

N° 5200^{1F}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(11.11.2003)

INTRODUCTION

En guise d'introduction, la Chambre des Métiers voudrait relever les différents accents qu'elle a mis en évidence et les différents thèmes qu'elle a traités dans ses commentaires sur le projet de budget pour 2004. Le lecteur pressé y trouvera un résumé succinct de l'argumentaire et des opinions de l'avis de la Chambre des Métiers.

Budget de transition

La Chambre des Métiers considère le projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses pour 2004 comme étant un budget de transition pour trois raisons.

Premièrement, il table sur une certaine reprise économique et maintient les dépenses, courantes et d'investissement, à un niveau élevé. Il reste à voir si cette reprise économique sera réellement au rendez-vous en 2004.

Deuxièmement le projet de budget présente un déficit, qui aurait été substantiellement plus élevé sans le recours aux réserves et autres moyens de financement exceptionnels. Il semble que le risque de déficits plus substantiels soit réel à l'avenir, vu l'absence de volonté du Gouvernement d'engager des réformes structurelles, notamment dans les domaines économique et social.

Troisièmement le projet de budget concerne une année marquée par les élections législatives en juin prochain, ce qui, de l'avis de la Chambre des Métiers, explique la politique de „statu quo“ du Gouvernement en matière de politique des dépenses.

Nécessité de réformes structurelles à plus long terme

Bien que la Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement de sa volonté affirmée de poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics, il est regrettable que les autorités ne profitent pas de la situation budgétaire actuelle pour lancer, à l'instar des Gouvernements allemand et français, des réformes structurelles plus substantielles au niveau des dépenses courantes de fonctionnement de l'Etat.

La Chambre des Métiers est d'avis que les réformes structurelles à engager devraient concerner plusieurs niveaux:

Une „Réforme administrative“ devrait mettre graduellement en place une politique de maîtrise de certaines catégories de dépenses considérées dans le passé comme incompressibles.

Le Gouvernement devrait enfin engager des actions permettant de freiner l'expansion rapide de l'Etat-Providence, surtout au niveau des dépenses concernant le budget social (assurance maladie, assurance pension, assurance dépendance); le système de protection sociale ainsi que la politique des transferts sociaux, tels qu'on les connaît aujourd'hui, datent des années de forte croissance; ils doivent partant faire l'objet d'un processus de redéfinition.

Politique en faveur de l'emploi

La Chambre des Métiers constate que les dépenses courantes au titre de la politique en faveur de l'emploi risquent de se situer très au-dessus de toute norme budgétaire.

Même si la Chambre des Métiers est d'avis que l'économie sociale a sa place dans le cadre de l'insertion et de la réinsertion professionnelle, il faudra cependant à l'avenir se garder de la substituer à terme au premier marché de l'emploi et veiller à ce qu'elle devienne une fin en soi en limitant et en encadrant son champ d'activité.

Dès lors la Chambre des Métiers revendique qu'en ce qui concerne les mesures en faveur de l'emploi, le Gouvernement veille à délimiter et à régler clairement les activités des initiatives sociales, conformément à l'accord auquel ont abouti les parties en cause au sein du Comité Permanent pour l'Emploi. L'activité desdites mesures devrait être limitée à des champs d'activité non susceptibles de générer des situations de concurrence déloyale. En plus le Gouvernement devrait assurer leur transparence financière, tout comme leur suivi qualitatif systématique, tendant à mesurer l'efficacité de ces mesures en termes de placement de demandeurs d'emplois, et procéder enfin à une analyse coûts-bénéfices.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers tient à préciser qu'elle ne peut accepter que le Gouvernement affecte le produit de la hausse du prix de l'essence à concurrence de 7 cents par litre en 2004 au fonds pour l'emploi, dont les dépenses ont augmenté de façon soutenue. Cette façon de procéder est contraire à un principe général de politique budgétaire qui est la neutralité des recettes et des dépenses.

Politique budgétaire en faveur des classes moyennes

La Chambre des Métiers considère que le renforcement des instruments publics de soutien financier existants et le développement de nouveaux moyens est une priorité en terme de politique en faveur des PME.

Le renforcement du soutien financier par le biais de la réforme de la loi-cadre des classes moyennes permettra à moyen et à long terme de stimuler la création d'entreprises et l'expansion économique des entreprises existantes au Luxembourg.

Dans le contexte d'une future adaptation voire extension du champ d'activité de la SNCI, la Chambre des Métiers distingue à priori trois chantiers différents.

- Il importera prioritairement d'introduire un nouvel instrument sous la forme d'un „fonds de garantie“ spécial auprès de la SNCI, permettant de réaliser les dotations en capital de couverture et le remboursement partiel des pertes subies par les mutualités de cautionnement sur des crédits cautionnés, sur lesquels les mutualités supportent le risque entier.
- La SNCI devrait renforcer davantage sa politique de soutien en faveur des créateurs d'entreprises ou ceux réalisant une reprise d'entreprises. Ainsi est-il recommandé aux autorités compétentes de reconsidérer les conditions d'octroi de la SNCI sur certains points, favorisant l'accès au „prêt de démarrage“.
- Réagencement concomitant des modalités d'application des critères d'éligibilité des autres instruments existants, plus particulièrement ceux relatifs au mécanisme du crédit d'équipement de la SNCI.

Energies renouvelables

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les efforts entrepris par le Gouvernement dans le domaine des énergies renouvelables. Cependant il s'ensuit des chiffres qui précèdent que les montants prévus dans le budget ne suffisent pas pour faire face à la progression de la demande dans ce domaine, d'autant plus que pour 2004, la demande restera aussi élevée qu'en 2003.

La Chambre des Métiers craint qu'à la date-butoir du 21 janvier 2004, ce marché très important pour ses entreprises ne risque de s'affaïsser au cas où le subventionnement aux particuliers ne serait pas reconduit. Dans le cas où il n'y aurait pas de continuité dans le système, le risque d'insécuriser le client et les entreprises serait réel.

De ce fait, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il serait impérieux de prolonger les dispositions du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 aussi longtemps que le Gouvernement n'a pas atteint les objectifs qu'il s'est fixés.

Au vu de l'évolution de ce marché et dans le cadre des accords signés à Kyoto, un effort de réflexion en vue d'un subventionnement durable des énergies alternatives s'impose. En effet, le subventionnement constitue un moyen substantiel pour permettre au Gouvernement de mettre en pratique une politique de durabilité efficace.

Politique d'orientation professionnelle

Les réflexions formulées par la Chambre des Métiers dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelle ont été reprises dans les conclusions du rapport de l'OCDE qui préconise un droit à l'orientation plutôt qu'une approche essentiellement thérapeutique de l'orientation ainsi que la création d'un organe national pour coordonner les services d'orientation et d'information.

Dans la poursuite de ses réflexions déjà commentées dans le cadre du projet de budget 2003, la Chambre des Métiers a élaboré un modèle visant à revaloriser la carrière „Artisanat“ (CATP – Brevet de Maîtrise – Indépendance professionnelle) qui pourra encourager l'orientation vers des métiers artisanaux et contribuer de ce fait à la régénération structurelle et qualitative de l'artisanat.

S'inspirant des modèles mis en place par le Gouvernement pour promouvoir le recrutement des futurs agents de police et des soldats volontaires de l'Armée Luxembourgeoise et dans un but de pouvoir rivaliser à armes égales, c'est-à-dire à finances égales, avec ces institutions, la Chambre des Métiers demande le relèvement des indemnités d'apprentissage jusqu'au niveau du salaire social minimum d'après un modèle de calcul précis présenté aux responsables politiques.

Aménagement du territoire

La situation du Luxembourg en matière d'aménagement du territoire requiert plus que jamais une planification spatiale intelligente qui tienne compte d'une demande accrue en terrains et d'une offre nécessairement limitée. Déjà aujourd'hui la pression financière sur les terrains engendre des augmentations en flèche des prix des terrains.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait relever, le problème ardu de la mise à disposition d'infrastructures d'accueil adaptées aux besoins des entreprises artisanales.

En principe, un créateur d'une entreprise artisanale a des besoins de locaux de production et de stockage de taille plus réduite au début de son activité. Souvent, il commence son activité dans un local, soit inadapté à ses besoins, soit situé dans un lieu inapproprié à une activité économique telle une zone d'habitation.

Afin de remédier à de telles situations, un certain nombre d'initiatives ont été prises par certaines communes ou autres pouvoirs locaux pour mettre à disposition des créateurs d'entreprises des installations appelées encore pépinières d'entreprises ou bâtiments-relais. La Chambre des Métiers salue ces initiatives qui permettent ainsi de créer des surfaces destinées aux jeunes PME. De telles initiatives devront être promues par l'Etat d'une façon plus systématique parce que ce sont de telles actions qui permettent un développement local durable et continu.

Réduction des charges administratives et réforme de l'appareil administratif

L'un des griefs les plus souvent formulés par les entreprises, et plus particulièrement les PME, est la quantité et la complexité des formalités administratives.

„Réduire la paperasserie“ devrait être un objectif déclaré des responsables et autorités politiques nationales. Or, les autorités se font rarement une idée précise du poids total des charges administratives qu'elles imposent aux entreprises, aux citoyens et aux administrations elles-mêmes, ni du rapport coût-efficacité de bon nombre d'instruments qu'elles utilisent pour „moderniser“ l'appareil administratif.

Faute d'évaluations étayées par des constatations, les mesures de simplification administrative ont souvent été prises dans le passé en l'absence d'informations précises et le Gouvernement, ignorant le poids réel des charges, ne peut mesurer ni les progrès, ni les échecs des efforts visant à les réduire.

Dès lors, la Chambre des Métiers revendique à ce que le Gouvernement luxembourgeois se donne les moyens en vue de mettre en oeuvre une véritable „politique de réduction des charges administratives“ sur la base d'une méthode scientifique. Une politique résolue de „réduction des charges administra-

tives“ devrait constituer une priorité absolue, influençant directement la situation compétitive des entreprises nationales.

Il est généralement admis que le secteur public peut exercer, par le biais des procédures qu’il met en œuvre, une influence non négligeable sur la compétitivité d’une économie, ce qui souligne d’un autre côté l’importance d’un suivi permanent de la qualité des services offerts par ce secteur, ainsi que des coûts qu’il génère.

Il semble que la volonté politique existe de voir l’Etat national évoluer vers un véritable prestataire de services envers les citoyens et les entreprises.

A maintes reprises, la Chambre des Métiers a proposé des mesures qui se recoupent avec celles avancées par l’OCDE, notamment la coopération interadministrative dans le but d’une réduction des charges administratives pour les entreprises, d’une accélération des processus administratifs et d’une amélioration de la fonction de gardien des règles légales qu’incombe aux pouvoirs publics.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se doit de critiquer que l’analyse d’impact des mesures fait trop souvent défaut lors de l’élaboration de nouvelles règles légales. Alors que les auteurs du projet en question développent les motifs qui les ont poussés à établir ces nouvelles règles, une analyse approfondie des conséquences – en termes de charges administratives, frais financiers, investissements en temps etc. – qui en résultent pour les entreprises n’existe pas.

Par ailleurs, il importe que le Gouvernement réfléchisse à l’avenir à une „réforme administrative“ digne de ce nom, surtout dans le contexte d’un déficit du budget de l’Etat, qui pourrait s’annoncer plus lourd que prévu en 2004.

Renforcement de la compétitivité des entreprises

Si l’instauration d’un observatoire de la compétitivité trouve l’assentiment entier de la Chambre des Métiers, il faudra cependant veiller à ce que sa mise en œuvre ne débouche pas sur la création d’un nouvel appareil administratif, lourd et coûteux. De surcroît, il semble évident que les milieux professionnels concernés devront y être étroitement associés pour surveiller et guider les missions d’un tel observatoire. Si cette vue globale de l’évolution de l’économie nationale est parfaitement utile et indispensable, il est cependant tout aussi manifeste qu’une analyse sectorielle, plus fine, s’impose dans ce contexte.

Le Luxembourg devra tout mettre en œuvre pour préserver ses avantages compétitifs que sont une charge fiscale et des cotisations sociales plus basses que chez ses principaux concurrents. En outre, et en anticipant une perte d’avantages compétitifs „artificiels“ un accent croissant devra être mis sur la formation initiale et continue et les efforts en recherche et développement ainsi que la diversification économique, comme par exemple en matière d’écotechnologies.

TABLE DES MATIERES

1. Les priorités de la politique budgétaire du Gouvernement
 - 1.1. Appréciation critique de la politique budgétaire
 - 1.1.1. Budget de transition
 - 1.1.2. Risques d'une réduction structurelle des recettes courantes à plus long terme
 - 1.1.3. Augmentation exceptionnelle des recettes en capital
 - 1.1.4. „Maîtrise“ apparente des dépenses totales
 - 1.1.5. Diminution exceptionnelle des dépenses en capital
 - 1.1.6. Problème de l'équilibre budgétaire à long terme
 - 1.1.7. Nécessité de réformes structurelles d'envergure
 - 1.1.8. Le déficit „caché“ du projet de budget pour 2004
 - 1.1.9. Pacte de stabilité et degré d'indépendance des politiques budgétaires européennes
 - 1.1.10. Perspectives de croissance en 2004
 - 1.2. Pression concurrentielle et évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction
 - 1.3. Investissements publics de l'Etat
 - 1.3.1. Remarques générales
 - 1.3.2. Appréciation détaillée de la politique d'investissements de l'Etat
 - 1.3.3. Réalisation efficace des projets d'investissements programmés
 - 1.3.4. Maintien de l'effet anticyclique de la politique d'investissements de l'Etat
 - 1.3.5. Risque de dégradation de la capacité de financement de l'Etat
 - 1.4. Appréciation critique des accents fondamentaux de la politique budgétaire
 - 1.4.1. Réforme structurelle à long terme au niveau du budget social et des transferts sociaux
 - 1.4.2. Politique de Logement
 - 1.4.3. Politique des Classes Moyennes et du Tourisme
 - 1.4.4. Politique en faveur de l'emploi
 - 1.4.5. Politique économique de diversification
 - 1.4.6. Politique des „Travaux publics“ et gestion du patrimoine de l'Etat
 - 1.4.7. Finances communales et politique d'investissement régionale voire locale
 - 1.4.8. Ministère de l'Environnement: Energies renouvelables
 - 1.4.9. Ministère de l'Economie: Energies renouvelables
 - 1.5. Défi politique: „Réforme administrative“ – „Efficacité des administrations“
 - 1.6. Défi économique: „Renforcement de la compétitivité économique“
 - 1.6.1. Création d'un observatoire de la compétitivité
 - 1.6.2. Soutien de la compétitivité des entreprises
 - 1.6.3. Un secteur public efficace et efficient: un autre facteur de compétitivité
 - 1.6.4. L'économie sociale: une forme de concurrence déloyale?

2. Eléments fondamentaux d'une politique qualitative en faveur des PME
 - 2.1. Promotion de l'esprit d'innovation et d'entreprise
 - 2.2. Formation
 - 2.3. Politique de l'innovation en faveur des PME
 - 2.4. Aménagement du territoire
 - 2.5. Charges administratives
 - 2.5.1. Progrès dans les autres Etats membres de l'UE et les Etats-Unis
 - 2.5.2. Méthodes en vue de mesurer les progrès réalisés
 - 2.5.3. Instrument performant: les Guichets uniques et Centres de Formalités
 - 2.5.4. Délais de réponse fixés à l'administration: un instrument d'économie et de responsabilité
 - 2.5.5. Stratégies à moyen et à long terme à adopter
 - 2.5.6. Démarche pragmatique, notamment par la réalisation d'un „Portail à Guichet pour Entreprises“
3. Défis à l'horizon 2005-2007

*

1. LES PRIORITES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE DU GOUVERNEMENT

1.1. Appréciation critique de la politique budgétaire

Le projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses pour 2004 s'inscrit dans un environnement économique marqué par la morosité conjoncturelle frappant l'Union européenne en général et surtout les principaux partenaires économiques du Luxembourg, à savoir l'Allemagne, la Belgique et la France.

Selon les autorités gouvernementales le projet de budget sous avis fait preuve d'une très grande retenue et prudence au niveau des dépenses budgétaires, dont la hausse constitue la plus modeste depuis 1987.

Tableau No 1: Tendances globales du projet de budget 2004

	<i>Var. 2003/2004</i>	<i>Tendances et commentaires</i>
Budget courant		A partir de 2004, nécessité de réformes structurelles surtout au niveau du budget social, des transferts sociaux ainsi que des dépenses de fonctionnement de l'appareil étatique
Recettes	- 2,28%	Réduction plus substantielle prévisible à long terme: la recherche de nouvelles formes de recettes s'impose
Dépenses	+ 5,08%	Augmentation partiellement „maîtrisée“: une réelle maîtrise des dépenses courantes sera nécessaire à partir de 2004
Budget en capital		A partir de 2004, nécessité de favoriser le développement économique par des dépenses anticycliques en terme d'investissements publics
Recettes	+ 413,98%	Augmentation caractérisée d'exceptionnelle: une politique de rigueur est de mise en vue de limiter les déficits budgétaires futurs

	<i>Var. 2003/2004</i>	<i>Tendances et commentaires</i>
Dépenses	- 18,33%	Réduction caractérisée d'exceptionnelle: la réalisation du plan pluriannuel d'investissement nécessitera à long terme des dotations budgétaires régulières
Budget total		
Recettes	+ 0,64%	Quasi-stagnation qui appelle la prudence
Dépenses	+ 2,03%	Augmentation qui semble à première vue „maîtrisée“

Aux dires des responsables politiques, cette stratégie s'impose, afin de pas „étouffer les signes de relance conjoncturelle pour 2004“, le Gouvernement privilégie „les économies à faire au niveau des dépenses courantes de l'Etat plutôt qu'au niveau des investissements dont le volume augmentera de 8,8% en 2004“.

Dans le contexte conjoncturel actuel difficile, les auteurs du projet disent avoir trouvé „une réponse conjoncturelle adéquate tout en assurant solidement le financement du budget de l'Etat, grâce notamment à une politique budgétaire et financière prudente même dans les années fastes“.

Bien que la Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement de sa volonté affirmée de poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics, il est regrettable que les autorités ne profitent de cette occasion „propice“, pour lancer des réformes structurelles plus substantielles au niveau des dépenses courantes de fonctionnement de l'Etat.

La Chambre des Métiers est d'avis que les réformes structurelles à engager, qui sont décrites plus en détail plus loin, devraient concerner plusieurs niveaux:

- Dépenses de fonctionnement de l'Etat: la „Réforme administrative“ devrait mettre graduellement en place une politique de maîtrise de certaines catégories de dépenses considérées dans le passé comme incompressibles;
- Budget social: les autorités politiques devraient enfin engager des actions permettant de freiner l'expansion rapide de l'Etat-Providence; le système de protection sociale ainsi que la politique des transferts sociaux, tels qu'on les connaît aujourd'hui, datent des années de forte croissance; ils doivent partant faire l'objet d'un processus de redéfinition.

Certaines mesures visant à ralentir le rythme d'augmentation des dépenses voire leur réduction, dans certains cas spécifiques, devraient déboucher sur une réorientation de la logique même des politiques sociales. La Chambre des Métiers tient à relever dans ce contexte qu'elle est d'avis que l'Etat devrait toujours jouer un rôle central lorsqu'il s'agit de garantir un niveau élevé de protection sociale au Luxembourg et de réaliser l'objectif de cohésion sociale. Il importe cependant que l'efficacité des transferts sociaux soit davantage garantie par la politique nouvelle des dépenses sociales, car malgré le montant élevé de dépenses sociales par habitant, les résultats en matière de réduction d'inégalités de revenus et de lutte contre la pauvreté se situent uniquement dans la moyenne des pays européens.

Un meilleur ciblage des dépenses sociales serait donc souhaitable sans nécessairement en augmenter l'enveloppe globale, afin qu'ils bénéficient en priorité aux personnes qui en ont le plus grand besoin.

1.1.1. Budget de transition

La Chambre des Métiers considère le projet de budget des recettes et dépenses pour 2004 comme étant un budget de transition.

Ceci pour trois raisons spécifiques:

- Premièrement, il table sur une certaine reprise économique et maintient les dépenses, courantes et d'investissement, à un niveau élevé. Il reste à voir si cette reprise économique sera réellement au rendez-vous en 2004.
- Deuxièmement le projet de budget présente un déficit, qui aurait été substantiellement plus élevé sans le recours aux réserves et autres moyens de financement exceptionnels. Il semble que le risque de déficits plus substantiels soit réel à l'avenir, vu l'absence de volonté des autorités politiques d'engager des réformes structurelles.

- Troisièmement le projet de budget concerne une année marquée par les élections législatives en juin prochain, ce qui peut constituer un argument majeur expliquant la politique de „statu quo“ du Gouvernement en matière de politique des dépenses.

Ainsi le projet de budget 2004 fait-il état de recettes de 6.390,1 millions d'euros (+ 0,6%) et de dépenses de 6.477,9 millions d'euros (+ 2,0%).

Comme il a été dit plus haut, le projet de budget laisse apparaître pour 2004 un déficit de 88 millions d'euros. Les recettes courantes enregistrent un recul de 2,3%, sous l'effet d'une nette diminution des recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités. Même si le projet de budget 2004 se caractérise certes par un net fléchissement de la croissance des dépenses totales, qui se limite à 2,03%, cette décélération s'explique cependant dans une large mesure par une diminution exceptionnelle des dépenses en capital (-18,5%), en particulier en ce qui concerne les dotations à certains fonds d'investissement, tandis que les dépenses courantes progressent toujours au rythme relativement soutenu de 5,08%. Par ailleurs, la Chambre des Métiers aimerait attirer l'attention sur une importante progression des recettes en capital (+413,98%), progression qui doit également être caractérisée d'exceptionnelle et donc non récurrente.

Le projet de budget sous avis doit par conséquent être analysé au vu de certains éléments atypiques qui le démarquent par rapport aux budgets des années précédentes.

1.1.2. Risques d'une réduction structurelle des recettes courantes à plus long terme

Ainsi, la croissance des recettes totales n'est que de 0,6% par rapport au budget voté de 2003, ce qui constitue une nette décélération par rapport aux évolutions observées au cours des années antérieures.

Les recettes courantes se réduisent à concurrence de quelque 2,3%, en dépit d'une perspective de croissance réelle du PIB en 2004 plus soutenue qu'au cours de la période 2001-2003 (entre 2,5 et 3%). La diminution des recettes courantes serait essentiellement imputable à l'évolution des recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, dont le montant passerait de 1.400 millions d'euros en 2003 à 1.115 millions en 2004.

La diminution sensible du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités était prévisible étant donné que la collecte de cet impôt s'est nettement accélérée en 2002 et en 2003, de sorte que les soldes d'impôt liés aux années antérieures ont représenté environ la moitié des impôts directs payés par les sociétés au cours de ces deux années.

La Chambre des Métiers part du fait que l'accélération de la collecte de l'impôt sur le revenu des collectivités ne pourra pas perdurer et que par ailleurs ce dernier devra tôt ou tard subir l'impact de la diminution des bénéfices imposables des sociétés dans le contexte de la réforme fiscale mise en oeuvre en 2002 et surtout de la mauvaise situation conjoncturelle.

Dans ce contexte la Chambre des Métiers partage le point de vue développé par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL), qui affirme que „le processus de résorption va vraisemblablement s'amorcer en 2004“ et qu'il „devrait se poursuivre en 2005 et au cours des années ultérieures, à un rythme qui, s'il est difficile à appréhender ex ante, n'en sera pas moins déterminant pour l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises“.

1.1.3. Augmentation exceptionnelle des recettes en capital

A l'inverse des recettes courantes, les recettes en capital connaîtront une nette progression en 2004, passant de 44 millions d'euros dans le budget définitif de 2003 à 228 millions d'euros au projet de budget 2004. Cette évolution ne revêt cependant aucun caractère structurel, car elle résulte essentiellement de l'affectation aux recettes en capital d'une partie de l'emprunt de 200 millions d'euros que le Gouvernement compte contracter en 2004.

Ce mode d'enregistrement est usuel en comptabilité budgétaire luxembourgeoise. En pure logique économique européenne cependant, le produit d'un emprunt ne peut être assimilé à une recette au sens strict du terme. Cette remarque a d'ailleurs fait l'objet dans l'avis spécifique de la BCL.

Ainsi, la Chambre des Métiers peut très bien suivre le raisonnement de la BCL qui dit que le système européen de comptes SEC95, sur la base duquel s'opère la surveillance budgétaire multilatérale au niveau européen, n'admet pas davantage cette pratique. En d'autres termes, la BCL a précisé que „le déficit budgétaire de l'Etat central dans l'acception économique et statistique est supérieur à l'impasse budgétaire de 88 millions annoncée officiellement“.

1.1.4. „Maîtrise“ apparente des dépenses totales

Une des caractéristiques principales du projet de budget 2004 est une hausse des dépenses totales limitée à 2,03%, ce qui est nettement inférieur aux taux observés au cours des années précédentes.

Cependant, cette maîtrise apparente est dans une large mesure imputable aux seules dépenses en capital. Les dépenses courantes s'accroîtraient quant à elles de 5,08%. Selon les autorités gouvernementales, le taux a pu être limité du fait d'un arrêt temporaire des recrutements auprès de l'Etat, sauf dans la police et dans l'enseignement.

La Chambre des Métiers considère que cette politique plus restrictive en matière de recrutement constitue une mesure qui va dans la bonne direction et qui est susceptible de maîtriser dans une certaine mesure les dépenses courantes de l'appareil étatique.

Dans ce contexte, il importe de mentionner que la Chambre des Métiers ne défend pas une vue unilatérale d'arrêt des recrutements auprès de l'Etat. Au contraire, la Chambre des Métiers est en faveur d'une politique proactive de recrutement de personnes qualifiées, afin que l'appareil étatique puisse répondre aux besoins de services de qualité des citoyens et des entreprises, surtout dans le contexte d'une „modernisation des administrations étatiques“.

Toutefois, d'autres facteurs doivent être relevés dans ce contexte qui, aux yeux de la Chambre des Métiers, ont contribué à modérer la croissance des dépenses courantes.

D'une part, la prochaine tranche indiciaire ne devrait pas être franchie avant début 2005, ce qui devrait également tempérer la hausse de la rémunération des agents de l'Etat. D'autre part, cette même absence d'indexation ainsi que la décélération de la progression prévisionnelle de l'emploi devraient ralentir la croissance des transferts de l'Etat à la sécurité sociale.

Ce dernier impact pourrait être assez significatif, selon la BCL, étant donné que „les transferts à la sécurité sociale, dont l'évolution est directement liée à la masse salariale, représentent plus d'un cinquième de l'ensemble des dépenses de l'Etat“.

Il semble évident qu'en l'absence de ces deux facteurs déterminés par l'évolution de l'environnement socio-économique, la croissance des dépenses courantes aurait vraisemblablement été supérieure.

1.1.5. Diminution exceptionnelle des dépenses en capital

La réduction à 2,03% de la hausse des dépenses totales repose essentiellement sur la décélération importante des dépenses de capital, qui se démarquent par un recul exceptionnel dû à une diminution prononcée des dotations aux fonds spéciaux.

Une telle évolution ne peut pas être non plus qualifiée d'ajustement structurel, car elle consiste tout simplement à transférer aux fonds une partie du déficit de l'Etat central.

Par ailleurs, cet ajustement purement comptable ne contribue pas non plus à améliorer les comptes de l'Etat central élaborés selon la méthodologie SEC 95. A l'inverse de la présentation officielle du budget par les autorités gouvernementales, la méthodologie utilisée au niveau communautaire considère de façon conjointe et consolidée l'Etat central et les fonds spéciaux. En conséquence, la Chambre des Métiers ne peut que partager l'avis de la BCL qui dit que „la croissance des dépenses calculée selon l'optique SEC 95 dépend de la progression des dépenses effectives des fonds, et nullement de l'évolution des dotations de l'Etat à ces mêmes fonds“.

Par conséquent, et au vu des remarques formulées ci-dessus en rapport avec les recettes en capital („le produit d'un emprunt ne peut être assimilé à une recette au sens strict du terme“), le déficit budgétaire effectif de l'Etat central élaboré selon la méthodologie SEC 95 devrait être nettement supérieur à 88 millions d'euros.

1.1.6. Problème de l'équilibre budgétaire à long terme

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les autres entités des pouvoirs publics (sécurité sociale et communes) risquent à terme également de faire preuve de déséquilibres budgétaires.

Ainsi, la sécurité sociale a vu son traditionnel excédent se réduire fortement en 2002. Cette diminution devrait se poursuivre en 2003 et au cours des années à venir. Il est par ailleurs certain que le régime de pensions est confronté à un rythme élevé d'accroissement des dépenses, du fait de l'augmentation

continue du nombre de pensionnés, de l'indexation des prestations, de l'alignement des pensions sur la croissance réelle des salaires ainsi que de l'incidence des mesures décidées lors du „Rentendesch“. Ce taux de croissance élevé nécessite une augmentation significative et continue de la masse salariale, dont dépendent les cotisations sociales du régime général de pensions. Cette condition ne peut être respectée que dans un contexte de croissance économique soutenue. Le système d'assurance maladie est confronté au même phénomène de dérive des dépenses.

La situation budgétaire des communes pourrait également connaître une détérioration significative dès 2004. L'impôt commercial communal représente près de 37% des recettes totales des communes. Or les recettes de cet impôt évoluent parallèlement à celles de l'impôt sur le revenu des collectivités, dont le produit devrait très sensiblement diminuer en 2004. Si les recettes de l'impôt commercial communal tendaient à se réduire de 20% en 2004, à l'instar du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités, il en résulterait à dépenses inchangées une détérioration du solde budgétaire des communes à concurrence de 110 millions d'euros, ce qui équivaut à 0,5% du PIB, selon la BCE.

En outre, la diminution des recettes collectées par l'Etat central pourrait affecter les communes par un autre biais, à savoir le transfert en provenance du Fonds communal de dotation financière (FCDF). Ce dernier transfert dépend quasi intégralement du rendement de trois impôts collectés par l'Etat.

Une diminution du produit de ces impôts occasionnera donc un manque à gagner supplémentaire pour les communes.

1.1.7. Nécessité de réformes structurelles d'envergure

Vu l'évolution prévisible des soldes budgétaires de l'Etat central, de la sécurité sociale et des communes, les administrations publiques considérées dans leur ensemble devraient enregistrer un déficit significatif en 2004 et au cours des années suivantes.

Même si cette évolution s'inscrit dans un contexte caractérisé par une dette publique extrêmement basse et par l'existence d'importantes réserves budgétaires, la pérennité de la situation budgétaire favorable actuelle ne pourra être assurée à terme que si les administrations publiques luxembourgeoises mettent en oeuvre une „véritable politique d'encadrement de la progression des dépenses“, basée sur des mesures récurrentes par la voie de réformes structurelles, notamment en rapport avec les dépenses concernant le budget social ainsi que les transferts sociaux.

1.1.8. Le déficit „caché“ du projet de budget pour 2004

Comme il a été précisé plus haut, les recettes en capital connaissent en 2004 une progression considérable, passant de 44 millions d'euros dans le budget définitif de 2003 à 228 millions au projet de budget 2004.

Cette évolution résulte essentiellement de l'affectation aux recettes en capital d'une partie de l'emprunt de 200 millions que le Gouvernement se propose de contracter en 2004.

Ce mode d'enregistrement, qui est usuel en comptabilité budgétaire luxembourgeoise, n'est pas acceptable dans le cadre du système européen SEC 95, qui ne permet pas d'assimiler le produit d'un emprunt à une recette. Dès lors l'application du système européen de comptes SEC 95, sur la base duquel s'opère la surveillance budgétaire multilatérale au niveau européen, entraîne que le déficit budgétaire „réel“ de l'Etat est supérieur au déficit officiel de 88 millions d'euros.

Par ailleurs, comme il a été dit plus haut, la réduction à 2,03% de la hausse des dépenses totales repose essentiellement sur les dépenses de capital, qui se démarquent par un recul exceptionnel dû à une diminution prononcée des dotations aux fonds spéciaux. Cet ajustement purement comptable, à savoir une réduction des transferts de l'Etat aux fonds spéciaux, n'est pas non plus susceptible de contribuer d'améliorer les comptes de l'Etat central, élaborés selon la méthodologie communautaire SEC 95. Vu que la méthodologie acquise au niveau communautaire considère de façon conjointe et consolidée l'Etat central et les fonds spéciaux, le déficit budgétaire effectif de l'Etat central élaboré selon SEC 95 devrait être nettement supérieur à 88 millions d'euros.

Pendant, étant donné que le déficit effectif de l'Etat central calculé selon la méthodologie SEC 95 constitue la pièce angulaire des procédures de surveillance des politiques budgétaires au niveau européen, la situation financière de l'appareil étatique au sens large se présente moins bonne, d'autant plus que la diminution des dotations aux fonds spéciaux présentée par les autorités gouvernementales

comme un moyen actif de politique budgétaire ne constitue nullement une réelle économie en comptabilité SEC 95.

Même si ce déficit majoré s'inscrit dans un contexte caractérisé par une dette publique extrêmement basse et par l'existence d'importantes réserves budgétaires, la Chambre des Métiers fait appel au gouvernement d'appliquer des règles strictes en terme de présentation de l'équilibre/déséquilibre budgétaire.

L'application de critères transparents et empreints d'une très grande prudence ne pourra que favoriser la mise en place de mécanismes de gestion efficiente des deniers publics, garantissant à terme la pérennité de la situation financière de l'Etat.

1.1.9. Pacte de stabilité et degré d'indépendance des politiques budgétaires européennes

Même si la politique budgétaire vise à soutenir en partie la conjoncture par le jeu des stabilisateurs automatiques, le Gouvernement restera à l'avenir contraint dans sa marge de manoeuvre, surtout au vu des critères de déficit public communautaires, ancrés dans le Pacte de stabilité.

Dès lors il importera aux yeux de la Chambre des Métiers que le Gouvernement mette en oeuvre une politique volontariste de réduction de certaines catégories de dépenses courantes ou de fonctionnement afin de dégager la marge de manoeuvre financière nécessaire en terme de politique des dépenses anticycliques visant à relancer certains secteurs de l'économie. Cette politique des dépenses devrait dès lors s'inscrire dans la logique prévue par le Pacte de stabilité européen.

1.1.10. Perspectives de croissance en 2004

Le projet de budget 2004 table sur un taux de croissance, en volume, pour 2004 entre 2,5% et 3% ainsi que sur un taux d'inflation de 1,4%.

De l'avis de la Chambre des Métiers l'estimation faite du taux de croissance 2004 semble fort optimiste au vu des prévisions macroéconomiques récentes réalisées par le STATEC dans sa note de conjoncture d'octobre 2003.

Même si la croissance réelle du PIB attendue pour 2003 s'élève à 1,2% et est en ligne avec les estimations précédentes, les prévisions pour 2004 ont été revues à la baisse, „notamment du fait de la dégradation de l'environnement international et de la prise en compte de la politique budgétaire plus restrictive des administrations publiques“.

Dès lors, la Chambre des Métiers, bien que consciente du fait que toute prévision ne repose que sur des hypothèses, sommes toutes fort incertaines, conclut pour l'année prochaine sur une amélioration conjoncturelle lente mais certaine.

Cette amélioration progressive, notamment due à un niveau élevé des investissements publics, pourrait enfin entraîner une croissance économique, en volume, s'approchant voire dépassant 2%.

En 2003 l'emploi salarié va enregistrer un ralentissement par rapport aux années précédentes, ralentissement qui, d'après le STATEC, devrait s'approcher de 1% en 2004 et par conséquent le taux de chômage pourrait dépasser 4%.

Même si les prévisions du STATEC doivent être considérées avec les nécessaires précautions d'usage en matière statistique, la Chambre des Métiers se doit de formuler ses inquiétudes face aux constats prévisionnels faites en rapport avec une réduction renforcée de la productivité du travail en 2004, après les régressions enregistrées en 2002 et 2003, ce qui devrait durablement affecter la compétitivité-coût de l'économie nationale.

1.2. Pression concurrentielle et évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction

De l'avis de la Chambre des Métiers, la Grande Région représente un formidable réservoir de compétences et un potentiel de coopération économique important.

A côté de ces opportunités, le Luxembourg, en tant que centre naturel de la Grande Région, exerce une attraction de plus en plus grande sur les régions avoisinantes, que ce soit au niveau des salariés frontaliers ou des entreprises, essayant de conquérir des parts de marchés sur une population luxembourgeoise à pouvoir d'achat élevé.

Face à un environnement en mutation rapide et un espace économique „Grande Région“ fortement intégré sous la forme de „marché intérieur“, la concurrence risque de devenir de plus en plus acharnée, ceci surtout dans le contexte d’une évolution économique caractérisée de morose.

Dès lors la compétitivité des entreprises luxembourgeoises restera à l’avenir le seul garant du plein emploi, face aux concurrents directs établis dans les régions avoisinantes.

Ainsi une analyse succincte des autorisations d’établissement émises par le Ministère des Classes Moyennes (nouvelles créations, changements de gérants, transferts, ajouts, ...) permet-elle d’apprécier l’augmentation de la pression concurrentielle sur le marché national.

Pour le cas où l’analyse ne porte que sur le groupe „Construction“ pour les années 2000 à 2002, un certain nombre de constats peuvent être faits.

Bien que le nombre annuel total d’autorisations accordées pour le groupe „Construction“ soit constamment en augmentation (de 480 en 2000 à 733 en 2002), les autorisations accordées à des entreprises résidentes ne progressent que faiblement (environ +10% par an).

Par contre les autorisations accordées à des entreprises allemandes sont en très forte croissance (+85% pour 2001 et +52% pour 2002), c’est-à-dire elles triplent en l’espace de deux ans.

A noter encore que les autorisations accordées à des entreprises françaises et belges restent stagnantes, et que les autres pays de l’UE ou les pays tiers sont dans le présent contexte insignifiants.

Un tel phénomène doit nécessairement alerter les autorités nationales et il serait dès lors important de considérer pareille évolution dans le contexte plus large du renforcement de la compétitivité des entreprises indigènes et de l’impact direct sur le marché de la Grande Région, à savoir la pression sur les prix pratiqués, la pression sociale etc.

De plus ce phénomène n’est pas à négliger puisqu’il met en évidence l’apparente divergence de mentalités de la part des chefs d’entreprises en provenance des différentes régions constitutives de la Grande Région.

Ainsi semble-t-il que, parmi les prestataires de services, les entreprises allemandes hésitent les moins à parcourir de longs trajets afin de prester au Luxembourg et d’acquérir des parts de marché „transfrontalier“. Une pareille stratégie plus offensive n’est le propre des entreprises nationales qui ont tendance à se concentrer sur le marché national.

Par ailleurs il devient évident que l’économie luxembourgeoise, et notamment l’artisanat luxembourgeois, commence à endosser pleinement l’effet de la récession allemande.

A côté de ces constats en rapport avec la pression concurrentielle, il importe de rappeler que, depuis toujours, l’emploi dans l’artisanat a été fortement influencé par l’arrivée de salariés en provenance de la Grande Région.

Par référence aux risques relevés ci-devant, et étant donné que les PME agissent prioritairement sur le marché luxembourgeois respectivement celui de la Grande Région qui représente en soi une économie de petite taille, où les avantages découlant du marché intérieur et de l’ouverture des frontières restent limités, la politique du Gouvernement devrait prioritairement créer des conditions visant à favoriser l’épanouissement des activités traditionnelles sur le territoire national.

Face à la pression concurrentielle venant de l’étranger qui va en s’accroissant, le Gouvernement pourrait ainsi devenir un catalyseur actif en dynamisant le cadre administratif, légal et réglementaire tout en favorisant des adaptations flexibles et des innovations rapides dans le secteur privé.

Une stratégie gouvernementale de soutien s’impose plus spécifiquement envers le secteur de la construction qui est un des secteurs les plus fortement exposés aux fluctuations conjoncturelles et aux effets concurrentiels.

Ainsi, même si le STATEC constate que l’activité dans le secteur de la construction a légèrement progressé au second trimestre 2003, la production par jour ouvrable enregistre un modeste gain de 0,3% par rapport au 1er trimestre 2003.

De l’avis du STATEC ce résultat ne peut cependant „masquer la tendance au ralentissement du secteur dans son ensemble“. En effet, le premier trimestre de l’année se positionnait déjà en recul au regard des résultats de 2002 (-0,8%). L’écart s’est davantage creusé au deuxième trimestre 2003, la baisse d’activité étant de 3,4% en variation annuelle. Dès lors sur l’ensemble du premier semestre 2003, le secteur de la construction a accusé une perte de 2,2% par rapport à 2002.

Par ailleurs le STATEC relève que l'évolution des différents secteurs (bâtiment, génie civil, autres métiers de la construction) est certes disparate mais une tendance de base demeure, à savoir la „*dégradation de l'activité dans le bâtiment*“, indiquant que la période de frénésie connue dans le passé semble être sur le point de s'achever.

De plus, les perspectives dans le domaine du bâtiment, décrites dans la récente note de conjoncture du STATEC, ne suscitent pas réellement l'enthousiasme. Les „gros“ chantiers d'aujourd'hui résultent encore en partie de décisions prises avant que les investisseurs ne perçoivent le retournement de conjoncture qui s'est opéré en 2001-2002. Ce décalage pourrait à terme se faire ressentir plus fortement.

Etant donné que le regain d'optimisme n'a pas pu se confirmer dans les enquêtes d'opinion récentes, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un „plan d'action“ spécifique à engager sous la responsabilité de la „Commission du Bâtiment“, qui devra prochainement reprendre ses travaux.

1.3. Investissements publics de l'Etat

1.3.1. Remarques générales

Le projet de budget pour l'exercice 2004 prévoit une augmentation substantielle des dépenses d'investissement de l'Etat par rapport à 2003 et aux exercices précédents.

Tableau No 2: Evolution pluriannuelle des investissements

	2001 <i>Compte gén.</i>	2002 <i>Compte</i>	2003 <i>Budget voté</i>	2004 <i>Proj. de budget</i>
Crédits budgétaires (codes économiques): (en milliers d'euros)				
71 – Achat de terrains et de bâtiments	33.059,4	72.214,8	13.325,0	31.325,0
72 – Constr. de bâtiments	41.484,5	56.369,5	59.265,0	55.803,3
73 – Construction de routes	65.188,2	74.883,8	83.898,0	83.063,1
74 – Achat de biens meubles durables	44.661,2	63.474,7	75.320,2	78.717,3
Crédits budgétaires (codes économiques): (indice 100 = 2000)				
71 – Achat de terrains et de bâtiments	100,0	218,4	40,3	94,8
72 – Constr. de bâtiments	100,0	135,9	142,9	134,5
73 – Construction de routes	100,0	114,9	128,7	127,4
74 – Achat de biens meubles durables	100,0	142,1	168,6	176,3
<i>Fonds d'investissements de l'Etat (en milliers d'euros)</i>	<i>300.895,4</i>	<i>323.800,3</i>	<i>397.095,4</i>	<i>447.295,6</i>
Fonds d'investissements de l'Etat (indice 100 = 2000)	100,0	107,6	132,0	148,7
<i>Total des investissements (en milliers d'euros)</i>	<i>485.288,7</i>	<i>590.743,1</i>	<i>628.903,6</i>	<i>696.204,3</i>
Total des investissements (indice 100 = 2000)	100,0	121,7	129,6	143,5
Variation en %	13,20%	21,73%	6,46%	10,70%
Total des dépenses de l'Etat (en milliers d'euros)	5.581.637,0	6.205.977,4	6.530.412,4	6.855.177,8
Total des dépenses de l'Etat (indice 100 = 2000)	100,0	111,2	117,0	122,8
Investissements en % des dépenses de l'Etat	8,70%	9,50%	9,60%	10,20%

La Chambre des Métiers constate que le pourcentage des investissements publics dans les dépenses totales de l'Etat n'a fait que croître depuis la fin des années 1990. Avec 10,2% des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2004, les chiffres atteignent un niveau très élevé.

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

Par ailleurs, par référence à ce qui a été exposé dans le cadre de son avis sur le projet de budget pour 2003, la Chambre des Métiers tient à rappeler que les dépenses d'investissement prévues pour l'exercice à venir, tout comme le volume des investissements prévus pour le restant du programme pluriannuel courant jusqu'en 2005, représentent une nécessité absolue en termes de préparation du pays à son avenir. C'est à travers un parc d'infrastructures complet et performant que se définiront certains aspects de la qualité de vie et des potentialités de croissance qui devraient dans les années à venir constituer partie intégrante d'une politique délibérée de développement durable.

En l'état actuel, la Chambre des Métiers juge la situation financière des fonds d'investissements comme excellente, bien que en général les dotations aux fonds spéciaux soient moins élevées. En 2004, le cumul des avoirs restants et des dotations nouvelles prévues devrait permettre en principe la réalisation sans heurts des projets figurant au programme pluriannuel.

Il ressort du tableau No 2 précédent que les dépenses de fonds augmentent rapidement. Ces chiffres et évolutions reflètent les défis à relever par le Gouvernement, face à une évolution démographique galopante, les investissements programmés visant à rattraper les retards encourus. Ainsi, depuis le milieu des années 90, une accélération du rythme de réalisation des investissements était de mise.

La Chambre des Métiers tient à souligner que ce sont plus particulièrement les mouvements prévus sur les différents fonds qui démontrent l'envergure de la politique d'investissements que le Gouvernement entend mettre en oeuvre.

Tableau No 3: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements

(en milliers d'euros)

	(1) 2000		2001		(2) 2001		(3) 2002		(4) 2002		(5) 2003		(6) 2003		(7) 2003		(8) 2004		(9) Comparaison en %	
	Budg. voté	Compte	(3) et (4)	Proj. de budg.	Budg. voté	Proj. de budg.	Budg. voté	Proj. de budg.	Proj. de budg.	(7) et (8)										
Administratif	61.513,7	21.456,5	101.396,4	26.845,0	112.253,5	37.411,8	- 66,7	173.972,3	60.000,3	84.038,4	40,1									
Scolaire	64.561,4	47.778,5	82.839,2	43.447,7	69.588,2	47.682,3	- 31,5	102.833,2	50.001,1	75.006,6	50,0									
Sanitaire	16.739,5	8.922,8	24.530,8	13.823,1	23.676,3	5.637,8	- 76,2	37.268,8	6.000,0	8.000,6	33,3									
Fonds des routes	116.098,5	118.154,0	132.129,7	135.570,4	164.222,3	152.012,0	- 7,4	176.900,0	158.900,0	130.250,0	-18,0									
Monuments historiques	7.480,2	9.874,3	7.374,8	10.021,2	13.242,0	12.251,4	- 7,5	16.370,0	19.118,0	14.000,0	-26,8									
Fonds du Rail	41.565,0	39.217,4	72.075,0	71.188,0	94.891,0	68.805,0	- 27,5	142.769,0	103.076,0	136.000,0	31,9									
Total général	307.958,3	245.403,5	420.345,9	300.895,4	477.873,3	323.800,3	- 32,2	650.113,3	397.095,4	447.295,6	12,6									
Variation en %			36,50%	22,60%	58,80%	7,61%		36,00%	22,64%	12,64%										

1.3.2. *Appréciation détaillée de la politique d'investissements de l'Etat*

La Chambre des Métiers tient à souligner que la situation de la plupart des fonds renseigne encore, à l'heure actuelle, des avoirs restants d'exercices antérieurs d'une importance considérable.

Ainsi, les restants d'exercices antérieurs sont encore utilisables pour le financement des dépenses des fonds sur d'autres exercices à venir et garantissent, dans une certaine mesure, la continuité du programme d'investissements de l'Etat d'une année à l'autre.

Cependant, la Chambre des Métiers tient à relever que les projets de budget présentés au cours des dernières années ont amené une augmentation substantielle des dépenses d'investissement de tous genres. Le tableau No 3 met en évidence la progression fulgurante enregistrée au niveau des trois fonds d'investissements publics principaux (administratif, scolaire, sanitaire et social).

Le tableau No 3 précise par ailleurs les différences notables existant en 2000, 2001 et 2002 entre d'une part les budgets votés et les comptes annuels.

Ainsi, en 2002, le fonds administratif n'a dépensé que 43,3% du montant total indiqué au niveau du budget voté; de même le fonds scolaire n'a réalisé des dépenses pour un volume qui correspond à 68,5% du montant total budgétisé, tandis que le fonds sanitaire et social n'a dépensé que 23,8% du montant total indiqué au niveau du budget voté.

En conclusion, l'année 2002, au lieu de voir une augmentation de 58,89% des investissements au niveau des six principaux fonds spéciaux, tel qu'il a été décidé au niveau du budget voté, n'a enregistré qu'un taux de croissance des investissements de 7,61% par rapport aux comptes de 2001.

La Chambre des Métiers regrette que des retards substantiels ont été accumulés lors de la réalisation de certains projets d'investissements par le biais des fonds spéciaux et fait appel au Gouvernement de mieux agencer voire de renforcer sa politique anticyclique et de mieux cerner la programmation pluriannuelle.

1.3.3. *Réalisation efficace des projets d'investissements programmés*

Devant l'ampleur des moyens budgétaires prévus, la Chambre des Métiers se demande si les procédures administratives actuellement en vigueur permettent à l'avenir une réalisation efficace des investissements prévus. Il semble que l'accumulation d'avoirs pendant les années 90, qui excèdent dans certains cas de 100% la dotation budgétaire annuelle de certains fonds, met en évidence la lenteur caractérisée dans la réalisation de bon nombre de projets d'infrastructure.

Ce constat est partagé par les intervenants du secteur de la construction au Luxembourg qui mettent régulièrement en exergue, dans le cadre de projets d'infrastructure de taille, la lenteur des procédures administratives, les remises en question de projets d'envergure et les retards subséquents.

A l'avenir, et surtout pendant des périodes de faible conjoncture, il faudra éviter que la mise en service d'un bâtiment se fait des années après la mise en route du projet (une moyenne de 8-12 années de réalisation a été communiquée dans le cadre des discussions sur le plan sectoriel „Lycées“). Ici, une durée de réalisation maximale de 2 à 3 années sera de mise, surtout lors de projets d'infrastructure urgents, tels la réalisation de bâtiments scolaires dans le cadre du plan sectoriel „Lycées“.

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement en vue de se donner non seulement les moyens financiers, mais également et surtout les moyens procéduraux et logistiques en vue d'une mise en oeuvre rapide de la politique d'investissements.

Un autre élément freinant la mise en route des chantiers programmés réside dans toutes sortes de possibilités de recours offerts à des personnes imbuées de leur intérêt particulier (effet Nimby) dans le cadre des législations et réglementations sur les établissements classés et les études d'impact. La Chambre des Métiers rappelle dans ce contexte les tristes sorts de l'autoroute de la Sarre et des infrastructures aéroportuaires. Elle voudrait néanmoins rendre attentives les autorités planificatrices à ce qu'elles prennent en compte lors de la première phase de planification, les possibilités procédurales accrues des adversaires de tel ou de tel projet et de chercher à éviter coûte que coûte les retards infligés par de tels recours procéduraux.

1.3.4. *Maintien de l'effet anticyclique de la politique d'investissements de l'Etat*

Dans le passé l'augmentation du volume des investissements a poussé les responsables politiques à s'interroger sur la capacité du secteur de la construction luxembourgeois à absorber, sans provoquer la surchauffe, la masse supplémentaire de la demande.

Vu le ralentissement actuel de la conjoncture, notamment au niveau des entreprises de construction, et étant donné le taux de pénétration élevé d'entreprises de la Grande Région venant quotidiennement prêter leurs services au Luxembourg, le maintien à l'avenir d'un volume élevé de projets de construction fera fonction de mesure anticyclique et maintiendra, pendant les périodes de recul conjoncturel, un niveau élevé en terme de demande intérieure de prestations en provenance du secteur du bâtiment.

Dès lors la nécessité absolue en terme de continuation de la politique actuelle des dépenses d'investissements publics n'est plus à prouver.

1.3.5. Risque de dégradation de la capacité de financement de l'Etat

Financièrement, les engagements prévus par le programme pluriannuel sont énormes.

Il est évident que les avoirs des fonds ne sont pas destinés à être maintenus à long terme. Les plans d'approvisionnement des fonds seraient de loin insuffisants, une fois les avoirs complètement résorbés, pour couvrir la totalité des dépenses prévues des fonds. Malgré un certain report d'avoirs ayant lieu chaque exercice budgétaire et vu les dépenses systématiquement supérieures aux dotations budgétaires annuelles, la Chambre des Métiers conclut sur des besoins de financement à moyen et à long terme très élevés pour la réalisation des investissements publics.

La Chambre des Métiers voudrait citer la Cour des Comptes qui, dans son avis relatif au projet de budget pour 2002, avait commenté le financement de la politique d'investissements publics de la manière suivante:

„La Cour en conclut que le Gouvernement entend combler le déficit global qui se dégage des chiffres projetés pour l'exercice 2002 soit par un recours aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs, soit par des alimentations supplémentaires provenant d'affectations futures d'éventuels excédents de recettes.

Le fait de vouloir couvrir des dépassements de dépenses par des plus-values de recettes anticipées s'avère cependant délicat. En cas de ralentissement économique, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait rapidement se dégrader et la capacité de financement se transformer en un besoin de financement.“

Comme dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2003, la Chambre des Métiers plaide à ce que les autorités compétentes mettent en œuvre une stratégie „par priorités“ sur la base d'une liste prioritaire de projets d'investissement nouveaux à financer à partir de 2005 (infrastructures scolaires, de transports, sociales et sanitaires).

Dans ce contexte, elle regrette qu'elle ne puisse disposer, lors de la rédaction de son avis, du programme pluriannuel qui normalement n'est publié que peu de temps avant les discussions budgétaires à la Chambre des Députés.

1.4. Appréciation critique des accents fondamentaux de la politique budgétaire

1.4.1. Réforme structurelle à long terme au niveau du budget social et des transferts sociaux

La Chambre des Métiers constate une augmentation constante du budget social d'une année à l'autre (+4,4% par rapport à 2003). Ainsi en 2004 le budget social représentera-t-il dans son ensemble environ 44% des dépenses totales de l'Etat.

Ainsi, la Chambre des Métiers voudrait mettre en garde le Gouvernement devant l'augmentation rapide du budget social, qui représente des dépenses quasi incompressibles et de ce fait risquent à l'avenir de devenir de moins en moins contrôlables et gérables.

Dès lors, la Chambre des Métiers plaide résolument en faveur d'une réforme structurelle approfondie à long terme des différentes branches de la sécurité sociale au Luxembourg, à l'instar de ce qui se passe en Allemagne et dans une moindre mesure en France, pays au système social aussi sclérosé que le Luxembourg.

Certaines nouvelles pistes à analyser, esquissées déjà en partie dans les avis de la Chambre des Métiers sur le projet de budget des années précédentes, seraient notamment:

- la responsabilisation accrue des assurés

- la privatisation accrue de certains services liés à la protection sociale
- l'adaptation des prestations aux besoins effectifs de la population, tel qu'il est souvent préconisé par les spécialistes de la santé et des infrastructures hospitalières etc.

Des réformes structurelles approfondies s'imposent dans les domaines suivants:

1.4.1.1. Assurance maladie

La situation financière de l'assurance maladie doit susciter auprès des autorités gouvernementales et des partenaires sociaux une réflexion fondamentale sur des mesures d'économie structurelles.

Compte tenu du fait que la gestion des prestations en espèces dans le régime ouvriers est fortement déficitaire et étant donné l'évolution des statistiques sur l'évolution des dépenses au cours du premier semestre 2003, il importe de définir une nouvelle stratégie tenant compte de l'impact à terme de la nouvelle loi sur l'incapacité de travail, entrée en vigueur fin 2002, surtout sur les maladies de longue durée qui grèvent surtout les comptes de l'assurance maladie.

Par ailleurs il importera plus que jamais de responsabiliser davantage les assurés et les prestataires par l'introduction d'un jour de carence, d'une réduction (autour de 80%) des indemnités pécuniaires en cas de maladie de longue durée (aspects „participations“ du côté des assurés) ou encore le contrôle des malades voire des prestataires.

Il est un fait qu'au vu du ralentissement économique actuel et de l'équilibre fragile des comptes de l'assurance maladie, que des réductions des dépenses soient engagées à long terme.

Les charges sociales restent un facteur important de compétitivité internationale et doivent dès lors être maintenues au niveau actuel.

La Chambre des Métiers tout comme les autres organisations patronales s'oppose dès lors à toute augmentation des taux de cotisation et estime qu'il appartient à l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion de l'assurance maladie (Etat, syndicats, patronat) d'assurer l'équilibre financier à court et à long terme.

1.4.1.2. Assurance pension

Les mesures adoptées lors du „Rentendesch“ à elles seules influencent fortement les dépenses supplémentaires à engager par le budget de l'Etat; ainsi le total des dépenses au niveau des pensions (système contributif et non contributif) se chiffrait en 2002 à environ 1.443,5 millions d'euros contre 1.383,1 millions d'euros en 2001. Il s'agit là d'un montant absolu considérable surtout lorsqu'on le compare à celui prévu en terme d'investissements publics (environ 696 millions d'euros).

Les décisions du „Rentendesch“ n'avaient pas rencontré l'accord du patronat et ont été dénoncées par de nombreux experts indépendants comme étant irresponsables.

Ainsi l'OCDE dans son rapport sur la situation économique du Luxembourg a-t-elle précisé que „*le Luxembourg a un régime général d'assurance pension très généreux par rapport aux autres pays*“, qu'„*il a accumulé un stock considérable d'actifs, du fait surtout d'un accroissement rapide de la main-d'oeuvre d'origine étrangère relativement jeune, à la faveur du dynamisme du secteur financier au cours de la dernière décennie*“. A plus longue échéance, toutefois, l'OCDE relève que „*il faudra verser des pensions à ces travailleurs, ce qui mettra à l'épreuve la viabilité du système. De surcroît, la croissance plus lente de la demande des services fournis par l'économie luxembourgeoise pourrait entraîner une réduction de l'immigration et de l'afflux de travailleurs frontaliers*“.

Les experts mettent donc clairement en évidence les menaces pour la viabilité du système de retraite qui découlerait d'une évolution plus lente au niveau de la main-d'oeuvre étrangère.

La Chambre des Métiers partage les vues de l'OCDE et est d'avis que le fait de retarder les réformes structurelles destinées à rendre le système viable ne peut qu'amplifier l'ajustement qu'il faudra opérer à l'avenir.

Au Luxembourg, le régime légal (premier pilier), constituant la plus grande partie des ressources des personnes âgées, entraîne des taux de remplacement garantis par le régime général d'assurance pension exceptionnellement élevés: 98% du revenu moyen pour un travailleur ayant perçu un salaire moyen et justifiant de 40 années de cotisation.

Du fait de cette générosité, la plupart des salariés ne montrent guère de besoins en vue d'accumuler une épargne retraite dans le cadre d'autres dispositifs (second ou troisième pilier). De plus, étant donné

le régime général d'assurance pension et les prestations d'invalidité qu'on peut qualifier d'extrêmement généreux, l'âge moyen de versement des pensions a baissé pour devenir l'un des plus bas en Europe, à 57 ans seulement.

Selon la BCL, les dépenses publiques de retraite ont absorbé 9% du PIB de 2001, et devraient dépasser 12% d'ici le milieu du siècle, dans l'hypothèse d'une croissance économique de 3%. Vers 2020, avec les taux de cotisation inchangés à 24% des gains, la situation financière du système commencerait de se dégrader. Les principales étapes seraient une contraction de l'excédent des cotisations par rapport aux dépenses dès 2020, un déficit global en 2041 et l'épuisement de tous les actifs en 2055. Il convient de noter que ces résultats dépendent d'un grand nombre d'hypothèses et qu'ils peuvent être considérés comme optimistes car ils supposent que la population active augmenterait de 67% entre 2001 et 2050 (soit un taux moyen de croissance annuelle de 1,3%). Si la croissance de la population active était plus faible (la progression de l'emploi frontalier restant constante), une position débitrice nette apparaîtrait plus tôt. La santé financière du système au cours des deux prochaines décennies est de surcroît affectée par un risque important, à savoir que l'afflux continu de travailleurs étrangers pourrait ne pas durer. En 2000, les cotisations des travailleurs frontaliers atteignaient près du double des prestations de retraite qui leur étaient versées, et cette différence représentait la quasi-totalité de l'excédent du système. Etant donné que leur âge moyen est plus faible, que le phénomène est relativement récent et qu'il se poursuit à un rythme rapide, il faudra plusieurs décennies avant que les conséquences de ces flux sur les dépenses ne deviennent apparentes. En outre, si l'immigration restait aussi soutenue que dans le passé récent, en 2050 la population résidente dépasserait de 60 pour cent son niveau de 2000 dans le scénario de base. Ces deux tendances contribuent puissamment à neutraliser le vieillissement de la population initiale au cours de cette période. Un ralentissement de l'entrée de travailleurs frontaliers ou de l'immigration nette soumettrait le système à des tensions qui, d'après les tendances actuelles, ne deviendraient sinon perceptibles qu'à partir de la seconde moitié du siècle. Ainsi, une contraction de 50% des flux de travailleurs frontaliers à partir de 2006 engendrerait une baisse de l'excédent du système de retraite de 2,5% du PIB à l'horizon 2035.

La Chambre des Métiers se doit d'insister fermement sur la mise en place d'une surveillance proactive de l'évolution de la situation budgétaire de l'assurance pension afin de réagir en temps utile si cela s'avérait nécessaire.

Dès lors il importera à l'avenir de se donner des règles plus prospectives en vue de réexaminer périodiquement les taux de cotisation du régime de retraite. Sous le régime actuel, tous les sept ans, des prévisions de dépenses et de recettes sont établies pour les sept années suivantes. Le taux de cotisation est alors ajusté pour faire en sorte que les actifs du système ne représentent pas moins de 1,5 fois les dépenses annuelles à la fin de la période de sept ans. Une réforme approfondie des „clignotants“ s'impose dans ce contexte.

À l'heure actuelle, l'âge de départ effectif est inférieur d'environ huit ans à l'âge normal officiel de la retraite (65 ans). L'une des principales voies de départ anticipé était offerte par les pensions d'invalidité, qui au milieu des années 90 étaient perçues par près de la moitié de tous les nouveaux pensionnés. Jusqu'en 1996, des décisions judiciaires se sont traduites par une application plus stricte des critères médicaux d'accès à ce mécanisme de cessation d'activité, d'où une réduction de moitié du nombre des nouvelles pensions octroyées et une baisse du nombre total des pensions servies à partir de 1999. En 2002 a été lancée la nouvelle loi sur l'incapacité de travail. Par ailleurs la pension de vieillesse anticipée a toujours constitué un moyen important en vue de partir à la retraite avant l'âge normal de 65 ans. Il est un fait, qu'au Luxembourg, il s'avère difficile d'accroître le taux d'activité des personnes âgées. Ce constat est d'ailleurs confirmé par certaines études internationales. Ainsi, un programme lancé en 1999 pour encourager les travailleurs âgés à exercer un emploi à temps partiel à titre de transition vers la retraite n'a pas attiré un seul candidat.

Malgré ces réticences socio-économiques, et à cause du manque aigu de main-d'oeuvre qualifiée dans de nombreux secteurs économiques, dont notamment l'artisanat, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un relèvement progressif de l'âge effectif de départ à la retraite à 67 ans.

En ce qui concerne le financement de l'assurance pension, la Chambre des Métiers se prononce en faveur d'une politique de placement des réserves plus efficace alliant les objectifs du rendement, de la sécurité et d'une gestion efficace dans une structure unique. Par ailleurs toute réforme concernant les prestations et les ayants droit dans le cadre d'une individualisation accrue des droits de pension, doit se faire dans le sens d'une consolidation du régime qui doit être basée sur la carrière professionnelle des assurés.

D'autre part, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une valorisation du deuxième et troisième pilier de pension, qui doivent être encouragés afin de gagner davantage en attrait et en vue de limiter l'impact du système légal de redistribution (premier pilier).

En général, dans le contexte du deuxième pilier, il importe d'assurer un cadre réglementaire, administratif et fiscal qui permette aux entreprises de négocier et de mettre en place des plans de pension dans des termes et délais satisfaisants.

1.4.1.3. Assurance dépendance

La Chambre des Métiers a pris note du fait que pour 2004 l'Etat compte réduire de 45% à 40% sa participation dans le financement de l'assurance dépendance.

Par conséquent et au vu des réserves légales accumulées, qui doivent se situer entre 10% et 20% des dépenses courantes prévisibles sur un exercice, la Chambre des Métiers demande aux autorités gouvernementales d'adapter le taux de la contribution dépendance au niveau du taux d'équilibre de 0,83%.

Si en 2001 et 2002, l'assurance dépendance n'avait pas encore atteint son régime de croisière, cette remarque n'est plus de mise en 2003, par référence au constat fait par le CES dans le cadre de son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2003).

1.4.1.4. Secteur conventionné

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue l'initiative prise par le Gouvernement de réaliser une analyse du secteur conventionné, permettant de dégager des conclusions relatives à l'efficacité des opérations de ce secteur.

La Chambre des Métiers insiste avec véhémence à ce que les résultats de l'étude soient discutés publiquement et qu'une analyse coûts-bénéfices soit faite des initiatives conventionnées et des options prises par les autorités publiques.

D'après une première préanalyse, il a été confirmé que le secteur conventionné a connu une croissance fulgurante pendant les dix dernières années, les personnes occupées dans ce secteur augmentant de 1.222 en 1989 à 2.315 en 2001 (+89%). Pour l'année 2002, les dépenses consacrées au secteur conventionné par l'Etat s'élevaient à 127,5 millions d'euros. Sur la période 1989 à 2001, les dépenses respectives passaient de 1,3% à 2,7% du budget des dépenses totales.

Malheureusement la Chambre des Métiers se doit de constater que le Gouvernement n'a fait jusqu'ici que peu de choses pour freiner l'explosion des coûts en rapport avec le secteur conventionné.

1.4.1.5. Politique des transferts sociaux en général

A court terme une politique plus prudente de redistribution sociale s'impose. Il importe partant de se départir du principe de l'arrosoir pour arriver à une politique de redistribution plus ciblée, au profit des plus démunis de notre société.

Il échet cependant de relever que dès à présent une politique sociale plus prudente s'avère nécessaire surtout au regard de la fragilité qui pourrait à l'avenir caractériser certaines recettes publiques influencées en majeure partie par la conjoncture du secteur financier.

La Chambre des Métiers demande dès lors aux autorités gouvernementales de faire une réactualisation de l'étude sur la qualité et le volume des transferts sociaux, présentée par le „Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI)“ en octobre 1998, à la lumière de l'évolution future probable de l'économie nationale et de certains secteurs économiques.

Le caractère incompressible des dépenses en matière de transferts sociaux est à mettre en étroite relation avec le caractère monolithique que revêtent une majeure partie des recettes publiques, dépendantes d'un nombre réduit de secteurs porteurs, constamment exposés à des pressions concurrentielles, notamment celles relatives au „dumping fiscal“.

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

1.4.2. Politique de Logement

Tableau No 4: Sélection d'articles budgétaires visant la politique de logement
(Sections 21.2, 51.2) (en euros)

Article	Libellé	2003	2004	Var. 2003/2004
34.080	Aide au logement: subventions d'intérêt	49.500.000	51.500.000	4,04%
34.083	Aide au logement: participation de l'Etat aux frais d'experts exposés par le propriétaire d'un logement pour l'établissement d'un carnet de l'habitat de son logement	465.000	950.000	204,30%
53.000	Aide au logement: primes de construction et d'acquisition	12.000.000	10.000.000	- 16,67%
53.002	Aide au logement: primes d'épargne	2.500.000	2.500.000	0%
53.003	Aide au logement: primes d'amélioration de logements anciens	3.000.000	4.000.000	33,33%
	Total de la section 21.2	52.826.238	55.492.124	5,05%
	Total de la section 51.2	29.729.019	29.871.118	0,48%

La Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement de sa politique résolue en vue de persévérer, en collaboration avec tous les autres acteurs, dans une politique active du logement, et ce en vue de réserver une suite favorable au programme d'action „Logement“ prévoyant un ensemble de 29 mesures spécifiques.

Ainsi les crédits prévus pour les aides à la pierre, qui reviennent aux divers promoteurs publics dans le cadre de la réalisation du 8ème programme de construction d'ensembles permettront-ils également en 2004 de concrétiser la politique du Gouvernement en matière d'augmentation de l'offre de logements, de réalisation de la mixité sociale et de promotion d'habitations bien conçues dans des structures urbaines de qualité.

Les crédits réservés aux aides individuelles („aides à la personne“) sous la forme de primes d'acquisition, de construction, d'amélioration etc. et d'aides en intérêts (subventions et bonifications d'intérêts) constituent ainsi également en 2004 un moyen important en vue d'augmenter la solvabilité de la population en vue d'accéder à la propriété d'un logement.

La Chambre des Métiers approuve par ailleurs également la politique visant à élargir le cercle des bénéficiaires susceptibles de se voir octroyés une prime de construction ou d'acquisition.

Dans ce contexte la Chambre des Métiers juge nécessaire d'insister sur le maintien à terme du régime de TVA réduite de 3% applicable pour certains travaux de construction et de rénovation et notamment la procédure développée par l'Administration de l'Enregistrement visant à appliquer directement le taux réduit, sans devoir attendre le remboursement.

La Chambre des Métiers aimerait attirer l'attention sur une initiative lancée par les organisations de l'artisanat en septembre 2003 visant à sensibiliser le grand public des opportunités actuelles en matière de construction et de rénovation. Cette campagne de promotion et de sensibilisation, dénommée „BauSchlau“, tient à mettre en évidence les conditions favorables qui s'offrent actuellement aux investisseurs potentiels, concernant tant les aspects financiers qu'écologiques voire de qualité en rapport avec une activité de construction et de rénovation, et s'inscrit dès lors en ligne droite des mesures gouvernementales du programme d'action „Logement“.

L'action „BauSchlau“, qui se réalise avec le soutien du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, vise à démontrer que l'investissement pierre constitue un investissement rentable et un complément non négligeable à d'autres formes d'investissements, notamment boursiers voire de paiements à un régime privé de prévoyance vieillesse. La campagne poursuit également l'objectif de faire valoir les avantages liés à une collaboration avec une entreprise luxembourgeoise du bâtiment et du parachèvement.

1.4.3. Politique des Classes Moyennes et du Tourisme

Tableau No 5: Sélection d'articles budgétaires
visant la loi-cadre des classes moyennes resp. les secteurs des classes moyennes
(Sections 21.0, 51.0) (en euros)

Article	Libellé	2003	2004	Var. 2003/2004
31.030	Application de la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat: bonification d'intérêt	2.400.000	2.500.000	4,17%
31.040	Application de la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat: aides pour assistance et expertise technique	12.395	12.395	0%
53.040	Application de la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat: subventions en capital	5.000.000	5.500.000	10%
53.041	Application de la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat: prime d'épargne de premier établissement	347.050	347.050	0%
	Total de la section 21.0	6.439.480	6.784.392	5,36%
	Total de la section 51.0	5.661.918	6.103.476	7,80%

Tableau No 6: Politique en faveur du secteur du tourisme
(Sections 21.1, 51.1) (en euros)

	Libellé	2003	2004	Var. 2003/2004
	Total de la section 21.1	5.251.076	5.554.898	5,79%
	Total de la section 51.1	6.801.970	6.986.600	2,71%

Tout en se référant à une des mesures-phares du Plan d'action actualisé en faveur des PME de février 2001, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement compte réorganiser en profondeur le régime des aides d'Etat en faveur des entreprises du commerce et de l'artisanat luxembourgeois. Il s'agit de remplacer par un texte entièrement nouveau la loi du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

En effet, si la loi de 1968 a indubitablement fait ses preuves au cours de ses trois décennies d'application, force est de constater qu'elle n'est plus adaptée ni à la structure, ni aux besoins actuels du secteur des PME et qu'elle se trouve également en déphasage par rapport à l'évolution de la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat et de politique de l'entreprise.

A cet effet, des règlements et encadrements communautaires définissent et délimitent les champs d'intervention des Etats membres en matière d'aide aux entreprises. Dès lors, les aides et mécanismes d'aide prévus par le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement ainsi que les règlements d'application sont inspirés, pour la plus grande part, des définitions et régimes prévus par la réglementation communautaire tout en les adaptant au contexte économique et législatif luxembourgeois.

La Chambre des Métiers considère que le renforcement des instruments publics de soutien financier existants et le développement de nouveaux moyens est une priorité en terme de politique en faveur des PME.

Le renforcement du soutien financier par le biais de la réforme de la loi-cadre des classes moyennes permettra à moyen et à long terme de stimuler la création d'entreprises et l'expansion économique des entreprises existantes au Luxembourg.

La Chambre des Métiers tient à rappeler cependant que la réforme de la loi-cadre des classes moyennes doit être impérativement complétée par un réagencement concomitant des modalités d'application des critères d'éligibilité des autres instruments existants, plus particulièrement ceux relatifs au mécanisme du crédit d'équipement et aux autres instruments de la SNCI.

En effet, investir dans l'entreprise, et notamment la PME, veut dire se donner les moyens de créer les richesses dans notre société de demain, d'accompagner ces investissements de la façon la plus flexible et non bureaucratique, tout comme il importe par là de soutenir l'avenir de l'économie nationale.

La Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement d'avoir pris l'initiative en vue d'engager une réforme approfondie de la loi-cadre de 1968.

Le fait de réaliser cette réforme à un moment où l'économie nationale fait face à un ralentissement conjoncturel et peut-être structurel est à ne pas négliger, surtout lorsque la nouvelle loi-cadre pourra contribuer à stimuler durablement les investissements tout en réorganisant en profondeur le régime des aides d'Etat.

Le projet de loi portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes vise toutes les entreprises, et surtout les PME, régulièrement établies sur le territoire du Luxembourg et disposant d'une autorisation d'établissement délivrée en application de la loi modifiée du 28 décembre 1988. Dès lors, la réforme prévoit un élargissement des régimes d'aides aux professions libérales, notamment pour les besoins en infrastructures et équipements, qui sont „comparables à ceux du commerce et de l'artisanat“.

La Chambre des Métiers, tout en approuvant l'élargissement du champ d'intervention de la nouvelle loi-cadre, se doit de relever que le volume des crédits budgétaires réservé au financement des différents régimes d'aides prévus dans la nouvelle loi doit être considérablement augmenté.

La Chambre des Métiers pointe du doigt le fait que, sous l'emprise de la loi-cadre actuelle, les crédits budgétaires prévus sont systématiquement en dessous des besoins effectifs exprimés ex post par les entreprises artisanales et commerciales. Compte tenu, d'une part, des différences substantielles actuellement enregistrées entre les crédits budgétaires prévus et les comptes provisoires et, d'autre part, de l'élargissement aussi bien du champ d'action sectoriel que des investissements éligibles, il s'avérera nécessaire à l'avenir de doter les articles budgétaires relatifs à la loi-cadre réformée de montants plus élevés et adaptés aux besoins réels en terme d'investissements du secteur des classes moyennes.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe que le régime général tienne compte des investissements réalisés par les entreprises artisanales implantées dans des centres commerciaux, par référence aux nouveaux modèles d'affaires en gestation. Même si la politique d'octroi des aides étatiques sous le régime actuel bloquait l'octroi d'aides étatiques à des entreprises voulant cofinancer au moyen d'un régime d'aides des investissements dans le cadre des PME artisanales implantées dans des grandes surfaces, il s'agirait à l'avenir de ne plus désavantager cette catégorie d'investissements.

La Chambre des Métiers plaide également en faveur d'une prise en compte des investissements réalisés par les métiers de l'automobile, dans le contexte des changements structurels qui interviendront suite à la libéralisation du marché de la distribution automobile, par exemple au niveau de l'installation de salles d'exposition, qui font en fait partie intégrante des immobilisations. La Chambre des Métiers propose de fixer pour cette catégorie d'investissements une aide maximale sur la base d'un montant plafonné.

Par rapport aux deux remarques précédentes, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une application administrative moderne et flexible des nouvelles dispositions légales à mettre en œuvre par la commission spéciale.

Finalement, il importera de clarifier l'éligibilité des coûts en matière de participation au capital d'une autre entreprise en vue d'une reprise.

1.4.4. Politique en faveur de l'emploi

Le marché du travail, qui réagit en général avec retard à l'activité économique, poursuivra en 2003 et 2004, selon le STATEC, son expansion mais à un rythme faiblissant. C'est depuis la fin 2002 que cette décélération n'est pourtant plus si prononcée. Il paraît selon les spécialistes que la croissance de l'emploi salarié semble se stabiliser autour de 2%. L'économie luxembourgeoise continue donc à créer des emplois (selon le STATEC, 6.347 emplois en net sur la période de septembre 2002 à septembre 2003), mais pas suffisamment pour absorber l'offre de travail disponible.

Selon les résultats d'une analyse spécifique „Seuils de création d'emplois et taux de chômage“ du STATEC, le rythme annuel de création d'emplois devrait atteindre au moins 3,5% pour que le nombre de chômeurs diminue, ce qui impliquerait la création de plus de 10.000 emplois en glissement annuel. Il s'agit là, aux dires des spécialistes du STATEC, d'une „performance hors de portée pour l'économie nationale“.

Le taux de chômage officiel est passé de 3,0% en septembre 2002 à 3,9% un an plus tard. La progression du nombre de chômeurs semble en plus s'accélérer à court terme. Ainsi, l'ADEM compte 7.834 chômeurs inscrits en septembre 2003, soit presque 2.000 personnes en plus qu'un an auparavant.

Vu l'augmentation du taux de chômage à 3,9%, la Chambre des Métiers craint qu'il faudra s'attendre à une évolution défavorable de l'emploi en 2004, poussant le taux de chômage au-dessus de la barre de 4% voire à 5% à plus long terme de la population active.

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

Ainsi, le projet de budget prévoit pour 2004 des dépenses sur un montant d'environ 280 millions d'euros au titre du fonds pour l'emploi.

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

Un premier point à relever dans ce contexte concerne l'augmentation rapide des frais de fonctionnement des projets pilotes d'emplois d'économie sociale, qui devraient, selon le Ministère du Travail et de l'Emploi, aboutir dans un cadre légal spécifique.

Même si la Chambre des Métiers est d'avis que l'économie sociale a sa place dans le cadre de l'insertion et de la réinsertion professionnelle, il faudra cependant à l'avenir se garder de la substituer à terme au premier marché de l'emploi et veiller à ce qu'elle devienne une fin en soi en limitant et en encadrant son champ d'activité. Or, en observant la multiplication des activités à vocation sociale tout comme l'envergure que certaines des initiatives ont pris par le passé, la Chambre des Métiers est d'avis que c'est justement le problème de la fin en soi qui se pose. Celles-ci, pour respecter leur objectif, se donnent un encadrement personnel et technique de plus en plus coûteux.

Dès lors la Chambre des Métiers revendique qu'en ce qui concerne les mesures en faveur de l'emploi, le Gouvernement veille à:

- ♦ délimiter et régler clairement les activités des initiatives sociales, conformément à l'accord auquel ont abouti les parties en cause au sein du Comité Permanent pour l'Emploi. L'activité desdites mesures devrait être limitée à des champs d'activité non susceptibles de générer des situations de concurrence déloyale;
- ♦ assurer leur transparence financière, un suivi qualitatif systématique, tendant à mesurer l'efficacité de ces mesures en termes de placement de demandeurs d'emplois, et procéder, enfin, à une analyse coûts-bénéfices.

Vu l'implication du fonds pour l'emploi dans le financement des projets pilotes d'emplois d'économie sociale, il devrait faire l'objet de règles de transparence financière strictes.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers tient à préciser qu'elle ne peut accepter que le Gouvernement affecte le produit de la hausse du prix de l'essence à concurrence de 7 cents par litre en 2004 au fonds pour l'emploi, dont les dépenses ont augmenté de façon soutenue. Cette façon de procéder est contraire à un principe général de politique budgétaire qui est la neutralité des recettes et des dépenses.

1.4.5. Politique économique de diversification

La Chambre de Métiers tient à féliciter le Gouvernement pour sa stratégie déterminée dans le domaine de la politique de diversification industrielle.

Cependant, malgré les efforts considérables en termes de prospection économique réalisés en l'espace de presque 25 ans, le bilan, bien que globalement positif, doit être analysé avec une prudence nécessaire. Ceci est dû au fait que les entreprises s'implantant au Luxembourg restent souvent dépendantes des sociétés mères, surtout en ce qui concerne l'extension des activités dans le temps et partant les perspectives d'emplois nouveaux.

Ainsi, depuis 1975, le nombre d'entreprises nouvelles, créées dans le cadre de la politique de diversification industrielle, s'est établi fin 2002 à 175 unités, ayant créé 15.666 emplois nouveaux.

Ces chiffres ne sont pas à négliger, surtout lorsqu'on sait que bon nombre de ces entreprises ont depuis les années 70 ou 80 renforcé le tissu économique et industriel et ont de ce fait pu diversifier certaines branches de l'économie „enracinée“, à savoir les PME/PMI du secteur de classes moyennes (artisanat, commerce, Horesca etc.).

La Chambre des Métiers fait dès lors appel à ce que le Gouvernement renforce en 2004 ses initiatives de diversification économique et étende les initiatives de soutien en faveur des secteurs économiques „enracinés“, et notamment l'artisanat.

Le Gouvernement devrait chercher à mener une politique de diversification qui permettrait d'implanter des entreprises „industrielles“ de taille moyenne spécialisées dans des domaines de haute technicité.

Un créneau pourrait concerner le volet „technologies favorisant les énergies renouvelables“, comme p. ex. les systèmes de transformation de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse.

L'avantage d'une telle politique consisterait dans le fait d'offrir des possibilités de coopérations diverses avec les entreprises, p. ex. du secteur de l'artisanat, qui peuvent agir en tant que sous-traitants ou alors prestataires au niveau des installations à réaliser sur le marché domestique.

Ces technologies produites voire les installations réalisées pourraient également être exportées.

Les installations à commercialiser sur le marché domestique par les entreprises, e. a. artisanales, concernent autant les consommateurs privés que les entreprises elles-mêmes qui ont recours à des systèmes d'énergies alternatives pour faire fonctionner leurs productions.

Dès lors non seulement les consommateurs privés mais également les entreprises et personnes morales poursuivant un but lucratif devraient pouvoir profiter des aides et subventions prévues par les textes légaux sur le subventionnement des investissements en matière d'énergies renouvelables.

1.4.6. Politique des „Travaux publics“ et gestion du patrimoine de l'Etat

Tableau No 7: Ministère des Travaux Publics
(Sections 22.0-22.4 et 52.0-52.6) (en euros)

	2003	2004	Var. 2003/2004
Dépenses courantes	113.332.592	118.277.374	4,36%
Dépenses en capital	304.162.863	202.357.700	-33,47%
Total	417.495.455	320.635.074	-23,20%

Il est un fait que la politique budgétaire doit couvrir les dépenses d'entretien et de suivi du patrimoine immobilier étatique, qui correspond à l'état actuel à environ 1.500 objets répartis sur quelque 950 sites sur l'ensemble du territoire national.

Par le dépôt du projet de loi No 5191 portant réorganisation de l'Administration des bâtiments publics, on essaie à soutenir le Ministère des Travaux Publics, dont dépend l'Administration en question, par l'introduction de la notion de „recrutement en fonction des besoins“. Cette procédure devrait permettre de résoudre le problème du manque de personnes qualifiées par des recrutements ciblés, sans avoir à passer par les lourdeurs et lenteurs de la procédure légale.

La Chambre des Métiers comprend qu'il importe que les autorités réagissent face aux besoins urgents de suivi et de surveillance du patrimoine de l'Etat, qui représente une valeur considérable, mais tient à rappeler toutefois les risques d'abus qui pourraient en naître.

Il est sûr que le Ministère des Travaux Publics ne saurait relever le défi qui lui est posé sans couvrir ses besoins de moyens, notamment sur le plan des ressources humaines. La Chambre des Métiers approuve la volonté du Ministère de se doter d'un cadre de personnel adéquat, par le recours au recrutement „selon les besoins du service“, mais dans les limites des crédits budgétaires.

L'Administration des bâtiments publics est dotée de quatre missions à savoir: la réalisation d'investissements immobiliers publics, la gestion et l'entretien du patrimoine de l'Etat, la gestion des installations techniques et des combustibles ainsi que l'expertise et la détermination de la valeur locative des propriétés à acquérir ou à céder par l'Etat.

Vu l'accroissement fulgurant du patrimoine de l'Etat, ces missions se sont considérablement étendues au fil des ans du fait de l'explosion des besoins en infrastructures au niveau national. Ainsi, trois fonds d'investissements publics ont été créés en 1960 (fonds d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et sociaux). En 1970 la „loi de garantie“ devenait le second mécanisme de financement pour les grands investissements.

Parallèlement, du fait de l'augmentation du volume construit et du vieillissement d'une partie des constructions (46% datent d'avant 1958), mais aussi en raison de l'évolution permanente des normes de sécurité et d'environnement, les travaux d'entretien et de maintenance du patrimoine se sont eux aussi multipliés. Or, face à un patrimoine actuellement évalué par les autorités à environ 3 milliards d'euros, il importe que le Ministère des Travaux Publics soit en mesure d'en assurer le maintien en état, la conformité et l'exploitation.

La Chambre des Métiers approuve cette politique qui doit être interprété dans le contexte plus large du développement durable et par conséquent d'une maîtrise des dépenses courantes.

En ce qui concerne les marchés publics étatiques, la Chambre des Métiers tient à souligner que ceux-ci représentent la moitié de la demande au niveau du secteur de la construction constitué en grande majorité au Luxembourg par des petites et moyennes entreprises.

La Chambre des Métiers réitère sa revendication exigeant à l'avenir lors du choix de la procédure d'adjudication de la part des responsables, de procéder à des adjudications par corps de métier, de séparer le financement, la conception et la réalisation des travaux. Pour les projets d'envergure il importe de séparer les travaux en lots et que les administrations concernées se donnent un planning adapté.

Dans ce même contexte, la Chambre des Métiers voudrait encore relever l'importance des travaux de standardisation et de normalisation initiés par le Centre des Ressources des Technologies de l'information pour le Bâtiment (CRTI-B), au niveau des règles contractuelles et techniques. La nouvelle stratégie développée par le CRTI-B le conduira à définir des standards et des outils électroniques permettant une amélioration des flux d'informations et de communications entre les différents acteurs ce qui augmentera certainement toute la productivité des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'oeuvre et des entreprises. Ainsi, la Chambre des Métiers souhaiterait que les initiatives du CRTI-B soient soutenues par les autorités gouvernementales compétentes.

1.4.7. Finances communales et politique d'investissement régionale voire locale

La Chambre des Métiers partage les soucis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) quant aux incidences du projet de budget de l'Etat 2004 sur l'évolution des finances communales.

Plus particulièrement l'évolution des recettes au niveau de l'impôt commercial communal (ICC) et du Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF), qui représentent l'essentiel des revenus des communes, fait actuellement l'objet d'un large débat.

La Chambre des Métiers comprend que les communes se retrouvent pour 2003 sur une courbe descendante des recettes, qui peut être considérée comme inquiétante au vu du peu de moyens qui sont propres aux communes pour endiguer cette évolution.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers craint qu'une perspective de recettes moindres à court et à moyen terme risque de voir régresser durablement les projets d'investissements des autorités communales.

Dès lors il importe que le Gouvernement réagisse et prenne les décisions nécessaires pour compenser dans la mesure du possible le dégrèvement du montant de l'ICC, dû au ralentissement de l'économie nationale, ces mesures étant prévues dans l'accord „Gouvernement/Comité du SYVICOL“ d'octobre 2001.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait prendre ses responsabilités, étant donné sa situation privilégiée en terme de „réserves accumulées“ par le biais des taxes et impôts de l'Etat central (p. ex. taxe d'abonnement, accises etc.).

Il est un fait que sur les deux dernières décennies les communes ont dû intégrer des missions diverses qui auparavant ne faisaient pas partie de leurs services.

Ainsi les investissements et services à réaliser au niveau des autorités communales ont-ils connu une augmentation certaine: transports publics, cantines, logement social, foyers du jour, crèches, antennes collectives, programmes à l'emploi et enseignement etc. Un certain nombre de missions, et par conséquent de dépenses, sont venues se greffer aux services existants suite à des décisions politiques de la part du Gouvernement (éducation précoce, éducation musicale, structures d'accueil etc.).

La Chambre des Métiers insiste auprès des autorités gouvernementales que le futur débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes apportera également des orientations nouvelles pour l'avenir. Ainsi, les choix à retenir pour définir les attributions des communes devraient constituer la base pour redéfinir également les mécanismes de financement de l'activité communale.

1.4.8. Ministère de l'Environnement: Energies renouvelables

La lutte contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la réduction des émissions de CO₂ et la mise en oeuvre du Plan National de Développement Durable sont évoquées comme axes principaux dans le commentaire du budget des dépenses.

Tableau No 8: Sélection d'articles budgétaires visant à promouvoir les énergies renouvelables (Sections 15.1 et 45.1) (en euros)

Article	Libellé	2003	2004	Var. 2003/2004
34.095	Prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse	1.545.000	2.000.000	29,5%
53.000	Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie	2.000.000	2.000.000	0%

Les mesures destinées à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables supportent les investissements réalisés entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2004 inclusivement.

Cette initiative a engendré un saut qualitatif au niveau des entreprises, une création d'entreprises nouvelles dans ce segment ainsi qu'une création d'emplois non négligeable pour traiter un volume important de commandes. Cet important réflexe „énergies alternatives“ auprès d'un large public se trouve reflété par le nombre de demandes de subvention, qui s'élève à plus de 4.000 demandes pour un montant dépassant dix millions d'euros.

Dans le cadre de la stratégie nationale pour la réduction des émissions de CO₂, la Chambre des Métiers et le Ministère de l'Environnement ont signé une convention de collaboration en septembre 2001, qui a comme objectif principal la mise à niveau des connaissances dans les entreprises. En 2001 et en 2002, la Chambre des Métiers a remis le label „Energie fir d'Zukunft“ à 72 entreprises et vu le succès des récentes éditions, des formations similaires sont en cours pour 2003, de sorte que le nombre d'entreprises labellisées s'élèvera à plus de 100 début 2004.

L'article 53.000 du projet de budget 2004 prévoit un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice de 2 millions d'euros pour le régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables. Le compte provisoire y relatif pour 2001 s'est élevé à 685.570 d'euros et le budget voté pour 2002 s'est élevé à 1,5 million d'euros. Pour 2002, le compte provisoire se situait à 3.919.866 d'euros, alors que le budget voté pour 2003 ne faisait état que de 2.000.000 d'euros.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les efforts entrepris par le Gouvernement dans le domaine des énergies renouvelables. Cependant il s'ensuit des chiffres qui précèdent que les montants prévus dans le budget ne suffisent pas pour faire face à la progression de la demande dans ce domaine, d'autant plus que pour 2004, la demande restera aussi élevée qu'en 2003. La Chambre des Métiers doit en outre porter l'attention sur le fait que les subventions ne sont versées qu'après un délai d'attente de plus de 6 mois.

La Chambre des Métiers craint qu'à la date-butoir du 21 janvier 2004, ce marché très important pour ses entreprises ne risque de s'affaïsser au cas où le subventionnement aux particuliers ne serait pas reconduit.

Dans le cas où il n'y a pas de continuité dans le système, un goulot apparaît au niveau des montages. Un système de subventionnement qui serait soumis à de grosses fluctuations, risque d'insécuriser le client et les entreprises. Il s'ensuit qu'un nombre élevé de demandes de montage se répartit sur un très court laps de temps et que par la suite le nombre de commandes risque de s'engouffrer.

Le goulot se trouvera amplifié par les dispositions du règlement grand-ducal du 28 décembre 2001 instituant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire, de la biomasse et du biogaz qui prévoit un taux dégressif pour les installations d'énergie solaire (0,50 euro au 1er janvier 2003, 0,45 euro au 1er janvier 2004).

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il serait impérieux de prolonger les dispositions du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 aussi longtemps que le Gouvernement a atteint les objectifs qu'il s'est fixés.

Au vu de l'évolution de ce marché et dans le cadre des accords signés à Kyoto, un effort de réflexion en vue d'un subventionnement durable des énergies alternatives s'impose. En effet, le subventionnement constitue un moyen substantiel pour permettre au Gouvernement de mettre en pratique une politique de durabilité efficace.

Au Luxembourg, certaines indications existent que le Gouvernement veut changer sa politique de subventionnement. La Chambre des Métiers est d'avis que ces changements doivent être réalisés dans un axe de temps global et que les erreurs, qui ont été commises à l'étranger par le changement des règles, ne doivent pas se répéter au Luxembourg.

En effet, un nouveau domaine d'activité a été créé. Les entreprises et leurs collaborateurs sont au point pour conseiller et orienter leurs clients dans le choix de leurs équipements et pour réaliser les travaux selon les règles de l'art. Environ 200 nouveaux emplois ont été créés et dépendent directement de cette initiative. Certaines entreprises nouvelles travaillent même uniquement dans ce domaine.

La Chambre des Métiers est par ailleurs d'avis que, pour suivre une politique de développement durable dans le futur, le développement des maisons à faible consommation énergétique et des maisons passives devrait constituer une piste de réflexion gouvernementale. Ceci nécessitera des campagnes d'information auprès d'un large public.

1.4.9. Ministère de l'Economie: Energies renouvelables

Tableau No 9: Sélection d'articles budgétaires visant à promouvoir les énergies renouvelables (Section 50.0) (en euros)

<i>Article</i>	<i>Libellé</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Var. 2003/2004</i>
51.042	Application de la loi du ... instituant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables	2.000.000	3.500.000	75%

Concernant le subventionnement des énergies renouvelables, la Chambre des Métiers note avec satisfaction que le régime d'aides dont ne peuvent bénéficier actuellement que les personnes physiques va être étendu aux personnes morales poursuivant un but lucratif, comme c'est le cas pour la prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse pour laquelle un crédit de 2 millions d'euros a été prévu pour l'exercice budgétaire 2004. L'utilisation de systèmes d'énergies renouvelables par les entreprises a sûrement un impact plus considérable sur l'environnement que dans le cas des personnes physiques, étant donné que les entreprises sont à même de réaliser des projets d'investissement d'une plus grande envergure.

Cependant la Chambre des Métiers doit noter que les entreprises qui sont techniquement au point et qui ont des surfaces potentielles à leur disposition, ne sont toujours pas soutenues. Déjà deux ans se sont écoulés et les dispositions réglementaires en la matière ne sont toujours pas entrées en vigueur.

1.5. Défi politique: „Réforme administrative“ – „Efficacité des administrations“

Le monde des affaires et la vie sociétale en générale sont soumis depuis plusieurs années à de profondes mutations. La globalisation des relations marchandes d'une part, ainsi que l'intégration politique, économique et sociale de l'Europe font qu'il est devenu impossible de limiter l'action politique aux seules considérations nationales ou sectorielles. L'interdépendance croissante entre secteurs et acteurs rend l'action politique isolée inefficace et nécessite par contre une approche globale.

En parallèle, la prise de décision administrative et politique semble devenir plus complexe et parfois moins transparente. Le décideur politique national se soumet dans un nombre croissant de domaines au verdict d'une prise de décision consensuelle à un niveau supranational. En fin de compte, la marge de manoeuvre nationale a tendance à se rétrécir.

Ces évolutions vont de pair avec une augmentation constante de la réglementation, et ce dans tous les domaines de la vie. En même temps, une pression concurrentielle de plus en plus marquée force les entreprises à ajuster leurs modes de travail et à se doter des moyens leur permettant d'agir de manière flexible.

Il semble ainsi que l'Etat national ait tendance à évoluer vers un véritable prestataire de services envers ses ressortissants, citoyens et entreprises. Le rôle que lui reviendrait ainsi serait plutôt de créer un cadre administratif propice au développement du bien-être de ses ressortissants et d'assurer le respect, respectivement de sanctionner le non-respect des règles établies.

Le „benchmarking“ actif, voir proactif des grands groupes internationaux illustre cette tendance parfaitement. En choisissant où établir une future production, on ne se contente plus de peser les avantages et inconvénients d'un site donné, mais on fait appel à une certaine forme de soumission, appelant régions ou Etats à proposer un package sur mesure, englobant des mesures fiscales, d'infrastructures, de soutien, etc.

Autre exemple: La transposition de nombreuses directives européennes ne font plus appel à des prises de décision quant au fond de la thématique. Il s'agit de plus en plus de transposer une décision de principe, en quelque sorte donnée, en adaptant sa réalisation pratique aux spécificités nationales et en la rendant viable pour les acteurs concernés et simple par rapport à des systèmes „étrangers“.

L'Etat national est ainsi invité à repenser son rôle et à se doter des instruments, ressources, structures et fonctionnalités qui lui permettent d'assumer ses fonctions de façon efficiente, durable et transparente.

En effet, dans cette nouvelle conception, lenteur administrative, intransparence décisionnelle et rigidité réglementaire sont synonymes d'obstruction au développement compétitif du pays.

Afin d'améliorer la situation existante, de nombreuses propositions et voies à creuser circulent. Dans sa récente étude économique sur le Luxembourg¹, l'OCDE avance un certain nombre de propositions visant à améliorer l'efficacité du secteur public. A maintes reprises, la Chambre des Métiers a proposé des mesures qui se recoupent avec celles avancées par l'OCDE. Dans ses avis récents concernant la loi relative à la réforme du droit d'établissement et celle en relation avec les mesures visant à prévenir les faillites, elle avait souligné l'importance d'une coopération interadministrative dans le but d'une rédu-

¹ Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg, OCDE 2003

tion des charges administratives pour les entreprises, d'une accélération des processus administratifs et d'une amélioration de la fonction de gardien des règles légales qu'incombe aux pouvoirs publics.

La Chambre des Métiers tient ainsi à réitérer ses propositions.

Promotion de l'utilisation des TIC

La mise à profit des possibilités qu'offrent les Technologies de l'Information et de Communication (TIC) permet de rendre l'appareil administratif plus performant, d'offrir des solutions en ligne et de communiquer plus directement avec le „client“ faisant appel aux services publics.

Il s'agit de mettre en place une structure informatique permettant de profiter de l'ensemble des opportunités de l'informatique et de supprimer les structures en parallèles qui ne communiquent peu ou pas.

Coopération interadministrative dans la gestion des procédures

La mise en oeuvre d'une réelle coopération entre administrations étatiques constitue évidemment un élément central dans une conception moderne des services publics. Tout comme les différents départements d'une entreprise ont le besoin de communiquer afin de réaliser le but commun de l'entreprise, les départements ou administrations étatiques doivent pouvoir échanger rapidement des informations, se concerter et communiquer en vue d'atteindre leurs objectifs de rendre service au public.

L'argument en défaveur d'une telle approche, à savoir le souci de la protection des données, ne semble plus valable à chaque fois qu'il est avancé. En effet, il s'agit dans une première phase tout simplement de supprimer les requêtes multiples adressées au citoyen ou à l'entreprise, requêtes qui souvent contiennent pour une large part les mêmes informations, mais qui sont à adresser aujourd'hui à une multitude d'administrations.

En même temps, une telle coopération rend l'action administrative plus efficiente en réduisant les informations à traiter, en éliminant les lourdes procédures communicatives d'aujourd'hui et en rendant les processus plus transparents.

Analyse de l'impact législatif et réglementaire

Il est vrai que l'analyse d'impact des mesures fait trop souvent défaut lors de l'élaboration de nouvelles règles légales. Alors que les auteurs du projet en question développent les motifs qui les ont poussés à établir ces nouvelles règles, une analyse approfondie des conséquences – en termes de charges administratives, frais financiers, investissements en temps etc. – qui en résultent n'existe pas.

Une première mesure en ce sens était l'introduction à l'époque de la fiche d'impact PME. La Chambre des Métiers se doit cependant de constater que, même si cette fiche est complétée elle ne fait pas partie des documents parlementaires et ne peut dès lors pas être utilisée lors de l'analyse du projet en question.

Une analyse complète au niveau de l'élaboration de nouveaux textes légaux comporte en outre un deuxième volet tout aussi important. En effet, il ne suffit pas d'évaluer l'impact de ces nouvelles mesures, mais il importe de même d'évaluer les alternatives possibles en vue de la réalisation d'un objectif donné, et d'en déduire celle qui est globalement la plus satisfaisante, c'est-à-dire qui permet d'atteindre l'objectif recherché de la manière la plus efficiente.

Coordination interministérielle dans l'élaboration des règles de droit

Etant donné que notre société se caractérise par des interdépendances à tous les niveaux, il devient essentiel d'en tenir compte lors de l'élaboration de nouveaux textes légaux. Une approche coordonnée permet d'analyser un projet de plusieurs points de vue et d'éliminer l'adoption de mesures à effet pervers ou contre-productives.

Appliquer le principe de subsidiarité aux services publics

Afin d'augmenter l'efficacité des services publics, il devient essentiel de les repositionner dans le cadre d'une répartition des tâches et responsabilités entre les secteurs public et privé. L'instauration du principe de subsidiarité – qui permet de charger un acteur privé d'une tâche spécifique si celui-ci peut l'accomplir de manière plus efficiente que l'acteur public – à ce niveau est un outil pour s'assurer qu'une fonction spécifique est assumée par l'acteur le plus performant.

Un exemple récent, où ce principe a d'ores et déjà été appliqué, est celui de la réforme du Registre de commerce et des sociétés (RCSL). En effet, le RCSL, créé par la loi du 19 décembre 2002 existe sous la tutelle du Ministère de la Justice, mais sa gestion est confiée à un groupement d'intérêt économique regroupant l'Etat, la Chambre des Métiers et la Chambre de commerce, et qui fonctionne selon les règles applicables au secteur privé.

Repenser les structures et la gestion des administrations publiques

La mise en oeuvre des propositions évoquées ci-dessus nécessite à l'évidence des changements plus ou moins radicaux au niveau des structures des administrations de l'Etat et de leur gestion.

En premier lieu, il s'agit de doter l'organisation publique des ressources en termes de ressources humaines, financières et matérielles, nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives.

En parallèle, il devient indispensable d'instaurer une gestion moderne et efficace des ressources humaines, visant à développer l'esprit coopératif, à véhiculer un esprit orienté „service au client“, à stimuler l'initiative, à motiver, récompenser et rémunérer l'effort.

Finalement, la Chambre des Métiers tient à commenter brièvement certaines initiatives récentes s'orientant aux principes développés ci-dessus et qui trouvent du moins en ce qui concerne leur orientation, son aval.

- Le projet „Portail à Guichet Unique pour Entreprises“ se développant sous la tutelle du Ministre de l'Economie, intègre en effet la mise à profit des possibilités offertes par les TIC et la stimulation de la coopération interadministrative. Tout en sachant que sa conception actuelle ne peut que constituer un premier pas vers une généralisation de cette approche à travers l'ensemble des services publics, la Chambre des Métiers soutient pleinement cet effort.
- La mise en place d'une procédure simple et efficace au niveau de la gestion des demandes d'application du taux de TVA réduit dans le cadre de la construction est évidemment saluée par les entreprises de la construction.
- Le projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable tente d'institutionnaliser une coopération interministérielle et l'analyse de mesures législatives suivant leur impact transversal. Il s'agit de la reconnaissance d'interdépendances horizontales au niveau de la société, et ce à un stade précoce du travail législatif.

A l'évidence, ces quelques exemples ne peuvent illustrer que de façon sommaire le potentiel inhérent à l'application des propositions énoncées ci-avant. Néanmoins, ils montrent que la prise de conscience des changements de la société est nécessaire et qu'un repositionnement et une redéfinition du rôle de l'Etat sont nécessaires et possibles.

1.6. Défi économique: „Renforcement de la compétitivité économique“

1.6.1. Création d'un observatoire de la compétitivité

Monsieur le Premier Ministre a annoncé dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays prononcée en date du 20 mai 2003 la création d'un observatoire de la compétitivité, les missions duquel il décrit de la manière suivante:

„Pour garantir un contrôle efficace de la productivité et de la compétitivité, pour pouvoir ajuster en cours de route la courbe des salaires, pour mieux préparer le cadre salarial et pour coordonner observation de l'environnement salarial et implications de celui-ci sur la formation des salaires, nous avons décidé la création d'un „observatoire de la compétitivité“ au niveau de la Tripartite. Il devra analyser le maintien de la compétitivité et la formation des salaires sur la base de méthodes scientifiques et empiriques.“

La Chambre des Métiers entend d'emblée signaler que la notion de compétitivité est un concept complexe, mais qu'elle peut être définie comme la capacité d'une entreprise, d'un secteur ou d'une économie entière de survivre dans un environnement concurrentiel. En gros, et pour simplifier, on peut distinguer deux volets en ce qui concerne la compétitivité:

- la compétitivité-prix: elle détermine la capacité d'une entreprise, d'un secteur ou d'une économie d'offrir ses biens ou services à des prix qui sont en phase avec ceux de la concurrence;

- la compétitivité-qualité qui permet à une entreprise, un secteur ou une économie de se différencier par rapport à sa concurrence du point de vue de la qualité des produits ou services offerts. Cependant, ce volet de la compétitivité est difficile à mesurer, de sorte que l'ambition d'un tel observatoire devra consister à suivre et à analyser les seuls éléments quantitatifs de la compétitivité que sont les coûts et les prix.

Si l'instauration d'un observatoire de la compétitivité trouve l'assentiment entier de la Chambre des Métiers, il faudra cependant veiller à ce que sa mise en oeuvre ne débouche pas sur la création d'un nouvel appareil administratif, lourd et coûteux. De surcroît, il semble évident que les milieux professionnels concernés devront y être étroitement associés pour surveiller et guider les missions d'un tel observatoire.

Si les rapports annuels intitulés „compétitivité de l'économie luxembourgeoise“, publiés par le STATEC et le Centre Universitaire du Luxembourg, plus particulièrement le Centre de Recherche Public Gabriel-Lippmann, constituent un pas dans la bonne direction, ces analyses souffrent toutefois d'un certain nombre d'inconvénients:

- Les rapports dressent l'image de l'ensemble de l'économie luxembourgeoise², ainsi que de l'industrie et des services marchands pris isolément. Si cette vue globale de l'évolution de l'économie nationale est parfaitement utile et indispensable, il est cependant tout aussi manifeste qu'une analyse sectorielle, plus fine, s'impose. Ainsi, il se peut très bien que l'évolution de la situation compétitive d'un secteur économique déterminé aille dans le sens contraire de la situation compétitive globale. En effet, la Chambre des Métiers regrette qu'une branche de métiers artisanaux comme la construction ne fasse pas l'objet d'une analyse à part.
- En prenant comme exemple la construction, la Chambre des Métiers est d'avis qu'un suivi de la compétitivité, complémentaire aux rapports précités qui se caractérisent par un haut degré de technicité et d'abstraction, soit nécessaire afin d'analyser de près:
 - ♦ l'évolution des salaires au Luxembourg et dans les pays voisins;
 - ♦ l'évolution des coûts non salariaux (charge fiscale, cotisations sociales) dans le même contexte géographique;
 - ♦ l'évolution des prix à la construction.

Cette tâche pourrait utilement être assumée par la Commission du Bâtiment qui a rédigé en 1989 dans le cadre des tables rondes sectorielles „Marché intérieur“ un rapport circonstanciel sur les éléments de la compétitivité du secteur de la construction et du bâtiment.

1.6.2. Soutien de la compétitivité des entreprises

L'Etat joue un rôle important dans la préservation, voire l'amélioration de la compétitivité de l'économie comme l'a remarqué à juste titre Monsieur le Premier Ministre dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays de l'année courante. Au niveau des coûts, deux éléments méritent d'être soulignés:

- L'imposition des entreprises: D'un point de vue macroéconomique, la réforme fiscale de 2001 a renforcé la compétitivité du pays, même si l'on doit se garder de réduire la compétitivité d'une économie au seul facteur de la fiscalité. Ainsi le degré de compétitivité dépend-il d'une multitude de facteurs, comme par exemple la disponibilité et le coût d'une main-d'oeuvre qualifiée, la stabilité politique d'un pays, la disponibilité d'infrastructures performantes en matière de transports et de systèmes d'informations et de télécommunications, etc. Il demeure cependant que l'aspect de la fiscalité continue à jouer un rôle non négligeable du fait de sa répercussion immédiate et très visible sur les résultats et donc la rentabilité d'une entreprise. La Chambre des Métiers se doit également de signaler que ces considérations ne valent pas seulement pour les décisions concernant l'implantation de sociétés multinationales, mais également dans le cadre de la localisation de petites et moyennes entreprises. Ainsi, le Luxembourg a accueilli au cours des dernières années un grand nombre d'entreprises artisanales étrangères qui, soit ont délocalisé l'ensemble de leurs activités au Luxembourg, soit ont décidé d'y implanter une filiale.

² Le rapport analyse l'industrie (extractive, manufacturière, énergie et eau) et les services marchands.

- Les cotisations sociales: le niveau de cotisations sociales inférieur à celui des pays voisins a contribué à améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise par rapport à celle des pays voisins. Toutefois, le maintien, voire l'amélioration, des prestations, surtout en matière d'assurance pension vieillesse, n'étaient possibles que grâce à une croissance économique extraordinaire et la hausse permanente de l'emploi, via l'afflux de salariés frontaliers. Des taux de croissance médiocres mettront en question les fondements mêmes de ce modèle d'„équilibre“.

Du fait de taux de prélèvements (impôts + cotisations sociales) très bas sur les salaires, le Luxembourg pouvait jusqu'à présent se permettre le „luxe“ de payer des rémunérations nettes élevées, alors que le coût salarial total était en phase avec celui des principaux concurrents. A terme une dégradation de la compétitivité risque de se produire si à défaut d'une croissance économique supérieure à 4% des déséquilibres se produiront au niveau du financement de l'assurance pension, qui rendront nécessaires des augmentations significatives des cotisations sociales ou bien des hausses d'impôts, à moins que le niveau des prestations servies ne soit ajusté en conséquence. Ainsi, l'OCDE note que *„le régime de retraite du Luxembourg offre une pension exceptionnellement généreuse ... dans le très long terme, ce système n'apparaît pas viable aux niveaux actuels de cotisations et de prestations, même si l'ajustement nécessaire n'est pas considérable à condition que l'économie continue de croître à un rythme de 4 pour cent“*³. D'après la Chambre des Métiers le défi réside précisément dans la contrainte consistant à atteindre une croissance économique moyenne à long terme supérieure à 4%: si au cours des années 90 la croissance a dépassé ce taux, il faut se méfier d'extrapoler cette performance économique extraordinaire sur les décennies à venir, au mépris d'ignorer les changements structurels qui ont eu lieu entre-temps. Ainsi, il faudra à l'avenir tenir compte des faits suivants:

- l'intégration européenne, l'élargissement de l'Union européenne et la réalisation progressive d'un marché unique européen réduisent de plus en plus la marge de manoeuvre nationale en général, et la valorisation de niches de souveraineté en particulier, qui représentent pourtant l'un des fondements de l'essor de notre place financière. Le Luxembourg devra donc se préparer à évoluer dans un environnement autrement plus concurrentiel où les avantages économiques „artificiels“ sont progressivement éliminés;
- le protocole de Kyoto, par lequel le Luxembourg s'est obligé de réduire les émissions de CO₂ de l'ordre de 28% risque d'entraver le développement économique du pays, à moins que des mesures compensatrices ne soit prises. Ainsi, il faudra réduire la consommation d'énergie des ménages et du trafic, sans pour autant entraver la mobilité.

En résumé, le Luxembourg devra tout mettre en oeuvre pour préserver ses avantages compétitifs que sont une charge fiscale et des cotisations sociales plus basses que chez ses principaux concurrents. En outre, et en anticipant une perte d'avantages compétitifs „artificiels“ un accent croissant devra être mis sur:

- la formation initiale et continue;
- les efforts en recherche et développement, comme par exemple les écotechnologies.

1.6.3. Un secteur public efficace et efficient: un autre facteur de compétitivité

D'une façon générale, la Chambre des Métiers est d'avis que le secteur public doit respecter le principe de subsidiarité; en d'autres termes il ne devrait intervenir que dans le cas où l'initiative privée fait défaut ou que des raisons impérieuses font qu'un service donné ne peut être assuré que par l'Etat, comme par exemple en matière de sécurité nationale. Toutefois, le secteur public joue un rôle important, bien que souvent méconnu, dans la compétitivité d'un pays, ceci à un double sens:

- Ensemble avec les responsables politiques, le secteur public détermine dans une large mesure l'environnement dans lequel opèrent les entreprises. De façon idéale, le souci permanent du développement économique devrait guider l'ensemble des actions du secteur public et des politiques mises en oeuvre, afin de créer/maintenir un environnement propice à l'éclosion d'activités économiques. Il semble évident que plus ce cadre général est propice, plus la compétitivité potentielle d'un pays est élevée.

³ Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg; OCDE; 15 septembre 2003; page 56.

- Le secteur public, à l'instar d'une entreprise opérant sur un marché concurrentiel, devra veiller à offrir à ses „clients“, dans ce cas les citoyens et les acteurs économiques que sont les entreprises, le meilleur service possible au prix le plus bas. Si tel n'est pas le cas, l'économie est, le cas échéant, doublement pénalisée:
 - ♦ les services lui rendus par le secteur public sont d'une qualité médiocre;
 - ♦ le prix de services est surfait: dans ce cas le niveau des impôts sera supérieur à ce qu'il pourrait être, de sorte que les entreprises et les citoyens subissent une charge fiscale trop élevée.

De ces considérations, il ressort que le secteur public exerce une influence non négligeable sur la compétitivité d'une économie, ce qui souligne l'importance d'un suivi permanent de la qualité des services offerts par ce secteur, de même que des coûts qu'il génère.

La Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devraient veiller à améliorer, de façon continue, la gestion des ressources matérielles et humaines à disposition du secteur public, afin d'arriver, si non à une compression, alors du moins à une évolution modérée des coûts de fonctionnement. Plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées:

- pousser l'informatisation des services publics et encourager une meilleure utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication;
- réduire, en concertation avec les milieux professionnels concernés, les charges administratives, dans l'intérêt et du secteur public, et des entreprises. A ce titre, l'OCDE remarque qu' „*un plus large recours à l'administration électronique, domaine dans lequel le Luxembourg accuse du retard sur tous les autres pays de l'UE, contribuerait aussi à alléger le fardeau administratif*“⁴;
- s'il s'avère économiquement plus avantageux, sous-traiter certaines activités assurées par les services publics nationaux ou locaux au secteur privé. Parmi ceux-ci pourraient figurer des activités de jardinage, de gardiennage, ainsi que les opérations d'entretien et de réparation des infrastructures, notamment immobilières;
- selon l'OCDE „*il faudrait faire plus largement appel à l'analyse coûts-avantages, qui n'est presque jamais entreprise, et aux résultats des analyses coûts-efficacité (qui consistent à comparer les coûts de différents moyens d'atteindre un objectif donné)*“⁵;
- en ce qui concerne les finances publiques, la Chambre des Métiers partage la recommandation de l'OCDE à l'égard du Gouvernement consistant à „*ramener la hausse des dépenses à un taux compatible avec une croissance à moyen terme plus faible*“⁶;
- au niveau communal: rechercher des synergies avec les communes avoisinantes pour diminuer, par exemple, les coûts de construction, d'entretien et de réparation d'infrastructures, comme des piscines, halls sportifs, centres culturels etc. Cette recherche de synergies peut également conduire à la fusion pure et simple de deux ou plusieurs communes.

1.6.4. L'économie sociale: une forme de concurrence déloyale?

La Chambre des Métiers est d'avis que l'économie sociale a sa place dans le cadre de l'insertion et de la réinsertion professionnelle, mais qu'il faut cependant se garder de la substituer à terme au premier marché de l'emploi et veiller à ce qu'elle devienne une fin en soi en limitant et en encadrant son champ d'activité. Or, en observant la multiplication des activités à vocation sociale tout comme l'envergure que certaines de ces initiatives ont pris par le passé, la Chambre des Métiers est d'avis que c'est justement le problème de la fin en soi qui se pose. Celles-ci, pour respecter leur objectif, se donnent un encadrement personnel et technique de plus en plus performant et coûteux qui pour sa part rend nécessaire un démarchage de plus en plus poussé d'une „clientèle“ potentielle en termes de demandeurs d'emploi tout comme des marchés porteurs publics et privés. Pour augmenter l'attrait auprès de leur „clientèle“, on va même jusqu'à revendiquer le droit de recourir à des contrats de travail à durée indéterminée. Actuellement, le chiffre d'affaires au prix du marché de certaines de ces initiatives dépasserait les 25 millions €, ce qui en fait l'une des plus importantes entreprises au Luxembourg.

4 Etude économique du Luxembourg, 2003 (Synthèses); OCDE; page 5.

5 Etude économique du Luxembourg, 2003 (Synthèses); OCDE; page 5.

6 Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg; OCDE; 15 septembre 2003; page 44.

Qui plus est, la transparence tant au niveau du financement des mesures que des résultats qualitatifs, c'est-à-dire les succès en matière de placement, n'est pas toujours donnée.

La Chambre des Métiers est d'avis que le financement public de ces initiatives ne se justifie que dans la mesure où des demandeurs d'emploi „difficiles“ trouvent effectivement un emploi grâce à ces mesures. C'est également la réinsertion professionnelle, le fait d'offrir à certaines catégories de demandeurs d'emploi une chance supplémentaire de formation et de contact avec le monde de travail, qui dans le temps a motivé le législateur à instaurer le cofinancement public. Or, ce but d'insertion de demandeurs d'emploi ne semble pas toujours atteint: à en croire certaines sources, la réinsertion effective dans des entreprises serait l'exception et non la règle. D'après les informations dont dispose la Chambre des Métiers, bon nombre de demandeurs ne font en effet que „tourner“ entre les différentes initiatives et la plupart des emplois trouvés le sont à l'intérieur de certaines initiatives ou encore se limitent à un gonflement des effectifs des communes.

Pour la Chambre des Métiers, il est inacceptable que les organisations visées changent de but, de finalité, et au lieu de se voir comme initiative pourvoyant à la réinsertion des demandeurs d'emploi, se considèrent comme entreprises à part entière et revendiquent la liberté d'action de ces dernières sans pour autant en assumer les risques et charges tout en bénéficiant de subventions étatiques pouvant atteindre 100%.

N'est-il pas un fait que notamment un certain nombre de communes ont découvert dans le recours plus ou moins systématique à l'économie solidaire une manne financière pour réaliser toutes sortes de projets qu'elles devraient autrement financer en entier par leur propre budget? Ne faut-il pas craindre que les nouveaux gisements d'emploi, les emplois de proximité et les soi-disant „petits boulots“ dispensés à des prix défiant toute concurrence à une population „nécessiteuse“ auront pour effet de distordre complètement les idées que les clients privés peuvent se faire de la formation des prix sur le marché?

En résumé, certaines initiatives destinées à l'insertion ou la réinsertion de demandeurs d'emploi ont pour effet des distorsions de concurrence, du fait que:

- ces mesures d'emploi offrent des services similaires, voire identiques, à ceux proposés par les entreprises artisanales;
- les prix de ces services défient toute concurrence, puisque les initiatives sont subventionnées par les pouvoirs publics;
- l'ampleur du phénomène, visible à travers la hausse constante du nombre de „clients“ de ces mesures, ne cesse de croître.

La Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devraient opérer un changement de paradigme en passant d'une politique se focalisant sur la lutte contre le chômage vers une politique stimulant la croissance économique, qui elle seule est en mesure de créer des emplois supplémentaires et, partant de réduire le chômage.

Conformément aux arguments développés ci-avant, la Chambre des Métiers insiste à ce que les responsables politiques:

- fassent que l'Etat et les communes se concentrent exclusivement sur les tâches qui leur sont dévolues, ce qu'en anglais on appellerait „core business“;
- (re)confient au secteur privé les services prestés par les entreprises dites „de régie“ et ne créent de nouvelles entreprises „de régie“ qu'au cas où un tel service ne saurait être offert par le secteur privé;
- en ce qui concerne les mesures pour l'emploi, il faudra veiller à:
 - ♦ délimiter et régler clairement les activités de ces initiatives, conformément à l'accord auquel ont abouti les parties en cause au sein du Comité Permanent pour l'Emploi. L'activité desdites mesures devrait être limitée à des champs d'activité non susceptibles de générer des situations de concurrence déloyale;
 - ♦ assurer leur transparence financière, un suivi qualitatif systématique, tendant à mesurer l'efficacité de ces mesures en termes de placement de demandeurs d'emplois, et procéder, enfin, à une analyse coûts-bénéfices.

2. ELEMENTS FONDAMENTAUX D'UNE POLITIQUE QUALITATIVE EN FAVEUR DES PME

2.1. Promotion de l'esprit d'innovation et d'entreprise

Au Grand-Duché, les entreprises occupant moins de 500 personnes représentent environ 80% de l'emploi total intérieur. L'artisanat représente environ 25% des PME. A l'appui de ces chiffres, l'importance des PME et de l'artisanat en tant qu'acteur économique apparaît évident.

Ces entreprises agissant localement et imbriquées dans le tissu socio-économique local, remplissent un formidable rôle de stabilisateur, à la fois aux niveaux social, économique et de l'emploi. L'enracinement des entreprises dans l'économie locale permet d'y forger une base solide d'activités à caractère durable.

Cependant, par référence aux chiffres statistiques, le goût du risque ne semble plus être une vertu avec laquelle le Luxembourgeois moyen soit dotée. Ainsi depuis l'après-guerre, le nombre d'indépendants est-il en constant déclin, tandis que le nombre de fonctionnaires et d'employés publics ne cesse de croître. Bien que les causes d'un tel mouvement d'esprit peuvent être facilement expliquées par la recherche individuelle d'une situation sécurisée et de stabilité de l'emploi, il ne reste pas moins évident qu'à terme une telle évolution mènera à une situation pour du moins malsaine au niveau macro-économique.

La Chambre des Métiers estime que plusieurs actions prioritaires pour stimuler à long terme le développement de l'esprit d'entreprise au Luxembourg devront être mises en oeuvre.

L'éducation et la formation des jeunes

L'éducation et la formation des jeunes se prêtent comme nulle autre action sociétale à provoquer un changement profond de la mentalité sur le plan du développement de l'esprit d'entreprise dans notre société. Il importe cependant d'intégrer à la fois les élèves et le corps enseignant dans des initiatives d'échanges „enseignement – entrepreneurs“. Des projets „Entreprise à l'école“ ou encore des visites et stages en entreprise ne représentent que quelques exemples de mesures à promouvoir dans cette optique.

L'image de l'entrepreneur

La revalorisation de l'image de l'entrepreneur ainsi que la récompense de ses efforts nécessitera des efforts politiques dans bien d'autres domaines. Ainsi, la Chambre des Métiers aimerait souligner l'importance d'un débat public objectif lorsqu'il s'agit de prendre position à l'égard du créateur d'entreprise et de l'entrepreneur en général. Il faut constater que bien souvent les discussions sur la place publique ont tendance à se concentrer sur certains aspects négatifs, tels les faillites ou encore le patron en tant que exploiteur de ses collaborateurs. Ainsi, il se trouve que le rôle de l'entrepreneur en tant que créateur d'emplois et de richesse, véritable moteur de la vie économique, innovateur et stabilisateur du tissu socio-économique ne soit guère relevé ou propagé.

Le manque de main-d'oeuvre qualifiée

Le manque de main-d'oeuvre qualifiée constituant souvent un handicap sérieux au développement des affaires, des initiatives à ce niveau restent prioritaires.

La reprise – transmission d'entreprise

La reprise d'une entreprise existante offre un certain nombre d'avantages par rapport à une création d'entreprise, et ce autant pour le repreneur voir le cédant que pour l'entreprise et ses collaborateurs. Il se trouve cependant que le repreneur se trouve désavantagé par rapport au créateur dans certains domaines spécifiques, tel par exemple sur le plan des aides étatiques.

L'accès au capital

Etant donné que bon nombre de créations et de reprises d'entreprises ne voient pas le jour du fait que l'accès au capital reste parfois difficile, il y a lieu de développer davantage les instruments existants afin de soutenir efficacement le créateur potentiel qualifié.

La Chambre des Métiers a bien noté que la garantie de l'Etat tout comme les dotations en capital aux mutualités d'aide aux artisans et aux commerçants, ne peuvent être maintenues, étant donné leur incompatibilité communautaire.

Dans ce contexte, il importe de mettre en évidence les implications à long terme que les accords Bâle II vont avoir sur le rating des entreprises, et plus particulièrement des PME, notamment celles de l'artisanat et du commerce.

En effet, les accords Bâle II en cours entraîneront qu'au niveau de l'évaluation réalisée par les établissements bancaires, une appréciation sera également faite de l'ensemble des garanties fournies par l'entreprise, y compris les cautionnements en provenance des mutualités de cautionnement. Dès lors, les mutualités devront devoir réaliser un rating (c'est-à-dire une estimation du degré de solvabilité ou du risque de défaillance de l'entreprise), pour que les entreprises des secteurs d'activités „artisanat“ et „commerce“ voient leurs situations en matière d'estimation des risques fidèlement évaluées.

Par conséquent, les mutualités de cautionnement, qui poursuivent un intérêt d'ordre général au Luxembourg, auront à l'avenir également besoin d'une garantie financière „de dernier ressort“, par le biais d'un instrument de dotations en capital de couverture ou de remboursements partiels des pertes subies sur les cautionnements consentis. Une telle couverture en provenance d'un régime spécifique sera un moyen pour soutenir les mutualités dans le contexte Bâle II. L'objet principal d'une telle démarche sera de faciliter aux membres des mutualités, qui sont en grande majorité des entreprises de taille réduite, l'accès au crédit et ce à des conditions favorables.

La Chambre des Métiers peut accepter l'argument du Gouvernement que l'article 6 de l'actuelle loi-cadre en faveur des classes moyennes en relation avec les dotations aux mutualités doit être assimilé à l'article 5 du même texte de loi qui traite de la garantie de l'Etat.

Dès lors, il importera, dans le cadre de la future réforme de la SNCI, d'introduire un nouvel instrument sous la forme d'un „fonds de garantie“, permettant de réaliser les dotations en capital de couverture et le remboursement partiel des pertes subies par les mutualités de cautionnement.

Réforme de la SNCI

L'accord de coalition de juin 1999 a confirmé le rôle-clé de la SNCI dans l'accompagnement de la politique de compétitivité des entreprises, dans l'accompagnement des efforts de développement et d'expansion des entreprises existantes tout comme dans le soutien à la création de nouvelles entreprises.

Ledit accord a retenu par ailleurs que „*la loi organique de la SNCI sera adaptée et son champ d'activité étendu afin de tenir compte de l'environnement économique nouveau des entreprises et du rôle renforcé du développement technologique dans la politique de compétitivité du Gouvernement ...*“.

Dans cette optique, la Chambre des Métiers tient à esquisser brièvement les pistes de réflexion qui lui semblent importantes d'être creusées en rapport avec une future adaptation voire extension du champ d'activité de la SNCI.

La Chambre des Métiers distingue a priori trois chantiers différents, à savoir:

- Premièrement, il importera, comme il a été explicité au paragraphe intitulé „Accès au capital“ ci-dessus, d'introduire un nouvel instrument sous la forme d'un „fonds de garantie“ spécial auprès de la SNCI, permettant de réaliser les dotations en capital de couverture et le remboursement partiel des pertes subies par les mutualités de cautionnement sur des crédits cautionnés, sur lesquels les mutualités supportent entièrement le risque.
- Deuxièmement, la Chambre des Métiers est d'avis que la SNCI devrait renforcer davantage sa politique de soutien en faveur des créateurs d'entreprises ou ceux réalisant une reprise d'entreprises.

En 2002, la Chambre des Métiers avait félicité la SNCI du fait d'avoir enfin mis en place l'instrument du „prêt de démarrage“, qui correspond à une revendication de longue date des organisations de l'artisanat et qui vise à renforcer les fonds propres d'une entreprise lors de sa phase de démarrage en vue de faciliter ainsi les négociations auprès d'autres bailleurs de fonds.

Malheureusement cependant les conditions d'octroi du „prêt de démarrage“ ont été définies différemment par rapport aux propositions initiales des milieux professionnels en rapport avec ce régime particulier visant à renforcer les capitaux propres des créateurs d'entreprises.

Ainsi la Chambre des Métiers recommande-t-elle aux autorités compétentes de reconsidérer les conditions d'octroi du „prêt de démarrage“, tout en veillant à réformer la politique de la SNCI sur les points suivants:

- ♦ Réduction substantielle de la marge sur risque additionnelle de la SNCI (actuellement le taux d'intérêt applicable aux prêts de démarrage est le taux d'intérêt des prêts à long terme de la SNCI en

vigueur au moment de la signature du contrat de prêt, augmenté d'une marge sur risque 1,5 point de pour-cent);

- ♦ Allongement de la durée de remboursement du „prêt de démarrage“ (en principe, la durée des prêts de démarrage est fixée à 10 ans; cependant, si le projet comprend une part importante d'immobilisations (> 50% du montant total), la durée peut actuellement être étendue jusqu'à 14 ans.);
- ♦ Augmentation de la quote-part d'intervention de la SNCI (qui est actuellement de 40% de la base éligible).

Troisièmement, la Chambre des Métiers propose qu'un réagencement concomitant des modalités d'application des critères d'éligibilité des autres instruments existants, plus particulièrement ceux relatifs au mécanisme du crédit d'équipement de la SNCI, soit engagé, en vue de garantir une interprétation moderne de l'éligibilité des investissements du secteur privé, qui ne doit en aucun cas être en déphasage par rapport aux nouveaux critères d'octroi prévus par la loi-cadre classes moyennes.

2.2. Formation

Dans son avis concernant le projet de loi pour le budget de l'Etat 2003 la Chambre des Métiers avait développé un certain nombre de réflexions pour une amélioration de l'apprentissage artisanal et de l'orientation professionnelle.

Elle se permet de rappeler ci-après les points marquants de ces réflexions, tout en soulignant que la pertinence de certaines des idées développées vient d'être confirmée par le rapport récent de l'OCDE sur l'orientation scolaire et professionnelle au Luxembourg:

- Instauration d'un véritable système d'apprentissage-emploi avec relèvement parallèle des primes de promotion à l'apprentissage – primes à accorder aux apprentis – jusqu'à concurrence du montant du salaire social minimum, la différence entre l'indemnité d'apprentissage à payer par l'entreprise formatrice et le montant du salaire social minimum étant à charge de l'Etat,
- Institutionnalisation de la collaboration entre l'école et l'entreprise formatrice moyennant un contrat de partenariat précisant les missions respectives des partenaires formateurs (école, entreprise), compte tenu des objectifs pédagogiques et du programme de formation définis pour chaque profession,
- Introduction, pour la nouvelle formule de l'apprentissage-emploi, d'une grille horaire, comprenant la plage scolaire et la plage formation en entreprise, qui adopte le rythme du temps de travail légal,
- Mise en place d'une politique systématique, cohérente et efficace en matière d'orientation professionnelle,
- Création d'une instance nationale d'orientation scolaire et professionnelle.

C'est précisément dans ces deux derniers domaines que la Chambre des Métiers est rejointe par les conclusions du rapport de l'OCDE qui préconise un droit à l'orientation plutôt qu'une approche essentiellement thérapeutique de l'orientation ainsi que la création d'un organe national pour coordonner les services d'orientation et d'information.

Dans la poursuite de ces réflexions, la Chambre des Métiers a élaboré un modèle visant à revaloriser la carrière „Artisanat“ (CATP – Brevet de Maîtrise – Indépendance professionnelle) qui pourra encourager l'orientation vers des métiers artisanaux et contribuer de ce fait à la régénération structurelle et qualitative de l'artisanat.

La Chambre des Métiers se propose de rappeler dans le cadre du présent avis les grandes lignes de son modèle tel qu'il a été présenté aux responsables politiques.

S'inspirant des modèles mis en place par le Gouvernement pour promouvoir le recrutement des futurs agents de police et des soldats volontaires de l'Armée Luxembourgeoise et dans un but de pouvoir rivaliser à armes égales, c'est-à-dire à finances égales, avec ces institutions, la Chambre des Métiers demande le relèvement des indemnités d'apprentissage jusqu'au niveau du salaire social minimum d'après le modèle suivant:

- Maintien des indemnités d'apprentissage effectivement versées par les entreprises formatrices au niveau actuel;
- Remplacement des primes à l'apprentissage liées à la réussite de l'année scolaire par un montant forfaitaire constituant la différence entre la moyenne de l'indemnité d'apprentissage de tous les

métiers et le salaire social minimum – à charge du Fonds pour l'Emploi – dont le versement est également lié à la réussite de l'année scolaire;

- Capitalisation du montant forfaitaire sur un compte bloqué et versement du capital cumulé aux apprentis lors de la remise des diplômes de fin d'apprentissage et selon les conditions suivantes:
 - ♦ en cas de réussite à l'examen de fin d'apprentissage: après 3 ans: 100% du montant capitalisé, après 4 ans: 80% du montant capitalisé, après 5 ans: 60% du montant capitalisé etc.;
 - ♦ en cas d'abandon ou d'écartement de l'apprentissage, le capital est déchu.

Ce modèle présente pour l'artisanat les avantages suivants:

- adaptation de l'indemnité d'apprentissage au niveau du salaire social minimum,
- différenciation par métier au niveau des indemnités versées mensuellement et préservation du principe d'équité au niveau de la valorisation de l'effort personnel,
- pas de récompense sans réussite à l'examen de fin d'apprentissage,
- incitation à l'effort personnel,
- promotion du mérite,
- protection des mineurs par le système de capitalisation et de versement du capital cumulé au détenteur du diplôme de fin d'apprentissage (ce qui empêche un versement avant la majorité d'âge),
- promotion de l'esprit d'entreprise dans le sens que le modèle en question présente l'avantage d'être ouvert vers le haut du fait que des mesures analogues et complémentaires seraient envisageables en cas de réussite à l'examen de maîtrise et de création d'entreprise (cf. triptyque CATP – Brevet de Maîtrise-Indépendance professionnelle).

La Chambre des Métiers est tout à fait consciente que ce modèle engendrera des dépenses supplémentaires, du moins à court et à moyen terme. Elle est cependant d'avis qu'il en pourrait résulter des économies à plus long terme, par le simple fait que les frais d'investissement dans l'école de la première chance sont de toute évidence moins élevés que les frais de réparation à engager au niveau de l'école de la deuxième chance respectivement au niveau des diverses initiatives dans le domaine de l'économie sociale.

2.3. Politique de l'innovation en faveur des PME

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

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

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

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

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

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

Selon la Chambre des Métiers, la promotion et l'exploitation des nouvelles technologies d'information et de communication s'avère de première nécessité.

Dans un environnement économique difficile où la création d'emplois joue un rôle prédominant, le concept d'esprit d'entreprise gagne en importance. Or, la promotion de l'esprit d'entreprise ne peut se faire que si parallèlement l'accent est mis sur l'importance capitale du caractère innovant dans le secteur des PME. En effet, au vu de la globalisation des marchés, les entreprises artisanales doivent réussir à faire face à une concurrence accrue, elles sont confrontées à des unités de production qui disposent des meilleures technologies et qu'il faut réussir à suivre pour maintenir sa place sur le marché en question.

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

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

En outre, la réorientation de la politique en matière de soutien des investissements de modernisation et de rationalisation s'avère nécessaire. En effet, les PME négligent souvent la modernisation des équipements pour cause de manque de moyens de financement. Ainsi, une politique de crédit moins restrictive devrait inciter les chefs d'entreprise à remplacer plus souvent leurs équipements et donc à intégrer les meilleures technologies disponibles.

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

Dans ce contexte, il serait important de promouvoir des projets et initiatives servant à créer des réseaux régionaux afin de renforcer les circuits économiques interrégionaux et des modèles de coopération pour des lignes de produits particulières.

2.4. Aménagement du territoire

La situation du Luxembourg en matière d'aménagement du territoire requiert plus que jamais une planification spatiale intelligente qui tienne compte d'une demande accrue en terrains et d'une offre nécessairement limitée. Déjà aujourd'hui la pression sur les terrains engendre des augmentations en flèche des prix des terrains.

Si la raréfaction des terrains constructibles rend les terrains à bâtir pour la construction de logements plus coûteux et aura certainement des répercussions sur le secteur de la construction, la Chambre des Métiers voudrait relever, dans le présent avis, le problème ardu de la mise à disposition d'infrastructures d'accueil adaptées aux besoins des entreprises artisanales.

En effet, pour un grand nombre d'entreprises artisanales, le site d'implantation est déterminant du succès ou de l'échec de leur projet d'entreprise. Un emplacement favorable par rapport au réseau routier et par rapport aux centres d'agglomération est important puisqu'il permet à l'entreprise d'atteindre facilement ses clients et d'optimiser les relations avec ses fournisseurs. Cette thèse reste aussi d'actualité dans le contexte de la nouvelle économie sur laquelle les responsables politiques nationaux semblent se concentrer.

Il est un fait bien établi que les changements importants dus à l'évolution technologique et économique au sein de l'artisanat ont eu pour conséquence qu'un nombre croissant d'entreprises envisagent de déplacer leur site d'implantation dans une zone d'activités, soit pour des raisons de problème de voisinage, soit pour des raisons de développement ou d'expansion de l'entreprise.

Les zones d'activités régionales, seules accessibles aux PME artisanales à côté des zones communales, sont généralement gérées par des syndicats communaux et le Ministère de l'Economie, principal bailleur de fonds. Cet agencement fait intervenir un certain nombre d'intervenants et de décideurs tant dans le choix du type des investissements et de la catégorie des investisseurs que dans la gestion journalière d'une telle zone, en l'occurrence, les instances communales et le Ministère de l'Economie, ce qui complique et alourdit les procédures d'autorisation et de mise à disposition de terrains aux PME artisanales.

En effet, le plus souvent les règles d'admission dans une telle zone ne sont ni uniformes ni apparentes pour les PME, en général, et les entreprises artisanales, en particulier, et elles procèdent, le plus souvent, d'une approche et d'une logique de politique de diversification industrielle. Par ailleurs, les délais de prise de décision de la part des gestionnaires sont longs et par conséquent induisent souvent les demandeurs de sites en erreur quant à la réponse.

Une autre critique récurrente de la part des demandeurs de sites dans une zone d'activités régionale est l'imposition de conditions strictes quant à l'agencement des extérieurs des halles de production et l'intégration de logements de service dans des halles d'ateliers. Ces conditions renchérissent considérablement le coût des constructions d'ateliers de production pour les PME artisanales.

La plupart du temps, les terrains dans ces zones d'activités sont mis à disposition moyennant un bail emphytéotique de longue durée. Ces contrats de bail prévoient normalement dans tous les détails les modalités de transfert de l'immeuble à la fin du contrat ou lors de la cessation de l'activité de l'entreprise, mais souvent les modalités de transfert de l'immeuble en cas de faillite de l'entreprise font défaut. La Chambre des Métiers est d'avis que dans les contrats de bail emphytéotiques le cas d'une fin prématurée de l'activité devra être prévu, tout en garantissant un traitement équitable des créanciers hypothécaires.

En principe, un créateur d'une entreprise artisanale a des besoins de locaux de production et de stockage de taille plus réduite au début de son activité. Souvent, il commence son activité dans un local, soit inadapté à ses besoins, soit situé dans un lieu inapproprié à une activité économique telle une zone d'habitation.

Afin de remédier à de telles situations, un certain nombre d'initiatives ont été prises par certaines communes ou autres pouvoirs locaux pour mettre à disposition des créateurs d'entreprises des installations appelées encore pépinières d'entreprises ou bâtiments-relais. La Chambre des Métiers salue ces initiatives qui permettent ainsi de créer des surfaces destinées aux jeunes PME. De telles initiatives devront être promues par l'Etat d'une façon plus systématique parce que ce sont de telles actions qui permettent un développement local durable et continu.

Selon l'avis de la Chambre des Métiers, c'est dans le cadre de la réforme de la loi-cadre des classes moyennes que le Gouvernement devrait se donner les moyens pour réaliser une politique de création d'infrastructures d'accueil vraiment adaptée aux besoins des PME, et plus particulièrement à ceux des entreprises artisanales, et qui n'obéit pas principalement aux nécessités d'une politique de diversification industrielle. Ainsi, la Chambre des Métiers demande, à l'instar de la loi-cadre industrielle, l'intégration d'un nouvel instrument qui permettra au Ministre des Classes Moyennes de participer au cofinancement d'infrastructures d'accueil pour PME.

Finalement, la Chambre des Métiers exige que lors de l'établissement du plan d'aménagements généraux et particuliers des communes, les chambres professionnelles patronales soient consultées pour les parties zones d'activités ou zones mixtes. Une telle consultation existant dans nos pays voisins, permettra une meilleure appréciation des besoins des PME qui pourront être implantées dans ces zones. La réforme de la loi de 1937 sur l'aménagement communal devrait être adaptée en conséquence.

2.5. Charges administratives

L'un des griefs les plus souvent formulés par les entreprises, et plus particulièrement les PME, est la quantité et la complexité des formalités administratives.

Comme la Chambre des Métiers l'avait déjà constaté dans le cadre de son étude en 1999 sur les charges administratives dans l'artisanat, les entreprises consacrent beaucoup de temps et des ressources non négligeables en vue de remplir des formulaires, suivre des procédures, demander des autorisations, communiquer des informations sur l'entreprise, déclarer des changements, etc.

Dans bien des cas, les règles sont devenues extrêmement complexes, voire inadaptées et pesantes, entraînant des charges réglementaires et „paperasseries administratives“. Ainsi, les coûts imposés à l'économie tout entière ne sont pas négligeables. L'étude mentionnée ci-dessus avait constaté que le coût des charges administratives en pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises était de 1,02%, ce qui peut être considérable au vu des marges limitées existant dans certains secteurs économiques.

Par ailleurs, lorsqu'elle est trop formaliste et complexe, une réglementation peut entraver rapidement l'innovation, créer des obstacles inutiles aux échanges, à l'investissement et à l'efficacité économique.

En réponse à ces défis, certaines autorités étrangères se sont consacrées, ces deux dernières décennies, à réviser et à simplifier à plusieurs reprises les formalités administratives. Les autorités gouvernementales luxembourgeoises ont à deux reprises pris l'initiative sans aboutir à des résultats réels de réduction des charges administratives.

Parmi les mesures adoptées dans les pays avoisinants, visant à une plus grande efficacité des opérations avec les entreprises, il faut citer la suppression des dispositions dépassées ou contradictoires, l'élaboration de lignes directrices sur la réglementation et l'adoption de nouvelles méthodes pour évaluer la réglementation et en réduire les atteintes.

De plus en plus souvent, l'innovation et l'utilisation avisée des TIC conduisent à une conception nouvelle et plus efficace de la réglementation. Aussi sera-t-il bientôt plus juste de parler „d'administration intelligente“ („smart tape“) que de „paperasserie administrative“ („red tape“) pour qualifier la démarche de nombreuses autorités publiques européennes dans le domaine de la réglementation.

2.5.1. Progrès dans les autres Etats membres de l'UE et les Etats-Unis

L'OCDE a pu donner une vue d'ensemble considérable des politiques et instruments utilisés par certains pays (l'Australie, la France, les Pays-Bas, le Mexique, la Corée, le Royaume-Uni et les Etats-Unis) pour simplifier la réglementation. Ainsi, une analyse des résultats obtenus et des méthodes d'avenir a été faite, analyse qui pourrait utilement inspirer le Gouvernement national dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique conséquente visant à simplifier les procédures et à réduire les charges administratives.

L'OCDE retient en général quatre grandes tendances dans les efforts des autorités publiques pour simplifier les formalités administratives.

L'une des plus importantes est le passage progressif d'une démarche axée sur l'allègement „après coup“ des charges administratives à une démarche qui veut d'emblée éviter d'instaurer des charges inutiles ou excessives.

Deuxième tendance: généralement de nature „ascendante“ depuis plusieurs années, les mesures de simplification s'accompagnent aujourd'hui de mesures „descendantes“ des autorités publiques et s'inscrivent de plus en plus souvent dans des programmes généraux de réforme de la réglementation. Les mesures ascendantes touchent alors en général aux services des autorisations d'exploitation. A l'origine, elles répondent souvent aux besoins particuliers d'une catégorie de demandeurs précise, puis s'élargissent progressivement à d'autres échanges d'information et à d'autres opérations qui intéressent les mêmes catégories ou des catégories voisines. Les mesures descendantes trouvent une illustration dans la mise en service de portails sur le Web par les autorités publiques et la fusion des guichets uniques.

Troisième tendance: les politiques économiques axées sur le marché encouragent la simplification. Alors que l'optique des réformes antérieures était plus restrictive, les politiques de simplification administrative partent de plus en plus souvent du principe que les agents économiques doivent pouvoir conduire leurs activités librement, sauf si l'on peut prouver qu'il faut protéger le public.

Enfin, les TIC pressent de plus en plus les autorités publiques de simplifier les formalités administratives. Les TIC ne sont pas seulement le principal instrument „physique“ qui permet aux autorités publiques de réduire la paperasserie liée à leurs rapports avec le public et les entreprises; elles imposent aussi une puissante dynamique à la réduction des charges.

L'exposition sur l'Internet de formulaires bureaucratiques, confus ou répétitifs a souvent déclenché de fortes réactions des utilisateurs, incitant l'autorité émettrice à simplifier la procédure administrative en cause et, par voie de conséquence, les méthodes internes. S'étant aperçu de cet effet, des groupes poussant à la simplification des formalités administratives, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des administrations, ont exploité alors „l'effet d'humiliation“ pour stimuler les réformateurs hésitants. Ces pressions vont souvent au-delà de la volonté de „simplifier“ la réglementation. Elles peuvent aussi aboutir à d'importants changements dans la réglementation et la pratique réglementaire.

2.5.2. Méthodes en vue de mesurer les progrès réalisés

„Réduire la paperasserie“ devrait être un objectif déclaré des responsables et autorités politiques nationales. Or, les autorités se font rarement une idée précise du poids total des charges administratives qu'elles imposent aux entreprises, aux citoyens et aux administrations elles-mêmes, ni du rapport coût-efficacité de nombre des outils qu'elles utilisent pour simplifier l'appareil administratif.

Faute d'évaluations étayées par des constatations, les mesures de simplification administrative ont souvent été prises dans le passé en l'absence d'informations précises (par exemple les initiatives engagées en 1995 par le Ministère des Classes Moyennes) et le Gouvernement, ignorant le poids réel des charges, ne peut mesurer ni les progrès, ni les échecs des efforts visant à les réduire.

Mesurer les charges administratives existantes peut cependant être un moyen efficace d'obtenir l'appui nécessaire, dans le cadre d'une „Réforme administrative“ plus large, à l'élaboration d'une politique visant à les réduire.

Préciser l'ampleur des charges administratives existantes est aussi un moyen de définir les mesures à prendre pour assurer l'efficacité et la pérennité des efforts des pouvoirs publics.

Certains pays ont adopté des méthodes pour mesurer les formalités administratives et les progrès réalisés pour les simplifier. Des exemples viennent des Etats-Unis, des Pays-Bas et de la Norvège et donnent une idée du champ d'application des méthodes en vigueur et de leur efficacité.

La Chambre des Métiers revendique à ce que le Gouvernement luxembourgeois se donne les moyens en vue de mettre en oeuvre une véritable „politique de réduction des charges administratives“ sur la base d'une méthode scientifique.

2.5.3. Instrument performant: les Guichets uniques et Centres de Formalités

Le rapport OCDE a montré que les „guichets uniques“ (ou Centres de Formalités) peuvent valoir aux utilisateurs des économies substantielles de temps et d'argent en leur offrant un point de contact décloisonné, intégré et d'accès facile.

Les guichets uniques devraient constituer des bureaux d'accueil physique ou des sites Web où les entreprises peuvent trouver des réponses à leurs questions ou effectuer différentes formalités. Dès lors ils devraient permettre non seulement de réduire les charges administratives, mais aussi de faciliter la réforme des activités des administrations en révélant celles qui sont superflues ou qui font double emploi et de favoriser surtout une activité de conseil qualitative et complémentaire.

Plus généralement, le développement des guichets uniques soulève une série de questions intéressantes à l'action publique. Certaines d'entre elles revêtent une importance stratégique, par exemple la gamme de services à offrir en guichet unique.

D'autres questions pratiques, auxquelles certaines autorités nationales ont essayé de trouver des réponses acceptables (plus particulièrement le Ministère des Classes Moyennes en rapport avec la mise en place d'un „Centre de Formalités PME“ auprès de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce), portaient sur les compétences spécialisées d'un guichet unique qui puisse répondre à toutes

les demandes des clients, ainsi que sur les relations d'interdépendance et de concurrence des guichets entre eux.

Dans le cadre de cette discussion, il est notamment à craindre que chaque administration mette en place son guichet unique et qu'en conséquence le client devra „passer de guichet unique en guichet unique“, ce qui aurait pour effet le déplacement de la charge des formalités administratives sans la réduire.

2.5.4. Délais de réponse fixés à l'administration: un instrument d'économie et de responsabilité

Un déterminant essentiel du poids des formalités est le délai de réponse de l'administration à une demande.

Ce poids ne dépend pas seulement du temps et des efforts consacrés à l'acquisition des renseignements demandés, à leur transfert sur les formulaires et aux rapports avec les fonctionnaires. Il résulte aussi des retards subis et de l'incertitude quant à l'obtention des informations attendues ou d'une réponse aux demandes formulées.

Fixer des délais permet non seulement de réduire les coûts imposés aux entreprises, mais aussi de renforcer la responsabilité et la capacité d'adaptation des administrations. Le suivi et les rapports de performances, ainsi que la sanction des écarts importants, sont des méthodes efficaces pour encourager le respect des délais. L'application de la règle „silence vaut consentement“ est souvent, pour les demandeurs, l'assurance effective qu'ils obtiendront une réponse à leur requête en temps voulu. Toutefois, les délais doivent permettre que les décisions soient mûrement réfléchies, puis prises par l'autorité compétente.

La Chambre des Métiers avait, en novembre 1999, recommandé aux autorités nationales de mettre en chantier une „grande loi de base sur la réduction des charges administratives“. Cette loi devrait assujettir les formalités et procédures administratives à un ensemble de principes législatifs, tels:

- l'évaluation du coût des formalités, mais également
- l'obligation de réponse par les administrations
- l'adoption du principe que le silence de l'administration vaut accord
- l'introduction de l'unicité de l'interlocuteur et de la déclaration.

Malheureusement cette proposition n'a pas vu de suite.

D'autre part il est un fait que les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement concernées par tout ce qui concerne le poids des contraintes administratives et que des formalités administratives excessives peuvent rapidement nuire à leur compétitivité. Ainsi l'étude faite par la Chambre des Métiers en 1999 a-t-elle mis en évidence le coût des charges administratives proportionnellement plus élevé pour les micro-entreprises (2.300 euros par personne occupée et par an pour la catégorie occupant entre 1 et 9 personnes) que pour les plus grandes entreprises (485 euros par personne occupée et par an pour la catégorie occupant plus de 99 personnes).

L'OCDE expose trois stratégies qu'utilisent en général les autorités publiques pour traiter des spécificités liées aux PME. Ces stratégies se laissent appliquer aisément à la situation telle qu'on la connaît au Luxembourg:

1. Offrir une assistance spéciale au profit des PME pour que ceux-ci puissent répondre aux prescriptions réglementaires et administratives: cette fonction d'assistance est en général effectuée par les Centres de Formalités PME institués en 2001 par le Ministère des Classes Moyennes auprès de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce; le Centre de Formalités PME s'est spécialisé dans l'assistance et la guidance des PME dans les procédures administratives nationales.
2. Assouplir les prescriptions administratives à l'intention des petites entreprises (ou des PME): une politique plus ciblée de simplification administrative a été engagée en 1995 par l'instauration d'un „Comité National permanent pour l'amélioration et la simplification de l'environnement des entreprises“ et de plusieurs groupes de travail spécialisés, comité mis en veilleuse entre-temps.
3. Veiller à ce que les nouvelles prescriptions réglementaires tiennent compte dès le départ des difficultés que rencontreraient les petites entreprises (ou les PME) pour s'y conformer: en septembre 1998 a été institué par le Ministre des Classes Moyennes ainsi que le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme administrative une „fiche d'impact“ qui devrait mesurer l'impact de tout nouveau projet de loi ou de règlement sur les PME au Luxembourg.

La Chambre des Métiers note avec intérêt que l'OCDE cite en particulier les solutions institutionnelles qui prévoient des organes publics spécialement chargés d'aider les petites entreprises (ou les PME) et de les représenter au sein des administrations.

Dans ce contexte, il a été explicitement mis en évidence les stratégies axées sur les méthodes qui imposent aux administrations de réaliser des „analyses d'impact de la réglementation“ qui touche les PME et d'en faire rapport régulièrement.

Malheureusement la „fiche d'impact“ n'est que rarement appliquée par les ministères. Et pour le cas où l'impact a été mesuré voire décrit dans une pareille fiche, les résultats ne sont ni publiés dans les documents parlementaires ni débattus sur la place publique.

La Chambre des Métiers demande dès lors au Gouvernement de mener une politique plus transparente en la matière, correspondant réellement aux stratégies recommandées par l'OCDE.

2.5.5. Stratégies à moyen et à long terme à adopter

Les modes d'organisation retenus par les différents pays pour simplifier les formalités administratives sont très divers. L'OCDE classe ces modes en quatre catégories:

1. Les „entités à vocation unique“ chargées de faire avancer un aspect particulier de la simplification administrative, par exemple la clarté du langage, l'application des TIC ou la réduction des charges administratives, à l'intention de certaines catégories ou de certains secteurs;
2. Les „organismes de simplification administrative“ chargés de faire avancer la simplification globalement pour tous, les entreprises, les citoyens et le secteur public, sans se limiter à un outil particulier;
3. Les „organismes de réforme de la réglementation“ qui concrétisent l'intégration des mesures de simplification administrative par des services ou des organismes chargés des questions générales que soulève la gestion de la qualité de la réglementation; et
4. Les „commissions extérieures“, pour déléguer les efforts de réduction des charges administratives à des commissions mises en place par les autorités et où siègent en majorité des représentants extérieurs à l'administration, émanant par exemple des milieux universitaires et des organisations professionnelles.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement a plutôt tendance à baser sa stratégie de simplification partiellement sur les „commissions extérieures“, tel qu'il a été le cas avec le „Comité National permanent pour l'amélioration et la simplification de l'environnement des entreprises“ et de plusieurs groupes de travail spécialisés à partir de 1995.

Cette méthode a cependant démontré ses limites. Cette „comitologie“, sous la responsabilité d'un président rattaché à une administration et d'un rapporteur en provenance d'une organisation professionnelle, n'a pas abouti étant donné que les recommandations n'ont que partiellement été suivies et mises en pratique par les administrations concernées. Depuis 1998, le Comité national permanent ne se réunissait que rarement, sans que des actions concrètes et d'envergure n'aient mis en oeuvre la mesure du „Plan d'action en faveur des PME“ dans sa version actualisée de février 2001 intitulée „Simplifier les formalités et alléger les charges administratives“.

La Chambre des Métiers ne peut que constater l'échec de la politique gouvernementale en ce qui concerne le suivi de sa stratégie à plus long terme en la matière.

Une véritable „réduction des charges administratives“ ne peut cependant réussir sans véritable „Réforme de l'appareil administratif“.

L'efficacité d'un Comité national permanent et des groupes consultatifs externes dépend largement de l'appui et de la volonté des responsables politiques.

Les idées de réforme les plus brillantes que peuvent émettre les groupes de ce type s'évanouiront et mourront si la volonté politique de haut niveau de les réaliser fait défaut.

2.5.6. Démarche pragmatique, notamment par la réalisation d'un „Portail à Guichet pour Entreprises“

Dans l'optique des autorités chargées de la réforme administrative voire de la réglementation (action SLIM nationale), jouer la carte de la politique de simplification administrative peut représenter une démarche pragmatique et réaliste.

L'OCDE a essayé de montrer que le meilleur point de départ pour faire progresser la simplification et la réduction conséquente des charges administratives est sans doute que ces efforts s'inscrivent dans un „programme général de qualité de la réglementation“; au Luxembourg cette politique pourrait se fonder sur la „fiche d'impact“.

Ainsi, pour la Chambre des Métiers une politique résolue de „limitation et de réduction des charges administratives“ devrait constituer une priorité absolue pour les autorités gouvernementales.

Depuis avril 2002, la Chambre des Métiers suit avec un grand intérêt les développements dans le cadre du „Portail à Guichet pour Entreprises“.

Entre juin et septembre 2003, le projet a pu se concrétiser par la réalisation d'une étude préalable réalisée par un consultant externe. La Chambre des Métiers a activement soutenu les experts du Ministère de l'Economie et du consultant externe dans leur analyse des besoins actuels exprimés par le monde économique en général et les PME artisanales en particulier.

Dans ce cadre la Chambre des Métiers a pu exposer les réflexions développées par elle en relation avec un futur réseau informatisé entre administrations et Centres de Formalités PME des chambres professionnelles patronales.

La Chambre des Métiers tient à relever deux points importants à considérer lors des discussions sur la mise en place de la première phase de programmation du „Portail à Guichet pour Entreprises“, à savoir:

- Le développement d'un site informationnel ne peut que représenter une première étape dans la mise en place d'un véritable portail proposant aux chefs d'entreprise l'exécution on-line et en temps réel de certaines procédures administratives. Cette deuxième étape, à qualifier réellement de stratégique au niveau du projet „eLuxembourg“, devrait entraîner une simplification des procédures administratives et de ce fait une valeur ajoutée pour le monde économique.
- Par ailleurs la Chambre des Métiers est d'avis que le „Centre de Formalités PME“, véritable centre de compétence en matière de guidance sur la création et la transmission d'entreprises, devrait représenter un partenaire privé central dans un futur réseau informatisé entre administrations.

*

3. DEFIS A L'HORIZON 2005-2007

Au vu des conclusions tirées de l'appréciation de la politique budgétaire pour 2004, à savoir une réduction prévisible des recettes à plus long terme et le recours à des sources de financement non récurrentes voire exceptionnelles (emprunt, réserve budgétaire) en vue de couvrir à court terme une partie du déficit, mettent en exergue les problèmes structurels avec lesquels les futurs Gouvernements pourraient être confrontés.

Il importera à moyen terme de réfléchir à développer des sources de financement nouvelles, sur la base d'une politique d'imposition qualitative visant à décharger le facteur „travail“ au détriment des facteurs „énergies et ressources“ voire „fortune“. Une telle approche intégrerait des considérations relatives au développement durable et écologique et pourrait à la longue favoriser une réforme structurelle des modes de financement de la sécurité sociale au Luxembourg.

La question centrale est celle de savoir si la reprise de la croissance sera enfin au rendez-vous en 2004. Face à une pression concurrentielle grandissante, au niveau de la Grande Région mais également au niveau européen, avec l'élargissement qui se concrétisera à partir de mai 2004, les entreprises devront faire face à de nouveaux défis.

Face à cette toile de fond économique, les Gouvernements actuel et futurs doivent prendre leurs responsabilités en privilégiant une politique anticyclique volontariste, en engageant de façon conséquente des réformes structurelles au niveau du budget social, tout en veillant à maîtriser les dépenses courantes. Le maintien voir l'augmentation de la compétitivité de l'économie nationale sera une priorité absolue dans un contexte économique international plutôt difficile.

Ainsi les entreprises, et plus particulièrement les PME, devront-elles faire face à l'application graduelle de nouvelles normes et de nouveaux standards dans le contexte des futurs accords de Bâle II ainsi que de la mise en place des normes comptables internationales (à partir de 2005) qui entraîneront des charges administratives supplémentaires.

Au printemps 2004 le Comité de Bâle (organisme international responsable de la réglementation de l'activité bancaire) se mettra d'accord sur les „nouveaux exigences de capital“ pour les banques et les

institutions de crédit. L'UE a déjà annoncé que les nouvelles règles seront intégrées dans la législation communautaire.

Les nouvelles dispositions influenceront l'accès au financement des PME. Les banques devront se consacrer davantage à l'évaluation des risques et introduiront des systèmes d'évaluation internes destinés aux PME. Cela signifie que les PME devront faire face à de nouvelles obligations, s'ils veulent bénéficier d'un prêt ou d'un crédit d'une banque, et adapter leur propre comportement d'entreprise (business plan, stratégies de gestion et de financement, annual reporting etc.), entraînant des frais et charges administratives grevant leur compétitivité.

Dans certains Etats membres, le secteur financier a déjà commencé à s'adapter aux nouvelles réglementations (au Luxembourg les stratégies des banques sont en train d'être mises en place) et de plus en plus de PME se plaignent des difficultés concernant le financement.

Au vue de ces développements au niveau national, la Chambre des Métiers considère qu'il est inadmissible que le Gouvernement mette en même temps en oeuvre des dispositions nationales en vue de „prévenir les faillites et de lutter contre les faillites organisées“, entraînant une augmentation du capital social minimum (projet de loi No 5157), mesure à laquelle les entreprises existantes, par la voie d'augmentations de capital, devraient se conformer endéans les trois prochaines années (2004-2007). La Chambre des Métiers considère une telle mesure de prévention, dont l'efficacité en terme de faillite est loin d'être évidente, comme étant peu efficace voire préjudiciable pour l'esprit d'entreprise et la création d'entreprises. Par ailleurs pour ce qui est des entreprises existantes, il est probable que beaucoup d'entre elles risquent d'être mises en extrême difficulté respectivement de succomber tout simplement à la thérapie de choc que souhaite prescrire le Gouvernement.

Dès lors la Chambre des Métiers s'oppose catégoriquement au relèvement du capital social minimum et espère à un dosage plus équilibré par le biais de nouvelles mesures en vue de parer au problème des faillites.

Par ailleurs, il importe que le Gouvernement réfléchisse à l'avenir à une „réforme administrative“ digne de ce nom, surtout dans le contexte d'un déficit du budget de l'Etat, qui pourrait s'annoncer plus lourd que prévu en 2004.

Ainsi, une politique résolue de „réduction des charges administratives“ devrait constituer une priorité absolue, influençant directement la situation compétitive des entreprises nationales.

Conscient du nombre élevé de projets de loi devant être évacués pendant l'ultime session parlementaire avant les élections législatives de juin 2004, la Chambre des Métiers insiste sur l'urgence de la réforme en matière de droit d'établissement (projet No 5147) ainsi qu'au niveau de la loi-cadre des classes moyennes (projet No 5148). Les deux projets représentent des réformes absolument vitales pour les PME, et plus particulièrement l'artisanat, et devraient dans le cadre de la politique de soutien économique du Gouvernement constituer une des priorités.

Finalement la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une nouvelle édition du „Plan d'action PME“ sous l'égide du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement qui devrait, sur la période 2005-2009, créer une „dynamique propre“ en faveur des classes moyennes, sur la base de nouveaux projets de loi voire de réformes des textes légaux ou réglementaires existants, dont notamment:

- Réforme de la législation sur le travail clandestin
- Application du critère de „compatibilité PME“ à toutes les dispositions nationales, surtout en matière de droit du travail
- Application systématique de la fiche d'impact dans le contexte de l'élaboration de projets de loi et de règlement
- Politique de „réduction des charges administratives“: mise en place d'une „méthode“ de mesure de la réduction des charges administratives sur une base annuelle
- Développement d'un „Portail à guichet unique pour entreprises“ favorisant la gestion des procédures administratives sur la base d'un concept intégré ayant recours aux TIC et associant toutes les administrations concernées
- Politique proactive en matière de zones d'activités à l'avantage des PME
- Réforme de la SNCI: adaptation des instruments existants et développement de nouveaux instruments favorisant les investissements au niveau des PME

- Réforme de l'apprentissage
- Politique améliorée d'orientation scolaire et professionnelle
- Politique ciblée d'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale, avec une analyse des considérations sectorielles relatives à l'artisanat et à la construction.