

N° 6500^{1D}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2013**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(12.11.2012)

TABLE DES MATIERES:

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| Résumé | 2 |
| 1. Renforcement de la gouvernance économique au niveau de l'Union européenne | 6 |
| 1.1. Pacte de stabilité et sanctions financières | 7 |
| 1.2. Création de la procédure de déséquilibre macroéconomique | 7 |
| 1.3. Lien entre le „six pack“ et le semestre européen | 11 |
| 1.4. Dégradation notable de la situation économique depuis le début de la crise | 12 |
| 2. Les finances publiques se trouvent sur une trajectoire préoccupante | 12 |
| 2.1. Les finances publiques en phase de dégradation continue | 13 |
| 2.2. La Chambre des Métiers exige des mesures correctives urgentes et incisives | 19 |
| 2.3. Les mesures de consolidation proposées par le Gouvernement | 19 |
| 2.3.1. Présentation et commentaire des différentes mesures | 19 |
| 2.4. Appréciation globale: des mesures de consolidation unilatérales, largement insuffisantes et „antiéconomiques“ | 25 |
| 3. Les recommandations du Conseil de l'UE sont largement ignorées par un Gouvernement réticent de réaliser des réformes structurelles dignes de ce nom | 26 |
| 4. Conclusion: le pilotage à vue du Gouvernement n'est pas à la hauteur des défis auxquels le pays est et sera confronté | 42 |
| 4.1. Proposition de la Chambre des Métiers: réduction linéaire des dépenses budgétaires | 43 |
| 5. Politique de relance économique | 44 |
| 5.1. Logement | 44 |
| 5.1.1. Analyse du marché du logement | 44 |

| | |
|--|----|
| 5.1.2. Comment agir sur les prix du logement? | 47 |
| 5.2. Réduire la facture énergétique à travers l'assainissement énergétique des logements existants | 54 |

*

RESUME

Des finances publiques à la dérive

En analysant l'évolution des finances publiques sur les dernières années, la Chambre des Métiers constate une dégradation significative et continue des principaux paramètres les caractérisant.

Concernant le budget de l'administration centrale de l'année en cours, les recettes ont été surestimées, alors que les dépenses réelles excèdent les dépenses budgétisées, ce qui a conduit à une sous-estimation du déficit de l'ordre de 500 millions d'euros. Il atteindra le niveau record de 1.650 millions d'euros.

Pour l'exercice 2013, le déficit de l'administration centrale est estimé à 1.000 millions d'euros, les dépenses dépassant les recettes publiques de ce même montant.

Sur les 14 dernières années, 11 exercices terminent dans le rouge. Le déficit cumulé entre 2009 et 2013 atteindra approximativement 6 milliards d'euros.

La dette qui en 2007 s'élevait encore à moins de 7% du PIB devrait atteindre 26% en 2013.

Des mesures de consolidation unilatérales, largement insuffisantes et „antiéconomiques“

La Chambre des Métiers prend note, dans le contexte de la dégradation progressive des finances publiques, de la mise en oeuvre de mesures de consolidation.

Or, si cette politique budgétaire va dans le bon sens, les mesures annoncées sont largement insuffisantes, alors qu'elles n'arriveront pas à rétablir l'équilibre au niveau de l'administration publique (Etat central, communes, sécurité sociale) en 2014, ce qui constituait pourtant l'objectif proclamé par le Gouvernement il y a quelques années.

Par ailleurs, les mesures sont unilatérales en ce que le Gouvernement combat le dérapage des dépenses publiques essentiellement à travers la réduction des investissements publics et le relèvement conséquent de la charge fiscale. Ces deux éléments représentent à eux seuls 74% de l'effort de consolidation.

Le principe que le Gouvernement s'est donné, selon lequel 1/3 des mesures de consolidation devrait reposer sur une augmentation des recettes et 2/3 sur une baisse des dépenses, n'est pas respecté!

Finalement, les mesures sont à qualifier d'„antiéconomiques“, alors que la hausse de la charge fiscale aura des effets négatifs sur les entreprises. En effet, en réduisant leurs revenus nets, elle met en péril le financement des investissements dans l'outil de production, ce qui aura un impact défavorable sur la croissance économique future. L'augmentation du poids de la fiscalité dégradera en outre la compétitivité du Luxembourg, en rendant moins attrayant le pays pour les investisseurs étrangers. Cet argument vaut également pour la hausse de la charge fiscale des personnes physiques qui diminuera l'attraction du pays pour la main-d'œuvre étrangère, notamment frontalière.

La baisse des investissements publics risque d'avoir des effets défavorables sur l'activité du secteur de la construction et donc sur son emploi, si ladite diminution n'est pas compensée par une hausse de la demande privée. Cette mesure détériorera également à terme la compétitivité au cas où la baisse toucherait des investissements vitaux pour l'économie.

La Chambre des Métiers exige des mesures correctives incisives

Dans ce contexte de dégradation des finances publiques, et dans le souci de préserver le modèle social luxembourgeois, la Chambre des Métiers exige que des mesures correctives urgentes et incisives soient prises par le Gouvernement pour corriger ces déséquilibres. Les raisons justifiant une telle démarche sont en effet multiples.

Depuis le début de la crise économique en 2008, la croissance économique est très faible comparée à la moyenne des 20 dernières années. Or, ce ralentissement a une implication directe sur les recettes publiques, notamment à travers les entreprises qui subissent un recul de leur bénéfice et qui de ce fait génèrent moins d'impôts sur leurs revenus. De l'autre côté, les dépenses courantes continuent à augmenter rapidement.

Selon la Chambre des Métiers, cette détérioration des finances publiques ne correspond pas à un phénomène conjoncturel, donc temporaire, mais bien à un problème structurel. Il est en effet fortement probable que la croissance économique n'atteindra plus dans les années à venir les niveaux des dernières décennies. Plusieurs arguments militent en faveur de ce scénario. Ainsi, la croissance tendancielle sera pénalisée par les restructurations en cours au niveau du secteur financier, par l'instauration des normes Bâle III et éventuellement par diverses innovations fiscales et réglementaires, telles que des restrictions au secret bancaire ou un élargissement du champ de la directive sur les revenus d'intérêt des non-résidents. Par ailleurs, la crise a induit une importante diminution de la formation brute de capital, ce qui ne manquera pas d'affecter négativement la capacité de production. Enfin, on assiste à un processus de désindustrialisation rampant qui semble avoir été accéléré par la crise, un processus qui selon la Chambre des Métiers est lié à la dégradation de la compétitivité.

Il faut également souligner que des déficits publics récurrents impliquent, à défaut de réserves suffisantes, une hausse continue de la dette publique, et de ce fait une augmentation progressive du service de la dette.

La politique de consolidation n'est pas synonyme de récession économique

Tout d'abord, la Chambre des Métiers se doit de souligner que l'économie nationale se caractérise avant tout par l'exportation de services et de biens, ces activités ne dépendant donc pas de l'évolution du pouvoir d'achat au Luxembourg. A titre d'illustration, il y a lieu de relever que la dépense de consommation finale ne représente que 20% de la demande de biens et services adressée à l'économie luxembourgeoise.

S'il ne fait pas de doute qu'une politique de consolidation impactera dans une certaine mesure l'économie nationale, le fait de ne pas corriger la dérive des finances publiques entraînera à terme des difficultés économiques bien plus graves. Ainsi, des moyens financiers toujours plus conséquents seront absorbés par le service de la dette, ce qui réduira progressivement la marge de manoeuvre du Gouvernement pour implémenter les politiques économiques, sociales et environnementales appropriées. A défaut d'assainir ses finances publiques d'ici 2014, le Luxembourg risque de perdre la notation AAA, avec comme conséquence une hausse du taux d'intérêt à payer sur les emprunts publics et à la clé un accroissement plus significatif et rapide encore de la dette: le Luxembourg se trouve désormais dans un cercle vicieux.

La Chambre des Métiers propose une réduction linéaire des dépenses budgétaires hors investissements

D'un point de vue financier, l'assainissement des finances publiques ne pourra se réaliser par des mesures ponctuelles, dont l'incidence sur le solde de l'administration centrale est très réduite. Au vu de l'ampleur des déficits atteints et des perspectives économiques peu encourageantes, des mesures plus incisives s'imposent si le Luxembourg veut éviter le piège de l'endettement, alors que les exemples de la Grèce et de l'Espagne illustrent parfaitement la politique d'austérité qui doit être implémentée pour en sortir.

Sur le plan politique, le désavantage de la mise en œuvre de mesures ponctuelles réside dans le fait qu'elles touchent un segment spécifique de la population (les ménages à bas revenus ou les ménages plus aisés, les actifs ou les retraités, le secteur public ou le secteur privé etc.). C'est la raison pour laquelle elles sont logiquement l'objet de contestations de la part du groupe visé. En effet, celui-ci a des difficultés à accepter que les mesures d'assainissement devraient réduire, voire abolir ce qui est perçu comme un „acquis“, alors que d'autres parties de la population s'en sortiraient „indemnes“.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers propose la détermination d'un objectif budgétaire d'après lequel les dépenses publiques seraient réduites de façon linéaire, hormis toutefois les dépenses d'investissement. Cette exception se fonde essentiellement sur deux arguments. Dans le cadre du présent projet de budget, les dépenses en capital subiront d'ores et déjà en 2013 une baisse de l'ordre de 9%, de manière à ce qu'elles constituent en quelque sorte la première „victime“ des paquets de

mesures de consolidation présentés par le Gouvernement. Deuxièmement, les investissements en améliorant par exemple les infrastructures de transport du pays contribueront au renforcement de la compétitivité et à l'augmentation du potentiel de croissance économique, même s'il faut concéder que l'ensemble des investissements n'est pas vital de ce point de vue.

La mise en œuvre d'une réduction linéaire des dépenses publiques témoignerait d'une solidarité nationale, alors qu'elle correspondrait à un effort collectif de la population au sens large pour rétablir l'équilibre des finances publiques. Ainsi, une pareille mesure toucherait tant les entreprises que les ménages, les actifs et les retraités, le secteur privé, de même que le secteur public.

Il semble évident qu'une telle réduction linéaire déclencherait logiquement une radiographie de l'ensemble des dépenses, de même qu'une remise en question des méthodes de travail et d'organisation. Ce „screening“ devrait avoir pour objectif de rechercher le potentiel d'économies dans les divers postes budgétaires en distinguant entre l'utile et le nécessaire, d'un côté, et les „nice to have“, de l'autre côté.

Ne se limitant pas à l'analyse des modalités de fonctionnement des administrations publiques, la radiographie devrait également englober les systèmes de subventions et de redistribution, donc les aides étatiques allouées aux entreprises et aux ménages. Les questions à poser devraient concerner la décision du maintien ou non de ces dispositifs et en cas de réponse affirmative, il y aurait lieu de réduire le volume de ces dépenses en recherchant par exemple une plus grande sélectivité, en garantissant de ce fait l'octroi des aides aux plus nécessiteux.

Le résultat de cette opération devrait se matérialiser sous forme d'un accroissement de l'efficacité des administrations publiques, de même qu'à travers des régimes d'aides étatiques plus ciblés et moins coûteux.

Le Gouvernement effectue un pilotage à vue et se montre réticent à implémenter des réformes structurelles

Des prises de décisions contradictoires les unes par rapport aux autres, une attitude plutôt attentiste en ce qui concerne les finances publiques se traduisant notamment par des tergiversations quant à l'opportunité de prendre des mesures de consolidation et quant au contenu de celles-ci montrent que le Gouvernement n'effectue en fin de compte qu'un pilotage à vue. Des exemples concrets illustrant cette politique ne manquent pas.

La décision d'abolir la contribution de crise est prise 7 mois après son entrée en vigueur. La mise en œuvre de l'accord salarial dans la fonction publique est reportée 9 mois après sa signature. A peine 1 semaine après sa présentation, les groupes parlementaires majoritaires annoncent des amendements au projet de budget de l'Etat.

De même, la politique économique sous-jacente aux mesures de consolidation est incohérente. Ainsi, les taux de la bonification d'impôt pour investissement sont augmentés en 2011 pour être revus à la baisse en 2013, alors que cet instrument devrait stimuler l'investissement privé. Enfin, l'introduction d'un impôt minimal pour les entreprises est contraire à une politique de promotion de l'esprit d'entreprise et de soutien des PME, en touchant de manière disproportionnée ces dernières.

La Chambre des Métiers s'oppose à l'instauration d'un impôt minimal, alors qu'il pénalise davantage des PME d'ores et déjà fragilisées par de piètres résultats financiers.

Le Gouvernement démontre une fois de plus sa réticence à vouloir mettre en œuvre des réformes structurelles, d'ailleurs recommandées à plusieurs reprises par le Conseil de l'Union européenne. Celles-ci devraient notamment être implémentées au niveau de l'assainissement des finances publiques, du financement à long terme du régime de pensions et de la formation des salaires.

Si des mesures ont été prises dans les prédits domaines, et même si elles vont dans la bonne direction, elles manquent toutefois largement de mordant pour être à la hauteur des défis. Le projet de loi ayant pour objet de modifier le régime des retraites en constitue un bon exemple. Cette „réforme“ n'aura pour effet que de repousser de quelques années le „mur des pensions“ sans véritablement s'attaquer à la pérennisation et à la soutenabilité du régime général, tout en laissant aux générations futures de se retrouver devant un niveau de dette excessif.

Dans le même contexte, la Chambre des Métiers rappelle l'urgence et l'importance d'une réforme profonde des marchés des biens et des services en simplifiant de fond en comble les procédures administratives, ce qui constituera un élément d'une politique de relance économique sans aucune incidence budgétaire.

De même, une réforme en profondeur du marché du travail par une flexibilisation accrue permettra de créer des emplois tout en générant des recettes fiscales supplémentaires et en déchargeant le Fonds pour l'Emploi.

Par conséquent, le Gouvernement ne respecte pas le principe de solidarité intergénérationnelle en pratiquant une politique du court terme sur le dos des générations futures.

Mettre en œuvre une politique de relance économique

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut entamer une politique de relance économique, notamment en simplifiant les procédures d'autorisation, une mesure sans incidence budgétaire. La table ronde annoncée par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation sera la chance ultime pour achever des progrès en la matière.

Ainsi, le potentiel du marché immobilier résidentiel pourrait être développé en éliminant certains freins du côté de l'offre de logements. C'est dans cette optique que la Chambre des Métiers a analysé les déterminants de la hausse des prix du logement et qu'elle propose des mesures destinées à mieux maîtriser l'évolution de ceux-ci, alors qu'une part croissante de la population éprouve des difficultés pour accéder à un logement décent. A ce niveau, l'aspect d'un renforcement de la compétitivité n'est pas à négliger, puisqu'une meilleure maîtrise des prix du logement réduira la pression sur les salaires.

La forte demande de logements est surtout imputable à l'augmentation très prononcée de la population, principalement sous l'effet de l'immigration. Dans une moindre mesure, elle s'explique également par la baisse de la taille moyenne des ménages et un environnement financier propice à l'investissement immobilier, notamment des taux d'intérêt historiquement bas.

D'après les projections du STATEC, le nombre de ménages, et partant la demande potentielle de logements, connaîtra une hausse de 82.000 unités à l'horizon 2030.

De l'autre côté, le potentiel foncier disponible pour l'habitat qui s'élève à 2.701 ha pourrait, s'il était pleinement exploité, se traduire en une offre de logements permettant d'y accueillir quelque 81.000 ménages.

Ces données relatives à l'offre et la demande potentielles de logements font ressortir que le problème ne se situe pas sur le plan du potentiel de terrains constructibles, mais au niveau d'une mise sur le marché insuffisante de ces terrains et d'une densité trop réduite des constructions!

Diverses analyses montrent que les prix immobiliers résidentiels augmentent en général plus rapidement que les revenus des ménages et les prix à la construction, ce qui explique les difficultés ressenties par une part croissante de la population pour accéder à un logement.

Une étude de la Banque Centrale du Luxembourg tendrait même à suggérer des signes de surévaluation persistants des prix de l'immobilier luxembourgeois et ce malgré le processus de normalisation entamé dans le sillage de la crise économique, même si ces résultats doivent être interprétés avec prudence.

L'analyse de la Chambre des Métiers montre pour sa part la corrélation entre l'évolution des prix immobiliers résidentiels et celle du solde migratoire.

Enfin, l'ensemble des études suggère que la hausse des prix du logement, alimentée avant tout par le renchérissement des terrains à bâtir, est due à une offre immobilière n'arrivant pas à suivre une demande très vigoureuse.

Mieux maîtriser les prix du logement en débloquant l'offre de terrains

Le goulot d'étranglement sur le plan de l'offre de logements se situe au niveau de procédures d'autorisation longues, complexes et onéreuses, et d'une disponibilité insuffisante de terrains.

De ce fait, il semble logique que le moyen le plus efficace pour parvenir à une meilleure maîtrise des prix réside dans une politique ayant pour objectif de soutenir et de débloquent l'offre de terrains.

Les propositions de la Chambre des Métiers concernent principalement 3 leviers:

- Agir sur les procédures d'autorisation
 - ♦ en simplifiant les procédures d'autorisation, notamment celles prévues par les législations concernant l'aménagement communal, la protection de la nature, les établissements classés et l'aménagement du territoire. Il importe de réduire de moitié les délais y afférents,

- ♦ en mieux coordonnant les procédures par la création d'une „Cellule de coordination de projets d'Urbanisme et d'Environnement“. Les travaux visant l'implémentation de celle-ci devraient être accélérés.
- Favoriser la mobilisation de terrains à bâtir à travers des
 - ♦ mesures volontaristes
 - augmenter la densité du bâti en relevant, dans les quartiers où il s'avère approprié, les coefficients d'utilisation maximale du sol. Cette mesure réduira l'incidence du prix des terrains dans les prix du logement,
 - mobiliser les „Baulücken“ à travers des projets initiés par les communes,
 - étendre les périmètres d'agglomération, l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir devant freiner l'évolution des prix du logement.
 - ♦ mesures coercitives
 - mettre en œuvre l'instrument de l'„obligation de construire“ par lequel le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis,
 - introduire les taxes communales sur la rétention de terrains et les logements inoccupés prévues par la loi dite „pacte logement“,
 - reclasser les terrains si leurs propriétaires s'opposent à une viabilisation de ceux-ci, un tel instrument étant prévu par le règlement grand-ducal concernant le contenu du PAG d'une commune.
- Repenser la politique de logement
 - ♦ Recadrer les aides individuelles au logement en introduisant des critères respectant les principes de sélectivité sociale et de développement durable
 - ♦ Recadrer l'action des promoteurs publics en poursuivant les pistes suivantes:
 - réorienter la politique des promoteurs publics vers la seule construction de logements locatifs,
 - introduire une définition précise du logement à coût modéré, afin de délimiter clairement le champ d'action des promoteurs publics de celui des entreprises privées,
 - introduire un cahier de charges standardisé pour la construction de logements à coût modéré, la standardisation des immeubles permettant de réduire les coûts de construction,
 - revoir les règles d'attribution extrêmement généreuses, notamment en ce qui concerne la surface habitable et le nombre de pièces.

*

1. RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE

A la mi-décembre 2011 est entré en vigueur un paquet de mesures, désigné de „six-pack“. Il s'agit de six dispositions législatives destinées à renforcer la gouvernance économique dans l'Union Européenne (UE).

L'objectif de ce cadre légal est de resserrer la discipline budgétaire dans les Etats membres et d'élargir la surveillance de leur politique économique au niveau de l'Union dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Il doit être interprété comme une réponse de l'Union européenne à la crise dans la gouvernance économique en partant du constat que les instruments existants n'ont pas permis de réduire de manière satisfaisante le niveau d'endettement public et qu'ils ont répondu de façon insuffisante aux déséquilibres macroéconomiques. Ces nouvelles dispositions mettent en oeuvre les recommandations d'un groupe de travail qui a conclu que l'union monétaire de l'UE ne sera pas en mesure de fonctionner correctement à long terme si la coordination économique n'est pas renforcée. En effet, la crise de 2008 a fait apparaître qu'en période de conjoncture économique favorable, les Etats membres n'avaient pas respecté les mesures préconisées par le pacte de stabilité et de croissance et qu'ils ne disposaient pas d'une marge de manoeuvre budgétaire suffisante pour lutter contre la récession économique. Les déficits publics ont augmenté pour finalement atteindre des niveaux qui n'étaient plus soutenables. Pour les autorités européennes, il est devenu évident qu'il fallait trouver un

mécanisme mettant l'accent sur les politiques budgétaires, mais incluant également la gestion des déséquilibres macroéconomiques et les problèmes de compétitivité y afférents. Un des principaux enseignements de la crise est effectivement que des déséquilibres qui comportent d'importants risques financiers (un marché immobilier en surchauffe, par exemple) peuvent se former dans le secteur privé en dépit d'une politique fiscale „saine“.

1.1. Pacte de stabilité et sanctions financières

Les trois premiers textes du six-pack cherchent à améliorer le pacte de stabilité et de croissance et de renforcer les sanctions inhérentes à ce pacte. Les dispositions prévues, incitent les Etats membres à contenir leur déficit public en dessous de 3% du PIB, et ceux dont la dette dépasse 60% du PIB à prendre des mesures pour la réduire. La dette publique peut désormais faire l'objet d'une procédure de déficit excessif.

Concernant le volet préventif du dispositif, celui-ci incite particulièrement les Etats membres à atteindre leurs objectifs à moyen terme, en introduisant un critère sur les dépenses. Cela signifie que l'augmentation annuelle des dépenses ne doit pas dépasser un taux de référence pour la croissance du PIB à moyen terme. L'objectif consiste à faire en sorte que les recettes exceptionnelles ne soient pas dépensées, mais consacrées à la réduction de la dette. Lorsqu'un Etat membre n'atteint pas ses objectifs à moyen terme, un écart important de l'évolution des dépenses par rapport à la trajectoire d'augmentation des dépenses de référence pourrait entraîner des sanctions. Toutefois, il ne contraint pas le niveau de dépense publique tant qu'il est financé de façon efficace.

Avec le nouveau volet correctif, qui porte sur la procédure des déficits excessifs, l'accent sera davantage mis sur le critère relatif à la dette énoncé dans le pacte de stabilité et de croissance. Les Etats membres dont la dette excède 60% du PIB (valeur de référence de l'UE pour la dette) sont tenus de prendre des mesures pour réduire leur dette à un rythme prédéfini, même si leur déficit est inférieur à 3% du PIB (valeur de référence de l'UE pour le déficit).

Un critère numérique est introduit afin de déterminer si le ratio de la dette se rapproche du seuil de 60% du PIB à un rythme satisfaisant.

Toutefois, la décision de soumettre un pays à la procédure concernant les déficits excessifs ne serait pas fondée uniquement sur le critère numérique, mais elle tiendrait également compte d'autres facteurs pertinents, notamment les passifs implicites liés au niveau d'endettement du secteur privé et le coût du vieillissement.

En vue de renforcer ce volet correctif, une série de sanctions financières est introduite pour les Etats membres de la zone euro; ces sanctions s'appliqueront plus tôt dans la procédure concernant les déficits excessifs, et de manière progressive. Un dépôt ne portant pas intérêt, équivalant à 0,2% du PIB, pourrait être imposé. Si la recommandation du Conseil demandant de corriger le déficit n'est pas respectée, une amende sera imposée. Si le non-respect devait se poursuivre, la sanction serait augmentée, conformément aux dispositions en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance.

Afin de déclencher la sanction de façon plus automatique, la règle de la majorité inversée est introduite, en vertu de laquelle la proposition de la Commission européenne d'imposer un dépôt ou une amende est considérée comme adoptée sauf si elle est rejetée par le Conseil à la majorité qualifiée. En outre, ce dernier devra se justifier de ce rejet devant le Parlement européen, dans le cadre du dialogue économique.

Dans la mesure où la plupart des Etats membres sont déjà en procédure de déficit excessif et doivent donc se conformer à des procédures d'assainissement budgétaire, une période de transition est prévue dans les textes adoptés afin de laisser aux Etats membres en procédure de déficit excessif trois ans pour respecter la règle concernant la dette à partir du moment où ils auront corrigé leur déficit excessif.

1.2. Création de la procédure de déséquilibre macroéconomique

Une autre modification remarquable apportée par le paquet législatif est l'introduction d'une nouvelle procédure de déséquilibres excessifs qui vise à éviter des divergences dommageables en termes de compétitivité, de déficit extérieur courant, des bulles d'actifs ou d'autres déséquilibres macroéconomiques.

Le point de départ du nouveau cadre sera un mécanisme d'alerte permettant la détection rapide de déséquilibres. En effet, l'objectif de ce nouveau mécanisme de surveillance et de correction est d'identifier et de corriger les problèmes plus tôt qu'auparavant grâce à cette nouvelle procédure. Dans les cas les plus graves, le volet correctif permet d'ouvrir une procédure de déséquilibre excessif dans laquelle l'Etat membre concerné doit soumettre un plan d'action correctif assorti d'un calendrier clair et de dates butoir pour mettre en oeuvre des actions.

Pour les Etats membres de la zone euro, un nouveau régime de mise en oeuvre est établi qui prévoit une approche en deux étapes. Un dépôt portant intérêt peut être imposé après un manquement dans l'obligation de se conformer aux actions correctives recommandées. En cas d'un deuxième manquement, le dépôt portant intérêt peut être transformé en amende pouvant aller jusqu'à 0,1% du PIB.

La procédure comprend plusieurs étapes, dont la première réside dans l'examen périodique d'un ensemble de 10 indicateurs statistiques qui couvrent des domaines connus pour être les principales sources de déséquilibre macroéconomique. Lors de cette analyse, il sera vérifié que la valeur des différents indicateurs ne dépasse pas un certain seuil jugé critique pour la sauvegarde de la stabilité macroéconomique. Les seuils sont déterminés comme étant les valeurs correspondant au 1er quartile (respectivement 3ème quartile) de la variable étudiée, ces valeurs étant calculées sur base des données historiques de l'ensemble des pays appartenant à l'Union européenne. Le dépassement de ces seuils n'entraîne aucune sanction immédiate à l'égard du pays „fautif“ mais peut déclencher le début de la seconde étape, à savoir un examen plus approfondi des risques d'instabilité macroéconomique en y incluant une analyse de type plus qualitatif. A la suite de cet examen, s'il s'avère que de trop grands risques pour la stabilité économique sont identifiés, des recommandations de mesures correctives sont adressées au pays en question et une procédure d'évaluation de ces mesures est prévue ultérieurement.

Résultats du tableau de bord, année 2010

| Année 2010 | Déséquilibre externe et compétitivité | | | | | Déséquilibre interne | | | | | |
|------------|---|----------------------------|--|---|--|--|---|-------------------------------|----------------------------|------------------------------------|--|
| | balance courante (moy. 3 ans, % PIB) | Pos. Ext. Nette (% PIB) | Taux de ch. Ej. Réel (var. 3 ans, %) | Parts de m. export. (var. 5 ans, %) | Coûts unit. Du trav. (var. 3 ans, %) | Prix immob. Réels (var. 1 an, %) | Nouveaux créd. au sect. privé (% PIB) | Dettes sect. Privé (% PIB) | Dettes publique (% PIB) | Taux de chômage (moy. 3 ans) | |
| Seuil | -4,6% | -35% | +/- 5% & +/- 11% | -6% | +9% & +12% | +6% | 15% | 160% | 60% | 10% | |
| BE | -0,6 | 77,8 | 1,3 | -15,4 | 8,5 | 0,4 | 13,1 | 233,0 | 96,0 | 7,7 | |
| BG | -11,1 | -97,7 | 10,4 | 15,8 | 27,8 | -11,1 | -0,2 | 169,0 | 16,0 | 7,5 | |
| CZ | -2,5 | -49,0 | 12,7 | 12,3 | 5,1 | -3,4 | 1,7 | 77,0 | 38,0 | 6,1 | |
| DK | 3,9 | 10,3 | 0,9 | -15,3 | 11,0 | 0,5 | 5,8 | 244,0 | 43,0 | 5,6 | |
| DE | 5,9 | 38,4 | -2,9 | -8,3 | 6,6 | -1,0 | 3,1 | 128,0 | 83,0 | 7,5 | |
| EE | -0,8 | -72,8 | 5,9 | -0,9 | 9,3 | -2,1 | -8,6 | 176,0 | 7,0 | 12,0 | |
| IE | -2,7 | -90,9 | -5,0 | -12,8 | -2,3 | -10,5 | -4,5 | 341,0 | 93,0 | 10,6 | |
| EL | -12,1 | -92,5 | 3,9 | -20,0 | 12,8 | -6,8 | -0,7 | 124,0 | 145,0 | 9,9 | |
| ES | -6,5 | -89,5 | 0,6 | -11,6 | 3,3 | -3,8 | 1,4 | 227,0 | 61,0 | 16,5 | |
| FR | -1,7 | -10,0 | -1,4 | -19,4 | 7,2 | 5,1 | 2,4 | 160,0 | 82,0 | 9,0 | |
| IT | -2,8 | -23,9 | -1,0 | -19,0 | 7,8 | -1,4 | 3,6 | 126,0 | 118,0 | 7,6 | |
| CY | -12,1 | -43,4 | 0,8 | -19,4 | 7,2 | -6,6 | 30,5 | 289,0 | 62,0 | 5,1 | |
| LV | -0,5 | -80,2 | 8,5 | 14,0 | -0,1 | -3,9 | -8,8 | 141,0 | 45,0 | 14,3 | |
| LT | -2,3 | -55,9 | 9,1 | 13,9 | 0,8 | -8,7 | -5,3 | 81,0 | 38,0 | 12,5 | |
| LU | 6,4 | 96,5 | 1,9 | 3,2 | 17,3 | 3,0 | -41,8 | 254,0 | 19,0 | 4,9 | |
| HU | -2,1 | -112,5 | -0,5 | 1,4 | 3,9 | -6,7 | -18,7 | 155,0 | 91,0 | 9,7 | |
| MT | -5,4 | 9,2 | -0,6 | 6,9 | 7,7 | -1,6 | 6,9 | 212,0 | 69,0 | 6,6 | |
| NL | 5,0 | 28,0 | -1,0 | -8,1 | 7,4 | -3,0 | -0,7 | 223,0 | 63,0 | 3,8 | |
| AT | 3,5 | -9,8 | -1,3 | -14,8 | 8,9 | -1,5 | 6,4 | 166,0 | 72,0 | 4,3 | |
| PL | -5,0 | -64,0 | -0,5 | 20,1 | 12,3 | -6,1 | 3,8 | 74,0 | 55,0 | 8,3 | |
| PT | -11,2 | -107,5 | -2,4 | -8,6 | 5,1 | 0,1 | 3,3 | 249,0 | 93,0 | 10,4 | |
| RO | -6,6 | -64,2 | -10,4 | 21,4 | 22,1 | -12,1 | 1,7 | 78,0 | 31,0 | 6,6 | |
| SI | -3,0 | -35,7 | 2,3 | -5,9 | 15,7 | 0,7 | 1,8 | 129,0 | 39,0 | 5,9 | |
| SK | -4,1 | -66,2 | 12,1 | 32,6 | 10,1 | -4,9 | 3,3 | 69,0 | 41,0 | 12,0 | |
| FI | 2,1 | 9,9 | 0,3 | -18,7 | 12,3 | 6,8 | 6,8 | 178,0 | 48,0 | 7,7 | |
| SE | 7,5 | -6,7 | -2,5 | -11,1 | 6,0 | 6,3 | 2,6 | 237,0 | 40,0 | 7,6 | |
| UK | -2,1 | -23,8 | -19,7 | -24,3 | 11,3 | 3,4 | 3,3 | 212,0 | 80,0 | 7,0 | |

La Chambre des Métiers salue la mise en place du tableau de bord dans le cadre de la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques, en ce sens qu'elle devrait favoriser à l'avenir la détection plus précoce et plus efficace de tels déséquilibres.

D'après elle, les résultats permettent d'identifier et de suivre l'évolution de quelques problèmes structurels que rencontre l'économie luxembourgeoise. Ainsi, l'évolution des coûts salariaux unitaires (CSU) montre la perte de compétitivité-coût du Grand-Duché.

De l'avis de la Chambre des Métiers, un certain nombre d'indicateurs du tableau de bord ne sont toutefois pas adaptés au contexte national.

A titre d'illustration, les bons résultats au niveau de l'indicateur de la balance commerciale sont entièrement imputables à l'exportation de services et masquent des problèmes structurels au niveau des échanges de biens. De ce fait, il faudrait également prendre en considération l'évolution de la balance des biens. Or, celle-ci se détériore de façon continue, traduisant ainsi le processus de désindustrialisation rampant du pays.

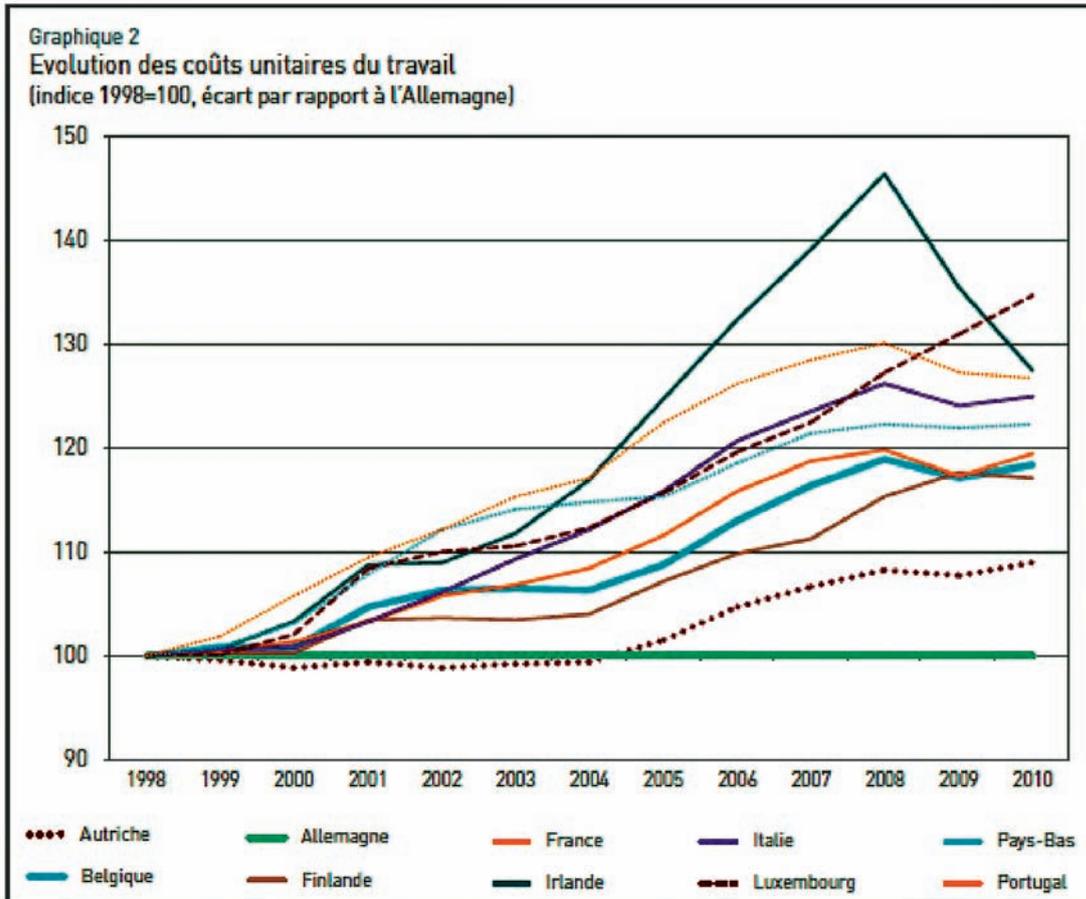
Le critère de la dette publique en % du PIB fait de toute façon partie intégrante d'autres cadres de surveillance (EDP). De surcroît, cette définition de la dette ne tient pas compte des engagements futurs liés au financement de la sécurité sociale, et donc de la dette implicite, alors que le phénomène du vieillissement aura des conséquences particulièrement néfastes sur le régime luxembourgeois.

En ce qui concerne les CSU, la Chambre des Métiers partage le point de vue de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) qui remarque ce qui suit:

„Le Luxembourg a largement dépassé le seuil calculé en 2009 et 2010 (avec un chiffre supérieur à 17%), mais ce n'était pas du tout le cas lors de la période allant de 2004 à 2007 alors qu'il est de notoriété publique qu'au cours de la dernière décennie les coûts unitaires du travail y ont augmenté plus vite que chez ses principaux partenaires, handicapant la compétitivité domestique. Afin de mieux rendre compte de cette perte de compétitivité, les écarts cumulés des CSU sur plus longue période, par exemple sur 10 ans, pourrait s'avérer être un bon complément d'information¹. Néanmoins, il apparaît que sur une si longue période les valeurs calculées pour l'économie luxembourgeoise n'atteignent en aucun cas le seuil déterminé sur base du critère habituel (3ème quartile). La raison en est toute simple: l'échantillon contient de nombreuses économies ayant connu un phénomène de rattrapage en termes nominaux au cours de la dernière décennie, en particulier celles ayant adhéré le plus tardivement à l'Union européenne. Dès lors, la procédure la plus pertinente pour comparer l'évolution des coûts devrait être de ne considérer que les principaux pays de la zone euro, auquel cas la dégradation de la compétitivité domestique deviendrait très apparente. Ainsi, le graphique 2 permet de visualiser la dégradation de la compétitivité luxembourgeoise accumulée depuis 1998 par rapport à l'Allemagne. Il y apparaît clairement que l'économie luxembourgeoise est, parmi les économies faisant partie de l'Union monétaire depuis sa création, celle dont les coûts unitaires du travail ont globalement le plus dérivé.“²

1 Note de la Chambre des Métiers: le tableau des 10 indicateurs ne tient compte que de la variation des CSU sur une période de 3 ans.

2 BCL; Bulletin 2012 1; p. 31



Au niveau de la dette du secteur privé, son niveau élevé au Luxembourg s'explique selon la BCL par le fait que certaines entreprises industrielles de taille importante réalisent au Grand-Duché des opérations d'emprunts/prêts pour le groupe dont elles font partie et redistribuent les fonds ainsi récoltés à leurs filiales à travers le monde.

Comme la liste des indicateurs du tableau de bord est évolutive, la Chambre des Métiers estime que le Gouvernement luxembourgeois devrait intervenir pour y intégrer des variables qui soient plus pertinentes pour le Luxembourg.

1.3. Lien entre le „six pack“ et le semestre européen

Pour la première fois, les nouveaux outils de surveillance convenus dans le cadre du „six pack“ seront aussi utilisés dans le cadre du semestre européen. Ce semestre sera une occasion à la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence, ainsi que des programmes de réformes nationaux. Ces derniers sont élaborés conformément aux grandes orientations de la politique économique de l'Union. A ce titre, le Conseil, sur la base de recommandations de la Commission, adresse des recommandations aux Etats membres. Ces derniers devront en tenir compte pour l'élaboration de leur programme et avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux.

Les budgets devraient investir dans des secteurs qui contribuent à la croissance: l'éducation, la recherche, l'innovation, l'énergie, ou bien dans les agences pour l'emploi et des politiques actives sur le marché du travail. Un autre volet sur lequel la Commission insiste est la réforme des systèmes de pensions, „dans le respect des traditions nationales du dialogue social“, avec l'idée de créer un équilibre entre l'âge de départ à la retraite et l'espérance de vie, de dissuader d'un départ précoce à la retraite, de soutenir des durées de vie de travail plus longues, de mettre l'âge de départ à la retraite des hommes et des femmes au même niveau et de soutenir la création de formes d'épargne privée qui viendraient renforcer les revenus des pensions. Les systèmes de santé devraient être réformés sur base de l'efficacité des coûts et de la durabilité.

Lors du sommet des 8 et 9 décembre 2011, les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont entendus sur un nouveau pacte budgétaire. Ils se sont engagés à „mettre en place une nouvelle règle budgétaire“, selon laquelle:

- Les budgets des administrations publiques sont à l'équilibre ou en excédent, un principe réputé respecté si, d'une manière générale, le déficit structurel annuel n'excède pas 0,5% du PIB nominal.
- Cette règle sera également introduite dans les systèmes juridiques nationaux des Etats membres au niveau constitutionnel ou équivalent. La règle prévoira un mécanisme de correction automatique qui sera déclenché si un écart est constaté.

Après avoir situé le contexte de la nouvelle gouvernance économique au niveau de l'UE, il semble opportun d'analyser l'évolution des finances publiques dans un environnement toujours marqué par la crise.

1.4. Dégradation notable de la situation économique depuis le début de la crise

L'indicateur qui traduit le mieux la morosité de la situation économique actuelle est l'évolution du PIB. Ainsi, on peut affirmer que le Luxembourg est en panne de croissance, alors que le PIB n'a même pas encore atteint le niveau d'avant-crise de 2007. Pour l'année 2012 le STATEC table sur une stagnation de l'économie, alors que pour 2013 les prévisions de croissance ont été révisées à la baisse de 1,7% à 0,7%.

Comme le montreront les chapitres suivants, la tendance des finances publiques ne s'améliore pas. Malgré les mesures de consolidation décidées par le Gouvernement des déficits élevés persistent, la récurrence des besoins de financement impliquant une hausse progressive de la dette publique.

La compétitivité de l'économie nationale pour sa part continue de se dégrader. Au Luxembourg, la baisse de la productivité a été beaucoup plus importante que dans les autres pays de la zone euro. Pire encore, alors que la productivité est revenue aux niveaux d'avant-crise au courant de 2010-2011 dans les autres pays européens, le Luxembourg se retrouve à un niveau de productivité plus faible qu'en 2007³. C'est ainsi que la hausse des coûts salariaux mène inévitablement à une envolée des coûts salariaux unitaires. Il semble plus qu'évident que ce processus ne contribuera guère à un prompt rétablissement de l'économie du Grand-Duché, même en ne tenant pas compte des incertitudes planant sur l'économie mondiale.

Par ailleurs, le chômage poursuit sa progression tendancielle, atteignant désormais 6,1%. Cette hausse structurelle ne reste évidemment pas sans conséquence sur le budget de l'Etat qui prévoit des dépenses de plus en plus importantes à cet égard. Signalons que les dépenses du seul Fonds pour l'emploi se chiffrent, d'après les prévisions, à 683 millions d'euros en 2013.

*

2. LES FINANCES PUBLIQUES SE TROUVENT SUR UNE TRAJECTOIRE PREOCCUPANTE

Au vu des données disponibles, il est clair que la crise a fragilisé la situation des finances publiques, de sorte que le Luxembourg est confronté à une série de défis à caractère structurel:

- la diminution de la croissance économique potentielle qui s'est produite dans le sillage de la crise économique et financière implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques;
- en outre, le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers font que les recettes publiques sont sujettes à une très forte volatilité;
- les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante de celles-ci est caractérisée par une croissance „autonome“ et indépendante de l'évolution du cycle économique.

³ Source: Economie et Statistiques n° 60; Working papers du STATEC

Selon la Chambre des Métiers les finances publiques seront, sur la toile de fond des défis précités, soumises à rude épreuve dans les années à venir et il faudra dès à présent préparer le pays à une période difficile. En effet, d'après elle, les risques se situent à plusieurs niveaux.

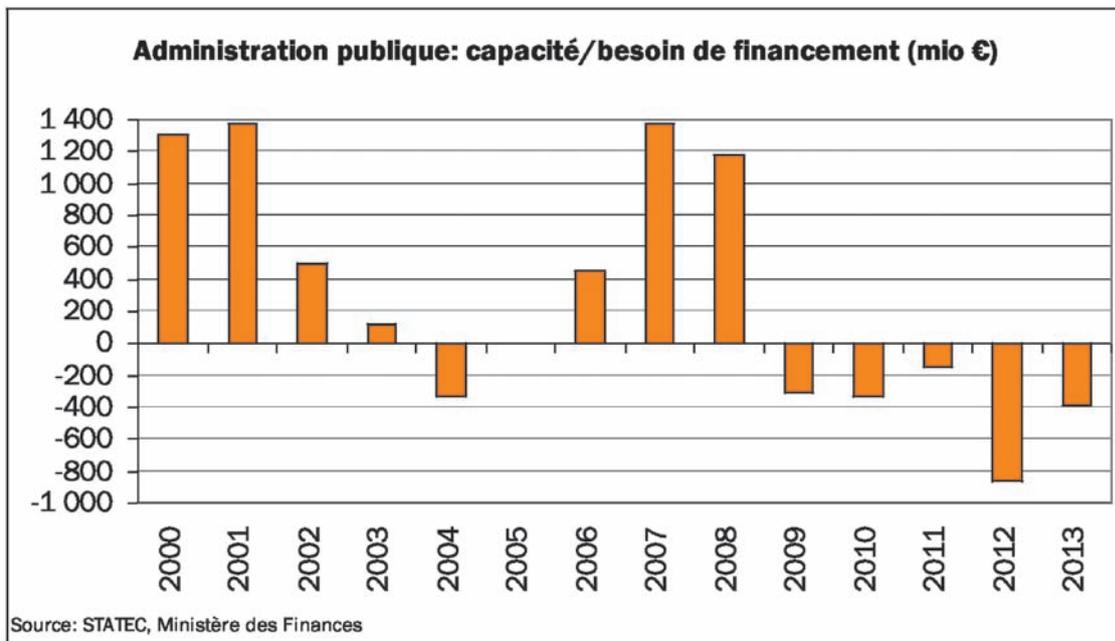
Tout d'abord, les problèmes liés à la crise de la dette souveraine ne seront pas solutionnés à court terme et continueront à peser sur l'économie européenne, voire mondiale.

Ensuite, la crise financière a, à juste titre, engendré une régulation plus poussée du secteur financier et un renforcement de sa surveillance. Cette évolution contribuera toutefois à des rendements inférieurs à ceux d'avant la crise.

Enfin, le phénomène du vieillissement de la population impactera d'autant plus lourdement le Luxembourg que son régime de pension est très généreux comparé à celui des autres pays développés.

2.1. Les finances publiques en phase de dégradation continue

Pour pouvoir apprécier la tendance des finances publiques, il faut analyser leur évolution à plus long terme.



Depuis le début du millénaire, on constate une dégradation tendancielle du solde de l'administration publique. Après avoir atteint un surplus de recettes d'environ 1,4 milliard d'euros en 2001, l'excédent diminue jusqu'à se transformer en déficit en 2004. La raison essentielle réside dans l'éclatement de la bulle Internet et de son impact négatif sur l'économie luxembourgeoise; le ralentissement économique a eu un effet défavorable sur les recettes publiques. Les années d'après, surtout les années 2006-2008, se caractérisant par une situation conjoncturelle plus favorable, se démarquent à nouveau par des excédents au niveau de l'administration publique. Finalement, les exercices 2009-2011 en subissant les conséquences de la crise économique affichent au niveau des finances publiques des déficits se situant en 140 et 331 mio d'euros. En 2012, on assiste à une forte aggravation du déficit qui atteint 866 mio d'euros du fait d'une nouvelle détérioration économique, conduisant à une sous-estimation des dépenses et une surestimation des recettes au titre de ce même exercice. Malgré les mesures de consolidation annoncées, le déficit s'élèverait toujours à 383 mio d'euros en 2013.

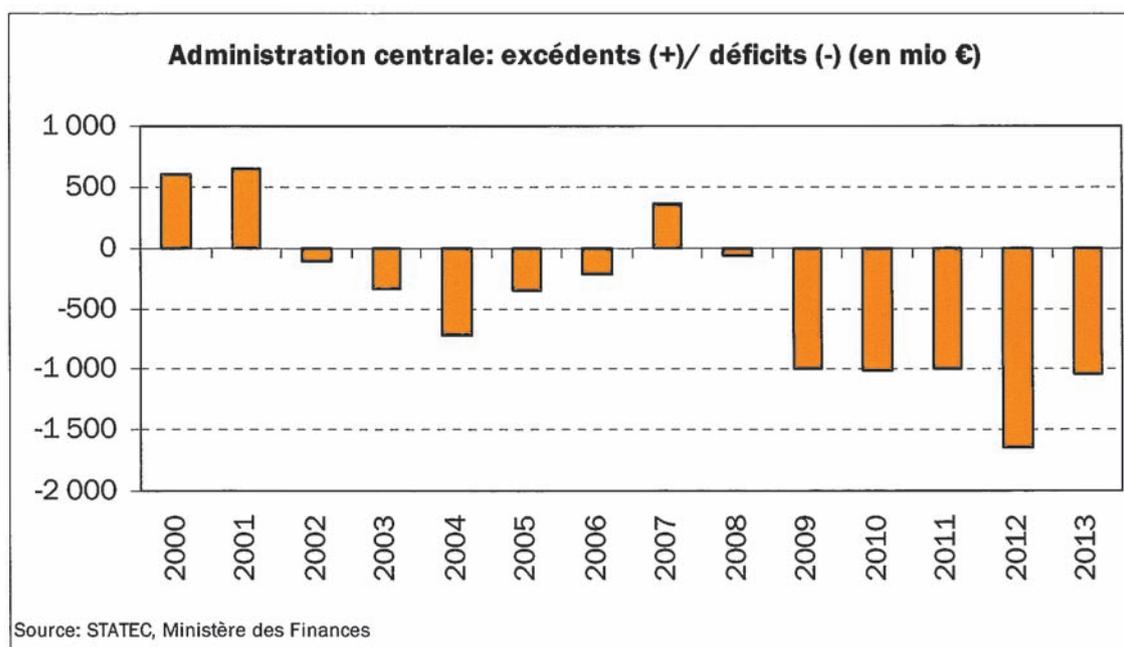
Evolution des finances publiques

En millions

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012* | 2013 |
|--------------------------------|---------------|------------|--------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Administration publique | -332,8 | 6,0 | 453,9 | 1.382,2 | 1.191,6 | -276,9 | -331,4 | -140,4 | -865,9 | -382,9 |
| Administration centrale | -713,9 | -359,7 | -219,1 | 355,9 | -59,9 | -958,7 | -1.015,1 | -997,2 | -1.648,1 | -1.041,3 |
| Administrations locales | -24,8 | -88,2 | 71,3 | 138,7 | 169,8 | -49,0 | 56,5 | 31,0 | 23,2 | 11,2 |
| Sécurité sociale | 405,9 | 453,9 | 601,7 | 887,6 | 1.081,8 | 730,9 | 627,2 | 825,9 | 759,0 | 647,2 |

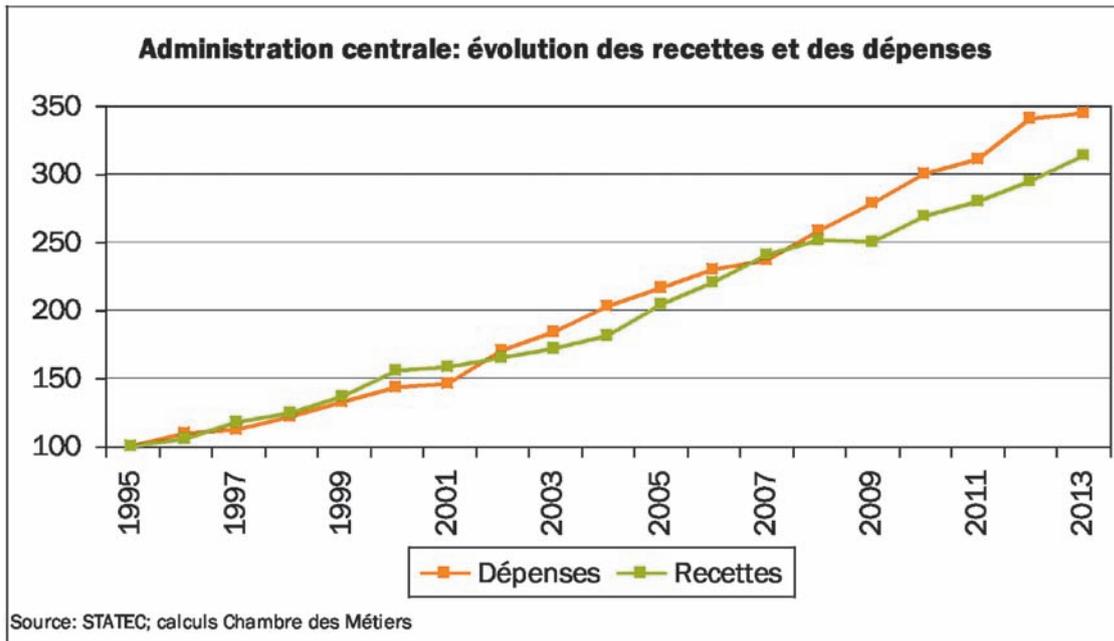
Note: * Compte prévisionnel.

Le solde de l'administration publique représentant en quelque sorte le solde consolidé de l'administration centrale, de la sécurité sociale et des administrations locales, il semble intéressant d'identifier les origines du déficit des dernières années.



En se concentrant sur le solde de l'administration centrale, on constate que depuis l'année 2000 seulement 3 exercices affichent un excédent, alors que 11 accusent un déficit. Le besoin de financement des années 2009-2011 atteint l'ordre de grandeur d'un milliard d'euros. Pour les exercices 2012 et 2013 le déficit devrait se situer à respectivement 1,6 mia et 1 mia d'euros.

Si le large dépassement des recettes par les dépenses peut pour l'exercice 2009 être expliqué par la mise en œuvre d'une politique anticyclique, en maintenant le niveau des dépenses publiques à un niveau élevé pour soutenir l'économie, le déficit demeure dans les mêmes parages pour les années d'après, et s'accroît même en dépit des mesures de consolidation décidées en 2010 et 2012.



Le graphique reproduit ci-avant montre que jusqu'en 2002, les dépenses publiques évoluaient en phase avec les recettes publiques. Depuis cette année, et mis à part l'exercice 2007, ceci n'est plus le cas, les dépenses augmentant à un rythme supérieur à celui des recettes. Pour la Chambre des Métiers, il est clair que depuis une décennie les finances publiques, en l'occurrence l'administration centrale, se caractérisent par un déficit structurel. La crise économique s'annonçant en 2008 n'a fait qu'amplifier le mouvement.

Administration centrale (mio euros)

| | <i>2012 Budget</i> | <i>2012 Prévisions</i> | <i>Variation en mio</i> |
|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
| Dépenses totales | 13.740 | 13.975 | 236 |
| Recettes totales | 12.596 | 12.327 | -269 |
| Besoin de financement | -1.143 | -1.648 | -505 |

Source: Ministère des Finances

Le tableau ci-dessus montre que le déficit de l'exercice 2012 a été sous-estimé de 505 millions d'euros. En effet, par rapport au budget les dépenses avaient été sous-estimées de 236 mio d'euros et les recettes surestimées de 269 mio d'euros.

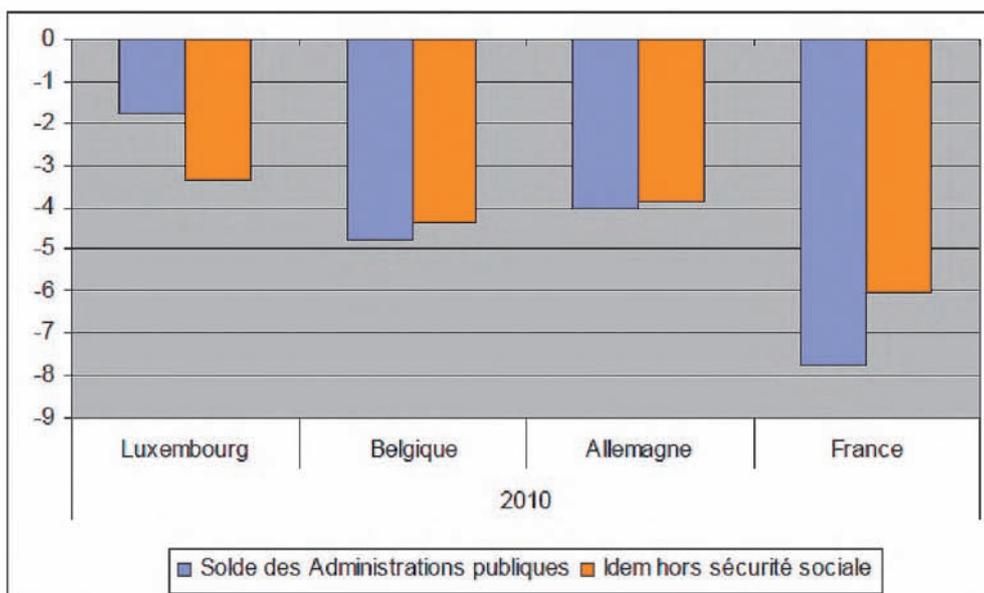
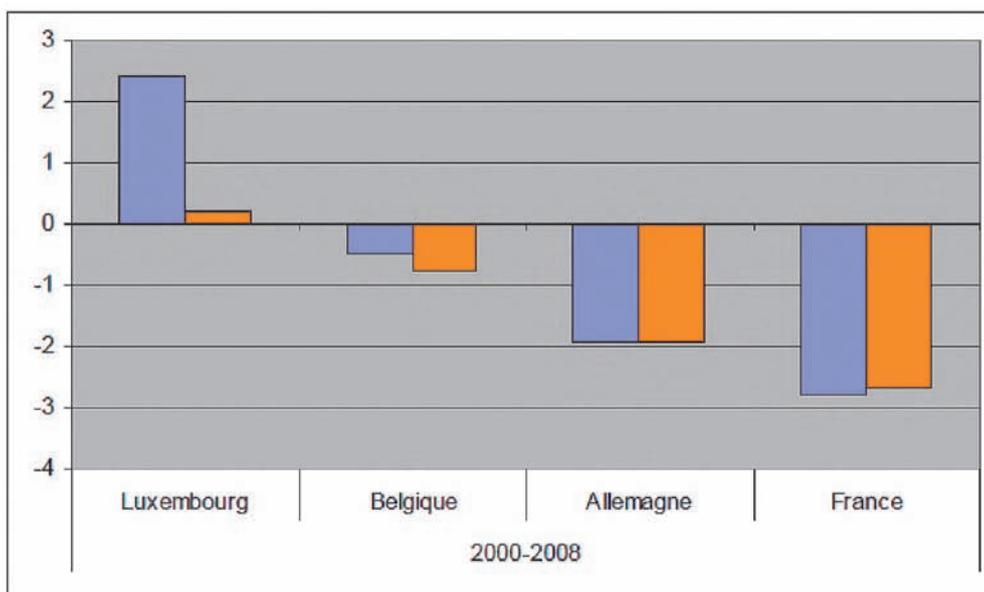
Le solde de l'administration de la sécurité sociale présente dans l'état actuel des choses de plantureux excédents, qui ne sont pas appelés à durer et devraient même à l'avenir laisser la place à de substantiels déficits. Selon le présent projet de budget, l'excédent de la sécurité sociale luxembourgeoise atteindrait 1,4% du PIB en 2013. Or, ce surplus est de nature virtuelle, car il résulte quasi intégralement du décalage entre d'une part les cotisations alimentées par les frontaliers (environ 40% du total des cotisations de pension) et d'autre part les dépenses de pension induites par des non-résidents (20% des dépenses du régime général de pension). Ce décalage est bien entendu appelé à s'atténuer au fil du temps, comme en témoigne d'ailleurs l'accroissement observé au cours des années récentes de la part des transferts de pensions à l'étranger, qui est passée de 14% en 1995 et 16% en 2000 à 20% en 2008 selon l'IGSS. Il en résultera inévitablement une „fonte“ des excédents, qui ne sera que le prélude à l'apparition de significatifs déficits de la sécurité sociale.⁴ La Chambre des Métiers voudrait souligner le fait

⁴ Source: BCL; Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011

qu'entre 2008 et 2013 l'excédent diminue d'environ 1,1 milliard d'euros à quelque 650 millions d'euros, soit une baisse de 40% !

La BCL montre que pour l'exercice 2010, le solde global des administrations publiques demeure certes significativement plus favorable qu'en Belgique, en Allemagne ou en France. Cependant, le solde équivalent hors sécurité sociale, qui est le meilleur révélateur de la situation budgétaire intrinsèque sur un plan luxembourgeois, est désormais à peine plus favorable que dans deux des pays voisins, à savoir la Belgique et l'Allemagne.

Evolution des soldes des Administrations publiques avec et hors sécurité sociale (en % du PIB)

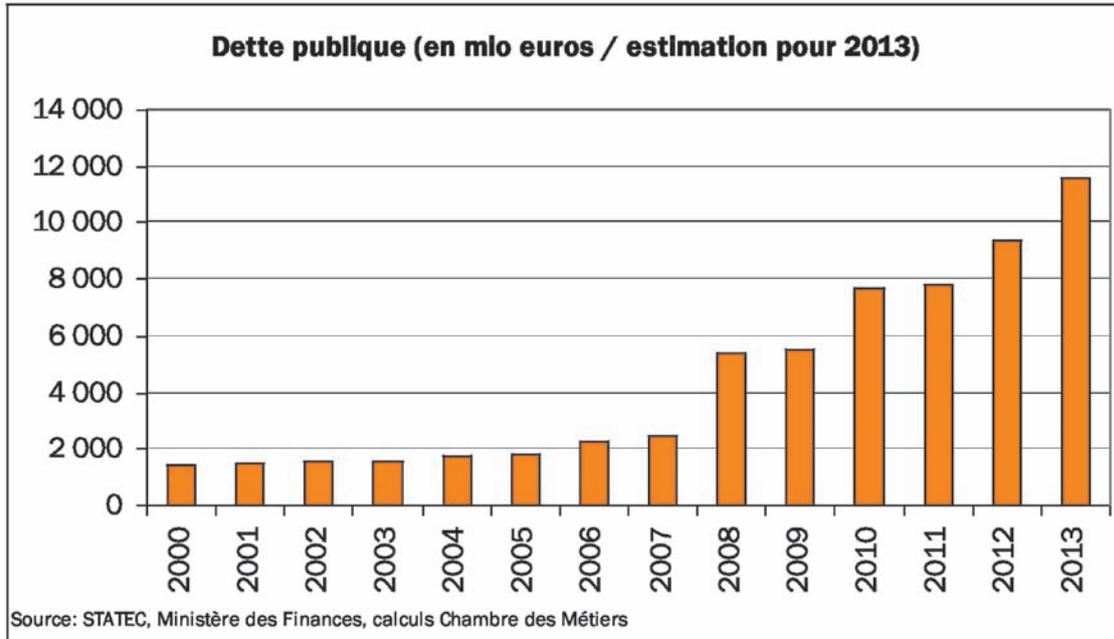


Sources: Eurostat (Notifications EDP d'octobre 2010), Statec.

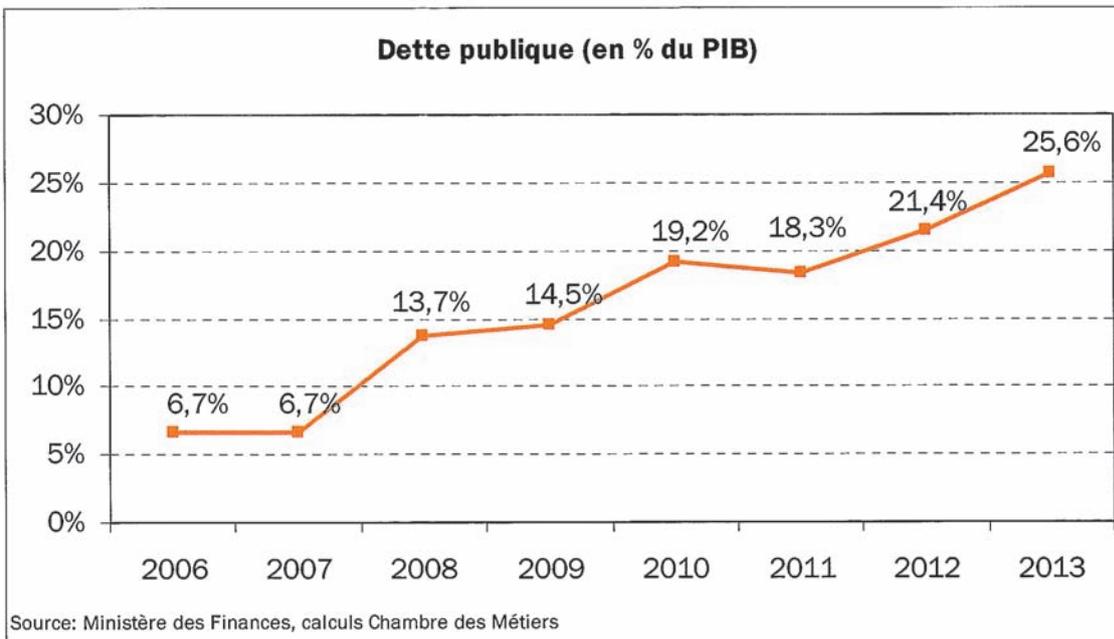
Ce résultat est emblématique de la perte graduelle, par le Luxembourg, de ce gage de stabilité que constituent des finances publiques saines.

Le solde des administrations locales est, comparé à ceux de l'administration centrale et de la sécurité sociale, sans grande incidence sur le déficit au niveau de l'administration publique.

La réalisation quasi continue de déficits au niveau de l'administration publique au cours des dernières années a pour conséquence une augmentation de la dette publique, le pays ne disposant pas des réserves budgétaires nécessaires à leur financement.



Jusqu'en 2005 la dette publique se situait en dessous de 2 mia d'euros. Cette barre a été dépassée en 2006 et la dette atteignait le montant d'environ 2,5 mia d'euros en 2007. Avec les premiers signes de crise économique et la nécessité d'émettre des emprunts pour stabiliser le secteur financier, elle a plus que doublé en 2008 pour se monter à 5,4 mia d'euros. L'absence de reprise économique couplée à une hausse importante des dépenses publiques l'a fait croître jusqu'à 9,4 mia d'euros en 2012.



Le graphique reproduit ci-avant démontre très bien le dérapage de la dette qui jusqu'en 2007 se situait entre 6% et 7% du PIB, alors qu'elle évoluait en phase avec la croissance économique. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la dette monte à 14% en 2008 pour atteindre 26% en 2013. Par conséquent, le Gouvernement ne tient pas son engagement pris en 2011 de maintenir l'endettement en % du PIB à un niveau inférieur à 25%⁵.

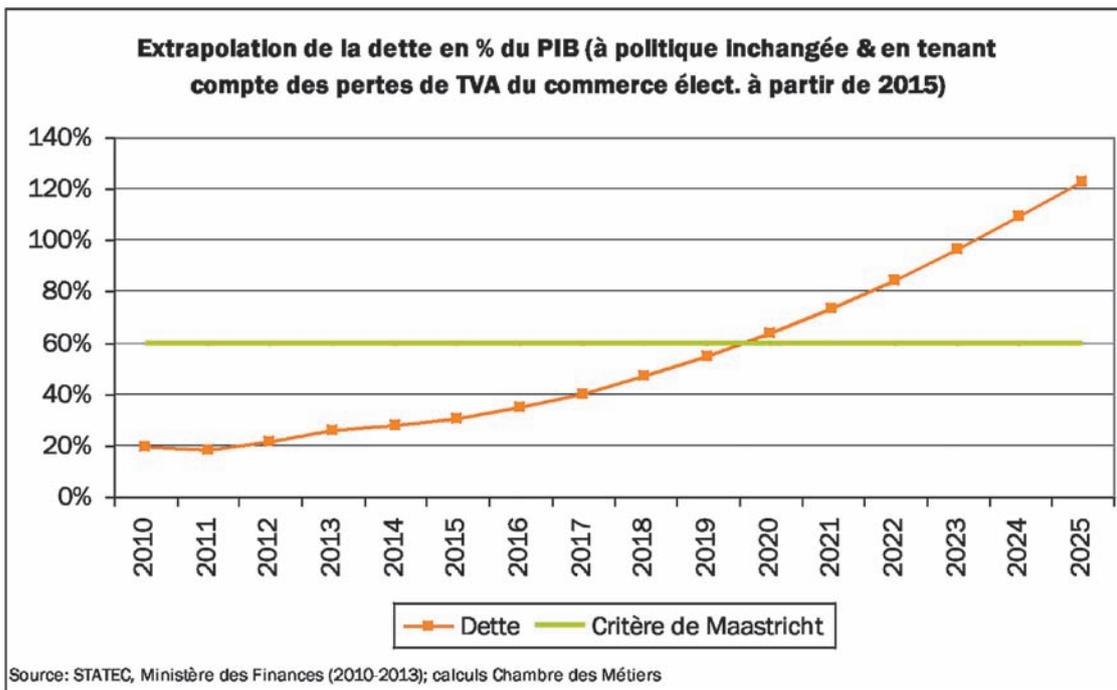
La Chambre des Métiers doit cependant concéder que la dette nette du Luxembourg est plus faible que celle affichée ci-avant, du fait de la participation de l'Etat dans BGL-BNP-Paribas. Corrigé de cet élément, elle atteindrait 17% en 2012 au lieu de 21%.

Pour 2013, une autorisation d'emprunts pour un montant maximum de 4.500 millions d'euros est prévue au projet de loi budgétaire. Comme un montant de 2.000 millions est prévu pour financer le remboursement de l'emprunt obligataire contracté en 2008 dans le cadre de la restructuration du secteur bancaire, l'endettement net nouveau s'élève à 2,5 milliards en cas de recours à l'autorisation de 4,5 milliards d'euros.

Cet emprunt net de 2,5 milliards d'euros est utilisé à deux fins: 1,5 milliard d'euros serviront au financement du déficit public et 1 milliard d'euros est affecté à la participation du Luxembourg aux instruments de crise de l'euro (p. ex. ESM). Il faut toutefois préciser que ces données ne tiennent pas compte des amendements gouvernementaux qui ont pour effet de réduire le déficit, et donc le besoin de financement.

Pour montrer la rapidité avec laquelle le Luxembourg est en train de se diriger dans le piège de la dette, la Chambre des Métiers a effectué une extrapolation de la dette publique à politique inchangée, c'est-à-dire que les responsables politiques s'abstiendraient à prendre des mesures correctives pour rétablir l'équilibre ou du moins pour limiter le déficit.

Même si l'exercice peut paraître simpliste, il montre à quelle vitesse la dette pourrait augmenter, à défaut d'efforts d'assainissement tendant à inverser cette évolution. En effet, à partir de l'année 2020 le pays ne respecterait plus le critère de Maastricht selon lequel le ratio de la dette par rapport au PIB ne doit excéder 60%.



⁵ Source Luxemburger Wort (16.7.2011): Déclaration de Monsieur le Ministre des Finances: „Die Zielsetzung der Regierung bleibt es, die Staatsschuld nicht über die 25-Prozent-Marke des BIP ansteigen zu lassen.“

Pour contrer la dégradation des finances publiques se traduisant à travers des déficits récurrents et une hausse de la dette publique, le Gouvernement a présenté en avril et en octobre deux paquets de mesures qui seront analysées plus en détail au chapitre 2.3.

La Chambre des Métiers voudrait cependant rappeler dans un premier temps les raisons pour lesquelles il convient d'agir au plus vite.

2.2. La Chambre des Métiers exige des mesures correctives urgentes et incisives

Les chapitres précédents ont clairement montré la dégradation des finances publiques. Dans ce contexte, et dans le souci de préserver le modèle social luxembourgeois, la Chambre des Métiers exige que des mesures correctives urgentes et incisives soient prises par le Gouvernement pour corriger ces déséquilibres. Les raisons justifiant une telle démarche sont en effet multiples.

Depuis le début de la crise économique en 2008, la croissance économique est très faible comparée à la moyenne historique des 20 dernières années. Or, ce ralentissement a une implication directe sur les recettes publiques, notamment à travers les entreprises qui subissent un recul de leur bénéfice et qui de ce fait génèrent moins d'impôts sur leurs revenus. De l'autre côté, la Chambre des Métiers constate que les dépenses courantes continuent à augmenter rapidement.

Selon elle, cette dégradation des finances publiques ne correspond pas à un phénomène conjoncturel, donc temporaire, mais bien à un problème structurel. Il est fortement probable que la croissance économique n'atteindra plus dans les années à venir les niveaux des dernières décennies. Plusieurs arguments militent en faveur de ce scénario. Ainsi, la croissance tendancielle sera pénalisée par les restructurations en cours au niveau du secteur financier, par l'instauration des normes Basel III et éventuellement par diverses innovations fiscales et réglementaires, telles que des restrictions au secret bancaire ou un élargissement du champ de la directive sur les revenus d'intérêt des non-résidents. Par ailleurs, la crise a induit une importante diminution de la formation brute de capital, ce qui ne manquera pas d'affecter négativement la capacité de production. Enfin, on assiste à un processus de désindustrialisation rampant qui semble avoir été accéléré par la crise, un processus qui selon la Chambre des Métiers est lié à la dégradation de la compétitivité.

Il faut également souligner que des déficits publics récurrents impliquent, à défaut de réserves suffisantes, une hausse continue de la dette publique, et de ce fait une augmentation progressive du service de la dette (intérêts).

La Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde les responsables politiques contre le risque que le Luxembourg soit davantage entraîné dans le cercle vicieux de l'endettement. En effet, l'augmentation continue de la dette conduira à terme à la dégradation de la notation du pays (AAA), ce qui est synonyme d'une hausse du taux d'intérêt à payer sur les emprunts publics et mènera de ce fait à une aggravation de l'endettement. Le paiement des intérêts de la dette absorbera donc des moyens budgétaires croissants.

Pour résumer, l'endettement continu induit nécessairement un rétrécissement progressif de la marge de manœuvre dans l'implémentation de politiques économiques, sociales et environnementales appropriées.

2.3. Les mesures de consolidation proposées par le Gouvernement

2.3.1. Présentation et commentaire des différentes mesures

En vue de réduire le déficit de l'administration centrale et publique le Gouvernement a présenté 3 paquets de mesures de consolidation ayant pour effet d'augmenter les recettes publiques et de réduire certaines dépenses:

- un 1er paquet de mesures a été présenté le 27 avril 2012
- le 2e paquet de mesures faisait partie de la présentation du projet de budget de l'Etat en date du 2 octobre 2012
- le 3e paquet de mesures a été présenté le 6 novembre 2012 sous forme d'amendements gouvernementaux.

L'impact de l'ensemble des mesures est estimé à 952 millions d'euros.

Mesures de consolidation proposées par le Gouvernement⁶

| <i>Volet dépenses:</i> | | <i>mio €</i> |
|------------------------|--|--------------|
| 1 | Consommation intermédiaire | 60 |
| 2 | Dépenses d'investissement | 287 |
| 3 | Atténuation de l'évolution de la masse salariale | 63 |
| 4 | Subventions, primes | 10 |
| 5 | Prestations sociales | 103 |
| | – ajustement des pensions (70 mio) | |
| | – chèques services (13 mio) | |
| | – forfait d'éducation (9 mio) | |
| | – allocation de rentrée scolaire (11 mio) | |
| 6 | Mesures au niveau du fonds pour l'Emploi (réemploi, préretraite-solidarité) | 15 |
| | Total „volet dépenses“ | 538 |
| <i>Volet recettes:</i> | | |
| 7 | Impôt sur le revenu des collectivités | |
| | SOPARFI | 50 |
| | diminution de la bonification d'impôt pour invest. (20 mio à partir de 2014) | 0 |
| | impôt minimal à charge des entreprises (500-20.000 euros) | 50 |
| 8 | Impôt sur le revenu des personnes physiques | |
| | ajout d'un échelon taxé à 40% à partir d'un revenu de 100.000 en classe 1 | 15 |
| | adaptation régime stock options | 50 |
| | intérêts débiteurs sur la consommation | 7 |
| | forfait kilométrique (suppression déduction forfaitaire des 4 premiers km) | 35 |
| 9 | Taxe sur les véhicules automoteurs | 6 |
| 10 | Impôt de solidarité | 146 |
| 11 | TVA logement (réduction du montant maximal remboursable) | 20 |
| 12 | Accises tabac (1.9.2012) + diesel (1.8.2012) | 35 |
| | Total „volet recettes“ | 414 |
| | Grand total (volets recettes + dépenses) | 952 |

Dépenses1) *Consommation intermédiaire*

La Chambre des Métiers accueille favorablement la volonté du Gouvernement de vouloir compresser les dépenses de consommation intermédiaire de l'ordre de 60 mio d'euros. Il s'agit en fait d'un ensemble de mesures⁷, à savoir:

- la réduction des frais de séjour,
- la réorganisation du parc automobile,
- l'achat centralisé de l'énergie pour réduire les prix d'acquisition,
- le blocage des coûts liés à la réalisation d'expertises et d'avis,
- la diminution du nombre de campagnes publicitaires et d'information,

6 Document parlementaire n° 6500²: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (Amendements gouvernementaux); Ministère des Finances

7 Déclaration sur l'état de la nation 2012 (8.5.2012)

- la baisse des coûts liés à l'organisation d'épreuves d'examen,
- la réduction de la fréquence de remplacement et l'achat centralisé de matériel bureautique (ordinateurs, imprimantes, ...).

Cette mesure trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, alors qu'elle correspond à une revendication de sa part exprimée dans l'ensemble des avis sur le projet de budget de l'Etat des dernières années. Elle est cependant d'avis que ces dépenses doivent impérativement être réduites davantage.

2) Dépenses d'investissement

La Chambre des Métiers constate qu'avec un montant de 287 mio d'euros la baisse des dépenses d'investissement directes et indirectes représente 53% du volume global de la réduction des dépenses.

Un certain nombre de projets ne seront pas réalisés, notamment:

- les dépôts de l'Administration des ponts et chaussées,
- les centres douaniers à Esch et Bireler Haff,
- le service régional de l'Administration des eaux,
- l'échangeur de Livange,
- la mise à 3 voies de l'autoroute A3 en direction de France,
- le nouveau parc d'exposition au Kirchberg.

Au vu de l'opacité des 2e et 3e paquets de mesures de consolidation, il n'est pas clair quels projets d'investissements ne seront pas réalisés ou seront reportés en arrière.

La Chambre des Métiers peut accepter un réagencement des projets d'investissements publics pour des raisons d'assainissement des finances publiques. Cependant, elle ne peut que mettre en garde contre un report, voire une annulation des projets d'investissements qui ont pour effet d'améliorer à terme la compétitivité de l'économie nationale. Parmi ceux-ci elle compte notamment les dépenses en faveur des infrastructures de transport et de communication.

Afin de trouver des solutions pour accélérer la prise de décision relative à un investissement public ou privé et pour réduire l'intervalle de temps entre la décision et la réalisation d'un tel investissement, le Premier ministre convoquera l'ensemble des acteurs concernés à une table ronde en automne 2012.

Selon la Chambre des Métiers des résultats tangibles devront en découler en termes de réduction des délais des procédures d'autorisation. En dernière analyse, il s'agit d'une mesure favorisant la compétitivité de l'économie nationale, alors qu'elle présente même un caractère budgétairement neutre.

3) Mesures d'atténuation de l'évolution des salaires dans l'administration publique

La Chambre des Métiers est d'avis que le présent élément du paquet gouvernemental destiné à réduire les déficits publics ne constitue pas une mesure de consolidation budgétaire proprement dite, puisqu'elle ne fait que reporter une augmentation des dépenses initialement projetée pour l'année 2013. Dans le cadre de l'accord salarial pour la fonction publique, le Gouvernement et la CGFP ont convenu de décaler à août 2014 le paiement de la prime unique de 0,9% et à janvier 2015 l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 2,2%.

Dans le contexte de crise actuel, et vu le différentiel de rémunération entre la fonction publique et la plus grande partie du secteur privé, la Chambre des Métiers estime inappropriées les augmentations de salaires projetées. Ainsi, il faut garder à l'esprit qu'à côté des hausses négociées et matérialisées à travers les accords salariaux, les rémunérations des agents sont adaptées dans le cadre du mécanisme de l'échelle mobile des salaires et à travers l'avancement dans la carrière par le paiement d'annales ou de biennales.

En ce qui concerne l'engagement de personnel, la Chambre des Métiers ne peut que saluer l'approche d'une „gestion plus rigoureuse des remplacements“. Cette démarche devra être systématisée et des évaluations régulières devraient être réalisées pour vérifier son implémentation concrète.

4) Subventions à payer

Le Gouvernement n'entend pas reconduire la prime Car-e pour des voitures à faible émission de gaz à effet de serre, alors que le régime viendra à échéance au 31 décembre 2012.

5) Prestations sociales

Quatre mesures tombent sous la présente rubrique:

Ajustement des pensions

Le mécanisme de l'ajustement des pensions ne sera pas appliqué au 1er janvier 2012. La Chambre des Métiers approuve cette mesure qui aura surtout pour effet de freiner l'évolution des dépenses de la sécurité sociale. Toutefois, des mesures plus incisives, qui dépasseront le cadre de la réforme de l'assurance-pension telle que projetée, seront nécessaires pour assurer la pérennité du système. La Chambre des Métiers y reviendra dans la suite du présent avis.

Adaptation des chèques services

D'autres adaptations seront opérées au niveau des chèques services. Ainsi, la participation des parents aux tarifs horaires et au prix des déjeuners est renforcée et la participation de l'Etat aux structures d'accueil commerciales sera réduite. Le 2e paquet de mesures prévoit l'abolition des 3 heures gratuites pour les ménages gagnant plus que 3,5 fois le salaire social minimum. La Chambre des Métiers approuve ces mesures ayant pour effet de réduire ce type de dépenses par la mise en œuvre du principe de sélectivité sociale, en ce sens que c'est la participation des ménages à revenus plus élevés qui augmente. Or, elle perçoit également le risque d'un évincement dans ces structures d'accueil des enfants issus de ménages plus aisés qui pourraient se décider d'engager à leur compte une personne chargée d'un côté des mêmes tâches que celles assumées par ces structures et d'un autre côté de tâches ménagères comme le nettoyage du logement etc.

Adaptation du forfait d'éducation

Le Gouvernement entend également mettre en œuvre une réduction linéaire du forfait d'éducation. Si la Chambre des Métiers accueille favorablement des adaptations ayant pour effet de diminuer le volume des dépenses publiques, elle se demande si, dans le cas d'espèce, il n'était pas plus opportun de procéder d'une manière plus sélective.

Adaptation de l'allocation de rentrée scolaire

En ce qui concerne l'allocation de rentrée scolaire, il est prévu de procéder à une réduction de l'ensemble des tarifs.

6) Mesures au niveau du Fonds pour l'Emploi

Au niveau des dépenses du Fonds pour l'emploi, il est prévu de procéder à un réexamen de certains des principaux mécanismes d'intervention. Tel sera notamment le cas pour l'aide au réemploi et pour la préretraite-solidarité. Pour l'ensemble des mesures, une réduction de dépenses de 15 millions est prévue pour l'exercice 2013.

Recettes

7) Impôt sur le revenu des collectivités

Trois mesures tombent sous la présente rubrique:

Imposition des SOPARFI (sociétés de participations financières)

La loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique avait introduit un impôt minimum de 1.500 euros pour les sociétés de participations financières. Il est proposé de porter ce montant de 1.500 euros à 3.000 euros.

Diminution de la bonification d'impôt pour investissement

La bonification d'impôt pour investissement est accordée en fonction, d'une part, de l'investissement complémentaire et, d'autre part, de l'investissement global effectué au cours de l'exercice d'exploita-

tion. Par son mécanisme, l'investissement complémentaire peut être défini comme étant l'investissement qui dépasse le réinvestissement des amortissements.

La loi précitée du 17 décembre 2010 avait prévu l'augmentation des taux des 2 bonifications de 1 point de %, de sorte que les taux suivants étaient applicables à partir de l'exercice 2011:

- bonification pour investissement complémentaire: 13%
- bonification pour investissement global:
 - ♦ 7% pour la 1ère tranche <= 150.000 euros
 - ♦ 3% pour la tranche > 150.000 euros.

Les mesures de consolidation prévoient de réduire ces taux dans le sens suivant:

- bonification pour investissement complémentaire: 12%
- bonification pour investissement global:
 - ♦ 7% pour la 1ère tranche <= 150.000 euros
 - ♦ 2% pour la tranche > 150.000 euros.

Le taux de 7% pour la première tranche d'investissement ne dépassant pas 150.000 € et ceux en relation avec les investissements en immobilisations concernant la protection de l'environnement et l'économie d'énergie, seront maintenus au niveau actuel.

La Chambre des Métiers ne peut que regretter la politique économique incohérente menée par le Gouvernement, alors qu'en 2011 les taux en question ont été augmentés, pour être réduits 2 ans plus tard.

Outre le fait qu'elle met en péril la sécurité juridique au niveau de la législation économique, cette manière de procéder a un effet défavorable sur la croissance et la compétitivité, alors qu'elle émet un signal négatif, et ce en temps de crise aigue, période pendant laquelle les investissements sont traditionnellement au plus bas.

Pour ces raisons, la Chambre des Métiers s'oppose à la présente mesure.

Introduction d'un impôt minimal à charge des entreprises

Le Gouvernement envisage l'introduction d'un impôt minimal sur les entreprises, alors que les modalités concrètes de cette mesure ne sont pas encore connues.

La Chambre des Métiers s'oppose à l'instauration d'un tel impôt qui toucherait l'artisanat, alors que ce ne sont certainement pas les entreprises artisanales, ou les PME en général, qui tentent de contourner le paiement d'impôts sur le bénéfice à travers des montages juridiques complexes et onéreux. D'après son analyse, les raisons pour lesquelles certaines entreprises artisanales ne versent pas d'impôts sur le bénéfice sont à rechercher, premièrement dans l'absence de bénéfices, une situation souvent imputable à une baisse de l'activité de l'entreprise, ou, deuxièmement dans le fait qu'elles ont procédé à des investissements et bénéficient à ce titre de la bonification d'impôt pour investissement qui a pour effet de réduire, en toute légalité, l'impôt dû; l'objectif de cette dernière mesure étant précisément d'inciter les entreprises à investir.

Cette mesure est disproportionnée, alors qu'un indépendant travaillant seul devra payer, le cas échéant, 500 € alors qu'un groupe occupant quelques milliers de personnes paiera 20.000 €

L'artisanat se caractérise par 1.700 entreprises unipersonnelles. Dans un nombre non négligeable de cas, le chef d'entreprise ne travaille, pour des raisons personnelles (p. ex. éducation des enfants), que quelques heures par jour. Or, ces entités réalisant souvent des bénéfices très limités risquent d'être pénalisées par l'introduction généralisée d'un impôt minimal.

Par ailleurs, dans les structures artisanales, une partie du „bénéfice“ est souvent attribuée à/aux associé(s) sous forme de salaires qui sont bien entendu soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La Chambre des Métiers entend rappeler que 40% des contribuables-personnes physiques ne paient pas d'impôt sur le revenu, 54% des non-résidents et 23% des résidents.⁸ Il semble évident que ces

⁸ Rapport de la Commission des finances et du budget relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

ménages ne contribuent pas aux recettes fiscales au regard de leurs faibles revenus. Ainsi, il faut souligner que les entreprises artisanales ne versant pas d'impôts sur le bénéfice sont exactement dans le même cas de figure. De surcroît, et contrairement aux personnes physiques bénéficiant d'une première tranche de revenu exempté d'impôt, les sociétés de capitaux ne bénéficient pas d'un tel dispositif.

8) *Impôt sur le revenu des personnes physiques*

Quatre mesures tombent sous la présente rubrique:

Ajout d'un échelon taxé à 40%

Il est proposé d'adapter le tarif de base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par l'ajout d'un dernier échelon taxé à 40% pour la tranche de revenu dépassant 100.000 euros en classe 1 et 200.000 euros en classe 2.

La Chambre des Métiers se doit de souligner que cette mesure ne touche pas seulement les particuliers, mais également les entreprises individuelles et les sociétés de personnes.

Adaptation du régime des „stock options“

Le régime fiscal des „stock-options“ ne fait pas l'objet d'une disposition législative particulière, mais les avantages résultant des plans d'options sur acquisition de parts sont imposés selon les articles 104 et 108 L.I.R.

Le régime d'imposition des plans d'option sur acquisition d'actions fait l'objet de la circulaire L.I.R. n° 104/2 du 11 janvier 2002 de l'Administration des contributions.

Il est proposé de restreindre le champ d'application de cette circulaire.

Intérêts débiteurs sur la consommation

Forfait kilométrique

Il est prévu de réduire le plafond de l'abattement concernant les intérêts sur les crédits à la consommation de 672 € à 336 €

Par ailleurs, les 4 premières unités de la déduction forfaitaire kilométrique qui s'élève à 396 € seront supprimées.

La Chambre des Métiers constate que les présentes mesures ont pour effet d'élargir l'assiette imposable et d'augmenter par conséquent la charge fiscale pour un même montant de revenu imposable.

9) *Taxe sur les véhicules automoteurs*

L'adaptation de la taxe sur les véhicules automoteurs devrait rapporter 6 millions d'euros supplémentaires.

10) *Impôt de solidarité*

Au vu de l'accroissement des dépenses du Fonds pour l'emploi, il est proposé d'augmenter globalement les taux d'imposition actuels. Par rapport à la situation actuelle, ils seront relevés de 3 points de % pour les personnes physiques et de 2 points de % pour les entreprises.

Evolution de l'impôt de solidarité

| | | <i>Exercice</i> | | |
|-------------|--------------------------------|-----------------|-------------|-------------|
| | | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2013</i> |
| Pers. phys. | Tranche < 150.000 €(300.000 €) | 2,5% | 4% | 7% |
| | Tranche > 150.000 €(300.000 €) | | 6% | 9% |
| Entreprises | | 4% | 5% | 7% |

Remarque: En 2010, un taux uniforme de 2,5% était applicable pour les personnes physiques.

La Chambre des Métiers est d'avis que la hausse de la charge fiscale aura des effets défavorables sur la compétitivité des entreprises, en augmentant le taux d'imposition global et en réduisant les revenus servant à financer l'investissement dans l'outil de production. En outre la mesure réduira l'attractivité du Luxembourg pour une main-d'œuvre (qualifiée) étrangère dont le pays a besoin pour se développer.

11) TVA logement

A partir de 2013, il est proposé de plafonner le bénéfice fiscal par logement à un niveau de TVA de 50.000 euros au lieu de 60.000 euros actuellement.

Selon la Chambre des Métiers, cette mesure démontre une fois de plus l'incohérence d'une politique qui augmente le préfixe plafond de 50.000 à 60.000 euros avec effet au 1er janvier 2009 pour le diminuer à nouveau de 60.000 à 50.000 euros au 1er janvier 2013.

12) Hausse des accises sur le tabac et le diesel

Finalement, le Gouvernement augmente les accises sur le tabac et l'essence.

Si la Chambre des Métiers peut approuver cette mesure, elle donne toutefois à considérer qu'une augmentation unilatérale des accises sur ces produits de la part du Luxembourg réduit le différentiel avec les prix pratiqués par les pays voisins et aura un effet sur les volumes vendus. En d'autres termes, le Gouvernement ne pourra pas indéfiniment recourir à cet instrument pour financer la dérive des dépenses publiques.

2.4. Appréciation globale: des mesures de consolidation unilatérales, largement insuffisantes et „antiéconomiques“

La Chambre des Métiers prend note, dans le contexte de la dégradation progressive des finances publiques, de la mise en oeuvre de mesures de consolidation.

Or, si cette politique budgétaire va dans le bon sens, les mesures annoncées sont largement insuffisantes, alors qu'elles n'arriveront pas à diminuer le déficit de l'administration centrale de façon à rétablir l'équilibre au niveau de l'administration publique en 2014, ce qui constituait pourtant l'objectif proclamé par le Gouvernement il y a quelques années.

Par ailleurs, les mesures sont unilatérales en ce que le Gouvernement combat le dérapage des dépenses publiques essentiellement à travers la réduction des investissements publics et le relèvement conséquent de la charge fiscale. Ces deux éléments représentent à eux seuls 74% de l'effort de consolidation.

Finalement les mesures sont à qualifier d'„antiéconomiques“, alors que la hausse de la charge fiscale aura des effets négatifs sur les entreprises. En effet, en réduisant leurs revenus nets, elle met en péril le financement des investissements dans l'outil de production, ce qui aura un impact défavorable sur la croissance économique future. L'augmentation du poids de la fiscalité dégradera en outre la compétitivité du Luxembourg, en rendant moins attrayant le pays pour les investisseurs étrangers. Cet argument vaut également pour la hausse de la charge fiscale des personnes physiques qui diminuera l'attraction du pays pour la main-d'œuvre étrangère, notamment frontalière.

La baisse des investissements publics risque d'avoir des effets défavorables sur l'activité du secteur de la construction et donc sur son emploi, si cette diminution n'est pas compensée par une hausse de la demande privée. Cette mesure détériorera également à terme la compétitivité au cas où la réduction toucherait des investissements vitaux pour l'économie.

La Chambre des Métiers constate également que le Gouvernement n'entend pas toucher, ou seulement de façon très timide, à certaines catégories de dépenses courantes représentant tout de même un volume important des dépenses totales. Il s'agit des transferts sociaux aux ménages et des rémunérations du personnel. En ce qui concerne cette dernière catégorie, elle regrette que les responsables politiques s'abstiennent à prendre des mesures pour freiner leur croissance.

Elle se doit également de signaler que l'évolution des dépenses est fonction du point de vue que l'on adopte, plus précisément du cadre de référence par rapport auquel on se compare. Deux exemples illustrent ceci.

D'après les responsables politiques les dépenses de consommation intermédiaire (loyers, consommation d'énergie, frais de route, ...) auraient été réduites de 0,8%, ce qui est effectivement le cas lorsqu'on compare les dépenses inscrites au projet de budget pour l'exercice 2013 par rapport aux dépenses réelles de l'année 2012. Cependant une comparaison des dépenses prévues par le projet de budget pour l'exercice 2013 avec celles prévues par le budget de l'année 2012 renseigne une hausse de ces dépenses de l'ordre de 4,7%. La raison de la différence est toute simple. Le budget de 2012 prévoit au titre de la „consommation intermédiaire“ des dépenses de 1.002,2 mio d'euros, alors que selon les prévisions pour ce même exercice elles se montent à 1.057,2 mio d'euros. Les dépenses réelles dépasseront donc prévisiblement les dépenses budgétisées pour 2012 de 55 mio d'euros (+5,5%)!

Une remarque similaire peut être formulée à l'encontre des dépenses d'investissements directs. L'ampleur de leur réduction dépend du cadre de référence par rapport auquel on compare ces dépenses.

En comparant les investissements directs prévus au projet de budget de l'exercice 2013 aux prévisions pour l'exercice 2012, leur volume diminue de 129 mio d'euros, les dépenses afférentes passant de 1.075 à 946 mio d'euros.

Toutefois, en comparant le volume des investissements destinés à être réalisés au cours de l'année 2013 inscrits dans les programmes pluriannuels de 2011 et 2012, on note une baisse de 170 mio d'euros. En effet, le programme de 2011 prévoyait des investissements de 1.116 mio d'euros au titre de l'exercice 2013, tandis que le programme de 2012 ne renseigne qu'une dépense de 946 mio d'euros pour 2013.

Pour résumer, la Chambre des Métiers est d'avis que les mesures de consolidation sont unilatérales, qu'elles ne sont pas assez incisives et qu'il faut implémenter des réformes structurelles pour assurer à terme des finances publiques saines.

*

3. LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE L'UE SONT LARGEMENT IGNOREES PAR UN GOUVERNEMENT RETICENT DE REALISER DES REFORMES STRUCTURELLES DIGNES DE CE NOM⁹

Le Conseil de l'UE a adressé au Luxembourg une série de recommandations qui démontrent une fois de plus les réticences du Gouvernement à vouloir mettre en œuvre des réformes structurelles dignes de ce nom.

Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers passe en revue l'une après l'autre ces recommandations pour analyser ensuite la situation de son point de vue. Finalement, elle formule des mesures concrètes pour attaquer chacun des problèmes mis en lumière.

Recommandation en matière de finances publiques

Recommandation

„... préserver une situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à l'OMT qui garantit la viabilité à long terme des finances publiques, en tenant compte, en particulier, des passifs implicites liés au vieillissement; à cette fin, à renforcer et à mettre en œuvre rigoureusement la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà, notamment en respectant le critère des dépenses“

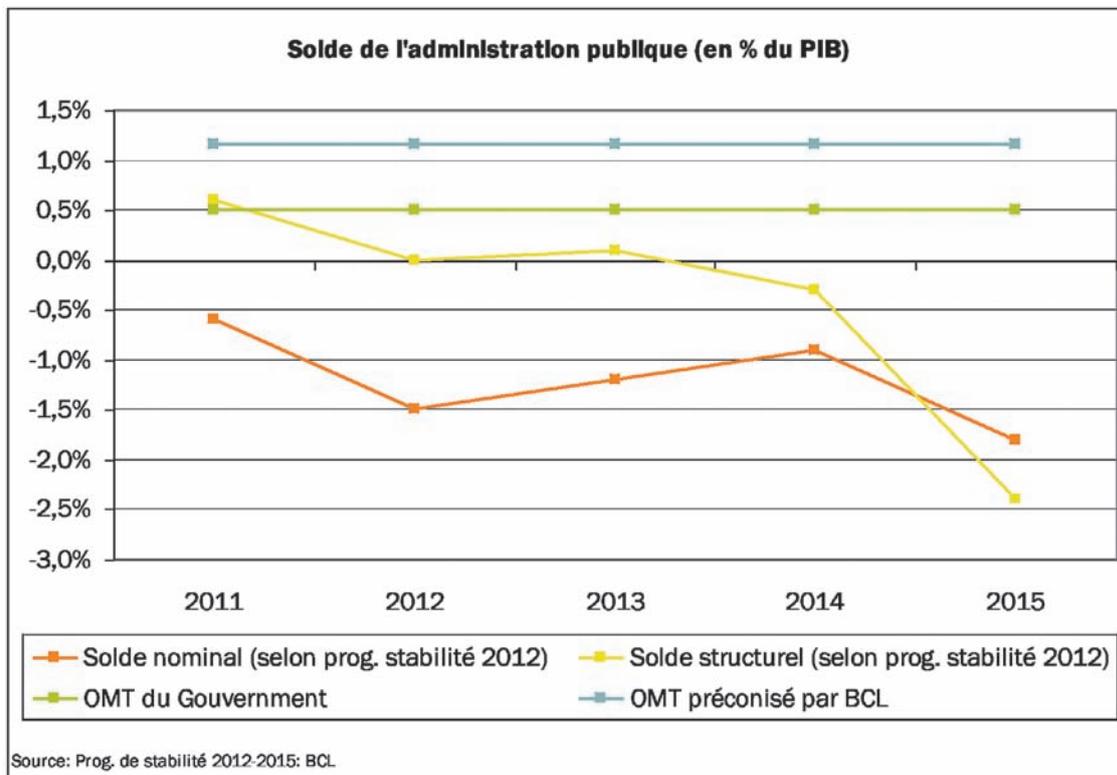
Situation du problème

Les efforts de maîtrise des dépenses de l'administration centrale se sont avérés insuffisants comme le montrent l'ampleur du déficit en 2013, de même que ceux des exercices précédents.

Le fait de repousser régulièrement l'objectif à moyen terme (OMT) de rétablissement de l'équilibre, puis de l'excédent structurel budgétaire de l'administration publique dans le cadre des actualisations

⁹ Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Luxembourg and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Luxembourg, 2012-2015

successives du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché (en 2010, 2011 et 2012) interpelle et inquiète. Et même si les perspectives de croissance se sont détériorées depuis le début de la législature, les tentatives de temporisation des autorités publiques vis-à-vis de ses OMT ne sont pas justifiées, selon la Chambre des Métiers.



Le graphique ci-avant montre que le solde structurel se détériorera rapidement à partir de 2013 et s'éloignera de plus en plus de l'OMT à défaut de mesures correctives.

La maîtrise des dépenses est toujours insuffisante à l'heure actuelle. Ainsi, non seulement les autorités publiques semblent dans l'incapacité d'inverser, ou tout au moins de ralentir, les effets de la politique soi-disant „anticyclique“ des années 2010 et 2011, mais le déphasage structurel entre les recettes et les dépenses a tendance à s'amplifier. En tout cas, les mesures d'économies annoncées et mises en œuvre jusqu'à présent ne contribuent que marginalement à réduire l'envergure du déficit.

Dans le dernier classement de compétitivité établi par le „World Economic Forum“, la position du Luxembourg se détériore en matière d'efficacité des dépenses publiques au cours de la période 2009-2012, avec un recul de 10 rangs de l'indicateur de gaspillage des deniers publics („wastefulness of government spending“), de la 8^e à la 18^e place, ainsi que des replis de 6 et 14 rangs des indicateurs de déficit public (de la 27^e à la 33^e place) et de dette publique (de la 13^e à la 27^e place) respectivement. C'est une évolution qui préoccupe la Chambre des Métiers. Mais ce n'est pas une fatalité.

Le Luxembourg se caractérise par une évolution des dépenses publiques dont le rythme de progression excède celui de la croissance potentielle de l'économie à moyen terme.

L'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) s'éloigne de plus en plus; d'après la 12^e et la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (avril 2011, respectivement avril 2012) l'équilibre n'est même plus visé à l'horizon 2014 au sein de l'administration publique. De surcroît, l'OMT est largement insuffisant (0,5%) d'après l'appréciation des institutions communautaires, de la BCL et de la Chambre des Métiers.

Le Conseil de l'UE note à ce sujet:

„Le programme de stabilité confirme l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) précédent d'un excédent structurel de 0,5%. Cet OMT ne saurait toutefois être considéré comme satisfaisant au regard des dispositions du pacte de stabilité et de croissance dans la mesure où, sur la base des politiques et projections actuelles, il ne semble pas tenir suffisamment compte des passifs implicites

*liés au vieillissement, bien que la dette soit inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité. En outre, selon les prévisions établies par les services de la Commission au printemps 2012 et sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé) dans le programme de stabilité, le Luxembourg devrait s'écarter de manière significative de son propre OMT dès 2012.*¹⁰

La BCL plaide en faveur d'un objectif largement plus ambitieux que l'OMT retenu par le Gouvernement luxembourgeois:

„(...) la forte volatilité des soldes luxembourgeois impose le choix d'un objectif d'équilibre particulièrement exigeant, afin de prémunir le Luxembourg contre une violation de la valeur de référence d'un déficit de 3% du PIB prévue au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Afin de ramener la probabilité de violation de la valeur de référence de 3% à un niveau de probabilité qui correspond peu ou prou à l'équilibre budgétaire en Allemagne et en France (soit une probabilité de l'ordre de 2%), le Luxembourg devrait opter, en guise d'objectif d'équilibre budgétaire, pour un surplus structurel de l'ordre de 1,15% du PIB. Un solde se situant au milieu de l'intervalle proposé par la Commission européenne, de 0,75 à 1,5%, semble approprié dans cette perspective. Il en résulte un surplus structurel de 1,15% du PIB. La marge de sécurité inhérente à un tel surplus est d'ailleurs particulièrement indiquée dans un contexte économique particulièrement incertain. En d'autres termes, au Luxembourg la notion d'équilibre budgétaire doit se décliner sous la forme d'un substantiel surplus, à rebours de la situation prévalant dans des économies disposant d'une plus grande assise.*¹¹

Propositions de la Chambre des Métiers

Pour assainir les finances publiques, la Chambre des Métiers propose une réduction linéaire des dépenses de l'administration centrale, hormis les dépenses d'investissement essentielles à la croissance économique future. Cette proposition sera étayée dans la suite du présent avis.

Recommandation en matière de réforme du régime d'assurance pensions

Recommandation

„renforcer la réforme des pensions proposée en prenant des mesures supplémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en évitant la retraite anticipée, et en prenant des mesures supplémentaires pour relever l'âge effectif du départ à la retraite, y compris en établissant un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite“

Situation du problème

Les projections les plus récentes concernant les dépenses liées au vieillissement ont été réalisées au cours de l'année 2011 dans le cadre du groupe „vieillessement“ (AWG: Ageing working group) du Comité de politique économique de la Commission européenne. Les projections du AWG incluent le régime général et les régimes spéciaux de pension. Ces travaux ont été réalisés en étroite collaboration avec l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS). Pour le Luxembourg le scénario retenu par la Commission européenne suppose que la croissance de la main-d'oeuvre sera en moyenne proche de 0,5% entre 2010 et 2060 et celle de la productivité de l'ordre de 1,5%. Sur la même période la croissance économique serait en moyenne de 2%. Les dépenses publiques liées au vieillissement démographique sont projetées de passer, à politique inchangée, de 18% du PIB en 2010 à 30% du PIB en 2060. Cet accroissement sera principalement imputable à hauteur de 78% à l'évolution des dépenses de pensions (tous secteurs confondus), qui passent de 9% du PIB en 2010 à 19% du PIB en 2060.

Le solde de financement du régime général de pension deviendra négatif vers 2020, ce qui fera diminuer la réserve de compensation jusqu'à son épuisement aux alentours de 2030. A partir de ce moment et à législation inchangée, le déficit devra forcément être couvert par l'émission de titres de

¹⁰ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 (considérant n° 10)

¹¹ Source: Bulletin BCL 2012-1

la dette publique, impliquant que le ratio entre le PIB et la dette publique dépassera la valeur de référence de 60% du PIB vers 2040 et continuera ensuite à augmenter.

L'accélération de la croissance a impliqué un recours accru aux travailleurs immigrés et frontaliers, reflétant une croissance moyenne de l'emploi domestique de l'ordre de plus de 3%, en comparaison à une croissance de l'emploi national de 1,5%. Cet effet volume aura comme conséquence de faire progresser le rythme de croissance des dépenses pour prestations à moyen terme et à côté de la main-d'oeuvre résidente, les frontaliers de la „première vague“ auront à leur tour droit à la retraite de la part du système de pension luxembourgeois, ceci dans la majorité des cas, dès l'âge de 60 ans. Ainsi il faut s'attendre à ce que vers les années 2020 la situation financière du système se détériore, et ceci dès que les anciens cotisants du système deviendront en grand nombre des bénéficiaires de prestations de vieillesse.

En parallèle, le système est confronté à un effet niveau. Suite à l'évolution économique qu'a connue le Luxembourg depuis les années 80, les qualifications requises pour accéder au marché du travail ont évolué de manière à ce que les périodes d'études des actifs ont tendance à se prolonger. Ainsi il faut s'attendre à ce que les personnes entrées dans le système de pension après 1980 auront en général moins de 40 années de cotisations lors de leur départ en retraite. Bien que les futurs retraités disposent en moyenne de carrières réduites en comparaison aux retraités actuels, le système assure des niveaux de pension, en relation avec les salaires accumulés, qui dépassent de loin les niveaux à espérer dans les autres Etats membres. Le progrès technique dans le domaine médical et une tendance générale vers une hygiène de vie améliorée (abus d'alcool, tabagisme, prévention, ...) font que pour le grand bien des bénéficiaires les pensions futures seront allouées plus longtemps.

En présence de ces deux contraintes majeures, le cas du système luxembourgeois, avec un financement majoritairement basé sur la répartition, exige une croissance ininterrompue en matière de main-d'oeuvre et donc en termes de croissance économique, qui devrait être maintenue à l'infini pour assurer le financement du système.

Dépenses liées au vieillissement

en % du PIB

| | AR 2012*) | | | | Reform ***) | | | AR 2009 *****) | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2060 | 2060-2010 | 2060bis **) | 2060bis-2010 | 2010 | 2060 | 2060-2010 | 2010 | 2060 | 2060-2010 |
| Dépenses liées au vieillissement | 17,8 | 29,8 | 12,0 | 37,5 | 19,7 | 17,8 | 30,9 | 13,1 | 19,9 | 38,0 | 18,1 |
| dont dépenses de pension | 9,2 | 18,6 | 9,4 | 26,3 | 17,1 | 9,2 | 19,7 | 10,5 | 8,6 | 23,9 | 15,3 |
| dont dépenses soins de santé | 3,8 | 4,5 | 0,7 | 4,5 | 0,7 | 3,8 | 4,5 | 0,7 | 5,9 | 7,0 | 1,1 |
| dont dépenses soins de longue durée | 1,0 | 3,1 | 2,1 | 3,1 | 2,1 | 1,0 | 3,1 | 2,1 | 1,4 | 3,4 | 2,0 |
| dont dépenses pour éducation | 3,2 | 3,1 | -0,1 | 3,1 | -0,1 | 3,2 | 3,1 | -0,1 | 3,6 | 3,3 | -0,3 |
| dont dépenses pour chômage | 0,6 | 0,5 | -0,1 | 0,5 | -0,1 | 0,6 | 0,5 | -0,1 | 0,4 | 0,4 | 0,0 |
| <i>Réserve de compensation fonds de pension</i> | 25,4 | 0,0 | | 0,0 | | 25,4 | 0,0 | | 28,0 | 0,0 | |
| <i>Hypothèses</i> | | | | | | | | | | | |
| productivité du travail | 2,0 | 1,5 | | | | 2,0 | 1,5 | | 1,4 | 1,7 | |
| croissance économique | 3,5 | 1,7 | | | | 3,5 | 1,7 | | 5,0 | 2,0 | |
| taux de participation (hommes, 15-64 ans) | 75,6 | 71,6 | | | | 75,6 | 71,6 | | 74,4 | 72,1 | |
| taux de participation (femmes, 15-64 ans) | 60,0 | 63,3 | | | | 60,0 | 63,3 | | 59,5 | 61,4 | |
| taux de participation total (15-64 ans) | 67,9 | 67,5 | | | | 67,9 | 67,5 | | 67,0 | 66,8 | |
| population (en millions) | 0,5 | 0,7 | | | | 0,5 | 0,7 | | 0,5 | 0,7 | |
| population en âge de travailler (15-64/total) | 68,4 | 58,5 | | | | 68,4 | 58,5 | | 67,8 | 60,3 | |
| ratio inactifs/actifs (65+/15-64) | 20,4 | 45,2 | | | | 20,4 | 45,2 | | 21,1 | 39,1 | |
| ratio actifs âgés/actifs (55-64/15-64) | 16,0 | 20,0 | | | | 16,0 | 20,0 | | 16,3 | 19,5 | |
| taux de chômage (15-64) | 6,0 | 4,8 | | | | 6,0 | 4,8 | | 4,5 | 4,5 | |

Sources:

*) 2012 Ageing report (AR) baseline scenario, 2012 constant policy scenario

**) 2012 Ageing report baseline scenario, à l'exception des dépenses de pension: 2009 constant policy scenario

***) 2012 Ageing report baseline scenario, à l'exception des dépenses de pension: reform scenario

*****) 2012 Ageing report baseline scenario, 2009 constant policy scenario

Dans ce contexte, il est pour la Chambre des Métiers évident que la réforme projetée du régime de pensions est trop timide.

Convaincu, comme les institutions européennes, que le projet de loi dans sa version actuelle ne parviendra pas à limiter l'envolée future des dépenses du régime général des pensions, elle estime que seule une réforme plus ambitieuse pourrait permettre de maintenir en place un régime d'assurance pension à vocation sociale et soutenable pour les générations futures. En effet, 737.000 affiliés en 2060 ne suffisent pas à équilibrer le régime d'assurance pension, et encore moins un quadruplement du PIB sur cette période. Ce sont, pourtant, les hypothèses sous-jacentes au projet de loi de réforme dans sa teneur actuelle.

Dans le cadre de la réforme de l'assurance pension, la Chambre des Métiers insiste sur la nécessaire préservation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, laquelle favorise la croissance économique et la création de nouveaux emplois nécessaires à l'équilibre financier du régime d'assurance pension. Toute hausse du taux des cotisations de pension serait en effet de nature à affecter gravement la compétitivité des entreprises, l'évolution des finances publiques et le pouvoir d'achat des salariés. Il en résulterait un cercle vicieux qui réduirait la croissance économique du Luxembourg et qui accélérerait ainsi le caractère déficitaire du système. La Chambre des Métiers s'oppose ainsi, au titre de la solidarité intergénérationnelle, à toute augmentation du taux de cotisation à l'assurance pension, alors que l'augmentation des cotisations requerra des efforts de la part des seuls contributeurs à l'assurance pension, et non de ses bénéficiaires.

La Chambre des Métiers constate que certaines des interventions que le Gouvernement compte réaliser au niveau des prestations de retraite, telles que l'ajustement seulement partiel des prestations aux augmentations des salaires réels, auraient déjà pu être réalisées dans le contexte de la réforme actuelle afin d'accroître les réserves de retraite et d'alléger la charge pour les générations futures.

Elle ne peut que partager l'avis de la Commission européenne: „Ainsi, tandis que l'augmentation des dépenses de retraite devrait être la plus forte de l'Union européenne d'ici à 2050, le Luxembourg a opté pour une réforme limitée et très progressive. Cette réforme fait gagner du temps au système de retraite luxembourgeois, mais ne semble pas constituer une garantie suffisante pour sa viabilité à long terme.“¹²

L'IMF souligne également l'insuffisance du projet de réforme de l'assurance-pension: „Even if the effective retirement age were to increase by three years in the long run, it would remain below today's EU average. Moreover, the reform would not suffice to place social security on a strong financial footing and places a disproportionate burden on younger generations to support the unsustainably generous benefits of those being grandfathered. Luxembourg must consider further reforms to better align benefits to contributions. (...)

In particular, while welcoming the proposed pension reforms, they [the directors] urged the authorities to undertake a more comprehensive reform of the pension and healthcare systems to ensure fiscal sustainability.“¹³

A cet égard, l'IMF recommande de relever l'âge légal de départ à la retraite, en suivant l'exemple des autres pays européens connaissant pourtant des pressions beaucoup moins fortes en matière de vieillissement de la population et de limiter les adaptations des retraites à l'inflation. Cette dernière mesure supprimerait la double adaptation des pensions, à l'évolution des salaires réels et des prix. En plus, l'IMF perçoit un besoin urgent pour restreindre, sinon abolir les périodes complémentaires pendant lesquelles naissent des droits sans que des contributions ne soient versées.

En matière de soins de santé, l'IMF est d'avis qu'au-delà de l'implémentation de la réforme de 2011, des efforts supplémentaires doivent être déployés afin d'assurer la viabilité à long terme du système.

Propositions de la Chambre des Métiers

Afin d'assurer la viabilité du régime de pensions à plus long terme, la Chambre des Métiers propose un certain nombre de leviers sur lesquels il faudrait agir.

¹² Document de travail des Services de la Commission; Evaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité du Luxembourg (SWD(2012) 315 final)

¹³ IMF; Luxembourg Staff report for the 2012 Article IV Consultation

Ainsi, elle insiste pour que le Gouvernement accélère, sur une durée de 20 ans au lieu de 40, la réduction du facteur multiplicateur des „majorations proportionnelles“, et ce pour les pensions actuelles et futures et abolisse les „majorations proportionnelles échelonnées“.

Par ailleurs, l’abrogation de l’allocation de fin d’année ne devrait pas être remise aux calendes grecques (au plus tôt en 2029 selon les auteurs du projet de réforme), mais elle devrait être réalisée dès 2013. La sauvegarde de la finalité sociale du régime général devrait se faire par ailleurs par la diminution du plafond cotisable à 4 fois le salaire social minimum et, corrélativement, du montant maximal de la pension.

La Chambre des Métiers propose également d’encourager le développement de la prévoyance professionnelle complémentaire contre la vieillesse, ainsi que l’épargne pension. Elle est d’avis qu’il serait en effet irresponsable de miser exclusivement sur un premier pilier fragilisé. Dès lors, il importerait d’inciter les entreprises et les particuliers à investir dans des plans de pension en créant un cadre légal favorable à l’épanouissement de cette branche.

Comme troisième axe, elle propose une modulation des dépenses, et partant des prestations, du régime d’assurance pension en fonction du niveau des recettes disponibles selon le principe que „toute prestation soit générée par une cotisation“. Ce principe peut être mis en œuvre notamment à travers l’introduction de coefficients de durabilité et de longévité dans la formule de calcul des pensions. Elle insiste, également eu égard aux leçons tirées de la crise des dettes souveraines, sur le fait que le régime d’assurance pension devrait respecter la règle d’or du zéro déficit et limiter strictement ses dépenses aux recettes collectées. Partant, il importe de reconsidérer également les dispositions trop généreuses relatives à l’achat des périodes au titre de l’assurance volontaire.

La dernière recommandation avancée par la Chambre des Métiers concerne la mise en œuvre de mesures incisives limitant la croissance des dépenses, basées sur l’équité intergénérationnelle et le versement de pensions raisonnables, notamment à travers la suppression dès 2013 du mécanisme de réajustement (tout en maintenant le cas échéant l’indexation au coût de la vie des pensions jusqu’à un certain niveau).

Recommandation concernant la formation des salaires

Recommandation

„prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d’indexation des salaires, afin de préserver la compétitivité de l’économie luxembourgeoise à long terme, dans un premier temps en maintenant le délai actuel d’un an entre chaque indexation au-delà de 2014 et en réduisant l’impact de l’énergie et d’autres éléments fluctuants sur l’indice de référence“

Situation du problème

La croissance économique d’un pays repose largement sur sa compétitivité, donc de sa capacité à faire face à la concurrence étrangère.

Si d’aucuns ne voient dans le débat autour d’un renforcement de la compétitivité du Luxembourg que le discours des milieux patronaux soucieux de maintenir, voire d’accroître leur marge bénéficiaire, la Chambre des Métiers se doit de constater que ce point de vue est extrêmement simpliste, sinon populiste.

En effet, d’un point de vue microéconomique, les entreprises sont obligées de réaliser des bénéfices pour financer leurs investissements, qu’il s’agisse d’investissement de remplacement ou d’extension. Les dépenses en capital assurent donc la survie à plus long terme de l’entreprise, bien qu’elles ne constituent pas une condition suffisante, mais seulement nécessaire, pour garantir cette pérennité.

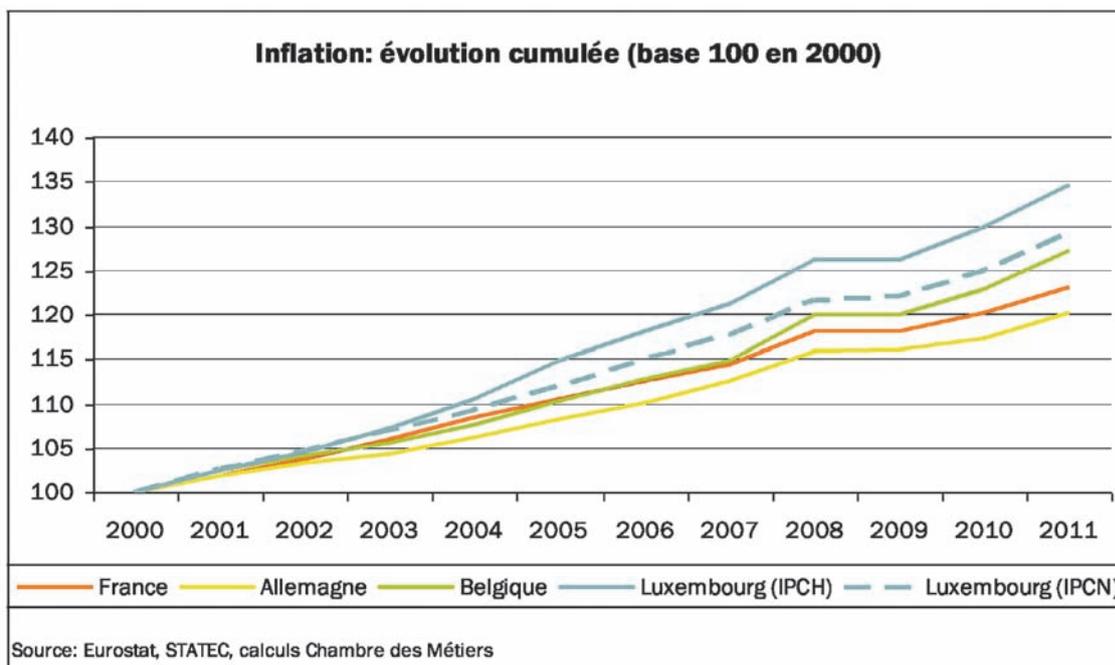
D’un point de vue macroéconomique, il faut rappeler que ce sont les bénéfices des entreprises qui génèrent l’impôt sur le revenu des sociétés, alors que le fait d’occuper des salariés donne lieu au paiement de l’impôt sur les salaires et la vente de biens ou la prestation de services aux clients génère des recettes de TVA.

De ce fait, la compétitivité est primordiale dans l’optique de finances publiques saines, car seule une économie compétitive permet de réaliser un niveau de recettes publiques approprié.

Or, la compétitivité-coût s'est largement dégradée sur les dix dernières années. Deux indicateurs permettent de s'en rendre compte: l'inflation et le coût salarial unitaire nominal.

Inflation

Un problème fondamental réside dans le différentiel d'inflation défavorable au Luxembourg lorsqu'on compare la tendance des prix au Grand-Duché à celle des pays voisins.



Ainsi, l'inflation nationale affiche une progression beaucoup plus dynamique qu'en Belgique, en France et surtout en Allemagne, notre premier partenaire commercial. Il apparaît que la hausse de l'indice harmonisé européen du Luxembourg (IPCH) est encore plus prononcée que celle de l'indice national (IPCN), ceci en raison d'une pondération plus élevée des produits pétroliers dans l'IPCH qui comprend les achats des non-résidents sur le territoire national.

Entre 2000 et 2011 l'évolution a été la suivante:

- Luxembourg (IPCH): 35%,
- Luxembourg (IPCN): 29%,
- Belgique: 27%,
- France: 23%,
- Allemagne: 20%.

Le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et l'Allemagne se situe donc à 9 points de pourcentage en prenant comme référence l'IPCN, et même à 15 points de pourcentage pour l'IPCH.

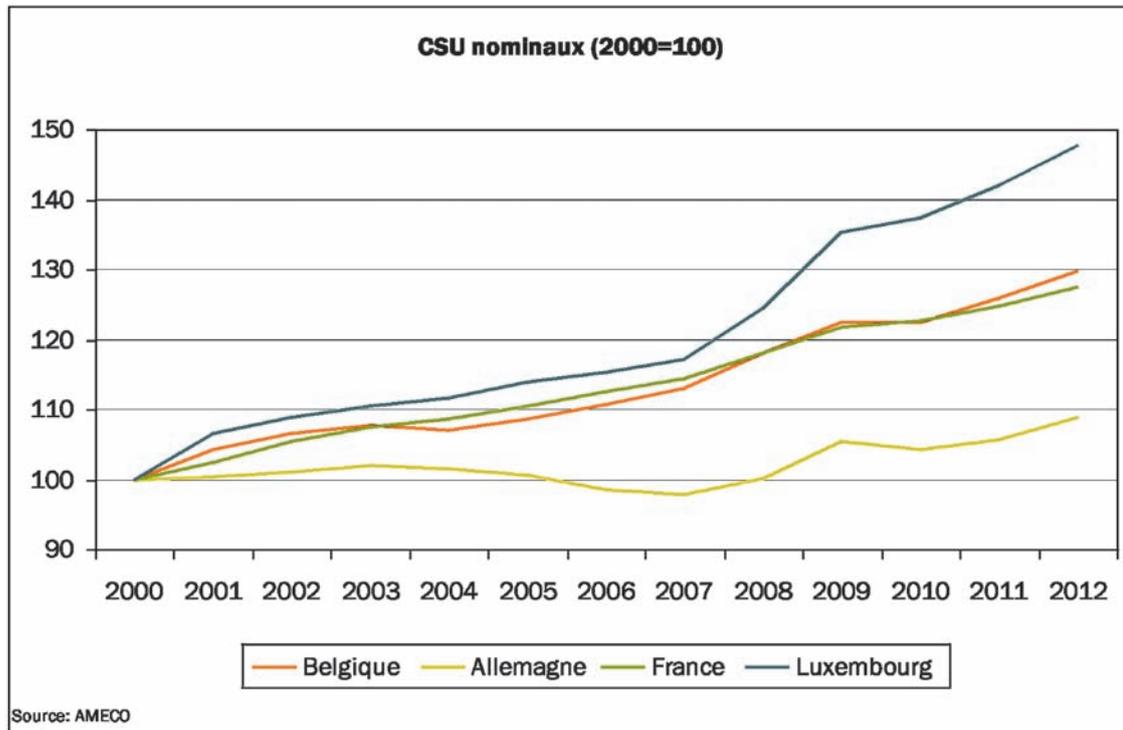
Le lecteur non averti pourrait se demander quel est le lien entre l'inflation au Grand-Duché et sa position compétitive. La réponse à la question réside dans l'existence du mécanisme de l'indexation automatique des salaires. Ainsi, une augmentation des prix plus prononcée au Luxembourg que chez ses concurrents implique, à travers l'échelle mobile des salaires et toutes autres choses restant égales par ailleurs, une hausse plus dynamique des coûts salariaux nationaux.

Coût salarial unitaire nominal (CSU)

Pour mesurer la compétitivité-coût, le coût salarial unitaire nominal (CSU) constitue un indicateur particulièrement bien adapté puisqu'il compare la rémunération des salariés à la productivité.

Une hausse du CSU est synonyme d'une détérioration de la compétitivité. L'inverse est vrai pour une diminution de ce paramètre.

*Evolution cumulée des coûts salariaux unitaires nominaux entre 2000 et 2012
(base 100 en 2000)*



Entre 2000 et 2011, les CSU nominaux au Luxembourg sont sujets à de très importantes dérives, comme par exemple en 2001 (+6,5%) ou encore en 2008 (+6,2%) et en 2009 (+8,6%). Cette évolution traduit une période au cours de laquelle la rémunération des travailleurs au Luxembourg a évolué beaucoup plus rapidement que la productivité. Cette détérioration des CSU nominaux est encore amplifiée par la tranche indiciaire du mois d'octobre 2012. Ainsi d'après les prévisions de la Commission européenne, le coût salarial unitaire au Luxembourg connaîtra à nouveau pour 2012 une hausse considérable de 4,1%.

Evolution cumulée du coût salarial unitaire nominal (2000=100)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Belgique | 100 | 104 | 107 | 108 | 107 | 109 | 111 | 113 | 118 | 123 | 122 | 126 | 130 |
| Allemagne | 100 | 100 | 101 | 102 | 102 | 101 | 99 | 98 | 100 | 105 | 104 | 106 | 109 |
| France | 100 | 102 | 105 | 107 | 109 | 111 | 112 | 114 | 118 | 122 | 123 | 125 | 127 |
| Luxembourg | 100 | 107 | 109 | 110 | 112 | 114 | 115 | 117 | 124 | 135 | 137 | 142 | 148 |

Source: AMECO; calculs Chambre des Métiers

Le tableau représentant l'évolution cumulée des coûts salariaux unitaires nominaux entre 2000 et 2012 démontre clairement la perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise. En effet, avec +48% le CSU de celle-ci augmente beaucoup plus rapidement que le CSU de la France (+27%) ou de la Belgique (+30%). La dégradation de la position compétitive du Grand-Duché est particulièrement flagrante par rapport à l'Allemagne, dont le CSU affiche une progression de 9% seulement.

La Chambre des Métiers ne peut que réitérer ses avertissements quant à la détérioration de la compétitivité-coût de l'économie nationale, en ce sens que la hausse importante du CSU nominal démontre que l'évolution du coût salarial n'est manifestement pas en ligne avec celle de la productivité.

Face à cette dégradation sur les dernières années, il se pose la question comment on pourrait renforcer la compétitivité. Selon elle, il est important d'agir simultanément à deux niveaux: d'une part, il convient de freiner la hausse du coût salarial, et, d'autre part, il faudrait améliorer la productivité.

En ce qui concerne le premier volet, il est intéressant d'analyser de plus près la formation des salaires au Luxembourg qui est le résultat de plusieurs éléments.

Comme dans l'ensemble des économies de marché, les augmentations salariales arrêtées par les conventions collectives ou négociées au niveau individuel constituent au Grand-Duché un facteur important de la formation des salaires.

Or, l'Etat intervient également dans ce processus, et ceci à travers deux instruments.

Le système de l'échelle mobile des salaires (EMS) prévoit une majoration automatique des salaires en fonction de l'évolution générale des prix à la consommation. Si la moyenne semestrielle progresse de 2,5% depuis le dernier déclenchement d'une tranche indiciaire, les salaires sont augmentés de 2,5%. Cependant, pour modérer les répercussions défavorables de ce mécanisme sur les coûts salariaux des modulations sont intervenues au cours des dernières années suite à divers accords politiques. Celles-ci avaient pour effet de reporter l'application d'une tranche indiciaire, et par conséquent la hausse des salaires.

Le salaire social minimum (SSM), correspondant à un salaire de base, est déterminé par le législateur. Son évolution est fonction de deux instruments. En premier lieu c'est par le mécanisme de l'ajustement que le SSM est adapté dans l'intervalle de deux ans à l'évolution des salaires réels dans l'économie. Ensuite, le SSM est sujet à l'EMS.

Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers se doit de souligner que les pouvoirs publics interviennent de façon significative dans le processus de détermination des rémunérations, à savoir par le biais du SSM et de l'EMS. Les hausses de salaires imputables à ces deux mécanismes sont donc le résultat de décisions politiques et ne résultent ni du jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail, ni de l'évolution de la productivité.

Dès lors le risque est réel que ces augmentations de salaires décidées au niveau politique ne soient pas en ligne avec l'évolution de la productivité, en ce qu'elles se greffent sur les hausses de rémunérations d'ores et déjà prévues par les conventions collectives. Or, une telle tendance signifie que la marge brute d'exploitation diminue, et avec elle, les ressources financières des entreprises nécessaires pour procéder à des investissements et pour améliorer ainsi la compétitivité.

Le Gouvernement a pris des mesures pour mettre en oeuvre la recommandation de la Commission européenne concernant la compétitivité en modulant le système d'indexation des salaires. La loi du 31 janvier 2012¹⁴ modifie temporairement le mécanisme, afin de renforcer la compétitivité de l'économie nationale. L'application de l'indexation automatique des salaires, qui aurait dû avoir lieu en mars 2012, a été reportée à octobre 2012. En outre, jusqu'en 2014, un intervalle d'au moins 12 mois devra s'écouler entre chaque adaptation de 2,5%. Avec l'introduction de cet intervalle minimum, les salaires ne seront plus intégralement adaptés à l'évolution du coût de la vie, dans l'hypothèse d'une inflation supérieure à 2,5%. Cette „modulation“ du système d'indexation des salaires aura un effet temporaire sur la compétitivité-coûts, notamment en période d'inflation élevée.

A partir de 2015, le système de l'indexation automatique sera à nouveau appliqué normalement. Le compteur déterminant la date de la prochaine indexation automatique des salaires sera toutefois remis à zéro avant de revenir au système normal.

Toutefois, la Chambre des Métiers se doit de soulever qu'une analyse du STATEC montre que la précédente intervention n'a produit que des effets marginaux.

„Le report du paiement de la tranche indiciaire de 2011 affecte certes négativement le revenu disponible des ménages et favorablement le solde des finances publiques, mais, de façon générale, les effets sont peu importants et s'estompent au-delà de 2012. Mis à part les prix de VAB, toutes les variables importantes retrouvent leur niveau „sans choc“ en 2012 ou en 2013. (...) En termes dynamiques, la modulation n'a quasiment pas d'impact sur les salaires ou les prix à la consommation: l'effet de bouclage (négatif) sur ces derniers est inférieur à 0,1%.“¹⁵

¹⁴ Loi du 31 janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

¹⁵ Note de conjoncture n° 2/2011; STATEC; p. 108

Ces résultats ne sont pas surprenants, alors qu'une étude similaire a dégagé les mêmes conclusions:

„Les résultats de la simulation, qui portent sur la période 2003-2010 riche en épisodes de forte et de faible inflation, montrent que les différences entre les variantes de modulation du système d'indexation sont assez faibles que ce soit en termes de tranches payées, de décalage de la date de paiement ou de réduction du salaire par rapport à la situation réglementaire en vigueur.“¹⁶

La Chambre des Métiers se doit également de relever que les commentaires de la Commission européenne au sujet de la politique économique sur le plan de la compétitivité sont sans appel:

„Le gouvernement n'a pas l'intention de toucher au principe de l'indexation des salaires en lui-même. La Commission note que cette modulation [du système d'indexation] n'est que temporaire et que l'objectif de la recommandation n'a été atteint que partiellement. Pour donner dûment suite à la recommandation de 2011, le Luxembourg devrait aussi prendre des mesures réformant le système de manière plus permanente. Comme la productivité du Luxembourg est très élevée, les gains de productivité réalisables sont de plus en plus limités. Il est dès lors essentiel de garantir la compétitivité du Luxembourg en pesant sur la hausse des coûts salariaux unitaires.“¹⁷

L'IMF fait également le lien entre l'existence d'un système d'indexation et la perte de compétitivité de l'économie nationale:

„(...) labor market flexibility has been hindered by the long-standing automatic backward-looking wage indexation. Luxembourg's efforts to limit its negative side-effects – delaying wage adjustments and limiting these to no more than once a year – have helped contain rising unit labor costs. But reforms are still needed to further reduce its undesirable effects on competitiveness. This can be achieved by modifying the reference index to exclude volatile prices (notably food and fuel prices), with a view of eliminating indexation altogether in the medium term.“¹⁸

Il est à noter dans ce contexte de crise, et vu que de nombreux secteurs dépendent davantage de la demande transfrontalière que de la demande nationale, que même une indexation moins prononcée ou fréquente porte grièvement préjudice aux capacités compétitives des entreprises en absence de réalisation de gains de productivité concomitants. En outre, il ne faut pas oublier que de tels gains de productivité se réalisent, entre autres, en substituant le facteur de production „travail“ par le facteur de production „capital“. Ainsi, une indexation générale des salaires sans distinction sectorielle est potentiellement aussi destructrice d'emploi qu'un niveau de salaire social minimum prohibitif (et/ou assorti d'automatismes réglementaires) et peut avoir pour effet d'exacerber le chômage résident. Pour d'autres secteurs encore, la Chambre des Métiers s'interroge sur la possibilité matérielle de réaliser des gains de productivité suffisants, durables et répétés afin de contrebalancer, de façon systématique, l'incidence des tranches indiciaires. En dernier lieu, à défaut d'une abolition pure et simple, le Luxembourg ne pourra pas mettre une fin aux effets d'autoallumage de l'inflation sous-jacente au système d'indexation.

Propositions de la Chambre des Métiers

De tout ce qui précède, il ressort pour la Chambre des Métiers qu'il y a lieu d'agir vite et dans le bon sens.

Elle aurait préféré, en lieu et place d'une modulation indiciaire sur trois ans, un moratoire de deux années du système d'indexation. La solution proposée (la modulation actuelle) ne répond en effet aux problèmes structurels des entreprises luxembourgeoises et des finances publiques en position critique. Une refonte du système d'indexation devrait être précédée par la réalisation d'une vraie étude portant sur les effets de l'indexation sur l'économie, suivie d'une discussion volontariste sur les conclusions à en tirer.

En matière d'indexation, la Chambre des Métiers exige notamment que soient immédiatement retirés du panier sous-jacent à l'indexation certains biens à l'instar de l'indice-santé mis en place en Belgique.

¹⁶ Economie et Statistiques; Working papers du STATEC n° 43; Les modulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires

¹⁷ Document de travail des Services de la Commission; Evaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité du Luxembourg (SWD(2012) 315 final)

¹⁸ IMF; Luxembourg Staff report for the 2012 Article IV Consultation

A côté des produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc.) que le gouvernement avait décidé de retirer du panier en décembre 2011 – pour revenir sur ce propos quelques mois plus tard – il s’agit plus particulièrement des produits dont les prix font l’objet de cotations internationales qui entraînent une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc.) et sur lesquels les acteurs économiques indigènes n’ont que peu ou pas d’influence.

Il est aussi rappelé que l’indexation automatique est diamétralement opposée à l’application du principe du pollueur-payeur dans le chef des ménages. Ainsi, à titre d’exemple, toute hausse du prix de l’eau ou du prix des déchets facturés aux ménages devrait être neutralisée d’un point de vue de l’échelle mobile des salaires, et ce afin de contenir l’inflation générée par les prix administrés, éviter la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises, et pour faire en sorte que l’échelonnement de ces taxes en fonction du principe du pollueur-payeur garde son caractère dissuasif.

La Chambre des Métiers demande au minimum une limitation de l’indexation automatique des salaires à 1,5 fois le SSM en rappelant que le système d’indexation actuel mène mécaniquement à une aggravation des écarts salariaux exprimés en termes absolus. Une modulation indiciaire constituerait une réforme favorable à la cohésion sociale dans la mesure où l’effet ciseaux entre les bas salaires et les salaires élevés serait significativement freiné.

Par ailleurs, elle plaide pour l’instauration d’un délai minimal entre l’application de deux tranches indiciaires de 16 mois.

Le 2e levier sur lequel il convient d’agir est la productivité. Une piste consisterait notamment à l’améliorer par le biais de la qualification et de la formation des salariés et des chefs d’entreprise, ainsi qu’à travers l’innovation.

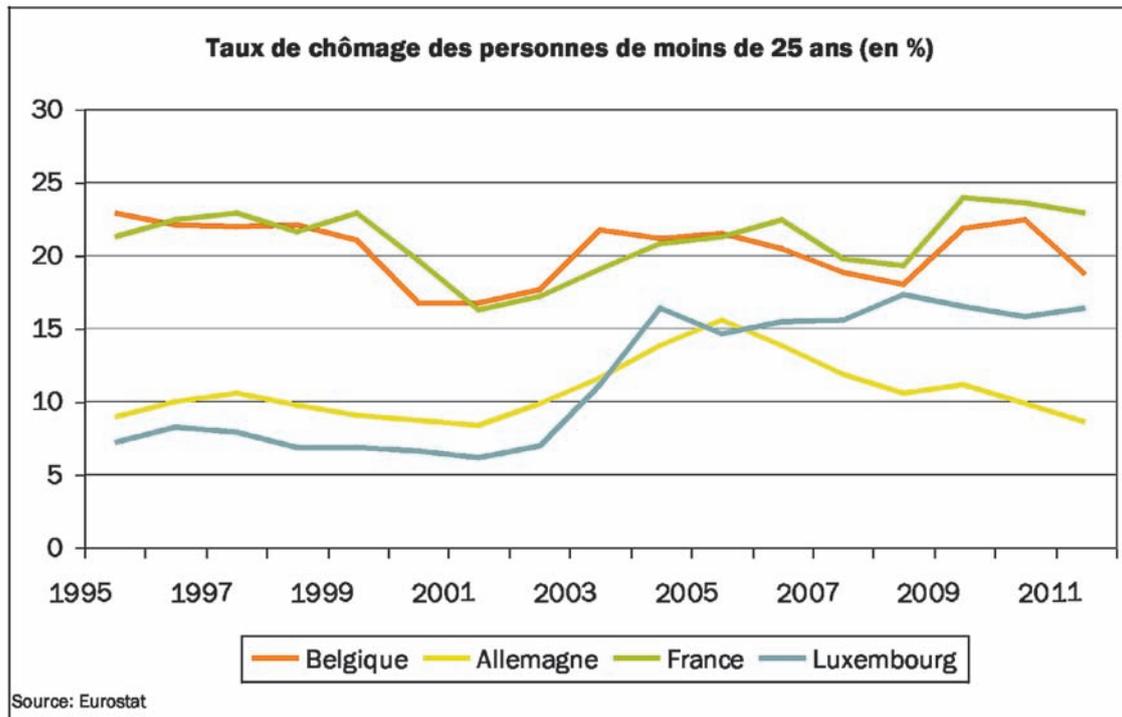
Recommandation concernant la lutte contre le chômage des jeunes

Recommandation

„poursuivre ses efforts pour réduire le chômage des jeunes en renforçant la participation des parties prenantes et en adoptant des mesures supplémentaires en matière d’éducation et de formation, en particulier à l’égard de ceux ayant un faible niveau d’études, afin de mieux aligner les compétences et les qualifications des jeunes sur les besoins du marché du travail“

Situation du problème

Même si le taux de chômage est faible au Luxembourg comparé aux autres pays européens, le pays est confronté à un chômage de longue durée en augmentation constante. Le taux de chômage des jeunes est plus de trois fois supérieur au taux de chômage global, alors que dans d’autres pays présentant un taux de chômage similaire, il représente moins de deux fois le taux global. L’élément structurel du chômage n’a cessé de croître au cours de la dernière décennie, y compris en période de croissance économique significative et d’emploi en plein essor, ce qui suggère qu’une partie de la main-d’œuvre ne correspond pas aux besoins de l’économie.



Le chômage des jeunes est souvent lié au manque de compétences ou de qualifications. Le système d'enseignement professionnel fait actuellement l'objet d'une réforme afin de mieux aligner les qualifications des demandeurs d'emploi sur les besoins du marché du travail. L'ADEM veille à suivre au plus près les jeunes en décrochage scolaire dans le but de les orienter.

Même s'il est indéniable qu'un certain nombre de mesures pertinentes et crédibles pour lutter contre le taux de chômage relativement élevé des jeunes ont été prises, ceux-ci ne disposent toujours pas d'un soutien suffisant pour faciliter leur intégration sur le marché du travail. Une stratégie cohérente, une collaboration plus forte avec les communes et une utilisation plus efficace des services de l'emploi sont nécessaires.

Selon le programme d'évaluation PISA, les performances du système d'éducation du Luxembourg sont relativement faibles, même si le système multilingue brouille l'appréciation du véritable niveau de qualification au Luxembourg dans le résultat du test. Néanmoins, certains étudiants gagneraient à se concentrer sur un nombre de langues plus réduit, afin de terminer leurs études et de s'orienter davantage vers les sciences ou des études professionnelles. Les réformes récentes du système scolaire renforcent la responsabilité des écoles, améliorent la transparence pour les parents et mettent en place des instruments de retour d'information pour les acteurs du système. Ces réformes sont actuellement mises en oeuvre, de sorte qu'il est encore trop tôt pour évaluer leur impact. En outre, de nouvelles procédures d'orientation seront appliquées dès 2013 au cycle 4 de l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire du premier degré. Diverses initiatives visent à faciliter la scolarisation des enfants d'origine immigrée dans le système multilingue. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures, mais elles semblent s'orienter dans la bonne direction.

Selon la méthodologie d'Eurostat, le taux des personnes ayant réussi l'enseignement supérieur se situe, avec 46% en 2010, au-dessus du taux de référence de 40% fixé par l'UE. Toutefois, il est inférieur à celui-ci pour la population résidente, puisqu'il correspond actuellement à 30%, en dépit de la forte demande de travailleurs disposant de qualifications supérieures.

Le taux d'emploi des travailleurs âgés (54-64) progresse, mais demeure bien inférieur à la moyenne européenne. Il se situe à 39% au Luxembourg en 2011 contre 47% pour l'ensemble de l'UE.

Le système éducatif luxembourgeois est confronté à un certain nombre de difficultés spécifiques, en raison de l'exigence de plurilinguisme imposée par le système, de la forte proportion d'immigrants dans la population (43%) et de la forte demande de travailleurs qualifiés sur le marché du travail.

Propositions de la Chambre des Métiers

Une plus grande participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie est nécessaire pour lutter contre le chômage structurel du pays, car les résidents sont confrontés à la concurrence d'un vaste réservoir de travailleurs potentiels souvent très qualifiés originaires des pays voisins.

Dans ses mesures énoncées le 16 décembre 2011, le Gouvernement a annoncé une nouvelle adaptation du SSM au 1er janvier 2013, ce que la Chambre des Métiers regrette, estimant que tout relèvement du SSM qui n'est pas accompagné de gains de productivité suffisants détruit non seulement des emplois existants, mais empêche également la création de nouveaux postes. D'autant plus, en ces temps de stagnation économique et de ralentissement de l'emploi, cette mesure risque avant tout de toucher les couches les plus vulnérables de la population, en décourageant singulièrement l'embauche de jeunes travailleurs inexpérimentés, voire de chômeurs peu qualifiés.

La Chambre des Métiers souligne que les prestations de chômage luxembourgeoises demeurent parmi les plus généreuses des pays membres de l'OCDE. La loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi introduit bien, du moins en théorie, l'obligation de démontrer qu'un demandeur cherche du travail. Or, au vu de la grande générosité du système, davantage d'obligations doivent être introduites, notamment celles de se former et, le cas échéant, de contribuer à des travaux d'utilité publique.

En matière de formation des demandeurs d'emploi, deux initiatives récentes spécialement réservées aux jeunes demandeurs sont à recenser, à savoir l'élargissement du Contrat d'Initiation à l'Emploi (CIE) et la „garantie jeunes“. La Chambre des Métiers accueille favorablement ces initiatives mais regrette leur générosité excessive (comparées aux mesures similaires françaises notamment, et au vu de la proposition du gouvernement d'augmenter les indemnités de la „garantie jeune“ par rapport aux indemnités de base, déjà généreuses, afin d'inciter les jeunes à se former). La Chambre des Métiers demande que ces initiatives soient rendues obligatoires ou, à défaut, que le recours à des travaux d'utilité publique soit sérieusement envisagé. De plus, le nouveau „Pacte pour la jeunesse“ 2012-2014 prévoit une série de mesures additionnelles destinées aux jeunes demandeurs, que la Chambre des Métiers approuve. Du côté des adultes, elle salue le succès des différentes initiatives „fit4job“ et l'articulation (en cours) d'une stratégie nationale de formation continue.

Ensuite, la Chambre des Métiers se réjouit qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour améliorer tant le fonctionnement que l'efficacité de l'ADEM dans le cadre de la réforme de l'agence. Il n'en reste pas moins que la réforme de l'ADEM est un chantier à ses débuts. Plus spécifiquement, une nouvelle agence définie exclusivement sous le statut d'un service de l'Etat à gestion séparée ne peut apporter la solution voulue en termes de dynamisation des services de profilage et de suivi des demandeurs d'emploi. Il serait donc judicieux d'opérer une séparation nette entre un service de développement de l'emploi, géré sous le régime du statut privé, et les autres services de l'ADEM, organisés sous le statut public (dont le service en charge du paiement des indemnités de chômage). Une séparation des structures de l'ADEM permettrait l'agencement des procédures de recrutement, de motivation et de formation du personnel, notamment des „conseillers professionnels“, tout comme d'évaluation de leur performance selon des critères d'efficacité et d'efficacé.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, la mise au travail constitue un des principaux remparts contre la pauvreté, de même qu'elle contribue au bien-être des travailleurs d'une manière plus générale (solidarisation, perception de contribuer à la société, valorisation personnelle, etc.). Il convient en outre de relever que, en raison du niveau comparativement élevé du salaire social minimum (SSM) au Luxembourg, de nombreuses personnes à plus faible valeur ajoutée sont exclues du marché du travail et, partant, dépendent entièrement de la collectivité, et donc des transferts sociaux, afin de subvenir à leurs besoins.

Ainsi, la Chambre des Métiers propose-t-elle un véritable changement de paradigme dans la mesure où, au lieu de financer intégralement l'inactivité, à travers les allocations de chômage et le RMG, il conviendrait de subventionner partiellement, si nécessaire, le travail. Ainsi, un chômeur de longue durée ou faiblement qualifié pourrait, par exemple, se voir attribuer un contrat de travail en entreprise et être rétribué, par exemple, à deux tiers du SSM, la différence pouvant être prise en charge par l'Etat. Une entreprise pourrait ainsi employer une personne à plus faible valeur ajoutée, l'Etat pourrait réaliser des économies potentiellement substantielles et la personne concernée serait valorisée à travers le travail.

Recommandation concernant la lutte contre le changement climatique

Recommandation

„garantir que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre découlant d'activités non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission seront respectés, notamment en augmentant la fiscalité sur les produits énergétiques“

Situation du problème

Les émissions de gaz à effet de serre, qui s'élevaient à 19,8 tonnes par habitant en 2010, sont toujours les plus élevées de l'UE. Dans le cadre de ses objectifs en matière d'énergie et de climat, le Luxembourg s'est engagé à réduire ces émissions dans les secteurs non couverts par le SEQE (système d'échange d'émissions) de 20% d'ici à 2020 par rapport à l'année 2005. Toutefois, selon les dernières projections pour 2020 et sur la base des mesures existantes, les émissions du Luxembourg devraient augmenter de 9% par rapport à 2005, ce qui représente une différence de 29 points de % par rapport à l'objectif visé et comparé aux émissions de l'année de référence.

En 2010, la part de la fiscalité axée sur des considérations d'ordre écologiques s'élevait à 6,4% du total des recettes fiscales, alors que la moyenne de l'UE était de 7,4%. La plupart des recettes proviennent de la taxation de l'énergie, alors que le transport (à l'exclusion des carburants) et les composantes pollution/ressources jouent un rôle mineur. Des efforts ont cependant été faits au cours des dernières années pour mieux tenir compte de l'environnement dans le système d'imposition. La taxe annuelle sur les véhicules est calculée en fonction des émissions de CO₂. Un prélèvement spécial sur le carburant destiné aux transports (la contribution climatique carburant) a été mis en place en 2007 pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce qui réduit légèrement l'écart de prix avec les pays voisins.

Si la Chambre des Métiers partage les constats de la Commission européenne sur l'échec partiel de la politique environnementale, en ce qu'elle n'a pas réussi à réduire les émissions de gaz à effet de serre de façon à respecter ses engagements internationaux, elle est en désaccord avec celle-ci sur les remèdes à appliquer.

En effet, selon la Commission *„la marge disponible pour augmenter les taxes sur les carburants et l'énergie est considérable. L'effet à court terme serait de ramener les achats de carburant à l'intérieur des frontières, mais cela engendrerait un bénéfice net en augmentant le prix effectif dans l'ensemble de la région. Ce qui pourrait au final s'avérer moins coûteux pour le Luxembourg que la réduction de ses émissions nationales par d'autres moyens.“*

L'augmentation des prix du carburant au Luxembourg pour réduire à néant le différentiel avec les pays voisins n'engendrera pas seulement une réduction de la demande des habitants de la Grande Région sur le territoire national, mais débouchera également sur la perte des clients professionnels, en l'occurrence les entreprises de transport, qui pourraient s'approvisionner dans d'autres régions. La perte de ces recettes fiscales placerait le Gouvernement, d'ores et déjà confronté à des déficits publics récurrents, devant des problèmes financiers difficilement surmontables.

Propositions de la Chambre des Métiers

De manière générale, la Chambre des Métiers déplore que les dynamismes économique et surtout démographique n'aient pas été pris en considération afin de définir un objectif réaliste, atteignable localement par notre pays. En effet, d'après les projections démographiques du STATEC, le Luxembourg pourrait compter quelque 580.000 habitants en 2020, soit 118.800 habitants ou 26% de plus qu'en 2005. Il en découle que l'effet per capita à consentir par le Luxembourg dépasse rigoureusement 20% à périmètre constant.

Dans ce contexte, l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg est une opération cruciale eu égard à l'atteinte, par le Grand-Duché, de ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la quote-part renouvelable mélangée aux carburants d'origine fossile étant neutralisée de la balance des émissions.

En ce qui concerne la baisse des émissions dans le secteur des transports, la Chambre des Métiers recommande la mise en œuvre des actions prioritaires suivantes:

- la définition d'une politique cohérente en matière de développement spatial et d'aménagement du territoire, notamment à travers l'implémentation des plans directeurs sectoriels définis suite au concept IVL;
- une optimisation des ventes transfrontalières des carburants à travers une politique prudente et responsable en matière de relèvement des droits d'accises.

Dans ce contexte, il faut éviter de réduire à néant les marges de manœuvre budgétaires à travers une politique irréfléchie en matière d'accises et utiliser directement les revenus extraordinaires en découlant pour financer la modernisation du pays selon les prémisses du développement durable, et ce en lieu et place d'une injection pure et simple au budget courant de l'Etat, servant notamment au financement de dépenses souvent difficilement réversibles d'un point de vue politique ou social;

- la promotion des moyens de transports en commun (cf. notamment la stratégie „MoDu“) et de la mobilité douce;
- la promotion des carburants et énergies alternatifs (gaz naturel, électricité);
- l'affectation d'une quote-part de plus en plus significative des recettes issues des ventes transfrontalières de produits pétroliers à un fonds spécial ayant comme tâche de financer des projets à long terme pertinents du point de vue du développement durable. Il semble évident que la reconstruction du pays selon les prémisses du développement durable est grandement facilitée à partir du moment où ces recettes restent abondantes à moyen terme;
- la promotion du vecteur de diversification économique ayant trait aux écotechnologies.

En ce qui concerne les émissions de la branche ménages, commerces, services, le potentiel de réduction réside principalement dans l'efficacité énergétique, l'assainissement énergétique des bâtiments, voire les changements de comportement de la part des ménages en ce qui concerne la consommation d'électricité, en général, ou le chauffage, en particulier. Toutefois, il importe de souligner que, vu la croissance démographique projetée, une stabilisation de ces émissions d'ici 2020 constituerait en réalité une augmentation de l'efficacité de plus de 10%. Ainsi, le potentiel de réduction additionnel dans cette rubrique semble, aux yeux de la Chambre des Métiers, relativement modeste – au moins à moyen terme – par rapport à la baisse totale à consacrer par le Luxembourg (environ 2 millions de tonnes d'ici 2020). Concrètement, les principaux vecteurs dans cette rubrique sont les suivants:

- la baisse de la consommation énergétique dans le secteur du bâtiment à travers l'assainissement énergétique des bâtiments existants et surtout l'amélioration de l'efficacité énergétique des nouvelles constructions;
- la mise en œuvre concrète de la nouvelle réglementation en matière de performance énergétique des bâtiments fonctionnels. Ladite réglementation est complémentaire au règlement grand-ducal sur la performance énergétique des bâtiments d'habitation. Elle fixe des exigences en matière de performance énergétique et introduit la certification de la performance énergétique des bâtiments neufs et existants. Il permet une amélioration substantielle de la performance énergétique des bâtiments par un niveau d'exigences adapté aux technologies disponibles dans le secteur du bâtiment et des installations techniques;
- l'aménagement du territoire et le développement spatial cohérents;
- les soumissions publiques prenant en compte les prémisses du développement durable („green public procurement“);
- les campagnes d'information et de sensibilisation de la population (cf. rôle du GIE „myenergy“ dans ce contexte);
- effectuer une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale. Un tel exercice d'audit devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la standardisation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière de „éco-compatibilité“, tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

En ce qui concerne les émissions de source industrielle, il est rappelé qu'il convient de faire une distinction, parmi les émissions de ce secteur, entre les installations faisant partie du système européen ETS (quelque deux tiers des émissions totales du secteur industriel pour le Grand-Duché), et celles n'en faisant pas (encore) partie. Pour les premières, l'encadrement communautaire est tel que l'ensemble des acteurs concernés sont en connaissance parfaite des objectifs à réaliser à l'horizon 2020.

Les autorités nationales devraient s'abstenir à définir, pour ces sources d'émission, des contraintes additionnelles dépassant le strict encadrement communautaire. En effet, à partir de 2013, le système actuel de plafonds d'émission nationaux pour les émissions ETS sera supplanté par un plafond unique pour toute l'Union européenne, géré au niveau communautaire.

Les chapitres précédents ont souligné la dégradation progressive des finances publiques et la nécessité de la mise en œuvre de réformes structurelles dans plusieurs domaines.

Dans le dernier chapitre de la première partie du présent avis, la Chambre des Métiers tire les conclusions des réponses que le Gouvernement a jusqu'à présent donné et elle émet des propositions quant à l'assainissement des finances publiques.

*

4. CONCLUSION: LE PILOTAGE A VUE DU GOUVERNEMENT N'EST PAS A LA HAUTEUR DES DEFIS AUXQUELS LE PAYS EST ET SERA CONFRONTE

Des prises de décisions contradictoires les unes par rapport aux autres, une attitude plutôt attentiste en ce qui concerne les finances publiques se traduisant notamment par des tergiversations quant à l'opportunité de prendre des mesures de consolidation et quant au contenu de celles-ci montrent que le Gouvernement n'effectue en fin de compte qu'un pilotage à vue. Des exemples concrets illustrant cette politique ne manquent pas.

Une contribution de crise a été prévue par la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique pour les années 2011 et 2012. Ce nouvel impôt constituait un des éléments du paquet de mesures de consolidation présenté en 2010, dont l'objectif était de retrouver à terme l'équilibre des finances publiques.

Or, l'accord salarial de la fonction publique signé le 15 juillet 2011 prévoit la suppression à partir du 1er janvier 2012 de la contribution de crise. Déjà la manière de procéder laisse perplexe: lors d'une négociation salariale au niveau sectoriel, les délégations syndicale et patronale (même s'il s'agit de l'Etat) conviennent d'abolir un impôt national! Ensuite, il faut relever qu'à peine 7 mois après sa mise en vigueur, il est décidé d'abolir la contribution de crise, abolition qui a été opérée à travers la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat!

Autre exemple: l'accord salarial de la fonction publique est signé au mois de juillet 2011. Il prévoit, outre l'abolition susmentionnée de la contribution de crise:

- l'allocation aux agents de l'Etat d'une prime unique de 0,9% du traitement barémique versé avec la rémunération du mois de juillet 2012;
- l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 2,2% avec effet au 1er janvier 2013.

Le 27 avril 2012, soit 9 mois plus tard, les ministres compétents et la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) signent un avenant aux accords du 15 juillet 2011 et à l'accord de conciliation du 30 mars 2012 qui prévoit entre autres le report des éléments pécuniaires de l'accord salarial. Le paiement de la prime unique de 0,9% sera effectué avec la rémunération du mois d'août 2014. L'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 2,2% prendra effet seulement au 1er janvier 2015.

Finalement, la Chambre des Métiers se doit de soulever que le présent projet de budget a été présenté à la Chambre des Députés en date du 2 octobre 2012. Or, à peine une semaine plus tard, les groupes parlementaires des partis gouvernementaux annoncent des amendements, alors que les mesures de consolidation présentées par le Gouvernement seraient insuffisantes pour assainir les finances publiques de manière appropriée.

La Chambre des Métiers partage ce point de vue. Toutefois, l'ensemble des mesures décidées, y compris les amendements gouvernementaux, est insuffisant pour rétablir l'équilibre budgétaire en 2014 et elles reposent essentiellement sur une baisse des dépenses d'investissement et une augmentation de la charge fiscale. Elle regrette profondément que le Gouvernement refuse d'attaquer le mal à sa racine, à savoir de contenir l'augmentation non maîtrisée des dépenses courantes. Il semble qu'il s'incline face à la résistance des syndicats, féroces défenseurs d'„acquis“ sociaux, qui en dernière analyse, ne représentent que des privilèges dont les coûts, notamment économiques, sont difficilement tenables dans un

contexte de globalisation, de crise économique aigue et de vieillissement de la population. A titre d'exemple, on peut soulever que le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, en déclenchant une augmentation des coûts salariaux alors que la productivité stagne voire recule, risque d'avoir pour conséquence la destruction d'emplois qui toucheraient avant tout les salariés peu qualifiés.

Ainsi, le Gouvernement démontre une fois de plus sa réticence à vouloir mettre en œuvre des réformes structurelles, d'ailleurs recommandées à plusieurs reprises par le Conseil de l'UE. Comme il a été relevé lors des chapitres précédents, ces réformes devraient notamment être implémentées afin d'assurer l'assainissement des finances publiques, la pérennisation du régime de pensions, de même qu'un processus de formation des salaires compatible avec l'évolution des fondamentaux économiques.

Si des mesures sont prises, elles vont dans la bonne direction, mais elles manquent largement d'ambition. A ce titre, le projet de loi ayant pour objet de modifier le régime des retraites en constitue un bon exemple. Cette „réforme“ n'aura pour effet que de repousser de quelques années le „mur des pensions“ sans véritablement s'attaquer à la pérennisation et à la soutenabilité du régime général, tout en laissant aux générations futures de se retrouver devant un niveau de dette excessif.

Par conséquent, le Gouvernement ne respecte pas le principe de solidarité intergénérationnelle en pratiquant une politique du court terme sur le dos des générations futures.

4.1. Proposition de la Chambre des Métiers: réduction linéaire des dépenses budgétaires

Comme il a été relevé ci-avant, et d'un point de vue financier, l'assainissement des finances publiques ne pourra se réaliser par des mesures ponctuelles, dont l'incidence sur le solde de l'administration centrale est très réduite. Au vu de l'ampleur des déficits atteints, et des perspectives économiques peu encourageantes, des mesures plus incisives s'imposent si le Luxembourg veut éviter le piège de l'endettement, alors que les exemples de la Grèce et de l'Espagne montrent la politique d'austérité qui doit être implémentée pour en sortir.

Sur le plan politique, le désavantage de la mise en œuvre de mesures ponctuelles réside dans le fait qu'elles touchent un segment spécifique de la population (les ménages à bas revenus ou les ménages plus aisés, les actifs ou les retraités, le secteur public ou le secteur privé). C'est la raison pour laquelle elles font logiquement l'objet de contestations de la part du groupe visé. En effet, celui-ci a des difficultés à accepter que les mesures d'assainissement devraient réduire, voire abolir ce qui est perçu comme un „acquis“, alors que d'autres parties de la population s'en sortiraient „indemnes“.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers propose la détermination d'un objectif budgétaire d'après lequel les dépenses publiques seraient réduites de façon linéaire, hormis toutefois les dépenses d'investissement. Cette exception se fonde essentiellement sur deux arguments. Dans le cadre du présent projet de budget les dépenses en capital subiront d'ores et déjà en 2013 une baisse de l'ordre de 9%, de manière à ce qu'elles constituent en quelque sorte la première „victime“ des paquets de mesures de consolidation présentés par le Gouvernement. Deuxièmement, les investissements en améliorant par exemple les infrastructures de transport du pays contribueront au renforcement de la compétitivité et à l'augmentation du potentiel de croissance économique, même s'il faut concéder que l'ensemble des investissements n'est pas vital de ce point de vue.

Une réduction linéaire des dépenses publiques témoignerait d'une solidarité nationale, alors qu'elle correspondrait à un effort collectif de la population au sens large pour rétablir l'équilibre des finances publiques. Ainsi, une pareille mesure toucherait tant les entreprises que les ménages, les actifs et les retraités, le secteur privé, de même que le secteur public.

Seraient donc visées autant les dépenses de fonctionnement, les transferts sociaux que les subventions et les aides étatiques allouées aux entreprises et aux ménages.

Une telle réduction linéaire déclencherait logiquement une radiographie de l'ensemble des dépenses. Dans le même contexte, elle induira une remise en question des méthodes de travail et d'organisation. D'après la Chambre des Métiers ce „screening“ aura pour objectif de rechercher le potentiel d'économies dans les divers postes budgétaires en distinguant entre l'utile et le nécessaire, d'un côté, et les „nice to have“ de l'autre côté.

La radiographie devrait également englober les systèmes de subventions et de redistribution, donc les aides étatiques allouées aux entreprises et aux ménages. Les questions à poser devraient concerner la décision du maintien ou non de ces dispositifs et en cas de réponse affirmative il y aurait lieu de

réduire le volume de ces dépenses en recherchant par exemple une plus grande sélectivité, en garantissant de ce fait l'octroi des aides aux plus nécessiteux.

Le résultat de cette opération devrait se matérialiser sous forme d'un accroissement de l'efficacité des administrations publiques, de même qu'à travers des régimes de subventionnement étatiques plus ciblés et moins coûteux.

A travers le tableau qui suit, la Chambre des Métiers a déterminé l'incidence sur le déficit de l'administration centrale d'une réduction linéaire des dépenses budgétaires hors investissements.

Incidence sur le déficit de l'administration centrale d'une réduction linéaire des dépenses budgétaires hors investissements

| <i>Réduction linéaire des dépenses publiques de ...</i> | <i>Effet sur le déficit (en mio €)</i> | <i>Déficit après réduction linéaire (en mio €)</i> |
|---|--|--|
| 0% | | -1.041 |
| 1% | -124 | -917 |
| 2% | -249 | -792 |
| 3% | -373 | -668 |
| 4% | -498 | -544 |
| 5% | -622 | -419 |

Ainsi, une baisse des dépenses de 1% diminuerait le besoin de financement de l'administration centrale de 124 mio d'euros, qui s'élèverait dès lors à 917 mio d'euros. Par contre, une réduction de 5% des dépenses diminuerait le déficit de 622 mio d'euros qui se situerait dans ce cas de figure à 419 mio d'euros.

Il est également clair que cette mesure ne constitue qu'une première étape dans l'assainissement des finances publiques, alors que le déficit de l'administration centrale restera, en dépit d'une réduction linéaire des dépenses, à un niveau élevé.

La Chambre des Métiers en s'abstenant d'assumer le rôle de „donneuse de leçons“, fait confiance à l'imagination et à l'esprit d'innovation des administrations et des agents de l'Etat en charge de la direction de celles-ci pour atteindre la même qualité de service avec des moyens légèrement moindres.

*

5. POLITIQUE DE RELANCE ECONOMIQUE

Si la Chambre des Métiers reconnaît qu'il est difficile de stimuler au niveau national une économie au degré d'ouverture à tel point élevé que celle du Luxembourg, des mesures ponctuelles peuvent toutefois être prises pour donner des impulsions à divers secteurs économiques desservant avant tout le marché local ou national, ce qui aurait des répercussions favorables en termes d'emploi et de recettes fiscales.

Ainsi, le marché immobilier résidentiel pourrait être développé en éliminant certains freins du côté de l'offre de logements.

L'objectif du prochain chapitre est d'analyser les déterminants de la hausse des prix du logement et de proposer des mesures destinées à mieux maîtriser l'évolution de ceux-ci, alors qu'une part croissante de la population éprouve des difficultés pour accéder à un logement décent.

5.1. Logement

5.1.1. Analyse du marché du logement

La forte demande de logements au Luxembourg est surtout imputable à l'augmentation très prononcée de la population, principalement sous l'effet de l'immigration.



Il ressort du graphique que l'immigration s'accroît au fil du temps et que l'immigration nette atteint même le niveau de 7.000 à 8.000 personnes sur les dernières années.

Ce phénomène, qui rendait possible la forte croissance économique du pays, a par conséquent augmenté la demande de logements.

Le tableau ci-dessous montre que les excédents des arrivées sur les départs augmentent fortement d'une décennie à l'autre. Par rapport aux années 80, le solde migratoire a plus que triplé au cours des années 90. Sur la première décennie du nouveau millénaire, il continue sa progression.

| <i>Période</i> | <i>Excédents des arrivées sur les départs</i> |
|----------------|---|
| 1980-1989 | 13.069 |
| 1990-1999 | 41.506 |
| 2000-2009 | 51.153 |

Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

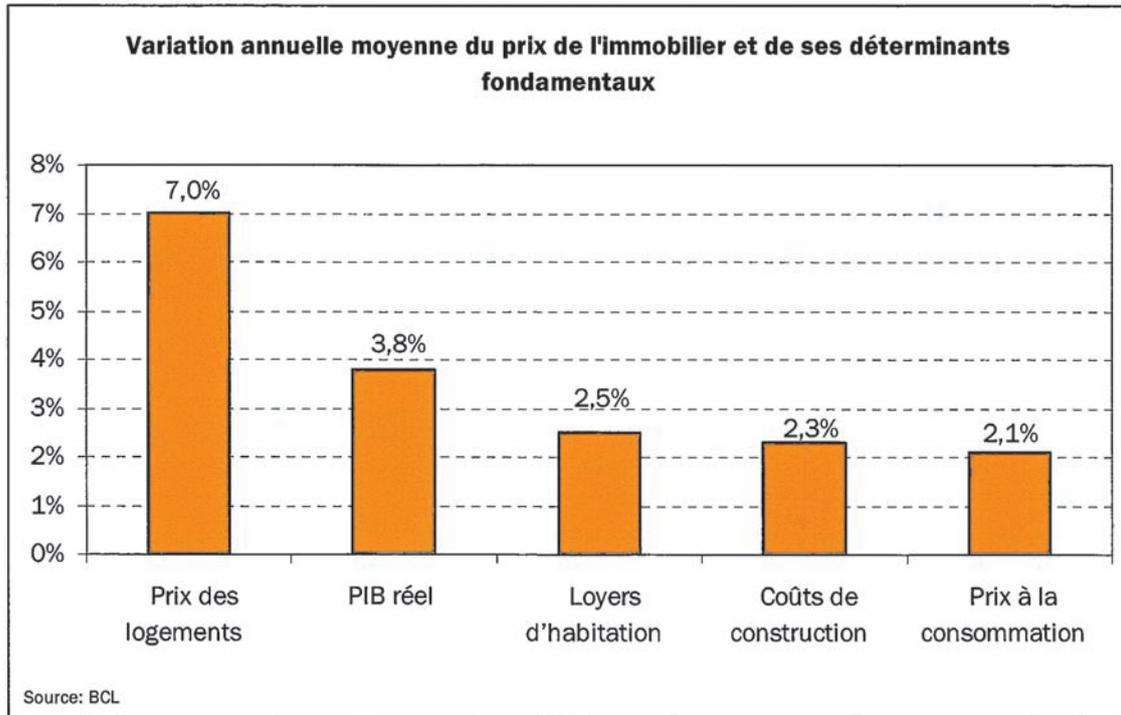
La demande élevée de logements s'explique également par la baisse de la taille moyenne des ménages et un environnement financier propice à l'investissement immobilier, notamment des taux d'intérêt historiquement bas.

Au lieu de s'intéresser au passé, il semble plus utile d'estimer les besoins futurs. D'après les projections du STATEC, le nombre de ménages, et partant la demande potentielle de logements, connaîtra une hausse de 82.000 unités à l'horizon 2030.

De l'autre côté, le potentiel foncier disponible pour l'habitat qui s'élève à 2.701 ha pourrait, s'il était pleinement exploité, se traduire en une offre de logements permettant d'y accueillir quelque 81.000 ménages.

Ces données relatives à l'offre et la demande potentielle de logements font ressortir que le problème ne se situe pas sur le plan du potentiel de terrains constructibles, mais au niveau d'une mise sur le marché insuffisante de ces terrains et d'une densité trop réduite des constructions!

Diverses analyses montrent que les prix immobiliers résidentiels augmentent en général plus rapidement que les revenus des ménages et les prix à la construction.



Entre 1995 et 2010, les prix de l'immobilier résidentiel au Luxembourg ont augmenté de près de 7% en moyenne annuelle. Au cours de la même période, le PIB réel, utilisé dans le présent contexte comme une approximation de l'évolution du revenu disponible des ménages, s'est accru d'environ 4% en moyenne en rythme annuel. Dans le même temps, le faible niveau des taux d'intérêt réels de court terme et l'allongement de la durée des prêts hypothécaires ont renforcé la capacité d'emprunt et donc d'achat d'un bien immobilier par un ménage pour un revenu donné. L'augmentation de l'emploi, la croissance de la population et l'évolution de la composition des ménages, ainsi que les changements de législation introduits ont également contribué au dynamisme de la demande sur le marché immobilier luxembourgeois. Cette demande soutenue s'est par ailleurs heurtée à une offre de logements limitée qui a fait augmenter le prix de l'immobilier résidentiel. Au cours de la période considérée, l'évolution des coûts de construction a quant à elle connu une hausse sensiblement similaire à celle de l'indice des prix à la consommation et de sa composante loyers, soit environ 2,3% en moyenne en rythme annuel.

Une étude de la BCL tendrait même à suggérer des signes de surévaluation persistants des prix de l'immobilier luxembourgeois et ce malgré le processus de normalisation entamé dans le sillage de la crise économique, même si ces résultats doivent être interprétés avec prudence.

Une analyse de la Chambre des Métiers montre la corrélation entre l'évolution des prix immobiliers résidentiels et celle du solde migratoire.

Face à la hausse notable des prix immobiliers résidentiels, la seule explication plausible est que l'offre de logements n'arrive pas à suivre la demande. En effet, il faut noter que le niveau de l'offre dépend à la fois de la disponibilité de terrains à bâtir et de la capacité de production du secteur de la construction.

L'offre limitée de terrains à bâtir semble constituer le principal goulot d'étranglement à ce niveau. En effet, si celui-ci devait se situer dans une capacité de production trop réduite du secteur de la construction, on devrait assister à une surchauffe se traduisant à travers une progression importante des coûts de construction. Or, ceux-ci suivent plus ou moins l'évolution des prix à la consommation, et de ce fait l'argument d'une capacité de production insuffisante ne semble pas pertinent dans ce cas.

Il reste donc que la disponibilité de terrains à bâtir devrait constituer le principal frein au développement de l'offre de logements.

Selon la Chambre des Métiers, deux facteurs principaux expliquent pourquoi l'offre immobilière résidentielle n'arrive pas à suivre la demande.

Une des causes est à rechercher dans les procédures d'autorisation qui au fil du temps sont devenues de plus en plus complexes. Cette évolution engendre deux effets négatifs qui se répercutent sur le coût du logement.

Tout d'abord, les délais des procédures se sont allongés ce qui a pour conséquence d'augmenter le temps entre l'acquisition de terrains à bâtir et l'achèvement des logements. Or, le coût de préfinancement des terrains par exemple s'accroît dans la mesure où la période s'écoulant entre l'achat de terrains et la vente des logements s'allonge. Ces frais doivent évidemment être répercutés sur le prix de vente.

Par ailleurs les procédures requièrent de plus en plus d'études et de rapports, augmentant dès lors également le coût du logement. Un exemple permet d'illustrer cette évolution. Si sous le régime de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes le PAP constituait l'exception, la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain en a fait la règle.

A côté des procédures d'autorisation un autre facteur est responsable du renchérissement des terrains à bâtir: une pénurie de terrains disponibles pour être construits. Selon une opinion très répandue ce phénomène serait dû à la spéculation, alors que les propriétaires fonciers anticiperaient une hausse continue de la valeur des terrains.

La Chambre des Métiers estime cependant que la „rétention“ de terrains obéit à des motifs plus complexes et qu'elle a des raisons multiples. Ainsi, certains propriétaires réservent les terrains à bâtir à leurs enfants, tandis que pour d'autres, les terrains constituent tout simplement leur outil de travail.

En outre, la Chambre des Métiers constate des déficiences au niveau de la gouvernance politique en matière d'aménagement du territoire. Deux exemples permettent d'illustrer cette affirmation.

La loi sur l'aménagement du territoire datant de 1999 prévoit la réalisation de plans sectoriels. Or, en 2012, soit 12 ans plus tard, aucun de ces plans n'a été mis en œuvre.

Autre exemple: la loi de 2004 sur l'aménagement communal prévoit la refonte obligatoire des PAG communaux. Fin 2011, 7 ans plus tard, seulement 6 communes y ont procédé. Qui plus est, les nouveaux PAG devront être conformes aux plans sectoriels, plans qui dans l'état actuel des choses n'existent qu'à l'état d'avant-projet.

Pour la Chambre des Métiers, il semble que dans les cas précités l'Etat ne soit pas en mesure d'appliquer les instruments qu'il s'est lui-même donné.

De ce fait, il semble logique que le moyen le plus efficace pour parvenir à une meilleure maîtrise des prix réside dans une politique ayant pour objectif de soutenir et de débloquer l'offre de terrains.

5.1.2. Comment agir sur les prix du logement?

L'analyse qui précède a montré que le problème de la hausse rapide des coûts des logements est un phénomène complexe. Il est par conséquent évident qu'il ne pourra y avoir des solutions faciles pour le résoudre.

5.1.2.1. Agir sur les procédures d'autorisation

Le chapitre précédent a présenté les procédures d'autorisation comme un des principaux facteurs responsables des tensions sur le marché du logement. L'OCDE a également identifié la lourdeur des procédures administratives en tant qu'une des causes de la hausse du coût de l'habitat. Selon la Chambre des Métiers, il semble donc logique que ce domaine devrait constituer un premier levier d'action.

Simplifier les procédures d'autorisation

D'après la Chambre des Métiers, il ne s'agit pas de passer en matière d'urbanisme outre les considérations d'ordre urbanistique ou environnemental, mais il faudrait simplifier le processus de décision, le résultat final des procédures – donc la décision d'accorder ou non une autorisation de construire –

pouvant être le même, sous le régime d'une procédure simplifiée comme dans le cadre des procédures actuellement en vigueur.

Un premier train de mesures visant à freiner la hausse des prix du logement devrait avoir pour objectif de simplifier les procédures administratives en cause, à savoir celles prévues par la:

- loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
- loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
- loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés
- loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Des réformes de ces législations ont été ou sont en train d'être réalisées. La Chambre des Métiers est cependant d'avis que celles-ci ne sont pas assez incisives.

La Chambre des Métiers estime qu'idéalement il faudrait une refonte complète de l'ensemble des procédures en vue de les simplifier.

Ainsi, la loi de 2011 a simplifié les procédures prévues par la loi de 2004 concernant l'aménagement communal, mais les règlements grand-ducaux pris pour l'exécuter sont d'une complexité tels qu'ils anéantissent les avantages procédurales que la loi de 2011 était appelée à procurer.

Par ailleurs, les problèmes se situent souvent au niveau des dispositions transitoires, en ce qu'ils mènent à la coexistence de 2 ou 3 régimes différents. A titre d'illustration, la loi de 2004 sur l'aménagement communal a introduit des dispositions transitoires par rapport à la loi antérieure datant de 1937. Or, entre-temps, ces dispositions transitoires ont elles-mêmes été modifiées à 3 reprises, à savoir en 2005, 2008 et en 2011.

Un autre inconvénient est que si, en cours de procédure, un „problème“ est détecté par un intervenant, l'entreprise est souvent contrainte de recommencer la procédure, ce qui entraîne des pertes de temps et des coûts supplémentaires. Une procédure simplifiée devrait être prévue pour des modifications ponctuelles, afin d'éviter le retour à la case de départ.

Dans le but de trouver des solutions pour accélérer la prise de décision relative à un investissement public ou privé et pour réduire l'intervalle de temps s'écoulant entre la décision et la réalisation d'un tel investissement, le Premier ministre a annoncé lors de son discours sur l'état de la nation du 8 mai 2012 qu'il convoquera l'ensemble des acteurs concernés à une table ronde en automne 2012.

Dans le cadre des travaux visant à préparer cette table ronde, l'UDEL a élaboré un document contenant des propositions de simplification des législations précitées¹⁹.

Mieux coordonner les procédures: créer une „Cellule de coordination de projets d'Urbanisme et d'Environnement“

Les porteurs de projets sont confrontés à une multitude d'interlocuteurs et de procédures peu transparentes au niveau des autorités et administrations compétentes.

Le fait que d'autres procédures, comme par exemple celle sur la protection de la nature, l'évaluation des incidences sur l'environnement ou les établissements classés, viennent se greffer sur celles relatives à l'aménagement du territoire, rend les procédures extrêmement complexes, longues, onéreuses et incertaines.

Il en découle un réel besoin de coordination et de suivi des dossiers introduits par les porteurs de projet.

Afin de mieux coordonner les différentes procédures d'autorisation nécessaires pour faire aboutir un projet d'urbanisme, la Chambre des Métiers avait proposé l'instauration d'une cellule de coordination. Sa mission serait de soutenir les porteurs de projets de construction dans leurs démarches administratives y relatives, par une coordination de la communication et un suivi des dossiers entre les porteurs de projets d'une part et les administrations publiques concernées d'autre part. Il s'agit de faciliter aux porteurs de projets les démarches administratives en vue d'une mise en conformité avec le cadre légal et réglementaire en matière de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Cette cellule poursuivra par ailleurs les objectifs généraux suivants:

¹⁹ Contribution de l'UDEL; Forum „Investissements“; 10 septembre 2012

- réduire en général les coûts des projets de construction induits par la complexité et la longueur des procédures,
- augmenter l'offre de logements,
- réinstaurer une certaine sécurité juridique dans la planification des projets de construction,
- analyser les causes des retards dans les procédures/situations de blocage et proposer des solutions d'amélioration,
- augmenter l'activité économique,
- renforcer la compétitivité.

Lors d'une réunion bipartite du 15 décembre 2010 entre une délégation gouvernementale et l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL), il a été arrêté que „le Gouvernement se concertera avec les organisations patronales en vue de la mise en place d'un guichet unique dédié à l'urbanisme.“

La Chambre des Métiers insiste à ce que cette nouvelle cellule soit opérationnelle dans les meilleurs délais.

Procédure PAG: éviter d'appliquer l'étude SUP („Strategische Umweltprüfung“) de façon dogmatique

Les délais

D'après la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, le Ministre de l'Environnement „décide ou donne son avis, selon les cas, de/sur l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir. Les autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement sont également entendues en leur avis.“

Selon les déclarations du Ministre, la durée de traitement minimal de ces dossiers est de 5 mois, cette dernière peut cependant excéder 1 an. La Chambre des Métiers a par contre connaissance de dossiers pour lesquels ce délai était d'un an et demi. Dans ce contexte, elle demande:

- l'engagement volontaire du Ministre de respecter un délai de 4 mois pour rendre l'avis en cause,
- sinon, la modification de la loi précitée en y insérant un délai de 4 mois

Le degré de précision

Par ailleurs, elle est d'avis que le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir est trop élevé, alors que, comme l'indique son nom, la SUP ne constitue qu'une étude à caractère stratégique. La Chambre des Métiers estime que, telle qu'elle est appliquée, elle va au-delà de ce qui est utile et nécessaire.

Le contingentement de la surface de consommation du sol

Dans le cadre de la procédure d'élaboration du PAG, et plus précisément pour évaluer le potentiel foncier d'une commune, le Plan national pour un développement durable (PNDD), un document qui par ailleurs n'a pas de caractère légalement contraignant, est utilisé par les autorités compétentes pour freiner le développement des communes en invoquant un contingent de consommation du sol journalier qui serait alloué proportionnellement à chaque commune.

Or, ce contingent repose sur un raisonnement „basique“, partant d'une limite nationale de consommation du sol par jour et qui est ensuite déclinée sur les communes du pays. De toute façon, cette méthode d'imposer à chaque commune la même consommation de surface proportionnellement à son territoire perpétuera la consommation non durable de sols critiquée par le PNDD et va à l'encontre des préceptes de celui-ci en ce qu'il prône une situation où les gens devront habiter le plus près de leur lieu de travail, afin de limiter les effets néfastes d'une mobilité accrue sur le développement durable.

Aucune différence n'est opérée quant à l'utilisation du sol, en l'occurrence si ces terrains sont destinés à accueillir des infrastructures publiques ou des logements. La Chambre des Métiers opte pour une approche moins dogmatique en la matière, alors qu'il est très clair que cette politique de rationnement des terrains à bâtir contribue, à travers un „plafonnement“ de l'offre, à une hausse des prix des terrains à bâtir, et par ricochet des prix du logement.

Le phasage du PAG

En fonction de l'impact environnemental global de certaines surfaces analysées, le rapport sur les incidences environnementales d'une commune devra se prononcer sur le phasage du PAG, afin de promouvoir dans une première phase une urbanisation des surfaces avec un faible impact et de classer les zones plus délicates d'un point de vue environnemental comme zone d'aménagement différé, respectivement en déclassant celles dont l'impact sera difficile à atténuer, voire à compenser.

La Chambre des Métiers constate que cette façon de procéder risque d'avoir des effets pervers, alors que les propriétaires des terrains concernés, en étant parfaitement au courant que leurs terrains sont destinés à être urbanisés, et même à quelle période, exigeront des prix exorbitants lorsqu'il s'agira de mettre ceux-ci sur le marché.

Placer la simplification des procédures d'autorisation sous la
responsabilité directe du Premier Ministre

Pour achever des progrès notables en matière de simplification des procédures d'autorisation, et ce dans des délais rapprochés, la Chambre des Métiers insiste à ce que ce dossier soit placé sous la responsabilité directe du Premier Ministre.

Impliquer les organisations de l'artisanat dans la politique nationale
de l'aménagement du territoire

La Chambre des Métiers propose l'institution de réunions biannuelles avec le Ministre de l'Intérieur et le Président de la Commission d'aménagement. Elle est en effet convaincue qu'un dialogue institutionnalisé permettrait d'éviter un certain nombre de problèmes pratiques liés à l'application et à une interprétation divergente par les différents acteurs de la législation et de la réglementation en matière d'aménagement du territoire.

5.1.2.2. Introduire des mesures volontaristes pour favoriser la mobilisation de terrains à bâtir

Augmenter la densité du bâti

Les communes devraient augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, les coefficients d'utilisation maximale du sol, en d'autres termes les CMU, COS, ainsi que le nombre d'unités de logements. L'avantage serait double, en ce qu'une telle mesure permettrait de:

- réduire l'incidence des terrains à bâtir dans le coût du logement afin de freiner la hausse des prix immobiliers,
- mieux tenir compte des impératifs du développement durable en réduisant la consommation de sols par logement.

Mobilisation de „Baulücken“

La mobilisation de „Baulücken“, qui correspondent à des terrains à bâtir disposant de l'ensemble des infrastructures publiques (eau, gaz, électricité, infrastructures de transport), constitue une autre piste à creuser. Des expériences positives ont été faites par la Ville de Luxembourg, celle-ci ayant procédé à travers des concours lancés dans le cadre de plusieurs programmes distincts, à la construction de 125 logements. Ces derniers ont été réalisés par un groupe „architecte indépendant-promoteur-constructeur“.

Des projets pourraient également être initiés dans d'autres communes. Toutefois, l'inconvénient est que peu d'administrations locales disposent de terrains permettant le lancement d'un tel programme.

Or, la Chambre des Métiers est d'avis que ces programmes pourraient être réalisés avec les propriétaires de terrains n'appartenant pas à la commune.

Stimuler davantage l'offre de logements locatifs

Afin de stimuler la création de logements locatifs, la Chambre des Métiers propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 en ce sens que pour „immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif“ la durée d'application du taux d'amortissement de 6% soit relevée de 6 à 11 ans.

Pour éviter un déchet fiscal trop important, le montant fiscalement déductible pourrait être plafonné.

Etendre les périmètres d'agglomération

En 2010, 11% de la superficie totale du pays se trouvaient à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes, soit près de 28.400 hectares.

Une mesure plus radicale pour augmenter l'offre de terrains et exercer un impact sur l'évolution haussière des prix est d'étendre les périmètres d'agglomération.

Cette solution radicale serait à envisager si les autres mesures devaient s'avérer inefficaces pour freiner l'augmentation des coûts du logement provoquée par l'envolée des prix des terrains à bâtir. Il s'agit bien d'une solution de dernier recours.

On pourrait même prévoir le reclassement de terrains à bâtir en zone verte si les propriétaires s'opposaient à des projets de création de logements.

5.1.2.3. Introduire des mesures coercitives pour favoriser la mobilisation de terrains à bâtir

Outre la lenteur et la complexité des procédures d'autorisation, un deuxième facteur responsable de la hausse du coût du logement a été identifié par la Chambre des Métiers, à savoir une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir.

En effet, même la simplification des procédures et la réduction des délais d'autorisation seront à elles seules inefficaces en vue de freiner la hausse des prix des logements en l'absence de mesures tendant à mobiliser un nombre plus important de terrains.

Mettre en œuvre l'instrument de l'„obligation de construire“

Les articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoient l'„obligation de construire“.

Selon cette législation, le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le PAG. La procédure applicable est celle définie pour les PAP.

Si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune a deux options:

- soit elle entame la procédure d'expropriation à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'État;
- soit elle perçoit du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction.

D'après les informations dont dispose la Chambre des Métiers, cette mesure n'est pas appliquée.

Selon elle, la présente mesure pourrait cependant avoir des effets préjudiciables pour les entreprises de construction sans qu'aucune faute leur incombe. Un exemple permet d'illustrer: généralement, l'entreprise ne peut lancer la construction d'une résidence aussi longtemps que le taux de prévente requis, qui se situe en principe entre 60% et 70%, n'aura pas été atteint. Or, théoriquement, le conseil communal pourrait ordonner l'affectation à la construction du terrain en question.

Introduire des taxes communales sur la rétention de terrains et les logements inoccupés

La loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, dite loi „pacte logement“, prévoit un instrument appelé „taxe communale spécifique sur certains immeubles“ qui comprend deux volets. Ainsi, la loi autorise les communes à prélever une première taxe visant à inciter les propriétaires de logements inoccupés de les faire occuper. La deuxième taxe a pour objectif d'affecter des terrains à bâtir à la construction de logements.

La première mesure concerne les logements inoccupés depuis plus de 18 mois, alors que la seconde vise les terrains à bâtir viabilisés, qui sont depuis trois ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et pour lesquels les travaux de construction n'ont pas encore débutés.

Jusqu'à présent peu de communes ont envisagé l'introduction de telles taxes, à part la commune de Beckerich, la Ville d'Esch-sur-Alzette et la Ville de Luxembourg.

Dans sa déclaration sur l'état de la nation de l'année 2012, le Premier Ministre a annoncé que le Ministre du Logement et le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région élaboreront un vade-mecum pour les communes fixant les critères et les règles suivant lesquels les logements inoccupés seront taxés.

Bien que la Chambre des Métiers soit dans la plupart des cas réticente quant à l'introduction de nouvelles taxes, elle soutient l'idée d'une taxe communale face à l'ampleur que le problème du coût du logement élevé a pris. Elle est d'avis que surtout les villes, et d'une manière générale, les centres de développement et d'attraction devraient introduire un tel mécanisme pour atteindre la masse critique nécessaire en vue d'augmenter l'offre de logements.

Reclassement de terrains

Selon la Chambre des Métiers, une mesure efficiente pour augmenter l'offre de logements consiste à reclasser les terrains à bâtir si leurs propriétaires s'opposent à une viabilisation de ceux-ci.

Un tel instrument est prévu par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Il s'agit des „zones d'urbanisation prioritaire“.

Les communes peuvent classer au niveau de leur PAG des terrains en „zone d'urbanisation prioritaire de type I“ qui devront être urbanisés dans un délai de 6 ans à partir de l'approbation définitive du PAG. De ce fait, les autorités communales disposent d'un certain moyen de pression à l'égard des propriétaires des fonds concernés. En effet, si l'urbanisation n'est pas réalisée au cours de la période de 6 ans, la zone est considérée comme zone d'aménagement différé. D'après le règlement grand-ducal précité celles-ci sont „frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme“²⁰. Cet instrument constitue donc en quelque sorte une sanction qui s'applique en cas de blocage des terrains.

Le même principe que pour les zones d'urbanisation prioritaire type I vaut d'ailleurs pour celles de type II, avec la seule nuance que les secondes doivent être viabilisées pendant une période de 6 à 12 ans à partir de l'approbation définitive du PAG.

Le principal inconvénient de cette mesure est que la commune doit avoir procédé à la refonte de son PAG pour le rendre conforme à la législation de 2004, avant de pouvoir appliquer cet instrument. Or, au 31 décembre 2011 seulement 6 communes se trouvaient dans ce cas de figure²¹.

Mettre en vigueur le plan sectoriel „logement“ de façon pragmatique

Afin de mieux coordonner, tant au plan national, que communal, la création de logements, la Chambre des Métiers réitère l'importance de la mise en vigueur du plan sectoriel „logement“.

En outre, la refonte des PAG, destinée à rendre ceux-ci conformes à la loi de 2004, implique que ces instruments de planification devront également être conformes aux plans sectoriels, ce qui constitue un argument de plus pour accélérer la mise en vigueur de ces derniers.

²⁰ Article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

²¹ Source: Rapport d'activité du Ministère de l'Intérieur

Toutefois, lors de la mise en place du plan sectoriel „Logement“, il s’agit pour la Chambre des Métiers de tenir compte, par des dispositions transitoires pragmatiques, de la situation existante au moment de son entrée en vigueur. En effet:

- il faut à tout prix éviter que le plan sectoriel n’hypothèque la réalisation de projets initiés de longue date. A ce niveau, il serait intenable que le porteur du projet soit de nouveau pénalisé par la complexité des procédures d’autorisation et les délais excessifs en résultant du fait que la réalisation de ce projet serait refusé pour ne pas être conforme au plan sectoriel;
- le fait que les plans sectoriels se superposent aux PAG des communes rendra nécessaire une nouvelle modification de ceux-ci, alors qu’actuellement les PAG font justement l’objet d’une refonte pour les rendre conformes à la loi modifiée de 2004.

La Chambre des Métiers est d’avis que les responsables politiques pourraient s’inspirer du nouveau régime d’aides en matière des énergies renouvelables qui prévoit des dispositions transitoires garantissant que les investissements planifiés et entamés, mais non finalisés sous l’ancien régime continuent à être soumis notamment aux exigences techniques en vigueur sous l’ancien régime.

Le plan sectoriel n’existait que sous forme d’avant-projet, la Chambre des Métiers se réserve le droit d’analyser de manière critique certains de ses éléments.

Ainsi, il faudrait supprimer l’annexe intitulée „critères de qualité dans le logement collectif afin de garantir une qualité de vie et de sédentarité des habitants“ du fait que ces critères conduiront à un renchérissement considérable du logement. Un exemple permet d’illustrer. La cave d’un logement doit avoir une superficie minimale de 9 à 10% de la surface nette du logement en cause; un appartement de 100 m² devrait dès lors disposer d’une cave d’une surface de 10 m².

5.1.2.4. Recadrer les aides individuelles au logement

Il est un fait qu’en 2010, 59% des aides au logement (montant total de 58 millions d’euros) n’étaient soumises à aucune condition de revenu, ce qui témoigne d’un octroi beaucoup trop large et indifférencié de ces aides, bref d’une politique de l’arrosoir.

Selon la Chambre des Métiers, il faut introduire pour l’ensemble des aides individuelles au logement des critères respectant les principes de sélectivité sociale et de développement durable, notamment en ce qui concerne la consommation de surfaces au sol et la performance énergétique des bâtiments.

Elle est d’avis que des aides étatiques accordées à une large part de la population risquent d’être inefficaces et de stimuler la hausse des prix du logement.

5.1.2.5. Recadrer l’action des promoteurs publics

D’après la Chambre des Métiers, il convient de recadrer l’action des promoteurs publics en mettant en œuvre les mesures présentées ci-dessous.

Premièrement, un recentrage des missions devrait être opéré en ce sens que l’objectif principal de ces promoteurs devrait consister en la construction de logements à coût modéré. A cet égard l’extension des missions à „l’urbanisme“ semble inapproprié. En se concentrant sur leur „core business“, ils seraient capables de créer un nombre plus important de logements.

Les promoteurs publics devraient exclusivement s’orienter vers la construction de logements locatifs. Le recours à une telle politique présente deux avantages:

- Les ménages concernés n’ont pas besoin de fonds propres, ce qui facilite leur accès à une habitation.
- Le logement locatif permet d’atteindre une plus grande fluidité sur ce segment de marché. Au cas où le revenu d’un ménage dépasserait au bout d’un certain temps un seuil à déterminer, le loyer atteindrait un niveau supérieur au prix du marché.

Le programme pluriannuel, dit „programme de construction d’ensembles de logements subventionnés“ fixe sur une période pluriannuelle, généralement 5 ans, la construction de logements destinés à la location et à la vente.

Suivant le 9e programme de construction d’ensembles de logements subventionnés, modifié et complété par le règlement grand-ducal du 28 juin 2012, l’Etat semble continuer à favoriser la vente de logements par rapport à la location.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait fixer des objectifs contraignants au Fonds, comme par exemple celui de mettre sur le marché 500 logements par an (100 logements créés annuellement depuis sa création en 1979).

La loi dite „pacte logement“ impose que pour chaque lotissement dont la surface dépasse 1 hectare, 10%²² des habitations réalisées ou de la surface soient réservés à des logements à coût modéré. D'après la Chambre des Métiers, un cahier de charges standardisé pour la construction de ces logements devrait être élaboré. En procédant de la sorte, l'initiateur privé d'un projet de construction jouirait d'une certaine sécurité juridique concernant les modalités de la réalisation et les prix de vente, respectivement de location de ces logements. Actuellement, les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans une convention entre la commune et le „propriétaire“.

En matière de construction et d'attribution de logements à coût modéré, la Chambre des Métiers propose la mise en œuvre des principes suivants:

- il conviendrait d'introduire une définition précise du logement à coût modéré, afin de délimiter clairement le champ d'action des promoteurs publics de celui des entreprises privées;
- il serait hautement opportun d'introduire un cahier de charges standardisé pour la construction de logements à coût modéré. En effet, la standardisation des immeubles permettrait de réduire les coûts de construction;
- il faudrait revoir les règles d'attribution extrêmement généreuses, notamment en ce qui concerne la surface habitable et le nombre de pièces.

Un autre élément de relance économique, complémentaire à celui relatif au logement, concerne l'amélioration de la performance énergétique des habitations.

5.2. Réduire la facture énergétique à travers l'assainissement énergétique des logements existants

L'assainissement énergétique des logements existants permet, en réduisant la consommation d'énergie nécessaire au chauffage, de diminuer la facture énergétique des ménages. En outre, il contribue à améliorer le bilan énergétique du Luxembourg en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

Dans le présent chapitre, la Chambre des Métiers explore divers incitatifs qui devraient augmenter la demande des ménages pour la réalisation de ce genre de travaux.

Mécanisme d'amortissement fiscal accéléré lié à un assainissement énergétique

En matière d'impôt sur le revenu, les dépenses engendrées par la rénovation d'immeubles anciens sont qualifiées, soit de frais d'entretien ou de réparation, soit de dépenses d'investissement.

Les frais d'entretien et de réparation sont intégralement déductibles du revenu imposable au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle ils ont été exposés. Par contre, les dépenses d'investissement sont incorporées dans le prix d'acquisition de l'immeuble et sont, en principe, amorties, ensemble avec les autres parties constitutives du prix d'acquisition, sur la durée usuelle d'utilisation de l'immeuble.

Les dépenses engendrées par l'assainissement énergétique d'un logement ancien rangent, dans la plupart des cas, dans la catégorie des dépenses d'investissement alors que les travaux donnent lieu à une augmentation essentielle de la substance du bâtiment ou bien à une amélioration considérable de l'état antérieur de l'immeuble. En vue de l'encouragement des propriétaires de logement anciens, à assainir énergétiquement ces habitations données en location, le projet de loi 6336 prévoit que le coût résultant de cet assainissement pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires.

La mise en œuvre d'un mécanisme d'amortissement fiscal accéléré lié à un assainissement énergétique correspond à une mesure qui a été proposée par les organisations de l'artisanat lors des réunions tripartite de début 2010.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers déplore le fait que le projet de loi 6336 n'avance pas dans la procédure législative.

²² Article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

***Abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement
et procédant à un assainissement énergétique***

Consciente du fait que l'amortissement accéléré ne touchera que les logements locatifs, soit au maximum 30% du parc immobilier résidentiel, les organisations de l'artisanat avaient également proposé un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à l'assainissement énergétique de leur habitation. Par conséquent, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'introduire une telle mesure qui revêt un caractère complémentaire par rapport à l'amortissement fiscal accéléré. Il faut relever que le gouvernement allemand a élaboré un projet de loi allant dans cette même direction, texte dont on pourrait utilement s'inspirer.

L'amortissement accéléré de même que l'abattement en cause auraient, s'ils étaient implémentés, pour résultat de réduire les émissions de CO₂, et partant de mieux respecter les engagements internationaux contractés par le Luxembourg en la matière, ainsi que de diminuer la facture énergétique des ménages.

Un autre avantage réside dans le fait que le régime fiscal réduira la période de préfinancement par le requérant de la partie des frais d'assainissement „supportés“ en fin de compte par l'Etat (sous forme d'une charge fiscale moindre), par rapport au système de subventionnement. En outre, le premier se caractérisera par une charge administrative moindre dans le chef des ménages concernés.

Taux de TVA de 3% applicable à la rénovation énergétique des logements

Un projet de règlement grand-ducal que la Chambre des Métiers avait avisé en date du 23 novembre 2011 vise l'introduction du taux de TVA de 3% pour la rénovation énergétique des logements dont la construction date de moins de 20 ans. Cette mesure aurait pour effet de réduire le taux de la TVA sur les travaux en cause de 15% à 3%, et ce quel que soit l'âge du logement.

Egalement à ce niveau, la Chambre des Métiers déplore le fait que ce projet n'avance pas dans la procédure.

Introduire une „suspension du droit d'enregistrement“

Une autre mesure proposée par les organisations de l'artisanat concerne la neutralisation des droits d'enregistrement lors du rachat d'un bien immobilier par un professionnel de la branche en vue de sa revente après avoir, le cas échéant, procédé à un assainissement énergétique. Pour faciliter ce genre d'opération, il est proposé que lors de la phase de transmission intermédiaire, les droits d'enregistrement de 7,2% dus au moment de la conclusion de l'acte d'achat du bien immobilier par le professionnel de la branche soient neutralisés ou suspendus.

Le professionnel n'est en fait pas l'acquéreur final, mais il est à considérer comme un intermédiaire dans la revente du bien immobilier. En fait, il s'agit d'instaurer un régime identique à celui des „zones franches“ mis en place pour le stockage de biens de valeur.

La Chambre des Métiers propose la solution suivante:

- Il faudrait se baser sur le système actuel du traitement d'un acte d'achat avec clause de revente, opération sur laquelle des droits d'enregistrement de 7,2% sont dus. Le remboursement de ceux-ci se fait d'après le schéma suivant:
 - ♦ en cas de revente endéans 2 ans: remboursement de 6%
 - ♦ en cas de revente endéans 2-4 ans: remboursement de 4,8%
 - ♦ en cas de revente après 4 ans: remboursement de 0%.
- L'introduction d'une condition liée à l'assainissement énergétique de l'immeuble permettrait d'optimiser le logement d'un point de vue performance énergétique.
- Le professionnel aurait droit au remboursement intégral des droits d'enregistrement de 7,2% si la revente était réalisée endéans une période maximale de 5 ans.

Ainsi, les droits d'enregistrement pourraient être neutralisés lors du rachat, alors qu'ils s'appliquent de toute façon lors de la revente du bien immobilier.

