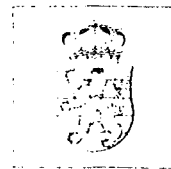


ARBEITERKAMMER



CHAMBRE DE TRAVAIL



18, rue Auguste Lumière Boîte postale 1263 L-1012 Luxembourg Tél.: 488616 c.c.p. 1305-44

**AVIS**

**RELATIF AU**

**PROJET DE LOI CONCERNANT LE**

**BUDGET DES RECETTES ET DES**

**DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR**

**L'EXERCICE 1992**

CL/mh  
27/91

Par lettre du 18 septembre 1991, Monsieur le Ministre des Finances a soumis à l'avis de notre chambre professionnelle le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1992.

Ledit projet a fait l'objet des délibérations de nos membres en leur assemblée plénière du 18 octobre 1991, qui ont arrêté les observations ci-après:

### ASSISE FINANCIÈRE DE L'ETAT

La solidité de la situation financière de l'Etat luxembourgeois ne s'est pas démentie à la suite de la réforme fiscale entrée en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 1991.

En dépit de déchets fiscaux estimés à 10.190 millions de francs pour l'exercice budgétaire 1991 et 12.900 millions pour l'année d'imposition 1991 ainsi qu'à 13.860 millions en régime de croisière (par année d'imposition), comme cela ressort du second tableau de la page 57\* du projet de budget, les critères significatifs de santé financière et budgétaire apparaissent toujours positifs.

Qu'il s'agisse du solde budgétaire se traduisant par un excédent total de recettes de 1.461,8 millions, du taux de financement des dépenses extraordinaires par des excédents de recettes ordinaires s'établissant à 104,1%, de l'évolution de la dette publique qui laisse intacte la capacité d'endettement de l'Etat, de celle de la réserve budgétaire qui s'accroît de 462,5 millions pour s'élever à 7.317,9 millions de francs à la fin de l'exercice 1990 et des avoirs des fonds d'investissements publics, tous ces clignotants signalent l'excellente tenue des finances publiques pour l'année prochaine.

En ce qui concerne cependant les sous-estimations possibles, le fait qu'en l'absence de réforme fiscale, le dépassement des recettes ordinaires par rapport au budget voté 1990 aurait pu se situer dans une fourchette allant de 20 milliards à 30 milliards de francs (voir tableau page 3) permet certes de ne pas exclure l'existence de réserves de sous-évaluation pour 1991, même considérables.

Un autre signe de la solidité de nos finances publiques est encore le fait que le Gouvernement a accordé de sa propre initiative un allègement d'impôt par adaptation indiciaire linéaire et générale de 3,2% du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, alors qu'il n'y était pas tenu, le taux de référence conditionnant une révision tarifaire étant de 5%.

Cette révision se traduit par des moins-values de recettes de l'ordre de 440 millions de francs au titre de l'exercice budgétaire 1992 et en rapport avec l'impôt retenu sur les salaires et pensions, l'incidence de cette réduction sur l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette ne se faisant sentir qu'à partir des exercices subséquents.

Notre chambre souligne cependant la nécessité de ne pas compromettre les capacités de financement de l'Etat.

Celles-ci doivent en effet répondre à l'ampleur des tâches qui restent à réaliser.

Ces dernières réclameront la mise en oeuvre de moyens financiers considérables, qu'il s'agisse du renforcement de notre économie face aux défis du grand marché communautaire tout proche, du développement de nos infrastructures matérielles (autoroutes, télécommunications ...), de celles au service du 3e et du 4e âge, au service de l'enseignement et de la formation professionnelle ainsi que des infrastructures médicales; qu'il s'agisse encore du financement de la politique de redressement démographique, du logement, de l'assurance maladie et de l'assurance pension, de la protection sociale et de la lutte contre les inégalités, ou encore de notre contribution au budget des Communautés européennes.

### HARMONISATION DES IMPÔTS INDIRECTS

Notre chambre peut se rallier à l'accord obtenu en matière d'harmonisation dans le cadre communautaire des taux de TVA et des accises.

Elle retient que les modalités convenues en cette matière n'entraîneront à court terme dans leur ensemble qu'un impact de 0,83% sur l'indice des prix à la consommation, ce qui ne suffit pas "per se" pour déclencher l'échéance d'une tranche indiciaire, mais peut tout au plus en hâter l'échéance. Le Gouvernement devra tout mettre en oeuvre pour empêcher un accroissement de la charge fiscale indirecte à moyen et à long terme.

actuels en matière de TVA et d'accises, notre législation bancaire), souveraineté qui se réduira cependant progressivement devant le recours de plus en plus fréquent aux votes "communautaires" à majorité qualifiée, ce qui risque de réduire, voire d'éliminer ces avantages "formels" dont nous disposons jusqu'à présent.

Il est au contraire vital de renforcer sans relâche et énergiquement nos avantages comparatifs réels, qui seuls peuvent être les véritables garants de notre avenir économique.

Notre chambre voudrait souligner ici que l'avantage concurrentiel en faveur de nos entreprises qui réside dans le fait que le prélèvement global obligatoire au Luxembourg est moins élevé que chez leurs concurrents étrangers, s'est encore accru à la suite de la récente réforme fiscale, le prélèvement frappant les entreprises tous impôts, taxes et cotisations confondus étant plus bas au Luxembourg que dans tous les autres pays voisins.

Dans ce contexte, notre chambre voudrait mettre le Gouvernement en garde contre son intention de limiter son engagement financier dans les dépenses d'assurance maladie, notamment par l'abrogation des articles 67 et 68CAS, ce qui pourrait entraîner un mouvement ascendant continu des cotisations au détriment des salariés et qui pourrait contribuer à faire perdre aux entreprises l'avantage compétitif réel cité ci-avant.

Dans son avis relatif au projet de budget 1991, notre chambre avait attiré l'attention sur la nécessité de tenir constamment à jour le document du 25 juin 1990 faisant la synthèse des mesures concrètes dégagées par les tables rondes sectorielles dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur européen. Ce document pourrait ainsi constituer un "précis" des mesures nouvelles à prendre en vue de notre préparation optimale à ce marché.

Ces nouvelles mesures bénéficieraient ainsi également du concours des partenaires sociaux, qui devraient être régulièrement informés et consultés, ce qui contribuerait au maintien de la paix sociale, autre grand avantage comparatif réel de notre pays.

Notre chambre regrette de devoir constater que jusqu'à ce jour, ce document de synthèse n'a pas été actualisé, et invite le Gouvernement à rattraper le retard sans délai.

Elle invite également le Gouvernement à continuer ses efforts pour que l'Europe sociale ne soit pas oubliée, mais qu'elle se concrétise dans une législation communautaire accordant aux travailleurs des droits suffisants, dont ils peuvent requérir le respect devant les tribunaux.

industrie, les produits de verre représentant déjà actuellement 7% des exportations du Luxembourg.

Des mesures du même type s'imposent pour les autres régions du pays, sans en excepter le Sud.

L'équilibre entre les diverses régions dans le cadre d'une politique économique cohérente devra également être obtenu par une décentralisation plus poussée des activités industrielles de la Ville de Luxembourg.

Notre chambre constate avec satisfaction que le Gouvernement a établi un inventaire des terrains industriels disponibles ainsi qu'une estimation des besoins en terrains industriels supplémentaires dans l'optique "2010-2020". Il convient de mettre ces terrains en concordance avec une politique de développement et de diversification économiques et industrielles de progrès, et ce dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Le nouveau Ministère de l'Aménagement du Territoire aura ici un rôle important à jouer.

Il faudra lutter contre l'éparpillement des zones d'activités à travers le pays, tout en veillant à la disponibilité de terrains industriels suffisamment étendus, aménagés, convenablement équipés, et localisés dans une optique de développement régional optimal.

Dans le contexte de ce qui précède, notre chambre attire une nouvelle fois l'attention sur la nécessité de concilier l'économie et l'écologie. Des faux problèmes écologiques ne devraient cependant en aucun cas mettre en péril des emplois existants.

Il sera avant tout nécessaire d'obtenir une croissance qualitative, basée sur l'innovation, les technologies propres ainsi que les R & D.

Notre chambre note ici avec satisfaction que le projet de loi, déjà cité plus haut et en voie d'élaboration en vue de l'aménagement de la loi du 14 mai 1986, visera la mise en oeuvre d'un régime d'aide en faveur de la protection de l'environnement ainsi que l'aménagement du régime existant en faveur de la recherche - développement des entreprises.

Par ailleurs, une bonne politique d'aménagement du territoire devrait veiller à séparer nettement les zones industrielles des zones d'habitation.

Il faudra finalement prendre une décision écologiquement acceptable en ce qui concerne le problème lancinant d'une décharge nationale pour les déchets industriels, et s'orienter rapidement vers une politique anti-déchets.

Elle accorde une priorité absolue au transport des marchandises sur rail.

Il reste toujours à résoudre le problème de la remise à neuf de notre réseau routier ainsi que celui, dramatique, de la sécurité sur les routes.

Notre chambre constate avec satisfaction qu'après l'accord de principe avec la France au sujet du raccordement du Luxembourg au TGV-Est, il y a maintenant un préaccord avec la Belgique concernant l'électrification de la ligne Luxembourg-Liège, qui permettra d'établir une ligne de liaison via Luxembourg entre le TGV Est à Metz et le TGV Nord à Liège.

La décision de faire circuler à titre d'essai le "pendolino" entre Luxembourg et Bruxelles fait cependant problème, la France n'acceptant pas pour l'instant de laisser circuler ce train sur ses propres lignes ferroviaires, risquant ainsi de compromettre la liaison Luxembourg-Strasbourg. Ce problème se complique en raison de l'incertitude quant à la décision définitive de la France en matière de TGV-Est, peu rentable pour la SNCF.

Une solution devra être trouvée au plus vite, dans l'intérêt d'un bon raccordement du pays à Bruxelles et à Strasbourg.

Il reste encore à améliorer les relations ferroviaires avec l'Allemagne.

D'énormes efforts restent à faire pour rattraper nos retards en matière de télécommunications. Dans ce contexte, il serait également nécessaire d'introduire le "minitel".

### LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Même si ces dernières années, les problèmes écologiques ont de plus en plus été discutés dans l'opinion publique, la Chambre de Travail déplore l'absence de mesures concrètes d'envergure de la part des responsables politiques.

Les déclarations d'intention ne font pas défaut, certes, mais une politique volontariste et cohérente semble être difficile à mettre en oeuvre.

Pour ce faire, il faut évidemment un certain courage!

En analysant les chiffres du département de l'environnement et le commentaire y relatif dans le projet de budget pour l'année 1992, notre chambre n'en trouve pas trace.

Ces mesures pourraient avoir un impact positif, d'autant plus qu'il y a actuellement un excédent d'offre de surfaces pour bureaux, qui enregistrent une baisse des loyers sensible.

L'arsenal d'aides gouvernementales demeure cependant insuffisant, et devra être complété d'urgence en vue d'augmenter le nombre de logements.

Notre chambre préconise notamment ce qui suit:

- accroissement de l'intervention financière de l'Etat pour stimuler la construction d'ensembles de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location;
- constitution de réserves foncières par l'Etat, les communes, la SNHBM et le Fonds pour le logement à coût modéré, pour l'aménagement de terrains à bâtir à prix raisonnable, avec recours systématique à la formule du bail emphytéotique, qui ne devra cependant pas exclure la possibilité de l'achat ultérieur de leur terrain par les propriétaires des logements;
- lutte renforcée et plus efficace contre la spéculation foncière;
- lutte contre la rétention de terrains à bâtir par l'introduction d'un impôt progressif avec le temps;
- remboursement de la TVA;
- généralisation des prêts bon marché accordés dans le cadre de l'assurance pension;
- augmentation plus conséquente de l'offre de logements pour personnes âgées, en leur permettant ainsi de remettre leurs logements devenus trop grands à de jeunes ménages;
- recours plus fréquent à la formule "location-achat";
- contribution accrue des communes à la création de logements à vendre ou à louer;
- réquisition par les communes des logements trop longtemps inoccupés.

En faveur des petits revenus hors d'état d'accéder à la propriété d'un logement d'habitation, il est impératif de créer rapidement un nombre suffisant de logements locatifs publics, aux loyers adaptés aux ressources des locataires.

Cette création devrait se faire à charge de l'Etat, des

L'actuelle politique dans ce domaine est plutôt frileuse, comme le démontre encore le présent projet de budget.

Notre chambre s'étonne en effet de ne pas trouver trace de crédits spécifiques pour financer les mesures sociales d'accompagnement qui s'imposent en faveur de ceux qui, en raison de la modicité de leurs revenus, n'ont pas ou presque pas profité de la réforme fiscale du 6 décembre 1990, entrée en vigueur le 1er janvier 1991.

Elle ne saurait accepter les affirmations gouvernementales selon lesquelles la hausse du salaire social minimum à la suite de la loi du 24 avril 1991 ainsi que le renforcement des aides au logement (voir chapitre "logement") seraient à considérer comme de telles mesures.

En effet, la hausse du salaire social minimum ne peut en aucun cas être interprétée comme une mesure allant au-delà d'une adaptation pure et simple de celui-ci à l'évolution du salaire moyen.

Quant à l'augmentation des aides au logement, celle-ci ne va qu'à ceux qui cherchent à acquérir ou à améliorer un logement d'habitation, et qui pour la plupart ne doivent guère se situer parmi les revenus modestes n'ayant pas bénéficié de la réforme fiscale.

Aussi notre chambre insiste-t-elle vigoureusement pour que des mesures sociales d'accompagnement soient prévues pour le prochain exercice.

En faveur des familles, il s'imposerait en premier lieu une augmentation sensible et sélective des allocations familiales. Il faut en effet réparer la faute commise en omettant de suivre le Conseil économique et social qui, dans son avis relatif à la réforme fiscale, proposait d'augmenter sensiblement ces allocations en transformant la bonification d'impôt pour charge d'enfant(s) en aides directes aux familles, et d'opérer ainsi une redistribution de revenu en faveur des familles modestes.

En second lieu, il s'imposerait le triplement de l'allocation de rentrée scolaire, à accorder également selon des critères de revenu.

Notre chambre proteste contre le fait que la promesse du Gouvernement de porter l'allocation d'éducation de 10.000 F à 15.000 F n'a pas encore eu de suite.

Elle est encore d'avis que l'estimation des crédits pour les cotisations dues au titre du "baby-year" (article 18.8.42.001) ne tient pas suffisamment compte du fait que la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration



concours des administrations de la sécurité sociale ainsi que de l'emploi.

Dans ce contexte, notre chambre exige du Gouvernement qu'il s'oppose à ce que des sociétés puissent jouer au Luxembourg un rôle de pourvoyeur en main-d'oeuvre au rabais, (p. ex. "Frigolux" et "Interlux") et notamment en travailleurs de pays en difficultés économiques (de l'Est p.ex.).

Notre chambre réitère sa revendication du droit de vote des travailleurs étrangers lors des élections pour les chambres professionnelles, cette revendication étant devenue encore davantage d'actualité à la suite du récent arrêt de la Cour supérieure de Justice en la matière.

Notre chambre constate avec satisfaction que parmi les projets de loi devant être évacués prioritairement par le Parlement lors de sa prochaine session, figurent le projet de loi sur le travail intérimaire et le prêt temporaire de main-d'oeuvre ainsi que celui sur le travail volontaire à temps partiel.

Elle invite la Chambre des Députés à faire en sorte que ces projets répondent entièrement aux espoirs des travailleurs, en tenant compte des avis de notre chambre.

Elle souligne en outre les revendications ci-après:

- réforme dans les meilleurs délais de l'Inspection du Travail et des Mines;
- réforme de l'Office national de Conciliation (raccourcissement des délais d'exécution des missions lui confiées);
- réforme de la législation sur la cogestion et les délégations du personnel, ces dernières devant voir leurs compétences étendues aux problèmes de l'environnement sur le lieu de travail;
- unification des statuts des salariés;
- revision dans un proche avenir de certaines dispositions de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, celles-ci s'étant avérées soit vagues et sujettes à interprétation, soit en défaveur apparente pour les salariés;
- extension de la législation sur le chômage au chômage technique;
- réforme de la loi du 2 mars 1982 concernant les licenciements collectifs.

- Opposition au principe d'une participation des assurés aux coûts des prestations de soins de santé, avec maintien du principe du libre choix des assurés.
- Maintien de l'assurance obligatoire et de la communauté de risque.
- Maintien du conventionnement général, obligatoire et automatique, ce qui exclut tout déconventionnement de prestataires de soins.
- Opposition à toute médecine de classe ou à deux vitesses, mais maintien d'une médecine de qualité pour tous.
- Maintien des articles 67CAS et 68CAS, et suppression de toute limitation de l'intervention de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie.
- Généralisation du "tiers payant" en faveur de l'ensemble des assurés et pour toutes les prestations.
- Opposition à toute réforme avantageant unilatéralement les prestataires de soins vis-à-vis des assurés.
- Inclusion de la médecine préventive dans les compétences de l'assurance maladie.
- Fusion intégrale des caisses de maladie.
- Action des prestataires de soins de santé à l'égard des assurés dans la limite des actes, services professionnels et prothèses inscrits dans la nomenclature.
- Représentation des assurés dans la commission de nomenclature.
- Composition paritaire (représentants des assurés, des employeurs et de l'Etat) du conseil d'administration de l'assurance maladie, et gestion de l'assurance maladie par un comité de direction composé du président et de deux vice-présidents.
- Autonomie de gestion de l'assurance maladie par les assurés.

Notre chambre ne saurait être d'accord qu'avec une réforme qui tienne entièrement compte de ses positions fondamentales ci-dessus.

En particulier, le problème du financement de l'assurance maladie - qui a été la raison déterminante de l'élaboration de cette réforme - ne saurait être résolu ni au dé-

L'assistance par l'Etat aux personnes âgées dépendantes, telle qu'elle est pratiquée jusqu'à présent, doit être maintenue également pour l'avenir.

Par ailleurs, le conjoint resté au foyer d'un bénéficiaire de pension placé en maison de soins devrait bénéficier d'une allocation mensuelle du même montant que la pension de survie à laquelle il pourrait prétendre en cas de décès de l'assuré, de manière à éviter qu'il ne soit privé de ressources, la pension de l'assuré devant servir à financer les soins que nécessite son état.

Il s'impose cependant d'encourager encore davantage le maintien des personnes âgées dépendantes à leur domicile et/ou dans leur famille.

Tout en exprimant sa satisfaction de ce que le projet de loi sur la médecine du travail figure parmi les projets à faire voter prioritairement par la Chambre des Députés, notre chambre insiste pour qu'il soit entièrement tenu compte de son avis du 30 mars 1988 en cette matière.

## 2. Assurance pension

-----  
Notre chambre souligne ici que dans son avis du 30 novembre 1990 relatif au projet devenu la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, elle n'avait donné son accord avec les mesures prévues dans le projet qu'à titre subsidiaire.

Notre chambre reste en effet toujours fermement attachée à un système garantissant l'égalité des droits et des devoirs en matière de pensions, qui doit rester le but final de la politique à suivre dans ce domaine.

Elle rappelle que dans l'avis susmentionné du 30 novembre 1990, elle avait invité le Gouvernement "à déjà entreprendre les travaux préparatoires nécessaires pour la réalisation ultérieure, dans les plus brefs délais possibles, de la réforme finale des pensions, devant assurer le juste équilibre entre les pensions du régime contributif et celles du secteur non contributif".

## L'ENSEIGNEMENT

Notre chambre note avec satisfaction que la note accompagnant le budget constate que "la compétitivité d'une économie est directement fonction de la valeur de son capital humain", et que conséquemment, "les moyens financiers affectés à l'éducation ont été sensiblement renforcés".

stock des compétences nécessaires se renouvelle environ de 10 à 15% par an, alors même que l'entrée annuelle de jeunes ne constitue que 2% du stock d'actifs" (1), on mesure mieux la nécessité de développer la formation continue. Pour notre pays, le maintien probable d'une immigration importante rend une telle politique encore plus urgente et ne la facilite pas.

De ce constat se dégagent quatre conclusions pour l'action politique:

- élaborer, à bref délai, un concept de formation professionnelle continue efficace et consensuelle. A cet effet, le ministre compétent ferait bon de saisir au plus vite le C.E.S.;
- évacuer rapidement le projet de loi sur l'institut national de la formation professionnelle continue;
- construire, enfin, le centre national de formation professionnelle continue comme instrument privilégié de l'institut précité.
- introduire rapidement un congé de formation couplé à un réel droit d'accès à la formation professionnelle continue en faveur de tous les travailleurs.

Dans ce contexte, notre chambre demande que la limite d'âge de 30 ans existant en matière de bénéfice de l'actuel congé-éducation soit supprimée.

---

Luxembourg, le 18 octobre 1991

Pour la Chambre de Travail:  
Le directeur

Le président

Mario CASTEGNARO

Pierrot ADAMY

Résultat du vote:  
Votes positifs: 19  
Votes négatifs:  
Abstentions:

(I) "La politique communautaire de formation professionnelle pour les années 90" document de travail de la commission des C.E., page 7.