

N° 6666<sup>2C</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2014**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(27.3.2014)

**RESUME STRUCTURE****Le projet de budget de l'Etat 2014: le calme avant la tempête?**

Au niveau de l'administration publique, le projet de budget table sur un excédent de l'ordre de 100 millions d'euros, imputable à la réduction du déficit de l'administration centrale et au surplus de recettes de la sécurité sociale; une hausse du PIB de l'ordre de 3,2% est par ailleurs envisagée.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, cette croissance semble optimiste. Elle souligne le risque que les recettes publiques soient surévaluées et l'ampleur du déficit sous-estimée.

**1. Les mesures de consolidation du Gouvernement:  
un petit pas dans la bonne direction**

Le volume des mesures de consolidation prévues est estimé modeste par la Chambre des Métiers puisqu'il n'est que de 231 millions d'euros (contre plus de 900 millions en 2013).

Par ailleurs, une stratégie concernant la politique à mener en matière de finances publiques sur les années à venir n'est pas (encore) perceptible.

Si la Chambre des Métiers conçoit que le nouveau Gouvernement ne disposait que de trois mois pour préparer le projet de budget de l'Etat, et que de fait peu de mesures d'assainissement des finances publiques seront mises en oeuvre en 2014, elle insiste sur la nécessité d'implémenter en 2015 des mesures de consolidation plus incisives, notamment au vu des pertes de recettes de TVA en provenance du commerce électronique.

Elle est donc d'avis que le projet de budget 2014 est un budget „de transition“, repoussant d'une année les efforts d'assainissement des finances publiques.

La Chambre des Métiers approuve la compression des frais de fonctionnement et souhaite que soit établi un ordre de priorité en ce qui concerne les investissements publics, en privilégiant les dépenses ayant pour effet de promouvoir le développement économique et la compétitivité du pays, facteurs de croissance; par ailleurs les investissements publics assurent un nombre important d'emplois, notamment dans le secteur de la construction.

Elle constate qu'en dépit des mesures de consolidation affectant les investissements, ceux-ci demeurent élevés.

En revanche, la Chambre des Métiers souligne que la limitation du nombre de recrutements dans la fonction publique peut difficilement être interprétée comme mesure de consolidation, puisque chaque recrutement est synonyme de hausse des dépenses, mais elle approuve la réforme des bourses d'études, réforme qui introduit notamment des critères de sélectivité et de mobilité.

## ***2. Relèvement des taux de TVA: un mal nécessaire?***

La Chambre des Métiers insiste sur une communication sans délai de la date de mise en vigueur du relèvement des taux de TVA afin que les entreprises bénéficient d'un temps nécessaire de planification (adaptation des logiciels comptables ou d'établissement des devis, impression de nouvelles listes de prix, etc.)

Si, d'une manière générale, elle s'oppose à des hausses d'impôts en raison de leurs effets défavorables sur l'économie et qu'elle privilégie la voie d'une réduction des dépenses pour assainir les finances publiques, elle peut comprendre la mesure de relèvement des taux de TVA en l'espèce, au vu des pertes de revenus de cette taxe issus du commerce électronique.

Néanmoins, elle rappelle que ceci aura des effets défavorables sur l'économie. En effet, non seulement la hausse des taux de TVA rétrécit le pouvoir d'achat des ménages, mais en plus elle risque de pénaliser doublement les entreprises, qui soit la répercuteront sur leurs prix de vente, soit procéderont à une réduction de leurs marges d'ores et déjà impactées par la crise, ce qui en toute hypothèse dégradera la compétitivité des entreprises résidentes par rapport aux entreprises étrangères.

A noter en outre que la hausse des prix résultant du relèvement des taux de TVA accélérera l'inflation et rapprochera, en principe, l'échéance d'une tranche indiciaire, ce qui aura pour effet une hausse plus rapide des coûts salariaux.

La Chambre des Métiers exige donc une neutralisation de la hausse des taux de TVA au niveau de l'échelle mobile des salaires si la mesure intervenait à une date à laquelle la loi du 31 janvier 2012 prévoyant la modulation de l'indexation ne produirait plus ses effets.

## ***3. Les pistes de consolidation proposées par la Chambre des Métiers***

La Chambre des Métiers propose que dans le cadre de la radioscopie des dépenses que le Gouvernement entend réaliser, des efforts supplémentaires soient déployés en vue de comprimer davantage les frais de fonctionnement.

Par ailleurs, elle estime que des doutes sont permis en ce qui concerne l'efficacité d'une politique de redistribution qui absorbe des moyens financiers impressionnants si, en parallèle, le taux de risque de pauvreté augmente au fil des années. Pour cette raison, elle rappelle revendiquer depuis des années une politique de transferts sociaux plus sélective.

Parfaitement consciente du fait qu'en période de rigueur budgétaire, la politique d'investissement de l'Etat doit également être passée au peigne fin, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut accorder une priorité aux investissements ayant pour effet de promouvoir le développement économique du pays, introduire une standardisation accrue des projets de construction de l'Etat et une meilleure coordination entre les acteurs, contribuant ainsi à une hausse de la productivité et à une compression des coûts.

Elle estime de surcroît que la priorité absolue des responsables politiques devrait consister à éviter que des personnes ne glissent dans une situation de chômage, ce en améliorant le système éducatif et la qualification des jeunes. Dans la même lignée, concernant la responsabilisation des demandeurs d'emplois, elle accueille favorablement la volonté de redéfinir la notion d'„emploi approprié“.

La Chambre des Métiers demande par ailleurs l'introduction de la désindexation de l'économie, c'est-à-dire des contrats de service, des loyers, des salaires et prestations de tous genres, ce qui devrait avoir pour effet de freiner la progression des dépenses publiques.

Dans l'optique de mieux maîtriser la hausse continue de la masse salariale dans la fonction publique, elle recommande d'optimiser la gestion des ressources humaines, notamment en analysant l'opportunité du remplacement des départs à la retraite, et de freiner l'évolution des coûts salariaux individuels (en prenant par exemple comme référence les salaires d'entrée payés dans le secteur privé).

La Chambre des Métiers insiste en outre sur l'urgence des réformes structurelles à implémenter au niveau des régimes de pension, d'assurance-maladie et d'assurance-dépendance.

Si elle salue les efforts déployés par le nouveau Gouvernement visant à améliorer la procédure budgétaire et son suivi, elle invite les auteurs à aller plus loin qu'une simple limite des recrutements supplémentaires, ce afin d'entamer une réforme de l'Etat, notamment en mettant en œuvre les recommandations de l'OCDE.

La Chambre des Métiers fait par ailleurs le constat que sur certains chantiers de construction, des entreprises non résidentes prestent leurs services en ne versant pas les salaires minima en vigueur au Luxembourg et/ou ne respectant pas la législation sociale et fiscale ou le droit du travail. Elle rappelle qu'un badge social s'appliquant aux prestataires de services non résidents a été introduit, badge ayant comme objectif de faciliter les contrôles sur chantiers.

Elle estime en conséquence que l'administration compétente devrait disposer des ressources appropriées pour pouvoir assurer des contrôles systématiques, sachant que le surcoût d'une telle mesure serait contrebalancé par la hausse des recettes fiscales faisant suite au caractère à la fois préventif et répressif des contrôles.

Selon la Chambre des Métiers, une autre manière de contribuer à l'assainissement des finances publiques serait de stimuler la croissance économique, elle-même génératrice de recettes publiques supplémentaires.

Le nouveau Gouvernement pourrait ainsi se donner un agenda visant à implémenter une politique économique en ce sens et s'articulant autour des axes suivants:

- Garantie de la prévisibilité du cadre fiscal, importante pour les investisseurs potentiels, soucieux de pouvoir rentabiliser leurs investissements à long terme et amélioration de la compétitivité „fiscale“ par rapport aux pays concurrents;
- Maintien des niveaux de cotisations sociales peu élevés pour demeurer compétitifs au niveau des salaires;
- Réduction des charges administratives afin de diminuer les coûts „non productifs“ des entreprises (p. ex. exigences en matière d'étiquetage touchant de manière disproportionnée les entreprises de l'alimentation de taille (très) réduite) et simplification des procédures d'autorisation dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement;
- Promotion offensive du Luxembourg à l'étranger.

\*

Par sa lettre du 6 mars 2014, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

## **1. LE PROJET DE BUDGET DE L'ETAT 2014: LE CALME AVANT LA TEMPETE?**

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2014 prévoit, au niveau de l'administration centrale des recettes de 14,2 mia d'euros et des dépenses s'élevant à 14,8 mia d'euros. Il en découle un déficit de 545 mio d'euros.

### *Recettes et dépenses de l'administration centrale*

*Unité: mio €*

	<i>2012 Compte</i>	<i>2013 Prévisions</i>	<i>2014 Projet de budget</i>	<i>Variation 2014/2013</i>
Recettes	12.637,0	13.532,1	14.217,5	5,1%
Dépenses	13.713,1	14.257,9	14.762,6	3,5%
Solde	-1.076,1	-725,8	-545,1	

Source: Ministère des Finances

Même si le solde est toujours déficitaire, la Chambre des Métiers constate plusieurs évolutions positives.

Tout d'abord, le besoin de financement sera moins important que pour l'exercice 2013 où il se monte à 726 mio d'euros et très inférieur à celui de 2012, le déficit de cette année avoisinant les 1,1 mia d'euros.

Ensuite, les recettes progressent avec 5,1% plus rapidement que les dépenses (+3,5%). Or, cette hausse est principalement due à des plus-values de revenus de TVA, lesquelles sont pour leur part essentiellement générées par l'évolution favorable du commerce électronique. Ce sont cependant ces recettes qui vont disparaître graduellement à partir de 2015.

*Soldes (excédents/déficits)*

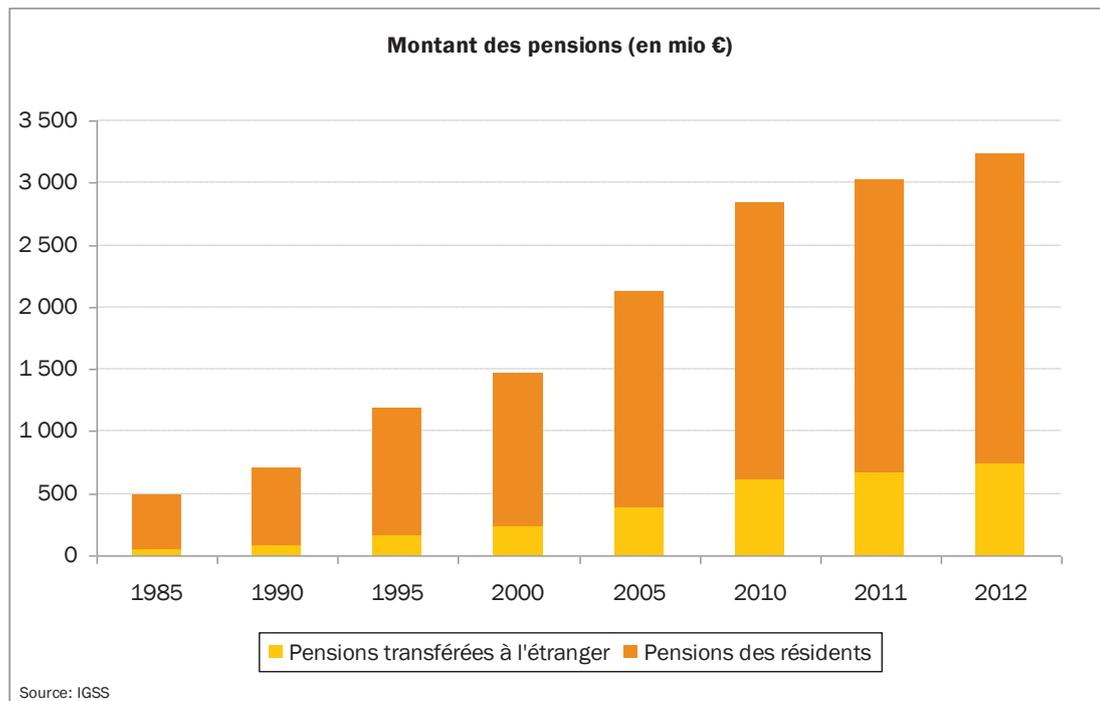
Unité: mio €

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique	1.191,7	-236,6	-318,9	21,2	-241,9	4,5	100,3
Administration centrale	-59,9	-915,3	-991,7	-897,5	-1.076,2	-726,1	-545,1
Administration locale	169,9	-49,0	52,2	120,6	32,7	34,8	13,3
Sécurité sociale	1.081,7	727,7	620,6	798,2	801,6	695,8	632,2

Source: Ministère des Finances

Au niveau de l'administration publique, le projet de budget table sur un excédent de l'ordre de 100 mio d'euros. Ce dernier est toutefois principalement imputable au solde positif de la sécurité sociale qui s'élève à 632 mio d'euros.

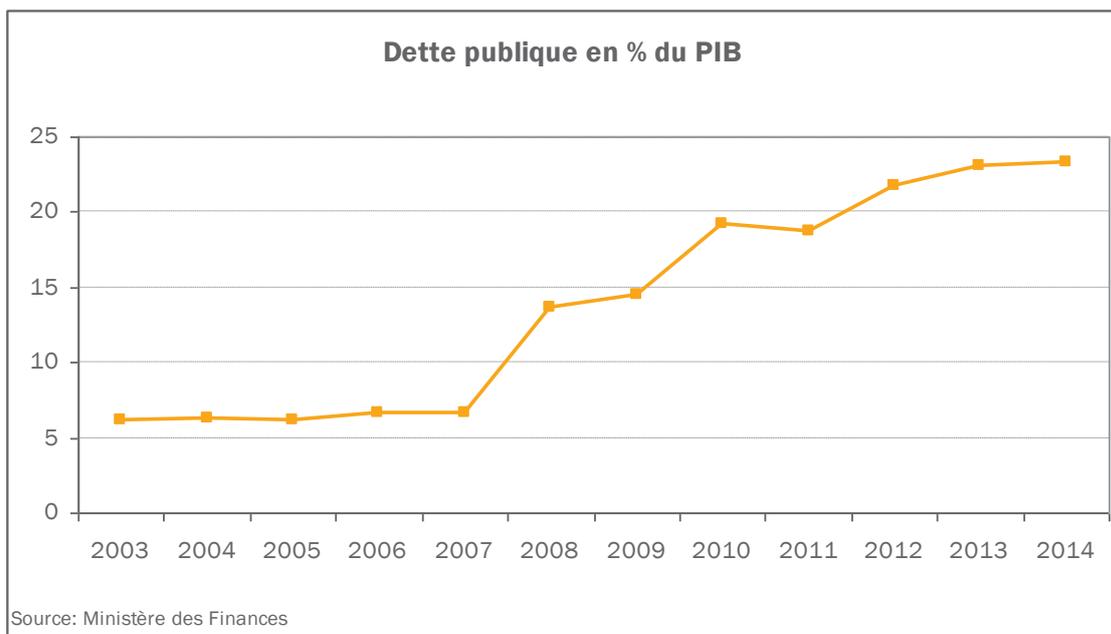
Le solde de l'administration de la sécurité sociale présente donc dans l'état actuel des choses de plantureux excédents, qui ne sont pas appelés à durer et devraient même à l'avenir laisser la place à de substantiels déficits. Selon le présent projet de budget, l'excédent de la sécurité sociale luxembourgeoise atteindrait 1,3% du PIB en 2014. 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. 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 10% en 1985 et 16% en 2000 à 23% en 2012 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. La Chambre des Métiers voudrait souligner le fait qu'entre 2008 et 2014 l'excédent diminue d'environ 1,1 mia d'euros à quelque 630 mio d'euros, soit une baisse de plus de 40%!



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

La réalisation continue de déficits au niveau de l'administration centrale 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.

Si entre 2013 et 2014 la dette publique en pourcentage du PIB n'augmente que de 23,1% à 23,3% ce sera grâce à une croissance économique plus dynamique, alors qu'en chiffres absolus elle s'accroît pour passer de 10,5 à 11,3 mia d'euros.



\*

## 2. LES MESURES DE CONSOLIDATION DU GOUVERNEMENT: UN PETIT PAS DANS LA BONNE DIRECTION

Pour œuvrer en direction d'un assainissement des finances publiques, le Gouvernement prévoit une série de mesures de consolidation dont le volume se chiffre à 231,2 mio d'euros.

### *Mesures de consolidation*

	<i>Mio €</i>	<i>Part dans total</i>
Réduction des frais de fonctionnement	50,0	22%
Réduction des investissements	137,2	59%
Limitation des recrutements dans la fonction publique	9,0	4%
Réforme des bourses d'études	35,0	15%
<b>Total</b>	<b>231,2</b>	<b>100%</b>

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

Outre une réduction des frais de fonctionnement et des investissements de respectivement 50 et 137,2 mio d'euros, il est proposé de limiter le nombre de recrutements dans la fonction publique à 150 personnes comparé à 320 unités en 2013. Cette dernière mesure représenterait une économie de 9 mio d'euros.

Enfin, la réforme du régime des bourses d'études permettrait une compression des dépenses de l'ordre de 35 mio d'euros en 2014.

La Chambre des Métiers se permet de constater, après analyse des mesures de consolidation proposées, qu'une stratégie et une vision concernant la politique à mener en matière de finances publiques n'est pas (encore) perceptible. Dans ce même contexte, elle regrette que le projet ne relève pas, au niveau de l'exposé introductif, les accents politiques du nouveau Gouvernement. Les précédents projets de budget renseignaient effectivement sur leurs points forts, comme des moyens supplémentaires mis à la disposition de la recherche et de l'innovation, de l'éducation, des transports en commun, etc.

En ce qui concerne le volume des mesures de consolidation prévues, la Chambre des Métiers constate qu'il est relativement modeste. Il se monte à 231 mio d'euros, tandis que le paquet mis au point par le précédent Gouvernement pour l'exercice 2013 dépassait la barre des 900 mio d'euros.

De ce fait, et même en présence d'une situation conjoncturelle plus favorable, les mesures proposées seront insuffisantes pour rétablir l'équilibre au niveau de l'administration centrale en 2014.

Si la Chambre des Métiers concède que le paquet de consolidation représente un pas dans la bonne direction, il ne s'agit en fin de compte que de mesures ponctuelles et de faible ampleur.

De surcroît une analyse succincte montre que certaines des mesures de consolidation ne donneront pas vraiment lieu à des économies. La Chambre des Métiers y reviendra dans la suite du présent avis.

Cependant, il faut reconnaître que le nouveau Gouvernement issu des élections anticipées d'octobre 2013 ne disposait que d'une période se limitant à quelques mois seulement pour établir le présent projet de budget.

En l'absence d'un paquet de mesures d'assainissement des finances publiques plus important à mettre en œuvre en 2014, des mesures de consolidation d'autant plus incisives devront être implémentées en 2015, notamment au vu des pertes de recettes de TVA en provenance du commerce électronique à compter de l'année prochaine.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre des Métiers est d'avis que le présent budget ne représente qu'un budget de transition qui aura pour effet de repousser l'essentiel des efforts d'assainissement des finances publiques une année en arrière.

### **2.1. Réduction des frais de fonctionnement**

La Chambre des Métiers approuve la compression des frais de fonctionnement qu'elle revendique d'ailleurs depuis des années, alors qu'une telle mesure permet de réduire les dépenses publiques en n'affectant pas outre mesure l'économie.

Cependant, avec une réduction réelle de 8,5% l'objectif initial d'une réduction de 10% que le nouveau Gouvernement s'est donné n'a pas été atteint, probablement en raison du court délai à disposition des responsables politiques pour établir le projet de budget.

### **2.2. Réduction des investissements**

D'après la Chambre des Métiers, la prudence est de mise en matière de réduction du volume des investissements publics, et ce pour deux raisons.

Ainsi, il faut relever qu'un nombre important d'investissements publics assure, voire renforce la compétitivité de l'économie. Comme exemple on peut citer les infrastructures de transports.

En ce qui concerne le projet de construction d'un tramway à Luxembourg-Ville, la Chambre des Métiers convient que le domaine des transports en commun devra être davantage soutenu d'un point de vue financier, mais par contre elle exprime des doutes quant aux options politiques retenues.

Enfin, ces dépenses en capital assurent un nombre important d'emplois, notamment dans le secteur de la construction. En effet, on peut estimer que la moitié du chiffre d'affaires de la branche provient de marchés publics, le pouvoir adjudicateur étant l'Etat, les communes et les établissements publics au sens large.

Pour ces raisons, des baisses du volume des investissements publics devront être opérées avec la plus grande prudence, en évitant d'adopter une vue purement comptable.

Selon le Gouvernement, il ne s'agirait, en ce qui concerne la réduction prévue des investissements, principalement que d'un report d'investissements initialement prévus pour 2014. Dans cette hypothèse, la Chambre des Métiers doit souligner que la présente mesure aurait certainement un effet à court terme, en réduisant les dépenses publiques en 2014; par contre elle serait sans effet sur le moyen terme, puisqu'augmentant le volume des investissements d'exercices ultérieurs.

## Investissements

Unité: mio €

	2013 Budget	2013 Prévisions	2014	Variation par rapport au	
				Budget 2013	Prévisions 2013
Investissements directs	947	786	858	-89	72
Investissements indirects	762	706	760	-2	54
Total	1.708	1.492	1.618	-91	126

Source: Ministère des Finances

La Chambre des Métiers constate qu'en dépit des mesures de consolidation affectant les investissements, ceux-ci demeurent à un niveau élevé. Ainsi, les investissements directs et indirects sont estimés à 1,6 mia d'euros en 2014, soit une baisse de 91 mio d'euros par rapport au budget de 2013, mais une hausse de 126 mio d'euros comparé aux prévisions pour l'exercice 2013.

## Dépenses des fonds d'investissement

Unité: mio €

	2012	2013	2014	Variation
Monuments historiques	17	12	19	7
Investissements publics administratifs	172	79	77	-3
Investissements publics scolaires	64	53	75	22
Investissements publics sanitaires et sociaux	8	12	15	3
Fonds des routes	175	182	180	-2
Gestion de l'eau	59	78	79	0
Equipement sportif national	23	12	29	17
Investissement sociofamiliaux	74	100	55	-45
Investissements hospitaliers	34	39	47	9
Protection de l'environnement	20	19	29	10
Rail	307	289	297	8
Entretien et rénovation	57	57	56	-1
Infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du MENEJ	-	-	40	40
Total général	1.009	933	998	65
Variation en %		-7,6%	7,0%	

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014

En analysant les dépenses des principaux fonds d'investissement en 2014, la Chambre des Métiers note que celles-ci augmenteraient de 7% pour atteindre 998 mio d'euros.

La hausse la plus importante concerne les „investissements publics scolaires“ qui affichent une progression de 22 mio d'euros. Les projets aux progressions les plus notables entre 2013 et 2014 sont les suivants:

- Lycée à Junglinster: +8,2 mio d'euros
- Rénovation Athénée: +7,5 mio d'euros
- Lycée Hubert Clément (réaménagement): +6,5 mio d'euros.

Par contre, le volume des „investissements sociofamiliaux“ accuse, avec 45 mio d'euros, une baisse spectaculaire. La raison en est qu'une partie des dépenses opérées par ce fonds sera réalisée par le nouveau fonds „infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du MENEJ“ qui affiche des dépenses de 40 mio d'euros.

### 2.3. Limitation des recrutements dans la fonction publique

La limitation du nombre de recrutements dans la fonction publique peut difficilement être interprétée en tant que mesure de consolidation. Alors que chaque recrutement supplémentaire est synonyme de hausse des dépenses, on ne saurait présenter une réduction des recrutements supplémentaires de 320 à 150 unités comme une économie. Les 150 recrutements supplémentaires induiront un gonflement de la masse salariale équivalent à 150 salaires.

D'après la Chambre des Métiers, il faudrait aller plus loin que de limiter simplement les recrutements supplémentaires, pour entamer une réforme de l'Etat. Cette dernière pourrait prévoir des mesures tendant à accroître la mobilité au sein et entre les administrations, de mettre en œuvre une informatisation plus poussée des services, etc. Il peut sembler utile de rappeler que l'OCDE recommande de *„moderniser la gestion des ressources humaines en recourant à des systèmes d'avancement et de rémunération en fonction des performances et en ouvrant davantage les procédures de recrutement“*<sup>1</sup>.

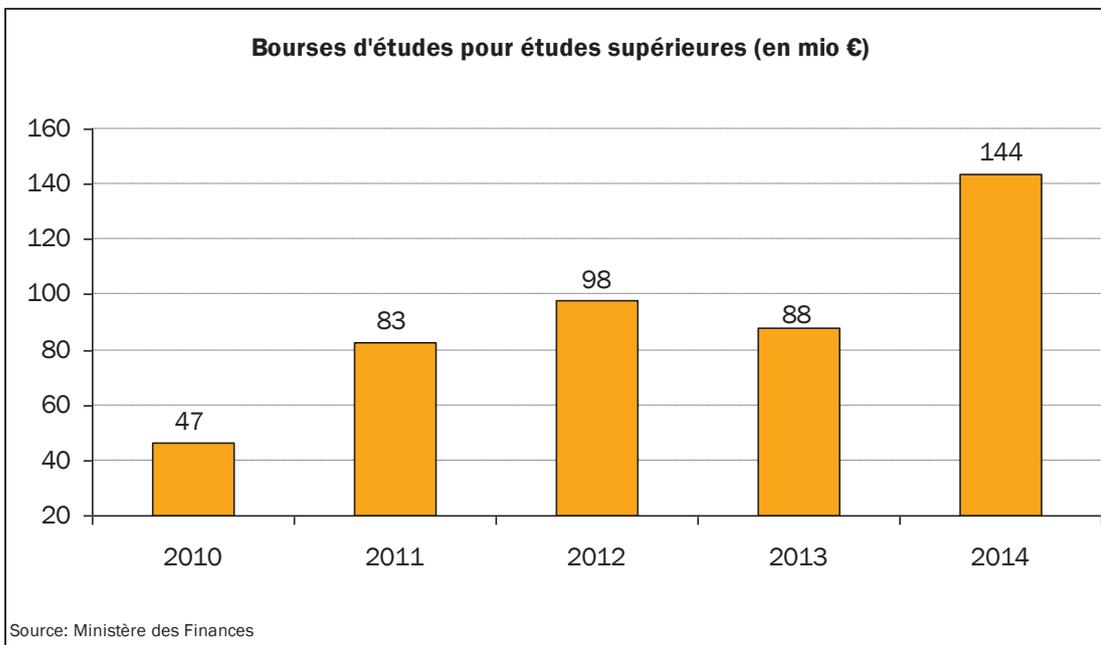
### 2.4. Réforme des bourses d'études

La Chambre des Métiers peut approuver la réforme des bourses d'études, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, elle corrige les effets de la dérive financière à laquelle la première réforme, mise en œuvre par l'ancien Gouvernement, a mené en instaurant un régime largement plus généreux que celui auquel il s'est substitué. Un autre facteur qui a accentué le dérapage est l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne, par lequel le droit à la bourse d'études est, si certaines conditions sont remplies, ouvert aux étudiants dont l'un au moins des parents est un travailleur frontalier occupé au Luxembourg.

En fin de compte, le coût pour l'Etat aura plus que triplé en 5 ans pour passer de 47 à 144 mio d'euros.

La nouvelle réforme introduit des critères de sélectivité, puisqu'une partie des aides dépend du revenu du ménage, et de mobilité, ce qui devrait inciter les jeunes à étudier à l'étranger. Cette modification trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers.



\*

<sup>1</sup> Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg; OCDE; Décembre 2012

### 3. LES PREVISIONS DE CROISSANCE RISQUENT DE S'AVERER TROP OPTIMISTES

Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se fonde le projet de budget d'Etat jouent un rôle non négligeable, alors qu'elles ont une influence déterminante sur le volume estimé des recettes publiques.

Or, la croissance économique sur laquelle table le projet de budget pour 2014 semble, aux yeux de la Chambre des Métiers, optimiste. Le Gouvernement s'attend à une hausse du PIB de l'ordre de 3,2%, alors que la Commission européenne ne prévoit dans ses prévisions pour le Luxembourg qu'une croissance de 2,2%<sup>2</sup>. La prévision du Gouvernement excède donc celle de la Commission de 45%. D'après la Chambre des Métiers, le risque est réel que les recettes publiques soient surévaluées et que l'ampleur du déficit soit sous-estimée.

Les prévisions du STATEC, sur lesquelles se base le présent projet, ne tiennent pas compte de l'impact sur le PIB de l'introduction de l'échange automatique de données en matière d'épargne transfrontalière. S'il est vrai que cet effet est difficile à évaluer, alors que, d'une part, une partie plus ou moins importante des „petits“ porteurs semble rapatrier leurs dépôts et que, d'autre part, la place financière cherche à attirer une clientèle plus fortunée, la Chambre des Métiers est d'avis que par mesure de prudence il aurait semblé plus opportun de risquer une sous-estimation de la croissance plutôt qu'une surestimation.

\*

### 4. RELEVEMENT DU TAUX DE TVA: UN MAL NECESSAIRE?

En matière de relèvement du taux de TVA, la Chambre des Métiers insiste sur une communication sans délai de la date de mise en vigueur de cette mesure.

En effet, les entreprises ont besoin d'une sécurité de planification („Planungssicherheit“), alors qu'elles devront adapter leurs logiciels comptables ou d'établissement des devis, imprimer de nouvelles listes de prix, etc.

Concernant le principe du relèvement des taux de TVA, même si d'une manière générale la Chambre des Métiers s'oppose à des hausses d'impôts en raison de leurs effets défavorables sur l'économie et qu'elle privilégie la voie d'une réduction des dépenses pour assainir les finances publiques, elle peut comprendre la démarche du Gouvernement au vu des pertes de revenus de TVA issus du commerce électronique.

Il faut par ailleurs relever que ces recettes proviennent essentiellement de consommateurs non résidents. Toutefois, les mesures compensatrices, comme la hausse du taux de TVA, frapperont surtout les résidents. Il s'agit par conséquent d'un déplacement de la charge fiscale.

Quant aux effets sur l'économie, outre le fait que la hausse des taux de TVA rétrécit le pouvoir d'achat des ménages toutes autres choses étant égales par ailleurs, cette mesure risque de pénaliser doublement les entreprises.

Premièrement, elles ont le choix de la répercuter à travers une hausse des prix de vente ou alors de réduire leurs marges d'ores et déjà impactées par la crise. Indépendamment du scénario retenu, la compétitivité des entreprises résidentes se dégradera par rapport aux entreprises étrangères.

Deuxièmement, la hausse des prix qui résulte du relèvement des taux de TVA accélérera l'inflation et rapprochera l'échéance d'une tranche indiciaire, ce qui aura pour effet une hausse plus rapide des coûts salariaux.

De ce fait, la Chambre des Métiers exige la neutralisation de la hausse des taux de TVA au niveau de l'échelle mobile des salaires si la mesure intervenait à une date à laquelle la loi du 31 janvier 2012 prévoyant la modulation de l'indexation ne produirait plus ses effets.

\*

<sup>2</sup> European Economic Forecast – Winter 2014; European Economy 2/2014; European Commission

## **5. DES MESURES DE CONSOLIDATION A LA HAUTEUR DES DEFIS SERONT INDISPENSABLES POUR 2015**

Comme la courte période à disposition du nouveau Gouvernement pour établir le présent projet de budget n'a pas permis la mise au point de mesures de consolidation plus ambitieuses, l'effort de consolidation devra essentiellement porter sur l'exercice 2015. Selon la Chambre des Métiers, l'assainissement des finances publiques revêt un caractère incontournable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il existe d'ores et déjà un déficit important au niveau de l'administration centrale, évalué à 545 mio € pour 2014, un besoin de financement qui, à défaut de réserves budgétaires suffisantes, devra être financé par le recours à l'emprunt qui augmentera la dette publique.

Ensuite, le budget de l'Etat subira à partir de 2015 la perte progressive des recettes de TVA issues du commerce électronique. Cette moins-value est estimée entre 600 et 1.100 mio € et donnera lieu à une hausse du déficit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, et dans la foulée à une augmentation de la dette publique.

En raison des évolutions structurelles qui sont en train de s'y opérer, il est également prudent de partir de l'hypothèse que le secteur financier contribuera probablement moins à la croissance économique que par le passé, avec à la clé un effet défavorable sur l'évolution des recettes publiques. L'analyse de la Chambre des Métiers se base sur plusieurs arguments.

Premièrement, il faut rappeler que le Luxembourg passera avec effet au 1er janvier 2015 à l'échange automatique d'informations en matière d'épargne transfrontalière. L'annonce même de cette décision a eu un impact sur le „private banking“ en ce sens qu'une partie de la clientèle a rapatrié leurs dépôts ou envisagent d'y procéder. La stratégie de la place financière est d'attirer une clientèle plus fortunée pour compenser le départ des „petits“ déposants. Or, vu que la mise en œuvre concrète de celle-ci ne pourra être finalisée à brève échéance, alors que le service attendu par la nouvelle clientèle posera des exigences encore plus strictes en matière de qualification du personnel, il semble prudent de miser à court et moyen terme sur une croissance plus modérée du secteur financier; bien qu'il compte à côté du métier de la banque privée, d'autres piliers, comme par exemple l'industrie des fonds d'investissement.

Par ailleurs, des obligations toujours plus lourdes en matière de surveillance du secteur financier infligeront à ce dernier des coûts supplémentaires qui rétréciront la rentabilité des établissements.

La Chambre des Métiers doit également pointer du doigt la dynamique à la hausse inhérente aux dépenses publiques comme une des principales causes de la dérive des finances publiques. Ce phénomène comporte plusieurs facettes. Par exemple, la hausse continue de la population résidante conduit à un besoin accru en enseignants, alors que le nombre d'enfants devant être scolarisés ou de jeunes poursuivant des études augmente en parallèle. Autre illustration: le fait que les salaires, de même que des contrats et des conventions conclus par l'Etat soient indexés contribue également à la progression continue des dépenses publiques. Dans ce contexte, il faut rappeler que les pensions sont même soumises à deux mécanismes déterminant leur évolution, à savoir l'échelle mobile des salaires et le système de l'ajustement.

Or, à moyen et long terme le phénomène du vieillissement de la population conduira à une hausse progressive des dépenses de pension et des soins de santé. Comme la Chambre des Métiers l'a déjà relevé, l'excédent de la sécurité sociale diminue depuis des années, ce qui témoigne d'une augmentation plus dynamique des dépenses que des recettes, et devrait inciter les responsables politiques à réagir.

\*

## **6. LES PISTES DE CONSOLIDATION PROPOSEES PAR LA CHAMBRE DES METIERS**

Vu l'ampleur du défi à relever en matière d'assainissement des finances publiques, il est clair que la consolidation ne pourra pas se décliner en une ou deux mesures isolées. Au contraire, il faudra mettre au point une stratégie globale.

## 6.1. Du côté dépenses publiques

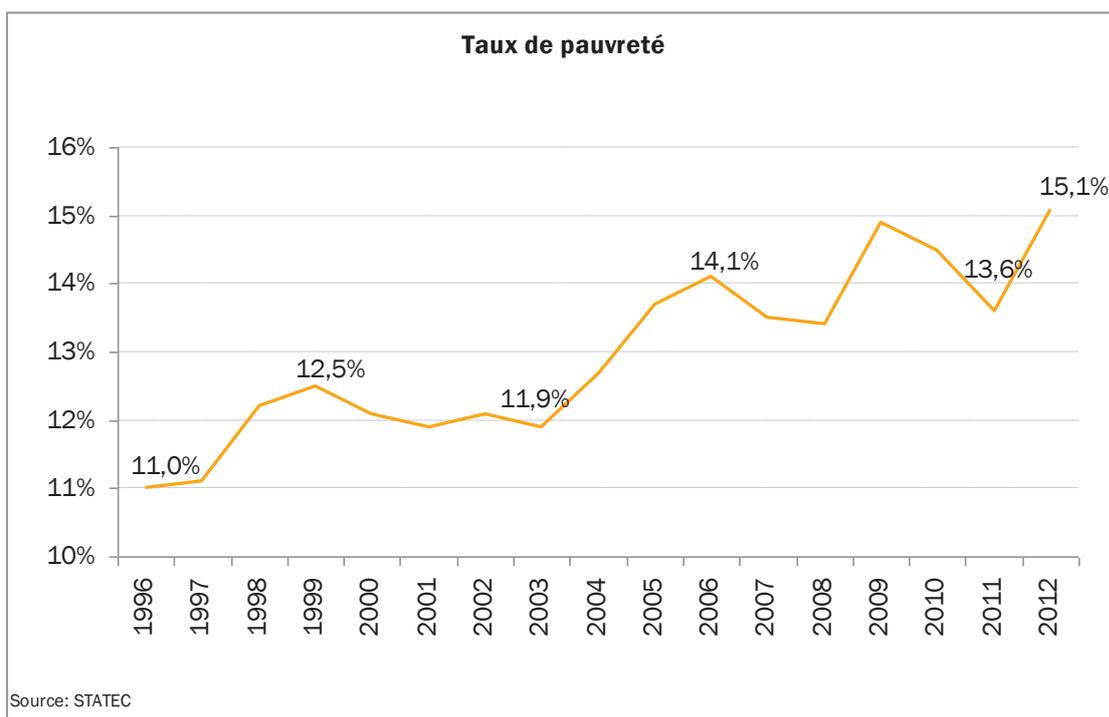
### *Réduire davantage les dépenses de fonctionnement*

Comme il a été soulevé plus haut, la Chambre des Métiers salue la réduction des frais de fonctionnement annoncée par le Gouvernement. Elle propose que dans le cadre de la radioscopie des dépenses que ce dernier entend réaliser, des efforts supplémentaires soient déployés en vue de comprimer davantage ces frais, même s'il faut concéder que le potentiel d'économies est modeste par rapport à d'autres catégories de dépenses. Les frais de fonctionnement ne représentent en effet que 7,1% des dépenses totales du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2014.

### *Mieux cibler les transferts sociaux et combattre les abus*

L'objectif des transferts sociaux est de redistribuer à travers le budget de l'Etat une partie des recettes publiques à la population pour satisfaire certaines considérations politiques. De ce fait, la Chambre des Métiers est d'avis que ce mécanisme de redistribution devra avant tout bénéficier aux ménages les plus démunis. Quel est le sens d'une politique qui prélève, du fait de la progressivité du système fiscal, des impôts auprès des ménages qui d'un point de vue revenus se trouvent loin du seuil de pauvreté pour leur redistribuer par la suite des fonds sous forme de transferts sociaux, une politique qu'on qualifie souvent de politique de l'arrosoir?

Des doutes doivent être permis en ce qui concerne l'efficacité d'une politique de redistribution qui absorbe des moyens financiers impressionnants, si en parallèle le taux de risque de pauvreté augmente au fil des années.



Pour cette raison, la Chambre des Métiers revendique depuis des années une politique de transferts sociaux plus sélective. A titre d'exemple, lors de ses derniers avis sur le projet de budget de l'Etat elle a souvent avancé l'idée d'aller en direction d'une imposition des allocations familiales ou de les lier au revenu des ménages, en vue de mieux les cibler.

Une autre illustration de la politique de l'arrosoir est la bonification d'intérêt en matière d'aides au logement, une aide qui n'est pas liée au revenu des ménages.

### ***Mener une politique d'investissement public intelligente***

La Chambre des Métiers est parfaitement consciente du fait qu'en période de rigueur budgétaire, la politique d'investissement de l'Etat doit également être passée au peigne fin.

Selon elle, il faut établir un ordre de priorité pour ces dépenses en capital, en accordant la priorité aux investissements ayant pour effet de promouvoir le développement économique du pays. A titre d'exemple, on peut citer les infrastructures de transport qui devront garantir une circulation optimale des personnes et des marchandises. Ainsi, la congestion des routes risque à terme de décourager les travailleurs frontaliers de se déplacer au Luxembourg et de les inciter à chercher un poste de travail dans leur pays d'origine.

Ces investissements „productifs“ soutiendront la croissance économique et assureront des recettes fiscales qui alimenteront le budget de l'Etat.

La Chambre des Métiers plaide également en faveur d'une standardisation plus poussée des projets de construction de l'Etat et d'une meilleure coordination entre les acteurs, contribuant à une hausse de la productivité et à une compression des coûts.

Une autre piste à creuser serait le recours aux „public-private partnerships“ (PPP), alors que les conclusions d'un tel modèle de PPP, appliqué lors de l'exécution d'un projet de construction à Mersch, sont positives.

### ***Lutter plus efficacement contre le chômage***

La Chambre des Métiers est d'avis que la priorité absolue des responsables politiques devrait consister à éviter que des personnes ne glissent dans une situation de chômage en améliorant le système éducatif et la qualification des jeunes, alors que les chances de décrocher un emploi montent avec le niveau de qualification. Il s'agirait du volet préventif de la lutte contre le chômage.

Concernant la responsabilisation des demandeurs d'emploi, la Chambre des Métiers accueille favorablement la volonté de redéfinir la notion d'„emploi approprié“.

### ***Mettre en oeuvre des réformes structurelles au niveau des régimes de pension, d'assurance-maladie et d'assurance-dépendance***

Comme il a été relevé ci-avant, le vieillissement de la population induira des hausses importantes au niveau du volume des prestations du régime de retraites, d'assurance-maladie et d'assurance-dépendance. Rien que sur le plan du financement des pensions à long terme, le nombre croissant de bénéficiaires, combiné à la générosité des prestations et l'âge précoce du départ à la retraite mènera à terme à la dérive des finances publiques.

Même si au niveau des pensions une réforme est entrée en vigueur au 1er janvier 2013, il est d'ores et déjà clair qu'elle sera insuffisante pour pallier le problème du financement à plus long terme. Son mérite est de repousser quelques années en arrière l'épuisement des réserves et l'apparition de déficits appelés à s'accroître de façon dramatique au fil des années.

De ce fait, la Chambre des Métiers ne peut qu'insister sur l'urgence des réformes structurelles à implémenter au niveau des régimes de pension, d'assurance-maladie et d'assurance-dépendance.

### ***Mettre en oeuvre la réforme de l'Etat***

Dans le contexte de la soutenabilité des finances publiques, il faudrait également étudier la modernisation du fonctionnement de l'Etat.

La Chambre des Métiers salue les efforts déployés par le nouveau Gouvernement visant à améliorer la procédure budgétaire et son suivi. Ainsi, les maîtres-mots de cette réforme devraient être le „zero based budgeting“, la définition d'objectifs à atteindre et l'évaluation de l'efficacité des politiques.

D'après la Chambre des Métiers, un autre axe d'action devrait concerner l'organisation même de l'Etat où il faudrait renforcer la coopération entre ministères et administrations. Ainsi, la durée parfois excessive des procédures d'autorisation impliquant plusieurs administrations est, entre autres, imputable dans bien des cas à un manque de coopération et de coordination entre administrations.

Lors de la radioscopie des dépenses publiques, le Gouvernement pourrait également évaluer les possibilités d'„outsourcing“ de certains services, p. ex. en créant des groupements d'intérêt économique (GIE), à l'image du Registre du Commerce et des Sociétés.

***Procéder à la désindexation de l'économie et mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique***

Dans le cadre du présent avis, la Chambre des Métiers a attiré l'attention sur la dynamique à la hausse inhérente à une grande partie des dépenses publiques. Afin de briser cette tendance, elle demande d'introduire la désindexation de l'économie, c'est-à-dire des contrats de service, des loyers, des salaires et prestations de tous genres, qui devrait avoir pour effet de freiner la progression des dépenses publiques.

Dans l'optique de mieux maîtriser la hausse continue de la masse salariale dans la fonction publique, il convient d'optimiser la gestion des ressources humaines, notamment en analysant l'opportunité du remplacement des départs à la retraite, et de freiner l'évolution des coûts salariaux individuels p. ex. en ajustant les salaires d'entrée au-delà de ce qui est prévu par la réforme actuelle en prenant comme référence les salaires d'entrée payés dans le secteur privé.

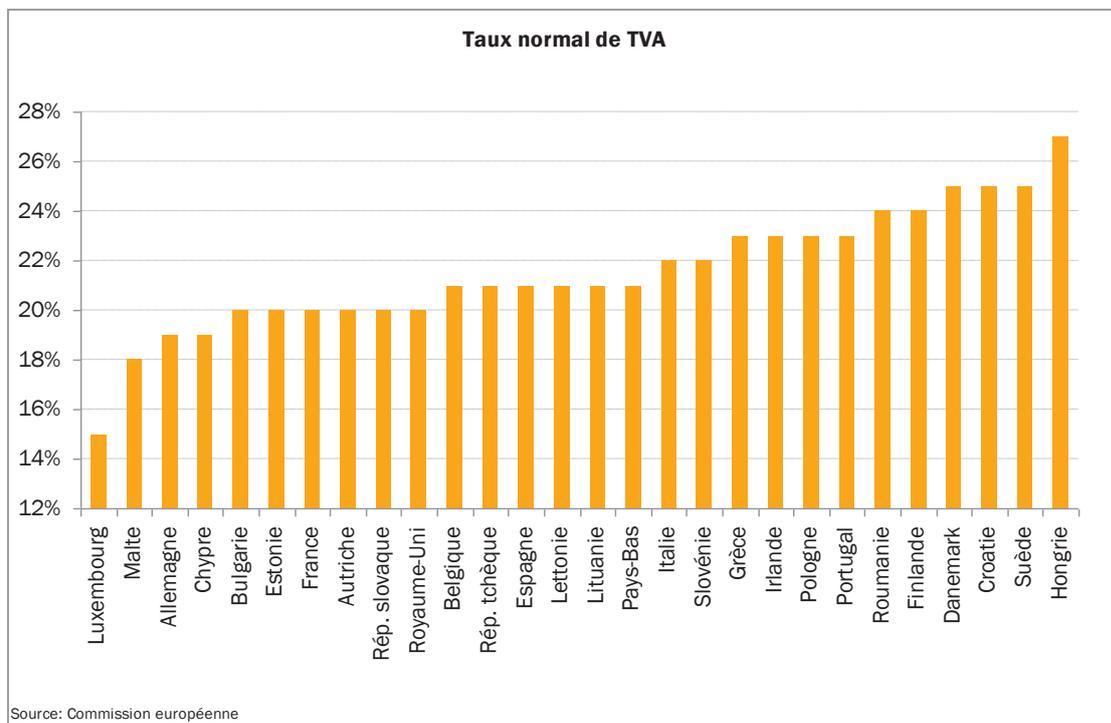
## 6.2. Du côté recettes publiques

### *Hausse du taux de TVA*

Comme la Chambre des Métiers l'a précisé ci-avant, elle est d'avis que la hausse du taux de TVA est incontournable afin de compenser, du moins partiellement, les pertes de recettes de TVA issues du commerce électronique.

Même si le taux normal devrait passer de 15% à 17%, le Luxembourg gardera le taux normal le plus bas au sein de l'Union européenne.

D'après ses informations, le taux super-réduit de 3% devrait être maintenu au niveau actuel. Dans un contexte de cohésion sociale, la Chambre des Métiers voudrait insister sur l'importance de ce taux, alors que beaucoup de produits qui y sont soumis sont des biens de première nécessité qu'il faut s'abstenir à renchérir à travers une hausse de ce taux.



Un relèvement du taux super-réduit serait par ailleurs difficilement réalisable puisque les directives européennes accordent sur ce point une dérogation au Luxembourg qui rendent impossible une augmentation de plus de 1 point de pourcentage, sans mettre en péril l'existence même de ce taux.

### ***Lutter contre le dumping social***

La Chambre des Métiers constate que sur certains chantiers de construction des entreprises non résidentes prestent leurs services en ne versant pas les salaires minima en vigueur au Luxembourg et/ou ne respectant pas la législation sociale et fiscale ou le droit du travail, par exemple en dépassant systématiquement les heures de travail légales, en ne rémunérant pas les heures supplémentaires prescrites, etc.

Il faut rappeler que ces pratiques mettent en péril la survie des entreprises respectueuses des exigences légales. Les entreprises pratiquant le dumping social représentent clairement une concurrence déloyale, alors qu'elles sont capables de travailler à des coûts moindres en raison du non-respect du cadre légal et réglementaire. De surcroît, ces pratiques impliquent pour l'Etat des pertes de recettes fiscales.

Cependant, la Chambre des Métiers doit concéder que les responsables politiques ne sont pas restés inactifs, mais ont introduit, en concertation avec les milieux concernés, un badge social qui s'applique aux prestataires de services non résidents. L'objectif de ce dernier est de faciliter les contrôles sur chantier.

Or, l'administration compétente devrait disposer des ressources appropriées pour pouvoir assurer des contrôles systématiques. D'après la Chambre des Métiers, le surcoût qu'une telle mesure impliquerait serait contrebalancé par la hausse des recettes fiscales suite au caractère à la fois préventif et répressif des contrôles.

### ***S'abstenir d'augmenter les taux d'imposition maxima***

Parmi les mesures de consolidation potentielles à disposition du Gouvernement pourrait éventuellement figurer le relèvement des taux d'imposition maxima du revenu des ménages et/ou des entreprises.

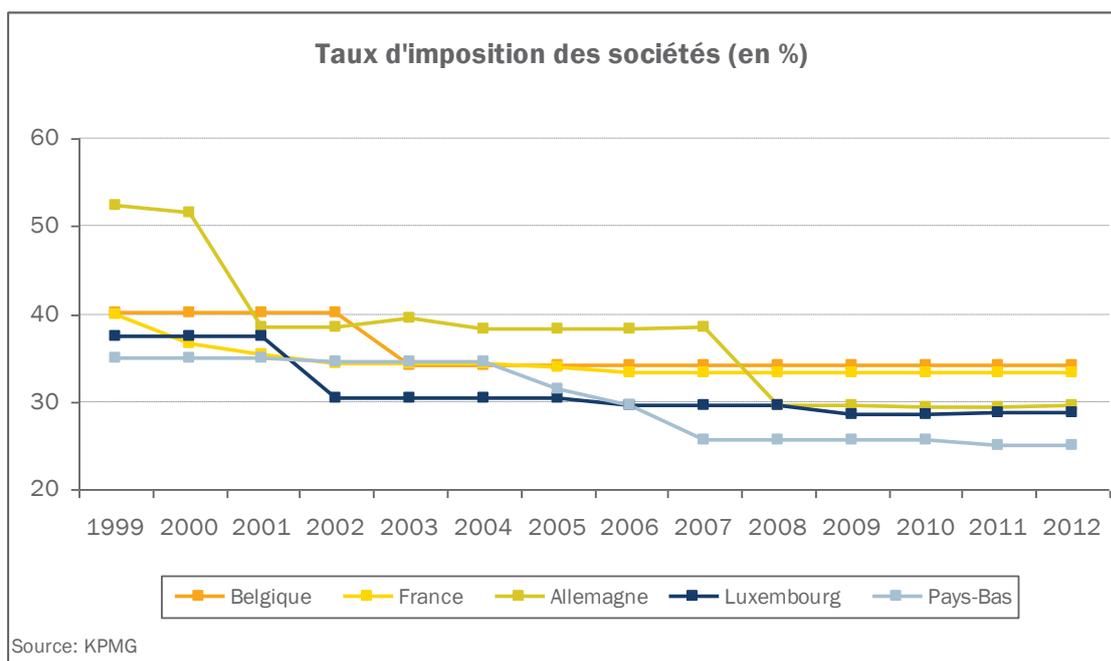
La Chambre des Métiers s'oppose strictement à cette solution, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il faut rappeler que le Gouvernement précédent avait déjà augmenté la charge fiscale en introduisant un impôt minimum pour les entreprises, ainsi qu'en relevant les taux de l'impôt de solidarité pour les ménages et les sociétés, de même que le taux maximal d'imposition du revenu des personnes physiques.

Ensuite, il faut être conscient du fait qu'une nouvelle hausse des taux d'imposition enverrait le mauvais signal en termes de compétitivité aux investisseurs potentiels, de même qu'à la main-d'œuvre, surtout non résidente, sans laquelle l'économie nationale ne pourrait plus fonctionner.

### ***Mettre en oeuvre une politique économique favorisant la croissance***

Une autre manière de contribuer à l'assainissement des finances publiques serait de stimuler la croissance économique, elle-même génératrice de recettes publiques supplémentaires.



D'après la Chambre des Métiers, le nouveau Gouvernement pourrait se donner un agenda afin d'implémenter une politique économique favorisant la croissance qui pourrait s'articuler autour de plusieurs axes, comme par exemple:

- garantir la prévisibilité du cadre fiscal en évitant des politiques peu cohérentes comme p. ex. l'augmentation du taux de la bonification d'impôt pour investissement pour l'abaisser quelques années plus tard ou l'introduction de la contribution de crise pour l'abroger peu de temps après. Cette prévisibilité est importante aux yeux des investisseurs potentiels, soucieux de pouvoir rentabiliser leurs investissements à long terme. Sur le plan de la fiscalité, le Luxembourg devra améliorer sa compétitivité par rapport aux autres pays, alors qu'il est en train de perdre du terrain;
- maintenir des niveaux de cotisations sociales peu élevés pour limiter la progression des coûts salariaux globaux et pour assurer des salaires attractifs aux frontaliers, main-d'œuvre dont l'économie ne peut se passer;
- réduire les charges administratives pour diminuer les coûts „non productifs“ des entreprises, comme par exemple les exigences en matière d'étiquetage qui touchent de manière disproportionnée les entreprises de l'alimentation de taille (très) réduite. Une autre priorité devrait être accordée à la simplification des procédures d'autorisation dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, afin de permettre une meilleure réactivité de l'offre face à une demande très dynamique, notamment au niveau des autorisations de construction de logements;
- promouvoir de façon plus offensive le Luxembourg à l'étranger.

\*

## 7. L'ARTISANAT, UN SECTEUR CHARNIERE DE L'ECONOMIE NATIONALE

L'Artisanat est un acteur majeur de l'économie et de la société luxembourgeoise. Constitué de plus de 6.000 PME et représentant 21% des entreprises, il offre aujourd'hui à quelque 80.000 personnes un emploi stable.

Ainsi, une personne sur cinq est occupée par l'Artisanat, ce qui fait de ce dernier le premier employeur du Luxembourg. Son importance grandissante sur le marché du travail national est documentée par les 20.000 emplois créés durant la dernière décennie.

Autre caractéristique: l'Artisanat constitue un secteur diversifié. Il produit des biens de consommation, notamment des produits alimentaires, il preste des services, comme les soins à la personne, il construit, il entretient, il rénove des immeubles.

L'Artisanat aide encore à faire fonctionner l'industrie et les autres secteurs économiques en réalisant la maintenance de leurs équipements ou en participant à leurs chaînes de valeurs productives en tant que sous-traitant. A travers les métiers d'art, de la communication, du multimédia et du spectacle, les entreprises artisanales sont également des acteurs importants dans le domaine culturel et créatif.

Par le biais de l'innovation, l'Artisanat tend à améliorer la qualité des biens et services offerts. Réalisant des efforts accrus en matière d'exportation, surtout dans les régions frontalières, il cherche une diversification de sa clientèle lui permettant de fait d'éviter de rester dépendant du seul marché national.

Toutefois, d'un point de vue global, son destin restera intimement lié à l'évolution économique générale du pays. Le Luxembourg étant, en tant que petit territoire ouvert sur l'extérieur, avant tout orienté vers l'exportation de biens et de services, ses performances économiques sont largement déterminées par les branches exportatrices, surtout le secteur financier.

Durant les dernières décennies, la place financière s'est développée en tant que secteur phare de l'économie reprenant le flambeau de l'industrie sidérurgique en difficulté après les chocs pétroliers des années 1970 et du début des années 1980.

Soucieux de réduire la dépendance par rapport à un seul secteur, les gouvernements successifs se sont attelés à diversifier l'économie pour la rendre moins vulnérable aux chocs conjoncturels et structurels.

Dans ce contexte, quelques domaines prioritaires ont été retenus: les technologies de l'information et de la communication (ICT), les écotechnologies, la logistique et les biotechnologies.

L'Artisanat jouant un rôle charnière dans l'économie, la Chambre des Métiers est persuadée qu'il est de l'intérêt de l'Artisanat que le secteur financier soit davantage diversifié, qu'une politique ayant pour objet d'éviter la désindustrialisation du pays soit menée et que soit promue en parallèle l'éclosion des secteurs prioritaires ci-avant évoqués.

En effet, l'Artisanat profite de la demande lui adressée par les autres secteurs économiques (p. ex. construction de bâtiments administratifs) et de la croissance économique en général, croissance qui elle-même augmente le pouvoir d'achat des ménages – clients de l'Artisanat – et confère à l'Etat les moyens financiers pour procéder aux investissements publics appropriés.

Sur la toile de fond des arguments développés ci-avant, la Chambre des Métiers invite le Gouvernement à mener une politique économique qui renforce la compétitivité générale du pays en simplifiant les procédures d'autorisations, en évitant le dérapage des coûts tant salariaux que non salariaux (impôts et cotisations sociales) et en flexibilisant le droit du travail, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 27 mars 2014

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN