

**N° 7050<sup>2B</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2017 et modifiant:**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**
- 2) la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier**
- 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale**
- 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**
- 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs**
- 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002**
- 7) le Code de la sécurité sociale**
- 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016**
- 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**
- 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**
- 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
- 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**

\* \* \*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(11.11.2016)

### LE BUDGET DE L'ETAT 2017 OU LE RENVERSEMENT DES PARADIGMES

#### RESUME STRUCTURE

*En ce qui concerne le contexte dans lequel s'insère le projet de budget 2017, la Chambre des Métiers voudrait relever que les principaux paramètres montrent que la situation conjoncturelle en 2016 est très satisfaisante. Le PIB augmente de 3,1%, l'emploi de 3% et le taux de chômage enregistre une baisse pour s'établir à 6,4%.*

*Les perspectives mises en avant par le Gouvernement sont également encourageantes avec une hausse du PIB de 4,6% en 2017.*

*Il est à noter que l'Artisanat suit l'évolution de l'économie en général et a atteint, comme il ressort des enquêtes de conjoncture de la Chambre des Métiers, un niveau d'activité élevé.*

*L'analyse du projet de budget 2017 opérée par la Chambre des Métiers fait état à la fois d'un **changement notable de politique**, témoignant d'un **déphasage du budget 2017 avec les objectifs initiaux du Gouvernement**, mais démontre également la nécessité à **redéfinir le modèle économique** du Luxembourg.*

#### **1. Finances publiques: d'une logique de consolidation vers une logique de redistribution**

*La Chambre des Métiers relève en premier lieu une **détérioration rapide et significative du solde de l'administration centrale** pour 2017, ce dernier passant de -408 à -983 millions d'euros, soit une dégradation de 576 millions d'euros ou de 141%.*

*Elle atteste en outre des **doutes quant au réalisme de la progression des dépenses de fonctionnement** prévues pour 2017. En effet, la hausse estimée semble peu élevée à ses yeux, compte tenu de l'échéance probable d'une tranche indiciaire à la fin de l'année 2016 qui augmentera mécaniquement les dépenses de personnel de 2,5% mais aussi eu égard aux intentions du Gouvernement d'embaucher plus de 1.000 agents supplémentaires en 2017.*

*En ce qui a trait au **budget social**, et dans une perspective de long terme, la Chambre des Métiers note que le vieillissement de la population va entraîner un accroissement progressif des dépenses, notamment au titre de l'**assurance pension**. De ce fait, elle estime qu'il est indispensable d'**entamer des réformes structurelles** dans ce domaine, la réforme des pensions de 2012 ne suffisant pas à garantir la pérennité du système.*

*Elle ne peut par ailleurs qu'accueillir favorablement la politique du Gouvernement consistant à **maintenir un niveau élevé d'investissements publics**, en ce que ces dépenses constituent un investissement dans l'avenir du pays. Or, face à des ressources budgétaires limitées, et dans la mesure où tous les types d'investissements n'ont pas des répercussions identiques ou similaires sur l'économie, une priorisation de ces dépenses s'impose.*

*Toutes ces considérations ne font que confirmer la conviction de la Chambre des Métiers de la nécessité de transformer notre modèle économique pour **passer à terme d'une croissance extensive vers une croissance plus durable**.*

*Avec son premier projet de budget de l'Etat relatif à l'exercice 2014, l'actuel Gouvernement annonçait qu'il allait assainir les finances publiques en prévoyant une série de mesures destinées à endiguer le déficit de l'Administration centrale.*

*A travers le projet de budget pour 2015, il renforçait sa politique de consolidation en déclarant vouloir mettre en oeuvre le „Zukunftspak“ (ZP), un paquet de 258 mesures de consolidation destiné à freiner l'évolution des dépenses, flanqué de deux mesures visant à augmenter les recettes publiques.*

*A l'époque la Chambre des Métiers avait approuvé la politique de consolidation des finances publiques tout en critiquant, voire en s'opposant à certaines de ces mesures.*

*Or, lors de son avis relatif au projet de budget pour l'année 2016, elle constatait déjà que le ZP n'avait été mis en oeuvre que partiellement.*

*Dans le projet de budget concernant l'exercice 2017, la Chambre des Métiers relève un changement notable dans la politique gouvernementale qui passe définitivement **d'une logique de redressement***

*des finances publiques vers une logique de pure redistribution, neutralisant l'effet des mesures de consolidation décidées antérieurement.*

*Ainsi, il existe des signes manifestes pour un relâchement de la discipline budgétaire.*

*Tout d'abord, le déficit de l'Administration centrale monte de quelque 400 millions euros en 2016 à près de 1 milliard d'euros en 2017, ce qui représente une hausse de 141%. Partant, il dépasse même le niveau des années de crise 2009 et 2010.*

*Parmi les principales causes de cette détérioration il y a lieu d'en relever trois.*

*Tout d'abord, le „Zukunftspak“ n'a été mis en oeuvre que partiellement et d'après les estimations de la Chambre des Métiers le taux de réalisation ne s'élève qu'à 61% en 2017.*

*Par ailleurs, le Gouvernement a décidé une réforme fiscale qui générera des déchets fiscaux conséquents de l'ordre de 373 millions d'euros, et ce dans un contexte où l'Administration centrale présente toujours un solde déficitaire. En d'autres termes, les allègements fiscaux sont financés à travers la dette publique. Si une telle démarche est admissible pour réduire la charge fiscale des entreprises afin de favoriser l'implantation d'entreprises qui contribuent à leur tour aux recettes fiscales, l'ampleur des mesures en faveur des personnes physiques semble généreux au regard de l'état actuel des finances publiques.*

*En dernier lieu, la hausse importante des dépenses en général explique en partie l'augmentation du déficit. Hors investissements, dont le niveau élevé doit être salué en vue du rattrapage des retards accumulés sur le plan des infrastructures, elles montent de 5,2% en 2017, alors que leur progression ne s'élevait qu'à 2,8% et 2% lors des exercices 2014 et 2015.*

*Si l'on considère la dette publique en chiffres absolus, l'objectif à renverser la tendance à la hausse de la dette n'est manifestement pas atteint. Au contraire, la dette s'est accrue depuis 2013 et continuera à augmenter, selon les données du Ministère du Finances, jusqu'à la fin de la législature. Elle devrait monter de 10,9 milliards en 2013 à 14,5 milliards en 2018. De surcroît, la hausse „modérée“ de 2015 qui s'établit à 0,9%, cède la place à des progressions de 9,4% et 8,8% sur les exercices 2016 et 2017.*

*Un des indices les plus manifestes témoignant du relâchement de la discipline budgétaire est la baisse de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de +0,5% à -0,5%, sur base de projections très optimistes en ce qui concerne la hausse de l'emploi et de la population, et implicitement de la croissance économique.*

*La Chambre des Métiers constate qu'en 2018 et 2019 les finances publiques ne respectent plus l'ancien OMT plus réaliste de +0,5%.*

*Contrairement à la politique pro-cyclique menée par le Gouvernement, la Chambre des Métiers est d'avis qu'en période de forte croissance économique, les finances publiques devraient être assainies pour disposer pendant les périodes conjoncturelles difficiles d'une marge de sécurité suffisante afin de soutenir l'économie.*

*Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler qu'en 2009 le Gouvernement de l'époque avait lancé un „plan de conjoncture“ d'une incidence budgétaire estimée à 1,228 milliard d'euros afin d'atténuer les effets de la crise sur l'économie nationale.*

*Le gonflement des déficits publics par des périodes de bonne conjoncture rendra à l'avenir difficile l'implémentation d'une telle politique „anticrise“.*

## **2. Vers un nouveau modèle économique pour le Luxembourg**

*Depuis un certain nombre d'années, le Luxembourg est confronté à une série d'évolutions qui remettent en cause son modèle d'affaires traditionnel. Face à ces multiples défis, il est, aux yeux de la Chambre des Métiers, important de percevoir ceux-ci comme des opportunités et non comme des menaces. Dans ce contexte, il est essentiel de s'y préparer de manière conséquente en redéfinissant le modèle économique du Luxembourg, et ce dans une approche intégrée qui prenne en compte les considérations économiques, sociales et environnementales et en menant un débat ouvert et transparent sur la vision d'avenir que le Luxembourg pourrait adopter.*

*Cette réflexion souligne que le Luxembourg et ses représentants politiques et socio-économiques doivent plus que jamais réfléchir à ne pas hypothéquer l'avenir de la génération future.*

*La Chambre des Métiers note toutefois que durant les dernières décennies, les gouvernements n'ont misé que sur un seul scénario: celui d'une croissance économique élevée et continue. Elle accueille*

**favorablement le lancement de plateformes de discussion et d'échange** afin de mieux cerner les défis à relever et les solutions à long terme à envisager en vue de définir un nouveau modèle économique plus durable.

Par ailleurs, il est à relever qu'en regard de son économie ouverte, le Luxembourg est susceptible de se voir exposé dans le futur à des chocs économiques et technologiques externes auxquels il devra faire face. Dès lors, au vu des défis qui se posent, le Gouvernement a tout intérêt à développer à moyen et à long terme une „stratégie politique et économique“ sous la forme d'une „vision d'avenir“ permettant de définir un modèle de croissance durable répondant aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

La Chambre des Métiers souligne en outre que même si une démarche politique nécessite toujours certains arbitrages, le défi majeur à relever sera de faire évoluer la société et l'économie luxembourgeoise par la mise en oeuvre d'une approche intégrée vers un modèle économique plus durable. Or, **actuellement, la croissance économique au Luxembourg revêt avant tout un caractère extensif**. En d'autres termes, la croissance économique est **avant tout poussée par la hausse de l'emploi** plutôt que par des gains de productivité. Par conséquent, la Chambre des Métiers est convaincue qu'une vision qui se limiterait à reproduire à l'avenir le modèle de croissance extensive du passé serait absolument inconciliable avec le concept du développement durable.

La Chambre des Métiers plaide en faveur de la **transition graduelle d'un modèle de croissance extensif vers un modèle économique intensif ou „qualitatif“**. Une telle politique nécessitera un mix équilibré de mesures, aussi bien en faveur de secteurs prioritaires qu'en faveur des entreprises faisant partie de secteurs qui devront „révolutionner“ leurs processus de productions et leurs modèles d'affaires en innovant considérablement. Partant, l'impact de la „Troisième Révolution Industrielle“ (TIR) sur ces secteurs „traditionnels“ sera important dans le cadre de l'implémentation d'une „vision d'avenir“ plus durable du Luxembourg et de ce fait l'accompagnement et la guidance des entreprises concernées par le biais de mesures à soutenir par les autorités gouvernementales devraient représenter un axe politique clairement affiché.

La Chambre des Métiers est d'avis que le processus de réflexion en cours rendra possible d'**identifier les opportunités et les sources de croissance de demain**, sachant que les efforts de diversifications mises en oeuvre (développement des secteurs prioritaires comme les TIC, les éco-technologies et les technologies de la santé etc.) vont dans la bonne direction. Une gouvernance politique adaptée à la révolution technologique devrait définir un cadre susceptible de produire les retombées sociales et économiques positives, en termes de qualité de vie et de gains de productivité.

Dans ce contexte, l'Etat devrait veiller à augmenter également son efficacité et à réorienter certaines de ses dépenses courantes au niveau administratif vers plus d'investissements susceptibles de préparer l'avenir. Les procédures administratives, dans le cadre de la TIR, devraient être simplifiées par le recours à des workflows électroniques intégrés, notamment en parallèle à l'initiative „Einfach Lëtzebuerg“, susceptibles de réduire durablement les charges des entreprises et des administrations.

D'une manière générale, la **Chambre des Métiers** part du fait qu'à l'avenir, **tous les domaines de politiques devraient être placés dans un contexte de croissance durable/qualitatif** et devraient par ailleurs répondre au concept de „zero base budgeting“ et de „budget par objectif“, où tous les budgets devraient être justifiés par rapport à un objectif clairement affiché et vérifiable. Il est regrettable que, dans la plupart des cas, **aucun „fil rouge“ ne caractérise les commentaires du budget des dépenses** donnés par les **différents ministères**.

L'**éducation** et la **formation**, à la fois des jeunes et des adultes, relève d'une importance capitale dans un pays dont les seules ressources naturelles sont les compétences intellectuelles, techniques et manuelles de sa population. Dans ce contexte, il est d'une importance cruciale pour le pays d'investir dans son „capital humain“.

Ainsi, l'**équivalence („Gleichwertigkeit“)** entre la formation dite „générale“ et la formation dite „technique et/ou manuelle“ doit être établie, à la fois dans les esprits et dans la réalité. Cette équivalence est le préalable à la mise en place d'un **système d'orientation scolaire et professionnelle performant** dont le pays a cruellement besoin et sans lequel toutes les initiatives de promotion des métiers technico-manuels et de réforme de l'enseignement en général et de la formation professionnelle en particulier risquent de ne pas générer les résultats escomptés.

A l'avenir, il s'agit donc de développer le paysage de la formation de manière à en faire un „créneau“ à part entière de l'économie nationale capable de générer emploi et plus-value. Concrètement,

les domaines d'intervention suivants relèvent d'une priorité absolue pour la Chambre des Métiers, afin de marquer un „saut qualitatif“ en matière de politique de formation et d'éducation: **l'emploi des langues** dans le système éducatif, l'orientation scolaire et professionnelle, **la formation professionnelle, le brevet de maîtrise, la formation continue, l'enseignement supérieur** et la stratégie nationale du „lifelong learning“.

Finale­ment, les **dépenses dans un système d'éducation** et de formation performant doivent être considérées comme **dépenses d'investissement** et non pas comme dépenses de fonctionnement. En effet, tout euro investi dans la formation et dans la qualification de la future population active est un euro épargné dans la lutte contre le fléau du chômage (et notamment du chômage des jeunes) et contre la marginalisation sociale.

La Chambre des Métiers note que le „**bilan intermédiaire** de la mise en oeuvre du programme gouvernemental“ **affiché au commentaire du budget des dépenses ne fait malheureusement pas état ni d'une approche qualitative ni d'une vision plus globale** et se limite par ailleurs à énumérer et à commenter certaines initiatives individuelles. Si toutes celles-ci ont, aux yeux de la Chambre des Métiers, le mérite d'exister, il serait, selon elle, opportun de les placer dans un contexte plus général de „politique d'investissement“ (en termes d'éducation et de formation), susceptibles de soutenir le développement des compétences et talents des futures générations.

Selon la Chambre des Métiers, le but de la **politique de l'emploi** devrait être de concilier les points de vue des employeurs et des salariés tout en veillant à ce que les entreprises puissent réaliser leurs objectifs, notamment en termes d'augmentation de la productivité.

Parmi les pistes de réflexion futures figurent: le maintien des niveaux de **cotisations sociales peu élevés**, le **financement soutenable** à moyen et à long terme du système de **sécurité sociale** (assurance maladie et assurance pension), la pérennisation du modèle social par des mécanismes de redistribution efficaces, l'intensification des mesures au profit des demandeurs d'emploi ainsi que celles en faveur des immigrés/réfugiés politiques, la mise en oeuvre d'une **réelle flexibilisation du temps de travail** tenant compte des besoins de l'entreprise, **l'adaptation du droit** du travail et du droit de la sécurité sociale ainsi que des autres dispositions légales et réglementaires concernées **aux nouvelles évolutions dans le domaine digital**, la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale et le développement d'une approche systématique de management de la sécurité et de la santé sur le lieu du travail par l'entreprise.

La Chambre des Métiers approuve l'orientation donnée à la politique de l'emploi via des mesures, notamment de l'ADEM, visant à accroître l'employabilité des demandeurs d'emploi plus faiblement qualifiés en vue de leur intégration sur le premier marché de l'emploi. Elle relève toutefois la nécessité de la part du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire de renforcer les efforts pour **accroître l'efficacité des initiatives sociales en faveur de l'emploi**, relevés dans le commentaire du budget des dépenses, sachant que les initiatives en question ont comme objectif principal la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail ainsi que l'amélioration de l'employabilité par la formation et par la mise au travail. Des mesures de cadrage adaptées s'avèreraient utiles afin de soutenir les initiatives sociales dans leur approche future d'efficacité.

En matière de politique **d'aménagement du territoire**, deux priorités seront nécessaires à l'avenir aux yeux de la Chambre des Métiers. Le Gouvernement devrait, de prime abord, **développer prioritairement les villes et leur périphérie**, ce qui aurait des avantages manifestes. D'autre part, la **simplification des procédures** d'autorisation, qui, depuis des années, constitue un objectif politique permanent, devrait être résolument poursuivie, afin d'augmenter la réactivité de l'offre.

En matière de **logement**, un modèle de développement plus durable devrait tenir compte de pistes susceptibles d'engendrer un agencement plus qualitatif de la politique; ainsi, on peut citer la nécessité de favoriser l'accroissement de la population dans les villes et leur périphérie, d'augmenter la densité du bâti („construire plus en hauteur“), de **revaloriser les friches industrielles**, de privilégier le développement des localités de l'intérieur vers l'extérieur d'un point de vue aménagement du territoire, de **réformer la politique des logements à coût modéré**, de simplifier les procédures d'autorisation et de développer le recours aux énergies renouvelables.

La Chambre des Métiers approuve explicitement les accents spécifiques mis en évidence en la matière dans le commentaire des dépenses. Il s'agit, de prime abord, des mesures permettant de „promouvoir le logement durable“, à savoir le „prêt climatique à taux réduit“ et le „prêt climatique à taux zéro“. D'un autre côté, elle tient à mettre en exergue que l'accroissement des dépenses en matière de

**participation étatique destinées aux promoteurs publics** que sont les communes, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché lui **semble insuffisant**, dans la mesure où il s'agit de dynamiser à l'avenir l'offre de logements locatifs sociaux et à coûts modérés. A noter que la Chambre des Métiers regrette que les crédits budgétaires à l'allocation des aides individuelles au logement connaissent une baisse importante (-34% par rapport à 2016).

S'il convient d'évoquer le sujet des **zones d'activités économiques (ZAE)**, vu les besoins d'expansion hors des localités, avec lequel tous les secteurs économiques sont confrontés, il importe que le Gouvernement tienne compte des besoins d'implantation des entreprises, y compris celles des secteurs traditionnels, tout en veillant aux éléments suivants: **déconcentration économique**, nécessité de favoriser l'implantation d'entreprises par la localisation de ZAE dans certaines régions et de **réserver des ZAE prioritairement à l'Artisanat**.

Malheureusement, ni le commentaire du budget des dépenses du Ministère de l'Economie, ni celui du Ministère du Développement durable et des Infrastructures ne mettent en évidence quelles sont les priorités en matière de politiques de zones d'activités économiques et quels accents le Gouvernement compte définir en matière de mesures de soutien aux ZAE, notamment en vue de l'implantation de PME ou d'entreprises artisanales.

En matière de **transport**, la Chambre des Métiers recommande de remédier, du moins partiellement, aux problèmes de saturation des routes en continuant la politique de **renforcement des capacités du réseau ferroviaire**, en **optimisant les connexions**, en encourageant la mobilité électrique, en prenant des mesures spécifiques pour la „population résidente“ et pour les „frontaliers“. Ainsi, la Chambre des Métiers salue les mesures engagées, notamment celles en rapport avec le réseau ferroviaire, le tram, le bus et la mobilité douce (objectif de „**chaînes mobiles efficaces**“ au niveau des transports publics), ainsi que les initiatives lancées en vue de la mise en oeuvre de „**schémas de mobilité transfrontalière**“ (SMOT).

De l'avis de la Chambre des Métiers, une politique intégrée d'aménagement du territoire devrait, tout en tenant compte des **considérations environnementales**, veiller à ce que les activités économiques puissent se développer de façon harmonieuse dans les espaces qui leurs sont destinés. Il importe de veiller à l'avenir aux points suivants, lorsqu'il s'agit de reconsidérer le modèle de développement du Luxembourg: **éviter de dépasser**, lors de la transposition de directives en droit national, les **exigences prévues par le droit de l'UE**, **éviter la multiplication des études d'impact** environnemental à différents stades, **adopter une approche pragmatique** concernant la mise en oeuvre de la loi relative à la protection de l'environnement, introduire un moratoire de 6 ans concernant l'identification de nouveaux biotopes et optimiser le fonctionnement de la plateforme de concertation PAP.

Ainsi, la Chambre des Métiers propose au Gouvernement de chiffrer davantage les dépenses prévisionnelles à long terme dans ce domaine, sachant qu'un règlement grand-ducal d'exécution devrait à l'avenir prévoir les modalités pratiques de mise en place du „système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points“ en vue de la détermination des **mesures compensatoires** à financer par les investisseurs.

Pour ce qui a trait au **changement climatique**, la Chambre des Métiers est convaincue que la transition vers une économie à faible intensité de carbone renforcera la croissance sur les marchés des biens et services de l'UE, notamment dans le domaine de l'efficacité énergétique. Elle estime que le Luxembourg a encore du chemin à faire pour atteindre les objectifs qui doivent être mis en oeuvre jusqu'en 2020. Dès lors elle préconise, dans l'optique des futures décisions politiques en matière de modèle économique „qualitatif“, de considérer la nécessité de mener à l'avenir une politique plus offensive en matière de changement climatique si l'on veut atteindre les objectifs fixés, **d'accélérer les assainissements énergétiques** des bâtiments, de **développer davantage l'énergie éolienne et l'énergie solaire** dans le secteur des énergies renouvelables, de **promouvoir des modes alternatifs de transports** et de l'électromobilité, de mettre en oeuvre des objectifs ambitieux et de **renforcer** la promotion et le financement des mesures et **projets environnementaux sur le territoire national**.

Même si en général, la Chambre des Métiers salue les mesures spécifiques engagées dans ce domaine, elle est d'avis qu'une politique énergétique conséquente et orientée vers l'avenir devrait se faire avec des moyens budgétaires adéquats étalés sur le moyen et le long terme. Ainsi, elle regrette que dans le programme pluriannuel 2017-2020, l'article budgétaire 52.1.53.000 qui vise à couvrir les dépenses engendrées par le régime d'aides soient réduits pour 2018-2019 (à un niveau situé en dessous de celui de 2016) après une augmentation plus substantielle en 2017.

Enfin, la **Chambre des Métiers se félicite de l'annonce de la Secrétaire d'Etat à l'Economie Francine Closerer de mettre en oeuvre un „Pacte PRO ARTISANAT“**. La Chambre des Métiers se propose de contribuer activement à la conception et à la mise en oeuvre de ce pacte.

### 3. L'Artisanat en route vers demain

**Repenser la Chambre des Métiers d'aujourd'hui pour satisfaire l'Artisanat de demain.** Tel a été le leitmotiv des élus et salariés de l'Institution représentative du secteur qui, avec environ 6.900 entreprises, occupant 86.000 personnes constitue ainsi le premier employeur du Grand-Duché.

Les réflexions menées par les élus et les salariés de l'institution représentative du secteur se traduit par l'adoption d':

- une vision commune qui renforce la mission de la Chambre à être l'institution-partenaire de référence, au service des entreprises de l'Artisanat et de la société, moteur du développement durable et de l'innovation
- une stratégie et d'un plan d'action ambitieux dont une des priorités est la jeunesse, plan en train d'être mis en oeuvre.

Dans le cadre du „Zukunftspak“, le subside accordé à la Chambre des Métiers pour l'accomplissement d'un certain nombre de services a été réduit 18% sur la période 2014-2016. Il s'agit là d'une contribution de la Chambre des Métiers à l'assainissement des finances publiques qu'elle assume.

En revanche, elle regrette profondément de devoir constater que le projet de budget prévoit pour 2017 des moyens financiers inférieurs à ceux du budget pluriannuel voté en 2015. Ainsi, elle est confrontée à une réduction, dans le cadre du projet de budget 2017, de 283.000 euros, ce qui fait que le subside s'élèverait pour 2017 à 2,5 mio € au lieu de 2,783 mio € tel que prévu dans le budget pluriannuel voté en 2015.

Compte tenu de son importance pour l'Artisanat et de l'élan de modernisation en cours, elle demande à ce que le budget pluriannuel voté en 2015 soit respecté.

Un projet-phare actuellement mené par la Chambre des Métiers, en accord avec le Ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse, est la restructuration du Brevet de Maîtrise, diplôme national de référence pour l'Artisanat.

Dans l'optique d'une démarche qualité, les objectifs de ce projet de réforme et de restructuration d'envergure du Brevet de Maîtrise se situent à plusieurs niveaux dont notamment:

- renforcer la valeur et l'attractivité du Brevet de Maîtrise
- adapter le Brevet de Maîtrise et son organisation à l'évolution de la demande du marché et des futurs chefs d'entreprise et donc
  - ◆ augmenter de façon considérable la qualité du Brevet de Maîtrise
  - ◆ pérenniser le Brevet de Maîtrise en tant qu'élément de promotion sociale
- provoquer un nouvel attachement, une fierté réaffirmée de l'Artisanat envers son Brevet de Maîtrise et donc
  - ◆ renforcer sa renommée et son image de marque
  - ◆ garder son rôle et sa place pour l'Artisanat.

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement souscrit pleinement à la restructuration du Brevet de Maîtrise et qu'il va allouer des moyens financiers pour l'année budgétaire 2017, confirmant ainsi sa volonté de vouloir investir dans la jeunesse. La Chambre des Métiers est optimiste à trouver un terrain d'entente sur le montant du budget approprié pour une telle réforme d'envergure.

## TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1. Analyse du projet de budget 2017: le constat d'un changement de politique notable	9
1.1. Administration centrale: dégradation importante du solde financier	9
1.1.1. Les dépenses de fonctionnement: des doutes sur le réalisme de la progression prévue pour 2017	11
1.1.2. Le budget social: la nécessité de réformes structurelles	12
1.1.3. Investissements: une hausse des dépenses pour essayer de rattraper le retard	13
1.2. Sécurité sociale: un excédent important qui masque une bombe à retardement	16
1.3. Le Gouvernement est-il en phase avec ses principes en matière de finances publiques?	17
1.4. Analyse des accents politiques du projet de budget pour 2017	19
1.4.1. Réforme fiscale	19
1.4.2. Renforcement des structures économiques	21
1.4.3. Innovation et recherche	22
1.4.4. Développement des infrastructures familiales et sociales et de santé	23
1.4.5. Transferts de l'Etat à la Sécurité sociale	23
1.4.6. Aide publique au développement	23
1.4.7. Dynamiser l'offre en logements subventionnés	24
1.4.8. Politique d'investissement ambitieuse	24
1.4.9. Efforts en faveur des transports publics	24
1.5. Conclusion sur l'analyse des finances publiques	25
1.5.1. Le Gouvernement accepte le gonflement du déficit	25
1.5.2. Le Gouvernement révisé vers le bas son objectif budgétaire	26
1.5.3. Le Gouvernement n'entend pas assainir les finances publiques en période de forte croissance	27
2. Vers un nouveau modèle économique pour le Luxembourg	27
2.1. Constats	27
2.2. Orienter le pays vers un nouveau modèle économique	28
2.3. Pour une vision d'avenir intégrée	29
2.4. L'importance d'une vision d'avenir intégrée pour le développement d'un modèle économique durable	29
2.5. Mix équilibré de mesures à engager dans les années à venir	30
2.6. Les enjeux de la digitalisation et de la révolution technologique sur le futur modèle économique du Luxembourg	31
2.7. Initiatives prioritaires dans le cadre d'un futur modèle économique durable	32
2.7.1. Formation et éducation – socle d'un futur modèle de développement durable	32
2.7.2. Emploi et politique sociale – changements de paradigmes futurs	34
2.7.3. Aménagement du territoire – pièce angulaire d'une politique transversale intégrée	37
2.7.4. Changement climatique – nécessité de se donner les moyens pour atteindre des objectifs ambitieux	41

3. Perspectives: Artisanat et Chambre des Métiers	42
3.1. L'Artisanat en route vers demain	42
3.2. Réforme et restructuration du Brevet de maîtrise	43

\*

## 1. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET 2017: LE CONSTAT D'UN CHANGEMENT DE POLITIQUE NOTABLE

### 1.1. Administration centrale: dégradation importante du solde financier

*Chiffres-clés des finances publiques pour la période 2015-2020*

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	en mio €	en % du PIB										
1) Solde nominal:												
Administration publique	796	1,6%	623	1,2%	153	0,3%	172	0,3%	276	0,4%	475	0,7%
– Administration centrale	-176	-0,3%	-408	-0,8%	-983	-1,7%	-944	-1,5%	-806	-1,2%	-571	-0,8%
– Administrations locales	215	0,4%	181	0,3%	253	0,4%	207	0,3%	172	0,3%	171	0,3%
– Sécurité sociale	757	1,5%	849	1,6%	883	1,5%	908	1,5%	909	1,4%	875	1,3%
2) Solde structurel:												
Administration publique				2,3%		0,8%		0,2%		0,2%		0,9%
3) Dette publique	11.314	22,1%	12.383	23,2%	13.474	23,6%	14.476	23,8%	15.343	23,8%	15.998	23,7%

Source: Projet de budget de l'Etat 2017

#### *Exercice 2016*

La Chambre des Métiers se réjouit de constater que pour l'exercice 2016, le déficit de l'Administration centrale, initialement estimé à 633 millions d'euros en automne 2015, ne devrait s'établir qu'à 408 millions d'euros. Le solde s'est donc amélioré de 225 millions d'euros.

Cette évolution favorable est la résultante de plusieurs de facteurs.

Tout d'abord, l'économie nationale se porte bien, avec un taux de croissance qui devrait selon les dernières prévisions atteindre 3,1% en 2016. Il est clair que la bonne tenue conjoncturelle influence le volume des recettes publiques qui bénéficie de l'augmentation de l'emploi et des bénéfices réalisés par les entreprises, et impacte en même temps favorablement l'évolution de certaines dépenses, notamment celles en rapport avec le niveau de chômage.

Un autre facteur explicatif de l'amélioration des finances publiques en 2016 est la mise en oeuvre du „Zukunftspak“, même si elle ne fût que partielle. Sans ce dernier, dont l'impact sur l'ensemble de l'Administration publique est estimé par le Ministère des Finances à 630 millions d'euros, le besoin de financement de l'Administration centrale serait largement plus élevé.

#### *Exercice 2017*

Contrairement à l'exercice 2016, celui de 2017 se caractérise par une détérioration rapide et significative du solde de l'Administration centrale, ce dernier passant de -408 à -983 millions d'euros, soit une dégradation de 576 millions d'euros ou de 141%.

Plusieurs facteurs sont responsables de cette évolution négative.

Premièrement, comme il a été précisé ci-avant, le „Zukunftspak“ („ZP“) n'a été implémenté que de façon partielle. En se basant sur les données du Ministère des Finances, la Chambre des Métiers estime le taux de réalisation à 61% en comparant l'impact du paquet sur le solde de l'Administration publique initialement prévu pour 2017 aux chiffres actualisés. L'incidence financière s'élève selon le projet de budget pluriannuel à 597 millions d'euros, ce alors que le Gouvernement s'attendait au départ à un impact de 976 millions d'euros; ce qui représente un écart de 379 millions d'euros.

*Impact estimé du „Zukunftspak“ sur le solde de l'Administration publique  
et taux de réalisation de celui-ci*

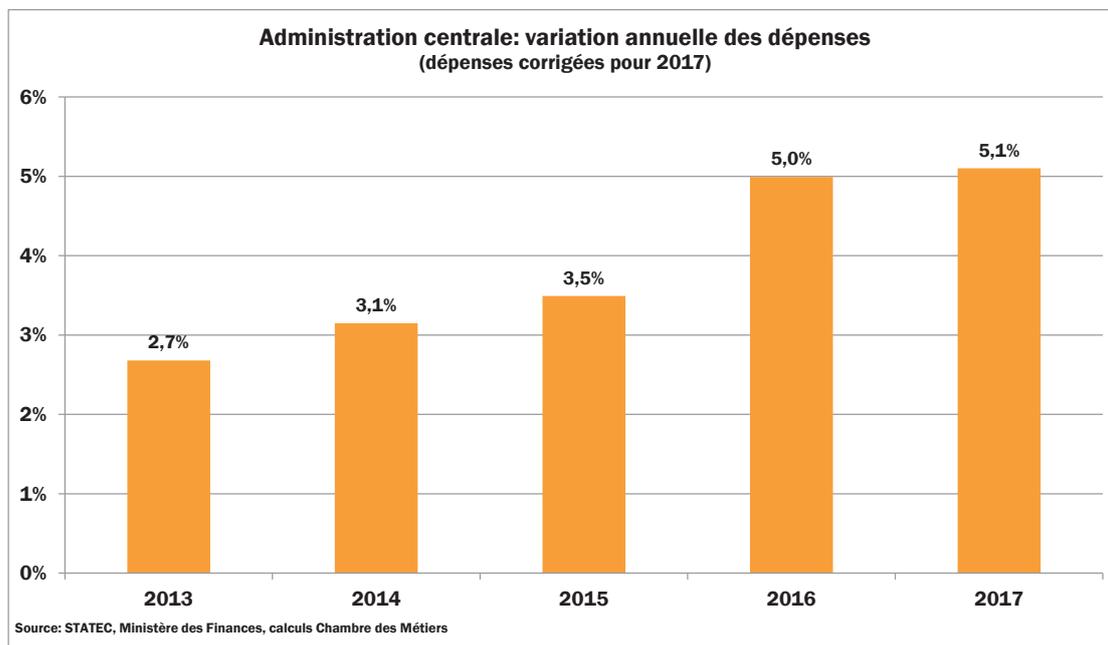
Unité: mio €

Impact estimé en ...	2015			2016			2017			2018			Effet total 2015-2018		
	Dépenses	Recettes	Total	Dépenses	Recettes	Total	Dépenses	Recettes	Total	Dépenses	Recettes	Total	Dépenses	Recettes	Total
oct-14	192	369	<b>561</b>	369	499	<b>868</b>	452	525	<b>976</b>	510	552	<b>1.061</b>	1.522	1.944	<b>3.466</b>
août-16	183	290	<b>473</b>	227	403	<b>630</b>	265	332	<b>597</b>	369	335	<b>704</b>	1.044	1.360	<b>2.404</b>
différence (mio €)	-9	-79	<b>-88</b>	-142	-96	<b>-238</b>	-187	-193	<b>-379</b>	-141	-217	<b>-357</b>	-478	-584	<b>-1.062</b>
taux de réalisation	95%	79%	<b>84%</b>	61%	81%	<b>73%</b>	59%	63%	<b>61%</b>	72%	61%	<b>66%</b>	69%	70%	<b>69%</b>

Source: Projet de budget 2010, Budget pluriannuel 2017-2020; calculs Chambre des Métiers

Deuxièmement, le Gouvernement projette de mettre en vigueur en 2017 une réforme fiscale qui peut être qualifiée de généreuse et dont l'incidence sur les finances publiques est évaluée à 373 millions d'euros pour cet exercice. Il faut mentionner que parmi les mesures y prévues, l'une d'entre elles abolit l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire introduit par le ZP, ce qui générera à terme une „perte“ de 100 millions d'euros par an. A travers la réforme fiscale, les recettes vont donc enregistrer des moins-values importantes, et ce dans un contexte où les dépenses augmentent nettement plus vite qu'au début de la législature.

C'est ainsi que la hausse des dépenses constitue un troisième élément expliquant l'amplification du déficit.

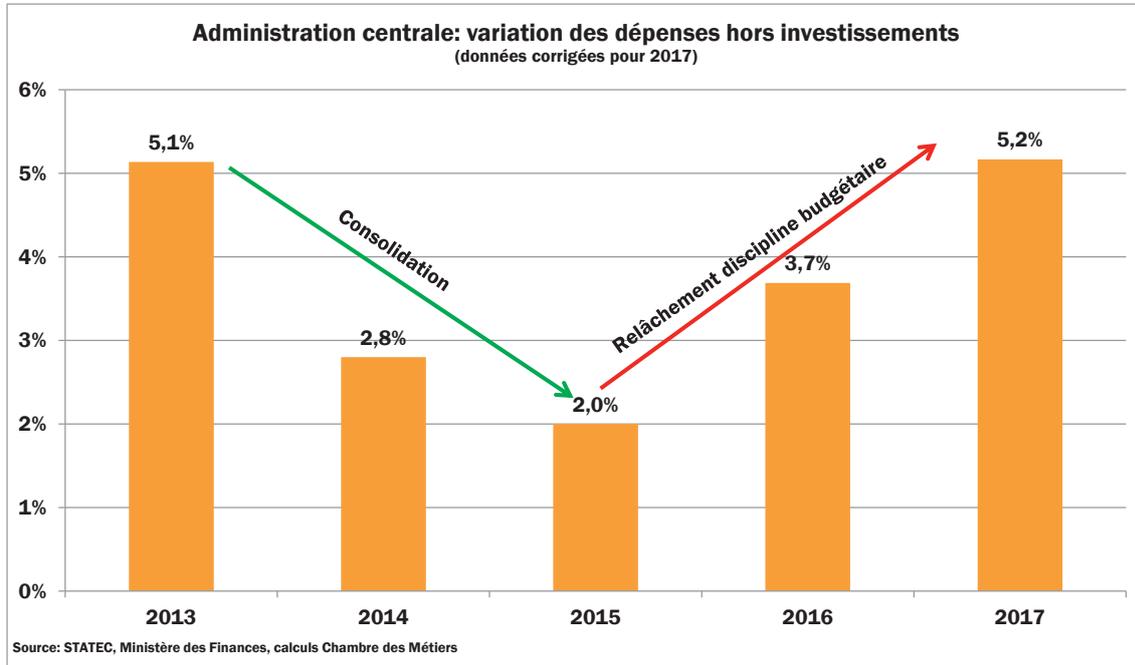


Source: STATEC, Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

Afin de réaliser une présentation objective, il faut relever que l'augmentation de 8,8% en 2017 est biaisée par un élément exceptionnel, en ce sens que ce taux de croissance est „gonflé“ par le fait qu'une partie importante de l'impôt commercial communal transitera à partir de 2017 à travers l'Administration centrale. En faisant abstraction de cet effet exceptionnel, la croissance des dépenses se situerait à +5,1%.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Budget pluriannuel 2017-2020; p. 18

Or, même en corrigeant les données relatives à 2017 de ce biais, l'analyse des taux de progression des dépenses publiques sur le passé récent montre des signes manifestes de relâchement de la discipline budgétaire. Ainsi, les dépenses progressent dans une fourchette de 2,7% à 3,5% entre 2013 et 2015 pour atteindre des taux de respectivement 5,0% et 5,1% en 2016 et 2017.



Source: STATEC, Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

De son côté, le Gouvernement met en exergue le niveau élevé des investissements publics pour justifier la forte augmentation des dépenses. Or, les analyses de la Chambre des Métiers montrent que, même en retranchant du total des dépenses de l'Administration centrale, la „formation de capital“, qui correspond aux investissements directs de l'Etat, et les „transferts en capital à payer“ – désignés „investissements indirects“ par le projet de budget – la progression des dépenses hors investissements demeure en 2017, avec 5,2% beaucoup plus élevée que sur les exercices 2014 et 2015 (+2,8% et +2,0%).

La Chambre des Métiers passera ci-après en revue les grands blocs de dépenses de l'Etat central.

### **1.1.1. Les dépenses de fonctionnement: des doutes sur le réalisme de la progression prévue pour 2017**

Les dépenses de fonctionnement sont les frais que l'Etat encourt pour assurer son propre fonctionnement. Dans le budget de l'Etat, quatre catégories de dépenses peuvent être classées sous cette rubrique, à savoir:

- les „dépenses non ventilées“,
- les „salaires et charges sociales“,
- l'„achat de biens non durables et de services“,
- la „réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur“.

Loin de représenter un poste budgétaire anodin, les dépenses de fonctionnement devraient se monter à près de 3 milliards d'euros en 2017.

*Dépenses de fonctionnement de l'Etat central (optique nationale)*

Unité: mio €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dépenses non ventilées	42	42	49	49	52	52	52	52
salaires et charges sociales	1.893	1.974	2.075	2.169	2.251	2.355	2.464	2.507
achat de biens non durables et de services	376	378	433	381	371	393	411	414
répar. et entretien d'ouvrages de génie civil n'augm. pas la valeur	24	23	23	24	20	21	23	24
<b>Total „dépenses de fonctionnement“</b>	<b>2.335</b>	<b>2.418</b>	<b>2.580</b>	<b>2.623</b>	<b>2.694</b>	<b>2.821</b>	<b>2.950</b>	<b>2.998</b>
<b>Variation annuelle (mio €)</b>		<b>83</b>	<b>162</b>	<b>43</b>	<b>71</b>	<b>127</b>	<b>129</b>	<b>48</b>
<b>Variation annuelle (en %)</b>		<b>3,5%</b>	<b>6,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,6%</b>	<b>1,6%</b>

Source: Projets de budget; calculs Chantre des Métiers

Comme le montre le tableau ci-avant, ces frais augmentaient de respectivement 1,7% et 2,7% sur les exercices 2013 et 2014. Par contre, les données relatives à 2015 et 2016 affichent des progressions très significatives de ces dépenses, les taux de croissance étant légèrement inférieurs à 5%.

En revanche, en 2017, les dépenses de fonctionnement n'augmenteraient selon les prévisions, que de 1,6%. Cette hausse semble peu élevée aux yeux de la Chambre des Métiers, compte tenu de l'échéance probable d'une tranche indiciaire à la fin de l'année 2016 qui augmentera mécaniquement les dépenses de personnel de 2,5% mais aussi eu égard aux intentions du Gouvernement d'embaucher plus de 1.000 agents supplémentaires en 2017.<sup>2</sup> La Chambre des Métiers estime que ces recrutements pourraient générer des frais additionnels de l'ordre de 70 millions d'euros.<sup>3</sup>

**1.1.2. Le budget social: la nécessité de réformes structurelles**

Pour estimer le „budget social“, la Chambre des Métiers a agrégé les catégories de dépenses suivantes:

- les „transferts de revenus aux ménages“ qui comprennent principalement les dépenses opérées dans les domaines suivants:
  - ◆ famille: RMG, allocation de vie chère
  - ◆ logement: aides individuelles au logement
- les „transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale“ dont les dépenses essentielles sont les suivantes:
  - ◆ sécurité sociale: participation de l'Etat aux régimes d'assurance pension, assurance maladie, assurance dépendance, etc.
  - ◆ famille: allocations familiales, boni pour enfant, etc.
- les „transferts de capitaux aux ménages“ comprennent notamment les dépenses suivantes:
  - ◆ logement: aides individuelles au logement
  - ◆ développement durable: aides pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, les énergies renouvelables, etc.

<sup>2</sup> Discours du Ministre des Finances lors de la présentation du projet de budget le 12 octobre 2016; p. 24

<sup>3</sup> 1.000 emplois x salaire médian de 68.583 € dans l'Administration publique (Rapport travail et cohésion sociale; Cahier économique n° 121; p. 76; STATEC)

*Budget social de l'Etat central (optique nationale)*

Unité: rnio €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
transferts de revenus aux ménages	369	416	465	495	516	486	523	551
transferts de revenus aux admin. de sécurité sociale	3.369	3.391	3.587	3.741	3.892	3.994	4.070	4.226
transferts de capitaux aux ménages	28	30	36	44	35	49	37	41
<b>Total „budget social“</b>	<b>3.766</b>	<b>3.837</b>	<b>4.088</b>	<b>4.280</b>	<b>4.442</b>	<b>4.528</b>	<b>4.629</b>	<b>4.818</b>
<b>Variation annuelle (mio €)</b>		<b>71</b>	<b>251</b>	<b>192</b>	<b>163</b>	<b>86</b>	<b>101</b>	<b>189</b>
<b>Variation annuelle (en %)</b>		<b>1,9%</b>	<b>6,5%</b>	<b>4,7%</b>	<b>3,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,2%</b>	<b>4,1%</b>

Source: Projets de budget; calculs Chambre des Métiers

Entre 2012 et 2014, le budget social augmente fortement, mais avec des variations annuelles qui perdent en intensité pour glisser de 6,5% à 3,8%. Les hausses sont essentiellement imputables à la progression prononcée des transferts aux Administrations de la sécurité sociale. Sur les deux années subséquentes, il enregistre par contre des augmentations plus modérées se situant autour des 2%. En revanche, en 2017, le budget social devrait croître de 4,1%.

La part du lion du budget social est imputable aux transferts de l'Etat à la sécurité sociale du fait que celui-ci prend en charge une partie des cotisations sociales. De ce fait, l'évolution du poste est liée à l'évolution de l'emploi et des revenus.

Dans une perspective de long terme, le vieillissement de la population va entraîner un accroissement progressif des dépenses, notamment au titre de l'assurance pension. Une pression croissante s'exercera sur le régime puisque le niveau de recettes de la sécurité sociale sera à terme insuffisant pour financer l'ensemble des promesses de retraite, ce d'autant plus que les réserves accumulées par le passé se rétréciront au fil du temps.

De ce fait, la Chambre des Métiers estime qu'il est indispensable d'entamer des réformes structurelles dans ce domaine, la réforme des pensions de 2012 ne suffisant pas à garantir la pérennité du système.

Cette thématique sera abordée plus en détail dans le chapitre 1.2.

### **1.1.3. Investissements: une hausse des dépenses pour essayer de rattraper le retard**

Le projet de budget opère traditionnellement une distinction entre investissements directs et indirects.

#### *Investissements publics*

Unité: mio euros

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investissements directs	1.183	1.021	1.060	1.385	1.467	1.542	1.560	1.505	1.394
Investissements indirects	708	622	584	596	792	826	899	970	962
Total	1.890	1.643	1.643	1.981	2.259	2.368	2.458	2.475	2.356
Variation annuelle		-13,1%	0,0%	20,5%	14,0%	4,9%	3,8%	0,7%	-4,8%

Source: Projets de budget 2016 et 2017; calculs Chambre des Métiers

Les investissements directs sont ceux „qui sont directement exécutés par l'Administration centrale (budget proprement dit, fonds spéciaux, établissements publics) pour son propre compte.“

Par contre, les investissements indirects sont définis comme „les multiples interventions qui sont appuyées par l'Etat par le biais du versement de subventions en capital en vue de favoriser la réalisation de projets d'investissements par d'autres collectivités publiques ou par le secteur privé.“

*Dépenses des fonds d'investissements publics*

Unité: mio €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation
monuments historiques	17	12	7	8	8	8	0
investissements publics administratifs	172	82	71	64	71	85	13
investissements publics scolaires	64	49	92	70	70	76	6
investissements publics sanitaires et sociaux	8	3	3	2	15	28	13
fonds des routes	175	186	172	184	233	247	13
gestion de l'eau	59	74	69	80	103	92	-11
équipement sportif national	23	12	19	25	43	46	2
investissements sociofamiliaux	74	72	22	16	24	45	21
investissements hospitaliers	34	37	28	31	39	21	-18
protection de l'environnement	20	19	26	18	26	26	0
rail	307	299	350	462	519	532	13
entretien et rénovation	57	57	60	60	60	56	-3
infrastrct. des établ. d'enseign. privé et des infrastrct. sociofam. dépendant du MENEJ	-	23	27	39	75	75	0
total général	1.009	925	947	1.061	1.286	1.336	50
variation en %		-8,4%	2,4%	12,1%	21,2%	3,9%	

Source: Projets de budget des exercices 2015, 2016 et 2017

D'après les données à disposition de la Chambre des Métiers, le volume total des dépenses des fonds d'investissements publics devrait s'établir à 1,286 milliard d'euros en 2016, pour augmenter de 50 millions d'euros en 2017, ce qui porte leur niveau à un montant de 1,336 milliard.

La Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir favorablement la politique du Gouvernement consistant à maintenir un niveau élevé d'investissements publics, en ce que ces dépenses constituent un investissement dans l'avenir du pays. Or, face à des ressources budgétaires limitées, et dans la mesure où tous les types d'investissements n'ont pas des répercussions identiques ou similaires sur l'économie, une priorisation de ces dépenses s'impose.

Il ressort du tableau reproduit ci-avant que l'accent est avant tout mis sur la mobilité. En effet les dépenses opérées par le „fonds des routes“ et le „fonds du rail“ représentent à eux seules 58% des investissements à réaliser par l'ensemble des fonds mentionnés. A relever aussi que les dépenses des deux fonds sont appelées à augmenter de 13 millions d'euros.

La Chambre des Métiers accueille très favorablement ces investissements qui devraient éviter l'asphyxie à terme des infrastructures de transport saturées aux heures de pointe, alors que la forte croissance économique, si elle devait se matérialiser, augmentera davantage la pression sur ces mêmes infrastructures, de sorte que la mobilité constituera un des principaux défis du pays.

Un autre type d'investissements suit une progression prononcée au fil des années et le volume de ses dépenses laisse faire figurer le „fonds de gestion de l'eau“ en 3e position des dépenses les plus importantes. La Chambre des Métiers ne peut que saluer cette politique, alors que le Luxembourg a pris un retard excessif dans la mise en conformité par rapport aux exigences communautaires en matière de traitement des eaux usées, à tel point qu'il s'est exposé au paiement de pénalités. Il faut préciser qu'une partie importante des dépenses sera consacrée aux stations d'épuration du pays.

Se pose également la question de savoir si l'ensemble des investissements prévus sera effectivement réalisé. Néanmoins, il est en l'espèce permis d'être optimistes, dans la mesure où, en analysant les données pour l'exercice 2015, la Chambre des Métiers se rend compte que le taux de réalisation est, avec un taux de 94%, estimé très satisfaisant et entend féliciter le Gouvernement pour ce résultat.

Or, pour la sous-catégorie des investissements dans le bâtiment ce taux n'atteint que 75%. En d'autres termes, un quart du volume prévu n'a en fin de compte pas été réalisé.

*Investissements publics en 2015: comparaison entre  
les dépenses prévues et réalisées*

Unité: mio euros

	<i>Dépenses prévues</i> (1)	<i>Dépenses réalisées</i> (2)	<i>Variation prévu-réalisé</i> (3)=(2)-(1)	<i>Taux de réalisation</i> (4)=[(2):(1)]X100
<b>Investissements – bâtiment</b>				
Fonds monuments historiques	10	8	-2	77%
Fonds gestion de l'eau	92	80	-12	87%
Fonds équipement sportif national	33	25	-8	75%
Fonds investissements sociofamiliaux	48	16	-32	32%
Fonds invest. publics sanitaires et sociaux	20	2	-18	10%
Fonds investissements hospitaliers	59	31	-27	54%
Fonds investissements publics administratifs	72	64	-8	89%
Fonds investissements publics scolaires	87	70	-16	81%
Fonds entretien et rénovation	56	60	4	107%
Construction de bâtiments	7	5	-2	70%
<b>Total des investissements en bâtiment</b>	<b>485</b>	<b>363</b>	<b>-123</b>	<b>75%</b>
<b>Investissements – génie civil</b>				
Fonds des routes	209	184	-25	88%
Fonds du rail	346	462	117	134%
Réalisation d'ouvrages de génie civil	51	14	-37	28%
<b>Total des investissements en génie civil</b>	<b>606</b>	<b>660</b>	<b>54</b>	<b>109%</b>
<b>TOTAL GENERAL (bâtiment et génie civil)</b>	<b>1.091</b>	<b>1.023</b>	<b>-69</b>	<b>94%</b>

Source: Ministère des Finances; calculs Chambre des Métiers

Le taux de réalisation est particulièrement élevé pour les projets du „fonds du rail“, du „fonds d'entretien et de rénovation“, de même que du „fonds des investissements publics administratifs“ dont les dépenses effectives dépassent les prévisions.

En général, la Chambre des Métiers doit reconnaître que la politique d'investissement menée par les gouvernements successifs au cours des dernières décennies était ambitieuse. Toutefois, cette continuité dans les dépenses en capital n'est pas le fruit du hasard; elle n'est pas – contrairement à certaines idées reçues – un „luxe“ que le pays s'offre, mais au contraire une nécessité absolue.

La hausse progressive des investissements publics découle de la forte croissance économique qui caractérise le pays depuis une longue période, qui a apporté au Luxembourg un niveau de vie élevé, mais dont la contrepartie s'articule en des besoins accrus en infrastructures, dus à l'augmentation de la population et de l'emploi. Il s'agit notamment d'infrastructures de transport, de logements, d'établissements scolaires et d'établissements hospitaliers.

C'est ici que se situe le revers d'une croissance économique extensive, ne reposant pas sur des innovations majeures ou des gains de productivité significatifs: les axes routiers principaux sont engorgés pendant les heures de pointe, une offre de logements qui peine à suivre la demande conduit à des prix qu'une tranche croissante des ménages ne peut plus se payer, l'offre d'infrastructures d'accueil pour enfants a des difficultés à satisfaire une demande croissante.

En fait, le pays, et notamment ses infrastructures, „court“ toujours derrière l'évolution économique.

De ce point de vue, il est pour la Chambre des Métiers incompréhensible que le Gouvernement prévoie une baisse des investissements directs de l'Etat<sup>4</sup> entre 2018 et 2020. En effet, sur cette période, ces dépenses diminueront de 1.560 à 1.394 millions d'euros, soit un recul de 11%.

<sup>4</sup> Il s'agit de la „formation de capital“.

A côté de ces investissements matériels, il ne faut pas oublier les autres coûts résultant d'une hausse forte et continue du PIB. A titre d'illustration, on peut relever que le besoin en enseignants à tous les niveaux d'éducation augmente dans la mesure où la population s'accroît.

Toutes ces considérations ne font que confirmer la conviction de la Chambre des Métiers de la nécessité de transformer notre modèle économique pour passer à terme d'une croissance extensive vers une croissance plus durable.

## **1.2. Sécurité sociale: un excédent important qui masque une bombe à retardement**

Selon le projet de budget pluriannuel, le solde de la sécurité sociale s'accroîtra de 849 à 883 millions d'euros entre 2016 et 2017.

A première vue, cette évolution paraît très satisfaisante. Or, il faut se méfier des apparences, alors que les plantureux excédents s'expliquent par une progression des recettes qui demeure à l'heure actuelle plus dynamique que celle des dépenses. A souligner que la hausse des recettes est liée à l'augmentation importante de l'emploi qui génère un volume significatif de cotisations sociales supplémentaires. Toutefois, ceci augmente mécaniquement les transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale du fait que l'Etat prend en charge une part de ces cotisations. Parallèlement à la progression de l'emploi, le volume des promesses de pension s'accroît aussi.

Si, à court et moyen terme, le système semble financièrement sain, il en va tout autrement lorsqu'on se place dans une perspective de long terme. A politique inchangée, le régime n'est viable que si l'économie génère une croissance importante, quasiment ad aeternam, pour qu'un nombre toujours plus élevé de travailleurs verse un niveau de cotisations sociales capable de couvrir les dépenses croissantes induites par des retraités dont le nombre croîtra inlassablement sous l'effet du vieillissement de la population.

Or, la Chambre des Métiers doute tout d'abord que le maintien de fortes et constantes hausses du PIB à long terme soit réaliste. D'un autre côté, si la croissance demeurerait très vigoureuse sur une longue période, ceci poserait d'autres défis, notamment en relation avec la disponibilité de la main-d'œuvre et les besoins en infrastructures.

Au regard de ces scénarii aux répercussions défavorables à différents niveaux, la Chambre des Métiers est d'avis qu'un changement du modèle économique du pays devient incontournable.

Ainsi, dans la dernière actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020, les auteurs mettent clairement en exergue les différences entre les projections de 2015 par rapport à celles de 2012:

*„Pour le long terme, les projections 2015 telles que retenues par la Commission européenne se sont appuyées sur un scénario macroéconomique plus optimiste pour le Luxembourg, y incluse une augmentation significative de la croissance de l'emploi et donc de la croissance potentielle. De ce fait, les dépenses de pensions ont été revues à la baisse (effet dénominateur) de quelque 5 points de pourcents du PIB à l'horizon 2060 (de 18,6% pour les projections 2012 à 13,4% pour les projections 2015).“<sup>5</sup>*

Or, les auteurs de ce document sont bien conscients du „pari“ sur l'avenir que représentent ces projections, comme il transparaît clairement à travers le passage suivant:

*„Vu l'incertitude qui caractérise une projection à long-terme et vu l'inertie des dépenses liées au vieillissement et leur impact important sur les dépenses publiques, la conception de la stratégie des finances publiques à long terme doit s'effectuer avec un certain recul par rapport à l'amélioration de la situation que traduisent les nouvelles projections.“*

En outre, et la Chambre des Métiers ne s'est lassée de le répéter au cours des dernières années, une réforme (supplémentaire) du régime de pension s'impose. Cette nécessité est également mise en exergue par des experts en la matière:

<sup>5</sup> 17e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020; p. 30

*„Souguer wa mer elo nach 10 Joer eng gutt Croissance d'Emploi hätten, da reportéiere mer de Problem awer nëmmen ëm 10 Joer, well dass mer éiweg eng héich Croissance d'Emploi hunn, kann ech mer net virstellen.*

*Deene ville Leit, déi hei op Lëtzebuerg kommen, verspriche mer dat Duebelt, vun deem wat mer anzéien ... dat kann à la longue ni gutt ausgoen!“<sup>6</sup>*

### **1.3. Le Gouvernement est-il en phase avec ses principes en matière de finances publiques?**

Dans le domaine des finances publiques, le Gouvernement s'est fixé une série d'objectifs, notamment dans le programme gouvernemental, qui a été présenté le 10 décembre 2013 à la Chambre des Députés.

De ce point de vue, il est intéressant d'analyser s'il respecte les principes qu'il s'est fixés.

Le principal objectif est celui de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique.

Si ce but n'est pas autrement précisé, le rétablissement de l'équilibre ne peut guère concerner le solde de l'Administration publique, qui présente depuis 2011 un excédent. Ainsi, l'objectif ne peut viser que la situation financière de l'Administration centrale qui accusait en 2012 un déficit de quelque 900 millions d'euros.

Grâce aux mesures de consolidation mises en oeuvre par le Gouvernement actuel et celui qui l'a précédé, de même qu'à une situation économique favorable, le besoin de financement a pu être réduit à 408 millions en 2016. Une politique à laquelle la Chambre des Métiers peut souscrire entièrement.

Or, comme il a été précisé ci-avant, l'implémentation partielle du „Zukunftspak“, la mise en oeuvre de la réforme fiscale et l'évolution générale des dépenses publiques feront que le Gouvernement s'éloignera de nouveau du rétablissement de l'équilibre au niveau de l'Administration centrale. Rappelons que le déficit devrait atteindre 983 millions d'euros en 2017, dépassant dès lors celui des années de crise 2009 et 2010.

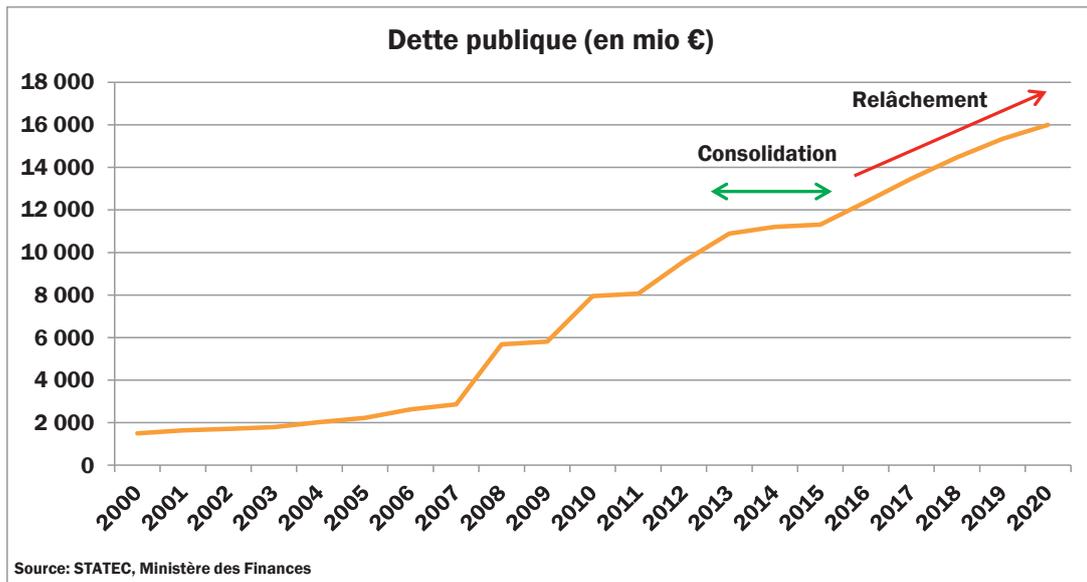
Qui plus est, le besoin de financement se monte à près d'un milliard d'euros, alors même que la croissance devrait, d'après le Gouvernement, s'établir à 4,6%; soit à un taux qui excède largement la moyenne de long terme de 3,7%<sup>7</sup>.

En ce qui concerne le but consistant à renverser la tendance à la hausse de la dette publique, la question de savoir s'il est atteint ou non dépend du paramètre utilisé pour vérifier le respect de ce principe.

Si l'on considère la dette publique en chiffres absolus, l'objectif susmentionné n'est manifestement pas atteint. Au contraire, la dette s'est accrue depuis 2013 et continuera à augmenter, selon les données du Ministère du Finances, jusqu'à la fin de la législature. Elle devrait monter de 10,9 milliards en 2013 à 14,5 milliards en 2018. De surcroît, la hausse „modérée“ de 2015 qui s'établit à 0,9%, cède la place à des progressions de 9,4% et 8,8% sur les exercices 2016 et 2017.

6 Interview de RTL Radio avec Monsieur Robert Kieffer, Président de la Caisse Nationale d'Assurance Pension (17/5/2016); <http://www.rtl.lu/letzebuerg/909805.html>

7 Il s'agit de la croissance économique moyenne sur la période 1990-2015.



En prenant comme étalon de mesure le ratio de la dette publique par rapport au PIB, le résultat est plus nuancé en raison de la forte croissance économique qu'il prend en compte. Ainsi, entre 2013 et 2015 ce ratio baisse progressivement de 23,5% à 22,1%. A la fin de l'exercice 2016, la dette brute de l'Administration publique se chiffrera prévisiblement à 23,2% du PIB et à 23,6% en 2017. En d'autres termes, elle augmentera de nouveau, de sorte que la Chambre des Métiers doit constater que le Gouvernement ne parvient pas en 2017 à renverser la tendance à l'accroissement du ratio de la dette par rapport au PIB.

La hausse de la dette est le corollaire de l'augmentation du déficit de l'Administration centrale qui ne peut être financé par les excédents générés par la sécurité sociale.

Par contre, le Gouvernement respecte un autre objectif qu'il s'est fixé en relation avec la dette publique, qui est de maîtriser son évolution afin de pouvoir maintenir son niveau en dessous de la limite de 30% du PIB. Au regard des données disponibles ce but est atteint et le sera, au vu des prévisions, jusqu'à la fin de la présente législature.

Finalement, le Gouvernement s'est engagé pour assurer que d'ici la fin de la période législative, le solde structurel de l'Administration publique atteigne l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

En comparant l'évolution de ce solde au nouvel OMT de -0,5%, l'objectif assigné est effectivement atteint. Or, la Chambre des Métiers regrette que le respect de l'OMT sur les exercices 2017-2019 soit rendu possible par l'abaissement de celui-ci de +0,5% à -0,5%. En effet, si l'objectif budgétaire à moyen terme était resté inchangé à +0,5%, il ne serait, d'après les données du Ministère des Finances, pas atteint en 2018 et en 2019, exercices pour lesquels le solde structurel s'établirait à +0,2%.

En prenant en compte toutes ces analyses, la Chambre des Métiers se montre inquiète sur deux points.

L'OMT de -0,5% repose sur un scénario qui part de l'hypothèse d'une croissance économique forte et continue, de même que d'une augmentation de l'emploi allant dans le même sens, et ce sur une période très longue.

#### *Projections de la population et de l'emploi*

	<i>Variation</i>			
	<i>2015</i>	<i>2060</i>	<i>chiffres abs.</i>	<i>en %</i>
Population	569.558	1.143.709	574.151	101%
Emploi (15-64 ans)	273.682	490.678	216.996	79%

Source: 2015 Ageing report; calculs Chambre des Métiers

D'après les prévisions, la population doublerait entre 2015 et 2060 pour atteindre plus de 1,1 million d'habitants, tandis que l'emploi progresserait de 79% pour se situer à 491.000 unités en fin de période.

En inférant à partir des données relatives au PIB en volume atteint à certaines dates-clé, la croissance économique annuelle moyenne, la Chambre des Métiers constate que celle-ci devrait avoisiner les 3% sur la période 2020-2040.

Dans ce contexte, il faut tout d'abord remarquer que les projections économiques sous-jacentes paraissent très optimistes. Par ailleurs, le scénario envisagé semble se fonder sur une croissance extensive, la forte croissance du PIB nécessitant un nombre très important de travailleurs résidents et frontaliers, source d'énormes pressions (supplémentaires) sur les infrastructures.

Pour la Chambre des Métiers il aurait été plus prudent de maintenir l'ancien OMT de +0,5%.

Par ailleurs, le niveau de la dette publique rapporté au PIB semble peu élevé, surtout si l'on prend comme référence le seuil de 60%. A ce niveau deux observations s'imposent.

Premièrement, un facteur important expliquant pourquoi le ratio mentionné ci-avant se tient à un niveau bas réside dans la forte croissance économique que connaît le pays. Or, un retournement de la situation conjoncturelle, voire une récession, risquerait d'augmenter la dette publique en chiffres absolus de manière significative, ce qui en combinaison avec une hausse peu élevée, ou une baisse du PIB, ferait monter le ratio dette/PIB très fortement.

Deuxièmement, le seuil d'une dette de 60% ne devrait pas servir de valeur de référence au Luxembourg, qui aurait beaucoup plus de difficultés que les grands pays de la zone euro à renverser cette situation. En effet, le Grand-Duché, en tant que petite économie dépendant fortement de l'exportation de biens et de services, est beaucoup plus vulnérable aux chocs économiques externes, et ce d'autant plus que sa prospérité dépend dans une large mesure d'un secteur économique spécifique.

Un niveau de dette publique élevé, même s'il est inférieur au seuil de 60%, ne serait guère de nature à inspirer confiance aux investisseurs étrangers pour s'implanter au Luxembourg.

#### **1.4. Analyse des accents politiques du projet de budget pour 2017<sup>8</sup>**

Dans ce chapitre la Chambre des Métiers commentera les accents retenus par le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017, tels que relevés dans la partie introductive.

Elle constate cependant d'emblée que, mise à la part la réforme fiscale, le projet sous avis ne renferme pas d'accent fondamentalement nouveau par rapport aux exercices précédents. Les priorités sont effet largement identiques, même si la plupart de celles-ci connaissent des progressions plus ou moins fortes de leurs crédits.

##### **1.4.1. Réforme fiscale**

La réforme fiscale constitue, aux yeux de la Chambre des Métiers, le principal accent politique du projet de budget pour 2017.

D'après celui-ci, l'impact progressif à partir de 2017 de la réforme serait le suivant:

- 2017                                    373 millions €
- 2018                                    503 millions €
- 2019                                    524 millions €
- 2020                                    524 millions €.

Selon la Chambre des Métiers, la réforme fiscale projetée comporte des éléments favorables pour l'Artisanat, en ce qu'elle stimule le pouvoir d'achat de ses clients, allège la charge fiscale des PME artisanales et devrait faciliter la transmission des entreprises. Dans une perspective globale, cependant, les mesures sont insuffisantes pour attirer des investisseurs étrangers, alors que les finances publiques, la viabilité de notre modèle social et l'activité de l'Artisanat dépendent en grande partie du développement de la place financière.

<sup>8</sup> Il s'agit des accents présentés au projet de budget pour 2017 aux pages 29 et suivantes. La Chambre des Métiers a repris les libellés des accents y énumérés.

L'un des principaux objectifs de la réforme est d'atténuer la charge fiscale afin d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes et moyens. C'est ainsi que le barème d'imposition est adapté en vue d'atténuer la progressivité de l'impôt.

En principe, la Chambre des Métiers peut souscrire à cet objectif, alors que l'activité de l'Artisanat dépend, dans une large mesure, de la demande des particuliers. Si la réforme améliore leur pouvoir d'achat, ceci devrait donc stimuler la marche des affaires des entreprises artisanales.

Néanmoins, la relation entre ces deux paramètres est loin d'être mécanique, puisque l'effet de la réduction de la charge fiscale des ménages sur l'activité économique dépend également de leur propension à épargner. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que la politique de stimulation du pouvoir d'achat a des limites dans un pays de la taille du Luxembourg, et ce, en raison des effets de „fuite“.

Malgré ces limites cependant, la diminution de l'impôt à charge des ménages devrait avoir un impact global positif sur l'Artisanat, ce dont la Chambre des Métiers se félicite.

Concernant le volet de la compétitivité, la Chambre des Métiers accueille favorablement la baisse de la charge fiscale des entreprises artisanales qui touche tant celles tombant sous le champ d'application de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (p. ex. les entreprises individuelles) que celles imposables au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités. Pour ce qui est de cette dernière catégorie, la réforme est avant tout favorable pour les PME réalisant des revenus „modestes“.

La moindre imposition des bénéficiaires confèrera aux entreprises plus de moyens propres qu'elles pourront utiliser afin de les investir pour maintenir, voire renforcer leur compétitivité.

Dans ce même contexte, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'adaptation des taux de la bonification d'impôt pour investissements, en ce qu'elle devrait également inciter les chefs d'entreprises à investir.

En ce qui concerne la transmission d'une entreprise individuelle, la Chambre des Métiers se réjouit de ce que la réforme fiscale tend à lever un obstacle à la reprise d'une entreprise, en ce sens que le repreneur potentiel se trouve très souvent dans l'impossibilité de lever des fonds suffisants pour acquérir également l'immeuble d'exploitation et que le cédant qui voudrait conserver la propriété de celui-ci est fiscalement „pénalisé“. Cette situation mène à des blocages que l'immunisation projetée des plus-values sur les immeubles permet d'éviter.

Au niveau de l'accès au logement, la Chambre des Métiers approuve avant tout la moindre imposition temporaire des plus-values sur la cession d'immeubles qui devrait accroître l'offre de logements. Si elle peut également approuver les autres mesures, elle estime cependant plus efficace les instruments visant à augmenter l'offre de logements que ceux ayant pour objectif de „subventionner“ la demande.

Sur le plan de l'imposition des voitures de service, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver l'introduction de taux qui sont fonction de critères écologiques, et ce, en vue d'encourager l'acquisition de véhicules plus respectueux de l'environnement.

Même s'il existe, aux yeux de la Chambre des Métiers, des instruments plus efficaces et plus „sociaux“ que l'„abattement pour mobilité durable“ à introduire – en l'occurrence l'attribution d'une prime pour les particuliers se décidant pour l'acquisition d'une voiture peu polluante –, elle est en mesure de l'approuver.

L'augmentation de la valeur maximale des chèques repas pouvant être accordés en exonération d'impôts devrait par ailleurs donner un coup de pouce au secteur de l'Horeca et des entreprises artisanales de l'„alimentation“.

A relever que la réforme fiscale se distingue par une certaine sélectivité sociale en liant l'octroi et le montant des crédits d'impôt au revenu des contribuables.

Cependant, les mesures fiscales prévues au niveau des personnes physiques risquent d'avoir un effet défavorable sur les finances publiques de par leur ampleur et à cause des phénomènes de fuite de pouvoir d'achat. Sur ce plan, la Chambre des Métiers s'était attendue à une réforme générant un moindre déchet fiscal, alors que dans une première phase, les responsables politiques annonçaient une réforme fiscale neutre du point de vue des finances publiques.

Par ailleurs, le budget de l'Etat central présente d'ores et déjà, et malgré une conjoncture très favorable, un déficit, ce qui signifie implicitement que les mesures sont financées à travers la dette publique.

D'un point de vue économique, la Chambre des Métiers regrette que le Gouvernement mène une politique pro-cyclique. En phase de croissance économique élevée, l'Etat diminue la charge fiscale. La réforme risque donc de lui enlever un levier d'action important pour soutenir l'économie lors d'un

cycle économique bas. Il faut garder à l'esprit que tôt ou tard la croissance économique faiblira, ce qui détériorera inéluctablement l'état des finances publiques.

Par ailleurs, si les mesures fiscales annoncées au niveau des personnes morales sont favorables pour l'Artisanat, elles risquent d'être inefficaces pour garder le Luxembourg suffisamment attractif aux yeux des investisseurs étrangers, surtout dans la mesure où un certain nombre d'Etats européens ont annoncé une baisse du taux d'imposition nominal des entreprises, même si beaucoup envisagent parallèlement un élargissement de l'assiette imposable.

Or, l'évolution des finances publiques et la pérennité d'un modèle social généreux, tout comme le développement de l'Artisanat, dépendent en grande partie de la prospérité du secteur financier. Selon la Chambre des Métiers, il est par conséquent primordial que, dans l'intérêt du pays, la place financière soit compétitive, non seulement sur le plan des compétences de ses dirigeants et de leur personnel, mais également au niveau fiscal.

Finalement, la Chambre des Métiers ne saurait souscrire au principe d'après lequel les administrateurs et gérants puissent être poursuivis sans qu'une faute personnelle ne puisse leur être reprochée, simplement parce qu'ils n'auraient pas personnellement vérifié la conformité des déclarations fiscales, qu'ils ne se seraient pas personnellement occupés de la suffisance des liquidités ou qu'ils n'auraient pas veillé à ce que le paiement soit effectivement réalisé.

La notion de responsabilité des dirigeants devrait toujours être liée à un comportement fautif, faute de quoi elle contribuerait à décourager sensiblement l'esprit d'entrepreneuriat au Luxembourg.

Dans le cadre des réflexions actuellement menées, la Chambre des Métiers invite également le Gouvernement à introduire d'autres mesures ponctuelles, absentes de la présente réforme, notamment l'instauration d'une réserve immunisée d'impôts pour investissements et d'un amortissement accéléré pour la rénovation énergétique.

#### **1.4.2. Renforcement des structures économiques**

Un des objectifs du Gouvernement est la diversification économique.

Ainsi, le projet de budget cite la mise en place du guichet unique pour le secteur de la logistique („Single Window for Logistics“) qui doit permettre aux acteurs économiques d'accomplir l'ensemble des formalités à travers le même chemin dématérialisé d'échange d'informations (1,25 mio d'euros).

Au niveau des classes moyennes, le PAKT Pro Commerce“ aura pour but de soutenir et de renforcer le commerce de détail luxembourgeois (750.000 euros).

Le budget en faveur de la promotion touristique sera augmenté de 167.500 euros.

Par ailleurs, le projet de budget cite la création d'un guichet unique ou „convention bureau“ pour l'organisation de congrès (105.000 euros).

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir l'effort de diversification du Gouvernement du fait que l'économie est toujours axée sur le secteur financier qui, bien qu'il se soit diversifié, constitue toujours la principale locomotive économique. Or, il est clair que la survenance d'un choc négatif important dans ce secteur aurait des conséquences très préjudiciables pour le Grand-Duché. D'où la nécessité de diversifier davantage l'économie nationale.

C'est avec un grand regret que la Chambre des Métiers doit constater que le commentaire du budget des dépenses du Ministère de l'Economie cite une ribambelle d'activités économiques en passant des „sciences et technologies spatiales“ aux campings, mais omet de mentionner l'Artisanat; un secteur qui représente tout de même quelque 6.900 entreprises et 86.000 personnes occupées et qui devra affronter une série de défis à l'avenir.

La Chambre des Métiers voudrait également souligner que la conception de certains, selon laquelle l'économie nationale serait tirée par un ou plusieurs secteurs phares et que les autres, dont l'Artisanat, suivraient quasi automatiquement, de sorte que ces derniers n'auraient pas besoin d'un soutien étatique plus poussé est une vision qui ne correspond pas à la réalité.

S'il est vrai que l'Artisanat bénéficie directement et indirectement de la forte croissance économique se déclinant notamment en un pouvoir d'achat élevé des ménages et un niveau d'investissements publics impressionnant, le secteur est loin d'être à l'abri des mutations profondes qui caractériseront les années à venir.

En prenant l'exemple de la digitalisation, ces défis s'illustrent parfaitement. Cette révolution technologique qui bouleversera les processus de production et de commercialisation traditionnels, entraî-

nant dans son sillage un énorme besoin de formation des chefs d'entreprises et des collaborateurs, impactera également l'Artisanat, même si les différentes activités qui le composent ne seront pas touchées au même degré.

Dans ce contexte, la tâche du Gouvernement et d'institutions comme la Chambre des Métiers est d'oeuvrer dans le sens que les entreprises en général, et celles de l'Artisanat en particulier, puissent s'y préparer en temps utile.

En effet, à défaut d'anticiper ces bouleversements, les entreprises luxembourgeoises, vu l'exiguïté du territoire, risquent de perdre une part essentielle du marché national au profit d'entreprises non-résidentes. De surcroît, l'Artisanat luxembourgeois risquerait de ne plus être compétitif sur les marchés d'exportation, qui se sont très bien développés sur les dernières années.

Face à l'annonce de la mise en place d'un „Pacte pro Artisanat“ qui devra englober des éléments comme la poursuite et l'intensification de la promotion du secteur, surtout auprès des jeunes, la transmission d'entreprises, la promotion de la qualité de service et la digitalisation du secteur, la Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir favorablement cette initiative à la mise en oeuvre de laquelle elle s'associe bien volontiers. Toutefois, elle doit constater que des crédits spécifiques n'y ont pas été réservés dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2017.

Enfin, la Chambre des Métiers en tant qu'institution représentant les intérêts de l'Artisanat et soutenant activement les entreprises artisanales, se montre très déçue de la politique du Gouvernement consistant à la priver de plus en plus, et ce en dépit des mesures d'économies qu'elle a assumées en 2015 et 2016, du soutien financier dont elle a besoin pour pouvoir assurer pleinement les missions lui confiées par la loi dans l'intérêt de l'Artisanat, première entreprise du Luxembourg.

### **1.4.3. Innovation et recherche**

Le projet de budget renseigne que sur la période couvrant les années de 2014 à 2017, l'Etat investira 1,15 milliard d'euros dans la recherche et l'enseignement supérieur. Parmi les principaux postes de dépenses, il cite les suivants:

- Université du Luxembourg: 590 millions d'euros
- Centres de recherche publics: 324 millions d'euros
- Fonds national de la recherche: 240 millions d'euros
- Enseignement supérieur et recherche: 18 millions d'euros (moyens supplémentaires).

Au titre de l'exercice 2017, les dépenses suivantes sont programmées:

- Université du Luxembourg: 160 millions d'euros
- Centres de recherche publics: 137 millions d'euros
- Fonds national de la recherche: 65 millions d'euros.

Le Luxembourg ne disposant pas de ressources naturelles et les niches de souveraineté disparaissant progressivement (abandon du secret bancaire pour les non-résidents, perte progressive des recettes de TVA sur le commerce électronique, baisse du produit des accises sur la vente de produits pétroliers), il doit bien investir dans l'innovation et la recherche.

Vu que les moyens financiers à consacrer à ces domaines sont nécessairement limités, il convient d'après la Chambre des Métiers de bien définir et de cibler les objectifs, et de les réajuster à intervalles réguliers.

Dans le contexte des défis auxquels le pays sera confronté et compte tenu des réserves qu'elle vient de formuler, la Chambre des Métiers ne peut que soutenir l'approche adoptée par le Gouvernement de dédier des budgets conséquents à l'innovation et à la recherche. Les efforts pour sensibiliser et soutenir les PME en général, et celles de l'Artisanat en particulier dans le cadre de l'innovation doivent être poursuivis, voire renforcés.

En se plaçant dans une dimension historique, il faut cependant relever que cette priorité de l'innovation et de la recherche n'est pas nouvelle, mais se situe dans la continuité des budgets des dernières années.

Enfin, la Chambre des Métiers estime que le monitoring devrait être renforcé. Ainsi, il serait utile de savoir combien des étudiants ayant terminé avec succès leurs études à l'Université de

Luxembourg intègrent le marché du travail luxembourgeois et apportent de ce fait une plus-value à l'économie nationale.

#### **1.4.4. Développement des infrastructures familiales et sociales et de santé**

En ce qui concerne les maisons relais et les crèches, la participation de l'Etat par le biais du „chèque-service accueil“ atteindra en 2017 le total de 347 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 11% par rapport à 2016. S'y ajoute une participation de 75 millions d'euros aux frais d'infrastructures à charge du fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales.

A cet égard, il faut relever que le cercle des bénéficiaires du chèque-service accueil est étendu aux enfants des travailleurs frontaliers scolarisés au Grand-Duché de Luxembourg.

Par ailleurs, le projet relatif à l'éducation plurilingue a pour objectif d'encourager le développement langagier, la familiarisation et l'apprentissage précoce des langues dans les structures de la petite enfance et de mettre en place un programme d'éducation et d'accueil qui s'adressera aux enfants de un à quatre ans n'ayant pas encore atteint l'âge de l'obligation scolaire.

La Chambre des Métiers partage le constat qu'il faut augmenter l'offre en infrastructures familiales pour mieux concilier vie professionnelle et vie privée, et augmenter le taux d'emploi féminin.

Or, les données disponibles montrent la progression très soutenue des dépenses y consacrées, de sorte que le choix d'une approche socialement plus sélective risque de se poser dans les années à venir.

A relever aussi que l'accent qui est mis sur les infrastructures familiales n'est pas nouveau. Au contraire, le défi de répondre à ces besoins est un souci qui préoccupe les responsables politiques depuis des années. La principale raison que l'offre peine à satisfaire la demande semble résider dans l'augmentation constante et poussée de la population et partant dans la hausse du nombre de bénéficiaires potentiels.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se pose des questions en relation avec l'éducation plurilingue, notamment en ce qui concerne son coût réel et son application pratique, en l'occurrence si l'on parvient à trouver le personnel qualifié nécessaire pour assurer ce service.

Dans le domaine de la Santé, un accent particulier est mis sur la prévention, ce que la Chambre des Métiers approuve.

#### **1.4.5. Transferts de l'Etat à la Sécurité sociale**

Les contributions de l'Etat au profit des différents régimes de la Sécurité sociale – assurances pension, maladie-maternité, dépendance, accidents, Mutualité des employeurs, à l'exclusion des prestations familiales – augmentent de 80 millions d'euros en 2017, ce qui équivaut à une progression de 2,7%.

Le principal facteur de progression est l'évolution de la masse cotisable.

Depuis des années, ce point est évoqué par chaque Gouvernement parmi ses accents en matière de politique budgétaire. Or, il faut constater que les contributions de l'Etat à la Sécurité sociale constituent un automatisme, alors qu'en vertu des obligations légales, il prend en charge une partie des cotisations sociales. C'est ainsi qu'au niveau du régime de retraites du secteur privé, l'Etat prend en charge un tiers des cotisations. La hausse de l'emploi fait donc mécaniquement augmenter le volume des transferts de l'Etat à la Sécurité sociale.

Ce mécanisme du financement partiel de la Sécurité sociale par l'Etat permet au Luxembourg d'avoir des taux de cotisations peu élevés, ce qui représente un avantage compétitif de taille; un avantage qui est apprécié par l'Artisanat, alors qu'il contribue à „modérer“ le coût salarial par rapport à celui encouru par les entreprises non-résidentes.

Toutefois, il ne s'agit guère pour la Chambre des Métiers d'un accent de la politique budgétaire, malgré le fait que ces transferts sont mis en exergue année après année.

#### **1.4.6. Aide publique au développement**

Les dépenses au titre de l'Aide publique au développement (APD) ont été fixées à 365 millions d'euros en 2017, ce qui correspond à une augmentation de 22,5 millions ou de 6,6% par rapport à 2016.

Le niveau élevé de l'APD du Luxembourg comparé à la plupart des autres pays développés est à raison régulièrement mis en avant par les responsables politiques, et ce depuis des années.

Or, le volume de l'effort d'aide étant fixé à 1% du revenu national brut (RNB), il est clair que l'APD augmente dans la mesure que le RNB progresse.

Si la Chambre des Métiers approuve cette politique, elle se doit cependant de souligner qu'il ne s'agit pas d'un accent nouveau qui caractériserait le projet de budget de l'exercice 2017.

#### ***1.4.7. Dynamiser l'offre en logements subventionnés***

Le projet de budget renseigne que les crédits du Ministère du Logement se montent à 210 millions d'euros pour 2017, soit une hausse de 4%.

La majeure partie de cette hausse s'explique par le subventionnement d'un nombre important de projets de construction de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente. Ce crédit affiche une progression de 13,4 millions par rapport à 2016. Il s'agit de projets qui sont principalement réalisés par le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, la Société Nationale d'Habitation à Bon Marché et les communes.

Au regard de la pénurie de logements sociaux et d'un parc de logements à coût modéré peu élevé, la Chambre des Métiers est d'avis que la hausse des crédits y consacrés est modeste.

En 2017, le Ministère du Logement introduira le paquet „Klimabank an nohaltegt Wunnen“ dont l'objectif consiste à promouvoir l'assainissement énergétique et écologique des logements, ainsi que l'équipement des logements en installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables. Le dispositif prévoit notamment l'introduction du prêt climatique à taux réduit et du prêt climatique à taux zéro.

Par ailleurs, le Ministère du Logement accordera une prime pour l'établissement d'un certificat de la durabilité d'un logement, à tout propriétaire d'un logement.

Selon la Chambre des Métiers, le logement constitue un des plus grands défis à relever par le Luxembourg. Il est la résultante d'une forte croissance économique qui explique l'évolution démographique très dynamique des dernières décennies. Or, il est clair que cet important flux migratoire induit une demande soutenue de logements que l'offre peine à suivre.

C'est dans cette optique qu'elle salue les initiatives envisagées par le Gouvernement afin de réagir à ce problème complexe auquel il n'existe pas de solution unique ou facile.

Parmi les mesures réalisées ou en voie de réalisation, il convient de citer la hausse de la production annuelle des promoteurs publics, notamment la SNHBM (Société Nationale des Habitations à Bon Marché) et le Fonds du logement, et la moindre imposition des plus-values prévues par la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs. Cette dernière devrait conduire à augmenter l'offre de terrains à bâtir, et par ricochet l'offre de logements.

La Chambre des Métiers souscrit également aux projets du Ministère du Logement visant à réformer le Fonds du logement pour renforcer son efficacité, de même qu'à l'instauration d'un régime d'aides à des prêts climatiques („Klimabank“) assurant le soutien financier des travaux de rénovation énergétique.

Par contre, elle attend la mise en oeuvre des contrats qualifiés de „Baulandverträge“ dont l'objectif consiste également à dynamiser l'offre de terrains à bâtir.

#### ***1.4.8. Politique d'investissement ambitieuse***

Cette thématique a été abordée en détail dans le chapitre 1.1.3., de sorte que la Chambre des Métiers se permet d'y renvoyer.

#### ***1.4.9. Efforts en faveur des transports publics***

Pour souligner les efforts du Gouvernement dans le domaine des transports publics, le projet de budget relève la construction de l'arrêt ferroviaire Pfaffenthal-Kirchberg et du funiculaire, dont le coût s'élève à 36 millions d'euros pour l'exercice 2017, de même que la plateforme multimodale de Bettembourg qui devrait générer des dépenses de l'ordre de 42,8 millions d'euros.

Au vu des défis qui se posent dans le domaine de la mobilité, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les efforts réalisés pour développer les transports publics, alors que beaucoup d'axes routiers atteignent les limites de leurs capacités.

Or, le développement des infrastructures routières ne pourra pourtant être négligé du fait que même si le modal split de 25% de transports publics est atteint, la majorité des déplacements se fera toujours en voiture et un nombre croissant de trajets sera de type mixte, utilisant à la fois des moyens de transports publics et privés.

### 1.5. Conclusion sur l'analyse des finances publiques

Avec son premier projet de budget de l'Etat relatif à l'exercice 2014, l'actuel Gouvernement annonçait qu'il allait assainir les finances publiques en prévoyant dans le cadre de celui-ci une série de mesures destinées à endiguer le déficit de l'Administration centrale.

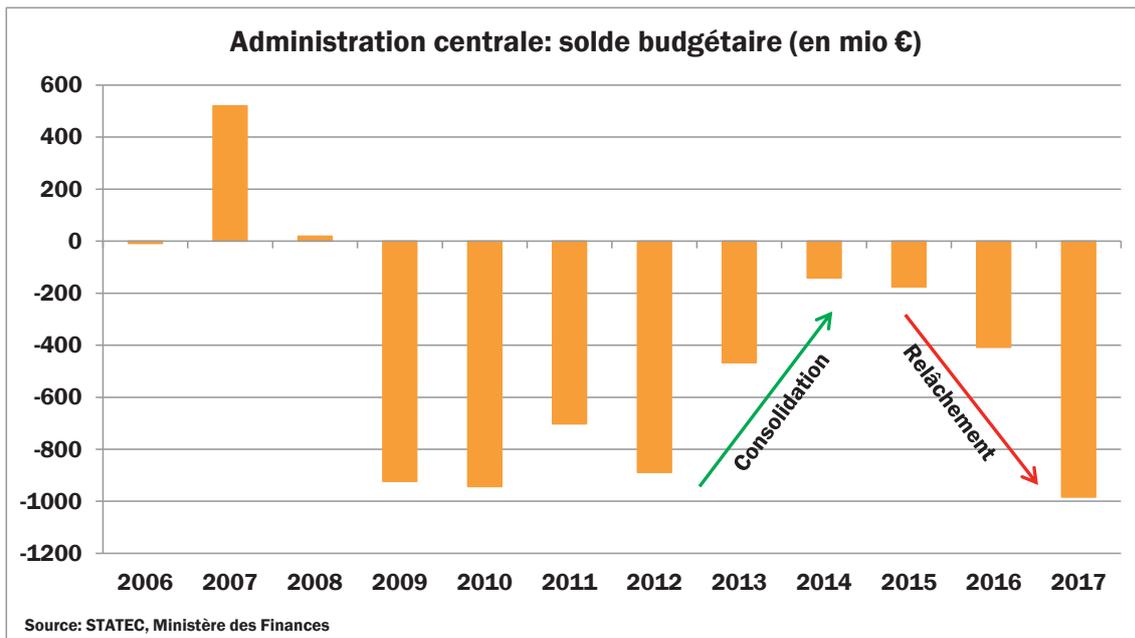
A travers le projet de budget de l'exercice 2015, il renforçait sa politique de consolidation en déclarant vouloir mettre en oeuvre le „Zukunftspak“, un paquet de 258 mesures de consolidation destiné à endiguer l'évolution des dépenses, flanqué de deux mesures visant à augmenter les recettes publiques: le relèvement de certains taux de TVA et l'introduction d'une „contribution pour l'avenir des enfants“ qui allait être requalifiée en „impôt d'équilibrage budgétaire temporaire“.

Rappelons dans ce contexte, que la Chambre des Métiers avait approuvé la politique de consolidation des finances publiques tout en critiquant, voire en s'opposant à certaines de ces mesures, notamment la hausse du taux de TVA de 3% à 17% dans le domaine du logement; mesure qu'elle jugeait contre-productive pour augmenter l'offre de logements.

Lors de son avis relatif au projet de budget pour l'année 2016, elle constatait que le ZP n'avait été mis en oeuvre que partiellement. Or, dans le projet de budget concernant l'exercice 2017, la Chambre des Métiers relève un changement notable dans la politique gouvernementale qui passe définitivement d'une logique de redressement des finances publiques vers une logique de pure redistribution, neutralisant l'effet des mesures de consolidation décidées antérieurement. Il s'agit là de signes manifestes pour un relâchement de la discipline budgétaire.

#### 1.5.1. Le Gouvernement accepte le gonflement du déficit

Tout d'abord, le déficit de l'Administration centrale monte de quelque 400 millions d'euros en 2016 à près de 1 milliard d'euros en 2017, ce qui représente une hausse de 141%. Partant, il se situera pratiquement au même niveau que lors des années de crise économique 2009 et 2010.



Parmi les principales causes de cette détérioration il y a lieu d'en relever trois.

Premièrement, le „Zukunftspak“ n'a été mis en oeuvre que partiellement, le Gouvernement revenant même sur certaines mesures comme l'IEBT.

Deuxièmement, le Gouvernement a décidé une réforme fiscale qui générera des déchets fiscaux conséquents, et ce dans un contexte où l'Administration centrale présente toujours un solde déficitaire. En d'autres termes, les allègements fiscaux sont financés à travers la dette publique. Si une telle démarche est admissible pour réduire la charge fiscale des entreprises afin d'augmenter la compétitivité du site du Luxembourg, de favoriser donc l'implantation d'entreprises qui contribuent à leur tour aux recettes fiscales, l'ampleur des mesures en faveur des personnes physiques semble généreuse au regard de l'état actuel des finances publiques.

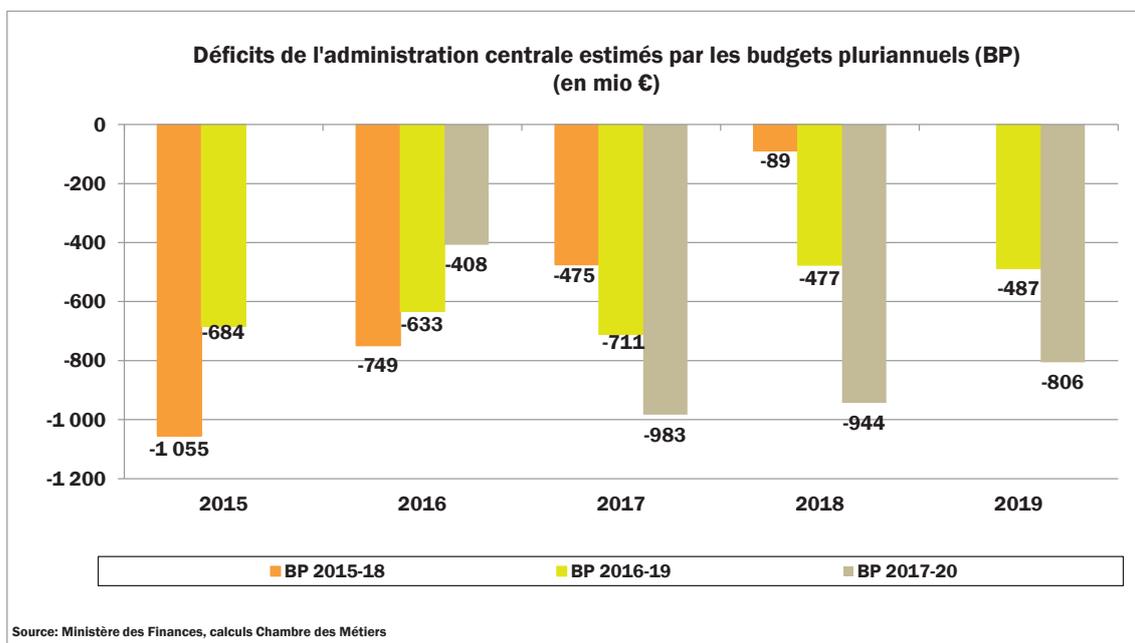
Par ailleurs, l'argumentation du Gouvernement n'est en soi pas très cohérente, en ce que le ZP était initialement adopté en vue de redresser les finances publiques, tandis qu'aujourd'hui il est présenté comme un moyen permettant de contre-financer la réforme fiscale, alors que l'objectif initial n'a pas été atteint.

En dernier lieu, la hausse importante des dépenses explique en partie l'augmentation du déficit. A titre d'exemple, on peut citer les crédits relatifs au congé parental qui passent de 65 à 108 millions d'euros de 2016 à 2017, soit une progression de 43 millions d'euros ou de 66%; ou les dépenses en faveur des services d'accueil pour enfants qui atteindront un volume de quelque 345 millions d'euros en 2017, ce qui équivaut à une hausse de 11%.

### 1.5.2. Le Gouvernement révisé vers le bas son objectif budgétaire

Un autre indice témoignant du relâchement de la discipline budgétaire est la baisse de l'objectif du solde structurel de +0,5% à -0,5%, sur base de projections très optimistes en ce qui concerne des paramètres comme la future croissance économique, celle de l'emploi et de la population. Concernant ces dernières, il est renvoyé à la partie 1.3. du présent avis.

La Chambre des Métiers constate que pour 2018 et 2019, les finances publiques ne respectent plus l'ancien OMT plus réaliste de +0,5%.



Un autre indice de l'abandon de l'objectif du redressement des finances publiques est celui des budgets pluriannuels successifs présentés dans les années 2014 à 2016<sup>9</sup>, qui montrent que les déficits de l'Administration centrale anticipés pour les exercices 2015 et 2016 étaient moins élevés que prévus, alors que le contraire est vrai dans le chef de l'exercice 2017. Si, en 2014, le Gouvernement tablait sur un déficit de 475 millions d'euros, ce dernier fut corrigé à 711 millions avant qu'on ne prévoie un solde négatif de 983 millions d'euros.

### **1.5.3. Le Gouvernement n'entend pas assainir les finances publiques en période de forte croissance**

La politique de type pro-cyclique du Gouvernement est le contraire de celle qui devrait être mise en oeuvre: en période de forte croissance économique, les finances publiques devraient être assainies pour disposer pendant les périodes conjoncturelles difficiles d'une marge de sécurité suffisante afin de soutenir l'économie.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler qu'en 2009, le Gouvernement de l'époque avait lancé un „plan de conjoncture“ prévoyant des mesures dont l'incidence budgétaire globale était estimée à 1,228 milliard d'euros afin d'atténuer les effets de la crise sur l'économie nationale.

Le gonflement des déficits publics par des périodes de bonne conjoncture rendra à l'avenir difficile l'implémentation d'une telle politique „anticrise“.

\*

## **2. VERS UN NOUVEAU MODELE ECONOMIQUE POUR LE LUXEMBOURG**

### **2.1. Constats**

Depuis un certain nombre d'années, le Luxembourg est confronté à une série d'évolutions qui remettent en cause son modèle d'affaires traditionnel.

L'une des tendances les plus marquantes est la disparition progressives des niches de souveraineté qui généraient une croissance de l'emploi extraordinaire et/ou des recettes fiscales importantes.

Les changements des règles du lieu d'imposition en matière de TVA font que sur une période transitoire qui s'achèvera en 2019, le pays gardera une part de moins en moins importante des recettes imputables aux ventes à des consommateurs non-résidents jusqu'à se réduire à zéro à cette date-clé.

Si les revenus issus de la TVA provenant du commerce électronique atteignaient un maximum de plus d'un milliard d'euros en 2014, ils ne s'élèveront plus qu'à 86 millions en 2017 et à 17 millions d'euros en 2019.

#### *Recettes de TVA issues du commerce électronique*

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en mio €	45	178	180	220	293	335	408	419	570	749	952	1.077	na	363	86	na	17

Une autre niche de souveraineté qui disparaît pour les non-résidents est celle du secret fiscal qui, combiné à d'autres avantages qu'offre le site d'implantation, explique une part non négligeable de l'essor de la place financière. Toutefois, le secteur financier est depuis des années en train de s'adapter à ce changement de son environnement.

Le troisième créneau qui mérite d'être cité réside dans les recettes générées par la vente de produits pétroliers et du tabac qui, à travers une fiscalité plus avantageuse que celle des pays voisins, attire la demande de la part de clients non-résidents.

Or, des changements légaux dans d'autres pays, la baisse des prix des produits pétroliers, une consommation moindre des véhicules due au progrès technologique et surtout des considérations écologiques risquent de réduire les recettes liées à la vente des produits visés.

<sup>9</sup> Il s'agit des budgets pluriannuels 2015-2018, 2016-2019 et 2017-2020.

Mis à part l'exploitation toujours plus difficile de niches de souveraineté, d'autres évolutions donneront lieu à des mutations économiques profondes.

Les mesures dites „BEPS“ (Base Erosion and Profit Shifting) de l'OCDE visent à adapter le droit international fiscal aux événements économiques, notamment sur base de 15 actions. L'un des objectifs de ce plan d'action est d'assurer que le bénéfice des sociétés soit imposé dans le pays qui le génère, donc dans le pays où se trouve l'activité.

Le concept phare „Transparence“ ne concerne pas seulement l'échange d'informations sur demande, mais également l'échange automatique, tout particulièrement, lors des relations avec des pays tiers.

Ces changements requièrent une adaptation des secteurs économiques concernés.

Par ailleurs, la digitalisation induira de profonds changements, tant en ce qui concerne les processus de production et de commercialisation des entreprises que la vie des citoyens. Cette mutation présente des opportunités de même que des défis. La Chambre des Métiers estime urgent que le pays s'y prépare au plus vite.

Finalement, notre modèle d'affaires doit être repensé, alors que la croissance économique extensive des dernières décennies a atteint ses limites. Un trafic de plus en plus dense risque d'étrangler le développement du pays, la demande très soutenue de logements se trouve confrontée à une offre qui peine à suivre, les infrastructures collectives (établissements scolaires, stations d'épuration, etc.) risquent de ne pas être à la hauteur d'une évolution démographique très dynamique.

Face à ces multiples défis, il est, aux yeux de la Chambre des Métiers, important de percevoir ceux-ci comme des opportunités et non comme des menaces. Dans ce contexte, il est essentiel de s'y préparer de manière conséquente en redéfinissant le modèle économique du Luxembourg, et ce dans une approche intégrée qui prenne en compte les considérations économiques, sociales et environnementales et en menant un débat ouvert et transparent sur la vision d'avenir que le Luxembourg pourrait adopter.

Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers mènera une série de réflexions qui pourraient faire partie d'une telle vision.

## 2.2. Orienter le pays vers un nouveau modèle économique

Dans son rapport concernant le projet de budget 2016, la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés remarque que „*le grand dilemme du modèle luxembourgeois réside dans le fait que la générosité de notre Etat social et notre niveau de vie soient largement dépendants des apports massifs de capitaux étrangers, de niches fiscales sous pression, d'une croissance très élevée du PIB et de la main-d'œuvre étrangère*“<sup>10</sup>.

Cette réflexion souligne que le Luxembourg et ses représentants politiques et socio-économiques doivent plus que jamais réfléchir à ne pas hypothéquer l'avenir de la génération future.

La Chambre des Métiers note toutefois que les gouvernements des dernières décennies n'ont mis que sur un seul scénario: celui d'une croissance économique élevée et continue. Cette approche a d'ailleurs été largement confirmée par les affirmations contenues dans la „Déclaration sur l'Etat de la Nation 2016“ de mai 2016.

Ce n'est que récemment, sous la pression de l'opposition parlementaire, de la société civile et de l'opinion publique, surtout en rapport avec la perspective esquissée par le Gouvernement d'une population de 1,1 million d'habitants à l'horizon 2060 et la révision, dans la foulée, de l'objectif budgétaire à moyen terme (passant d'un solde structurel positif de +0,5% à un solde négatif de -0,5% du PIB sur la période 2017-2020, objectif nouveau basé sur des projections très optimistes concernant l'évolution de la population et de l'économie), que les responsables politiques ont annoncé plusieurs tables-rondes avec les forces vives sur l'avenir du modèle économique et sociétal du pays.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le lancement de ces plateformes de discussion et d'échange afin de mieux cerner les défis à relever et les solutions à long terme à envisager en vue de définir un nouveau modèle économique plus durable. Car si le Luxembourg devait toujours connaître une forte croissance pendant les années à venir, les défis au niveau des infrastructures (logement,

<sup>10</sup> Rapport de la Commission des finances et du Budget (9.12.2015) – Document parlementaire n° 69007/69017

transport, établissements scolaires, ...), des besoins en main-d'oeuvre (qualifiée), de l'intégration (notamment programmes scolaires) ainsi que de l'impact sur l'environnement, s'accroîtront.

Elle partage l'idée sous-jacente d'évaluer les dommages collatéraux que produit le modèle actuel de croissance en termes de qualité de vie et d'orienter le pays vers un modèle susceptible de créer de la plus-value tout en consommant moins de ressources et en produisant moins de nuisances.

### **2.3. Pour une vision d'avenir intégrée**

Une approche intégrée devrait donc être de mise, approche qui toutefois, à l'état actuel, ne semble ni être considérée ni implémentée avec la rigueur qui s'impose.

Eu égard à son économie ouverte, le Luxembourg est susceptible de se voir exposé dans le futur à des chocs économiques et technologiques externes auxquels il devra faire face.

Dès lors une politique prudente, notamment au niveau budgétaire, s'impose en tenant compte des éléments suivants:

- risques démographiques dus au vieillissement de la population (la forte croissance de l'emploi ne fait que repousser, et en même temps amplifier, les problèmes de financement des retraites);
- risques économiques (perspectives d'une augmentation du prix des ressources, notamment du prix du pétrole, positionnement futur de la place financière après le BREXIT, impact des „fintech“ sur le Luxembourg, etc.);
- risques politiques (nationalismes et protectionnismes, vagues d'immigration, conflits armés, actes terroristes, etc.).

Dès lors, au vu des défis qui se posent, le Gouvernement a tout intérêt à développer à moyen et à long terme une „stratégie politique et économique“ sous la forme d'une „vision d'avenir“ permettant de définir un modèle de croissance durable répondant aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Un tel modèle économique plus durable suppose que soient définis de prime abord les objectifs politiques à atteindre qui sous-tendent cette vision, comportant un volet économique, social et environnemental, ainsi que les initiatives et mesures prioritaires à engager tout en tenant compte des contraintes en matière de finances publiques.

Dans un tel cadre, le renforcement de l'attractivité du Luxembourg en tant que terre d'accueil pour les entreprises et les investisseurs joue un rôle central. La fiscalité des entreprises, la disponibilité des terrains, la disponibilité d'une main-d'oeuvre (qualifiée), l'efficacité de l'Administration etc., de même que les „soft factors“ (qualité de vie, cohésion sociale) sont autant d'éléments influençant la compétitivité des entreprises et, partant, les décisions d'implantation ou d'extension futures.

L'aspect „attractivité“ impacte toutefois également au même titre les ressources humaines, sachant que les salariés étrangers ou frontaliers (souvent hautement qualifiés), qui représentent la grande majorité des salariés au Luxembourg, prennent leurs décisions de venir travailler (et, le cas échéant, vivre) au Luxembourg sur la base d'un large éventail de facteurs: le niveau et la qualité de vie, la fiscalité sur le revenu et les charges sociales, le coût de la vie en général, l'offre de logements à prix abordables, la qualité des infrastructures des transports, le système éducatif, l'esprit d'ouverture, la sécurité, etc.

La capacité future des entreprises à évoluer et à se développer, notamment le recrutement de salariés dans un contexte de besoin de main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée, est donc largement influencée par les décisions politiques discrétionnaires soutenant ce modèle de croissance durable futur.

### **2.4. L'importance d'une vision d'avenir intégrée pour le développement d'un modèle économique durable**

Même si une démarche politique nécessite toujours certains arbitrages, le défi majeur à relever sera de faire évoluer la société et l'économie luxembourgeoise par la mise en oeuvre d'une „politique horizontale“ de développement durable orientée de manière cohérente vers des objectifs communs: la diversification continue de l'économie tous secteurs confondus et le développement de la capacité d'innovation, notamment en matière de digitalisation; la transition énergétique et écologique, visant à mettre en place de nouveaux circuits économiques correspondant à une économie plus circulaire et à une consommation plus durable; le développement harmonieux des grands espaces (logement; zones d'activité; mobilité); le soutien de l'entrepreneuriat; le développement de la formation et de l'éducation;

la préservation du bien-être tout comme la garantie de la soutenabilité des systèmes de sécurité sociale et des finances publiques.

Il importe d'insister par ailleurs sur le fait que la formation et l'éducation constituent dans ce contexte non seulement un vecteur social, puisqu'elles assurent la promotion sociale des citoyens, mais aussi un vecteur économique, dans la mesure où seule une main-d'oeuvre bien qualifiée permettra de garantir la compétitivité et la productivité de l'économie de demain.

Le Luxembourg sera donc plus outillé afin de relever les principaux défis socio-économiques futurs (assurer une croissance qualitative, lutter contre le chômage notamment des jeunes, réformer le modèle social), si une vision politique cadre les décisions prises et si les entreprises sont mises en mesure de prospérer sur cette base.

Cependant, actuellement, la croissance économique au Luxembourg revêt avant tout un caractère extensif. En d'autres termes, la croissance économique est avant tout poussée par la hausse de l'emploi plutôt que par des gains de productivité. A part poser des difficultés au niveau de la disponibilité de main-d'oeuvre et d'une consommation de plus en plus importante d'énergie et de ressources, une telle évolution exerce évidemment de fortes pressions, notamment sur la demande de logements et sur les infrastructures de transport. A terme, elle amplifie par ailleurs les défis du financement des pensions à travers un effet „boule de neige“.

Par conséquent, la Chambre des Métiers est convaincue qu'une vision qui se limiterait à reproduire à l'avenir le modèle de croissance extensive du passé serait absolument inconciliable avec le concept du développement durable.

Le défi consistera donc à parvenir à un modèle de croissance intensif ou qualitatif<sup>4</sup>, basé sur des gains de productivité liés notamment à l'innovation et à la digitalisation de l'économie au sens large.

## 2.5. Mix équilibré de mesures à engager dans les années à venir

Il va sans dire que les PME, et plus particulièrement celles de l'Artisanat, en tant que garantes de l'emploi local et régional et stabilisatrices pour la société en général, méritent une attention particulière de la part des responsables politiques, vu leur potentiel important de développement et de création de richesses: services de proximité, acteurs de la formation initiale, acteurs du développement durable, entreprises familiales intégrant les valeurs de la responsabilité sociale entrepreneuriale, etc.

Un défi principal pour les années à venir sera de „réorienter“ voire „moderniser“ les activités dites traditionnelles, activités qui se distinguent souvent par une forte intensité de main-d'oeuvre. Sachant qu'une digitalisation ou automatisation très poussée ne pourra pas se faire dans toutes ces activités, il importera à l'avenir de mieux cerner les potentiels d'innovation soutenant un accroissement de la productivité et, par ricochet, de la valeur ajoutée dans les secteurs traditionnels.

Au niveau de l'Artisanat, le secteur de la construction constitue un bon exemple qui illustre que le recours à la digitalisation, notamment en matière de communication entre les acteurs de la construction, offre des perspectives d'efficacité importantes. Ce secteur fonctionnera toujours par le recours à une main-d'oeuvre qualifiée. Des gains de productivité importants pourront également découler d'autres innovations systématiques, notamment au niveau des méthodes d'organisation et de gestion des équipes (par exemple par la mise en oeuvre du „lean management“). La perspective de développement technologique découlant de l'automatisation et de la robotique risque toutefois d'entraîner également des pertes d'emplois, surtout au niveau des postes moins qualifiés („manoeuvres“).

Dans l'Artisanat en général, certains travaux pénibles, répétitifs et „simples“ pourront à l'avenir être assurés par des systèmes automatisés voire des „robots“. A travers des formations continues et d'adaptation, certaines catégories de salariés touchés par l'évolution technologique pourraient être affectées, dans la mesure du possible, à des tâches plus complexes. Cette mutation pourrait également conduire à la compression du taux d'absentéisme et des maladies professionnelles, donc à un gain socio-économique durable.

Il faudrait partant prévoir plusieurs scénarii de croissance (en fonction de plusieurs hypothèses de croissance économique à moyen et à long terme plus ou moins élevée) et surtout réfléchir à des pistes permettant d'atteindre une croissance moins extensive.

Dans cette optique, il importerait de tâcher de découpler la croissance économique de l'emploi (tout en essayant en tout cas d'éviter une croissance de l'emploi de la même ampleur que celle du PIB),

d'une part, par le développement de secteurs à haute valeur ajoutée, et, d'autre part, par des gains de productivité à générer notamment par l'innovation technologique.

La Chambre des Métiers plaide en faveur de la transition graduelle d'un modèle de croissance extensif vers un modèle de croissance intensif ou „qualitatif“. Une telle politique nécessitera un mix équilibré de mesures, aussi bien, en faveur de secteurs prioritaires, susceptibles de soutenir une dynamique en termes de croissance faiblement dépendante de l'emploi, qu'en faveur des entreprises faisant partie de secteurs qui devront „révolutionner“ leurs processus de productions et leurs modèles d'affaires en innovant considérablement, notamment par l'intégration des TIC.

Partant, l'impact de la „Troisième Révolution Industrielle“ (TIR) sur ces secteurs „traditionnels“ sera important dans le cadre de l'implémentation d'une „vision d'avenir“ plus durable du Luxembourg et de ce fait l'accompagnement et la guidance des entreprises concernées par le biais de mesures à soutenir par les autorités gouvernementales devraient représenter un axe politique clairement affiché.

## **2.6. Les enjeux de la digitalisation et de la révolution technologique sur le futur modèle économique du Luxembourg**

Les débats menés actuellement autour de la „Troisième Révolution Industrielle“ (TIR) de l'auteur américain J. Rifkin mettent en exergue l'utilité de lier dans les discussions deux aspects primordiaux pour l'avenir du Luxembourg. Il s'agit, d'une part, de l'impact de la révolution technologique et, d'autre part, de l'insoutenabilité à terme du modèle de croissance extensif, qui n'est actuellement soutenu que par des gains de productivité très faibles.

La thèse défendue dans le cadre de la „Troisième Révolution Industrielle“ a le mérite de permettre aux acteurs économiques et aux représentants des forces vives de prendre conscience du potentiel de développement pouvant naître de la convergence des technologies de la communication, de l'énergie et des transports au sein d'un grand réseau intelligent („Internet of Things“).

La Chambre des Métiers est d'avis que le processus de réflexion en cours rendra possible d'identifier les opportunités et les sources de croissance de demain, sachant que les efforts de diversifications mises en œuvre (développement des secteurs prioritaires comme les TIC, les éco-technologies et les technologies de la santé etc.) vont dans la bonne direction.

Même si l'approche défendue par J. Rifkin doit être adaptée plus particulièrement au contexte du Luxembourg, elle a le mérite de donner une piste de réflexion stratégique qui pourrait rendre possible dans certains domaines des sauts de productivité et donc de croissance qualitative (par exemple dans le domaine de l'efficacité énergétique du fait d'une possible réduction du coût marginal de l'énergie suite à la production décentralisée et à la généralisation du concept des „réseaux intelligents“).

La montée en puissance du nouveau business model dénommé „économie de partage“ deviendra de plus en plus une réalité dans de nombreux domaines au cours des années à venir, où le consommateur a tendance à évoluer vers un nouveau modèle de collaboration producteurs-consommateurs ou „prosumers“. Les analyses récentes s'accordent à dire que les impacts de cette révolution technologique et de l'Internet des Objets („Internet of Things“) risquent d'être considérables, non seulement sur l'économie, mais également sur le modèle social, la relation de travail entre patron et salarié, le financement de la sécurité sociale et le secteur public, qui est censé encadrer la transformation numérique et surtout sociétale, qui en résulte.

Si toutefois l'économie de partage demeure insuffisamment encadrée ou si elle crée des distorsions de concurrence avec l'économie traditionnelle, un risque sérieux de pertes de marchés et de bien-être existe.

Comme la digitalisation pénétrera à vitesse exponentielle tous les domaines de la vie des entreprises et afin de permettre aux acteurs concernés de vraiment utiliser et profiter des multiples retombées positives, il importe, par une analyse et une adaptation des législations pertinentes (droit du travail, sécurité sociale, droit d'établissement, droit d'assurance), d'encadrer ces évolutions, ceci dans l'intérêt de tous les concernés (salariés, entreprises, clients, pouvoirs publics, etc.).

A titre d'exemple, l'on pourra citer le cas d'„AirBnB“ oeuvrant actuellement en dehors de tout cadre législatif (pas d'obligation d'enregistrement des locaux et infrastructures, pas de paiement de taxes quelconques), cadre qui pourtant doit être respecté par les opérateurs traditionnels du secteur hôtelier. Il s'ensuit une insécurité juridique pour les demandeurs, une distorsion de concurrence et une perte pour la collectivité (recettes fiscales etc.).

Le „leitmotiv“ lors de l’implémentation d’une stratégie globale découlant de la vision TIR devrait être l’efficacité et l’agilité. Une gouvernance politique adaptée de la révolution technologique en cours devrait définir, dans le respect de cette prémisse, le cadre susceptible de produire les retombées sociales et économiques positives, en termes de qualité de vie et de gains de productivité.

L’Etat, à savoir l’Administration centrale, devrait dans ce contexte veiller à augmenter également son efficacité et à réorienter certaines de ses dépenses courantes au niveau administratif vers plus d’investissements susceptibles de préparer l’avenir, porteurs de croissance future. Il en est surtout des procédures administratives qui, dans le cadre de la TIR, devraient être simplifiées par le recours à des workflows électroniques intégrés, notamment en parallèle à l’initiative „Einfach Lëtzebuerg“, susceptibles de réduire durablement les charges des entreprises et des administrations.

## **2.7. Initiatives prioritaires dans le cadre d’un futur modèle économique durable**

La soutenabilité d’un modèle de croissance suppose que soient définis les objectifs que l’on veut atteindre et les réformes que l’on veut (ou que l’on doit) mettre en place tout en tenant compte des contraintes budgétaires.

Dans les sous-chapitres suivants, la Chambre des Métiers met l’accent sur l’orientation stratégique que le Gouvernement devrait donner à chaque domaine de politique individuel, surtout en vue de répondre à l’objectif de croissance „qualitative“, tout en soutenant la compétitivité et la diversification des entreprises et, par ricochet, le bien-être des salariés/citoyens.

Pour chaque domaine de politique esquissé, un certain nombre de pistes de réflexions sont mises en exergue complétées par des considérations relatives aux finances publiques relevant du projet de budget de l’Etat pour 2017 (en relation avec le „commentaire du budget des dépenses (par ministères)“ du projet de budget 2017).

En général, la Chambre des Métiers part du fait qu’à l’avenir tous ces domaines de politiques devraient être placés dans un contexte de croissance durable/qualitatif et devrait par ailleurs répondre au concept de „zero base budgeting“ et de „budget par objectif“, où tous les budgets devraient être justifiés par rapport à un objectif clairement affiché et vérifiable. Il est regrettable que, dans la plupart des cas, aucun „fil rouge“ ne caractérise les commentaires du budget des dépenses donnés par les différents ministères.

Les domaines commentés sont ceux que la Chambre des Métiers considère comme primordiaux pour le développement futur du pays et revêtant une importance certaine en vue d’assurer la pérennité et l’éclosion des activités économiques, notamment celles relatives à l’Artisanat.

### **2.7.1. Formation et éducation – socle d’un futur modèle de développement durable**

L’éducation et la formation, à la fois des jeunes et des adultes, relève d’une importance capitale dans un pays dont les seules ressources naturelles sont les compétences intellectuelles, techniques et manuelles de sa population. Dans ce contexte, il est d’une importance cruciale pour le pays d’investir dans son „capital humain“ et de se doter du cadre légal ainsi que des structures et des infrastructures nécessaires pour permettre à l’éducation et à la formation de répondre à un triple défi:

- assurer la compétitivité des entreprises nationales et, partant, de l’économie nationale en leur fournissant les collaborateurs dont elles ont réellement besoin;
- assurer l’intégration sociale qui commence le plus souvent par l’intégration scolaire pour se poursuivre par l’intégration au sein du marché du travail;
- permettre, dans une société plurielle et multiculturelle, la cohésion sociale qui passe à la fois par l’intégration sociale et par la création des richesses matérielles nécessaires à l’application du principe de solidarité entre les différentes couches de la population.

L’éducation et la formation sont l’affaire de tous: élèves et étudiants, jeunes ou adultes, parents, écoles, enseignants, pouvoirs publics, milieux professionnels et associatifs, entreprises, etc. Tout le monde est concerné, personne ne doit rester à l’écart. Il s’agit de réveiller, de favoriser, de transmettre des attitudes et des aptitudes, des valeurs, des compétences théoriques et pratiques permettant à chacun de trouver sa place en tant que citoyen dans notre société.

Dans ce contexte, l’équivalence („Gleichwertigkeit“) entre la formation dite „générale“ et la formation dite „technique et/ou manuelle“ doit être établie, à la fois dans les esprits et dans la réalité. Cette

équivalence est le préalable à la mise en place d'un système d'orientation scolaire et professionnelle performant dont le pays a cruellement besoin et sans lequel toutes les initiatives de promotion des métiers technico-manuels et de réforme de l'enseignement en général et de la formation professionnelle en particulier risquent de ne pas générer les résultats escomptés.

En outre, le Luxembourg est appelé à recouvrer, du moins partiellement, sa „souveraineté“ en matière de formation et de qualification de sa population. En effet, à la fois par la forte immigration et par le recours prononcé à une main-d'œuvre frontalière mais aussi à cause des lacunes et des déficiences du système d'éducation et de formation indigène, une grande partie de la population active n'est pas le „fruit“ du système de formation national.

A l'avenir, il ne s'agit pas uniquement de remédier à cette situation mais d'aller au-delà et de développer le paysage de la formation de manière à en faire un „créneau“ à part entière de l'économie nationale capable de générer emploi et plus-value.

#### *Pistes de réflexion futures*

Concrètement, les domaines d'intervention suivants relèvent d'une priorité absolue pour la Chambre des Métiers, afin de marquer un „saut qualitatif“ en matière de politique de formation et d'éducation:

- l'emploi des langues dans le système éducatif. L'enseignement des langues doit être réajusté de manière à ce que la maîtrise de plusieurs langues soit un atout supplémentaire et un facteur d'inclusion et non pas une barrière à l'entrée dans une voie de formation ni un facteur d'exclusion.
- l'orientation scolaire et professionnelle. La mise en place d'un système structuré et cohérent en matière d'orientation doit être mis en place en s'appuyant notamment sur les conclusions du Forum Orientation.
- la formation professionnelle. Une réforme en profondeur dite „macro-réforme du système actuel remontant à la réforme de 2008 s'impose afin d'en améliorer la qualité et la performance et de restaurer la confiance de l'ensemble des acteurs et partenaires.
- le brevet de maîtrise. La Chambre des Métiers a engagé un processus de restructuration et de réforme du brevet de maîtrise visant parallèlement à en améliorer la qualité et à en assurer la rentabilité. Un projet-pilote vient de démarrer avec les métiers de l'alimentation. Si le succès escompté est avéré, le projet sera élargi progressivement à l'ensemble des métiers.
- la formation continue. Le paysage de la formation continue est en train de connaître des bouleversements profonds. La création de Centres de Compétences sectoriels par les milieux professionnels est un pas dans la bonne direction et doit être poursuivie et encouragée. Les PME doivent notamment bénéficier d'un soutien financier les incitant à investir davantage dans la qualification de leurs collaborateurs.
- l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur doit s'ouvrir à la formation professionnelle. Pour répondre aux besoins concrets des entreprises ainsi que pour motiver les jeunes à opter pour un métier technico-manuel, des formations supérieures ouvrant perspectives et carrières professionnelles doivent être offertes. La création récente de l'„Institut Supérieur de l'Economie (ISEC)“, dans le cadre duquel la Chambre des Métiers est partenaire, est à voir dans ce contexte.
- la stratégie nationale du „lifelong learning“. La stratégie publiée dans un „Livre Blanc“ en 2012 doit être progressivement et systématiquement mise en place. Les enjeux sont majeurs: faciliter l'accès à la formation, réaliser des parcours de formation individuels notamment par la validation des acquis, garantir la qualité des organismes de formation, des formateurs et des formations, assurer la transparence, la perméabilité et la cohérence du système de formation.

Finalement, les dépenses dans un système d'éducation et de formation performant doivent être considérées comme dépenses d'investissement et non pas comme dépenses de fonctionnement. En effet, tout euro investi dans la formation et dans la qualification de la future population active est un euro épargné dans la lutte contre le fléau du chômage (et notamment du chômage des jeunes) et contre la marginalisation sociale.

### *Considérations relatives à la politique budgétaire 2017*

Le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) est doté d'un budget des dépenses courantes et en capital de 2,088 milliards d'euros, ce qui représente 14,90% du budget des dépenses pour 2017. Il se trouve ainsi à la deuxième place en termes de volume de dépenses, derrière le Ministère de la Sécurité Sociale, et connaît une croissance de 2,74% de ses dépenses (2016-2017).

La Chambre des Métiers note que le „bilan intermédiaire de la mise en oeuvre du programme gouvernemental“ affiché au commentaire du budget des dépenses constitue une approche quantitative („94 projets dont près de la moitié a déjà été transposée ou le sera à la rentrée“, „44 projets sont prévus pour la rentrée et 4 sont planifiés pour la rentrée 2018“) et ne fait malheureusement pas état ni d'une approche qualitative ni d'une vision plus globale et se limite par ailleurs à énumérer et à commenter que certaines initiatives individuelles.

Si toutes ces initiatives ont, aux yeux de la Chambre des Métiers, le mérite d'exister, il aurait été souhaitable de les placer dans un contexte plus général de „politique d'investissement“ (en termes d'éducation et de formation), susceptibles de soutenir le développement des compétences et talents des futures générations.

En comparaison internationale, le Luxembourg qui a les dépenses en termes d'éducation les plus élevées par élève, la plus faible taille de classes scolaires en moyenne et le quota professeur/élève le plus bas devrait donc se donner les moyens de ses ambitions et créer une perspective qui confirme la vision d'un pays s'identifiant avec le développement durable et qualitatif.

#### ***2.7.2. Emploi et politique sociale – changements de paradigmes futurs***

Plusieurs aspects en matière de politique sociale et de l'emploi doivent faire l'objet d'un débat approfondi.

L'organisation du temps de travail au sein de l'entreprise, qui est aussi bien une question économique que sociale, sera fortement impactée par les mutations socio-économiques en cours (globalisation, digitalisation, etc.). Dès lors, étant donné qu'elle détermine le fonctionnement des entreprises et leur capacité à faire face à des marchés fluctuants, le cadre légal qui les structure doit être reconsidéré en fonction des nouveaux défis qui se présentent. Par ailleurs, puisque les modes d'organisation du temps de travail interviennent dans la vie des salariés, toute réforme est également au coeur de la problématique du partage entre vie professionnelle et vie privée.

Selon la Chambre des Métiers, le but de la politique de l'emploi devrait être de concilier les points de vue des employeurs et des salariés tout en veillant à ce que les entreprises puissent réaliser leurs objectifs, notamment en termes d'augmentation de la productivité.

Il importe de rappeler ici que seule une économie compétitive permet de générer des recettes publiques appropriées, notamment pour financer la politique de redistribution (budget social). La préservation de la compétitivité constitue partant un des fondements sur lequel le pays devrait baser son modèle social.

En général, le progrès social, qu'il importe de préserver tout en faisant évoluer notre modèle économique, ne doit pas être l'antithèse de structures ou activités économiques à productivité élevée. Dès lors, il importera de mener à l'avenir des réformes qui combinent plusieurs facettes à savoir, des mesures de nature à promouvoir la transition du marché du travail et à éviter un marché de l'emploi à deux vitesses, des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, des politiques efficaces qui aident les chômeurs à réintégrer le marché du travail, un système fiscal incitant davantage à la création d'emplois et des systèmes modernes de protection sociale qui aident ceux qui en ont besoin et qui incitent à l'intégration dans le marché du travail.

De nombreux secteurs économiques, dont l'Artisanat, se caractériseront à l'avenir également par une forte intensité de main-d'oeuvre. Il importera dès lors, afin de soutenir l'effort de création d'emploi, surtout qualifié, et le rôle stabilisateur des entreprises concernées, de ne pas alourdir davantage l'imposition du facteur travail.

Malgré la discussion politique actuelle autour d'un changement de modèle de croissance, de nombreuses activités artisanales ne pourront pas être automatisées ou digitalisées complètement et continueront à être exécutées à l'avenir également par le recours à une main-d'oeuvre de plus en plus

qualifiée, répondant aux prérequis imposés par la haute technicité des tâches à exécuter (par exemple construction de maisons passives ou montage d'installations dans le domaine des énergies renouvelables).

En ce qui concerne les pensions, la table-ronde des années 2001-2002 („Rentendesck“) est arrivée à la conclusion que la convergence entre les pensions de la fonction publique et celles du secteur privé devrait être atteinte essentiellement par un ajustement vers le haut. La volonté politique de stabiliser les contributions sociales malgré l'augmentation des prestations risque à la longue de déséquilibrer sérieusement le système de répartition. Actuellement, si chaque salarié contribue à raison de 24% du salaire au système de pension, les retraités en retirent une valeur équivalente au double. Cette multiplication des dépenses est actuellement encore financée par l'accroissement de la masse cotisable, transformant toutefois à terme le système de répartition en système de „boule de neige“. Tandis que le „Rentendesck“ avait décrété une croissance future de 4%, la réforme du régime général des pensions de 2013 estimait que 3%, dont 1,5% de croissance de main-d'oeuvre et 1,5% de productivité, seraient suffisants.

L'économie nationale a en effet pu produire une croissance moyenne du PIB de 3,5% entre 1990 et 2014. Sachant que la croissance actuelle, sans gains de productivité réels, est alimentée par une croissance de la main-d'oeuvre, la politique de redistribution sociale doit nécessairement à l'avenir se baser plutôt sur une économie performante et productive, vu que le Luxembourg risque sinon une dette implicite future qui, selon certaines estimations, est la plus élevée d'Europe. Une croissance extensive à long terme et une augmentation massive de la population et de l'emploi ne ferait que reculer le problème dans le temps en l'aggravant d'autant plus.

#### *Pistes de réflexion futures*

- maintien des niveaux de cotisations sociales peu élevés. Il importera de limiter toute progression des coûts salariaux globaux, tout en assurant des salaires attractifs, notamment aux étrangers et aux frontaliers, qui constituent une main-d'oeuvre dont l'économie ne pourra pas se passer à l'avenir. Dans le futur, les responsables politiques devraient réfléchir à un possible allègement des charges sociales liées au facteur travail, tout en explorant l'opportunité d'augmenter à terme les charges grevant certains autres facteurs, comme par exemple la consommation d'énergie ou les activités créant des nuisances environnementales importantes.
- financement soutenable à moyen et à long terme du système de sécurité sociale (assurance maladie et assurance pension). Des mesures plus incisives en matière de réforme de l'assurance pension (surtout au niveau des prestations) seront nécessaires en vue d'éviter à terme une augmentation substantielle des taux de cotisation, notamment suite au départ massif à la retraite des frontaliers.
- pérenniser le modèle social. La Chambre des Métiers est en faveur du modèle social luxembourgeois et plaide, dans l'expectative de mutations socio-économiques plus profondes, que soient mis en place des mécanismes de redistribution et de transferts sociaux efficaces organisés par référence à des critères de sélectivité sociale tout en tenant compte de la situation des ménages et des revenus des personnes et permettant ainsi de maintenir la cohésion sociale.
- intensification des mesures au profit des demandeurs d'emploi ainsi que celles en faveur des immigrants/réfugiés politiques (mesures en faveur de l'emploi; apprentissage ...). L'ADEM devrait voir ses outils renforcés en vue de rendre employables les personnes concernées via des formations ou des stages de professionnalisation, et ce en coopération avec les employeurs.
- mise en oeuvre d'une réelle flexibilisation du temps de travail tenant compte des besoins de l'entreprise. L'augmentation de la productivité ne peut pas être recherchée à travers une diminution du temps de travail; ainsi, une réforme de l'organisation du temps de travail devrait plutôt aboutir à l'introduction du principe de la flexibilité „entreprise par entreprise“, tout en prévoyant que chaque entreprise devrait être libre de décider d'un allongement de la période de référence et de concéder la/les contrepartie(s) adaptée(s) aux besoins de l'entreprise et des salariés.
- adaptation du droit du travail et du droit de la sécurité sociale ainsi que des autres dispositions légales et réglementaires concernées aux nouvelles évolutions dans le domaine digital. Vu l'impact conséquent des nouvelles technologies et de la digitalisation sur l'organisation du travail et les processus internes de l'entreprise, cette adaptation sera d'une importance primordiale.
- conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Sachant qu'il s'agit, en l'occurrence d'une thématique centrale pour chaque entreprise, il importe de veiller à ce que le cadre légal et réglemen-

taire mis en place ne freine ou ne bloque pas le développement des entreprises; il importerait que le premier bilan tiré après la réforme du congé parental prévoie, le cas échéant, certains réajustements en faveur des entreprises; le bilan en question ne devrait en aucun cas servir en vue de créer de nouvelles charges dans le chef des employeurs. Il importerait, vu la longue liste des congés existants actuellement en matière de droit du travail, de ne pas introduire de nouveaux congés et de ne pas étendre encore davantage ceux qui existent.

- développement d'une approche systématique de management de la sécurité et de la santé sur le lieu du travail par l'entreprise. Le bien-être au travail étant un objectif prioritaire à considérer par tout employeur, surtout pendant des périodes de mutation profondes des activités économiques, le volet sécurité et santé au travail est à promouvoir, le cas échéant, par des mesures de soutien et d'échange de bonnes pratiques.

### *Considérations relatives à la politique budgétaire 2017*

Le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire (MTEESS) est le seul ministère à voir son budget total réduit de -9,43% en 2017 en comparaison avec 2016. Le MTEESS se retrouve à la septième place dans le classement des ministères les mieux dotés et relève d'un montant total de 0,596 milliard d'euros pour 2017. La réduction est en majeure partie due aux perspectives de réduction du chômage en 2017 avec comme corollaire une réduction des dépenses du Fonds pour l'emploi estimée à plus de 68 millions d'euros (-12,16%).

La Chambre des Métiers approuve l'orientation donnée à la politique de l'emploi via des mesures, notamment de l'ADEM, visant à accroître l'employabilité des demandeurs d'emploi plus faiblement qualifiés en vue de leur intégration sur le premier marché de l'emploi. Dans ce contexte, il importe de souligner que la coopération étroite entre le service des employeurs de l'ADEM et les entreprises, lancée depuis 2015, a porté ses fruits en 2015<sup>11</sup>.

Elle relève toutefois la nécessité de la part du MTEESS de renforcer les efforts pour accroître l'efficacité des initiatives sociales en faveur de l'emploi, relevés dans le commentaire des dépenses, sachant que les initiatives en question ont comme objectif principal la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail ainsi que l'amélioration de l'employabilité par la formation et par la mise au travail. Des mesures de cadrage adaptées s'avéreraient utiles afin de soutenir les initiatives sociales dans leur approche future d'efficacité.

Le budget des dépenses du Ministère de la Sécurité Sociale (MSS) représente 21,85% du volume total des dépenses prévues pour 2017, soit l'équivalent de 3,06 milliards d'euros. Il connaît une augmentation de 2,68% par rapport au budget voté 2016. A côté notamment de la diminution sensible de la contribution de l'Etat à l'assurance dépendance (compensée par l'inscription de l'intervention transitoire de l'Etat en faveur des prestataires de soins), il importe de relever l'augmentation sensible de la contribution à la Mutualité des employeurs (+32 millions d'euros) afin de parvenir, suite à un accord entre la Mutualité et le MSS, à un taux de cotisation moyen des employeurs de 1,95% au lieu du taux de 2%. La Chambre des Métiers salue explicitement cette mesure qui soutient la compétitivité des entreprises.

La réforme du congé parental ainsi que l'introduction d'une indemnité de congé parental, qui est devenu un réel revenu de remplacement au prorata du revenu professionnel perdu par le parent bénéficiaire du congé parental, plafonnée à un seuil déterminé mais imposable, engendreront des dépenses prévisionnelles considérables.

Pour d'autres commentaires circonstanciés, il est renvoyé aux sous-chapitres 1.4.4. „Développement des infrastructures familiales, sociales et de santé“ et 1.4.5. „Transferts de l'Etat à la Sécurité sociale“.

<sup>11</sup> Dans le cadre de l'accord entre l'UEL et le Gouvernement de janvier 2015, un programme intitulé „Entreprises, partenaires pour l'emploi“ avait été défini avec comme objectif la mise en place d'une stratégie concertée entre l'ADEM et l'UEL afin de faciliter le retour des chômeurs sur le marché de l'emploi au Luxembourg. Ainsi, les entreprises se sont engagées à augmenter le nombre total de recrutement de demandeurs d'emploi via l'ADEM (environ 11.000 demandeurs d'emploi recrutés en 2014), de quelque 5.000 demandeurs d'emploi additionnels sur 3 ans (entre 2015 et 2017), et cet objectif a bel et bien été réalisé pour 2015 puisque plus de 12.800 demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont été engagés par les entreprises.

### **2.7.3. Aménagement du territoire – pièce angulaire d'une politique transversale intégrée**

La politique d'aménagement du territoire pratiquée par le passé et, partiellement encore aujourd'hui, sous la pression d'une forte croissance économique, est difficilement conciliable et avec les impératifs du développement durable, et avec la vision d'une croissance qualitative.

A titre d'illustration on peut citer le développement pendant les dernières décennies des localités rurales plutôt que des agglomérations, l'accroissement de la pénurie de logements à prix abordables, partiellement due à une politique non appropriée en matière de logements à coût modéré et de logements sociaux, ainsi que la saturation des principaux axes routiers aux heures de pointe.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, deux priorités seront nécessaires à l'avenir en matière de politique d'aménagement du territoire lorsqu'un modèle de développement économique durable devrait apporter des gains supplémentaires en termes de qualité de vie.

Le Gouvernement devrait, de prime abord, développer prioritairement les villes et agglomérations, ce qui aurait des avantages manifestes. Ainsi, la réalisation d'une plus importante densité de logements devrait engendrer une consommation de sols moindre. L'atteinte d'une masse critique au niveau des transports publics aurait pour effet une moindre congestion des routes et, concomitamment, une réduction de la pollution. Par ailleurs, la facilitation du commerce de proximité (qui inclut également l'Artisanat: bouchers, boulangers, coiffeurs, esthéticiens, ...) devrait en être une résultante logique. D'autre part, la simplification des procédures d'autorisation, qui, depuis des années, constitue un objectif politique permanent, devrait être résolument poursuivie, afin d'augmenter la réactivité de l'offre (logements, infrastructures de transport etc.).

Dans les chapitres qui suivent, la Chambre des Métiers commente plus en détails les quatre domaines qui ont un rôle-clé à jouer dans la définition d'une stratégie de croissance aussi bien „durable“ que „qualitative“: le logement, les zones d'activité économiques, le transport et la protection de la nature et des ressources naturelles.

#### *2.7.3.1. Logement*

Pour le cas où, à l'avenir, le taux de croissance économique se maintiendrait à un niveau élevé et serait par ailleurs fortement „extensif“, la demande de logements continuerait à augmenter substantiellement.

Une telle politique entraînerait de nouvelles hausses importantes et continues des prix des logements, principalement imputable à l'augmentation prononcée des prix du foncier, tout comme une pénurie de logements à prix abordables (logements à coût modéré et logements sociaux). A terme, les conséquences en pourraient être, selon la Chambre des Métiers, qu'un nombre croissant de résidents s'installeraient dans les pays voisins et qu'une hausse importante du nombre de frontaliers (qui, même s'ils le souhaitent, n'ont pas les moyens de s'installer au Luxembourg) en découlerait, accentuant les problèmes de saturation des axes routiers existants.

Face à une demande de 82.000 unités<sup>12</sup>, chiffre calculé sur base des projections de population du STATEC à l'horizon 2030, l'offre de logements ne s'élève qu'à 55.000 unités (potentiel constructible déterminé par l'Observatoire de l'habitat), et donc, aux yeux de la Chambre des Métiers, le Luxembourg connaîtra à l'avenir un déficit de l'ordre de 27.000 logements.

#### Pistes de réflexion futures

Un modèle de développement plus durable devrait partant tenir compte des pistes suivantes susceptibles d'engendrer un agencement plus qualitatif de la politique de logement:

- favoriser l'accroissement de la population dans les villes. Plusieurs mesures s'imposeraient dont surtout la révision du Pacte logement, la réorientation de la politique des promoteurs publics et la mise en oeuvre d'un nouveau Plan sectoriel logement;

<sup>12</sup> „10 pistes pour améliorer l'accès au logement“, Dossier de la Chambre des Métiers, 17 mars 2016 <http://www.cdm.lu/mediatheque-presse/communiqu-10-pistes-pour-ameliorer-l-acces-au-logement>

- augmenter la densité du bâti („construire plus en hauteur“). Ceci permettrait de réduire la consommation de terrains et l’impact du foncier dans le prix des logements;
- revaloriser les friches industrielles (Sud, Wiltz, Luxembourg-Ville ...);
- privilégier le développement des localités de l’intérieur vers l’extérieur d’un point de vue aménagement du territoire. Or, ceci risque de renforcer la pénurie de terrains à bâtir (rétention de terrains), de sorte qu’un élargissement du périmètre semble inévitable pour mobiliser le foncier nécessaire pour satisfaire la demande de logements;
- réformer la politique des logements à coût modéré:
  - ◆ mettre l’accent sur le locatif;
  - ◆ augmenter le stock de tels logements;
  - ◆ impliquer davantage le secteur privé;
  - ◆ trouver de nouveaux modèles de financement;
- simplifier les procédures d’autorisation;
- développer le recours aux énergies renouvelables.

#### Considérations relatives à la politique budgétaire 2017

Le Ministère du Logement enregistre une augmentation des dépenses totales d’environ 4% par rapport au budget voté 2016.

La Chambre des Métiers approuve explicitement les accents spécifiques mis en évidence dans le commentaire des dépenses. Il s’agit, de prime abord, des mesures permettant de „promouvoir le logement durable“, à savoir le „prêt climatique à taux réduit“ et le „prêt climatique à taux zéro“, dispositifs ayant pour objet la promotion de l’assainissement énergétique et écologique de logements ainsi que l’équipement des logements avec des installations techniques valorisant les sources d’énergie renouvelables (dépenses de 277.000 euros en 2017). Les bénéficiaires d’un prêt climatique à taux zéro peuvent également toucher une prime unique de 10% du prêt accordé par un établissement bancaire et les frais engendrés par le conseiller en énergie seront pris en charge par l’Etat jusqu’à un montant maximal de 3.000 euros (dépenses de 685.000 euros en 2017).

D’un autre côté, elle tient à mettre en exergue que l’accroissement des dépenses en matière de participation étatique destinées aux promoteurs publics que sont les communes, le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché lui semble insuffisant, lorsqu’il s’agit de dynamiser à l’avenir l’offre de logements locatifs sociaux et à coûts modérés destinés à la vente.

La Chambre des Métiers regrette que les crédits budgétaires à l’allocation des aides individuelles au logement connaissent une baisse importante (-34% par rapport à 2016).

Pour d’autres commentaires circonstanciés, il est renvoyé aux sous-chapitres 1.4.7. „Dynamiser l’offre en logements subventionnés“.

#### 2.7.3.2. Zones d’activités économiques (ZAE)

Comme pour le volet „logement“, à supposer que le taux de croissance économique se maintiendrait à un niveau élevé et soit extensif, la demande en terrains augmenterait de façon importante dans le futur.

Une enquête<sup>13</sup> de la Chambre des Métiers de début 2016 a montré que:

- 147 entreprises artisanales (ayant participé à l’enquête) sont à la recherche d’un site,
- le besoin total se chiffre à 89 hectares,
- l’un des obstacles majeurs dans la recherche d’un terrain est le prix, ressenti par les chefs d’entreprises comme étant (trop) élevé,
- des réglementations trop restrictives dans les ZAE, comme l’interdiction du stockage à l’extérieur, rendent difficiles l’accès des entreprises artisanales à ces sites d’implantation.

<sup>13</sup> „La pénurie de sites d’implantation reste d’actualité pour l’Artisanat“, Dossier de la Chambre des Métiers, 27 avril 2016 <http://www.cdm.lu/mediatheque-presse/communiqué-la-pénurie-de-sites-d-implantation-reste-d-actualite-pour-l-artisanat>

### Pistes de réflexion futures

Vu les besoins d'expansion hors des localités, avec lequel tous les secteurs économiques sont confrontés, il importe que le Gouvernement tienne compte des besoins d'implantation des entreprises, y compris celles des secteurs traditionnels, tout en veillant aux éléments suivants:

- déconcentration économique. Actuellement la majeure partie de l'activité économique est concentrée sur Luxembourg-Ville et sa périphérie, ce qui devrait être changé.
- favoriser l'implantation d'entreprises par la localisation de ZAE dans certaines régions, dans le Sud (Esch/Alzette, Differdange, Dudelange, Bettembourg,...), dans la Nordstad, à Wiltz etc. et la relocalisation de services publics vers d'autres régions que le Centre.
- réserver des ZAE prioritairement à l'Artisanat et autoriser l'implantation des entreprises artisanales dans des ZA nationales.

#### Considérations relatives à la politique budgétaire 2017

Malheureusement, ni le commentaire du budget des dépenses du Ministère de l'Economie, ni celui du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) ne met en évidence quelles sont les priorités en matière de politiques de zones d'activités économiques et quels accents le Gouvernement compte définir en matière de mesures de soutien aux ZAE, notamment en vue de l'implantation de PME ou d'entreprises artisanales.

#### 2.7.3.3. *Transport*

La Chambre des Métiers part de l'hypothèse que la pression politique en faveur d'infrastructures de transport efficaces augmentera encore davantage à l'avenir si le taux de croissance élevé et extensif se poursuit dans les années à venir.

L'augmentation constante du trafic pendant les dernières décennies a de nombreuses conséquences néfastes. Il s'ensuit une saturation des axes routiers et une tendance à la saturation des transports publics aux heures de pointe, des pertes de temps qui représentent un coût économique considérable, une augmentation importante de la pollution atmosphérique et, aspect non négligeable, une perte d'attractivité du Luxembourg, avant tout pour les travailleurs frontaliers.

### Pistes de réflexion futures

La Chambre des Métiers recommande dès lors les pistes suivantes afin de remédier, du moins partiellement, aux problèmes de saturation des routes et ce à moyen et à long terme:

- continuer la politique de renforcement des capacités du réseau ferroviaire;
- optimiser les connexions. Par exemple entre les chemins de fer et les autobus;
- encourager la mobilité électrique (points de recharge, aides à l'acquisition de véhicules);
- prendre des mesures spécifiques pour la „population résidente“:
  - ◆ concentration de la population dans les villes: ceci permet d'atteindre une masse critique de passagers pour les transports publics et d'assurer aux citoyens la proximité des services dont ils ont besoin (commerce, écoles, offre culturelle et récréative, ...).
- prendre des mesures spécifiques pour les „frontaliers“ (à supposer qu'un taux de croissance „durable“ soit atteint, le nombre de frontaliers augmentera de façon continue, même si cette augmentation se verrait atténuée):
  - ◆ prévoir plus de P&R aux frontières avec accès aux transports publics;
  - ◆ prévoir une troisième piste pour le co-voiturage sur les autoroutes (par référence aux „carpools“ aux Etats-Unis).

#### Considérations relatives à la politique budgétaire 2017

Dans son commentaire du budget des dépenses, le département du transport du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) a détaillé une longue série de mesures et projets,

tenant compte des priorités du Gouvernement (mise en oeuvre de la stratégie „MoDu“ et développement dans une approche de durabilité de la mobilité des personnes sous toutes ses facettes – réseau ferroviaire, tram, bus, mobilité douce, mobilité alternative).

La Chambre des Métiers salue les mesures engagées, notamment celles en rapport avec le réseau ferroviaire, le tram, le bus et la mobilité douce (objectif de „chaînes mobiles efficaces“ au niveau des transports publics), ainsi que les initiatives lancées en vue de la mise en oeuvre de „schémas de mobilité transfrontalière“ (SMOT).

Pour d'autres commentaires circonstanciés, il est renvoyé aux sous-chapitres 1.4.8. „Politique d'investissement ambitieuse“ et 1.4.9. „Efforts en faveur des transports publics“.

#### 2.7.3.4. *Protection de la nature et des ressources naturelles*

Un taux de croissance à long terme élevé et extensif impliquera nécessairement une multiplication du potentiel de conflit entre considérations d'ordre économique (besoins en infrastructures de logement et de transport, ZAE, ...) et considérations d'ordre écologique.

Ainsi, on constate qu'une demande élevée couplée à la rétention de terrains multiples, destinés à accueillir des immeubles servant à l'habitat, à l'exercice d'activités professionnelles ou à des infrastructures de transport etc. ont conduit à l'étalement des localités, et par conséquent à une multiplication des conflits tels que cités ci-devant.

On observe par ailleurs en général que des directives européennes visant à protéger certaines espèces de la faune et de la flore impliquent une augmentation des zones de protection et une augmentation du nombre de sites à protéger à l'intérieur des périmètres d'agglomération. Ces directives européennes instituant des études d'impact environnemental à différents niveaux des procédures d'autorisation s'inspirent de la situation de pays d'envergure de l'UE, de sorte qu'elles s'avèrent peu adaptées à la situation d'un pays de la taille du Luxembourg.

#### Pistes de réflexions futures

Une politique intégrée d'aménagement du territoire devrait, tout en tenant compte des considérations environnementales, veiller à ce que les activités économiques puissent se développer de façon harmonieuse dans les espaces qui leurs sont destinés. Il importe de veiller à l'avenir aux points suivants, lorsqu'il s'agit de reconsidérer le modèle de développement du Luxembourg:

- éviter de dépasser, lors de la transposition de directives en droit national, les exigences prévues par le droit de l'UE;
- éviter la multiplication des études d'impact environnemental à différents stades (plans sectoriels, PAG, PAP etc.);
- adopter une approche pragmatique concernant la mise en oeuvre de la loi relative à la protection de l'environnement, surtout en rapport avec des surfaces sises dans les périmètres d'agglomération;
- introduire un moratoire de 6 ans concernant l'identification de nouveaux biotopes;
- optimiser le fonctionnement de la plateforme de concertation PAP (en vue de guider les communes et les initiateurs d'un projet à un stade précoce).

#### Considérations relatives à la politique budgétaire 2017

Dans son commentaire du budget des dépenses, le département environnement du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) a tenu à préciser un certain nombre d'initiatives impactant le budget de 2017. Ainsi, le projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit entre autres la constitution d'un cadre légal plus précis à la compensation écologique, salué par les entreprises de l'Artisanat. Les dépenses relatives à la constitution et la gestion d'un „pool compensatoire national“ seront imputées au Fonds pour la protection de l'environnement. Ces dépenses couvriront l'identification de sites de compensation, la planification de mesures, la réalisation des mesures de gestion sur 25 ans, l'achat de terrains et d'éventuelles conventions de gestion avec des tiers.

La Chambre des Métiers propose au Gouvernement de chiffrer davantage les dépenses prévisionnelles à long terme dans ce domaine, sachant qu'un règlement grand-ducal d'exécution doit à l'avenir

prévoir les modalités pratiques de mise en place du „système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points“ en vue de la détermination des mesures compensatoires à financer par les investisseurs.

Elle prendra position par rapport au projet de réforme concernant le cadre légal relatif à la protection de la nature et des ressources naturelles dans un avis spécifique.

#### ***2.7.4. Changement climatique – nécessité de se donner les moyens pour atteindre des objectifs ambitieux***

L'accord de Paris sur le changement climatique, adopté lors de la COP21, constitue un premier accord universel et contraignant et a pu lancer une nouvelle dynamique. Il contribuera à réduire la pollution de l'air et le développement des énergies propres et efficaces.

Au niveau européen, les objectifs en matière de climat et d'énergie jusqu'en 2030 ont été arrêtés en octobre 2014 par le Conseil européen et visent:

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40%;
- un objectif global d'au moins 27% d'énergies renouvelables;
- un objectif d'au moins 27% pour améliorer l'efficacité énergétique.

A long terme, l'objectif de l'Union européenne est même une réduction d'au moins 80% des émissions d'ici 2050.

La nouvelle proposition de règlement de l'UE de juillet 2016 définit un objectif national élevé de 40% de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour le Luxembourg jusqu'en 2030.

La Chambre des Métiers est convaincue que la transition vers une économie à faible intensité de carbone stimulera l'emploi et renforcera la croissance sur les marchés des biens et services de l'UE, notamment dans le domaine de l'efficacité énergétique.

#### *Pistes de réflexion futures*

La Chambre des Métiers considère que le Luxembourg est encore à la traîne pour atteindre les objectifs qui doivent être mis en oeuvre jusqu'en 2020. Ces objectifs visent une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 2005 ainsi qu'un objectif global d'au moins 11% d'énergies renouvelables pour 2020. Actuellement, le taux des énergies renouvelables s'élève à 4,5%.

Dès lors elle préconise dans l'optique des futures décisions politiques en matière de modèle de croissance „qualitatif“ de considérer les points suivants:

- nécessité de mener à l'avenir une politique plus offensive en matière de changement climatique si l'on veut atteindre les objectifs fixés. Dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, les politiques climatiques existantes devront partant être renforcées et les processus accélérés dans les différents secteurs (transport; économie; ménages).
- accélération des assainissements énergétiques des bâtiments. La rénovation complète des bâtiments doit être davantage encouragée. Il y a lieu de se donner les moyens pour mettre en oeuvre une série de mesures, parmi lesquelles on recense le renforcement du taux d'assainissement énergétique pour les bâtiments privés et la création d'un fonds de rénovation pour les résidences. En outre, l'assainissement énergétique des bâtiments publics devra être promu davantage.
- développement plus poussé de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire dans le secteur des énergies renouvelables. Une politique d'aides étatiques continue et équilibrée en matière d'énergies renouvelables doit être menée.
- promotion des modes alternatifs de transports et de l'électromobilité. Même si les émissions sont déjà en baisse pour le secteur des transports, il y a lieu de réaliser des efforts supplémentaires.
- mise en oeuvre des objectifs ambitieux. Il y a lieu de réfléchir afin de savoir si un redéploiement des impôts sur le revenu vers les impôts en matière d'environnement serait de mise afin de créer les incitatifs suffisants pour la transition énergétique. Or, il est clair qu'au vu de l'impact d'une telle démarche sur les finances publiques, ce changement de paradigme ne pourra être mis en oeuvre que de façon graduelle.

- renforcement de la promotion et du financement des mesures et projets environnementaux sur le territoire national. Il importe de se donner des objectifs clairs et renforcés au niveau national au lieu de dépenser des moyens budgétaires à travers le rachat de crédits d'émissions à l'étranger.

#### *Considérations relatives à la politique budgétaire 2017*

Aussi bien le Ministère du Logement que le Ministère du Développement durable et des infrastructures (MDDI) thématisent les mesures en matière d'assainissement énergétique et de construction durable.

Par le biais du Ministère du Logement, des mesures permettant de „promouvoir le logement durable“ seront introduites: le „prêt climatique à taux réduit“ et le „prêt climatique à taux zéro“ (voir également les commentaires dans le sous-chapitre 1.4.7).

Par ailleurs, aussi bien le Ministère du Logement que le MDDI font la promotion de la construction de logements durables sur base d'une approche globale couvrant tous les aspects inhérents aux trois piliers de la durabilité.

Une aide financière est instaurée pour les nouveaux bâtiments d'habitation en se référant au nouveau système de certification de durabilité LENOZ („Lëtzebuenger Nohaltegkeets-Zertifizéierung“). L'allocation des aides financières sera liée à l'obtention d'un pourcentage minimal de points réalisables pour une sélection de critères de durabilité du système LENOZ (dépenses de 303.000 euros en 2017)

Le nouveau régime d'aides en matière de logements durables prendra la relève de l'actuel régime „prime House“ (règlement grand-ducal modifié du 12 décembre 2012) couvrant les investissements et services pour lesquels une autorisation de bâtir est demandée (nouvelles maisons) respectivement un conseil en énergie est établi (assainissement énergétique) et étendant le champ des bénéficiaires à toutes les personnes physiques et morales, autres que l'Etat.

Même si en général, la Chambre des Métiers salue les mesures spécifiques engagées, elle est d'avis qu'une politique énergétique conséquente et orientée vers l'avenir devrait se faire avec des moyens budgétaires adéquats étalés sur le moyen et le long terme. Ainsi, elle regrette que dans le programme pluriannuel 2017-2020, l'article budgétaire 52.1.53.000 qui vise à couvrir les dépenses engendrées par le régime d'aides soient réduits pour 2018-2019 (à un niveau situé en dessous de celui de 2016) après une augmentation plus substantielle en 2017.

\*

### **3. PERSPECTIVES: ARTISANAT ET CHAMBRE DES METIERS**

#### **3.1. L'Artisanat en route vers demain**

Repenser la Chambre des Métiers d'aujourd'hui pour satisfaire l'Artisanat de demain. Tel a été le leitmotiv des élus et salariés de l'Institution représentative du secteur qui, avec environ 6.900 entreprises, occupant 86.000 personnes constitue ainsi le premier employeur du Grand-Duché.

Au service de l'Artisanat depuis 1924, un élan de modernisation a soufflé sur la Chambre des Métiers, qui représente aujourd'hui plus d'une centaine d'activités répertoriées dans les secteurs de l'alimentation, de la mode, de la santé et de l'hygiène, de la mécanique, de la construction et de la communication, des arts, multimédia et spectacles.

Ces derniers mois, des réflexions et workshops stratégiques ont été menés, regroupant des artisans, des élus, des experts et des employés de la Chambre des Métiers, réflexions qui ont permis de dégager les thématiques-clés et tendances de l'Artisanat de demain.

Parmi celles-ci, on peut citer le besoin toujours et davantage présent d'un accompagnement des artisans et entreprises artisanales „lifelong“, la nécessité d'une sensibilisation réelle et accrue des jeunes et des moins jeunes aux métiers de l'Artisanat et aux opportunités qui existent, ou encore une utilisation optimisée des informations respectivement données d'ores et déjà disponibles pour anticiper d'une meilleure manière les besoins du secteur.

Cette prospection a suscité pour la Chambre des Métiers la mise en route d'une dynamique nouvelle, dont la première étape a consisté en la définition d'une vision communément adoptée, qui tend à ren-

forcer la mission de la Chambre des Métiers à être l'institution-partenaire de référence, au service des entreprises de l'Artisanat et de la société, moteur du développement durable et de l'innovation.

Afin de donner la première impulsion à la concrétisation de cette vision, la Chambre des Métiers va à partir du 15 novembre 2016 se réorganiser d'une manière visant, d'un côté, à renforcer son rôle de représentant institutionnel des PME dans le débat public et politique, et d'autre part, à maximiser son service-client, et ce notamment par l'adoption d'un organigramme pensé spécifiquement pour répondre à une satisfaction optimale des besoins des artisans et entreprises artisanales afin que ceux-ci se retrouvent encore plus facilement au sein de l'institution qui les représente.

La Chambre des Métiers a également élaboré un plan d'actions spécifique s'inscrivant dans un calendrier réaliste et pertinent qui illustre la force de sa démarche de préparation pour l'avenir. Elle va ainsi mettre en place une gestion de projets adaptée afin de porter dans le concret les points d'actions opérationnels définis pour répondre à sa vision.

Parmi ses grands projets à portée externe, la Chambre des Métiers, dans la continuation de sa campagne de promotion et de valorisation de l'Artisanat „Hands up“, compte mettre le développement des „compétences-jeunesse“ à l'honneur.

Avec les jeunes et pour les jeunes, elle compte en effet faire redécouvrir les saveurs du secteur, brosser un tableau optimiste des opportunités qu'il offre, réaffirmer sa place de moteur de l'économie, redéfinir ses piliers et fondations, communiquer sur ses perspectives, bref, dessiner l'avenir.

Dans le cadre du „Zukunftspak“, le subside accordé à la Chambre des Métiers pour l'accomplissement d'un certain nombre de services a été réduit 18% sur la période 2014-2016. Il s'agit là d'une contribution de la Chambre des Métiers à l'assainissement des finances publiques qu'elle assume.

En revanche, elle regrette profondément de devoir constater que le projet de budget prévoit pour 2017 des moyens financiers inférieurs à ceux du budget pluriannuel voté en 2015: Ainsi, elle est confrontée à une réduction, dans le cadre du projet de budget 2017, de 283.000 euros, ce qui fait que le subside s'élèverait pour 2017 à 2,5 mio € au lieu de 2,783 mio € tel que prévu dans le budget pluriannuel voté en 2015.

Compte tenu de l'importance du rôle qu'elle assume pour compte de la „Première ère entreprise du Luxembourg“ que constitue l'Artisanat, et l'élan de modernisation en cours, elle demande à ce que le budget pluriannuel voté en 2015 soit respecté.

### **3.2. Réforme et restructuration du Brevet de maîtrise**

Un projet phare en cours d'être mené est la restructuration du Brevet de maîtrise.

#### *Le contexte*

Le Brevet de Maîtrise est la formation de chef d'entreprise qui confère les connaissances indispensables en gestion d'entreprise ainsi que les compétences technologiques nécessaires pour créer et diriger une entreprise ou pour évoluer dans un poste à responsabilité auprès d'un employeur.

Il requiert l'intervention de la Chambre des Métiers, dans le cadre de la mission légale lui confiée par le législateur, et ceci essentiellement pour remplir les objectifs suivants: développement de la notion de qualité et de l'image de marque de l'artisanat; formation des futurs chefs d'entreprise; formation d'une main-d'oeuvre qualifiée; renforcement de la formation de référence de l'artisanat; développement et pérennisation du „modèle artisanat“ et du secteur de l'artisanat.

Après une analyse des principaux aspects quantitatifs, qualitatifs, structurels, économiques et stratégiques liés au Brevet de Maîtrise, la Chambre des Métiers a entamé en automne 2015 un projet de réforme et de restructuration de ce diplôme de référence dans l'Artisanat. Ce projet de restructuration ambitieux a commencé avec un projet-pilote dans le secteur de l'alimentation. Suite à une évaluation des résultats vers la mi-2017, le projet sera étendu à tous les autres secteurs d'activités.

Ce vaste projet de restructuration et de réforme a été présenté à Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et a eu l'accord du Ministre de l'Education Nationale et de la Jeunesse, ce dont la Chambre des Métiers se réjouit.

### *Objectifs du projet de restructuration et de réforme du Brevet de Maîtrise*

Dans l'optique d'une démarche qualité, les objectifs que la Chambre des Métiers s'est fixés dans le cadre du projet de réforme et de restructuration d'envergure du Brevet de Maîtrise se situent à plusieurs niveaux dont notamment:

- renforcer la valeur et l'attractivité du Brevet de Maîtrise
- adapter le Brevet de Maîtrise et son organisation à l'évolution de la demande du marché et des futurs chefs d'entreprise et donc
  - ◆ augmenter de façon considérable la qualité du Brevet de Maîtrise
  - ◆ pérenniser le Brevet de Maîtrise en tant que élément de promotion sociale
- provoquer un nouvel attachement, une fierté réaffirmée de l'Artisanat envers son Brevet de Maîtrise et donc
  - ◆ renforcer sa renommée et son image de marque
  - ◆ garder son rôle et sa place pour l'Artisanat.

Actuellement, le Brevet de Maîtrise est organisé pour 37 métiers différents. Pour ce qui est du secteur de l'alimentation, qui fait l'objet d'un projet-pilote, il existe actuellement 4 Brevets de Maîtrise différents (boulangier-pâtissier, pâtissier-chocolatier-confiseur-glacier, boucher-charcutier et traiteur).

Il s'agira de restructurer le Brevet de Maîtrise de fond en comble tant au niveau de son positionnement, de sa structure (pour ce qui est de l'alimentation, il est envisagé d'offrir à l'avenir 1 Brevet de Maîtrise au lieu des 4 existants), de son organisation ainsi qu'au niveau de ses objectifs et de ses contenus. Seul une restructuration substantielle permettra de renforcer à terme la valeur et l'attractivité du Brevet de Maîtrise et de lui permettre de répondre à sa triple finalité:

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement souscrit pleinement à la restructuration du Brevet de Maîtrise et qu'il va allouer des moyens financiers pour l'année budgétaire 2017, confirmant ainsi sa volonté de vouloir investir dans la jeunesse. La Chambre des Métiers est optimiste à trouver un terrain d'entente sur le montant du budget approprié pour une telle réforme d'envergure.

\*

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