

**N<sup>os</sup> 6720<sup>1D</sup>**

**6721<sup>4</sup>**

**6722<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

---

## **PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2015**

## **PROJET DE LOI**

**relatif à la programmation financière pluriannuelle  
pour la période 2014 à 2018**

## **PROJET DE LOI**

**relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir-première partie (2015)**

- 1) portant approbation de certaines transactions immobilières**
- 2) portant introduction de différentes taxes administratives**
- 3) portant création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg**
- 4) modifiant**
  - le Code de la sécurité sociale,**
  - le Code du travail,**
  - la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („Abgabenordnung“),**
  - la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,**
  - la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité,**
  - la loi modifiée du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur,**
  - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
  - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,**
  - la loi du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI: De l'enseignement secondaire),**
  - la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur,**

- la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie,
- la loi du 4 juillet 1973 concernant le régime de la pharmacie,
- la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,
- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
- la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat,
- la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité,
- la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des spécialités pharmaceutiques et des médicaments préfabriqués,
- la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire,
- la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales,
- la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue,
- la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien,
- la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé,
- la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros de médicaments,
- la loi modifiée du 11 juillet 1996 portant organisation d'une formation menant au brevet de maîtrise et fixation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise,
- la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois,
- la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers,
- la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,
- la loi du 14 mai 2002 portant reconnaissance d'équivalence du baccalauréat international avec le diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois,
- la loi électorale modifiée du 18 février 2003,

- la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit,
  - la loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau,
  - la loi du 10 août 2005 portant création d'un Lycée technique pour professions éducatives et sociales,
  - la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau,
  - la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle,
  - la loi du 17 février 2009 portant 1. introduction d'un congé linguistique; 2. modification du Code du travail; 3. modification de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche,
  - la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur,
    - \* fixant les modalités du cycle d'études d'enseignement supérieur aboutissant à la délivrance du brevet de technicien supérieur;
    - \* modifiant la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;
    - \* fixant les modalités d'implantation de formations d'enseignement supérieur ou de création de filiales ou d'établissements privés ou publics sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;
    - \* abrogeant la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur,
  - la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est
    - a. du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles
    - b. de la prestation temporaire de service,
  - la loi du 26 juillet 2010 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national,
- 5) abrogeant
- la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel

## AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(18.11.2014)

### *Projet de budget „nouvelle génération“: une teinte d'inachevé Analyse à travers le regard d'un chef d'entreprise artisanale*

#### RESUME STRUCTURE

*Si la Chambre des Métiers partage le constat du Gouvernement selon lequel il est impératif d'assainir les finances publiques, de la même manière qu'elle partage sa volonté de mettre en oeuvre une politique de consolidation pour y parvenir, elle doute cependant du fait que le moyen choisi pour atteindre l'objectif d'un rétablissement de l'équilibre budgétaire, le Zukunftsplan, en soit la solution optimale.*

*Dans son avis sur les projets sous rubrique, elle vise à opérer une analyse détaillée des dispositions budgétaires envisagées à travers le regard d'un chef d'entreprise artisanale représentative (occupant en moyenne 13 personnes, essentiellement des travailleurs frontaliers et des résidents étrangers), tant en ce qui a trait à l'activité-même de son entreprise qu'aux effets qui pourraient en découler pour ses salariés ou sa clientèle.*

*La Chambre des Métiers rappelle en premier lieu que l'Administration publique, qui représente en quelque sorte les comptes consolidés des trois sous-entités que sont l'Administration centrale, l'Administration locale et la Sécurité sociale, devrait afficher pour 2015 un déficit de 76 millions d'euros.*

*Si, à première vue, le déficit de l'Administration publique semble peu élevé, la dégradation de son solde est notable par rapport à 2014, l'écart se chiffrant ainsi à 168 millions d'euros. Cette évolution négative est avant tout imputable à une détérioration du déficit de l'Administration centrale d'environ 194 millions d'euros, ce qui porte son solde négatif à 817 millions en 2015 et au déficit de l'Administration locale pour lequel aucune explication n'est fournie.*

*Le déficit significatif de l'Administration centrale est très surprenant, puisque la croissance économique atteint en comparaison internationale des niveaux élevés et que des mesures de consolidation visant, entre autres, à compenser partiellement la réduction massive des recettes de TVA issues du commerce électronique, ont été mises en place. Le chef d'entreprise ne peut en ce sens que constater que l'Etat vit au-dessus de ses moyens.*

*Selon les prévisions du Gouvernement néanmoins, le déficit devrait se réduire progressivement, passant ainsi de 817 millions en 2015 à 117 millions en 2018, et ce essentiellement grâce à deux raisons: d'un côté, la dynamique soutenue des recettes et de l'autre, le ralentissement important des dépenses.*

*En ce qui a trait à la hausse prononcée des recettes publiques, la Chambre des Métiers estime que les prévisions de croissance sous-jacentes risquent de s'avérer beaucoup trop optimistes, compte tenu des incertitudes planant sur l'économie nationale et internationale. Or, il est clair que dans le cas d'une déviation importante entre les prévisions et la croissance réelle, le Gouvernement serait obligé de présenter des mesures de consolidation supplémentaires.*

*Par ailleurs, en ce qui concerne le prédit ralentissement important des dépenses publiques, la Chambre des Métiers note qu'il est indéniable de constater qu'une partie des mesures de consolidation ne développeront leurs effets que graduellement; il est en outre toujours possible que certaines des mesures annoncées ne soient pas appliquées, pour de quelconques raisons. Tout chef d'entreprise se doit donc de relever une certaine incertitude quant à la concrétisation des estimations envisagées.*

*Sur le plan économique, les dispositions projetées renferment une mesure qui devrait exercer un effet positif sur le secteur: le maintien à haut niveau des investissements publics. Expressément salué par la Chambre des Métiers, il contribue au renforcement de l'attractivité du pays et soutient de ce fait l'Artisanat.*

*Le Gouvernement envisage par ailleurs une diminution des dépenses en termes de soutien à l'investissement des entreprises d'environ 7,2 millions d'euros en 2015, correspondant à une diminution des subventions de 10%. La Chambre des Métiers a du mal à appréhender l'impact de cette mesure et tient à souligner l'importance d'un maintien, voire d'un développement d'instruments de soutien ayant un effet incitatif sur les décisions d'investissement et permettant de soutenir l'esprit d'entreprise et d'innovation.*

*Néanmoins, il est à noter que bon nombre de mesures risquent d'avoir un impact défavorable sur les PME de l'Artisanat. Il en va ainsi de la réduction des aides en matière de formation professionnelle*

continue où, pour endiguer les déviations du passé, le Gouvernement risque de pénaliser les petites et moyennes entreprises d'ores et déjà sous-représentées lorsqu'on analyse l'attribution de ces aides en fonction de la taille des entreprises.

Par ailleurs, il est fondé d'affirmer que les mesures de consolidation, en augmentant la charge fiscale des personnes physiques, en réduisant ou en abolissant certaines aides ou transferts sociaux, vont diminuer le pouvoir d'achat des ménages. Cette évolution risque évidemment de peser sur les dépenses de consommation et d'investissement des particuliers, et par ricochet sur l'activité de l'Artisanat, qui contrairement aux secteurs économiques exportateurs, dépend largement de la demande intérieure.

Devant l'impossibilité de répercuter la hausse des taux de TVA intégralement sur ses prix de vente, et donc sur ses clients, le chef d'entreprise risque de se retrouver contraint d'abaisser ses marges bénéficiaires, d'ores et déjà rétrécies sous l'effet de la crise.

En ce qui a trait au relèvement du taux de TVA sur les logements locatifs, la Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde une nouvelle fois contre les effets défavorables d'une telle mesure au niveau des loyers et de l'activité du secteur de la construction. Si la Chambre des Métiers approuve quant à leur principe les dispositions transitoires, elle regrette que le délai de mise en oeuvre soit si court, les entreprises et leurs clients devant réagir avant le 31 décembre 2014 pour en bénéficier.

A noter que la hausse du taux de TVA de 3% à 17% touche également les ménages qui acquièrent un logement pour en faire leur résidence principale. Or, si aujourd'hui, le plafond fixant le montant maximal de la faveur fiscale dont un ménage peut bénéficier, est épuisé à partir de l'acquisition d'un logement dont le prix hors TVA s'établit à 416.667 euros, la hausse du taux de TVA implique que ce seuil soit désormais atteint dès que le prix du logement dépasse 357.143 euros hors TVA. Afin de compenser cet effet qui rendra l'accès à un logement abordable encore plus difficile, tant pour le chef d'entreprise que pour ses salariés, la Chambre des Métiers demande un relèvement substantiel du plafond de 50.000 euros.

La Chambre des Métiers se réjouit en revanche du maintien du taux de 3% pour la rénovation de logements locatifs, en ce que le relèvement de ce taux au taux normal aurait sans aucun doute contribué à rendre le travail au noir plus attractif.

Pour ce qui est de la promotion de la rénovation énergétique des logements qui contribuera tant à réduire la facture énergétique du chef d'entreprise et de ses salariés qu'à diminuer les émissions de gaz à effet de serre, la Chambre des Métiers demande à ce que le taux de TVA de 3% soit également applicable dans le cadre des travaux réalisés dans un logement dont la construction remonte à moins de vingt ans au début desdits travaux. A cet effet, elle propose d'abaisser l'âge minimal du logement à dix ans, ce qui constituera en outre une incitation du chef d'entreprise à prendre en charge la rénovation énergétique de bâtiments.

Dans une optique d'assainissement des finances publiques, il n'existe, aux yeux de la Chambre des Métiers, guère d'alternative à la mise en place de mesures de consolidation tendant à restaurer l'équilibre. D'après elle, ces mesures doivent être choisies de telle sorte qu'elles pénalisent le moins possible la croissance économique. Elle est en outre d'avis que lorsque l'implémentation de réformes dans le domaine des transferts sociaux est nécessaire, celles-ci se doivent de respecter le principe de la sélectivité sociale. Mais c'est précisément sur ces points que les projets de budget sous avis pèchent.

Ainsi, les mesures de consolidation projetées comprennent avant tout des mesures augmentant la charge fiscale, c'est-à-dire les recettes, alors que le Gouvernement souhaitait accorder la priorité à des économies à réaliser au niveau des dépenses.

De surcroît, les mesures à prendre dans le domaine de la politique familiale ne répondent aucunement au principe de sélectivité sociale. L'introduction d'allocations familiales uniformes, indépendamment du nombre d'enfants, démontre l'absence de prise en considération du critère de sélectivité sociale, ce qui non seulement risque de se répercuter sur le chef d'entreprise, par la contraction engendrée du pouvoir d'achat des ménages à plusieurs enfants, mais qui en outre est source d'insécurité quant à l'avenir des familles nombreuses.

Pour ce qui est relatif aux mesures ayant un effet sur le long terme, notamment celles relatives à l'encadrement des enfants âgés de 1 à 3 ans, la Chambre des Métiers regrette l'absence d'un concept précis, à moins que ce ne soit à dessein que les détails n'aient pas encore été dévoilés. Dans le cadre du présent avis, elle soulève les questions qui se posent à cet égard, notamment au niveau de la disponibilité des infrastructures et du personnel présentant les qualifications requises, de même que sur le plan du financement de cette mesure. Le fait que les travailleurs frontaliers soient de facto exclus

*du bénéfice de l'encadrement des jeunes enfants, exclusion qui risque là encore d'avoir des retombées négatives pour le chef d'entreprise, soulève aussi des questions d'équité.*

*Nonobstant le fait que la Chambre des Métiers accueille favorablement la détermination du Gouvernement à vouloir assainir les finances publiques, elle regrette l'absence d'une vision intégrée et cohérente d'un nouveau modèle économique et social qui permettrait au Luxembourg de s'adapter à de nouvelles réalités.*

*Suite à l'épinglage, en toile de fond, de la disparition annoncée d'un certain nombre de niches de souveraineté (fin du secret bancaire, modification des règles d'imposition en matière de commerce électronique, etc.) une discussion sur l'avenir du pays s'impose à présent.*

*L'absence de réforme structurelle du régime de l'assurance-pension sur les prochaines années (sachant que la dernière réforme est bien trop timide pour assurer la pérennité du système) illustre de surcroît le constat selon lequel la prétention du Gouvernement de vouloir préparer l'avenir n'est à la hauteur ni des défis à relever, ni des réalités à appréhender.*

*Vu les perspectives peu encourageantes en termes de dotations budgétaires de la section „Classes moyennes“ du Ministère de l'Economie, la Chambre des Métiers réclame une politique en faveur des PME au Luxembourg plus visible, plus ambitieuse, notamment au niveau budgétaire et financier; et également plus incisive tout comme un réel partenariat entre le Gouvernement et les organisations représentatives des intérêts des PME de l'Artisanat.*

*Le commentaire du budget des dépenses relève que „la fusion de la Chambre de Commerce avec la Chambre des Métiers doit aussi permettre de réaliser des économies supplémentaires“, ce qui suscite l'étonnement et la surprise tant de la Chambre des Métiers que des chefs d'entreprises dont elle assure la représentation. Si la Chambre des Métiers réitère son engagement à un dialogue ouvert et constructif quant à la création éventuelle d'une grande chambre professionnelle, elle estime qu'en l'absence de concept venant matérialiser une telle idée, il serait risqué de mettre à mal la légitimité et l'assise de la Chambre des Métiers.*

*Partant, la Chambre des Métiers s'oppose formellement aux mesures d'économie d'une envergure de 1.380.000 euros prévues dans le projet de budget de 2015 et de 2.580.000 euros pour la période 2015-2018, décidées sans initiative de consultation préalable.*

*Enfin, et pour ne pas hypothéquer le développement futur de notre structure économique, sociale et financière, il apparaît primordial à la Chambre des Métiers qu'un véritable „Agenda de réformes 2030“ soit décidé et engagé, et qu'y soient ainsi englobées des mesures concrètes permettant la définition d'un nouveau modèle de croissance et de développement pour le pays à l'horizon 2030.*

*Il apparaît en conséquence qu'aux yeux du chef d'entreprise, par le regard duquel la Chambre des Métiers a procédé à l'examen des dispositions projetées, celles-ci apparaissent pour l'essentiel inabouties, et en ce sens, teintées d'un sentiment d'inachevé.*

\*

#### TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
1. Une vision approximative des finances publiques par le Gouvernement qui risque de fausser la vision du chef d'entreprise artisanale	8
2. Un projet de budget qui affecte le chef d'entreprise artisanale de différentes manières	12
2.1. La réalisation d'investissements publics devra avoir un impact positif sur le développement du pays et soutenir en marge l'entreprise artisanale	12
2.2. Des aides aux entreprises en matière de formation continue réformées risquant d'affecter négativement les PME artisanales	13
2.3. Des instruments de soutien aux entreprises artisanales risquant d'être négativement impactés	14

2.4. Le sort des cotisations du chef d'entreprise artisanale à la Mutualité des Employeurs non réglé	14
2.5. Une flexibilisation du temps de travail qui serait plus propice au chef d'entreprise qu'une réforme non substantielle du chômage-intempéries	15
2.6. Une valorisation de l'innovation nécessaire à la compétitivité de l'entreprise artisanale	16
2.7. Le dilemme du chef d'entreprise artisanale face à la hausse de la TVA: entre augmentation des prix et baisse des marges	16
2.8. Une hausse de la TVA-logement touchant la clientèle du chef d'entreprise	16
2.9. Des clients du chef d'entreprise non incités à la rénovation énergétique de logements	17
3. L'impact des dispositions budgétaires sur la vie familiale du chef d'entreprise artisanale et de ses salariés	17
3.1. Un concept d'encadrement des jeunes enfants non abouti et difficile à appréhender par le chef d'entreprise	18
3.2. Une „contribution pour l'avenir des enfants“ qui impactera tant le chef d'entreprise individuelle que ses salariés	19
3.3. Nécessité pour le chef d'entreprise que l'accès à l'enseignement soit adapté aux réalités linguistiques du pays	20
4. La création d'un fonds souverain: une mesure qui laisse le chef d'entreprise dubitatif	21
5. Une réforme de la politique du logement bénéfique au pays dans son ensemble	21
6. Nécessité d'une réforme plus incisive du système de pensions bénéficiant également au chef d'entreprise	23
6.1. La nécessité du maintien dans l'emploi des salariés âgés du chef d'entreprise	24
6.2. L'utilité pour le chef d'entreprise que cohésion et finalité sociales du régime d'assurance pension soient sauvegardées	24
6.3. Recommandations de détermination des prestations en fonction des ressources disponibles et de limitation de la progression des dépenses: des mesures qui seraient nécessaires aux yeux des chefs d'entreprise	24
6.4. L'intérêt pour le chef d'entreprise du maintien du taux des cotisations de pension	25
7. L'importance pour le chef d'entreprise que soit menée une politique de diversification en faveur des entreprises enracinées et hautement créatrices de richesses	25
8. Des affirmations budgétaires qui placent la Chambre des Métiers dans une situation d'étonnement	27
9. Les interrogations du chef d'entreprise quant au „business model“ luxembourgeois	28
10. Elaboration nécessaire d'un „Agenda de réformes 2030“	30
11. Les conclusions du chef d'entreprise quant aux dispositions budgétaires projetées: un sentiment d'inachevé	31

## Introduction

Par sa lettre du 15 octobre 2014, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des projets de loi suivants:

- projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015
- projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018
- projet de loi relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir.

L'Artisanat, pilier important de l'économie luxembourgeoise, constitue le premier employeur du pays avec plus de 6.300 entreprises occupant plus de 80.000 personnes et représente 21% des entreprises du Grand-Duché. D'autant plus, le nombre d'apprentis enregistre une hausse pour passer de 1.335 en 1990 à 1.802 personnes en 2013. Ainsi, l'Artisanat offre une formation qualifiante, ce qui fait de lui le formateur de choix de l'économie luxembourgeoise. En effet, 90% des apprentis qui termineront leur formation munis d'un Diplôme d'Aptitude Professionnelle (DAP) ou d'un Certificat de Capacité Professionnelle (CCP), trouveront immédiatement un emploi qualifié après leur réussite à l'examen ou poursuivront leurs études. 65% d'entre eux garderont un emploi fixe auprès de leur patron formateur.

Son importance grandissante pour le marché du travail national est documentée par les 20.000 emplois créés durant la dernière décennie, ce qui correspond à une croissance moyenne annuelle de 3,5%, comparée à celle de 2,6% pour l'emploi total du pays. L'Artisanat contribue pour environ 10% au PIB national.

La proximité de l'Artisanat avec ses clients et fournisseurs constitue son capital le plus précieux et fait de lui un facteur stabilisateur pour l'économie locale et régionale.

L'Artisanat est le secteur économique le plus diversifié de l'économie luxembourgeoise. Cette diversité réside dans la variété de l'offre de ses produits et prestations, dans l'étendue de ses compétences et dans la provenance de ses collaborateurs.

Ainsi, l'entreprise type dans l'Artisanat occupe 13 personnes de différentes nationalités. En ce qui concerne la structure de son emploi, 47% des salariés sont des travailleurs frontaliers, 38% des étrangers résidents et 15% des salariés de nationalité luxembourgeoise.

Parmi ces salariés il y a des hommes et des femmes (bien que la majorité des travailleurs soit masculine), ayant ou non des enfants à charge.

Pour pallier à la pénurie de main-d'oeuvre sur le marché du travail national, les entreprises artisanales se voient fortement contraintes de recourir à l'embauche de travailleurs frontaliers. De ce fait, la politique familiale, et notamment celle en relation avec l'encadrement des enfants, intéresse non seulement les salariés résidents, mais également ceux habitant les régions frontalières, le tout dans l'optique de concilier de la meilleure façon qui soit la vie professionnelle avec la vie privée.

La ressource principale de l'Artisanat étant sa main-d'oeuvre, les choix politiques en matière d'éducation et de formation des salariés ont évidemment un impact notable sur le secteur.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre des Métiers a estimé important d'orienter son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015 – mais aussi sur le projet de budget pluriannuel – sur l'opinion que pourrait en avoir le chef d'une entreprise artisanale de taille moyenne.

L'analyse ci-après opérée par la Chambre des Métiers est donc celle effectuée à travers le regard d'un entrepreneur, tant en ce qui a trait à l'activité même de son entreprise qu'aux effets qui pourraient en découler pour ses salariés ou sa clientèle.

### 1. Une vision approximative des finances publiques par le Gouvernement qui risque de fausser la vision du chef d'entreprise artisanale

La Chambre des Métiers partage le constat du Gouvernement selon lequel il est impératif d'assainir les finances publiques, de même qu'elle partage sa volonté de mettre en oeuvre une politique de consolidation pour y parvenir. Pour une petite économie au degré d'ouverture très élevé sur l'extérieur, il n'existe pas d'autre alternative.

Elle est cependant d'avis que le moyen choisi pour atteindre l'objectif d'un rétablissement de l'équilibre budgétaire, le „Zukunftspak“ ne constitue pas la solution appropriée et qu'il faille développer une

stratégie d'ensemble pour adapter le „business model“ du Luxembourg aux nouvelles réalités économiques, qui se traduisent par des taux de croissance inférieurs à la moyenne historique.

La Chambre des Métiers voudrait tout d'abord rappeler que l'Administration publique représente en quelque sorte les comptes consolidés des trois sous-entités que sont l'Administration centrale, l'Administration locale et la Sécurité sociale. En 2015, le solde de l'Administration publique devrait afficher un déficit de 76 millions d'euros.

Pour avoir une image plus précise de l'évolution des finances publiques, il faut cependant prendre en compte les tendances des entités qui composent l'Administration publique.

*Soldes budgétaires (en mio €; + excédent / - déficit)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	var. 14/15
Administration publique	-253,3	128,7	27,8	286,6	91,9	-75,7	-168 0
Administration centrale	-936,9	-797,7	-992,8	-504,8	-622,3	-816,6	-194
Administration locale	64,2	132,4	227,8	85,7	44,9	-53,5	-98
Sécurité sociale	619,5	794,1	792,9	705,7	669,3	794,4	125

Si, à première vue, le déficit de l'Administration publique semble peu élevé, la Chambre des Métiers constate toutefois une dégradation notable de son solde par rapport à 2014, un écart qui se chiffre à 168 millions d'euros.

Cette évolution négative est avant tout imputable à une détérioration du déficit de l'Administration centrale d'environ 194 millions d'euros, ce qui porte son solde négatif à 817 millions d'euros en 2015 contre 622 millions d'euros en 2014.

Ce qui est surprenant est le constat qu'en dépit d'une croissance économique atteignant respectivement 2,8% en 2014 et 2,7% en 2015<sup>1</sup>, (taux qui, soit dit en passant, fait pâlir d'envie bon nombre de pays européens), l'Administration centrale présente toujours un déficit significatif, et ce malgré les mesures de consolidation visant, entre autres, à compenser partiellement la réduction massive des recettes de TVA issues du commerce électronique.

Au niveau de l'Administration locale, la Chambre des Métiers constate également une dégradation importante du solde de l'ordre de 98 millions d'euros, l'excédent de 45 millions d'euros en 2014 laissant la place à un déficit de 53 millions d'euros en 2015. Dans ce contexte, elle se demande quels facteurs pourraient expliquer une telle détérioration.

Force est donc de constater que c'est l'excédent de la sécurité sociale, de l'ordre de 794 millions d'euros, qui atténue largement le déficit de l'Administration publique. La Chambre des Métiers donne cependant à considérer que cet excédent s'explique largement par une augmentation des recettes de cotisations au titre de l'assurance-pension supérieure à la hausse des dépenses dudit régime; elle note qu'il est important de prendre en considération le fait que cette situation s'inversera dans un horizon non lointain sous l'effet du vieillissement de la population.

Par conséquent, le solde excédentaire de la sécurité sociale présente une image trompeuse qui cache des déséquilibres financiers qui ne manqueront pas de menacer, à plus long terme, la pérennité de l'assurance-pension.

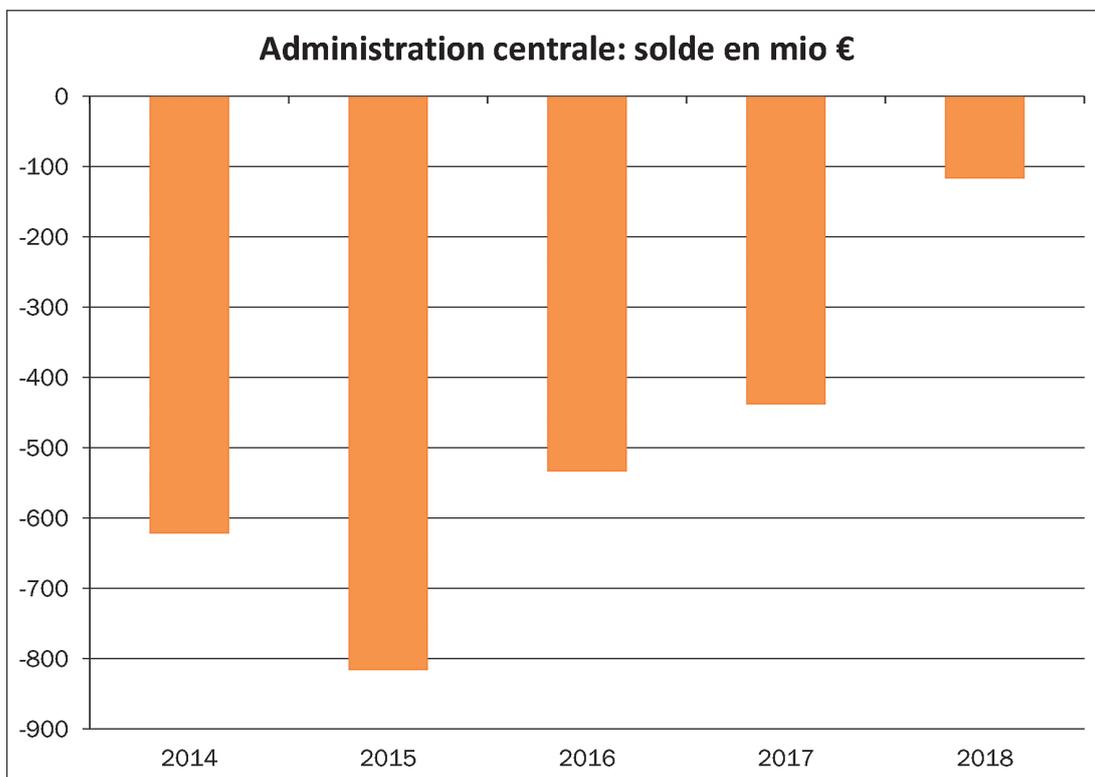
La Chambre des Métiers voudrait mettre en garde contre cette présentation des finances publiques par le Gouvernement, qui pourrait fausser la vision de tout chef d'entreprise artisanale. En effet, en argumentant que l'équilibre au niveau de l'Administration publique prouverait que les finances publiques sont saines, ce dernier est induit en erreur.

Premièrement, le déficit de l'Administration centrale devra être financé par emprunt faute de réserves budgétaires suffisantes. Deuxièmement, et comme il a été mentionné ci-avant, des déséquilibres financiers se manifesteront à l'avenir sur le plan de la sécurité sociale, dont le solde négatif détériorera à son tour celui de l'Administration publique.

<sup>1</sup> Ces prévisions de croissance ont d'ores et déjà été corrigées à la baisse par le STATEC.

Au niveau de l'Administration centrale, la Chambre des Métiers constate que malgré les mesures d'assainissement des finances publiques, les dépenses de l'Administration centrale augmentent, avec un taux de variation de 4%, plus rapidement que les recettes (+2,9%); c'est cette évolution qui induit une détérioration de son solde.

Selon les prévisions du Gouvernement, le déficit se réduirait cependant progressivement entre 2015 et 2018, pour passer de 817 à 117 millions d'euros.



Deux raisons sont invoquées pour justifier cette amélioration:

- „une dynamique soutenue des recettes grâce à la persistance de conditions macroéconomiques favorables au cours de toute la période (...);
- un ralentissement important des dépenses publiques (...)“<sup>2</sup>.

Sur le plan de la hausse prononcée des recettes publiques sur laquelle table le Gouvernement, la Chambre des Métiers estime que les prévisions de croissance sont beaucoup trop optimistes, compte tenu des incertitudes planant sur l'économie nationale et internationale. Or, s'il s'avère que les recettes ont effectivement été surestimées, il s'ensuit que des mesures de consolidation supplémentaires devront, le cas échéant, être décidées. La Chambre des Métiers y reviendra dans la suite du présent avis.

En ce qui concerne le „ralentissement important des dépenses publiques“, la Chambre des Métiers constate qu'une partie des mesures de consolidation ne développera son effet que graduellement. A titre d'illustration, la réforme des allocations familiales ne s'appliquera pas aux ménages qui touchent d'ores et déjà ces transferts grâce aux dispositions transitoires prévues à cet égard. Ainsi, les économies que génère la mesure passeront de 2,5 à 17,3 millions d'euros entre 2015 et 2018.

*Mesures retenues dans le cadre du Paquet d'avenir**(en Mio EUR)*

	2015	2016	2017	2018
Augmentation de certains taux de la TVA	250	369	395	422
Mesures du Paquet pour l'avenir	192	369	452	510
Contribution pour l'avenir des enfants	119	130	130	130
<b>Total</b>	<b>561</b>	<b>868</b>	<b>976</b>	<b>1.061</b>

Dans son ensemble le „Zukunftspak“ ne développe ses effets qu'à travers le temps. Ainsi, d'après les dispositions projetées, l'impact sur le solde budgétaire passera de 561 millions d'euros en 2015 à 1.061 millions d'euros en 2018, soit une progression de 89%.

Or, la Chambre des Métiers se doit de relever que ces prévisions se basent sur des estimations plus ou moins grossières selon les cas qui devront se vérifier dans la pratique. Par ailleurs, il est toujours possible que certaines des mesures prévues ne soient pas appliquées, pour une raison ou pour une autre. Il restera donc à vérifier si les estimations quant à l'impact du „Zukunftspak“ étaient réalistes.

Le Gouvernement devrait, pour que ces prévisions correspondent à la réalité, maîtriser les dépenses dans la direction prévue et éviter tout dérapage. Or, ceci demeure difficilement faisable, puisque l'évolution de certaines dépenses comme par exemple la masse salariale des agents de l'Etat et des personnes y assimilées dépend d'une multitude de facteurs: nombre de recrutements et de départs à la retraite, décision de sous-traiter certains services ou non, évolution de l'échelle mobile des salaires et des barèmes, etc.

En tout état de cause, et même si les prévisions du Gouvernement en termes de recettes et de dépenses devaient s'avérer exactes, il reste que l'Administration centrale connaîtrait encore en 2018 un déficit de 117 millions d'euros.

Quant à la méthode employée pour déterminer les mesures de consolidation à implémenter, la Chambre des Métiers salue la réalisation d'un „screening“ des dépenses, alors qu'il s'agit d'une piste qu'elle propose depuis des années.

Dans le souci d'assurer la transparence de la politique budgétaire, elle est cependant persuadée que cet outil ne peut s'appliquer qu'aux dépenses de fonctionnement de l'Etat. Or, pour réformer des transferts sociaux ou des aides étatiques aux entreprises, tels que ceux actuellement visés par les mesures de consolidation au niveau de la politique familiale (allocation d'éducation, allocations familiales) et de la politique économique, la méthode du „screening“ est inadaptée pour la raison qu'un tel exercice évite un débat politique ouvert sur le bien-fondé et sur l'orientation desdites mesures.

En ce qui concerne la gouvernance des finances publiques au niveau européen, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faille considérer le concept de „solde structurel“ avec précaution.

Il repose en effet sur deux paramètres faisant l'objet d'estimations, à savoir l'écart de production („output gap“) et le facteur de sensibilité des finances publiques.

Or, les méthodes de calcul employées par la Commission européenne et le STATEC étant divergentes, ceci pourrait aboutir à des soldes structurels nationaux et communautaires qui diffèrent largement l'un de l'autre.

La Chambre des Métiers relève par ailleurs que le degré d'incertitude entourant le concept de solde structurel, de même que la volatilité de ses niveaux pour une économie de petite dimension largement ouverte sur l'extérieur, impliquent le danger que le Gouvernement mette en oeuvre une politique budgétaire qui aille à l'encontre de celle qui s'imposerait au regard du cycle économique dans lequel le pays se trouve. Le chef d'une entreprise artisanale risquerait alors de se retrouver dans l'incompréhension.

## 2. Un projet de budget qui affecte le chef d'entreprise artisanale de différentes manières

### 2.1. La réalisation d'investissements publics devra avoir un impact positif sur le développement du pays et soutenir en marge l'entreprise artisanale

La Chambre des Métiers constate que la politique du Gouvernement consiste à maintenir les investissements publics à un niveau élevé. Ces dépenses augmentent même pour passer de 1.521 millions d'euros en 2014 à 1.768 millions d'euros en 2015, ce qui correspond à une progression de 16%.

Encore faut-il néanmoins que les investissements prévus soient effectivement réalisés.

La Chambre des Métiers tient cependant à préciser que ces dépenses doivent être réalisées dans l'intérêt du maintien, voire du renforcement de la compétitivité. Elles devront servir à préparer l'avenir du pays en investissant de façon réfléchie dans des domaines comme par exemple les infrastructures d'éducation, la mobilité, le logement et le développement économique futur. Le soutien à l'activité de l'Artisanat ne représente donc qu'un effet secondaire favorable. A ce titre, le chef d'une entreprise artisanale peut voir les investissements dans les infrastructures scolaires comme une bonne illustration: les dépenses du „Fonds d'investissements publics scolaires“ augmentent de 75 millions d'euros à 87 millions d'euros entre 2014 et 2015 et devraient se maintenir à un niveau élevé sur les années subséquentes.

A noter néanmoins que le projet de budget prévoit également des économies au niveau des investissements publics, notamment la „révision de l'allocation par le Fonds pour les monuments historiques de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles“<sup>3</sup>, le „report dans le temps des dépenses de l'Etat à titre d'investissements immobiliers au profit des établissements hospitaliers“<sup>4</sup> et l'„optimisation des projets de construction“<sup>5</sup>.

En ce qui concerne l'optimisation des projets de construction, la Chambre des Métiers a dans ses avis relatifs aux projets de budget de l'Etat des dernières années énoncé plusieurs pistes de réflexion allant dans cette direction. Dans ce contexte, elle estime opportun que les autorités compétentes se concertent avec les acteurs du secteur de la construction qui pourraient apporter à ces discussions une réelle plus-value, puisqu'ils sont bien placés pour proposer des économies à réaliser au niveau des constructions proprement dites, de même que des méthodes tendant à augmenter la productivité à travers l'optimisation de l'organisation des chantiers.

#### *Volume des investissements publics*

(en millions)

	2011	2012	2013	2014	2015
Investissements directs (Formation de capital)	951,3	949,0	771,0	844,6	1.007,3
Investissements indirects (Transferts en capital)	625,0	708,1	622,2	676,2	761,2
Total	1.576,3	1.657,1	1.393,2	1.520,8	1.768,5

(suivant SEC95)

Selon le projet de budget, les principaux postes d'augmentation des investissements directs sont les suivants:

- Fonds d'investissements publics scolaires (+38,0 millions)
- Fonds Belval (+37,6 millions)
- Fonds du rail (+32,0 millions)
- Réalisations d'ouvrages de génie civil (+31,9 millions)
- Luxtram (+22,4 millions)
- Fonds des routes (+18,1 millions)
- Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (+12,2 millions)

3 Mesure n° 34 du „Zukunftspak“

4 Mesure n° 169 du „Zukunftspak“

5 Mesure n° 233 du „Zukunftspak“

L'analyse de ces chiffres montre, aux yeux de la Chambre des Métiers, que l'accent en ce qui concerne les dépenses en capital est mis sur les investissements dans les établissements de l'enseignement et les infrastructures de transport.

En ce qui concerne les investissements indirects, les hausses de dépenses les plus importantes sont enregistrées dans les fonds qui suivent:

- Fonds pour les infrastructures d'enseignement privé (+65,0 millions)
- Fonds „Climat Energie“ (+29,7 millions)
- Fonds des investissements hospitaliers (+24,6 millions)
- Fonds d'équipement sportif national (+21,2 millions)

Face à la multitude de fonds d'investissements renfermant chacun un grand nombre de projets de construction ou de rénovation, la Chambre des Métiers regrette l'absence d'une stratégie d'ensemble et invite le Gouvernement à se positionner en ce sens, conformément à l'élaboration d'un „agenda de réformes 2030“ (cf. suite de l'avis).

## ***2.2. Des aides aux entreprises en matière de formation continue réformées risquant d'affecter négativement les PME artisanales***

La Chambre des Métiers a déjà soulevé à plusieurs reprises par le passé que le domaine de l'éducation et de la formation ne constitue pas à ses yeux un domaine d'épargne à privilégier. En effet, en l'absence d'autres ressources naturelles, les ressources humaines, à savoir les compétences tant intellectuelles que manuelles des personnes qui y habitent et qui y travaillent constituent l'élément stratégique principal dans le développement économique, technologique et social du pays.

Cependant, au vu de l'évolution spectaculaire des montants alloués aux entreprises dans le cadre du soutien et du développement à la formation professionnelle continue, la Chambre des Métiers partage le souci du Gouvernement de contenir les dépenses dans un cadre financier raisonnable tout en assurant la qualité des formations faisant l'objet du soutien financier de l'Etat.

C'est d'ailleurs là une réflexion analogue à celle que la Chambre des Métiers avait menée dans le cadre de son avis concernant la nouvelle législation portant réduction des aides financières de l'Etat pour études supérieures.

Etant donné que l'augmentation, voire le dérapage au niveau des dépenses effectuées dans le cadre du soutien financier à la formation continue est dû pour une large partie à une véritable ingénierie financière mise en place par certaines grandes entreprises (10% des entreprises se partagent 70% des montants alloués), la Chambre des Métiers met en garde le Gouvernement devant toutes solutions de facilité et contre toutes mesures d'épargne qui diminueraient la part relative des PME dans un futur budget restreint et viendraient pénaliser le chef d'une entreprise artisanale.

Parmi les mesures d'épargne proposées par le Gouvernement, un certain nombre trouvent l'approbation de la Chambre des Métiers: réduction du taux de cofinancement de base de 20% à 15%, réduction des heures éligibles dans le cadre de l'adaptation au poste de travail, introduction d'un forfait de 500 euros pour frais administratifs, limitation du cofinancement aux collaborateurs des seules entreprises. En outre, la Chambre des Métiers se félicite du fait que le Gouvernement renonce à la suppression des formations obligatoires initialement prévue.

La Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'analyser la possibilité d'introduire, en ce qui concerne le financement des actions de formation, un taux de base applicable à toutes les entreprises avec une majoration pour les petites et les moyennes entreprises. Ce faisant, le Gouvernement tiendrait compte du poids prépondérant des PME dans le tissu économique, de leur fonction d'employeurs de proximité et de leur rôle avéré de créateurs d'emplois.

Ce n'est qu'accessoirement, et à défaut de l'introduction d'un taux majoré pour PME tel que préconisé ci-avant, qu'elle pourrait marquer son accord avec la proposition alternative du Gouvernement de prévoir un plafond modulé en fonction de la taille des entreprises pour le cofinancement des actions de formation.

### **2.3. Des instruments de soutien aux entreprises artisanales risquant d'être négativement impactés**

La mesure n° 67 du „Zukunftspak“ indique qu'une „révision des modalités d'application du système d'aides aux entreprises“ au niveau du Ministère de l'Economie engendrerait une réduction des dépenses d'environ 7,2 millions d'euros en 2015. Par ailleurs, le commentaire du budget des dépenses indique simplement qu'„il est notamment proposé de réduire le niveau des subventions accordées aux entreprises de 10%“.

Sans disposer d'informations plus détaillées, la Chambre des Métiers a du mal à appréhender l'impact éventuel de cette mesure sur les instruments de soutien à disposition des entreprises artisanales dont est en charge le Ministère de l'Economie.

Or, aux yeux de la Chambre des Métiers, le maintien d'instruments de soutien à destination des PME revêt une importance capitale, non seulement en ce qui concerne leur effet incitatif sur les décisions d'investissement et de modernisation de la part des entreprises, mais aussi et surtout, en termes de promotion de l'esprit d'entreprise.

La Chambre des Métiers plaide ainsi en faveur du maintien à l'avenir (et notamment dans le cadre d'un futur réagencement des loi-cadres „classes moyennes“ et „industrie“) d'un répertoire varié d'instruments de soutien à destination des PME en mettant à profit les possibilités qu'offre l'encadrement communautaire des aides d'Etat en la matière.

Afin de garantir l'efficacité de ces instruments futurs, la mise en place (voire la révision) de ceux-ci devrait s'orienter vers un certain nombre de principes, toujours en accord avec les limites imposées par le cadre européen:

- l'augmentation de l'intensité des aides en fonction inverse de la taille des entreprises;
- la modulation de l'intensité des aides en fonction du besoin en capital d'investissement des différentes activités;
- le maintien de certains régimes spécifiques pour des branches ou activités exposées à des besoins d'investissement spécifiques (par exemple le régime spécial „sécurité alimentaire“).

La Chambre des Métiers estime par ailleurs indispensable que l'aménagement futur des mesures de soutien se fasse en étroite concertation avec les secteurs concernés.

### **2.4. Le sort des cotisations du chef d'entreprise artisanale à la Mutualité des Employeurs non réglé**

Depuis l'entrée en vigueur du statut unique, les entreprises supportent la très grande majorité du financement de la couverture du risque des absences pour cause de maladie ou d'accident dû à la généralisation de la continuation du paiement du salaire des travailleurs. Entre 2009 et 2013, l'absentéisme a connu une hausse continue, passant de 3,28% à 3,73%, ce qui a considérablement augmenté le coût à supporter par les employeurs.

La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique dispose que le taux d'intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité des employeurs (MDE), (qui rembourse aux entreprises 80% du coût de l'absentéisme de leurs salariés pour cause de maladie), peut être refixé chaque année par la loi budgétaire selon que ce coût affiche une augmentation ou une diminution des charges pour l'économie dans son ensemble.

Or, sur base du dernier bilan réalisé par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) par rapport à l'année 2012, le taux d'intervention effectif de l'Etat devrait s'élever à 0,63% de la masse cotisable. Toutefois, force est de constater que le Code de la sécurité sociale n'a pas été modifié en ce sens, puisqu'il est toujours actuellement de 0,30%.

Dès lors, au lieu des 86 millions d'euros spécifiés dans le budget de la Mutualité, que le Ministre de la Sécurité sociale a approuvé en date du 13 décembre 2013 par la voie d'un arrêté ministériel portant approbation du budget des recettes et des dépenses pour 2014 de la MDE, seuls 41 millions d'euros figuraient au projet de budget de l'Etat 2014.

Le budget 2014 de la Mutualité s'était dès lors vu priver rétroactivement et sans concertation préalable des 45 millions d'euros supplémentaires nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire.

Ce comportement de l'Etat est en contradiction flagrante avec toutes les garanties données par les pouvoirs exécutif et législatif depuis l'accord tripartite sur le statut unique.

Le projet de budget 2015 sous avis vise à „garantir l'équilibre financier de la Mutualité des Employeurs pour 2014 et 2015“. L'article 40 du projet de loi relatif au projet de budget 2015, qui concerne l'exercice 2014, instaure ainsi une contribution „supplémentaire unique et exceptionnelle“ de 20,5 millions d'euros, complémentaire à la contribution prévue par l'Etat.

Par le biais de l'article 38, l'apport de l'Etat au budget de la MDE sera relevé à partir de 2015 de 0,30% à 0,45% de la masse cotisable des assurés couverts par la MDE.

L'article 39 du projet de loi prévoit quant à lui comme „mesure unique“ de réduire la limite inférieure de la „réserve minimale“ de la MDE pour l'exercice 2015 de 10% à 8%.

Selon le Gouvernement, la contribution forfaitaire unique permettra à la MDE de remplir ses engagements pour 2014, alors que le relèvement du pourcentage de l'apport de l'Etat à partir de 2015, combiné aux différentes mesures du programme de lutte contre l'absentéisme, devrait permettre de garder l'équilibre financier au-delà de 2015.

Même si la hausse du financement de l'Etat peut être interprétée comme un premier signal, la Chambre des Métiers, comme d'ailleurs toutes les organisations patronales réunies sous l'égide de l'UEL, considère cette mesure comme insuffisante, étant donné que la MDE est obligée d'augmenter ses taux de cotisations de 0,22 points de pourcentage en moyenne en 2015, ce qui est contraire à la politique du Gouvernement qui prône le renforcement de la compétitivité de l'économie nationale.

Le commentaire de l'article 39 du projet de budget est d'ailleurs en ce sens laconique en précisant que „le budget équilibré de la Mutualité des employeurs pourra être assuré par une augmentation corrélatrice des cotisations“.

Le chef d'entreprise artisanale reste donc en l'espèce dans l'incertitude de savoir si ses cotisations à la Mutualité des Employeurs vont ou non augmenter davantage à l'avenir, puisque le problème de son financement n'est pas clairement résolu.

Dans le cadre de son avis relatif au projet de loi portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé, la Chambre des Métiers avait relevé l'importance du contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS) dans la lutte contre l'absentéisme.

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement de réformer, voire d'étendre, les missions du CMSS. Cette réforme est d'autant plus indispensable que, lors de l'accord tripartite relatif au statut unique, les organisations patronales avaient lié leur adhésion au processus de réforme envisagé aux garanties obtenues par le Gouvernement, qui s'était lui-même engagé à initier des mesures durables destinées à agir sur les causes de l'absentéisme.

L'attente de ces éventuelles réalisations ne doit cependant pas faire oublier la hausse de 17% de l'absentéisme depuis 2006, augmentant d'autant les dépenses de la MDE, dont le budget reste sous pression du fait du non-respect par l'Etat d'un autre de ses engagements, à savoir celui du maintien de l'équilibre budgétaire de ladite Mutualité.

La Chambre des Métiers tient en outre à rappeler qu'elle plaide pour une responsabilisation accrue du salarié en matière d'absentéisme. Dans ce contexte, elle fait appel au Gouvernement afin qu'il procède à l'introduction d'une participation des salariés aux indemnités pécuniaires de maladie de 20% pendant les cinq premiers jours du congé de maladie. En effet, pour le cas où le salarié malade reste chez lui, certaines charges qu'il a habituellement en exerçant de façon régulière son activité professionnelle (frais de déplacement etc.) n'existent pas, ce qui justifierait une telle participation circonstanciée.

### ***2.5. Une flexibilisation du temps de travail qui serait plus propice au chef d'entreprise qu'une réforme non substantielle du chômage-intempéries***

Le projet de budget prévoit la „limitation de la durée éligible pour l'octroi du chômage intempéries“<sup>6</sup>. Il est à noter que pour les années 2015-2018, le poste „chômage intempéries/accidentel et technique“ du projet de budget pluriannuel affiche des dépenses se situant entre 12,9 et 14 millions d'euros qui sont cependant difficiles à estimer, puisqu'elles dépendent notamment des conditions météorologiques.

<sup>6</sup> Mesure n° 188 du „Zukunftspak“

De l'avis de la Chambre des Métiers, la flexibilisation du temps de travail par l'introduction d'une période de référence plus longue permettrait une meilleure organisation de l'entreprise et la réalisation d'économies significatives et beaucoup plus importantes que celles prévues par la présente mesure au titre du régime de chômage intempéries.

Dans ce contexte, elle demande au Ministre ayant le travail et l'emploi dans ses attributions de prendre ses responsabilités dans ce domaine.

### ***2.6. Une valorisation de l'innovation nécessaire à la compétitivité de l'entreprise artisanale***

Les dépenses relatives aux mesures visant à favoriser les activités d'innovation et de recherche passant de 139 millions d'euros en 2014 à 146 millions d'euros en 2015, la Chambre des Métiers salue les efforts du Gouvernement accomplis en la matière. La Chambre des Métiers tient malgré tout à rappeler la nécessité de valoriser les résultats de la recherche qui devront avoir des retombées réelles et tangibles sur l'économie luxembourgeoise.

Afin d'encourager cette valorisation, il conviendrait d'encourager les Centres de Recherche Publics et l'Université du Luxembourg à investir dans des programmes de recherche sur des technologies-clés génératrices de solutions dont auront besoin les entreprises artisanales dans les années à venir. De plus, ils devraient permettre le transfert des résultats de recherche appliquée vers les PME luxembourgeoises.

La mise en place d'un mécanisme de financement type „Voucher d'innovation“ pourrait par exemple favoriser la collaboration entre PME artisanales et institutions de recherche. Les entreprises intéressées à poursuivre le développement d'une technologie, d'un produit ou d'un procédé, nouveau ou amélioré auraient ainsi un accès facilité aux centres de recherches.

Tout chef d'entreprise pourrait ainsi voir dans l'innovation une amélioration de la rentabilité et de la compétitivité de son entreprise, surtout si les règles d'éligibilité et les conditions d'accès au mécanisme de financement étaient facilitées.

### ***2.7. Le dilemme du chef d'entreprise artisanale face à la hausse de la TVA: entre augmentation des prix et baisse des marges***

Dans un marché très concurrentiel tel que celui de l'Artisanat où les entreprises sont confrontées, mise à part la concurrence des entreprises indigènes, à celle des entreprises non résidentes, la hausse de certains taux de TVA place le chef d'entreprise devant un dilemme. Il peut opter en faveur d'une adaptation de ces prix en courant le risque de devenir moins compétitif si ses concurrents ne font pas de même. La seconde solution consiste à laisser les prix inchangés, ce qui équivaut à une baisse de la marge bénéficiaire qui pourtant a déjà été laminée sous l'effet de la crise.

Il est probable que la plupart des chefs d'entreprises privilégieront une solution se situant entre les deux extrêmes précités.

D'un point de vue social, la Chambre des Métiers approuve la décision du Gouvernement de maintenir à 3% le taux super-réduit qui couvre avant tout des biens de première nécessité.

### ***2.8. Une hausse de la TVA-logement touchant la clientèle du chef d'entreprise***

La Chambre des Métiers voudrait rappeler qu'elle n'est toujours pas persuadée du bien-fondé de la hausse du taux de TVA sur l'acquisition de logements locatifs, alors qu'elle craint que les effets de cette mesure ne se déclinent en une hausse des loyers, de même qu'un impact négatif sur l'activité et l'emploi du secteur de la construction.

En même temps, elle salue le fait que cette augmentation ne s'applique pas à l'acquisition de la résidence principale des ménages, même s'il est indéniable que la mesure aura un effet indirect sur ceux-ci.

Une période de transition de 2 ans est prévue, de sorte que le régime actuel reste applicable jusqu'au 31 décembre 2016, à condition que la demande d'autorisation y afférente soit introduite avant le 1er janvier 2015.

La Chambre des Métiers approuve quant à leur principe les dispositions transitoires, mais elle constate en même temps qu'elles sont compliquées d'un point de vue technique et suscitent un grand nombre de questions pratiques qui ne sont généralement pas identifiées lors d'une analyse sommaire d'un tel régime transitoire.

En outre, le délai endéans duquel cette mesure transitoire est mise en oeuvre est très court, alors que les entreprises et leurs clients devront réagir jusqu'au 31 décembre 2014 pour pouvoir en bénéficier.

La hausse du taux de TVA de 3% à 17% ne touche cependant pas que les entreprises mais également les ménages, qui acquièrent un logement pour en faire leur résidence principale. Cette augmentation de taux a pour effet que le plafond de 50.000 euros, qui fixe le montant maximal de la faveur fiscale dont un ménage peut bénéficier, est plus rapidement atteint du fait que ledit seuil est calculé à travers le différentiel entre le taux normal et le taux super-réduit. Si actuellement ce différentiel est de 12% (15%-3%), il augmentera à 14% (17%-3%).

En clair, si aujourd'hui le plafond est épuisé à partir de l'acquisition d'un logement dont le prix hors TVA s'établit à 416.667 euros, la hausse du taux de TVA implique que ce seuil sera désormais atteint à partir d'un prix du logement hors TVA de 357.143 euros. Ceci correspond à une baisse supérieure à 14%, alors que les prix des logements suivent au contraire une tendance prononcée à la hausse!

Afin de compenser cet effet qui rendra l'accès à un logement abordable encore plus difficile tant au chef d'entreprise qu'à ses salariés et ses clients, la Chambre des Métiers demande un relèvement substantiel du plafond de 50.000 euros.

Par contre, elle se réjouit du maintien du taux de 3% pour la rénovation de logements locatifs, en ce que le relèvement de ce taux au taux normal aurait sans aucun doute contribué à encourager le travail au noir.

### ***2.9. Des clients du chef d'entreprise non incités à la rénovation énergétique de logements***

Pour pouvoir bénéficier dans l'état actuel des choses du taux de TVA super-réduit, la rénovation d'un logement doit satisfaire aux conditions suivantes:

- les travaux substantiels d'amélioration doivent être réalisés consécutivement à l'acquisition d'un logement. Lesdits travaux doivent être achevés dans un délai de cinq ans à partir de cette acquisition. Par acquisition, on entend les acquisitions à titre onéreux (p. ex. vente) et les acquisitions à titre gratuit, entre vifs ou par décès (p. ex. donations, successions);
- les travaux substantiels d'amélioration doivent être effectués sur un logement dont la construction date de vingt ans au moins au début desdits travaux. Ces travaux doivent être réalisés dans un délai de deux ans à partir de leur commencement.

Or, pour promouvoir la rénovation énergétique des logements qui contribuera tant à réduire la facture énergétique du chef d'entreprise, de ses salariés et de ses clients qu'à diminuer les émissions de gaz à effet de serre, la Chambre des Métiers demande à ce que le taux de TVA de 3% soit également applicable dans le cadre des travaux réalisés dans un logement dont la construction remonte à moins de vingt ans au début desdits travaux. A cet effet, elle propose d'abaisser l'âge minimal du logement à dix ans. Ceci constituera par ailleurs une incitation du chef d'entreprise à prendre en charge la rénovation énergétique de bâtiments.

### **3. L'impact des dispositions budgétaires sur la vie familiale du chef d'entreprise artisanale et de ses salariés**

Il est clair qu'une politique de consolidation des finances publiques conduit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, à une baisse du pouvoir d'achat. Cette diminution du revenu disponible va très probablement réduire les dépenses de consommation et d'investissement des ménages, de sorte que la politique du Gouvernement aura, de manière prévisible, un effet négatif sur l'activité de l'Artisanat.

Pour simplifier, les mesures proposées par le Gouvernement comprennent deux volets. D'un côté, elles prévoient une hausse de la charge fiscale, surtout à travers le relèvement de certains taux de TVA et l'introduction d'une contribution pour l'avenir des enfants. D'un autre côté, le „Zukunftspak“

propose l'abolition ou la réduction de différentes aides étatiques, avant tout dans le domaine de la politique familiale.

Dans le souci d'assurer le bien-être des générations futures, la Chambre des Métiers est convaincue de la nécessité de mener une politique de consolidation des finances publiques afin de retrouver à terme l'équilibre budgétaire. Toutefois, elle est d'avis que certaines des mesures ne répondent pas au critère de sélectivité sociale, un principe que le Gouvernement a pourtant toujours mis en avant. De surcroît, sur l'exercice 2015, la hausse des impôts représente 66% du paquet global. Or, selon le programme gouvernemental „*l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté „dépendances“. Ensuite, la dimension „recettes“ sera d'abord axée autour de la croissance*“.

### **3.1. Un concept d'encadrement des jeunes enfants non abouti et difficile à appréhender par le chef d'entreprise**

D'après le Gouvernement, le nouveau concept d'encadrement des enfants à bas âge (1-3 ans), „*gratuit pour les bénéficiaires*“, sera entièrement financé à travers le budget de l'Etat. Toujours selon les déclarations des responsables politiques, il s'adressera prioritairement aux enfants des résidents et les horaires de cet encadrement nouveau seront alignés sur les horaires scolaires. Le Gouvernement compte en faire une „*prestation scolaire*“ et non une prestation familiale.

Cette mesure pourrait s'avérer favorable à l'Artisanat, qui souffre d'un manque cruel de main-d'oeuvre. Elle offrirait en effet une possibilité aux femmes désireuses de travailler, mais contraintes d'assurer seules la garde de leurs enfants, d'occuper un emploi au sein d'une entreprise artisanale. Une meilleure adéquation entre vie professionnelle et vie privée pourrait ainsi en résulter. Cette mesure serait également susceptible de favoriser un développement plus poussé de l'entrepreneuriat féminin.

Même si la Chambre des Métiers est d'avis que toute mesure permettant de soutenir l'augmentation du taux d'emploi, notamment féminin, au Luxembourg, est à saluer, elle regrette l'absence d'un concept cohérent à ce niveau.

De prime abord, il faut se demander s'il existera un nombre suffisant d'infrastructures pour pouvoir garantir ce service d'encadrement à travers l'ensemble du pays à partir de septembre 2017. La Chambre des Métiers se pose la question de savoir si, et dans quelle mesure, les communes devront prendre en charge une partie des dépenses y relatives, ce d'autant plus qu'un nombre important d'entre elles disposent de ressources financières très limitées.

Elle a par ailleurs des doutes quant au fait qu'un nombre suffisant de personnes qualifiées, remplissant les exigences linguistiques requises, sera disponible afin d'assurer les prestations visées.

Un risque réel d'accentuation de la pénurie de main-d'oeuvre au niveau des crèches privées s'annonce donc, ces dernières étant déjà actuellement en forte concurrence avec les crèches conventionnées.

Par ailleurs, la question de savoir si les enfants concernés pourront bénéficier de ce service dans la commune de résidence ou dans la commune du lieu de travail d'un de leurs parents n'est pas clairement résolue. En outre, la thématique de la garde des enfants hors des horaires scolaires ou pendant les vacances scolaires n'a pas été abordée par les autorités compétentes.

D'un point de vue juridique, la Chambre des Métiers estime que le service d'encadrement tel qu'il a été esquissé, inclut un risque réel de discrimination des frontaliers par rapport aux résidents, ce qui désavantagerait les entreprises occupant des frontaliers et créerait des mécontentements de leur part. Or, il est clair que l'ouverture à une population plus large de bénéficiaires potentiels, donc une exportation des prestations dans la Grande Région et au-delà, entraînerait une hausse substantielle des dépenses y relatives pour le budget de l'Etat.

La Chambre des Métiers se demande par ailleurs s'il n'y a pas une contradiction implicite entre l'introduction du nouveau concept pour l'encadrement des enfants âgés entre un et trois ans et la mesure visant à réaliser une „*réduction des normes de qualification dans le cadre de l'accueil socio-éducatif*“<sup>7</sup> (Mesure n° 121).

Finalement, la Chambre des Métiers lance un appel au Gouvernement afin de développer un cadre visant à encourager les entreprises à créer leurs propres structures d'encadrement et d'accueil pour

<sup>7</sup> Mesure n° 121 du „Zukunftspak“

enfants à bas âge (ainsi que toutes les autres catégories d'âge) de leurs salariés, en accordant un co-financement identique à celui octroyé aux crèches conventionnées ou privées. Les entreprises auraient dans ce contexte également la possibilité d'envisager des coopérations locales ou régionales en vue de la garde d'enfants (p. ex. garderie et crèche dans le cadre d'une même zone d'activités économique).

### ***3.2. Une „contribution pour l'avenir des enfants“ qui impactera tant le chef d'entreprise individuelle que ses salariés***

La „contribution pour l'avenir des enfants“ financera, d'après les déclarations des responsables politiques, les chèques-services et les autres transferts pécuniaires à destination de l'éducation des enfants.

D'un point de vue juridique, une question de tout premier ordre sera celle de savoir si la contribution en question revêt ou non le statut d'impôt.

En effet, pour le cas où l'instrument est considéré comme „contribution“ au sens strict du terme, à l'instar de la „contribution à l'assurance dépendance“, le paiement ouvrirait en même temps un „droit à une prestation“. Une telle interprétation induirait une perspective de garantie de service d'encadrement autrement plus substantielle et, dans cette hypothèse, la Chambre des Métiers s'interroge quant à savoir si l'Etat sera à même de garantir ce service à tous les bénéficiaires nationaux et étrangers qui en font la demande.

Au niveau du financement, la contribution sera prélevée sur l'ensemble des revenus des personnes physiques, par conséquent également sur les revenus des entreprises opérées en nom propre.

Selon les plans du Gouvernement, le régime des chèques-services sera ouvert aux travailleurs frontaliers. Les crèches situées sur le territoire national et étranger devront pour être éligibles au titre de cette mesure assurer que les enfants y apprennent la langue luxembourgeoise.

Comme pour la mesure visant à introduire un nouveau concept d'encadrement des enfants d'un à trois ans, l'implémentation du nouveau régime des chèques-services soulève, aux yeux de la Chambre des Métiers, maintes remarques critiques similaires, plus particulièrement en rapport avec le nombre d'infrastructures nécessaires afin de garantir le service en question, le nombre de personnel qualifié répondant aux exigences linguistiques requises et les problèmes de la pénurie de main-d'oeuvre au niveau des crèches privées qui risquent d'être confrontées à une concurrence renforcée avec les crèches conventionnées. La Chambre des Métiers voit par ailleurs un risque potentiel de mécontentement auquel tout chef d'entreprise artisanale risque de devoir faire face: le mécontentement de ses salariés frontaliers. Ceux-ci ne pourront en effet pas profiter d'une offre dans leur lieu de résidence à l'étranger, vu les conditions linguistiques strictes rattachées à l'agrément des services couverts par les crèches étrangères. En définitive, il faut s'attendre à ce que bon nombre de frontaliers employés dans les PME de l'Artisanat ne puissent pas bénéficier de cette offre ou seulement de façon marginale.

En outre, la Chambre des Métiers n'a pu trouver aucune indication, ni dans l'exposé des motifs, ni dans le commentaire des articles des projets de loi sous avis, explicitant sur quelles hypothèses le Gouvernement se base, en vue d'estimer la demande potentielle de chèques-services à faire valoir dans des crèches nationales ou étrangères. Il va de soi que cette évaluation de la demande future devrait constituer le point de départ en vue d'estimer les moyens de financement et, dès lors, de déterminer le „taux de contribution“ que le Gouvernement a fixé à 0,5%.

La Chambre des Métiers tient à relever également que le Gouvernement n'a pas présenté non plus de mesures compensatoires pour les ménages qui ne confient pas leurs enfants à une crèche ou qui engagent par exemple une personne qualifiée pour encadrer leurs enfants à domicile. A priori, et vu que les textes sont muets à ce propos, ces ménages devront verser la „contribution pour l'avenir des enfants“, et ce sans bénéficier de la moindre contrepartie en termes de prestation.

Cette incompréhension, subie par ces salariés, risque d'être fortement dommageable au chef d'entreprise qui pourrait indirectement devoir en supporter les répercussions, en devant faire face à des demandes d'augmentations de salaires visant à compenser ce manque, par exemple.

La Chambre des Métiers considère donc la mesure sous rubrique comme étant incohérente d'un point de vue social étant donné que des ménages (ou individus) seront soumis à la „contribution pour l'avenir des enfants“, qui leur ouvre un droit à une prestation, mais dont ils ne pourront jamais bénéficier (comme par exemple les célibataires, les couples sans enfants, les couples avec de grands enfants, les personnes âgées).

Aux dires des autorités compétentes, la réforme des allocations familiales viserait à accorder à chaque enfant d'un ménage une aide identique, et ce indépendamment de son rang.

Or, selon la Chambre des Métiers une telle mesure pénalise les familles nombreuses qui encourent des frais plus élevés que les familles ayant moins d'enfants à charge, alors que les premières nécessitent par exemple un logement plus spacieux.

En outre, la réforme ne satisfait pas au principe de sélectivité sociale, vu qu'elle ne tient pas compte de la situation économique des ménages.

Cette mesure est susceptible d'entraîner une contraction du pouvoir d'achat des ménages à plusieurs enfants, ce qui est source d'insécurité quant à l'avenir des familles nombreuses, ce que la Chambre des Métiers voit d'un oeil critique.

### ***3.3. Nécessité pour le chef d'entreprise que l'accès à l'enseignement soit adapté aux réalités linguistiques du pays***

D'aucuns relèvent et pointent du doigt les coûts incontestablement élevés du système d'éducation luxembourgeois par rapport à la moyenne européenne tout en les mettant en relation avec ses performances apparemment médiocres telles qu'elles ressortent de l'étude PISA. Cette approche est sans doute légitime et compréhensible, du moins à première vue, mais elle est superficielle et réductrice et risque d'être dommageable à long terme. De surcroît, tout en prétendant viser le système, elle ne peut éviter des dégâts collatéraux en touchant et en offusquant les acteurs eux-mêmes du système.

La Chambre des Métiers est d'avis que la véritable question à laquelle il faudra s'atteler dans les années à venir est la mise en adéquation du système d'éducation et de formation luxembourgeois avec la société multiculturelle et avec le contexte interrégional dans lequel il évolue. Par conséquent, toutes les énergies, toutes les intelligences et tous les moyens doivent être unis et concentrés pour relever ce double défi qu'il n'est pas exagéré de qualifier de stratégique voire d'existentiel pour le pays.

Cependant, face à ce double défi, le Luxembourg se trouve, en matière d'éducation et de formation, devant une situation paradoxale, du moins en apparence:

- d'un côté, étant donné le nombre extrêmement réduit de salariés luxembourgeois dans les entreprises indigènes (32% pour l'économie globale; 15% pour le secteur de l'Artisanat), le pays a perdu une grande partie de sa „souveraineté“ sur la formation et la qualification de sa main-d'oeuvre;
- de l'autre côté, étant donnée la politique européenne qui pousse à l'intégration de plus en plus de domaines politiques, le domaine de l'éducation et de la formation reste un des seuls espaces qui échappe, du moins en principe, à l'intervention de l'Union Européenne (UE) étant donné qu'il tombe sous le régime de la subsidiarité et qu'il constitue pour ainsi dire une des dernières réserves de „souveraineté“.

Ainsi, la politique de l'éducation et de la formation relève du domaine de la politique nationale et peut être faite au Luxembourg. Il est donc d'une importance capitale de profiter d'un des derniers espaces créatifs qui échappent à l'„uniformisation“ de l'UE en reprenant la main sur la politique de l'éducation et de la formation et en jouant pleinement la carte de la subsidiarité.

Et dans un pays multiculturel et multilingue, cette politique doit avant tout viser l'intégration scolaire, professionnelle et sociale de ses habitants. Un pays qui discute de l'introduction du droit de vote des adultes étrangers ne peut pas ne pas discuter du droit à l'éducation et à la formation des enfants étrangers. Or, le droit à l'éducation et à la formation passe inévitablement par un accès à l'enseignement qui prenne en compte les réalités linguistiques du pays.

Le Luxembourg doit mettre fin à toute politique qui, sans en avoir l'intention, a pourtant comme effet de faire des langues un facteur de marginalisation d'abord scolaire et ensuite sociale pour faire place à une politique qui fait des langues un outil d'intégration scolaire, de compétitivité économique et de paix sociale.

Dans ce contexte, plusieurs pistes de réflexion ont été esquissées par la Chambre des Métiers qui toutes ont comme but de favoriser l'intégration des enfants étrangers tout en préservant le traditionnel multilinguisme du pays:

- au niveau de l'école fondamentale: alphabétisation en deux langues (allemand ou français), apprentissage renforcé de la „2ème langue“ (allemand ou français), regroupement/intégration des élèves

au bout d'un laps de temps à déterminer, préservation du luxembourgeois comme langue de communication pour tous les élèves;

- au niveau de l'enseignement secondaire: apprentissage différencié des langues, différenciation du poids des langues dans l'orientation scolaire et professionnelle, flexibilisation au niveau des langues véhiculaires/cohabitation de régimes linguistiques différents pour des matières définies, renforcement de l'apprentissage de l'anglais.

Certains points contenus dans le programme gouvernemental vont dans la même direction. La Chambre des Métiers s'en félicite tout en insistant sur le fait que le temps presse pour les mettre en oeuvre.

C'est en effet au sein de l'entreprise artisanale moyenne que se ressentent indéniablement les réalités linguistiques du pays.

#### **4. La création d'un fonds souverain: une mesure qui laisse le chef d'entreprise dubitatif**

La Chambre des Métiers note la création d'un fonds souverain, appelé „Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg“ (FSIL), alimenté par des recettes en provenance des droits d'accises et de la TVA issue du commerce électronique.

Si elle ne s'oppose pas à ce concept, elle est cependant d'avis qu'il aurait été plus opportun de créer un tel fonds pendant les „années fastes“, donc avant 2008, lorsque l'économie luxembourgeoise se développait très rapidement grâce à l'essor de la place financière et lorsque les finances publiques se distinguaient par de plantureux excédents.

En effet, l'idée de base d'un tel instrument est intéressante et sert à y affecter des recettes excédentaires présentant un caractère exceptionnel et temporaire, pour servir les générations futures et pour réaliser des investissements d'avenir, lorsque les sources de ces recettes se seront érodées. En ce sens, la mise en oeuvre d'un tel fonds devrait être bénéfique pour la société luxembourgeoise ainsi que pour le monde économique en général.

Certes, les recettes en provenance des droits d'accises et de la TVA liée à l'„e-commerce“ peuvent bien être qualifiées d'exceptionnelles et/ou temporaires. Elles sont issues d'une demande non résidente à travers un différentiel de prix du pétrole favorable au Grand-Duché et de la TVA provenant du commerce électronique, le produit de la TVA étant avant tout généré par les clients non résidents s'étiolant lors de la phase de transition.

Or, dans l'état actuel des choses, où l'administration centrale présente un déficit non négligeable, les fonds alimentant le FSIL ne seront plus générés par des recettes excédentaires mais par le biais de l'emprunt, ce qui est une aberration dans une perspective pluriannuelle où il importe de réduire et le déficit public et la dette publique.

En définitive, il importe de relever que la création du FSIL ne sera pertinente, d'un point de vue économique, que si le rendement des fonds y placés est supérieur au taux d'intérêt de la dette publique, même si les sommes qui l'alimentent revêtent un caractère plutôt modeste.

Même si cette mesure présente un caractère symbolique, la Chambre des Métiers peut marquer son accord avec un tel concept.

#### **5. Une réforme de la politique du logement bénéfique au pays dans son ensemble**

Afin de maîtriser le problème de la pénurie de logements à prix abordables, la Chambre des Métiers plaide depuis longtemps pour une augmentation de l'offre sur le marché immobilier résidentiel. Il faut en effet souligner que, depuis des décennies, la politique du logement était axée sur le soutien de la demande, sous forme de subventions en capital, de bonifications d'intérêts, etc. Or, la réalité d'une hausse prononcée et quasi continue des prix des habitations a démontré à suffisance l'inefficacité d'une telle démarche.

Pour résoudre le problème d'un accès de l'ensemble de la population à un logement décent, une réorientation de la politique du logement s'impose. Il faudra prendre un ensemble de mesures qui devrait s'intégrer dans une stratégie cohérente. A un problème aussi complexe, il n'y a pas de solution facile. Seul un arsenal de mesures bien réfléchies est à même de porter remède.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers se réjouit de ce que le Gouvernement partage le point de vue qu'elle défend depuis des années en constatant que *„l'offre de terrains à bâtir et de logements ne parvient pas à satisfaire la demande. Ce sont avant tout les prix du foncier qui sont à la base de l'évolution rapide des prix des logements. Le premier objectif du Gouvernement sera de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles.“*<sup>8</sup>

Concernant les projets de plans sectoriels présentés en juin 2014, la Chambre des Métiers insiste, sur la toile de fond des incompatibilités juridiques entre lesdits projets et leur base légale et les critiques formulées par nombre de communes, sur la nécessité de revoir ce concept. Tant les entreprises que les communes ont besoin de prévisibilité et de sécurité juridique qui, dans l'état actuel des choses, sont loin d'être garanties.

Parmi les pistes préconisées par la Chambre des Métiers pour atteindre cet objectif figurent les mesures suivantes:

- Agir sur les procédures d'autorisation

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue les efforts consentis par le Gouvernement et qui se sont traduits dans le projet de loi dit „Omnibus“. Or, des mesures supplémentaires devront impérativement être envisagées, notamment au niveau de la politique environnementale, volet qui n'est traité que de manière marginale par ledit projet de loi.

- Augmenter la densité du bâti dans les quartiers où ceci s'avère approprié
- Mobiliser des terrains à bâtir

- Mobilisation de „Baulücken“

L'intention du Gouvernement de vouloir mettre en oeuvre un programme „Baulücken“ est fortement saluée par la Chambre des Métiers.

- Mettre en oeuvre l'instrument de l'„obligation de construire“

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit l'„obligation de construire“. Ainsi, 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. Si dans les 3 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, soit elle perçoit du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction.

- Introduire des taxes communales, sinon une taxe nationale, sur la rétention de terrains

La loi du 22 octobre 2008 (loi „pacte logement“) prévoit la „taxe communale spécifique sur certains immeubles“, un mécanisme comprenant 2 volets: une taxe visant à inciter les propriétaires de logements inoccupés à les faire occuper, et une taxe ayant pour objectif d'affecter des terrains à bâtir à la construction de logements.

Si cet instrument d'une taxe communale sur la rétention de terrains devait s'avérer inefficace, la Chambre des Métiers plaide en faveur de l'instauration d'une telle taxe au niveau national.

- Analyser la fiscalité des plus-values sur la cession de terrains non bâtis

La Chambre des Métiers demande également au Gouvernement d'étudier, dans le cadre général de l'évaluation de l'impact et de l'efficacité des aides publiques et des mesures fiscales en faveur de la promotion du logement, la réduction de la fiscalité des plus-values sur la cession de terrains non bâtis appliquée entre 2002 et 2006, ainsi que l'impact de l'exonération fiscale sur les ventes au profit des autorités publiques.

- 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 modifié du 19 novembre 1999 en ce sens que pour les „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.

<sup>8</sup> Programme gouvernemental; Chapitre concernant le „Logement“

- Recadrer les aides individuelles au logement  
La Chambre des Métiers considère qu'il faudrait introduire pour l'ensemble des aides individuelles au logement des critères environnementaux et de sélectivité sociale.
- Recadrer l'action des promoteurs publics
  - recentrer leurs missions sur la construction de logements à coût modéré et de logements sociaux
  - s'orienter prioritairement vers la construction de logements locatifs  
Une telle politique aurait les avantages suivants:
    - les ménages concernés n'auraient pas besoin de fonds propres, ce qui facilite leur accès à une habitation
    - le logement locatif permettrait d'atteindre une plus grande fluidité sur ce segment de marché
  - fixer des objectifs de production annuels au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat
  - recadrer le logement à coût modéré en observant les principes suivants:
    - introduire une définition précise du logement à coût modéré, afin de clairement délimiter le champ d'action des promoteurs publics
    - élaborer un cahier de charges standardisé pour la construction de logements à coût modéré, la standardisation permettant de baisser les coûts de construction
    - conserver le statut de logement à coût modéré en cas de revente
  - définir la mixité sociale par référence à un quartier
  - revoir les règles d'attribution extrêmement généreuses en matière de surface habitable et de nombre de pièces
  - mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques.

#### **6. Nécessité d'une réforme plus incisive du système de pensions bénéficiant également au chef d'entreprise**

Si la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement de consolider les finances publiques, elle regrette en même temps l'absence de réformes structurelles dans le domaine social.

A ce titre, le régime de l'assurance-pension constitue une bonne illustration.

Lors de la déclaration du Premier Ministre relative au paquet d'avenir et au budget 2015 en date du 14 octobre 2014, celui-ci évoqua que le bilan de ce système sera réalisé en 2016, ce qui laisse présumer qu'aucune réforme n'aura lieu au cours de la présente législature.

Selon la Chambre des Métiers la réforme de 2012 constitue un pas dans la bonne direction, mais il est d'ores et déjà clair qu'elle ne va pas assez loin.

Tel est également l'avis du Conseil des ministres de l'UE<sup>9</sup> qui dans ses recommandations au Luxembourg déclare que: „L'ampleur de la réforme des retraites adoptée en 2012 est plutôt limitée et, pour l'essentiel, n'a pas pris en compte la menace pour la viabilité à long terme des finances publiques. Actuellement, le financement à court terme du système de retraite est garanti par le faible taux de dépendance des personnes âgées et repose sur les cotisations versées par la population relativement jeune de travailleurs frontaliers. A l'avenir, cette tendance devrait s'inverser et les coûts des retraites, de même que les coûts des soins de longue durée, augmenteront probablement de manière substantielle. Pour garantir la viabilité financière du système de retraites, une hausse substantielle du taux de cotisation serait nécessaire après 2020, en complément de la modération automatique de l'adaptation des pensions de retraite au niveau de vie. Cela entraînera pour la future population active une augmentation notable des charges pesant sur le travail et, partant, une perte de compétitivité des coûts. Etant donné le taux de remplacement actuellement élevé, différentes mesures auraient pu être prises pour garantir une répartition plus équitable de la charge entre les générations.“

Qui plus est, la Chambre des Métiers rappelle que le régime de pension de la fonction publique se caractérise par l'absence de réserves.

<sup>9</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2014

La viabilité du régime de pensions à long terme touche aussi bien les domaines de la cohésion sociale, de la solidarité intergénérationnelle que de la compétitivité. Le niveau favorable des coûts non salariaux (cotisations sociales, impôts sur le revenu) constitue en ce sens un avantage compétitif qu'il faudra absolument préserver.

Convaincues que la réforme des pensions réalisée en 2012 ne parviendra pas à limiter l'envolée future des dépenses du régime général des pensions, la Chambre des Métiers estime que seule une nouvelle réforme plus incisive pourrait permettre de maintenir en place un régime d'assurance pension à vocation sociale et soutenable pour les générations futures.

### ***6.1. La nécessité du maintien dans l'emploi des salariés âgés du chef d'entreprise***

Comme important levier d'action, il importe de relever la concrétisation de mesures de maintien dans l'emploi des salariés âgés. Leur objectif serait de générer des contributions financières au système de pension et d'amener une prolongation de la durée des carrières d'assurance en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. La Chambre des Métiers s'étonnait en 2012 que les auteurs de la réforme de l'époque proposaient seulement une extension de 3 ans de la durée de la carrière d'assurance sur 40 ans, ce face à un allongement supposé de l'espérance de vie de presque 7 années d'ici 2050. Cela signifie qu'en moyenne, 3 à 4 années de pension seront versées sans qu'il n'y ait eu de cotisations prélevées pour les couvrir, et qu'elles seront, partant, supportées par la solidarité collective.

Par conséquent, la Chambre des Métiers 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“.

### ***6.2. L'utilité pour le chef d'entreprise que cohésion et finalité sociales du régime d'assurance pension soient sauvegardées***

La Chambre des Métiers propose, en outre, de sauvegarder la cohésion sociale et la finalité sociale du régime d'assurance pension. Une future nouvelle réforme devrait respecter ce principe élémentaire tout en reconsidérant les décisions politiques prises dans le passé („Rentendösch“) ayant débouché sur des augmentations démesurées des prestations de pensions. Partant, l'abrogation de l'allocation de fin d'année ne devrait pas être indéfiniment repoussée (au plus tôt en 2029 selon les textes votés en 2012) mais devrait être réalisée dès 2015.

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 s'interroge en effet sur la justification sociale qu'une pension financée par la solidarité collective au sein du premier pilier puisse s'élever à près de 7.500 EUR par mois pour des personnes ayant perçu des salaires élevés durant leur carrière professionnelle et se trouvant ainsi dans une situation financière qui leur permet de se constituer une retraite confortable par d'autres moyens.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le premier pilier du régime d'assurance pension devrait garantir à tout un chacun de percevoir une retraite décente lui permettant de vivre dans la dignité. 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 importera d'inciter le chef d'entreprise, mais aussi ses salariés, à investir dans des plans de pension en créant un cadre légal favorable à l'épanouissement de cette branche.

### ***6.3. Recommandations de détermination des prestations en fonction des ressources disponibles et de limitation de la progression des dépenses: des mesures qui seraient nécessaires aux yeux des chefs d'entreprise***

Par ailleurs, la Chambre des Métiers 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 oeuvre notamment au travers de l'introduction de coefficients de durabilité et de longévité dans la formule de calcul des

pensions. La Chambre des Métiers insiste également, eu égard aux leçons tirées du passé, 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.

Une recommandation supplémentaire concerne la mise en oeuvre de mesures incisives limitant la croissance des dépenses, basées sur l'équité intergénérationnelle et le versement de pensions raisonnables, notamment à travers la suppression du mécanisme de réajustement (tout en maintenant le cas échéant l'indexation des pensions jusqu'à un certain niveau). La Chambre des Métiers est d'avis que le mécanisme de réajustement fait bénéficier les pensionnés d'avantages résultant de la création de valeur ajoutée nationale et de la productivité du facteur travail auxquelles ils ne contribuent plus. Ne remplissant aucun objectif de redistribution sociale, il conviendrait dès lors d'abolir le mécanisme de réajustement dès 2015.

#### **6.4. L'intérêt pour le chef d'entreprise du maintien du taux des cotisations de pension**

La Chambre des Métiers insiste enfin sur le maintien 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 l'évolution des finances publiques mais aussi la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des salariés. Il en résulterait alors 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 donc, au titre de la solidarité intergénérationnelle, à toute augmentation du taux de cotisation à l'assurance pension, puisque l'augmentation des cotisations requerra des efforts de la part des seuls contributeurs à l'assurance pension, et non de ses bénéficiaires.

#### **7. L'importance pour le chef d'entreprise que soit menée une politique de diversification en faveur des entreprises enracinées et hautement créatrices de richesses**

Le Ministère de l'Economie envisage une augmentation de ses dépenses totales de 7,6% en 2015, soit une hausse de 12,5 millions d'euros (9,8% en 2016, soit 17,4 millions d'euros). Le budget des dépenses courantes connaît une augmentation de 9,8% en 2015 et de 10% en 2016. Le budget des dépenses en capital, quant à lui, se démarque par une croissance un peu „moins dynamique“, mais tout de même de 5,3% en 2015 et de 9,6% en 2016.

Les mesures envisagées dans ce contexte, selon les auteurs du projet de budget sous avis, auront pour finalité de „stimuler l'activité économique, de faciliter la création de valeur ajoutée et en même temps de faire face à la crise économique et financière“.

Les projets de budget se basent sur une prévision de croissance économique de 2,7% (projet de budget) ou de 3,3% en 2015 et de 3,7% pour la période allant de 2016 à 2018 (projet de budget pluriannuel).

Ces prévisions de croissance semblent surestimées lorsqu'on les compare aux résultats obtenus sur les trois premiers trimestres de 2014 et aux prévisions de croissance récentes du STATEC pour 2015, sérieusement revues à la baisse. Les signes d'un ralentissement économique à court et à moyen terme au niveau international mettent en évidence la question du bien-fondé de taux de croissance des dépenses dépassant les 20% ou 30% pour certains articles budgétaires importants du Ministère, commentés sous rubrique.

Rappelons en passant que la pérennité de notre régime de pension ne pourra être atteinte que si le pays enregistre une croissance économique moyenne à long terme de 3,5%, ce qui semble illusoire au vu des développements actuels et les annonces d'une période de croissance très modérée sur les marchés européens et mondiaux.

Il importe dès lors que le Luxembourg se dote d'un modèle de „croissance qualitative“ qui soit en phase avec des projections réalistes tenant compte des développements récents sur les marchés nationaux et internationaux.

Dès lors, la Chambre des Métiers salue le fait que le Ministère de l'Economie, par le biais de ses activités, contribue „à la croissance de l'économie nationale“, comme il a été relevé dans le commentaire des articles. La mise en oeuvre d'une politique économique renforcée et délibérée, basée sur une vision politique claire, susceptible de dynamiser l'émergence d'activités nouvelles et soutenant l'esprit entrepreneuriale tous secteurs confondus, devient primordiale.

Afin de maintenir ce niveau de développement élevé et durable de tous les secteurs économiques, la Chambre des Métiers défend une politique de diversification à double niveau:

- au niveau des „secteurs technologiques“ hautement spécialisés, présentant un potentiel de croissance élevé et engageant une main-d'oeuvre hautement qualifiée, notamment les biotechnologies, l'éco-innovation, l'ICT etc. Il en est de même pour certains secteurs, en voie de développement, qui ont également recours à des salariés d'un niveau de qualification moins élevé comme par exemple les „clean-technologies“, la logistique, etc.;
- au niveau des „secteurs traditionnels“, dont les PME de l'Artisanat, se caractérisant par une croissance économique moins forte, mais ayant un impact substantiel en termes d'emplois (tant très qualifiés que moins qualifiés) et contribuant à une large échelle au développement socio-économique des différentes régions du pays.

La Chambre des Métiers rappelle que la politique budgétaire et économique dépendra, pendant la présente législature, à travers les recettes fiscales et dans une large mesure, du secteur financier et de quelques autres secteurs-clés, notamment l'„ICT“, dont l'évolution dénote un degré de volatilité élevé.

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement pour renforcer les moyens budgétaires spécifiques susceptibles de mener une politique de diversification plus large en faveur des secteurs économiques moins exposés aux aléas de l'économie internationale, à savoir „l'économie enracinée“, ce qui permettrait à terme de garantir et de consolider une part majeure de la prospérité future du pays.

Ainsi, les PME, et plus particulièrement l'Artisanat, mériteraient une attention particulière de la part du Gouvernement, vu leur potentiel important de développement et de création de richesses (emplois; services de proximité; acteurs de la formation initiale; acteurs du développement durable; entreprises familiales intégrant les valeurs défendant la responsabilité sociale entrepreneuriale).

La mise en oeuvre d'une politique spécifique de promotion de l'innovation et de la créativité dans les PME, notamment par le biais des instruments de politique économique que représentent le „Haut Comité PME“ et le „plan d'action en faveur des PME“, devraient créer les bases en vue d'un développement encore plus dynamique des activités relevant des classes moyennes (Artisanat, Commerce, Horeca et certaines professions libérales).

Le Gouvernement devrait chercher par ailleurs à mener une politique de diversification complémentaire qui permettrait d'implanter des entreprises, notamment des PMI, de taille moyenne spécialisées surtout dans des domaines de haute technologie. L'effort national et européen de „réindustrialisation“ pourrait d'ailleurs soutenir une telle approche constructive. A cet égard, les technologies en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables, mais également les „clean-technologies“ ou innovations en matière de gestion efficiente des ressources naturelles („Ressourcenrückgewinnung“), tel le recyclage de matières rares dans le circuit économique, pourraient constituer un créneau intéressant.

L'avantage d'une telle politique consisterait dans l'exploitation de potentiels en termes de coopérations stratégiques, par le biais de „clusters“ technologiques, entre les entreprises traditionnelles, notamment du secteur de l'Artisanat, qui pourraient agir en tant que prestataires de services ou sous-traitants, en vue de la mise en oeuvre d'une „politique de niches“. Les approches défendues depuis plusieurs années par le Gouvernement et renforcées récemment par la mise en oeuvre d'une réelle „politique des clusters“ sont à saluer.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Luxembourg devrait se donner les moyens en vue de renforcer les activités d'innovation, de R&D et afin de promouvoir ainsi les synergies et coopérations entre l'Université du Luxembourg, les instituts et centres de recherches et les acteurs économiques, dont les PME. Le transfert de technologies des structures de recherches vers les secteurs économiques devrait favoriser la commercialisation des innovations développées. Dans ce cadre, le Ministère de l'Economie devrait favoriser dans les années à venir un accroissement graduel de la „recherche privée“ au Luxembourg, surtout celle aboutissant à la recherche „appliquée“ en entreprise.

Comme relevé ci-dessus, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une politique budgétaire et financière qui se laisserait guider prioritairement par des considérations fondées sur la capacité d'inn-

vation et de changement des acteurs économiques, ce en vue d'ouvrir de vraies perspectives d'avenir.

Malgré toutes les déclarations politiques du Gouvernement sur l'importance de la politique en faveur des PME au Luxembourg comme un pilier fondamental de la politique économique défendue par le Ministère de l'Economie, la Chambre des Métiers est surpris de l'évolution des dépenses affichées dans le cadre du budget des dépenses courantes et des dépenses en capital entre 2015 et 2018, enregistrées en rapport avec les sections 05.6 et 35.6 relatives aux „Classes moyennes“.

Ainsi, au niveau des dépenses courantes, la section 05.6 dénommée „Classes moyennes“ fait preuve de réductions considérables: -18,6% en 2015, -3,1% en 2016, -8,6 en 2017 et -8,8 en 2018. Par contre, les sections 05.0 „Economie“ et 05.7 „Tourisme“ présentent des augmentations substantielles.

Une situation similaire est à noter pour 2015, au niveau des dépenses en capital, où la section 35.6 „Classes Moyennes“ enregistre une réduction de -9,8%. La section 35.0 „Economie“ fait preuve d'une augmentation de 5,3% pour 2015.

Ces perspectives peu encourageantes en termes de dotations budgétaires „Classes moyennes“ suscitent des questions fondamentales auprès des chefs d'entreprises de PME, notamment de l'Artisanat, surtout concernant le degré d'importance que la politique PME a réellement pour le Gouvernement pendant la présente législature.

En conclusion, la Chambre des Métiers réclame une politique en faveur des PME au Luxembourg plus visible, plus ambitieuse, notamment au niveau budgétaire et financier, et également plus incisive tout comme un réel partenariat entre le Gouvernement et les organisations représentatives des intérêts des PME de l'Artisanat.

#### **8. Des affirmations budgétaires qui placent la Chambre des Métiers dans une situation d'étonnement**

Malgré le fait que, pour 2015, le budget des dépenses connaît un accroissement d'environ 7,6%, le Ministère de l'Economie met en exergue qu'il „fait des efforts pour participer à la réduction des budgets et a proposé une panoplie d'économies“. Malheureusement toutefois, le commentaire du budget des dépenses relatif au projet de budget de 2015 donne des explications extrêmement succinctes quant à cette contradiction.

Ainsi mentionne-t-il, d'une part, la réduction du „niveau de subventions accordées aux entreprises de 10%“, ce qui pourrait, selon les auteurs, générer des „économies de 6 à 7 millions d'euros“, chiffres qui n'ont par ailleurs aucunement été justifiés par rapport à des articles budgétaires spécifiques.

D'autre part, le commentaire du budget des dépenses relève que „la fusion de la Chambre de Commerce avec la Chambre des Métiers doit aussi permettre de réaliser des économies supplémentaires“, ce qui suscite l'étonnement et la surprise tant de la Chambre des Métiers que des chefs d'entreprises dont elle assure la représentation.

Fait est que la Chambre des Métiers a convenu, début octobre, avec le Vice-Premier Ministre, le Ministre des Finances et la Secrétaire d'Etat à l'Economie, de réfléchir à l'élaboration d'un concept avec les deux chambres professionnelles concernées aux fins de permettre à la Chambre des Métiers d'apprécier si la mise en place potentielle d'une grande Chambre professionnelle patronale constituerait pour l'Artisanat une solution meilleure à la situation institutionnelle actuelle.

Ces discussions auront pour but d'élucider la question de savoir si une Chambre professionnelle unique apporterait une plus-value par rapport à la situation actuelle, notamment pour les 6.300 entreprises et leurs 80.000 salariés du secteur artisanal, qui font de l'Artisanat le premier employeur au Luxembourg.

Or, au stade actuel, vu l'absence de concept venant matérialiser cette idée de fusion, la Chambre des Métiers estime qu'il serait risqué de mettre à mal la légitimité et l'assise de la Chambre des Métiers.

Partant, la Chambre des Métiers s'oppose formellement aux mesures d'économie d'une envergure de 1.380.000 euros prévues dans le projet de budget de 2015 (correspondant à une réduction de -31,6%) et de 2.580.000 euros pour la période 2015-2018, décidées sans initiative de consultation préalable, d'autant que la part du lion de cette mesure d'économie reviendrait à la Chambre des Métiers (1.612.000 euros, soit 62,5%),

Pour le surplus, la Chambre des Métiers se doit de relever, pour ce qui est de la mesure d'économie qui la concerne directement (mesure n° 73 du „Zukunftspak“), les incohérences existant entre les chiffres du projet de budget de 2015, qui prévoit une diminution de 412.710 euros, et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2015 à 2018 (cf. Annexe 2 – Relevé des mesures de redressement des comptes publics), qui lui prévoit une réduction de 300.000 euros pour 2015.

Cette façon de procéder est hautement critiquable, aux yeux de la chambre patronale représentant les intérêts de l'Artisanat, étant donné que les mesures d'économie touchent, en ce qui concerne plus spécifiquement la Chambre des Métiers, les structures de conseil et d'assistance mises en place depuis de longues années en vue de conseiller les PME de l'Artisanat dans leurs démarches d'innovation, d'accroissement de leur productivité et de renforcement de leur compétitivité. Ces structures ont réussi à développer des services à valeur ajoutée spécifiquement adaptés aux PME.

Les PME, en tant que moteurs d'emplois et d'innovation, jouent un rôle décisif de stabilisateurs pour la société et l'économie européenne. Ainsi, le Luxembourg ne sera en mesure de relever les principaux défis futurs tels que ceux consistant à assurer une croissance durable, à lutter contre le chômage (des jeunes), à réformer le modèle social et à garantir le bien-être des citoyens que si le secteur des PME est en mesure de prospérer.

La Chambre des Métiers ne peut dès lors que s'étonner de cette mesure, alors que le Ministère de l'Economie continue à rappeler plus loin dans son commentaire du budget des dépenses que „le Gouvernement appuie, en partenariat avec les chambres et organisations professionnelles, la création et l'expansion économique ainsi que les initiatives en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise“.

Si le Gouvernement devait malgré tout insister pour qu'un effort budgétaire soit réalisé par la Chambre des Métiers, qui a par ailleurs signalé sa disposition à réduire ses dépenses de fonctionnement, elle demande fermement que la réduction budgétaire soit **au maximum** de 300.000 euros (article budgétaire 05.6.41.000: „Promotion professionnelle des secteurs relevant du ministère des classes moyennes: participation aux frais d'organisation professionnelle“).

### 9. Les interrogations du chef d'entreprise quant au „business model“ luxembourgeois

Il est un fait bien connu que la viabilité du modèle social luxembourgeois, synonyme de prestations sociales et de pensions inégalées en Europe, dépend d'une croissance économique élevée qui repose en partie et jusqu'à aujourd'hui sur l'exploitation de niches de souveraineté.

Parmi les principales niches dont ont bénéficié les finances publiques, il y a lieu d'énumérer le secret bancaire, des droits d'accises peu élevés qui ont favorisé le phénomène du „tourisme à la pompe“, et des taux de TVA les plus bas d'Europe qui ont été une des raisons de l'essor du commerce électronique.

Or, les conséquences de cette croissance économique rapide et de longue durée sont perceptibles depuis des années au Luxembourg. Elles se résument en quelques mots:

- saturation des infrastructures de transports aux heures de pointe;
- manque de main-d'oeuvre qualifiée sur le marché du travail national et même dans les régions frontalières du Grand-Duché;
- hausse prononcée et continue des prix des logements, surtout à Luxembourg-Ville et dans sa périphérie;
- système scolaire toujours axé sur la population luxembourgeoise, bien que les résidents étrangers représentent presque la moitié de la population.

La Chambre des Métiers voudrait cependant rappeler que la plupart des niches mentionnées sont appelées à disparaître à plus ou moins long terme. Le Gouvernement a décidé d'abandonner le secret bancaire et les plantureuses recettes de TVA issues du commerce électronique s'évaporeront en grande partie du fait de la modification des règles d'imposition y relatives.

Les récents événements autour de „Luxleaks“, en révélant les pratiques d'ingénierie fiscale de la part de certains groupes internationaux, et même si d'autres pays connaissent des instruments similaires, ne contribuent guère à améliorer l'image de marque du Luxembourg.

En ce qui concerne le „tourisme à la pompe“, et même si d'aucuns soutiennent que cette politique n'est guère compatible avec les principes du développement durable, il est cependant clair, surtout dans

une perspective de court et de moyen terme, que la santé des finances publiques dépendra toujours de ces recettes.

Si la Chambre des Métiers est confiante quant à la capacité de l'économie nationale de développer de nouveaux créneaux, que ce soit au sein du secteur financier que dans d'autres secteurs définis comme prioritaires par le Gouvernement, il est indéniable que ce développement devra s'appuyer sur les compétences des personnes y occupées et qu'il ne pourra plus reposer sur l'exploitation d'avantages „artificiels“.

Or, dans cette nouvelle „ère“, il sera autrement plus difficile de générer des taux de croissance qui seraient proches de leur moyenne historique, ce d'autant plus que le Luxembourg a d'ores et déjà atteint un niveau de développement économique très élevé comparé à d'autres pays développés.

D'une manière générale, et dans le contexte de la fin annoncée de certaines niches de souveraineté, la Chambre des Métiers se pose des questions que tout chef d'entreprise artisanale pourrait se poser, notamment quant au réalisme des prévisions de croissance sur l'horizon 2015-2018, estimations sur lesquelles le Gouvernement se base pour le projet de budget relatif à l'exercice 2015, de même que pour le projet de budget pluriannuel.

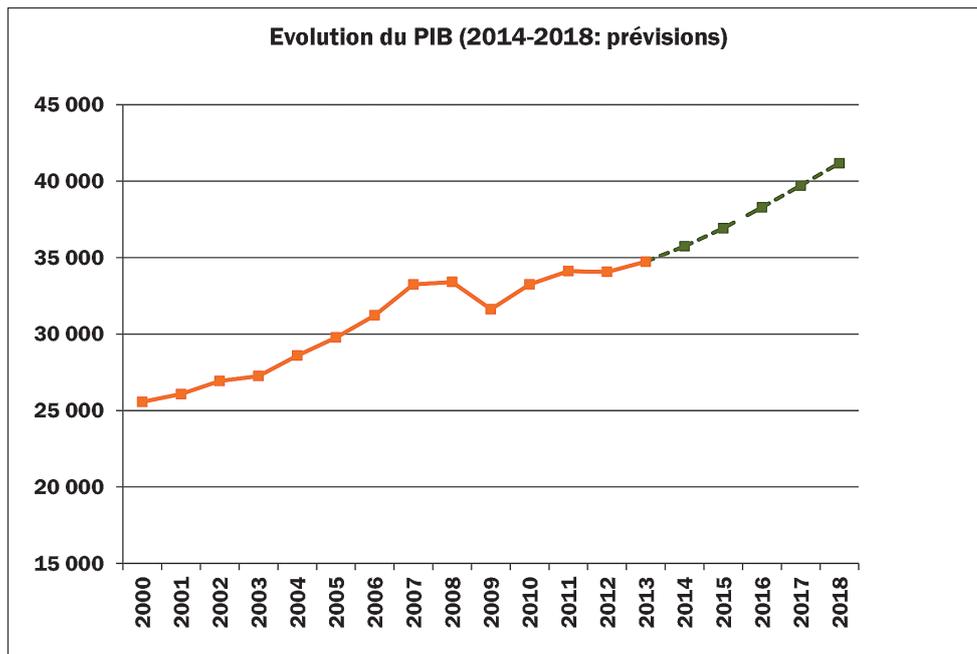
#### *Prévisions de croissance économique*

	2013	2014	2015	2016-2018
variation du PIB	2,1	2,9	3,3	3,7

Pour l'année 2015, les documents présentent même des chiffres divergents, puisqu'alors que le projet de budget prévoit une hausse du PIB de 2,7%, le projet de budget pluriannuel prévoit quant à lui une hausse de 3,3%, soit un écart de 0,6 point de pourcentage.

Or, récemment, le STATEC a revu à la baisse ses prévisions pour l'année 2015, en tablant sur une croissance de 2,2% seulement.

La Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde le Gouvernement contre une surestimation de la croissance économique, du fait qu'une hausse du PIB moins élevée que celle sur laquelle table les deux projets de budget aurait pour effet d'augmenter davantage le déficit. Il se produirait alors vraisemblablement un effet-ciseaux sur le plan des finances publiques, à travers des moins-values de recettes (causées par une moindre progression, voire une réduction des bénéfices, de la masse salariale, des dépenses de consommation, etc.) et des plus-values de dépenses, notamment celles en relation avec le chômage.



Il est important de noter que le pays se retrouve dans un environnement économique incertain à bien des égards. En effet, la Chambre des Métiers identifie plusieurs catégories de risques:

- Les risques économiques internes avant tout liés au secteur financier:
  - L'exposé introductif du projet de budget évoque lui-même, en relation avec l'évolution des marchés boursiers, le „*risque d'un effondrement important, en raison de la déconnexion apparente entre l'économie réelle et les marchés financiers*“<sup>10</sup>.
  - L'impact de l'abandon du secret bancaire a jusqu'à présent pu être contenu. Or, la transition de la place financière vers l'ère „post-secret bancaire“ n'est pas achevée.
  - L'impact de la régulation plus stricte du secteur financier se traduit par une hausse des frais et, à volume d'affaires égal, par une rentabilité moindre.
- Les risques économiques externes: la santé économique et financière des pays du sud de la zone euro est loin d'être rétablie.
- Les risques géopolitiques: la crise „Ebola“ et les crises politiques en Ukraine, en Syrie et en Irak influencent défavorablement les perspectives économiques.

Vu qu'en tout état de cause, la croissance économique des années à venir risque fortement de ne pas atteindre la moyenne historique, comme c'est d'ailleurs le cas depuis le début de la crise en 2008<sup>11</sup>, il convient d'adapter le modèle social aux nouvelles contraintes économiques et budgétaires afin d'en assurer la pérennité. Pour la Chambre des Métiers, les pistes à suivre seraient celles de la sélectivité sociale en matière de transferts sociaux et de la mise en oeuvre de réformes structurelles, ceci notamment dans le domaine de la sécurité sociale.

Pour préparer l'avenir du pays de manière appropriée, des mesures supplémentaires devraient être prises sans tarder.

Afin d'encourager la mobilité, le Gouvernement devrait continuer à promouvoir les transports en commun (autobus et train) et en améliorer la qualité pour les rendre plus attractifs. Dans le souci d'éviter une explosion des coûts, la desserte de nouvelles lignes pourrait être compensée par la suppression de lignes peu fréquentées. Dans l'optique de pallier la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, il s'agit d'améliorer le système scolaire en l'adaptant aux besoins d'une société multiculturelle et d'oeuvrer dans un sens tel que l'immigration ne soit pas perçue comme un danger. Le développement économique futur reposera également sur le flux de travailleurs immigrés adéquatement qualifiés.

Au niveau des prix des logements, le moyen le plus puissant qui permet de mieux les maîtriser consiste en un accroissement de l'offre immobilière résidentielle.

En ce qui concerne le développement économique du pays, le défi réside dans la génération d'un taux de croissance suffisamment élevé, et qui bien qu'inférieur à la moyenne historique, pourra financer durablement un modèle social réformé. Ce modèle devrait également être plus économe en termes de ressources, notamment humaines et énergétiques. En d'autres mots, il s'agit d'assurer le bien-être de la population avec une croissance économique moindre et en consommant, à taux de croissance égal, moins de ressources.

D'après la Chambre des Métiers, il convient d'attirer et de développer au Grand-Duché avant tout des activités à haute valeur ajoutée mais aussi d'augmenter, surtout dans les secteurs intensifs en main-d'oeuvre et en énergie, la productivité et l'efficacité énergétique. Dans l'amélioration de la productivité, un rôle-clé revient à l'éducation et à la formation, de même que pour renforcer l'efficacité énergétique, un des vecteurs-clé sera la recherche et l'innovation.

## **10. Elaboration nécessaire d'un „Agenda de réformes 2030“**

Pour ne pas hypothéquer le développement futur de notre structure économique, sociale et financière il est, selon la Chambre des Métiers, impératif de décider et d'engager un véritable „Agenda de réformes 2030“ englobant des mesures concrètes qui permettraient la définition d'un nouveau modèle de croissance et de développement pour le pays à l'horizon 2030, agenda qui profiterait aussi au chef d'entreprise, à ses salariés et clients, bref, à l'ensemble du pays.

<sup>10</sup> Projet de budget; page 18

<sup>11</sup> La seule exception est l'année 2010. Cependant, la croissance de 5,1% atteinte au cours de cette année-là résulte surtout d'un effet de base, le PIB s'étant rétréci de 5,9% en 2009!

Cet agenda de réforme devrait avoir pour but de garantir une croissance économique suffisante pour assurer la cohésion sociale du pays et satisfaire aux principes posés par le développement durable.

Devraient, entre autres, être traités de façon coordonnée des thèmes comme la compétitivité des entreprises, la politique budgétaire et les règles de gouvernance, l'éducation et la formation, l'emploi, la mobilité, le logement, la sécurité sociale et l'intégration des étrangers.

### 11. Les conclusions du chef d'entreprise quant aux dispositions budgétaires projetées: un sentiment d'inachevé

La Chambre des Métiers partage le constat du Gouvernement qu'il est impératif d'assainir les finances publiques, de même que sa volonté de mettre en oeuvre une politique de consolidation pour y parvenir. Une économie de petite dimension au degré d'ouverture très élevé n'a pas d'autre choix.

Elle est cependant d'avis que le moyen choisi pour atteindre l'objectif d'un rétablissement de l'équilibre budgétaire, le „Zukunftspak“, ne constitue pas la solution appropriée et qu'il faille développer une stratégie globale visant à adapter le „business model“ du Luxembourg aux nouvelles réalités économiques, notamment à une croissance économique inférieure à la moyenne historique.

En 2015, **l'Etat continuera à vivre au-dessus de ses moyens**, le déficit de l'Administration centrale se détériorant en dépit d'un taux de croissance relativement élevé et malgré les mesures de consolidation proposées par le Gouvernement.

Par ailleurs, si les intentions du Gouvernement vont dans la bonne direction, à savoir de moderniser le pays sur le plan économique et social, il **manque** cependant une **vision d'ensemble concernant l'avenir du Luxembourg**, le projet de budget de l'Etat ne renfermant qu'une série des mesures ponctuelles. En effet, il faut relever que la politique consistant à rétablir l'équilibre budgétaire n'est pas une fin en soi, mais qu'elle constitue un des moyens permettant d'assurer le bien-être de la population à plus long terme.

La Chambre des Métiers constate que le projet de budget contient une multitude de **mesures de consolidation disparates** regroupées dans le „Zukunftspak“. Or, derrière les quelques mots-clés décrivant ces mesures, il est souvent difficile d'en déceler le contenu et la portée exacts. Face à ce **manque de transparence**, il est malaisé d'apprécier leur impact sur l'économie en général, et sur les PME artisanales en particulier. A cet égard, la réforme des aides aux entreprises constitue une bonne illustration.

En ce qui concerne les plans du Gouvernement en relation avec **l'encadrement des enfants**, la Chambre des Métiers regrette **l'absence d'un concept clair**, notamment au niveau de l'interaction de celui-ci avec le régime périscolaire et un système scolaire réformé. Un concept intégré au niveau de l'apprentissage des langues englobant tant l'encadrement des enfants que le système éducatif est indispensable.

Par ailleurs, la pérennité du système de **sécurité sociale** n'est pas abordée par le projet de budget de l'Etat, des **réformes structurelles** comme celle relative à l'assurance-pension sont **reportées** dans le temps, alors qu'il serait nécessaire d'agir sans délai afin que les adaptations soient ressenties le moins douloureusement possible.

Une **meilleure maîtrise** des finances publiques s'impose également au niveau des **dépenses de fonctionnement**. Ainsi s'agit-il de freiner l'évolution de la masse salariale des agents de l'Etat et des personnes y assimilées.

Qui plus est, le projet de budget repose sur des **hypothèses de croissance économique trop optimistes** compte tenu des incertitudes planant sur l'économie nationale et internationale. Dans la mesure où l'écart entre les prévisions et la croissance réelle augmentera, des mesures de consolidation supplémentaires plus incisives deviendront incontournables.

Certaines des mesures du „Zukunftspak“ requièrent en outre des efforts de la part de l'Artisanat. La Chambre des Métiers se doit de souligner que **l'Artisanat est prêt à contribuer à la solidarité nationale** sous condition que le projet d'avenir auquel il s'agit d'adhérer soit clairement défini. Or, dans l'état actuel des choses, ce n'est pas le cas.

Pour ne pas hypothéquer le développement futur de notre structure économique, sociale et financière il est, selon la Chambre des Métiers, impératif de décider et d'engager un véritable „**Agenda de réformes 2030**“ englobant des mesures concrètes qui permettraient la définition d'un nouveau modèle de croissance et de développement pour le pays à l'horizon 2030. Cet agenda de réforme devrait avoir

pour but de garantir une croissance économique suffisante pour assurer la cohésion sociale du pays et satisfaire aux principes posés par le développement durable.

Vu les perspectives peu encourageantes en termes **de dotations budgétaires de la section „Classes moyennes“ du Ministère de l’Economie**, la Chambre des Métiers réclame une politique en faveur des PME au Luxembourg plus visible, plus ambitieuse, notamment au niveau budgétaire et financier, et également plus incisive tout comme un réel partenariat entre le Gouvernement et les organisations représentatives des intérêts des PME de l’Artisanat.

Par ailleurs, le commentaire du budget des dépenses relève que „la fusion de la Chambre de Commerce avec la Chambre des Métiers doit aussi permettre de réaliser des économies supplémentaires“, ce qui suscite **l’étonnement et la surprise tant de la Chambre des Métiers** que des chefs d’entreprises dont elle assure la représentation. Même si la Chambre des Métiers a exprimé son engagement à un dialogue ouvert et constructif quant à la création éventuelle d’une grande chambre professionnelle, elle estime qu’en l’absence de concept venant matérialiser une telle idée, il serait **risqué de mettre à mal** la légitimité et l’assise de la Chambre des Métiers. Partant, celle-ci **s’oppose formellement aux mesures d’économie** décidées dans ce contexte.

Partant, la Chambre des Métiers estime qu’aux yeux du chef d’entreprise artisanale, par le regard duquel elle a présenté son analyse quant aux projets sous avis, les dispositions budgétaires envisagées sont pour l’essentiel inabouties et en ce sens, teintées d’un sentiment d’inachevé.

Luxembourg, le 18 novembre 2014

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN