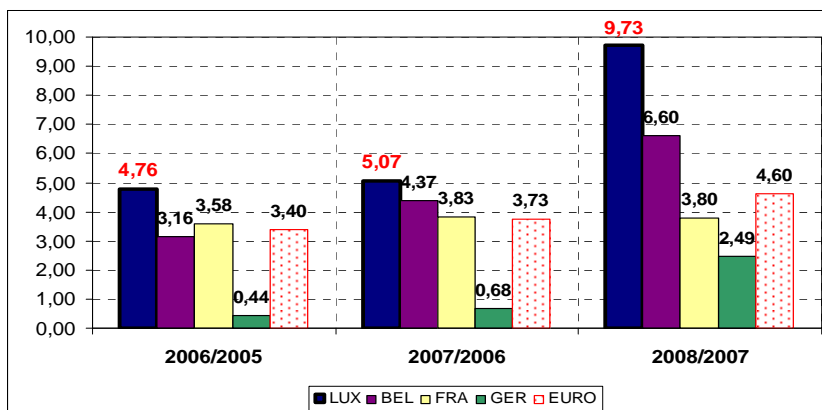
Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement rappellent l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissement, y inclus un examen détaillé des frais de fonctionnement subséquents, ce qui doit permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections, et en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus.

Finalement, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement observent qu'en comparant les dépenses totales du Luxembourg à celles de ses pays voisins, elles sont, avec 43,7% du PIB en 2010, inférieures à celles de la Belgique avec 53,9%, de l'Allemagne avec 48% et de la France avec 55,8%.

Toutefois, en ce qui concerne les dépenses courantes (consommations publiques et intermédiaires) du Gouvernement, malgré les efforts de consolidation, leur progression nominale continue à être plus élevée au Luxembourg que celle observée dans les pays voisins ou dans la zone euro.

En effet, le graphique ci-après montre que, sur une période allant de 2006 à 2008, l'évolution annuelle en pourcent des dépenses courantes au Luxembourg est supérieure à celle des trois pays limitrophes, ainsi qu'à celle de la moyenne de la zone euro (16 pays).

Graphique 11: Evolution annuelle des dépenses courantes en %



Source: EUROSTAT. Calculs de la Chambre de Commerce.

### 33 La structure des recettes publiques

Tableau 17: Les principales composantes des recettes publiques

| <b>S.13 consolidé Administration publique</b>            | <b>2008</b>   | <b>2009</b>   | <b>2010</b>   |
|--|---------------|---------------|---------------|
| <b>Recettes</b>  | <b>15 762</b> | <b>15 720</b> | <b>15 504</b> |
|  | <b>40,1%</b>  | <b>41,6%</b>  | <b>39,5%</b>  |
| Production marchande                                     | 358           | 414           | 420           |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 2,3%          | 2,6%          | 2,7%          |
| en % par rapport au PIB                                  | 0,9%          | 1,1%          | 1,1%          |
| Production pour usage final propre                       | 0             | 0             | 0             |
| Paievements au titre de l'autre production non marchande | 319           | 326           | 351           |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 2,0%          | 2,1%          | 2,3%          |
| en % par rapport au PIB                                  | 0,8%          | 0,9%          | 0,9%          |
| Impôts sur la production et les importations             | 4 634         | 4 492         | 4 362         |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 29,4%         | 28,6%         | 28,1%         |
| en % par rapport au PIB                                  | 11,8%         | 11,9%         | 11,1%         |
| Autres subventions sur la production à recevoir          | 0             | 0             | 0             |
| Revenus de la propriété                                  | 740           | 509           | 593           |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 4,7%          | 3,2%          | 3,8%          |
| en % par rapport au PIB                                  | 1,9%          | 1,3%          | 1,5%          |
| Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.       | 5 269         | 5 258         | 4 971         |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 33,4%         | 33,4%         | 32,1%         |
| en % par rapport au PIB                                  | 13,4%         | 13,9%         | 12,7%         |
| Cotisations sociales                                     | 4 292         | 4 576         | 4 676         |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 27,2%         | 29,1%         | 30,2%         |
| en % par rapport au PIB                                  | 10,9%         | 12,1%         | 11,9%         |
| Autres transferts courants                               | 60            | 61            | 55            |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 0,4%          | 0,4%          | 0,4%          |
| en % par rapport au PIB                                  | 0,2%          | 0,2%          | 0,1%          |
| Transferts en capital à recevoir                         | 90            | 84            | 76            |
| en % par rapport aux recettes totales                    | 0,6%          | 0,5%          | 0,5%          |
| en % par rapport au PIB                                  | 0,2%          | 0,2%          | 0,2%          |

Source: Notification du 1<sup>er</sup> avril 2010 en accord avec le règlement CE 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009, calculs: CES

Sur base du budget pour 2010, il s'avère que l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) a contribué, en 2009, à stabiliser les recettes malgré le retournement conjoncturel. Cet impôt est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées. Ainsi l'impôt payé en 2009 est basé sur l'évolution des résultats des années précédentes, caractérisés par une profitabilité élevée des sociétés et notamment des entreprises financières. Cette technique de comptabilisation pose toutefois des difficultés pour apprécier la dynamique des revenus en provenance de l'IRC et ne permet pas de garantir une transparence suffisante en la matière.

Dans ce même ordre d'idées, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement se rallient aux remarques qui ont été formulées à plusieurs reprises par la Cour des comptes, à savoir que l'administration concernée devrait mettre en pratique une comptabilité telle que préconisée par le SEC 95, ce qui permettrait d'améliorer la technique de prévision des recettes futures.

Certes, l'estimation des recettes de l'Etat n'est pas une tâche facile, en raison de leur forte volatilité et de l'incertitude liée aux turbulences économiques, mais il y a lieu de constater que les statistiques reprenant l'évolution intra-annuelle (mensuelle ou trimestrielle) des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt sur les traitements et salaires ainsi que de l'impôt commercial communal ne sont pas disponibles sous une forme compatible avec le SEC 95, utilisée pour l'évaluation de l'équilibre budgétaire par les autorités communautaires. Il conviendrait d'assurer un caractère automatique et régulier à cette mise à disposition de données. Un cadre de transmission statistique plus performant et transparent permettrait par ailleurs à la Chambre des Députés de mieux mener à bien sa mission de contrôle budgétaire. Ce contrôle renforcé constituerait un garde-fou contre des révisions statistiques de grande ampleur.

Ainsi, les impôts directs enregistraient en 2010 une baisse de 400 mio. EUR par rapport à l'année précédente, soit une diminution dans les recettes totales de plus de 2 points de pourcent. Les cotisations sociales augmenteraient de 100 mio. EUR, soit environ 1 point de pourcent dans les recettes totales.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement considèrent qu'il y a d'abord lieu de déployer tous les efforts nécessaires à la bonne perception des recettes budgétaires. Ainsi, s'agit-il de veiller à la collecte équitable des recettes fiscales et d'éviter toute dilapidation en raison de carences éventuelles au niveau du tissu législatif et au niveau des administrations fiscales.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de constater que le projet de réforme sur les faillites avance de manière insatisfaisante. Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement saluent les efforts dernièrement entrepris au niveau des contrôles fiscaux effectués par les services respectifs par l'Administration des Contributions directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des domaines qui ont permis de récupérer près de 20 mio. EUR en 2009. Il est toutefois inacceptable, d'un point de vue d'équité fiscale et sociale, que les pertes de recettes dues à des manœuvres frauduleuses, surtout en matière de TVA et de sécurité sociale, se chiffrant par dizaines de millions d'euros par an, ne soient pas davantage endiguées.

### **34 La structure de la dette publique**

Il convient de préciser que la dette brute de l'Administration publique, au sens de Maastricht, comprend, outre la dette "*conventionnelle*" de l'Etat qui inclut également celle des établissements publics, la dette des Administrations communales et celle des organismes de la Sécurité sociale.

Ainsi, la structure de la dette publique de l'Administration centrale peut être décomposée comme suit:



- La **loi de garantie** contient des transactions qui sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique<sup>30</sup>. Au cours de la période 2008-2011, son impact sur le ratio entre la dette brute et le PIB varie entre 1,5%-1,8% l'an.
- Les **bons du Trésor** émis par l'Etat ont un encours qui se chiffre au 31 décembre 2009 à 80,2 mio. EUR. Leur paiement se fait à partir du Fonds de la dette publique. Selon les échéanciers actuellement connus, la charge d'amortissement des bons du Trésor sera de 15,3 mio. EUR en 2010, 14,6 mio. EUR en 2011, 11,8 mio. EUR en 2012 et 8,9 mio. EUR en 2013.
- Pour chacune des années 2005 à 2009, le Gouvernement a été autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts en vue du financement d'investissements en infrastructures par le biais du **Fonds du rail** et du **Fonds des routes**, pour un montant annuel de 100 mio. EUR par fonds, soit un total de 1.000 mio. EUR sur toute la période. Les autorisations des années 2005 à 2008 ont été utilisées chaque fois par le recours à des prêts bancaires contractés sur dix ans, pour un montant total de 800 mio. EUR. Il s'y est ajouté en 2007, un autre prêt bancaire de 132 mio. EUR sur vingt ans, aux fins de l'acquisition par l'Etat de l'infrastructure ferroviaire ayant appartenu à Arcelor S.A., qui a fait l'objet d'une loi spécifique. L'autorisation d'emprunt pour l'exercice 2009 n'a pas encore été utilisée à la fin décembre 2009.
- La loi budgétaire pour 2006 avait également autorisé le Gouvernement à emprunter un montant de 300 mio. EUR pour **couvrir le déficit budgétaire**. Cette autorisation n'a été utilisée qu'en octobre 2008 dans le cadre des mesures de stabilisation du secteur financier dans le contexte de la crise financière. Ces 300 mio. EUR ont également été contractées sous forme de prêt bancaire.

Dans le contexte de la crise financière, l'Etat a également procédé en décembre 2008 à l'émission grand public **d'un emprunt obligataire** de 2 mia. EUR au taux de 3,75% à échoir en 2013.<sup>31</sup>

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement ont réitéré dans plusieurs de leurs avis que le recours à l'emprunt est une politique budgétaire saine, pour autant qu'il finance des investissements de long terme, rentables collectivement. La couverture des dépenses courantes par un emprunt est contraire aux dispositions de la comptabilité de l'Etat. L'emprunt par émissions de titres de la dette publique, à un coût avantageux, peut être levé aisément auprès des épargnants individuels et des investisseurs institutionnels à condition que les agences de notation certifient la solvabilité des finances publiques luxembourgeoises. Il convient aussi de garder à l'esprit que la crise économique réduit les marges de manœuvre budgétaires et épuise les réserves budgétaires de l'Etat. La taille restreinte du pays et sa forte dépendance vis-à-vis de ses partenaires économiques et, de manière générale, de la demande internationale de biens et services impliquent que la capacité d'endettement du Luxembourg n'est guère comparable à celle des grands Etats.

<sup>30</sup> Conformément à la décision d'Eurostat sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public (Communiqué de presse du 11 février 2004)

<sup>31</sup> Loi du 24 octobre 2008

La dette brute de l'Administration publique continue ainsi sur sa pente ascendante et passe de 5.463,7 mio. EUR en 2009, soit 14,5% du PIB, à 7.554,4 mio. EUR en 2010, soit 19,3% du PIB.

Un autre aspect qui est important de soulever est que la dette publique au sens de Maastricht est une mesure brute, qui ne tient compte ni des réserves accumulées lors des périodes de forte croissance économique, ni des actifs, notamment financiers (participations, actions cotées, dépôts...), détenus par les Administrations publiques.

La 11<sup>e</sup> actualisation du PSC, s'appuyant sur les statistiques officielles notifiées à Eurostat, expose la situation patrimoniale de l'Etat sous forme d'un bilan financier dont les données sont issues du compte général de l'Etat. Ce dernier établit la relation entre les ressources financières de l'Etat et les emplois qui en sont faits.

Tableau 18: Structure de la situation patrimoniale de l'Etat au 31 décembre 2009

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Ressources (passifs)</b>   |              |
| Fonds propres de l'Etat (avoir des fonds spéciaux et réserve budgétaire)                                | 1.298        |
| Fonds propres de l'Etat correspondant à des immobilisations financières acquises par dépense budgétaire | 2.357        |
| Fonds de tiers déposés auprès de l'Etat   | 602          |
| Fonds de tiers empruntés par l'Etat ( <b>dette publique brute</b> )                                     | 3.513        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>7.770</b> |
| <b>Emplois (actifs)</b>   |              |
| Actifs financiers bancaires   | - 2.102      |
| Actifs financiers non-bancaires   | - 4.657      |
| <b>Solde à financer (dette publique nette)</b>  | <b>1.011</b> |

Source: 11<sup>e</sup> actualisation du PSC 2009-2014

Au 31 décembre 2009, l'Administration centrale disposait de fonds propres, composés des avoirs des fonds spéciaux, de la réserve budgétaire et des immobilisations financières, de l'ordre de 3.655 mio. EUR, soit 9.7% du PIB. Ces fonds ont été accumulés notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation budgétaire de l'Administration centrale était généralement excédentaire.

Dès lors, il faut préciser qu'une partie de ces fonds, dont une part est gelée dans les immobilisations financières, doit rester disponible à court et moyen termes pour les dépenses publiques courantes, afin de rencontrer les fluctuations quotidiennes et saisonnières des recettes et dépenses, et aussi afin de rester en mesure de réaliser,

chaque fois que cela devient souhaitable, des dépenses renforcées dans le sens d'une politique budgétaire anticyclique.

Il faut également tenir compte d'autres éléments de patrimoine, tels que la réserve de compensation en vue du financement de prestations futures ou les dettes futures du système de pension.

En conséquence, on peut dire que l'endettement financier brut du pays à hauteur de 14,5% du PIB (en 2009) est *effectif*, puisque celui-ci doit in fine être remboursé aux détenteurs des obligations du Trésor, mais, il est aussi *virtuel*, car l'Etat luxembourgeois dispose, en réalité, d'un patrimoine net défini par des éléments d'actif plus ou moins liquides, et d'autres de passif non comptabilisés.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement regrettent que les statistiques sur les actifs de l'Etat, financiers ou physiques soient aussi rudimentaires, alors qu'elles devraient permettre de mieux éclairer la situation patrimoniale de l'Etat. Comme par le passé, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement recommandent au Gouvernement de publier le détail de la situation des finances publiques et de les rendre accessibles à tous les citoyens.

#### 4 LA SITUATION BUDGETAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2011-2014: UNE STRATEGIE DE SORTIE DE LA CRISE

##### 41 Les deux scénarios mis en avant par la 11e actualisation du PSC

La 11<sup>e</sup> actualisation du PSC présente deux scénarios différents, un "*à politique inchangée*" et un autre retraçant la "*trajectoire d'ajustement*" proposée par le Gouvernement pour sortir du déficit budgétaire d'ici 2014.

- La trajectoire à "*politique inchangée*" (1<sup>er</sup> scénario), telle qu'illustrée par le tableau ci-après, décrit le développement de la situation des finances publiques dans l'hypothèse où le Gouvernement ne prenait aucune mesure discrétionnaire au cours de la période 2011-2014 pour l'assainir.

Tableau 19: Scénario à politique inchangée

|   | 2010*  | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Déficit de l'adm. publique en mio. EUR  | -1.630 | -2.051 | -1.993 | -1.946 | -1.477 |
| en % du PIB                             | -4,2   | -5,0   | -4,6   | -4,3   | -3,1   |
| Déficit de l'adm. centrale en mio. EUR  | -2.318 | -2.707 | -2.714 | -2.662 | -2.290 |
| en % du PIB                             | -5,9   | -6,6   | -6,3   | -5,9   | -4,8   |
| Dette brute en mio. EUR                 | 7.554  | 9.871  | 12.622 | 15.342 | 17.735 |
| en % du PIB                             | 19,3   | 23,9   | 29,3   | 34,1   | 37,4   |
| Variation de la dette brute en mio. EUR | 2.090  | 2.317  | 2.752  | 2.719  | 2.393  |

Source: 11<sup>e</sup> actualisation du PSC 2009-2014

\* Notification du 1<sup>er</sup> avril 2010 en accord avec le règlement CE 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009

Ainsi, dans le scénario à politique inchangée, basé sur un taux de croissance du PIB de 2,8% par an en moyenne entre 2010 et 2014, les finances publiques connaîtraient une détérioration importante et structurelle.

Entre 2010 et 2014, le solde budgétaire de l'Administration centrale serait déficitaire à concurrence de 2,5 mia. EUR en moyenne annuelle, soit 5,8% du PIB.

Quant à l'Administration publique, le déficit annuel moyen serait de l'ordre de 1,8 mia. EUR, soit 4,2% du PIB, donc en violation systématique et durable du PSC, dont la limite supérieure est fixée à 3%.

En 2014, la dette publique brute atteindrait 37,4% du PIB, soit 17.735 mio. EUR, ce qui équivaldrait à quelques 35.000 EUR par habitant. De la sorte, la dette brute ferait plus que tripler entre le début et la fin de la législature et le poids combiné de la charge d'intérêts, estimée à 488 mio. EUR par les auteurs du PSC, et du remboursement du capital réduirait considérablement la marge de manœuvre budgétaire.

Par conséquent, une telle augmentation de la dette brute aura aussi un impact sur la qualité et la viabilité à long terme des finances publiques, dans la mesure où la situation des finances publiques se dégraderait considérablement bien avant la période 2020-2025 quand les coûts liés au vieillissement commenceront à croître de manière importante. Les finances publiques vont donc se trouver dans une situation

de départ autrement plus défavorable pour affronter les défis liés aux coûts dus à l'évolution démographique.

- La "*trajectoire d'ajustement*" (2<sup>e</sup> scénario) du Gouvernement se présente comme suit:

Tableau 20: Administration publique - "*trajectoire d'ajustement*"

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

Source: 11<sup>e</sup> actualisation du PSC 2009-2014

La réalisation de cet objectif implique un effort budgétaire de l'ordre de 300 à 500 mio. EUR l'an au cours de la période 2011-2014 pour arriver à un effort cumulé annuel en 2014 avoisinant 1,6 mia. EUR.

Il convient de préciser que même si des mesures structurelles d'ajustement sont prises en début de la période de consolidation, l'ajustement budgétaire deviendra effectif seulement avec un certain décalage dans la mesure où l'effet des mesures d'assainissement budgétaire s'intensifiera à travers le temps.

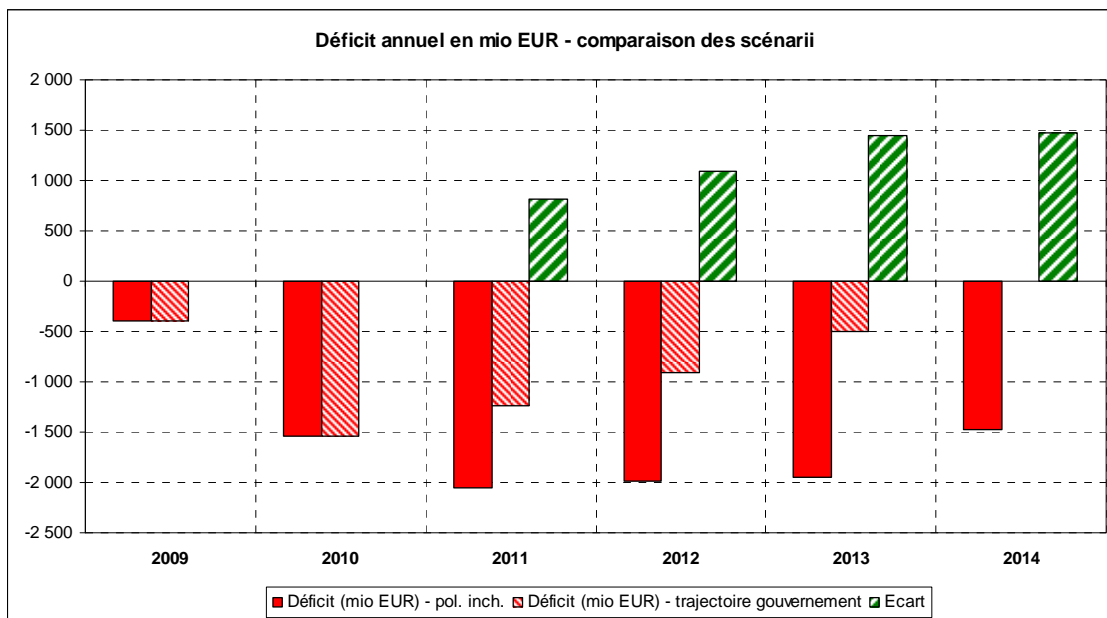
Une deuxième précision est que l'effort de réduction est de nature cumulative: une économie de 400 mio. EUR en 2011 doit non seulement se poursuivre de manière égale en 2012, mais au cours de cette deuxième année, quelques 400 mio EUR d'économies doivent être dégagées de manière additionnelle, et ainsi de suite pour les années suivantes jusqu'en 2014.

Ceci implique que ces mesures structurelles devront être prises en début de période pour que l'objectif d'équilibre en 2014 puisse être réalisé.

La dette publique brute se chiffrerait alors à 12.885 mio. EUR ou 27,2% du PIB en 2014 et le service de la dette y afférent à environ 350 mio. EUR (0,7% du PIB).

## 42 L'analyse de la stratégie de retour à l'équilibre budgétaire

Graphique 12: Comparaison du solde de l'Administration publique dans les deux scénarios

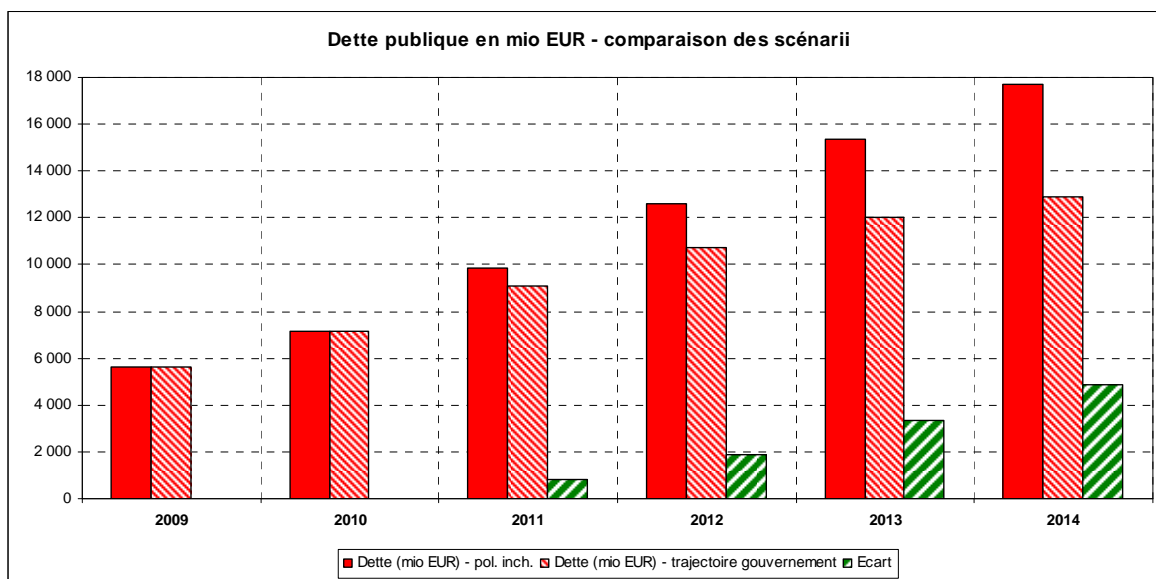


Source: 11<sup>e</sup> actualisation du PSC

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement tiennent à signaler que même si l'objectif d'un déficit nul de l'Administration publique est atteint dès 2014, l'Administration centrale "*continuera à éprouver un déficit de l'ordre de 1.200 millions EUR en 2014*". Ainsi, même si le déficit de l'Administration publique sera résorbé en 2014, la dette publique brute de l'Administration centrale continuera à augmenter même au-delà de 2014.

Quant à la dette publique brute, elle atteindra, en cas de mise en œuvre de la trajectoire d'ajustement, 12.885 mio. EUR en 2014, ce qui constitue une augmentation de 127% par rapport à la situation de la fin 2009 (27,2% du PIB). Le service de la dette y afférent sera de l'ordre de 350 mio. EUR (0,7% du PIB), montant qui, à titre d'illustration, équivaut aux dépenses en 2010 du Fonds du rail. Le graphique ci-après montre ainsi que la dette publique brute selon la prévision du Gouvernement se situera à un niveau élevé en 2014, même dans le cas où l'effort de consolidation entre 300 et 500 mio. EUR l'an sera effectivement mis en œuvre.

Graphique 13: Comparaison de la dette publique brute dans les deux scénarios



Source: 11<sup>e</sup> actualisation du PSC

La trajectoire d'ajustement proposée par le Gouvernement ne permettra pas non plus d'atteindre le nouvel objectif de moyen terme de 0,5% du PIB. En fait, le retour à l'équilibre budgétaire nominal en 2014 implique un déficit structurel de 0,5% du PIB. L'objectif à moyen terme n'est donc pas atteint et selon les auteurs du PSC, *"des mesures de consolidation budgétaire de l'ordre de 1% du PIB en termes structurels devront être mises en œuvre à partir de 2015 afin de converger rapidement vers l'objectif à moyen terme"* et ainsi de garantir la pérennité financière du système de sécurité sociale à l'horizon 2040. Il importe de préciser que ces mesures de consolidation s'élèveront à un montant allant de 400 à 450 mio. EUR par an.

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement regrettent que le document ne propose pas de tableaux détaillés pour évaluer la trajectoire de sortie du déficit. Une annexe est jointe pour le scénario *"à politique inchangée"*, mais très peu de précisions sont données en ce qui concerne les éléments quantitatifs sous-jacents au scénario alternatif de sortie.

Enfin, le groupe patronal et les représentant directement nommés par le Gouvernement donnent à considérer que l'évolution de l'économie luxembourgeoise, dépourvue d'un marché local de taille importante, dépend largement de l'évolution de la demande internationale de biens et services - surtout de services financiers - adressée aux opérateurs économiques et financiers résidents. Cette dépendance comporte une forte volatilité des indicateurs macroéconomiques - vers le haut et vers le bas - et par conséquent une difficulté accrue pour établir des prévisions fiables.

La crise actuelle montre à quelle vitesse les indicateurs macroéconomiques luxembourgeois peuvent se dégrader suite à un choc exogène (cf. les taux de création d'emploi, taux de chômage, taux de croissance économique, ...). Par ailleurs, la dégradation de plusieurs indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité indique que le Luxembourg se trouve non seulement dans une situation

de crise conjoncturelle, mais également structurelle, ce qui comporte un risque de stagnation des indicateurs macroéconomiques luxembourgeois, alors même que la reprise internationale se confirmerait. En d'autres termes, le Grand-Duché risque de ne pas bénéficier de la reprise économique internationale si les problèmes structurels, mis à nu par l'Observatoire de la Compétitivité et par différentes institutions internationales, freinaient davantage le développement économique et par là la cohésion sociale.



## 5 LA VIABILITE A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES

### 51 La soutenabilité du régime général de pension luxembourgeois

La majorité des études, luxembourgeoises (IGSS, UEL, CSL, BCL) et internationales (BIT, Commission européenne, OCDE, FMI), qui ont été publiées au cours des dernières années sur la soutenabilité du régime général de pension luxembourgeois confirment un déséquilibre entre les recettes et les dépenses futures à politique inchangée, dans la perspective d'une croissance potentielle plus faible et d'une plus lente progression de l'emploi et de la population, ainsi que dans la perspective d'un chômage de plus en plus élevé.

Les projections montrent que les dépenses publiques liées au vieillissement démographique vont passer, à politique inchangée, de 19,9% du PIB en 2010 à 38% du PIB en 2060 (selon les projections à long terme développées par l'Inspection générale de la sécurité sociale et la Commission européenne). Cet accroissement serait essentiellement imputable à hauteur de 80% à l'évolution des dépenses de pensions (tous secteurs confondus), qui passent de 8,6% du PIB en 2010 à 23,9% du PIB en 2060.

La position de départ du Luxembourg est favorable, en effet le Fonds de compensation passe de 28% du PIB en 2010 à plus de 40% en 2020 permettant de faire face partiellement aux défis de financement et le niveau de la dette brute est favorable par rapport aux autres pays de l'UE...

Mais, selon les projections citées ci-avant le solde de financement de la sécurité sociale deviendra négatif à partir de 2025, ce qui fera diminuer la réserve jusqu'à son épuisement aux alentours de 2035. A partir du moment de l'épuisement de la réserve de compensation, le déficit de la sécurité sociale sera couvert par l'émission de dette publique, impliquant que le ratio entre la dette publique dépassera la valeur de référence de 60% du PIB vers 2040 (et continuera ensuite à augmenter).

### 52 L'établissement d'une norme budgétaire

Suite à l'avis annuel du 3 avril 2009, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement tiennent à revenir sur sa proposition qui est *"de réfléchir à l'élaboration d'une norme qui tienne compte, entre autres, de l'état de la conjoncture, de l'évolution de la population, de la croissance potentielle et de l'évolution des dépenses publiques dans la zone euro."*

*Cette norme devrait guider le Gouvernement dans l'élaboration d'une politique budgétaire à moyen et long terme."*

Dans cet avis, le groupe salarial s'était prononcé contre toute norme budgétaire *"car elle limiterait le champ d'action et le pouvoir de décision d'un Gouvernement et d'un Parlement démocratiquement élu par l'imposition de principes budgétaires techniques."*

Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement avaient sollicité, en vue d'approfondir le débat, une contribution de la part de la Banque centrale du Luxembourg (BCL). La BCL a fait parvenir un rapport sur *"Les normes budgétaires: intérêt pour le Luxembourg et esquisse d'une nouvelle norme de dépenses"* qui a été diffusé à tous les membres du CES et dont les principaux éléments sont présentés ci-après

En effet, le programme gouvernemental de 2009 contient des lignes directrices, demeurant certes assez vagues, mais qui fixent une certaine discipline budgétaire *"qui veillera à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique"*.

Le rapport de la BCL définit les normes budgétaires comme étant des règles prédéterminées visant à encadrer la politique budgétaire et à neutraliser d'éventuels biais en faveur de dépenses publiques élevées. Ces règles peuvent porter sur les recettes, les dépenses (ou des sous-catégories de dépenses), sur les soldes ou encore sur la dette. Les normes budgétaires découragent la focalisation des responsables sur les gains à court terme d'une politique budgétaire donnée, en les incitant à mettre davantage l'accent sur les avantages à moyen terme d'une stratégie budgétaire orientée vers la stabilité.

La BCL souligne que compte tenu des spécificités du Luxembourg, il est important de déterminer quelle est la norme la plus appropriée. Le Luxembourg est en effet un pays où les recettes des Administrations publiques sont particulièrement fluctuantes et les dépenses étant davantage sous le contrôle des autorités. Une norme assise sur ces dernières est plus aisée à mettre en œuvre au jour le jour que des règles portant sur le versant des recettes ou sur les soldes budgétaires.

Ensuite, la BCL estime qu'il faut déterminer la nature de la norme de dépenses appropriée au Luxembourg. En effet, certains pays, tels les Pays-Bas, ont opté pour une optique *"large"* en la matière qui est définie de façon souple mais selon des procédures bien spécifiées; la norme s'applique ainsi à l'ensemble des administrations publiques, y compris la sécurité sociale. A l'inverse, des pays tels que la Finlande et la Suède appliquent une norme de dépenses au seul Etat central (modèle *"étroit"*). Une optique *"large"* des normes de dépenses semble, selon la BCL, plus adaptée aux spécificités luxembourgeoises.

Quant à l'horizon temporel, le meilleur serait du point de vue économique, la durée d'un cycle économique, mais les cycles sont dans les faits difficiles à identifier. Il paraît préférable dans ces conditions d'opter pour une application de la norme de dépenses sur un horizon fixe, de cinq ans par exemple (qui correspond à la durée d'une législature). Les taux de croissance quinquennaux de dépenses devraient être déterminés sur la base d'un scénario prudent en matière d'évolution des recettes, les éventuels excédents de recettes enregistrés ex post étant affectés à des réserves. Les plafonds globaux de dépenses seraient par ailleurs fixés en fonction de la soutenabilité à terme des finances publiques et en conformité avec le cadre de surveillance multilatéral européen (en particulier le Pacte de Stabilité et de Croissance). La fixation des plafonds de dépenses pourrait également utiliser comme ancrage l'évolution des dépenses enregistrée dans les pays voisins.

Les plafonds généraux de dépenses, valant pour l'ensemble des administrations publiques, seraient déclinés en plafonds "*décentralisés*", appliqués à des catégories fines de dépenses, la ventilation s'opérant idéalement par programmes d'activité, du moins si une loi similaire à la LOLF française (Loi Organique relative aux Lois de Finances) était adoptée au Luxembourg, ou à défaut par ministères.

Une telle norme impliquerait également la mise en place de mécanisme de correction en cas de dérapage. Ainsi si certains dérapages seraient constatés lors des examens annuels du plan quinquennal de dépenses, la BCL prévoit un "*mécanisme de correction d'erreurs*" sur trois ans qui en clair, tout dérapage devrait être corrigé en trois ans, par tranches d'un tiers par année.

Au-delà, le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement rappellent, dans ce contexte, la recommandation de l'avis annuel 2009, à savoir que "*l'opportunité d'introduire une procédure budgétaire inspirée de la LOLF<sup>32</sup> française devrait être analysée dans l'optique d'une politique budgétaire plus efficace et transparente*".

---

<sup>32</sup> Conseil d'Analyse Economique, République française, "*Economie politique de la LOLF*", 2007

## **B) LA POSITION DU GROUPE SALARIAL**

Le groupe salarial, après avoir pris acte que le groupe patronal et le groupe des représentants directement nommés par le Gouvernement ont décidé de procéder à une description détaillée du contenu du programme de stabilité et de croissance (PSC) dans le présent avis et afin de garantir une meilleure lisibilité du texte et de prévenir toute reproche de refus de discussion lui adressé, ainsi que toute confusion quant à sa position, fait part de son analyse de la situation financière des administrations publiques dans le cadre d'une partie séparée.

Dans la situation économique et sociale exceptionnelle de l'année 2010, le groupe salarial tient à souligner qu'il ne partage pas la description de l'évolution des finances publiques du présent chapitre de l'avis. D'ailleurs, un risque évident existe que la description du Programme de stabilité puisse servir d'orientation générale aux discussions au sein du Comité de coordination tripartite, qui s'inscriraient dans un cadre étroit déjà préfixé.

### **Le programme de stabilité élaboré sans consultation des partenaires sociaux**

Le programme de stabilité et de croissance (PSC) annuel, qui, en réalité, façonne en amont le projet de budget annuel proprement dit, ne suit pas la procédure législative normale, puisqu'il est finalisé par le Gouvernement et ensuite seulement communiqué à la Chambre des Députés. Le budget de l'Etat, dans sa version classique, est, par la force des choses, relégué en quelque sorte au second rang. Ce sont bien les obligations européennes formulées par le Pacte de stabilité et de croissance qui constituent les lignes de force budgétaires nationales qui doivent se fonder dans l'environnement de surveillance et de coordination des politiques budgétaires européennes.

Il conviendrait pourtant de pouvoir mener un dialogue et des consultations relatifs aux objectifs retenus dans l'actualisation du PSC national. L'élaboration de ce programme sans véritable consultation, ni des partenaires sociaux, ni des instances intégrées à la procédure législative, exclut donc du débat démocratique les grandes orientations du budget de l'Etat. En fin de compte, la Chambre des Députés adopte en fin d'année un budget dont les grandes orientations ne peuvent plus être modifiées parce qu'elles s'inscrivent dans un cadre plus vaste déjà préfixé par le Gouvernement.

### **Des objectifs non partagés**

La 11<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance luxembourgeois se propose de corriger le déficit des Administrations publiques, découlant d'une crise économique sans précédent depuis 1945, selon une trajectoire d'ajustement unilatérale qui ramènerait le solde de financement des administrations à l'équilibre budgétaire d'ici 2014.

D'emblée se pose la question de l'échéance fixée arbitrairement à 2014 par le PSC et qui rend l'effort d'ajustement d'autant plus important. Selon le scénario établi, les -3% du PIB seront atteints en 2011, et le Gouvernement entend passer sous cette barre symbolique dès 2012. Il se fixe de la sorte des délais beaucoup plus brefs que ce que le Conseil ECOFIN de décembre 2009 a requis de la plupart des pays sous le

coup de ses recommandations. Alors qu'il est demandé aux pays membres concernés de fournir un effort annuel d'au moins 0,5% du PIB dans la réduction de leur déficit, le Luxembourg s'efforce d'être plus vertueux, puisque, entre 2011 et 2014, son effort de réduction variant entre 0,9 et 1,1% (300 à 500 millions d'euros) par an se fera au pas de charge, pour un ajustement cumulé de 3,9% du PIB (au lieu des 2% minimaux admis par l'UE).

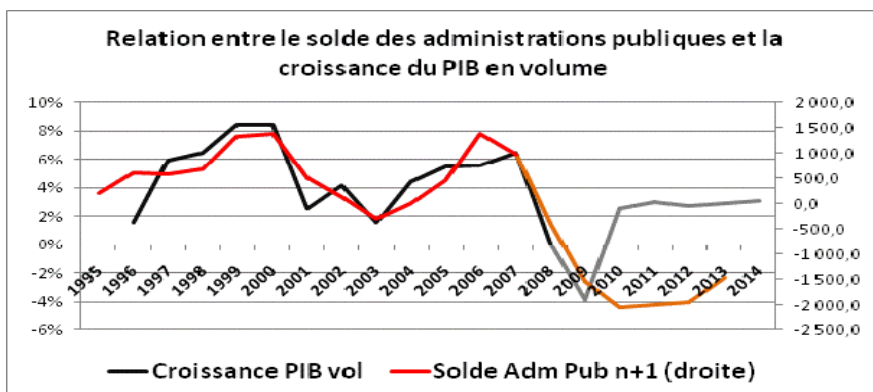
Le Gouvernement confirme en outre dans le PSC les grandes orientations budgétaires qu'il a arrêtées lors du dépôt de son projet de budget pour l'exercice 2010, à savoir *maintenir un niveau d'investissement public élevé* [et proche de celui applicable au milieu de la période législative écoulée]; *chercher à contenir les dépenses liées aux transferts sociaux par l'introduction de plus de sélectivité sociale* [en y ajoutant la révision de la politique des subsides et des régimes des abattements sociaux à la lumière de leur finalité et de leurs impacts fiscal et social]; *contrôler la croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat*.

Autrement dit, ce sera le budget social qui devrait porter l'essentiel de la charge d'ajustement, alors que les investissements resteront inchangés. Les données de la comptabilité nationale montrent pourtant que les opérations courantes des Administrations ne sont pas déficitaires, alors qu'elles incluent les transferts sociaux ainsi que les dépenses de fonctionnement, dont le poids serait, selon certains, rédhibitoire.

Cette approche n'est pas partagée par le groupe salarial du CES.

### Des prévisions généralement très pessimistes

Les projections du Gouvernement, à politique inchangée, sont-elles réalistes ? L'observation de la relation entre la croissance économique et le déficit des Administrations publiques nous fournit déjà une première indication.



Comme nous pouvons le constater, le solde des Administrations publiques suit de très près l'évolution du PIB avec une année de décalage. En d'autres termes, le solde des Administrations publiques d'une année est très fortement dépendant de la croissance économique de l'année précédente. Sur le graphique précédent, on observe que la relative similitude entre les deux courbes n'est en fait seulement

visible jusqu'en 2009, interrompue par le scénario prévisionnel du gouvernement, sans aucune explication.

Après 2009, la croissance reprend pourtant, avec un taux de 2,5% en 2010, pour ensuite s'établir autour de 3%. Malgré cette reprise, aussi timide soit-elle selon des critères luxembourgeois, on peut constater que les déficits publics ne se relèvent pas, contrairement à ce que suggérerait une poursuite de la connexion entre la croissance économique et le solde des Administrations publiques. Dès lors, la question du réalisme et de l'intérêt de ces prévisions est posée.

D'après le PSC, la croissance potentielle du Luxembourg aurait été profondément affectée: elle ne s'élèverait en 2010 qu'à 2,2 % et, en 2014, elle se réduirait jusqu'à 1,8% du PIB. Cette baisse marque une réelle rupture par rapport aux années précédentes où elle s'établissait autour de 4 à 4,5%. En effet, il y a un an et demi<sup>33</sup>, le Statec évalua la croissance potentielle du Luxembourg à 4%. Avec des taux de croissance prévus autour de 2,5% pour 2010 et de 3% pour 2011, il existe toujours un écart de production négatif, ce qui implique qu'il faudrait continuer la politique expansionniste et, en tout cas, éviter de freiner les dépenses publiques.

En outre, le PSC omet la possibilité d'un choc temporaire exercé par la crise sur l'économie luxembourgeoise. Pourquoi le Luxembourg, inscrit de longue date dans l'économie mondiale, ne devrait-il pas survivre à cette crise d'origine financière alors que, entre 1975 et 2002, il est passé au travers des 88 crises financières (selon le FMI) qui ont marqué le cours de cette économie mondiale ?

Ensuite, le concept de croissance potentielle est une notion complexe, basée sur une estimation statistique des niveaux des facteurs de production et de la productivité globale des facteurs. Le PIB potentiel est le niveau de production qui peut être réalisé de manière soutenable, c'est-à-dire sans générer des déséquilibres sur les marchés des biens et du travail. Généralement, c'est le niveau de la production qui peut être atteint sans créer des tensions inflationnistes. Un tel niveau peut bien s'accommoder d'un certain taux de chômage que l'on peut d'ailleurs lier au NAIRU (*non accelerating inflation rate of unemployment*), notion fort critiquée puisqu'elle accorde la priorité absolue à la lutte contre l'inflation en négligeant l'existence du chômage, voire en l'acceptant.

Par ailleurs, la mise en garde de l'utilisation aveugle de versions trop récentes des comptes nationaux et des indicateurs de "*compétitivité*" qui en découlent a déjà été soulignée par la CEP•L, puis par la CSL, dans diverses éditions des avis sur le budget de la nation. Selon le Statec, il faut en effet attendre quelques années avant de connaître les comptes définitifs, et, en outre, les révisions peuvent être plus prononcées au Luxembourg qu'ailleurs en Europe.

Il n'est pas vain de rappeler que le Gouvernement émet des anticipations sur la situation financière systématiquement bien plus pessimistes que ce qu'elle sera en fin de compte.

---

<sup>33</sup> note de conjoncture 2-08, p. 89, novembre 2008, Statec

Tableau 21: Solde des Administrations publiques selon le PSC (prévisions) et les comptes nationaux (résultats)

|                               |         | 2002 | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------------------------------|---------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 5 <sup>e</sup> actualisation  | nov-03  | 2,4% | -0,6% | -1,8% | -2,3% | -1,5% |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 6 <sup>e</sup> actualisation  | nov-04  |      | 0,8%  | -1,4% | -1,0% | -0,9% | -1,0% |       |       |       |       |       |       |       |
| 7 <sup>e</sup> actualisation  | nov-05  |      |       | -1,2% | -2,3% | -1,8% | -1,0% | -0,2% |       |       |       |       |       |       |
| 8 <sup>e</sup> actualisation  | nov-06  |      |       |       |       | -1,5% | -0,9% | -0,4% | 0,1%  |       |       |       |       |       |
| 9 <sup>e</sup> actualisation  | oct-07  |      |       |       |       | 0,7%  | 1,0%  | 0,8%  | 1,0%  | 1,2%  |       |       |       |       |
| 10 <sup>e</sup> actualisation | oct-08  |      |       |       |       |       | 3,2%  | 2,3%  | 1,1%  | 0,8%  | 1,1%  |       |       |       |
| 11 <sup>e</sup> actualisation | janv-10 |      |       |       |       |       |       | 2,5%  | -1,1% | -3,9% | -5,0% | -4,6% | -4,3% | -3,1% |
| <b>Comptes nationaux</b>      |         | 2,1% | 0,5%  | -1,1% | 0,0%  | 1,4%  | 3,6%  | 2,9%  | -0,7% | -4,2% |       |       |       |       |

Remarquons que, lors de la 8<sup>e</sup> actualisation, contrairement à son habitude, le Gouvernement n'a présenté le solde des Administrations publiques que sur quatre années, ignorant le solde de l'année 2005. Au moment de l'actualisation (novembre 2006), la plus récente notification des comptes nationaux par le Statec affichait un déficit de 1% du PIB pour 2005, finalement ramené à l'équilibre lors des notifications ultérieures.

Notons également que si, en 2006, on ne prévoyait un retour à l'équilibre qu'en 2009, celui-ci s'est finalement opéré dès 2005, soit dès avant la mise en place de mesures d'ajustement budgétaire. Le retour à l'équilibre automatique s'est opéré de lui-même, le déficit n'ayant été que de nature conjoncturelle et pas structurelle, contrairement à ce qu'affirmait le Gouvernement de l'époque.

A titre subsidiaire, indiquons qu'une trajectoire alternative d'ajustement budgétaire, correspondant à l'objectif budgétaire structurel à moyen terme de -0,8% du PIB qui a prévalu depuis 2005, aurait également pu être dessinée. En effet, l'effort réalisé pour atteindre les 0% en 2014 et, surtout, 0,5% au-delà est justifié par la nécessaire prise en compte de la dette implicite. Or, il existe d'autres solutions de financement du vieillissement qu'un excédent structurel annuel de 0,5% du PIB, lesquelles pourraient justifier le maintien de l'objectif d'un solde structurel à -0,8% du PIB, comme l'a illustré la CSL dans ses *Eléments de réflexion*.

Cette trajectoire alternative basée sur l'ancien objectif budgétaire à moyen terme de -0,8% du PIB permettrait de réduire les efforts d'ajustement des dépenses publiques à hauteur de 50 à 155 millions selon l'année.

### **Une "exit strategy" ne doit pas être appliquée trop tôt, ni se focaliser sur une réduction des dépenses**

D'ailleurs si la sortie de crise ne devait pas s'esquisser dans les deux ou trois années qui viennent, la situation des finances publiques risque réellement de se dégrader de manière plus durable que conjoncturelle. Dans cette optique, tous les tabous fiscaux doivent alors tomber: pour assurer la soutenabilité des finances publiques, il conviendra de réfléchir à des mesures justes en termes d'impôts pour s'assurer un niveau de recettes qui couvre les dépenses que l'on se sera fixées préalablement.

Rien n'empêche que le Gouvernement se donne l'objectif de réaliser à terme un excédent budgétaire. L'objectif d'arriver à un équilibre budgétaire en 2014, voire à des excédents dès 2015, peut cependant paraître ambitieux, voire contreproductif.

Une politique d'austérité, telle qu'elle est envisagée sur des données partiellement biaisées, peut contribuer à casser une reprise pourtant jugée fragile par beaucoup, en limitant le pouvoir d'achat des ménages ainsi que les dépenses publiques, tout en affaiblissant l'Etat social et la protection qu'il offre. Dénoncée récemment par Paul Krugman aux Etats-Unis, l'"*hystérie des déficits*", pourtant provoqués dans le but de sauver les économies du chaos, a fait son apparition en Europe et pourrait nuire à la relance économique.

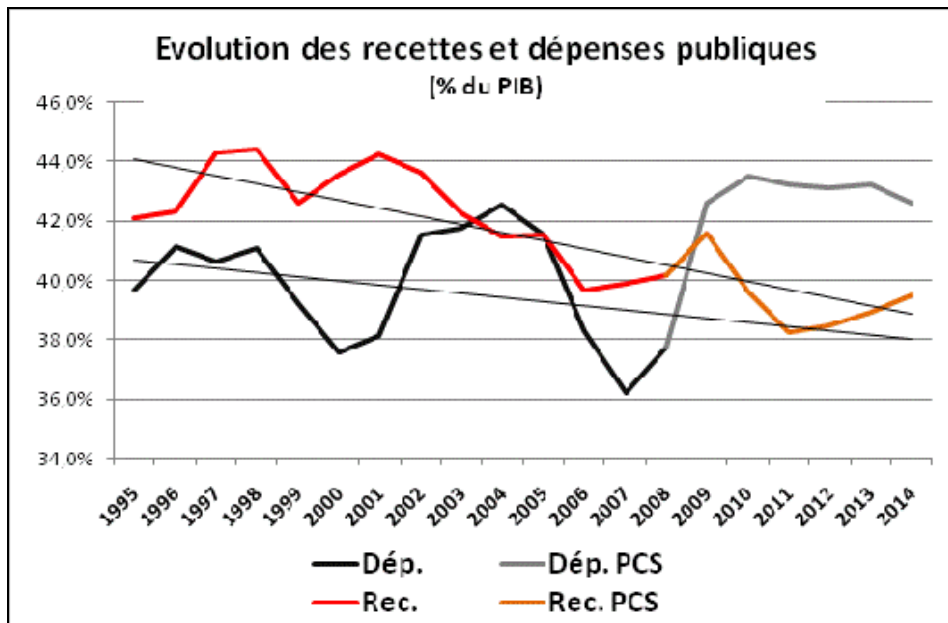
Deux théories peuvent être à la base de ces stratégies de sortie des déséquilibres budgétaires. La première, la plus honorable, est que le gonflement des déficits et des dettes amène certains gouvernements à prendre peur et à pratiquer trop rapidement des politiques restrictives, qui pèseraient toutefois lourdement sur la reprise.

La deuxième est que les difficultés des finances publiques servent de prétexte pour réduire les dépenses publiques (en particulier les dépenses sociales). C'est que Krugman appelle "*starving the beast*" (affamer la bête ou dégraisser le mammouth). D'après lui, il s'agirait d'une stratégie bien réfléchie et appliquée par les hommes politiques. Ceux-ci n'ont en effet pas le courage de s'attaquer d'emblée à la sécurité sociale, qui jouit généralement d'une très bonne réputation dans la population entière. C'est pourquoi ils engagent d'abord des réductions fiscales, qui sont bien accueillies par les électeurs. Plus tard, l'Etat ne dispose plus des moyens budgétaires nécessaires au financement de l'Etat-providence et, confronté à une crise économique et au vieillissement de la population, il est forcé de pratiquer des coupes dans ses dépenses sociales.

Le graphique ci-après montre qu'au cours de ces quinze dernières années, l'évolution des recettes et celle des dépenses par rapport au PIB ont une tendance baissière.



Graphique 14: Evolution des recettes et dépenses publiques par rapport au PIB en %



Source: Commentaires sur la 11<sup>e</sup> actualisation du PSC luxembourgeois de la CSL

Note: De 2011 à 2014: évolution à politique "inchangée"

Il est par ailleurs frappant de suivre parallèlement l'évolution des objectifs en matière de déficits aboutissant à un équilibre en 2014 et l'évolution prévue du taux de chômage, qui tournera tout au long de la période présentée autour des 7%. Le chômage sera-t-il dorénavant une fatalité? Dans ce contexte, il convient également de souligner que le fait de ne pas réaliser aujourd'hui les transferts sociaux ou les investissements qui s'imposent risque de constituer un fardeau bien plus lourd pour les jeunes d'aujourd'hui qu'une augmentation de la dette publique.

L'approche à retenir pour les années à venir ne peut pas être une approche purement comptable, mais bien une approche politique plus large, définissant les objectifs sociaux, écologiques et économiques à atteindre dans les années à venir et qui se donne ensuite les moyens pour réaliser ces objectifs. L'important en matière de finances publiques, c'est de pouvoir délibérer sur les besoins à financer par les dépenses publiques ainsi que sur le niveau adéquat de recettes pour couvrir ces besoins et les services qui y correspondent.

Il importe donc de renverser la logique actuelle, où l'on fixe un cadre budgétaire préalable à la mise en place des politiques, pour un cadre de raisonnement où l'on se fixe les orientations à suivre et ensuite les moyens que l'on se donne pour y parvenir.

### Ne pas négliger les aspects méthodologiques

Qui plus est, le besoin de financement est toujours partiellement imputable à un biais méthodologique introduit par le Pacte de stabilité et de croissance, qui pénalise

fortement le Luxembourg. L'UE, avec ses normes de Maastricht, tient en effet rigueur au Luxembourg, qui a pourtant agi avec la plus grande prudence et, selon la philosophie du pacte, de manière anticyclique. Ce biais rend en quelque sorte le déficit budgétaire somme toute au moins partiellement "*technique*".

Pour 2008, le système des Fonds spéciaux, qui engrangent les excédents de recettes fiscales, fait de nouveau passer l'Administration dans le rouge. Pour 2009 et 2010, il y contribue également fortement. Cet effet correspond à peu près à 2,4% du PIB estimé pour 2010, ce qui revient à dire que le déficit "*réel*" à couvrir ne serait plus que de 1,5% en 2010 au lieu des 3,9% exigés par le Gouvernement.

Le groupe salarial estime que cette situation particulière, qui voit le Luxembourg constituer des réserves lorsque les recettes abondent, a priori favorable et vertueuse, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif. Ce piège de "*Maastricht*", parmi d'autres, se referme régulièrement sur le Luxembourg et est, en réalité, à la source d'une bonne partie du déficit récurrent de l'Administration centrale depuis 2002.

De ce fait, depuis 1995, si le Luxembourg a connu quelques années de déficits, ceux-ci n'auront été que virtuels, ou tout au moins relatifs à la norme particulière de Maastricht qui considère que lorsque l'on dépense des sommes d'argent qui, bien que présentes en caisse, dépassent les recettes de l'année en cours, l'exercice doit être considéré déficitaire, nonobstant les réserves accumulées.

Il est étonnant, voire incompréhensible, que le Gouvernement luxembourgeois ne rende pas attentifs la Commission et l'Eurogroupe à cette spécificité luxembourgeoise dans son programme de stabilité, mais en outre qu'il ne veuille pas tenir compte de ce biais méthodologique (pas à découvert à proprement parler mais recours à une épargne réalisée antérieurement) dans son scénario de redressement budgétaire. A quoi sert-il en effet que le Gouvernement épargne au cours de périodes conjoncturelles favorables, s'il doit de toute façon serrer la ceinture du pays lors de creux de cycle ?

Le phénomène risque d'ailleurs de jouer au moment où l'on devra commencer à puiser dans les réserves du Fonds de compensation.

### **En dépit de déficits ponctuels, un solde des opérations courantes positif**

Il importe aussi de se souvenir que même lorsqu'elle a connu en 2004 son déficit le plus important (-2,5%) entre 1990 et 2008, l'Administration centrale a fait preuve d'une épargne nette positive de 0,6%, c'est-à-dire que le solde de ses opérations courantes, en ce compris les transferts sociaux, fut positif. Ceci met bien en exergue le rôle prépondérant des investissements sur le déficit public.

Que nous dit cette épargne nette, en d'autres termes la capacité d'accumulation des administrations? L'emploi de ces données permet de mettre en exergue que, globalement, tant les Administrations publiques que l'Administration centrale (mais également les Administrations locales et de sécurité sociale) sont en réalité excédentaires après leurs opérations courantes.

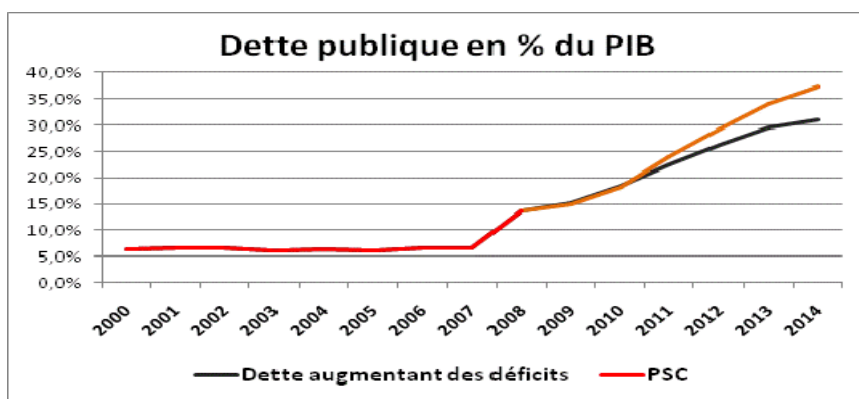
En d'autres termes, après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais des transferts notamment sociaux, l'Administration centrale, qui a connu des difficultés de financement ces dernières années, est en réalité excédentaire; elle dispose aussi d'une capacité d'épargne positive. Le déficit de ce sous-secteur provient de la volonté d'un investissement public volontariste. Ainsi, alors qu'en 2008 nombre de pays connaissaient un solde de financement négatif pour leur Administration centrale, le Luxembourg réalisait un excédent d'épargne, en dépit de transferts sociaux décriés comme pénalisants.

Il conviendra donc de vérifier dans le détail que les -5,5% du PIB de déficit de l'Etat central annoncés en 2010, ou les -3,9% pour les Administrations publiques ne présentent pas malgré tout un respect de la règle d'or (une épargne nette positive), comme cela a toujours été le cas depuis 1990 (même lorsque l'Administration centrale présentait un besoin de financement), et ne sont pas également provoqués par des investissements susceptibles d'être financés par le recours à l'emprunt.

### Une dette nette plus parlante

Rappelons que, en matière d'endettement, nous sommes tout de même encore loin de la limite imposée par Maastricht (60% du PIB) et, en outre, qu'une dette peut progresser en vertu des déficits (et par un recours à l'emprunt), mais que des déficits peuvent également se creuser sans accroissement de l'endettement du fait des normes de Maastricht (intervention des fonds de réserve).

Remarquons également que, selon le scénario du PSC, la dette publique augmente d'un montant supérieur à celui des déficits. Ainsi, si la dette n'augmentait qu'à concurrence du montant des déficits, en 2014, la dette publique prévisionnelle serait de 14,7 milliards contre les 17,7 milliards annoncés par le Gouvernement, le taux d'endettement brut passant lui de 37,4% à 31% du PIB (en données non corrigées).



Or, la dette publique au sens de Maastricht est une mesure brute, qui ne tient donc pas compte des actifs (et réserves), notamment financiers, détenus par les Administrations publiques. Avec ses actifs financiers (participations, actions cotées, dépôts...), dont certains peuvent être fortement valorisés, la dette *financière* nette de l'Etat est forcément inférieure aux prévisions. Il n'y a d'ailleurs pas fondamentalement de problème de dette publique dans un contexte d'épargne excédentaire.

Dans sa 11<sup>e</sup> actualisation, le Gouvernement annonce des réserves financières totales correspondant à près de 38% du PIB, soit 14,2 milliards au 31 décembre 2009. Ceci revient donc à dire que l'endettement financier du pays à hauteur de 14,9% du PIB est en même temps bien réel, puisque celui-ci doit in fine être remboursé aux détenteurs des obligations du Trésor, et virtuel, car l'Etat luxembourgeois dispose, en réalité, d'un patrimoine financier net positif, autrement dit, il présente une richesse nette de 23% du PIB au 31 décembre 2009.

Si, en outre, on comptabilise l'ensemble des actifs, c'est-à-dire aussi les actifs physiques en plus des avoirs financiers, les Administrations publiques présentent une richesse nette encore supérieure. Cette analyse permet de relativiser grandement l'importance de la dette et l'idée selon laquelle on la ferait supporter aux générations futures.

Pour des développements plus étendus, le groupe salarial renvoie à l'analyse faite par la Chambre des salariés dans son document sur la 11<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois du 4 mars 2010.

x x x

#### **Résultat du vote:**

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

Marianne Nati-Stoffel

Dr Serge Allegrezza

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 15 avril 2010