

N° 4848<sup>1D</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

## PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2002

\* \* \*

### AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(9.11.2001)

#### TABLE DES MATIERES

##### Résumé

Avis détaillé de la Chambre des Métiers

1. Les priorités de la politique budgétaire du Gouvernement
  - 1.1. Appréciation générale de la politique budgétaire
  - 1.2. Analyse critique des orientations budgétaires en fonction de certains ressorts ministériels
    - 1.2.1. Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
    - 1.2.2. Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports
    - 1.2.3. Ministère de l'Environnement
    - 1.2.4. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
    - 1.2.5. Ministère des Travaux Publics
  - 1.3. Evolution des dépenses courantes et en capital, ainsi que des transferts sociaux
  - 1.4. La politique d'investissement de l'Etat
  - 1.5. L'économie luxembourgeoise dans le contexte régional et international
    - 1.5.1. La compétitivité de l'économie luxembourgeoise
    - 1.5.2. La Grande Région – opportunités et risques
  - 1.6. Réinventer le contrat entre générations – défis au niveau politique, économique et social
    - 1.6.1. La perspective future d'une tendance de croissance forte de l'économie et de la population – défis à relever
    - 1.6.2. Les infrastructures et le développement durable
    - 1.6.3. La durabilité des systèmes de protection sociale
    - 1.6.4. La politique en faveur des jeunes créateurs d'entreprises
  - 1.7. Appréciation générale de la réforme fiscale

2. Eléments fondamentaux d'une politique qualitative en faveur des PME
    - 2.1. Aménagement du territoire et développement des zones d'activités économiques
    - 2.2. Economie solidaire – structure de transition vers le marché concurrentiel
    - 2.3. Besoins en main-d'oeuvre dans l'artisanat
    - 2.4. Formation et emploi
    - 2.5. Suivi du Plan d'action en faveur des PME
- Remarque finale

\*

## RESUME

Dans le présent avis, la Chambre des Métiers fait l'analyse du projet de budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2002 en commentant dans une première partie les priorités de la politique budgétaire du Gouvernement et en mettant en évidence dans une deuxième partie les éléments fondamentaux d'une politique qualitative en faveur des PME.

### Appréciation générale de la politique budgétaire

La Chambre des Métiers considère que le projet de budget pour 2002 se caractérise par les traits marquants suivants:

- Equilibre entre recettes et dépenses: les dépenses totales qui s'élèvent à 5,968 milliards d'euros (en augmentation de 9,6% par rapport à 2001) sont couvertes par des recettes totales de 5,977 milliards d'euros, ce qui donne lieu à un faible excédent de 9,215 millions d'euros;
- Rigidité des dépenses: environ deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées, par le biais de l'échelle mobile des salaires, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation; ces dépenses dites „incompressibles“ influencent durablement l'évolution des charges courantes et permanentes de la collectivité nationale, qui augmenteront en 2002 au rythme de 10,48%;
- Importance de l'impact de certaines mesures dites „prioritaires“: ces mesures qui découlent en majeure partie des décisions politiques prises lors de la „table ronde sur les pensions“ coûtent dans l'ensemble 91 millions d'euros (soit environ 3,671 milliards de LUF) ou presque 1,97 point de pourcentage du taux de croissance des dépenses courantes mentionnées ci-devant;
- Situation saine au niveau de la dette de l'Etat et de la dette du secteur public dans son ensemble: pour la troisième fois de suite le projet de budget ne comporte pas de nouvelle dette publique;
- Risque de sous-estimation des budgets des recettes, malgré l'incidence budgétaire de l'importante réforme fiscale, que le Gouvernement a entamée en 2001 et dont la deuxième étape est prévue pour 2002;
- Forte augmentation des dotations des principaux fonds spéciaux.

La détérioration de la croissance économique ainsi que les turbulences survenues sur les marchés financiers à la suite des attentats terroristes commencent, selon les données communiquées par la Banque centrale du Luxembourg et le STATEC, à laisser leurs traces dans les comptes de résultats de quasi tous les secteurs économiques au Luxembourg.

Ainsi les prévisions faites en rapport avec la croissance économique nationale attendue pour 2002 sont-elles à considérer avec une certaine prudence. Les turbulences causées suite au recul économique international va sûrement avoir des conséquences néfastes à long terme plus substantielles, ce qui devrait déboucher à une stagnation des résultats des entreprises pour 2002, entraînant dès lors des moins-values plus importantes également en termes de recettes budgétaires.

Par conséquent la Chambre des Métiers insiste à ce que les représentants des syndicats nationaux respectent leurs engagements pris dans le cadre du PAN en faveur de l'emploi de 1998 et évitent de se lancer dans une surenchère en termes de revendications salariales. Il semble par ailleurs évident que le

principe de „modération salariale“ et subséquemment le principe de modulation de la croissance des dépenses courantes au niveau budgétaire devrait concerner au plus haut degré l'Etat et le Gouvernement, qui devraient se préoccuper dorénavant des équilibres budgétaires à prévoir pour 2002 et 2003.

Logiquement l'artisanat ne sera pas épargné de la tendance générale de ralentissement conjoncturel, et pour certains groupes de métiers les signes d'un tassement de la conjoncture se pointent déjà maintenant à l'horizon.

Dans ce contexte la Chambre des Métiers admet que le meilleur moyen pour contrer un ralentissement probable de la consommation privée et la régression conjoncturelle qui devrait suivre sera la mise en oeuvre du paquet de mesures visant à réduire la charge fiscale des personnes physiques tout comme des collectivités.

La Chambre des Métiers tient à relever enfin que compte tenu du dynamisme probable de l'économie nationale dans une perspective à plus long terme et du développement macroéconomique qui devrait sous-tendre la réforme fiscale, la baisse des taux d'imposition entraînera jusqu'à un certain seuil, de par le renforcement de la compétitivité du pays, des plus-values de recettes fiscales. La raison en est que l'atténuation de la charge fiscale dans le chef des entreprises accroîtra durablement la rentabilité des activités existantes et stimulera ainsi l'extension de ces activités, ainsi que l'implantation d'activités nouvelles.

### **Analyse critique des orientations budgétaires en fonction de certains ressorts ministériels**

Par référence aux éléments de stratégie contenus dans l'exposé introductif et visant à „encourager l'esprit d'entreprise“ et à „favoriser l'économie de la croissance“, la Chambre des Métiers tient à remarquer que le projet de budget pour 2002 devrait davantage intervenir dans une optique „entreprises“ et engager une stratégie globale en faveur des entreprises, débouchant à des initiatives politiques plus horizontales.

La Chambre des Métiers considère que des actions d'une certaine envergure financière et budgétaire s'imposent lorsque le Gouvernement compte inciter les entreprises à se doter de nouvelles technologies et compétences ainsi que d'un savoir-faire porteur d'avenir. Les actions en faveur de l'environnement ainsi que celles favorisant l'innovation et la R&D ont surtout suscité l'intérêt de la Chambre des Métiers.

Les initiatives qualitatives nouvelles directement orientées vers les entreprises esquissées par les Ministères respectifs ne représentent qu'une infime partie des dotations supplémentaires en matière de dépenses qui enregistrent dans l'ensemble une progression de 9,60%. Ainsi l'augmentation des dépenses courantes s'explique-t-elle par référence à des facteurs de hausses qui relèvent plutôt de législations et de conventions en matière de traitement et pensions ou en matière de participation de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale respectivement de la prise en charge des mesures relevant de la „table ronde sur les pensions“.

### **Evolution des dépenses courantes**

Malheureusement la Chambre des Métiers se doit de constater que le Gouvernement ne fait que peu de choses pour freiner l'explosion des coûts à caractère social.

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

### **Politique d'investissement de l'Etat**

La Chambre des Métiers approuve la politique du Gouvernement qui consiste dans la constitution de réserves financières destinées à des projets d'investissement pouvant servir de mesures anticycliques surtout dans le cas où la conjoncture économique risquerait de se détériorer.

Par référence au nouveau programme pluriannuel d'investissement 2001-2005, des dépenses d'investissement publiques d'une valeur de 270 milliards de francs ont été engagées.

Toutefois la Chambre des Métiers rappelle une remarque énoncée par le CES qui, dans son avis du 13 avril 2000, „déploie que le Gouvernement ne renseigne toujours pas sur le suivi des projets d'investissements réalisés au cours des exercices passés, ce qui permettrait de mieux apprécier la fiabilité des projections et l'exécution du programme pluriannuel actualisé. Une évaluation des frais de fonctionnement pourrait compléter utilement un tel exercice“.

### **Le renforcement de l'économie luxembourgeoise**

La Chambre des Métiers se doit de noter que la réforme fiscale présentée au niveau du projet de budget pour 2002 ne s'opère pas en vase clos, mais s'insère au contraire dans un contexte international marqué par des mesures, engagées notamment dans d'autres Etats membres de l'UE, visant une réduction substantielle de l'imposition des entreprises. C'est ainsi que le Luxembourg soucieux de préserver voire de renforcer sa compétitivité devra à son tour veiller à maintenir un environnement fiscal favorisant le maintien, voire l'extension des activités économiques actuelles, ainsi que l'implantation de nouvelles activités sur son territoire.

Pour ce qui est du domaine social, la Chambre des Métiers constate que le bas niveau du coût salarial indirect, comparé à nos pays voisins, constitue toujours un atout compétitif majeur pour les entreprises luxembourgeoises.

Par conséquent, pour des raisons de compétitivité à long terme, il sera de l'intérêt direct de l'économie nationale de voir cet avantage dans la mesure du possible garanti par une politique budgétaire et gouvernementale prévoyante.

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

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

Etant donné que les PME agissent prioritairement sur le marché luxembourgeois respectivement celui de la Grande Région qui représente en soi une économie de petite taille, où les avantages découlant du marché intérieur et de l'ouverture des frontières restent limitées, la politique du Gouvernement devrait prioritairement créer des conditions visant à favoriser l'épanouissement des activités traditionnelles sur le territoire national.

### **Réinventer le contrat entre générations – défis au niveau politique, économique et social**

Si on veut éviter que la jeune génération d'aujourd'hui ne soit confrontée à terme à des problèmes insolubles tels par exemple des prix de surface habitable et des loyers exorbitants, un réseau routier désespérément surchargé ou des écoles constamment en réfection, les autorités politiques devraient planifier stratégiquement, au niveau opérationnel, à savoir en termes d'aménagement du territoire et du développement, mais également au niveau budgétaire, l'Etat des 700.000 habitants.

A court terme des solutions doivent être trouvées en rapport avec de multiples problèmes; trois aspects devraient de l'avis de la Chambre des Métiers être discutés prioritairement: la pénurie de logements, les besoins pressants en termes de main-d'oeuvre qualifiée et l'implantation d'entreprises en dehors des localités.

D'autre part, une véritable politique du développement durable prône une prise de conscience politique de l'interdépendance des thématiques économiques, sociales et environnementales. De par le fait que le développement durable entend assurer la satisfaction des besoins de la génération actuelle sans toutefois compromettre les potentiels de développements des générations futures, toute initiative politique isolée ne s'appuyant pas sur une prise de conscience de cette interconnectivité des processus sous-jacents de la société, est vouée à l'échec.

Ce n'est pas seulement depuis les discussions, pour le moins agitées, qui se sont déroulées autour de la „table ronde sur les pensions“ que la Chambre des Métiers entend mettre un accent prioritaire sur l'assurance de la durabilité des systèmes de protection sociale.

Notre système de protection sociale, garant de paix sociale et élément fort important dans un raisonnement de compétitivité nationale, constitue indéniablement un des fondements sur lequel se construisent le développement et la prospérité de la société luxembourgeoise.

Dès lors, toute altération du système de protection sociale porte tendanciellement atteinte à stabilité socio-économique et ne peut que compromettre le développement futur de toute notre société et partant des perspectives d'avenir de la jeune génération d'aujourd'hui.

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

La Chambre des Métiers estime que plusieurs actions prioritaires s'imposent pour stimuler à long terme le développement de l'esprit d'entreprise auprès des jeunes générations: la réalisation d'un changement de mentalité dans le système d'éducation et de formation des jeunes; l'amélioration de l'image de l'entrepreneur; l'accès au capital surtout pour les jeunes créateurs; la recherche de solutions au manque de main-d'oeuvre qualifiée; le renforcement du soutien à accorder en cas de reprise-transmission d'entreprise.

### **Appréciation de la réforme fiscale**

D'une manière générale, la Chambre des Métiers salue la mise en oeuvre de la réforme fiscale. La Chambre des Métiers accueille favorablement les mesures proposées surtout au niveau de la bonification d'impôt pour investissement, de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal, et commente au niveau de son avis plus en détail les considérations plus techniques.

### **Aménagement du territoire et développement des zones d'activités économiques**

L'hypothèse d'un Luxembourg habité par 700.000 résidents et desservi par plus de 200.000 travailleurs frontaliers devient de plus en plus vraisemblable et indispensable en vu des décisions récentes dans le domaine des pensions de vieillesse. Une telle perspective a nécessairement des implications importantes sur l'aménagement du territoire et notamment l'agencement spatial des différentes fonctions de la vie sociale et économique. Une telle évolution, qui d'ailleurs n'est aucunement irréaliste et explicable par l'évolution structurellement positive de l'économie luxembourgeoise, requiert plus que jamais une planification spatiale intelligente qui tient compte d'une demande accrue en terrains et d'une offre nécessairement limitée.

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

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

La Chambre des Métiers critique en général les conditions partiellement inadaptées de mise à disposition et les procédures compliquées d'autorisation et de mise à disposition de terrains aux PME artisanales de la part des instances communales et du Ministère de l'Economie.

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

## **Economie solidaire – structure de transition vers le marché concurrentiel**

La Chambre des Métiers estime que la création de services d'économie solidaire ne doit pas s'instituer en concurrence à l'économie marchande, mais doit se faire en s'appuyant sur l'économie marchande. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de rappeler que la résorption du chômage se fait avant tout par la création d'emplois en mettant en place de nouveaux services et non en s'érigeant en concurrence face aux entreprises existantes.

En effet, en identifiant ces nouveaux types de services au sein de notre société et en incitant la population cible au moyen d'aides financières d'en tirer avantage, les instances politiques suscitent de nouveaux créneaux dans lesquels les entreprises ne manqueront pas de s'investir à l'avenir également.

### **Besoins en main-d'oeuvre dans l'artisanat**

Ces dernières années l'emploi dans l'artisanat a enregistré des hausses spectaculaires, hausses qui s'expliquent surtout par l'environnement économique général très dynamique au Luxembourg. Or, beaucoup de chefs d'entreprises artisanales se plaignent d'une pénurie en main-d'oeuvre, le marché du travail national et celui de la Grande Région ayant progressivement atteint leurs limites.

### **Formation et emploi**

La formation en général et la formation professionnelle en particulier constituent des domaines auxquels la Chambre des Métiers attache une attention particulière. En effet, l'artisanat repose sur la notion de qualification dont il tire largement son essence et sa raison d'être.

Or, la situation plus que précaire au niveau du recrutement pour les professions de l'artisanat en nombre et en qualité risque de menacer sérieusement le développement du secteur.

La Chambre des Métiers demande avec insistance au Gouvernement de mettre en oeuvre une orientation scolaire plus réaliste tenant compte des capacités réelles des élèves et axée en premier lieu sur l'acquisition d'une formation professionnelle de base (CATP) tout en étant ouverte aux autres voies de formation. Partant du principe que l'orientation scolaire et l'orientation professionnelle doivent aider prioritairement le jeune à faire son choix professionnel qui convient le mieux à ses aptitudes et expectatives, un modèle d'orientation particulier est préconisé par la Chambre des Métiers.

Or, l'ensemble des propositions d'ordre opérationnel et pédagogique resteront cependant sans effet, si elles ne sont pas accompagnées par la mise en place d'un cadre structurel approprié.

Par ailleurs, dans le souci de garantir la nécessaire cohérence en matière d'offre à la fois scolaire (voies de formation) et parascolaire (structures d'accueil, structures d'hébergement-internat, structures d'encadrement), la Chambre des Métiers insiste à ce que tout nouveau projet de construction d'un lycée s'intègre dans un plan sectoriel qui doit comprendre impérativement l'ensemble des 22 lycées publics existants et les six lycées publics projetés (sans oublier les divers lycées privés) et ceci dans un „Plan Scolaire“ à l'instar du plan hospitalier.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers a salué l'initiative du Gouvernement d'apporter des modifications au texte de loi du 22 juin 1999 ayant pour objet entre autres le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

Les portes pour une adaptation du texte de loi initial étant donc largement ouvertes, la Chambre des Métiers regrette d'autant plus vivement qu'aucune consultation préalable avec les milieux des entreprises n'ait été engagée et que l'occasion d'un remaniement plus substantiel prenant en compte l'ensemble des expériences de l'ensemble des acteurs ne soit saisie.

### **Suivi du Plan d'action en faveur des PME**

Après l'adoption du plan actualisé, la Chambre des Métiers considère que le Ministère des Classes Moyennes devrait aller de l'avant et mettre en oeuvre l'ensemble des dispositions du plan.

Si certaines mesures sont en voie d'être adoptées, comme par exemple la réforme fiscale, essentielle pour permettre aux PME de s'adapter et de survivre dans un monde économique en mutation économique et concurrentielle, d'autres mesures tardent à être mises en route.

Dans son avis, la Chambre des Métiers rappelle les points essentiels de ses propositions, formulées au courant de 2001 et transmises au Ministère des Classes Moyennes, en rapport avec les sujets suivants: la mise en place d'un réseau de Centres de Formalités PME, la réforme du cadre légal visant à garantir une concurrence saine et loyale ainsi que l'instauration d'un nouvel instrument de „prêts de fonds propres“ à destination des jeunes créateurs d'entreprise.

\*

## AVIS DETAILLE DE LA CHAMBRE DES METIERS

### 1. Les priorités de la politique budgétaire du Gouvernement

#### 1.1. *Appréciation générale de la politique budgétaire*

Le projet de budget pour 2002 doit être analysé cette année dans le contexte des conséquences économiques et conjoncturelles relatives aux attentats du 11 septembre 2001 et des conflits armés qui en sont ou seront la suite logique.

Lors de la présentation des chiffres clés du projet de budget 2002 en juillet dernier, les commentaires du Premier Ministre avaient déjà mis en évidence la régression de l'économie mondiale qui s'annonçait à ce moment-là comme étant plus importante que prévue initialement.

Si la croissance économique du Luxembourg était de 8,5% en 2000, le Grand-Duché ne sera pas épargné d'un tassement conjoncturel substantiel en 2001, année pour laquelle le STATEC prévoyait avant l'été une croissance de 4,3%.

Vu qu'actuellement aucune prévision fiable ne peut être faite sur les conséquences économiques réelles des attentats sur l'économie luxembourgeoise, et étant donné que les différents secteurs économiques, y compris le commerce et l'artisanat, à l'exception des agences de voyages, ne semblaient au moment du dépôt du présent projet pas être sérieusement affectés par les bouleversements rencontrés dans d'autres pays, les chiffres à la base du projet de budget pour 2002 n'ont pas été redressés: ainsi le projet de budget pour 2002 table sur une croissance économique de 5,5%. Par ailleurs, le STATEC a estimé une inflation de 3% pour 2001 et 2002.

La Chambre des Métiers considère que le projet de budget pour 2002 se caractérise par les traits suivants:

- Equilibre entre recettes et dépenses: les dépenses totales qui s'élèvent à 5,968 milliards d'euros (en augmentation de 9,6% par rapport à 2001) sont couvertes par des recettes totales de 5,977 milliards d'euros, ce qui donne lieu à un faible excédent de 9,215 millions d'euros;
- Rigidité des dépenses: environ deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées, par le biais de l'échelle mobile des salaires, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation; ces dépenses dites „incompressibles“ influencent durablement l'évolution des charges courantes et permanentes de la collectivité nationale, qui augmenteront en 2002 au rythme de 10,48%;
- Importance de l'impact de certaines mesures dites „prioritaires“: ces mesures qui découlent en majeure partie des décisions politiques prises lors de la „table ronde sur les pensions“ coûtent dans l'ensemble 91 millions d'euros (soit environ 3,671 milliards de LUF) ou presque 1,97 point de pourcentage du taux de croissance des dépenses courantes mentionnées ci-devant;
- Situation saine au niveau de la dette de l'Etat et de la dette du secteur public dans son ensemble: pour la troisième fois de suite le projet de budget ne comporte pas de nouvelle dette publique;
- Risque de sous-estimation des budgets des recettes, malgré l'incidence budgétaire de l'importante réforme fiscale, que le Gouvernement a entamée en 2001 et dont la deuxième étape est prévue pour 2002;
- Forte augmentation des dotations des principaux fonds spéciaux;
- Concentration de la politique budgétaire sur les accents fondamentaux suivants: réduction de la charge fiscale globale; développement de la société de l'information; poursuite du développement des activités de recherche et d'innovation; financement d'actions extérieures prioritaires; incidence des mesures d'amélioration du régime général d'assurance pension; développement des infrastructures sociales, médicales et familiales; participation de l'Etat dans le financement des assurances maladie, pension et accidents; développement de la politique de solidarité et de l'action humanitaire; développement des investissements de l'Etat.

La détérioration de la croissance économique ainsi que les turbulences survenues sur les marchés financiers à la suite des attentats terroristes ont, selon les données communiquées par la Banque centrale du Luxembourg, laissé leurs traces dans les comptes de profits et pertes des banques de la place financière luxembourgeoise.

Les établissements de crédit luxembourgeois avaient déjà connu un début d'année difficile marqué par un recul du produit bancaire. Les attentats ainsi que la dégradation subséquente de la situation économique mondiale, qui devrait se manifester encore plus nettement au cours du dernier trimestre 2001, pourrait dès lors avoir un impact important sur les résultats de l'année 2001.

Par conséquent les prévisions faites en rapport avec les résultats attendus pour 2002 au niveau du secteur financier sont à considérer avec une certaine prudence. Les turbulences causées suite au recul économique vont dans une certaine mesure avoir des conséquences néfastes à long terme plus substantielles, ce qui devrait déboucher à une stagnation des résultats des entreprises pour 2002, entraînant dès lors également des moins-values importantes en termes de recettes budgétaires. Rappelons qu'en 2000, le secteur financier à lui seul contribuait à concurrence de 80% aux recettes fiscales de l'Etat luxembourgeois.

Par ailleurs, dans ce même contexte, et afin de ne pas mettre en péril les efforts réalisés en vue de renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, il importe de rappeler qu'un des points centraux du Plan d'Action National en faveur de l'Emploi (PAN) de 1998, élaboré suivant un accord tripartite entre les partenaires sociaux luxembourgeois, a été la volonté de maintenir les augmentations salariales inférieures aux gains de productivité et de continuer ainsi la politique de modération salariale.

La Chambre des Métiers insiste à ce que les représentants des syndicats nationaux respectent définitivement leurs engagements et évitent de se lancer dans une surenchère en termes de revendications salariales. Il ne faut pas oublier les conclusions du Conseil européen extraordinaire de l'emploi, qui s'était tenu à Luxembourg en novembre 1997, et qui avait souligné l'importance d'une politique salariale modérée afin d'améliorer la compétitivité européenne, ceci dans le but de promouvoir et garantir surtout l'emploi à long terme. Au vu des perspectives économiques et conjoncturelles moindres, plus particulièrement dans le secteur financier, ces objectifs devraient à nouveau devenir prioritaires.

Il est évident que le principe de „modération salariale“ et de modulation de la croissance des dépenses courantes au niveau budgétaire devrait concerner au plus haut degré l'Etat et le Gouvernement, qui devraient se préoccuper des équilibres budgétaires à prévoir en 2002 et 2003.

La Chambre des Métiers constate que les dernières prévisions du STATEC en matière d'évolution conjoncturelle et économique des secteurs productifs au Luxembourg font état d'une tendance à la baisse. Les projections pour 2002 prévoient dès lors un ralentissement important pour les exportations de biens et services, une baisse de l'inflation (IPCN) à 2,2%, tandis que l'inflation sous-jacente devrait atteindre 2,6%. Par conséquent le dynamisme du marché du travail devrait s'estomper progressivement et le chômage ne devrait diminuer que marginalement.

L'artisanat ne sera pas épargné de cette tendance générale de ralentissement conjoncturel, et pour certains groupes de métiers les signes d'un tassement de la conjoncture se pointent déjà maintenant à l'horizon.

Jusqu'en septembre 2001, l'évolution des carnets de commandes était jugée positive dans le secteur de la construction, mais depuis lors les chefs d'entreprise considèrent que le taux de remplissage des carnets de commandes reste inférieur à la normale.

Dans ce contexte la Chambre des Métiers admet que le meilleur moyen pour contrer un ralentissement probable de la consommation privée et la régression conjoncturelle qui devrait suivre en 2002 sera la mise en oeuvre du paquet de mesures visant à réduire la charge fiscale des personnes physiques tout comme des collectivités.

La Chambre des Métiers tient à relever par ailleurs que compte tenu du dynamisme probable de l'économie nationale dans une perspective à plus long terme et du développement macroéconomique qui devrait sous-tendre chaque réforme fiscale, une baisse des taux d'imposition entraîne jusqu'à un certain seuil, de par le renforcement de la compétitivité d'un pays qu'elle implique, des plus-values de recettes fiscales. La raison en est que l'atténuation de la charge fiscale dans le chef des entreprises accroît la rentabilité des activités existantes et stimule l'extension de ces activités, ainsi que l'implantation d'activités nouvelles.

Les données relatives à l'évolution des recettes fiscales de l'Etat prouvent d'ailleurs à merveille la validité de ce raisonnement. Ainsi, le produit de l'impôt sur le revenu (respectivement les bénéfices des sociétés) a-t-il augmenté de 304% au cours des années 90, malgré l'impact de plusieurs réformes fiscales.

Le tableau No 1 prouve que la réduction en 1997 et 1998 du taux d'imposition maximal au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités à respectivement 32% et 30% n'a pas eu d'impact négatif sur le produit de cette catégorie d'impôt. Au contraire, celui-ci a connu des taux de variations annuels de 7,5% et 2,8%.

Ce tableau montre également que l'incidence de l'abolition avec effet au 1er janvier 1997 de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation sur le produit total de cet impôt est négligeable et qu'en 1998 son niveau dépasse déjà celui de l'exercice 1996, antérieur à cette réforme.

*Tableau No 1: Evolution du produit de l'impôt sur le revenu des sociétés*

*Unité: indices (1990 = 100)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impôts s/le rev. ou les bén. des sociétés	100	113	147	221	225	237	235	246	256	283	304
IRC	100	113	162	253	251	259	257	276	284	323	350
Impôt de solidarité s/IRC	100	56	80	125	315	529	525	565	580	660	715
ICC	100	116	127	175	184	194	193	190	205	212	222

Source: STATEC

Les résultats empiriques exposés ci-dessus, en dépit de leur caractère rudimentaire, semblent confirmer la courbe de Laffer qui suggère l'existence au-delà d'un certain taux d'imposition, d'une corrélation négative entre le taux de taxation et les recettes fiscales de l'Etat.

D'un point de vue macroéconomique, la baisse de la charge fiscale des ménages implique bien sûr une augmentation de leur pouvoir d'achat et devrait donc avoir pour effet une hausse de la consommation, même si une part plus ou moins importante de ce pouvoir d'achat supplémentaire est dépensée à l'étranger et quitte donc le circuit de l'économie nationale. Or, la hausse de la consommation sur le territoire national induit automatiquement une augmentation des recettes fiscales au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), cette taxe étant par définition une taxe sur la consommation (finale).

En conclusion, le „déchet fiscal“ résultant de la réforme du tarif de l'impôt ne sera en aucun cas égal à la moins-value de recettes générées au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, toutes autres choses restant égales par ailleurs, puisque l'allègement de la charge fiscale engendre, à travers le processus illustré ci-dessus, une plus-value de recettes au titre de la TVA.

### **1.2. Analyse critique des orientations budgétaires en fonction de certains ressorts ministériels**

Malgré les bonnes volontés maintes fois répétées par les autorités responsables visant à soutenir politiquement l'initiative entrepreneuriale, la Chambre des Métiers se doit de réitérer sa critique à l'égard des priorités esquissées.

La Chambre des Métiers a suivi avec intérêt les raisonnements présentés dans la partie B de l'exposé introductif intitulée „les orientations de politique économique et budgétaire du Conseil de l'Union européenne“ qui mentionne parmi les „principaux éléments de la stratégie à mettre en oeuvre tant au niveau macroéconomique que microéconomique“ entre autres: „encourager l'esprit d'entreprise“ et „favoriser l'économie de la croissance“.

Par référence à ces deux éléments de stratégie, la Chambre des Métiers tient à remarquer que le projet de budget devrait davantage intervenir dans une optique „entreprises“ et engager une stratégie globale des entreprises débouchant à des initiatives politiques horizontales susceptibles de regrouper les mesures ponctuelles et disparates envisagées au stade actuel: la nécessité d'une politique économique en faveur des PME, le développement de services publics efficaces au service des entreprises, le soutien de l'accès à l'indépendance, la promotion de la culture d'entreprise auprès des jeunes, le soutien à la création d'entreprise, la promotion de la reprise et de la transmission d'entreprises etc.

L'analyse détaillée des mesures spécifiques destinées à créer un impact direct ou indirect sur le monde entrepreneurial amène la Chambre des Métiers à tirer deux conclusions majeures:

1. Les initiatives qualitatives nouvelles directement orientées vers les entreprises esquissées par les Ministères respectifs ne représentent qu'une infime partie des dotations supplémentaires en matière de dépenses qui enregistrent dans l'ensemble une progression de 9,60%. L'augmentation des dépenses courantes s'explique par référence à des facteurs de hausses qui relèvent plutôt de législations et de conventions en matière de traitement et pensions ou en matière de participation de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale respectivement de la prise en charge des mesures relevant de la „table ronde sur les pensions“.

Les tableaux No 2.1. et No 2.4. présentent l'évolution des dépenses courantes et en capital des ministères réalisant des politiques orientées principalement vers les entreprises, voire les PME. Ici les taux de croissance des dépenses totales ne dépassent pas le taux de 3,50% relevé au niveau du Ministère de l'Agriculture. Les tableaux No 2.5. et No 2.6. par contre, qui précisent les taux d'augmentation des dépenses totales en relation avec le Ministère de la Sécurité Sociale ainsi que le Ministère du Travail et de l'Emploi, présentent des taux de croissance nettement plus élevés (Sécurité sociale: 10,51%; Travail et Emploi: 4,90%).

2. La Chambre des Métiers considère que des actions d'une certaine envergure financière et budgétaire s'imposent lorsque le Gouvernement compte inciter les entreprises à se doter de nouvelles technologies et compétences ainsi que d'un savoir-faire. Surtout les actions en faveur de l'environnement ainsi que celles favorisant l'innovation et la R&D ont suscité l'intérêt de la Chambre des Métiers.

*Tableau No 2.1.: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement  
(Sections 21.0 et 51.0 – Classes Moyennes) (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	5.738.214	6.633.607		6.202.979	- 6,49%
Dépenses en capital	4.862.528	6.478.476		6.477.476	- 0,02%
Total	10.600.742	13.112.083	23,69%	12.680.455	- 3,29%

*Tableau No 2.2.: Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement  
(Sections 21.1 et 51.1 - Tourisme) (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	4.121.451	4.711.694		4.998.861	6,10%
Dépenses en capital	4.849.693	6.032.879		6.031.210	- 0,03%
Total	9.971.144	10.744.573	7,76%	11.029.771	2,65%

*Tableau No 2.3.: Ministère de l'Economie (Sections 20.0 et 50.0 – Economie)  
(en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	6.440.435	5.288.026		7.045.618	33,24%
Dépenses en capital	36.076.643	57.855.700		48.738.800	- 20,94%
Total	42.517.078	63.143.726	48,51%	55.784.418	- 11,66%

Tableau No 2.4.: *Ministère de l'Agriculture (Sections 19.0, 19.1, 19.2, 19.6, 19.7, 19.8 et 49.0, 49.1, 49.2, 49.6, 49.7, 49.8) (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	53.256.152	55.152.947		58.280.026	5,67%
Dépenses en capital	23.114.807	23.847.114		23.486.040	- 1,51%
Total	76.370.959	79.000.061	- 0,47%	81.766.066	3,50%

Tableau No 2.5.: *Ministère de la Sécurité Sociale (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	1.166.147.821	1.231.720.199		1.359.297.419	
Dépenses en capital	292.647	400.455		2.319.088	
Total	1.166.440.468	1.232.120.645	5,63%	1.361.616.507	10,51%

Tableau No 2.6.: *Ministère du Travail et de l'Emploi (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	115.516.087	113.149.026		118.229.107	
Dépenses en capital	555.799	781.531		1.282.996	
Total	116.071.886	113.930.557	- 1,85%	119.512.103	4,90%

La Chambre des Métiers tient à relever et commenter un certain nombre de crédits et mesures budgétaires engagés à travers les dépenses des cinq ressorts ministériels suivants:

1.2.1. *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*

Le commentaire du budget des dépenses relève les points suivants, qui attirent plus particulièrement l'attention de la Chambre des Métiers:

- Consolidation et déploiement de l'important dispositif de recherche et de développement technologique créé au niveau national
- Mise en oeuvre d'une structure d'encadrement permettant d'organiser l'amplification des activités de R&D publique
- Promotion d'une intégration plus forte des acteurs luxembourgeois de la recherche dans les réseaux de coopération communautaires et internationaux
- Accroissement substantiel des crédits budgétaires destinées aux activités de R&D publique (avec l'objectif d'atteindre d'ici l'an 2004 un niveau d'investissement équivalent à 0,30 % du P.I.B.)
- Coordination par le Fonds National de la Recherche de la mise en oeuvre de quatre programmes pluriannuels prioritaires jugés porteurs d'avenir et de retombées concrètes pour l'économie luxembourgeoise

## Commentaires de la Chambre des Métiers

Depuis l'an 2000, la croissance des crédits publics pour la recherche publique est considérable et traduit une volonté politique forte visant à amplifier les activités de R&D au Luxembourg.

*Tableau No 2.7.: Recherche scientifique et recherche appliquée (Section 03.5) (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	11.002.230	17.847.876		26.340.979	
Dépenses en capital	21.152	6.197		6.197	
Total	11.023.382	17.854.073	61,97%	26.347.176	47,57%

La croissance du budget 2001 a permis de démarrer les activités du Fonds National de la Recherche, avec une dotation d'environ 5,7 millions d'euros. La Chambre des Métiers avait noté dans le temps que les moyens alloués aux Centres de Recherche Publics (CRP) restaient pratiquement stationnaires. Dans le projet de budget pour 2002, l'augmentation de 47,57% des crédits publics profitera cette fois surtout aux CRP, ce qui rétablit un équilibre souhaitable, car le Fonds National de Recherche ne peut investir utilement ses moyens que si les principaux opérateurs sont suffisamment mobilisables pour passer à un autre niveau d'activités qualitatives, notamment en direction des entreprises du secteur privé.

La Chambre des Métiers remarque avec satisfaction que le budget de la recherche publique passe de 18 millions d'euros en 2001 à 26 millions d'euros en 2002, l'augmentation se répartissant entre les CRP (+5,7 millions d'euros) et le Fonds National de la Recherche (+2,3 millions d'euros).

*Tableau No 2.8.: Analyse des résultats des CRP pour 2000*

	Produits	Employées
CRP Gabriel-Lippmann	4 millions d'euros	50
CRP Santé	3,2 millions d'euros	n.a.
CRP Henri-Tudor	11 millions d'euros	161

Source: Rapports annuels CRP

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe que le Luxembourg se donne les moyens en vue de renforcer les activités de R&D et de promouvoir les synergies et coopérations entre les CRP et le monde économique.

Ces efforts en termes de recherche surtout au niveau appliqué permettront à l'avenir de créer de la valeur ajoutée qualitative renforçant durablement la croissance économique et surtout la part de croissance „qualitative“, liée principalement à des gains de productivité de tous genres.

#### 1.2.2. Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports

Le commentaire du budget des dépenses relève les points suivants, qui attirent plus particulièrement l'attention de la Chambre des Métiers:

- Enseignement secondaire: évaluation des contenus des programmes et critères de promotion en vue d'une révision
- Enseignement secondaire technique: augmentation des effectifs; intensification des commissions nationales des programmes; régionalisation de l'offre scolaire endéans les trois pôles scolaires du pays

- Service de formation professionnelle: réforme des contenus de théorie professionnelle et de pratique de la formation préparatoire au brevet de maîtrise artisanal; mesures de formation à l'attention des demandeurs d'emploi, jeunes et adultes; mesures favorisant la formation professionnelle continue
- Education préscolaire: augmentation du nombre de classes ; promotion de l'apprentissage du luxembourgeois; mesures favorisant la socialisation des enfants en vue d'une intégration adéquate dans l'enseignement primaire
- Education primaire: augmentation du nombre de classes; progression du nombre de projets d'école; promotion de l'objectif d'une école de la réussite; projets d'enseignement par équipe (team teaching)
- Promotion des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC): développement de projets-pilote pédagogiques en vue de l'utilisation généralisée des NTIC (Lycée A.-Mayrisch – mise à disposition de chaque élève d'un ordinateur portable)
- Augmentation de la prise en charge des enfants en dehors des heures de classe
- Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques: développement de la formation continue des enseignants; évaluation des activités de formation continue; implémentation d'indicateurs sur la qualité de l'éducation
- Centre de psychologie et d'orientation scolaires: recentrer les activités sur l'encadrement des SPOS; approches nouvelles en matière de sensibilisation et de formation à la fois du personnel de l'orientation et du grand public (Article 12.140: Frais de publicité, de sensibilisation et d'information: 16.000.- euros (2002) par rapport à 11.651.- euros (2001))
- Restaurants scolaires: efforts significatifs en vue de répondre aux normes récentes en matière de sécurité alimentaire (Article 12.120; Frais de contrôle d'hygiène et de la sécurité alimentaire: 10.300.- euros (article nouveau 2002) et Article 12.303: Elaboration d'un guide des bonnes pratiques en matière de sécurité alimentaire: 3.200.- euros (article nouveau 2002)).

#### Commentaires de la Chambre des Métiers

*Tableau No 2.9.: Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Professionnelle et du Sport (Sections 10.0-11.7 et 40.0-41.7) (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	537.763.778	545.732.679		662.203.908	
Dépenses en capital	12.681.910	13.821.273		13.833.108	
Total	550.445.688	559.553.952	1,66%	636.037.016	13,67%

Il est symptomatique que le groupe interministériel institué par le Conseil de Gouvernement en vue d'élaborer un plan directeur sectoriel „lycées“ a relevé dans un deuxième rapport que „pour tenir compte de l'augmentation spectaculaire des effectifs d'élèves, la construction de six lycées supplémentaires est incontournable“. Par ailleurs, „dans une deuxième phase, trois lycées seront à construire (...)“, notamment „sur les friches industrielles“. Tandis qu'un premier lycée ouvrira ses portes pour la rentrée scolaire de 2003, un autre lycée supplémentaire „devra être opérationnel à partir de 2006“.

En ce qui concerne le volet des infrastructures matérielles, la Chambre des Métiers prend acte de la volonté du Gouvernement de faire des efforts substantiels et elle s'en félicite. Que le Gouvernement ne se trompe cependant pas des véritable champs de bataille et qu'il ne perde pas de vue les défis structurels qui se posent depuis des années sans que des solutions satisfaisantes ne s'esquissent à l'horizon.

En effet, aux yeux de la Chambre des Métiers, la mise à disposition à chaque enfant et adolescent d'un environnement d'éducation et d'études décent ne constitue qu'un redressement d'une situation qui, si elle s'était poursuivie, aurait fait honte à un pays dont le P.I.B. par habitant est le plus élevé parmi les pays appartenant à l'UE et où les capacités manuelles et intellectuelles de la jeunesse sont les seules richesses naturelles.

La mise en adéquation des infrastructures de formation avec l'évolution démographique et socio-économique ne permettra donc en aucune façon de dégager une plus-value au niveau de la politique de l'enseignement.

Les crédits budgétaires relevés ci-dessus témoignent d'un effort certain du Gouvernement en vue d'adapter la conception, les méthodes et les contenus de l'enseignement aux besoins et exigences de notre société et du marché du travail national. Les autorités responsables ont compris que les véritables efforts à déployer et les véritables investissements à concéder ne peuvent pas se situer au seul niveau des infrastructures matérielles, c'est-à-dire de la „hardware“, mais doivent avant tout être réalisés au niveau de la „software“. Certaines mesures engagées permettent à la Chambre des Métiers de déduire des commentaires du ministère compétent qui sont l'expression et la traduction en termes budgétaires de la volonté des autorités de mettre en oeuvre des réformes structurelles capables de générer les plus-values nécessaires au niveau de l'éducation et de la formation.

Ces plus-values devront obligatoirement être dégagées au niveau des méthodes pédagogiques, des programmes et contenus de formation, de l'encadrement pédagogique et social de l'élève, du dialogue et de la collaboration entre le milieu de l'enseignement et le monde du travail, de l'association des élèves et des parents d'élèves aux destins de l'école ...

Les mesures entamées ou projetées constituent, aux yeux de la Chambre des Métiers un premier pas vers une ouverture d'esprit et un changement de mentalité indispensables à la conception et à la réalisation d'actions permettant à l'école de ne plus traîner derrière l'évolution qui s'opère inlassablement au niveau de la société.

La Chambre de Métiers remarque avec satisfaction que les autorités compétentes essaient de mettre en oeuvre plusieurs initiatives prioritaires à savoir: positionner si possible l'élève ou l'étudiant au centre de toutes les préoccupations touchant à l'éducation et la formation, y compris l'hébergement et la restauration scolaire; améliorer l'intégration des enfants issus des familles immigrées; former et recycler les professionnels de la formation et de l'orientation.

La Chambre des Métiers se réjouit également des efforts réalisés en vue de répondre à des normes de sécurité alimentaire dans les restaurants scolaires, et d'engager un premier pas vers plus de „qualité“ dans tout ce qui touche à l'alimentation de la jeunesse.

Il importe de mentionner dans ce contexte que les métiers de l'alimentation de l'artisanat ont commencé à développer une stratégie ciblée de „production alimentaire de qualité basée sur des critères d'hygiène impeccable“ et une démarche commerciale envers les restaurants scolaires et autres services de restauration dans des collectivités diverses.

La Chambre des Métiers ne peut dès lors qu'inciter les responsables compétents des structures scolaires à envisager une collaboration avec des fournisseurs nationaux dans le cadre de leur démarche qualité invoquée et de s'approvisionner autant que possible au Luxembourg.

### 1.2.3. Ministère de l'Environnement

Le commentaire du budget des dépenses relève les points suivants, qui attirent plus particulièrement l'attention de la Chambre des Métiers:

- Lutte contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>
- Mise en oeuvre du Plan National de Développement Durable

Commentaires de la Chambre des Métiers

Tableau No 2.10.: **Ministère de l'Environnement**  
(Sections 15.0-15.2. et 45.0-45.2) (en euros)

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2002/2001
Dépenses courantes	18.518.199	20.826.289		23.117.396	
Dépenses en capital	5.470.428	5.366.219		8.479.070	
Total	23.988.627	26.192.508	9,19%	31.596.466	20,63%

De par ses activités, l'artisanat constitue un acteur de l'économie locale, régionale et nationale de tout premier plan et satisfait d'ores et déjà à la plupart des principes de base posés par le concept du développement durable.

En général, l'artisanat offre des produits et services en recourant à des ressources endogènes pour desservir un marché essentiellement local ou régional. De ce fait, la production de biens et la prestation de services artisanaux est assurée sans avoir recours aux transports à longue distance, évitant de la sorte les pollutions atmosphériques en découlant. De plus, la production locale à petite échelle permet, contrairement à l'industrie de disperser le risque de pollution massive.

Dans beaucoup de branches de l'artisanat, le principe du „pollueur – payeur“ est déjà appliqué à l'heure actuelle. Ainsi, les mécaniciens d'autos répercutent sur leurs clients, selon un système prédéfini, les coûts résultant du recyclage ou de l'élimination de certains déchets, comme les huiles usagées (cf. „Superdrecksäsch“).

Un problème qu'il importe de discuter stratégiquement dans ce contexte est celui de la pénurie de décharges pour déchets inertes, problème avec lequel se voient confrontés de prime abord les entreprises de la construction.

Le plan national des déchets prévoit la mise sur pieds d'un réseau national des décharges, avec comme objectif la réduction des trajets à parcourir par les véhicules. Or, les procédures d'autorisation des sites destinés à accueillir de nouvelles décharges n'aboutissent pas rapidement.

Le projet de budget pour 2002 prévoit un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice de 1,5 million d'euros pour financer le régime de subsides pour la promotion de l'utilisation de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables (Article 53.000: Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie – Participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement: +33% en 2002).

La Chambre des Métiers est d'avis que l'introduction d'une participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissements écologiques pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse ne peut qu'encourager les milieux professionnels concernés à entreprendre les efforts nécessaires pour satisfaire à la nouvelle demande émanant de la part des clients (Article 53.011: Mesures destinées à promouvoir la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en provenance des bâtiments existants – Participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement – Dépenses diverses: 1.000.000.- euros (article nouveau 2002)).

Ainsi la Chambre des Métiers et le Ministère de l'Environnement ont-ils signé en septembre 2001 une convention de collaboration se basant sur le règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables. Cette convention a justement comme objectif principal la mise à niveau des connaissances dans les entreprises en ce qui concerne la mise en oeuvre de systèmes qui favorisent la promotion des énergies renouvelables.

#### *1.2.4. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural*

Le commentaire du budget des dépenses relève les points suivants, qui attirent plus particulièrement l'attention de la Chambre des Métiers:

- Assurer la survie et la compétitivité du secteur agricole
- Mesures destinées à soutenir et à encourager les agriculteurs et les opérateurs du secteur agricole dans leurs efforts de modernisation et de diversification
- Soutien accru à la production biologique
- Soutiens dans l'intérêt de la biodiversité
- Augmentation sensible des crédits en vue d'encourager les efforts de recherche et d'études de méthodes de production, de transformation et de commercialisation de produits agricoles/produits de qualité
- Renforcement des crédits destinés à la promotion des produits de qualité
- Soutien au secteur de viticulture en vue de la publicité et de la commercialisation des produits

## Commentaires de la Chambre des Métiers

*Tableau No 2.11.: Sélection d'articles budgétaires visant à assurer la promotion du secteur agricole (Section 19.0 et 19.1) (en euros)*

<i>Article</i>	<i>Libellé</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Var. 2002/2001</i>
12.140	Conception, confection, installation et fonctionnement – stand d'exposition – promotion des marques nationales	33.466	62.250	86,0%
12.141	Contribution aux frais de participation de l'agriculture aux foires et expositions agricoles nat. et dans l'UE	22.559	100.000	443,28%
12.222	Frais d'études sur les perspectives de développement des labels de qualité	–	100.000	(Cf. article nouveau)
34.103	Subventions en faveur de la recherche et de l'étude de méthodes de production, de transformation, de conditionnement et de commercialisation de produits agricoles et notamment de produits de qualité	24.789	50.000	101,70%

Dans le secteur de l'alimentation, un processus de concentration à grande échelle est en train de se réaliser. De 887 unités en 1970, le nombre d'entreprises est passé à quelque 400 en 2000.

Aux multiples crises que traverse le secteur s'ajoute plus particulièrement la mise en oeuvre du système d'autocontrôle de l'hygiène HACCP, qui, appliqué rigoureusement, nécessite d'importants investissements en équipements et de travaux de réfection des locaux.

La Chambre des Métiers plaide pour une politique de production et de commercialisation de produits alimentaires au sens large, incluant tous les acteurs économiques liés au niveau des différents stades de production, de transformation, de préparation et de vente de produits alimentaires de qualité, en provenance du marché national.

Le secteur de l'alimentation, et plus particulièrement les patrons pâtisseries-confiseurs et glaciers, boulangers-pâtisseries, meuniers, traiteurs et bouchers-charcutiers devraient avoir accès aux mesures de soutien en constante augmentation, prévues sous l'égide du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural, plus particulièrement celles qui touchent à la promotion et à la commercialisation des produits alimentaires de qualité.

#### *1.2.5. Ministère des Travaux Publics*

Le commentaire du budget des dépenses relève les points suivants, qui attirent plus particulièrement l'attention de la Chambre des Métiers:

- Evolution globale des crédits sans alimentation des Fonds d'investissements: +5,23%
- Viabilisation des friches industrielles (Article nouveau 12.121: Fiches industrielles: Cité des Sciences, frais d'experts et d'études: 1.000.000.- euros)
- Augmentation des crédits pour l'entretien et la réparation des ouvrages d'art

## Commentaires de la Chambre des Métiers

*Tableau No 2.12.: Ministère des Travaux Publics (Sections 22.0-22.4 et 52.0-52.6) (en euros)*

	2000	2001	Var. 2001/2000	2002	Var. 2001/2002
Dépenses courantes	97.979.894	99.411.778		107.866.439	
Dépenses en capital	638.546.778	344.367.806		345.650.678	
Total	736.526.672	443.779.584	60,25%	453.517.117	2,19%

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

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

### **1.3. Evolution des dépenses courantes et en capital, ainsi que des transferts sociaux**

Malheureusement la Chambre des Métiers se doit de constater que le Gouvernement ne fait que peu de choses pour freiner l'explosion des coûts à caractère social.

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

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

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

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

Par référence à diverses réflexions faites dans le passé, la Chambre des Métiers se doit de rappeler deux éléments que les autorités devraient considérer dans le contexte de leurs programmations budgétaires à long terme et qui risquent d'avoir des conséquences au niveau de notre société:

- des prestations sans cesse plus nombreuses et plus onéreuses contribueront avec le temps de propager ce qu'on pourrait qualifier de mentalité de „citoyen-assisté public“, ayant la garantie qu'en cas de moindre difficulté financière, l'Etat lui viendra en secours;
- la redistribution des revenus à vocation sociale à travers toutes les couches sociales de la population sans différenciation aucune risque, au lieu de corriger les déséquilibres sociaux, d'en créer davantage.

Dès lors la Chambre des Métiers fait appel aux autorités d'opter pour une politique sociale plus ciblée vers les besoins des plus nécessiteux, en couplant, dans toute la mesure du possible, les prestations de transferts sociaux à la situation du revenu du bénéficiaire.

Cette logique avait d'ailleurs été présentée lors des négociations de la „table ronde sur les pensions“, où les représentants patronaux avaient entre autres proposé une amélioration des rentes de faible niveau („Hungerrenten“), afin d'éliminer les déséquilibres sociaux causés par les mécanismes en place.

Tableau No 3.: Evolution des dépenses courantes et en capital en 2000, 2001 et 2002 ( en euros)

Code	Classes de compte	2000 Compte provisoire	2001 Budget voté	2002 Projet de budget	Var. 01/00	Var. 02/01	2002 Projet de budget (Part en %)
11	Salaires et charges sociales	974.824.720	1.047.203.784	1.131.065.810	7,42	8,01	18,95
12	Achat de biens non durables et de services	227.269.424	260.987.665	286.540.302	14,84	9,79	4,80
31	Subventions d'exploitation	169.473.907	177.890.280	183.636.617	4,97	3,23	3,08
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	121.502.192	125.356.684	137.561.717	3,17	9,74	2,30
33	Transferts de revenus aux administrations privées	160.057.593	183.595.006	213.061.834	14,71	16,05	3,57
34	Transferts de revenus aux ménages	153.443.586	173.829.447	187.199.011	13,29	7,69	3,14
35	Transferts de revenus à l'étranger	38.750.163	49.012.483	52.114.157	26,48	6,33	0,87
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	5.877.443	7.485.214	7.644.333	27,35	2,13	0,13
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	1.641.135.526	1.732.661.963	1.995.322.016	5,58	15,16	33,43
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	43.861.450	58.735.614	60.077.011	9,05	2,28	1,01
							0,00
51	Transferts de capitaux aux entreprises	48.189.748	68.254.528	59.855.482	41,64	- 12,31	1,00
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	3.928.021	8.296.955	7.910.580	111,22	- 4,66	0,13
53	Transferts de capitaux aux ménages	21.024.284	25.344.838	28.678.266	20,55	13,15	0,48
54	Transferts de capitaux à l'étranger	4.007.280	3.677.198	2.562.624	- 8,24	- 30,31	0,04
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	2.652.061	1.115.521	1.115.521	- 57,94	0,00	0,02
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	19.417.681	29.965.065	32.727.030	54,32	9,22	0,55
72	Constructions de bâtiments	56.486.996	49.552.725	54.789.125	- 12,28	10,57	0,92
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	65.487.886	77.259.288	80.521.089	17,97	4,22	1,35
93	Dotation au fonds de réserve	1.593.424.562	1.142.671.821	1.199.894.131	- 28,29	5,01	20,10
	<b>Total</b>	5.595.161.262	5.445.409.360	5.968.181.609	- 2,68	9,60	100,00

#### 1.4. La politique d'investissement de l'Etat

La Chambre des Métiers approuve la politique du Gouvernement qui consiste dans la constitution de réserves financières destinées à des projets d'investissement pouvant servir comme mesures anti-cycliques surtout dans le cas où la conjoncture économique risquerait de se détériorer.

Par référence au nouveau programme pluriannuel d'investissement 2001-2005, des dépenses d'investissement publiques d'une valeur de 270 milliards de francs ont été engagées.

Comme par le passé le Gouvernement continue à accorder une première priorité au développement et à la modernisation des infrastructures publiques. L'accroissement des dépenses d'investissement qui s'est élevé à + 3,3% entre 1999 et 2000 et de +29,8% entre 2000 et 2001 progressera de 30,4% en 2002.

D'après les chiffres du projet de budget pour 2002, le niveau des investissements qui a atteint 8,5 % du total des dépenses de l'Etat au cours de l'exercice 1999, 7,7% en 2000, et 10,2% en 2001 continuera à augmenter pour s'établir, d'après les prévisions actuelles, à 12,2% en 2002. Par conséquent, le pourcentage de ces dépenses par rapport au produit intérieur brut sera également majoré et passera ainsi de 2,3% au cours des années 1998 et 1999, à 2,1% en 2000, à 2,5% en 2001 et 3,0% en 2002. Il est à noter que les chiffres de l'investissement en question correspondent à la ventilation économique des dépenses d'investissement – code 7 – du budget, auxquelles sont ajoutées les dépenses des fonds spéciaux suivants: fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux; fonds des routes, fonds pour les monuments historiques et fonds du rail.

Précisons encore que le niveau d'investissement atteint par le Luxembourg, exprimé en formation brute de capital fixe de l'ensemble du secteur public, reste le plus élevé des pays de l'Union Européenne (4,8% du P.I.B. en 1999, ce ratio se situait à 4,6% du P.I.B. au titre de l'exercice 2001, alors que la moyenne pour les autres pays s'accroît lentement et se situe actuellement à 2,3%).

L'analyse plus détaillée des données relevées pour les dépenses des principaux fonds d'investissements montre l'importance du Fonds des Routes dont les dépenses de 167,7 millions d'euros représentent à elles seules plus de 30% du total des dépenses (522,3 millions d'euros).

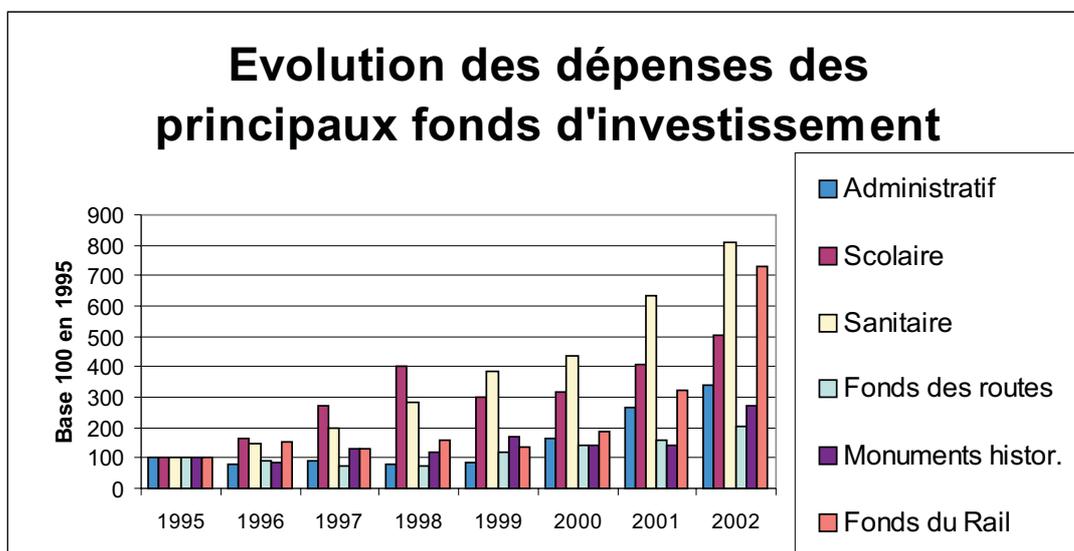
Une analyse plus fine située dans le temps laisse apparaître que les dépenses du Fonds des Routes connaissent un mouvement à la baisse depuis 1994 et ce en raison de l'achèvement de la collectrice du Sud et du contournement Est de la Ville de Luxembourg. Toutefois, à partir de 1999 les dépenses afférentes augmentaient à nouveau avec la mise en chantier de la liaison autoroutière avec la Sarre ainsi que l'autoroute du Nord. Les investissements à charge de ce fonds ont ainsi doublé entre 1998 et 2001.

Il ressort des tableaux ci-après que les investissements financés par les crédits des fonds d'investissements publics (administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux) passent de 62 millions d'euros en 1995 à 208,8 millions d'euros en 2001. La croissance la plus importante est enregistrée par le fonds d'investissements publics administratifs dont les dépenses totales passent de 30,2 millions en 1998 à 101,4 millions en 2001 (soit + 50% en moyenne par an), suite à la mise en chantier de nombreux projets de grande envergure.

Tableau No 4.1.: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements  
(en milliers d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administratif	37.863,30	30.448,80	33.237,60	30.171,10	33.030,30	61.513,70	101.396,40	128.213,00
Scolaire	20.365,00	33.453,20	55.471,10	81.547,10	60.461,50	64.561,50	82.839,20	102.817,00
Sanitaire	3.862,20	5.736,30	7.578,10	10.919,70	14.968,90	16.739,50	24.530,80	31.277,00
<i>Sous-total</i>	<i>62.090,50</i>	<i>69.638,30</i>	<i>96.286,80</i>	<i>122.637,90</i>	<i>108.460,70</i>	<i>142.814,70</i>	<i>208.766,40</i>	<i>262.307,00</i>
Fonds des Routes	83.083,90	73.569,80	60.815,70	62.947,60	99.866,40	116.098,50	132.129,70	167.735,00
Monuments historiques	5.257,80	4.375,30	6.765,00	6.237,00	8.849,80	7.480,20	7.374,80	14.276,00
Fonds du rail	22.248,40	33.998,60	28.696,20	35.508,30	30.461,20	41.565,00	72.075,00	162.227,00
Total général	172.680,40	181.582,00	192.563,70	227.330,80	247.638,10	307.958,40	420.345,90	606.545,00

La Chambre des Métiers tient à relever par ailleurs que les efforts en faveur des réseaux de transport performants ne se limitent pas aux seules infrastructures routières comme en témoignent les investissements financés par le Fonds du Rail, en augmentation de quelque 35% en moyenne par an depuis 1999 pour atteindre 78 millions d'euros en 2002. Il s'agira d'améliorer les infrastructures ferroviaires et les liaisons via l'étranger plus particulièrement.



L'exposé introductif relatif au Ministère des Transport précise les raisons inhérentes à l'augmentation fulgurante du Fonds du Rail: „Le Gouvernement entend réserver dans les années à venir un effort important à l'adaptation et au développement du réseau ferré national. Les projets d'infrastructures approuvés par le législateur (...) requerront à eux seuls dans les années à venir la mise à disposition via le Fonds du Rail d'une enveloppe budgétaire de 320,4 millions d'euros, tandis que l'enveloppe budgétaire pour les projets à venir dépasse le montant de 1 milliard d'euros. Le Gouvernement place cet effort dans le cadre d'une politique de développement durable visant un système de transport performant qui répondra aux besoins de mobilité interne du pays“. Par ailleurs „la programmation française des travaux de réalisation du TGV-Est Européen a fait prévoir qu'une première tranche de la contribution luxembourgeoise au niveau du financement du TGV-Est sera appelée au cours de 2002“.

Tableau No 4.2.: *Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements (en % du total annuel)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administratif	21,9	16,8	17,3	13,3	13,3	20,0	24,1	21,1
Scolaire	11,8	18,4	28,8	35,9	24,4	21,0	19,7	17,0
Sanitaire	2,2	3,2	3,9	4,8	6,0	5,4	5,8	5,2
<i>Sous-total</i>	<i>36,0</i>	<i>38,4</i>	<i>50,0</i>	<i>53,9</i>	<i>43,8</i>	<i>46,4</i>	<i>49,7</i>	<i>43,2</i>
Fonds des Routes	48,1	40,5	31,6	27,7	40,3	37,7	31,4	27,7
Monuments historiques	3,0	2,4	3,5	2,7	3,6	2,4	1,8	2,4
Fonds du rail	12,9	18,7	14,9	15,6	12,3	13,5	17,1	26,7
Total général	100	100	100	100	100	100	100	100

En ce qui concerne les investissements financés par les crédits des fonds d'investissements publics (administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux), ils passent de 103,3 millions d'euros en 1999 à 262,3 millions d'euros en 2002, soit une augmentation de 154%.

La croissance la plus importante est enregistrée par le fonds d'investissements publics administratifs dont les dépenses totales vont doubler en 2002, suite à la mise en chantier de nombreux projets de grande envergure.

*Tableau No 4.3.: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements (indice 100 = 1995)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administratif	100	80,4	87,8	79,7	87,2	162,5	267,8	338,6
Scolaire	100	164,3	272,4	400,4	296,9	317,0	406,8	504,9
Sanitaire	100	148,5	196,2	282,7	387,6	433,4	635,2	809,8
<i>Sous-total</i>	<i>100</i>	<i>112,2</i>	<i>155,1</i>	<i>197,5</i>	<i>174,7</i>	<i>230,0</i>	<i>336,2</i>	<i>422,5</i>
Fonds des Routes	100	88,5	73,2	75,8	120,2	139,7	159,0	201,9
Monuments historiques	100	83,2	128,7	118,6	168,3	142,3	140,3	271,5
Fonds du rail	100	152,8	129,0	159,6	136,9	186,8	324,0	729,2
Total général	100	105,2	111,5	131,6	143,4	178,3	243,4	351,3

Il convient par ailleurs de relever plus particulièrement la croissance des dépenses de 64,5% affichée par le fonds d'investissements publics scolaires, suite aux premières décisions prises dans le cadre du plan sectoriel Lycées.

*Tableau No 4.4.: Dotations de certains fonds d'investissements en 2001 et 2002 (en millions d'euros)*

<i>Fonds</i>	<i>Dotations 2001 (Budget voté)</i>	<i>Dotations 2002 (Projet de budget)</i>
Fonds d'investissements publics administratifs	237,2	40
Fonds d'investissements publics scolaires	80,7	62
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	37,2	20
<i>Sous-total 1</i>	<i>355,1</i>	<i>122</i>
Fonds des routes	235,9	87
Fonds pour les Monuments historiques	20	10
Fonds du rail	103,3	84,2
<i>Sous-total 2</i>	<i>359,2</i>	<i>181,2</i>
<b>Total</b>	<b>714,3</b>	<b>303,2</b>
Autres fonds:		
Fonds de la Coopération au Développement	99	83,3
Fonds pour la loi de garantie	78,3	29,3
Fonds de la dette publique	81,5	63
Fonds spécial des investissements hospitaliers	135	37
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	65	47
Fonds pour la protection de l'environnement	13,4	4,2

Toutefois la Chambre des Métiers rappelle une remarque énoncée par le CES qui, dans son avis du 13 avril 2000, „déploie que le Gouvernement ne renseigne toujours pas sur le suivi des projets d'investissements réalisés au cours des exercices passés, ce qui permettrait de mieux apprécier la fiabilité des projections et l'exécution du programme pluriannuel actualisé. Une évaluation des frais de fonctionnement pourrait compléter utilement un tel exercice“.

## 1.5. L'économie luxembourgeoise dans le contexte régional et international

### 1.5.1. La compétitivité de l'économie luxembourgeoise

La Chambre des Métiers se doit de noter que la réforme fiscale présentée au niveau du projet de budget pour 2002 ne s'opère pas en vase clos, mais s'insère au contraire dans un contexte international marqué par des mesures visant une réduction substantielle de l'imposition des entreprises. C'est ainsi que le Luxembourg soucieux de préserver voire de renforcer sa compétitivité devra à son tour veiller à maintenir un environnement fiscal favorisant le maintien, voire l'extension des activités économiques actuelles, ainsi que l'implantation de nouvelles activités sur son territoire.

La moins-value globale au niveau des recettes de la deuxième étape de la réforme fiscale est évaluée à 23,8 milliards LUF, dont 7,5 milliards attribuables aux mesures ayant pour objectif d'alléger la charge fiscale des personnes physiques et 16,3 milliards attribuables à la réduction de la ponction fiscale des entreprises. La Chambre des Métiers se doit en outre de rappeler que la réforme du tarif dans le cadre de la première étape de la réforme fiscale, qui vise les seules personnes physiques, devrait induire des moins-values de recettes de l'ordre de 10 milliards LUF pour l'année d'imposition 2001, de sorte que l'effet cumulé de l'allègement de la charge fiscale dans le chef des personnes physiques s'établit à 27,5 milliards LUF.

Il faut relever que plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont engagé ou envisagent des réformes fiscales d'une envergure plus ou moins importante.

L'Allemagne, qui constitue un des principaux partenaires commerciaux du Luxembourg, a entamé une réforme fiscale de taille en trois étapes dont les caractéristiques essentielles sont les suivantes<sup>1</sup>:

- fiscalité des entreprises
  - en 2001 le taux d'imposition des collectivités sera réduit à 25%, alors que jusqu'à présent les bénéficiaires non distribués étaient soumis à un taux de 40% contre un taux de 30% pour les bénéficiaires distribués;
  - imputation forfaitaire de l'impôt commercial sur l'impôt sur le revenu;
- impôt sur le revenu des personnes physiques
  - réduction du taux d'entrée de 22,9% en 2000 à 19,9% en 2001, à 17% en 2003 et à 15% en 2005;
  - réduction du taux d'imposition maximal de 51% en 2000 à 48,5% en 2001, à 47% en 2003 et à 42% en 2005;
  - relèvement du minimum tarifaire exonéré d'impôt de 13.499 DM en 2000, à 14.093 DM en 2001, à 14.524 DM en 2003 et à 15.011 DM en 2005.

Pour ce qui est de la Belgique, il importe de mentionner les éléments de réforme suivants:

- fiscalité des entreprises
  - la Belgique entend baisser l'impôt des sociétés de 40,17% aujourd'hui à 35% à court terme pour descendre à 30% en 2003;<sup>2</sup>
- impôt sur le revenu des personnes physiques

Le projet de réforme de l'impôt des personnes physiques se décompose en deux axes:<sup>3</sup>

- premier axe:
  - introduction d'un crédit d'impôt remboursable de 25.000 BEF par an, ciblé sur les bas revenus du travail;

1 Bundesministerium der Finanzen; Innenansichten; Die Steuerreform 2000; Ausgabe 2001.

2 Tendances – 15 mars 2001; Baisser l'impôt des sociétés; p. 36.

3 Ministère des Finances (Belgique); Impôt des personnes physiques; Projet de réforme fiscale; septembre 2000; pp. 10-11.

- réduction de la pression fiscale par une modification du barème (modification des tranches de revenus);
- suppression des taux d'imposition marginaux les plus élevés, à savoir ceux de 52,5% et de 55%. Ceci implique que le nouveau taux d'imposition marginal maximal s'établira à 50%;
- deuxième axe:
  - le deuxième axe comprend un train de mesures visant à mettre en oeuvre le principe de la neutralité du système fiscal vis-à-vis des choix de vie, en supprimant les mesures défavorables aux couples mariés et en permettant aux cohabitants de bénéficier des avantages liés au mariage.

L'objectif des réformes fiscales allemande et belge consiste en un „effort de convergence fiscale vers les pays voisins“.<sup>1</sup>

Depuis quelques années déjà, la France poursuit ses efforts en vue d'alléger la charge fiscale et parafiscale pesant sur les ménages et les entreprises.<sup>2</sup>

- fiscalité des entreprises<sup>3</sup>
  - suppression en trois étapes de la surtaxe de 10% instaurée en 1995;
  - en prenant en compte le taux actuel de la contribution sociale sur les bénéficiaires, le taux d'imposition des bénéfices des sociétés de plus de 50 millions FF de chiffre d'affaires a été réduit de 41,7% à 37,9% entre 1998 et 2000, et sera ramené à 34,4% en 2003;
  - après la suppression de l'impôt forfaitaire annuel pour les PME en 2000, un taux réduit d'impôt sur les sociétés est instauré au profit des PME. Il concernera une fraction du bénéfice fiscal (250.000 FF) des entreprises de moins de 50 millions FF de chiffre d'affaires; ce taux est de 25% en 2001 et 15% à compter de 2002;
  - achèvement de la réforme de la taxe professionnelle (suppression de la part salaires de l'assiette);
  - deux mesures concernent la préservation de l'environnement: la première prolonge la disposition ayant trait à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la seconde alourdit la charge fiscale des groupes pétroliers;
- impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>4</sup>
  - instauration – en trois ans – d'une ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Cette ristourne bénéficiera à toute personne dont les revenus d'activité sont inférieurs à 1,3 fois le SMIC;
  - entre l'année d'imposition 1999 et 2002, les taux du barème sont adaptés de la façon suivante:
    - 1ère tranche: baisse de 10,5% à 7%;
    - 2e tranche: baisse de 24% à 20,5%;
    - 3e tranche: baisse de 33% à 30,5%;
    - 4e tranche: baisse de 43% à 40,5%;
    - 5e tranche: baisse de 48% à 46,5%;
    - 6e tranche: baisse de 54% à 52,5%;
  - la décote, qui prend la forme d'une réduction d'impôt à destination des contribuables à revenus modestes et moyens, est approfondie et élargie.

#### Fiscalité des ménages

La baisse de la charge fiscale des ménages privés devrait stimuler la demande privée, même s'il convient de se poser la question de l'effet d'une telle réduction d'impôt sur la demande intérieure dans un pays d'une taille aussi réduite que le Luxembourg, dont l'économie se caractérise par un degré d'ouverture élevé sur l'étranger.

1 Ministère des Finances (Belgique); Impôt des personnes physiques; Projet de réforme fiscale; septembre 2000; p. 9.

2 Ministère des Finances (France); Projet de loi de finances pour 2001; Rapport économique, social et financier; p. 205.

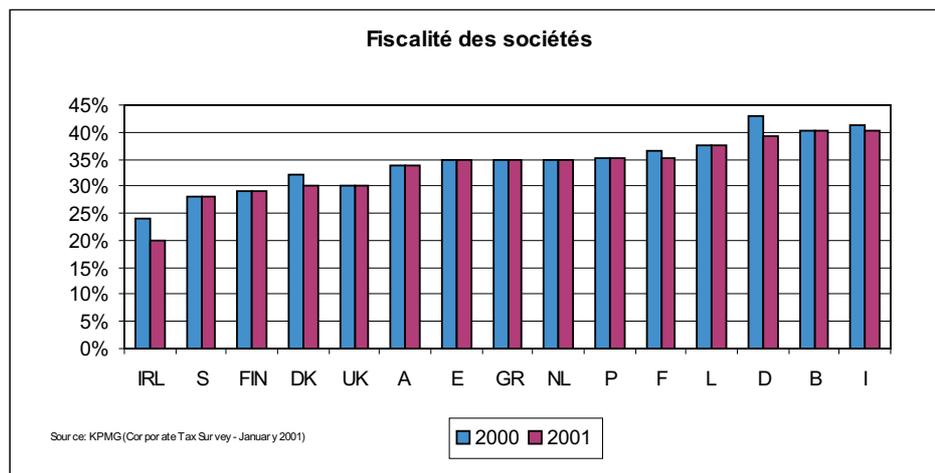
3 Ministère des Finances (France); Projet de loi de finances pour 2001; Rapport économique, social et financier; p. 217.

4 Ministère des Finances (France); Projet de loi de finances pour 2001; Rapport économique, social et financier; p. 209.

La réforme fiscale conduisant, toutes autres choses restant égales, à un relèvement du salaire net perçu par les salariés, celle-ci devrait mener à une accalmie au niveau des revendications salariales, d'autant plus que les pertes de pouvoir d'achat dues à la dépréciation monétaire sont compensées par le système de l'échelle mobile des salaires. Cette réforme conduit, par conséquent, à une hausse du pouvoir d'achat dans le chef des ménages.

### Fiscalité des entreprises

D'un point de vue macroéconomique, l'abaissement de la ponction fiscale à subir par les entreprises renforcera certainement la compétitivité du pays, même si l'on doit se garder de réduire la compétitivité d'une économie au seul facteur de la fiscalité. Ainsi le degré de compétitivité dépend-il d'une multitude de facteurs, comme par exemple la disponibilité et le coût d'une main-d'oeuvre qualifiée, la stabilité politique d'un pays, la disponibilité d'infrastructures performantes en matières de transports et de système d'informations et de télécommunications, etc. Il demeure cependant que l'aspect de la fiscalité continue à jouer un rôle non négligeable du fait de sa répercussion immédiate et très visible sur les résultats et donc la rentabilité d'une entreprise. La Chambre des Métiers se doit également de signaler que ces considérations ne valent pas seulement pour les décisions concernant l'implantation de sociétés multinationales, mais également dans le cadre de la localisation de petites et moyennes entreprises. Ainsi le Luxembourg a-t-il accueilli au cours des dernières années un grand nombre d'entreprises artisanales étrangères qui soit ont délocalisé l'ensemble de leurs activités au Luxembourg, soit ont décidé d'y implanter une succursale (filiale).



Le graphique ci-dessus reprend les taux d'imposition des entreprises dans les différents Etats membres de l'Union européenne pour les années 2000 et 2001. De ce graphique, il ressort clairement que la situation du Luxembourg est peu favorable face aux autres Etats membres, même si pour comparer la charge fiscale réelle pesant sur les entreprises dans différents pays il fallait tenir compte des divergences existant au niveau de la base imposable, un exercice qui dépasserait cependant le cadre du présent avis. En effet, le Luxembourg qui connaît actuellement un taux de taxation effectif de 37,45% se trouve seulement en 12e position devantant uniquement l'Allemagne, la France et la Belgique. Après la présente réforme fiscale le Luxembourg occupera avec un taux d'imposition effectif de 30% le 3e rang qu'il se partagera avec le Danemark et le Royaume-Uni.

Tableau No 5.1.: Taux d'imposition des entreprises

<i>Pays</i>	<i>1998</i>	<i>Place</i>	<i>2001</i>	<i>Place</i>	<i>1998/2001<sup>1</sup></i>	<i>1998/2001<sup>2</sup></i>
IRL	32,00%	4	12,50%	1	- 19,50%	- 60,94%
S	28,00%	1	28,00%	2	0,00%	0,00%
FIN	28,00%	1	29,00%	3	1,00%	3,57%
DK	34,00%	5	30,00%	4	- 4,00%	- 11,76%
UK	31,00%	3	30,00%	4	- 1,00%	- 3,23%
A	34,00%	5	34,00%	6	0,00%	0,00%
NL	35,00%	7	35,00%	7	0,00%	0,00%
E	35,00%	7	35,00%	7	0,00%	0,00%
P	37,40%	10	35,20%	9	- 2,20%	- 5,88%
F	41,67%	14	36,43%	10	- 5,24%	- 12,57%
L	37,45%	11	37,45%	11	0,00%	0,00%
GR	35,00%	7	37,50%	12	2,50%	7,14%
D	56,66%	15	39,35%	13	- 17,31%	- 30,55%
B	40,17%	12	40,17%	14	0,00%	0,00%
I	41,25%	13	41,25%	15	0,00%	0,00%
EU-15	36,44%		33,39%		- 3,05%	- 8,37%

Source: Baker & McKenzie

1 variation en points de pour-cent

2 variation en pour-cent

La position du Luxembourg sur la scène internationale ressort également d'une autre étude<sup>1</sup> qui montre en plus l'effet des réformes fiscales engagées dans différents Etats membres de l'Union européenne entre 1998 et 2001. Ainsi, l'Irlande a réduit son taux d'imposition sur le bénéfice des entreprises de 32% à 12,5%, ce qui correspond à une baisse de 19,50 points de pourcentage. Cette réforme propulse ce pays de la quatrième sur la première position des pays de l'UE. L'Allemagne a également engagé une importante réforme fiscale qui réduit son taux d'imposition de 56,66% à 39,35%, mais le pays reste, malgré cette mesure d'allègement fiscal à taux élevé comparé aux autres Etats membres. Le tableau 1 montre également que le taux luxembourgeois de 37,45% qui se situe déjà au-dessus de la moyenne de l'UE en 1998 devient encore plus défavorable suite à la baisse de la moyenne de l'UE à 33,39% en 2001.

<sup>1</sup> Baker & McKenzie; The Effective Tax Burden of Companies in the Member States of the EU; March 2001.

Tableau No 5.2.: Taux d'imposition réel des entreprises

<i>Pays</i>	<i>1998</i>	<i>Place</i>	<i>2001</i>	<i>Place</i>	<i>1998/2001<sup>1</sup></i>	<i>1998/2001<sup>2</sup></i>
GR	9,37%	4	6,76%	1	- 2,61%	- 27,85%
IRL	20,59%	1	9,43%	2	- 11,16%	- 54,20%
I	13,74%	1	13,74%	3	0,00%	0,00%
S	15,73%	5	15,73%	4	0,00%	0,00%
FIN	16,72%	3	18,09%	4	1,37%	8,19%
P	19,15%	5	18,15%	6	- 1,00%	- 5,22%
A	24,09%	7	18,25%	7	- 5,84%	- 24,24%
E	18,30%	7	18,30%	7	0,00%	0,00%
DK	20,33%	10	18,81%	9	- 1,52%	- 7,48%
B	18,89%	14	18,89%	10	0,00%	0,00%
L	18,98%	11	18,98%	11	0,00%	0,00%
NL	20,60%	7	20,67%	12	0,07%	0,34%
UK	20,56%	15	20,83%	13	0,27%	1,31%
D	28,81%	12	25,20%	14	- 3,61%	- 12,53%
F	32,83%	13	30,11%	15	- 2,72%	- 8,29%
EU-15	19,91%		18,13%		- 1,78%	- 8,94%

Source: Baker & McKenzie

1 variation en points de pour-cent

2 variation en pour-cent

La même étude a également tâché d'évaluer les taux d'imposition „réels“, appelés, sur la base d'une société fictive dont les paramètres<sup>1</sup> étaient les mêmes pour l'ensemble des Etats membres. Les résultats, même s'ils sont d'après la Chambre des Métiers à interpréter avec circonspection eu égard à la multitude d'hypothèses qui sous-tendent cette évaluation, montrent que le Luxembourg y conserve sa 11e position et que son taux d'imposition réel se situe en 1998 avec 18,98% en dessous de la moyenne de l'UE, alors que le contraire est vrai en 2001 où le Grand-Duché dépasse cette moyenne s'établissant désormais à 18,13%.

L'étude conclut également que les réformes fiscales entamées dans différents Etats membres de l'UE ne vont pas dans la direction du dumping fiscal, situation dans laquelle chaque pays tâche d'„offrir“ le taux d'imposition le plus bas.

La crainte d'un dumping fiscal semble dans l'état actuel des choses non fondée, les réformes fiscales au sein de l'UE allant plutôt dans le sens d'une convergence des taux d'imposition effectifs vers le taux moyen de l'UE, même si ces mouvements impliquent logiquement une baisse de celui-ci.

D'un point de vue microéconomique, la réforme fiscale conduira à une atténuation de l'imposition des bénéficiaires, ce qui renforcera les capitaux propres des entreprises. Cet effet bénéficie surtout les PME dont beaucoup souffrent d'une sous-capitalisation, leurs investissements étant avant tout financés par le biais de capitaux externes. Faut-il rappeler que cette sous-capitalisation rend ces entreprises extrêmement vulnérables d'un point de vue financier au point de constituer l'un des principaux facteurs explicatifs du nombre élevé de faillites?

<sup>1</sup> L'étude part d'un certain nombre d'hypothèses concernant notamment le taux de rendement avant impôts, la pondération des actifs (intangibles, bâtiments, machines ...) et les sources de financement (capitaux propres, dettes).

### Impact des charges sociales peu élevées au niveau international

La Chambre des Métiers voudrait aussi rappeler que ce sont également les charges sociales relativement basses par rapport aux Etats membres avoisinants qui ont pu contribuer largement à la création d'emplois dans le passé.

Dès lors, pour ce qui est du domaine social, la Chambre des Métiers constate que le bas niveau de coût salarial indirect, comparé à nos pays voisins, constitue toujours un atout compétitif majeur pour les entreprises luxembourgeoises.

Par conséquent, pour des raisons de compétitivité à long terme, il sera de l'intérêt direct de l'économie nationale de voir cet avantage dans la mesure du possible garanti par une politique budgétaire et gouvernementale prévoyante.

Pendant les deux dernières législatures, des efforts politiques importants avaient été engagés en vue de réduire davantage les coûts salariaux indirects et de renforcer par la même occasion la compétitivité des entreprises nationales.

La Chambre des Métiers fait appel aux autorités compétentes à ce que cette orientation politique soit préservée à long terme.

#### 1.5.2. La Grande Région – opportunités et risques

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

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

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

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

Une analyse récente réalisée par le Conseil Interrégional des Chambres des Métiers Saar-Lor-Lux a pu estimer le nombre d'entreprises artisanales établies dans la Grande Région à 150.000 unités, employant environ 769.000 personnes, et notamment 52.900 apprentis.

Tableau No 5.3.: *Statistiques sur l'artisanat de la Grande Région (2000)*

	<i>Entreprises</i>	<i>Emploi total</i>	<i>Apprentis sur 1.000 entreprises</i>
Luxembourg	4.278	48.876	352
Lorraine	27.034	114.893	265
Rheinland-Pfalz	45.199	354.412	689
Saarland	10.452	83.000	807
Wallonie	63.901	168.299	74
Total	150.873	769.480	351

Par ailleurs, depuis toujours, l'emploi dans l'artisanat a été fortement influencé par l'arrivée de salariés en provenance de la Grande Région.

De 1993 à 2000, le nombre de salariés dans l'artisanat au Luxembourg a enregistré une hausse de 8.354 unités. D'après le lieu de résidence, la création nette d'emplois se décompose en 6.477 emplois occupés par des travailleurs frontaliers et 1.877 par des travailleurs résidents. En d'autres termes, sur 100 emplois créés, 78 reviennent à des salariés habitant nos pays voisins.

Cette analyse et le constat d'un taux de chômage en baisse ces dernières années, fournissent la preuve que le marché du travail national a atteint ses limites. De surcroît, les premiers signes d'un épuisement commencent également à se manifester au niveau du marché du travail de la Grande Région, les recrutements de travailleurs frontaliers se faisant dans des régions de plus en plus éloignées du Luxembourg.

En analysant la part relative des différents groupes de salariés dans l'emploi l'on s'aperçoit que:

- la part des Luxembourgeois diminue fortement pour passer de 26% en 1993 à 21% en 2000;
- la part des travailleurs immigrés, c'est-à-dire des étrangers résidents, accuse également une baisse et diminue de 47% à 43%;
- par contre, la part des frontaliers augmente à un rythme soutenu de 27% à 36%.

Par référence aux risques relevés ci-devant, et étant donné que les PME agissent prioritairement sur le marché luxembourgeois respectivement celui de la Grande Région qui représente en soi une économie de petite taille, où les avantages découlant du marché intérieur et de l'ouverture des frontières restent limitées, la politique du Gouvernement devrait prioritairement créer des conditions visant à favoriser l'épanouissement des activités traditionnelles sur le territoire national. Face à la pression concurrentielle venant de l'étranger qui va en s'accroissant, le Gouvernement pourrait devenir un catalyseur actif en dynamisant le cadre administratif, légal et réglementaire et en favorisant des adaptations flexibles et des innovations rapides dans le secteur privé.

Tableau No 5.4.: *Evolution de l'emploi résident et frontalier*

	<i>Evolution des salariés</i>			<i>Nombre de</i>		<i>Variation annuelle</i>	
	<i>nombre de salariés</i>	<i>var. annuelle</i>	<i>var. annuelle (en %)</i>	<i>résidents</i>	<i>frontaliers</i>	<i>salariés résidents</i>	<i>salariés frontaliers</i>
1993	38.402	–	–	27.949	10.453	–	–
1994	38.329	– 73	0%	27.148	11.181	– 801	728
1995	39.184	855	2%	27.318	11.866	170	685
1996	38.898	– 286	– 1%	26.532	12.366	– 786	500
1997	41.272	2.374	6%	27.321	13.951	789	1.585
1998	42.924	1.652	4%	28.237	14.687	916	736
1999	44.187	1.263	3%	28.775	15.412	538	725
2000	46.756	2.569	6%	29.826	16.930	1.051	1.518
total		8.354				1.877	6.477
part relative dans la croissance de l'emploi		100%				22%	78%

Source: Chambre des Métiers

Tableau No 5.5.: Evolution de l'emploi total dans l'artisanat

	Salariés				Part relative dans l'emploi salarié		
	résidents		frontaliers	total	résidents		frontaliers
	luxemb.	immigrés			luxemb.	immigrés	
1993	9.856	18.093	10.453	38.402	26%	47%	27%
1994	9.965	17.453	11.181	38.329	25%	46%	29%
1995	9.500	17.818	11.866	39.184	24%	46%	30%
1996	9.217	17.315	12.366	38.898	24%	44%	32%
1997	9.257	18.064	13.951	41.272	22%	44%	34%
1998	9.390	18.847	14.687	42.924	22%	44%	34%
1999	9.382	19.393	15.412	44.187	21%	44%	35%
2000	9.792	20.034	16.930	46.756	21%	43%	36%

Source: Chambre des Métiers

### 1.6. Réinventer le contrat entre générations – défis au niveau politique, économique et social

#### 1.6.1. La perspective future d'une tendance de croissance forte de l'économie et de la population – défis à relever

La Chambre des Députés ayant mis en place une Commission spéciale qui devra traiter des problèmes de l'immigration, certains partis politiques réclament la création d'une „table ronde sur l'avenir“ (Zukunftstisch) et d'autres s'inquiètent de ce que sera l'avenir.

La Chambre des Métiers part de l'hypothèse que le Luxembourg peut très bien accueillir un jour 700.000 habitants, voir plus. Le réel problème ne se situe pas dans les chiffres absolus en soi, voire dans cette perspective d'évolution démographique. Le vrai défi pour le Luxembourg sera à l'avenir la définition d'une politique de développement structurel claire, coordonnée et orientée vers le long terme. Il s'agit en l'occurrence de prendre en temps opportun les décisions politiques adéquates qui s'imposent, que ce soit dans le domaine de l'immigration, de l'éducation ou du développement des infrastructures, et par conséquent au niveau des politiques financières et budgétaires.

Si on veut éviter que la jeune génération d'aujourd'hui ne soit confrontée à terme à des problèmes insolubles tels par exemple des prix de surface habitable et des loyers exorbitants, un réseau routier désespérément surchargé ou des écoles constamment en réfection, les autorités politiques devraient planifier stratégiquement, au niveau opérationnel, à savoir en termes d'aménagement du territoire et du développement, mais également au niveau budgétaire, l'Etat des 700.000 habitants. Aussi une période de planification plus courte que celle esquissée dans l'étude BIT sur les pensions à savoir l'horizon 2050 s'impose-t-elle. Ainsi, il serait préférable de tabler de prime abord sur des décisions politiques à long terme qui privilégieraient des projections sur dix voire vingt ans.

A court terme des solutions doivent être trouvées en rapport avec de multiples problèmes; trois aspects devraient de l'avis de la Chambre des Métiers être discutés prioritairement: la pénurie de logements, les besoins pressants en termes de main-d'oeuvre qualifiée et l'implantation d'entreprises en dehors des localités.

#### Pénurie de logements

A la suite de l'accroissement de la population et du nombre de ménages, la pénurie de logements constitue un problème social de première importance. Promoteurs et ménages auront à faire face à l'avenir à une offre limitée de terrains à bâtir à prix élevés et des coûts de construction en hausse.

En l'an 2000, le STATEC a relevé que seulement 1.642 bâtiments avaient été autorisés, chiffre considéré comme le moins élevé depuis 1986. En parallèle, le nombre de logements autorisés a diminué de 8,8 % entre 1999 et 2000.

### Besoin de main-d'oeuvre

Problème de longue date de l'artisanat, le goulot d'étranglement au niveau de la disponibilité de main-d'oeuvre à différents niveaux de qualification commence à se resserrer.

L'offre de travail sur le marché national ne répond plus suffisamment aux besoins de l'artisanat et le recours au réservoir de main-d'oeuvre de la Grande Région devient de plus en plus limité.

Actuellement l'artisanat table sur un besoin de main-d'oeuvre de 2.000 à 2.500 postes non occupés, concernant en majeure partie des occupations qualifiées.

### Implantation d'entreprises en dehors des localités

De nombreuses entreprises implantées de longue date à l'intérieur des localités seront obligées dans le cadre de leur extension ou de leur modernisation, de déplacer leur site opérationnel dans des zones industrielles.

Or, des zones économiques nouvelles pouvant accueillir des entreprises artisanales font actuellement défaut aussi bien dans le sud que dans le centre du pays. Dans ce contexte la revalorisation des friches industrielles situées dans le sud du pays constitue une opportunité unique pour les PME de l'artisanat.

#### 1.6.2. *Les infrastructures et le développement durable*

Dans sa déclaration gouvernementale du 12 août 1999 le Premier Ministre a largement insisté sur la nécessité de la mise en oeuvre d'une politique du développement durable au Luxembourg, à savoir une politique qui guiderait les décisions politiques du Gouvernement en vue de préparer le pays à affronter les défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

Les discussions politiques qui s'en sont enchaînées ont finalement abouti à une réédition en 2000 du Plan national pour un développement durable ainsi qu'à un large débat parlementaire en début de l'année 2001.

Une véritable politique du développement durable prône une prise de conscience politique de l'interdépendance des thématiques économiques, sociales et environnementales. De par le fait que le développement durable entend assurer la satisfaction des besoins de la génération actuelle sans compromettre les potentiels de développements des générations futures, toute initiative politique isolée ne s'appuyant pas sur une prise de conscience de cette interconnectivité des processus sous-jacents de la société, est vouée à l'échec.

Les conséquences au niveau de la mise en chantier d'initiatives politiques sont dès lors évidemment lourdes.

Dès à présent, il ne s'agira plus de moduler les décisions en fonction d'un objectif isolé, mais de pondérer l'instrument choisi en prenant en considération ses conséquences sur bien d'autres domaines<sup>1</sup>.

L'artisanat, en tant qu'acteur du développement durable se doit cependant de constater que jusqu'à présent ce nouveau concept d'une approche intégrée de thématiques différentes mais liées n'a pas encore pris place dans les processus de prise de décision politique.

Ainsi, la Chambre des Métiers ne peut que constater l'existence de bon nombre de discussions ponctuelles revendiquant chacune l'adjectif „durable“ comme caractéristique fondamentale de son débat.

Il en est ainsi, plus particulièrement, des discussions récentes sur l'aménagement du système des pensions dans le secteur privé et, dans un contexte quelque peu élargi des controverses autour de l'Etat des 700 000 habitants.

Les discussions s'articulant autour de ces thèmes se caractérisent d'une part par le fait d'être teintées de façon idéologique et, d'autre part, de se focaliser sur un sous-ensemble seulement de la problématique. Ainsi, bon nombre de décisions politiques futures ne se prendront plus en toute liberté d'action, étant donné qu'elles seront conditionnées en large mesure par des initiatives d'aujourd'hui.

<sup>1</sup> Voir aussi: „Le Plan national pour un Développement Durable – Analyse critique et propositions de l'artisanat“, Chambre des Métiers et Fédération des Artisans, janvier 2001

Une continuation d'une telle politique débouchera inévitablement en une restriction des champs d'actions possibles et mènera vers une politique de „fire-fighting“ s'occupant en large mesure d'apporter des solutions ponctuelles à des conséquences d'une politique d'aujourd'hui ne tenant pas compte des problématiques interdépendantes.

Dès lors la Chambre des Métiers prône l'idée d'une politique responsable et proactive, respectant les principes inhérents au développement durable:

- L'approche intégrée du processus de prise de décision, en mettant en évidence les corrélations existantes aux niveaux des aspects économiques, sociaux et environnementaux;
- Le maintien de la compétitivité de l'économie nationale en tant que véritable moteur de tout développement futur;
- La définition d'actions prioritaires dans des domaines à marge de manoeuvre réelle et à potentiel de réussite élevée;
- La transparence et la simplicité des mesures à engager, afin d'en assurer une acceptation élevée auprès de tous les acteurs concernés;
- Le respect d'un équilibre entre coûts et avantages, en assurant ainsi une politique macro-économiquement stable;
- Le respect de l'équilibre social et environnemental.

Selon l'avis de la Chambre des Métiers, un certain nombre de sujets, de par leur caractère fondamental pour le développement futur du pays et de la région, méritent une attention prioritaire lors de la recherche de solutions aux problèmes futurs.

#### Le maintien de la compétitivité de l'économie nationale

Le maintien de la compétitivité de l'économie, et par là la garantie du potentiel de croissance économique constitue une prémisses fondamentale au développement durable, étant donné que la croissance économique permet, à travers les ressources, notamment budgétaires, qu'elle génère, de satisfaire non seulement les besoins matériels de base, mais d'augmenter la qualité de vie en général, en comblant les demandes au niveau de l'éducation, de la santé et d'un environnement sain. Il paraît dès lors évident que seule une croissance économique soutenue peut forger une base suffisamment solide pour y fonder une politique du développement durable.

#### Le développement des infrastructures et l'aménagement du territoire

La Chambre des Métiers salue les efforts en termes d'investissements développés par le projet de budget pour 2002. Il ressort dudit projet un accroissement substantiel des dépenses d'investissements, respectivement de la dotation des fonds d'investissements. Les auteurs affirment entendre faire face aux besoins collectifs en infrastructures en vue notamment d'une forte croissance démographique.

Selon l'avis de la Chambre des Métiers ces efforts fort louables seront tendanciellement contrecarrés par l'absence d'une politique d'investissement intégrée. Ainsi, par exemple, faute de concept cohérent en matière de transport public au niveau de la Grande Région, des solutions ponctuelles sont proposées, sans cependant offrir à terme une vision complète et cohérente.

Il devient dès lors fondamental de développer des concepts intégrés sur le plan des besoins en infrastructures de transport, d'énergie, scolaires, etc., et corollairement dans le domaine de l'aménagement du territoire, afin d'affronter les besoins d'une économie et d'une démographie tablant sur une croissance ininterrompue.

Dans ce cadre d'idées, la Chambre des Métiers aimerait rappeler le manque flagrant actuel de sites d'exploitation, allant de pair avec une uniformisation des centres-villes où toute activité artisanale a tendance à être prohibée.

Il paraît en conséquence impératif de favoriser une politique d'utilisation rationnelle des sols en compactant l'urbanisation et en évitant une désagrégation continue du territoire. Parallèlement, l'artisanat doit pouvoir suffire à son rôle de véritable acteur du développement durable en s'implantant au niveau local et à proximité de sa clientèle.

### 1.6.3. *La durabilité des systèmes de protection sociale*

Ce n'est pas seulement depuis les discussions, pour le moins agitées, qui se sont déroulées autour de la „table ronde sur les pensions“ que l'artisanat entend mettre un accent prioritaire sur l'assurance de la durabilité des systèmes de protection sociale.

Notre système de protection sociale, garant de paix sociale et élément fort important dans un raisonnement de compétitivité nationale, constitue indéniablement un des fondements sur lequel se construit le développement et la prospérité de la société luxembourgeoise.

Dès lors, toute altération du système de protection sociale porte tendanciellement atteinte à la stabilité socio-économique et ne peut que compromettre le développement futur de toute notre société et partant des perspectives d'avenir de la jeune génération d'aujourd'hui.

#### Assurance pension

Sur la base des chiffres établis par l'IGSS, les participants à la „table ronde sur les pensions“ avaient pris note que la marge de manoeuvre dont disposaient les décideurs politiques pour augmenter les prestations à charge du régime général était de l'ordre de 1 milliard de LUF par an. Pour les besoins de ces calculs, les autorités compétentes avaient tablé sur une croissance annuelle de 4% au cours de la période d'observation retenue par l'étude BIT, en l'occurrence pendant 50 ans.

Les calculs avaient également révélé que la date où le régime, à législation constante, n'est plus à même d'honorer ses engagements se situe en l'an 2041 si les charges annuelles augmentaient désormais de 3 milliards de LUF, et en l'an 2034 si les dépenses annuelles supplémentaires pour le régime augmentaient de 5 milliards de LUF.

La Chambre des Métiers tient dès lors à critiquer l'ampleur du paquet de mesures décidées en juillet 2001 à la „table ronde des pensions“.

L'augmentation des dépenses décidées aura comme conséquence que les fonds des caisses de pension seront vidés entre 2025 et 2035 selon le développement de l'activité économique future.

Il s'ensuit qu'une partie de la population active d'aujourd'hui, dont l'activité professionnelle n'excède pas respectivement 15 et 5 ans, sera à coup sûr lésée puisqu'elle sera confrontée, dès l'entrée en retraite, à l'insolvabilité du régime légal des pensions. Cette situation ne pourra pas être redressée par les remèdes classiques (augmentation des taux de cotisation et/ou recul de l'âge d'entrée en retraite). Il ne restera alors que de réduire sensiblement le niveau des pensions. Il est bien entendu que les ressortissants des classes d'âge faisant valoir leur droit à la retraite avant la susdite échéance n'échapperont pas non plus aux conséquences de cette situation financière désastreuse.

L'étude du BIT avait en effet révélé que le régime général de l'assurance pension connaîtra irrémédiablement, même en présence d'une situation économique extrêmement favorable, à partir de 2015 une situation déficitaire caractérisée par un important excédent des dépenses (sous forme de pensions) par rapport aux recettes (se composant du rendement du patrimoine et des cotisations). Aussi les experts du BIT avaient-ils recommandé aux autorités luxembourgeoises de réduire les dépenses du régime et non d'ajouter encore à sa précarité.

La Chambre des Métiers dénonce dès lors le caractère malencontreux des décisions politiques tenant à l'ampleur des augmentations des pensions, et également aux dépenses budgétaires complémentaires engagées qui se caractériseront par leur aspect incompressible, alors que ces décisions sont non seulement incompatibles avec une gestion prudente du régime mais encore contraire aux principes d'équité et de solidarité entre générations.

En effet, le système de la répartition des charges est justement fondé sur ces principes qui sont inhérents au pacte des générations à la base de ce système de financement. Or, les augmentations des prestations dans l'immédiat ne manqueront pas d'avoir pour conséquence de mettre en péril la pérennité du système et son niveau élevé de prestations de vider les caisses de pensions au détriment des générations futures de pensionnés.

Au vu de ce qui précède, la Chambre des Métiers plaide en faveur de la transposition dans notre droit positif de certaines des recommandations des experts concernant le recul de l'âge d'entrée en retraite et tendant à assainir le régime à terme. L'introduction de pareilles mesures à ce stade peut paraître prématurée au regard de la situation financière actuelle. Il n'en reste pas moins qu'elle ne constituera à l'avenir le seul moyen efficace pour éviter la situation financière désastreuse (le déficit de financement

serait de l'ordre de 12 fois les dépenses annuelles en 2049) préfigurée par les experts dans une vision moins optimiste de l'évolution de l'économie et du niveau de l'emploi.

Par ailleurs, il importe de mentionner que les experts du BIT, tout en estimant l'impact d'une adaptation annuelle supportable et recommandable pour le régime, ont en même temps ignoré l'effet de levier que peut constituer une telle mesure dans un scénario caractérisé par une demande accrue en main-d'oeuvre. Les tensions en résultant sur le marché du travail ne manqueraient pas en pareil cas d'entraîner une inflation des niveaux des salaires.

Finalement il importe de mentionner que la Chambre des Métiers ne plaide pas en faveur d'un retour vers un système basé sur la capitalisation et ce en dépit des fragilités inhérentes au système de la répartition des dépenses mises en évidence par les experts.

Elle se doit néanmoins de revendiquer un cadre légal plus favorable à l'égard des prestations complémentaires de retraite afin de leur conférer un très large taux de pénétration parmi la population, et ce surtout au profit de la future génération.

Ces prestations introduiraient en effet dans l'architecture générale de la prévoyance contre la vieillesse ce complément de capitalisation rendant la structure globale moins vulnérable à l'égard notamment des aléas conjoncturels et démographiques.

#### Assurance maladie

La Chambre des Métiers est d'avis qu'une réflexion plus fondamentale sur l'évolution du secteur de la santé s'impose. Les aspects liés au financement des excédents de dépenses futurs et à une rentabilité accrue des investissements réalisés tout comme ceux en relation avec une ouverture des systèmes vers l'extérieur devraient être prioritairement discutés.

Pour la Chambre des Métiers, il est clair que la maîtrise des coûts doit rester l'objectif prioritaire à remplir. Par ailleurs il importe de favoriser la politique de prévention et l'aspect qualité de la médecine, qui doit être accessible à tout le monde.

Une des causes majeures des dépenses élevées dans le secteur „maladie“ est due sans doute au plan hospitalier. Bien que le Grand-Duché ne dispose pas d'un hôpital universitaire propre coûteux en équipement, le secteur hospitalier coûte actuellement déjà proportionnellement environ le double par rapport à l'infrastructure belge ou allemande. A côté des mesures actuellement discutées (réduction des lits aigus etc.), une coopération renforcée entre les hôpitaux de la Grande Région doit être envisagée, afin de réduire les coûts financiers, d'augmenter les synergies et la rentabilité des investissements et de permettre aux assurés de pouvoir bénéficier des soins les plus adéquats et compétents. Dans ce contexte, les unités ou établissements de petite envergure devraient être intégrés dans des structures plus grandes dans un souci d'économies d'échelle.

Il importera à l'avenir de maîtriser les dépenses par une politique d'ouverture et de gestion selon des critères de rentabilité plus transparents, surtout en matière de coût de budgétisation de projets hospitaliers et partant de taux de rentabilité à mettre en relation avec les cofinancements étatiques par le biais des fonds d'investissement.

La Chambre des Métiers se demande si au Luxembourg les tarifs souvent surfaits ne sont pas influencés directement par une politique hospitalière et de prestations de soins trop fixée sur le diagnostic et l'équipement tout en engendrant, au désavantage direct de l'UCM, des dépenses surélevées par rapport à ce qui est communément pratiqué à l'étranger.

La Chambre des Métiers se demande également si la participation élevée de l'Etat dans le financement de la plupart des projets hospitaliers ne fait qu'endiguer tout effort d'optimisation et de rentabilisation des infrastructures et des soins, entraînant par conséquent un coût proportionnellement plus élevé à supporter par la collectivité et a fortiori par les entreprises. L'éclatement de la structure monopolistique et oligopolistique rattachée au schéma d'organisation de l'assurance maladie et du secteur hospitalier mettant en relation des ententes, groupements et représentations des prestataires dans le domaine médical et des soins ne favorise nullement l'application de critères plus poussés d'économicité.

Pour ce qui est des conséquences des arrêts Decker-Kohll, une analyse détaillée en devra être faite le plus rapidement possible, vu qu'il est évident que les répercussions de ces arrêts seront considérables au Luxembourg. Au vu de la taille du pays et du nombre d'assurés non résidents (surtout frontaliers) ou étrangers, notre population est plus que d'autres susceptible de se déplacer dans d'autres pays de

l'Union européenne pour y recevoir des soins médicaux. Même si les répercussions de la jurisprudence se limitent pour l'instant aux prestations médicales délivrées en extra-hospitalier, il n'est pas à exclure que le secteur hospitalier en sera à terme touché également, avec toutes les conséquences que ceci pourra avoir sur le financement de l'assurance maladie.

#### Politique en matière de protection sociale

De façon générale, la Chambre des Métiers est en faveur d'une modernisation du système de sécurité sociale au Luxembourg à orienter autour de considérations influencées par l'évolution économique et démographique ainsi que par les décisions juridico-politiques au niveau communautaire.

Ainsi importe-t-il d'adapter graduellement le système national de protection sociale, en veillant aux aspects d'équité sociale, tout en vérifiant que le système à réformer soit économiquement efficient et financièrement soutenable à long terme. Dans la même logique, le système de protection sociale devrait être capable de garantir aux citoyens et aux futures générations une qualité de vie élevée dans un contexte de prospérité et de stabilité économique susceptible de maintenir durablement la cohésion et la paix sociale.

La Chambre des Métiers préconise dès lors aux autorités compétentes de tenir compte des défis liés à une modulation des mécanismes et instruments inhérents au système de protection sociale, tout en veillant à garantir la solidarité nationale, notamment celle entre générations, le bien-être social ainsi que l'accès à des services sociaux de qualité.

Conscientes du fait que le système de sécurité sociale, et plus particulièrement celui relatif à la santé ou à l'assurance vieillesse, doit être viable à long terme sur arrière-fond de démographie croissante (et de la perspective de population résidente dépassant 700.000 habitants en 2050), de croissance rapide du phénomène des travailleurs frontaliers (et des risques d'exportation croissante de prestations sociales), de services et de technologies médicales de plus en plus sophistiquées (et coûteux) et de démographie médicale croissante, la Chambre des Métiers est d'avis que les scénarios, et partant les actions et instruments prioritaires à mettre en oeuvre, doivent être étudiés et considérés avec une certaine prudence.

Certaines nouvelles pistes à analyser, esquissées déjà en partie dans des avis sur les projets de budget des années précédentes, seraient notamment:

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

#### 1.6.4. *La politique en faveur des jeunes créateurs d'entreprises*

Au Grand-Duché, les entreprises occupant moins de 500 personnes représentent quelque 198.500 emplois, soit environ 80% de l'emploi total intérieur<sup>1</sup>. L'artisanat représente environ 25% des PME<sup>2</sup>. A l'appui de ces chiffres, l'importance des PME et de l'artisanat en tant qu'acteur économique apparaît évident.

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

Cependant, par référence aux chiffres statistiques, le goût du risque ne semble plus être une vertu de laquelle le Luxembourgeois moyen soit dotée. Ainsi depuis l'après-guerre, le nombre d'indépendants est en constant déclin, tandis que le nombre de fonctionnaires et d'employés ne cesse de croître<sup>3</sup>. Bien que les causes d'un tel mouvement d'esprit peuvent être facilement expliquées par la recherche indivi-

1 statnews, No 17/2001 du 11.4.2001, STATEC  
statnews, No 24/2001 du 12.6.2001, STATEC  
Annuaire statistique du Luxembourg – 2000, Tableau B 251, STATEC

2 Artisanat: Annuaire statistique 2000, Chambre des Métiers

3 Annuaire statistique du Luxembourg – 2000, Tableau B 201, STATEC

duelle d'une situation sécurisée et de stabilité de l'emploi, il ne reste pas moins évident qu'à terme une telle évolution mènera à une situation pour le moins malsaine au niveau macroéconomique.

La Chambre des Métiers estime que plusieurs actions prioritaires se dessinent pour rendre compte de cette situation et pour stimuler à long terme le développement de l'esprit d'entreprise au Luxembourg.

#### L'éducation et la formation des jeunes

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

#### L'image de l'entrepreneur

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

#### L'accès au capital

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

#### Le manque de main-d'oeuvre qualifiée

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

#### La reprise – transmission d'entreprise

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

### ***1.7. Appréciation générale de la réforme fiscale***

Le concept de la présente réforme fiscale n'est pas récent. En effet, dans la déclaration gouvernementale de 1999 il est prévu que:

„Sur le plan de la fiscalité des entreprises, le Gouvernement suivra avec attention l'évolution dans les autres Etats membres de l'Union européenne et il tiendra compte des discussions en matière de fiscalité directe des entreprises sur le plan européen.

En tout cas, il est envisagé de baisser le taux d'imposition effectif des collectivités actuellement de 37,5% (taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, taux de l'impôt commercial communal sur le bénéfice d'exploitation, taux de l'impôt de solidarité) pour l'amener au-dessous de 35%.

Dans le cadre de cette réduction, le Gouvernement entend procéder, en étroite concertation avec les communes, à l'abolition de l'actuel impôt commercial communal pour le remplacer par un autre mécanisme d'imposition.

Ce nouveau mécanisme d'imposition devrait garantir l'autonomie financière des communes. Les éventuels déchets fiscaux seront répartis de façon proportionnelle et équilibrée entre l'Etat et les communes. Par ailleurs le nouveau mécanisme devra assurer une incitation pour les communes d'attirer des activités économiques. Dans ce contexte, le Gouvernement étudiera également l'opportunité de la mise en place de financement des communes.

En vue de promouvoir plus particulièrement les investissements, le Gouvernement procédera à une modernisation de la bonification d'impôt pour investissement.<sup>1</sup>

D'une manière générale, la Chambre des Métiers salue la mise en oeuvre de la réforme fiscale pour les raisons évoquées sous le point 1.5.1. du présent avis. Par rapport aux mesures annoncées par la déclaration gouvernementale précitée, la Chambre des Métiers se doit de constater que:

- en ce qui concerne l'abaissement du taux d'imposition effectif le Gouvernement entend aller au-delà de l'objectif visé, à savoir un taux inférieur à 35%, pour proposer un taux de 30%;
- pour ce qui est de l'abolition annoncée de l'impôt commercial communal, elle n'aura, en définitive, pas lieu, suite à l'opposition inconditionnée notamment d'un nombre important de responsables politiques locaux;
- les mesures en relation avec la bonification d'impôt pour investissement visent effectivement, et conformément à la déclaration gouvernementale, la modernisation de cette mesure fiscale, mais également à assurer une application de la bonification d'impôt qui soit en concordance avec l'esprit du législateur.

En ce qui concerne les traits saillants de la réforme fiscale, la Chambre des Métiers se doit de formuler les observations suivantes:

#### Impôt commercial communal (ICC)

Le taux d'assiette est diminué de 4% actuellement à 3% à partir de l'année d'imposition 2002. Par contre, le présent projet propose de supprimer la déductibilité de l'ICC de sa propre base imposable dans le chef des sociétés de capitaux.

Pour pouvoir apprécier l'impact réel de la réforme fiscale en matière d'ICC, il importe de relever que dans la situation actuelle le taux de l'ICC n'équivaut pas à 10% – en prenant comme hypothèse un taux communal de 250% – mais bien à 9,09%, du fait de la déductibilité de l'ICC de sa propre base imposable.

La Chambre des Métiers comprend par ailleurs l'appréhension des responsables communaux vis-à-vis de toute réforme concernant l'impôt commercial communal, cet impôt constituant pour une grande partie des communes leur principale source de revenus. Dans ce contexte il convient de relever que nombre de responsables politiques locaux se plaignent d'une hausse importante des dépenses communales dont une grande partie constitue des dépenses en infrastructures liées à un accroissement, parfois spectaculaire, du nombre d'habitants, respectivement de ménages. Ainsi, les tendances démographiques, induites par la situation économique extraordinaire (solde migratoire positif) que connaît le pays, mais également par des changements dans les modes de vie (ménages à une personne, familles monoparentales etc.), appellent un besoin accru dans le domaine du logement, de l'enseignement, de la garde d'enfants, des transports etc.

La Chambre des Métiers tient à relever également que les communes doivent disposer d'un incitatif pour l'implantation d'activités économiques sur leur territoire. Cet incitatif est d'autant plus important que sous la pression d'une population locale désireuse de maintenir voire d'améliorer sa qualité de vie nombre d'entreprises implantées à l'intérieur de localités sont contraintes de réimplanter (relocaliser) leur activité à l'extérieur des localités. Pour les entreprises nouvellement créées l'implantation à l'intérieur d'une localité n'entre souvent pas en compte pour les mêmes motifs. La Chambre des Métiers voudrait donc rappeler l'importance de cet incitatif des communes en matière d'implantation d'entreprises.

Dans le cadre de la présente réforme, la Chambre des Métiers se doit de souligner que certains responsables politiques locaux pourraient être tentés d'envisager, en vue du maintien du produit d'impôt au titre de l'ICC, un relèvement du taux communal. Or, la Chambre des Métiers voudrait rappeler l'engagement pris par les responsables communaux, formalisé au point 4 de l'accord entre le

<sup>1</sup> Mémorial B – No 50; 21 octobre 1999; Déclaration gouvernementale prononcée par Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre d'Etat le 12 août 1999 à la Chambre des Députés; p. 1067.

Gouvernement et le comité du Syvicol sur les mesures à prendre au niveau et en relation avec l'ICC dans le cadre de la réforme fiscale:

„Les Communes s'engagent pour le reste à s'imposer une autodiscipline consistant à ne pas relever les taux communaux respectifs pour 2002 et les années subséquentes.“

En effet, une telle opération anéantirait la baisse du taux d'assiette et réduirait par conséquent à néant l'effet de la présente réforme fiscale au titre de l'ICC.

Nonobstant le fait que la présente réforme génère en fin de compte une légère moins-value de recettes, qui dans un scénario de croissance économique soutenue ne sera que temporaire, la Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques locaux devraient veiller à améliorer, de façon continue, la gestion des ressources matérielles et humaines, afin d'arriver sinon à une baisse des coûts de fonctionnement du moins à les freiner. Plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées:

- la première question qui se pose est de savoir s'il ne serait pas économiquement plus avantageux de sous-traiter certaines activités au secteur privé. Parmi ceux-ci pourraient figurer des activités de jardinage, de gardiennage, ainsi que les opérations d'entretien et de réparation des infrastructures, notamment immobilières;
- des audits externes pourraient proposer des solutions destinées à renforcer la productivité des ressources humaines, notamment par le biais d'une utilisation renforcée d'outils informatiques;
- la recherche de synergies avec les communes avoisinantes pourraient contribuer à baisser le coût de construction, d'entretien et de réparation d'infrastructures, comme des piscines, halls sportifs, centres culturels etc. Cette recherche de synergies peut également conduire à la fusion pure et simple de deux ou plusieurs communes.

Sur la toile de fond du processus de globalisation et d'un effort croissant de convergence entre les politiques fiscales des Etats membres de l'Union européenne, la Chambre des Métiers se demande si l'ICC, une catégorie d'impôt que la majorité des autres pays européens ne connaît pas, n'est pas condamné à disparaître à long, voire à moyen terme. Dans cette optique, il conviendrait, d'après la Chambre des Métiers, d'entamer dès à présent la conception d'un environnement fiscal où cette catégorie d'impôt ferait défaut, mais qui assurerait malgré tout la couverture des dépenses communales et qui maintiendrait un incitatif dans le chef des communes en vue de l'implantation d'activités économiques sur leur territoire.

#### Impôt sur le revenu des collectivités

Le présent projet de loi prévoit que le taux d'imposition maximal passe de 30% à 22%, l'ICC n'étant cependant plus déductible de la base imposable de l'IRC.

Il échet d'abord de constater que par le mécanisme de la déductibilité de l'ICC de la base de l'IRC le taux effectif au titre de l'IRC ne correspond pas à 30%, mais à 27,27%.

Dans la situation actuelle, le taux d'imposition effectif des collectivités, comprenant le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, le taux de l'impôt commercial communal et le taux de l'impôt de solidarité, s'établit à 37,45%.

La Chambre des Métiers se réjouit de ce que le taux d'imposition effectif est ramené, à travers la réforme fiscale, de 37,45% à 30,38%.

#### Bonification d'impôt pour investissement (art. 152bis LIR)

La bonification d'impôt pour investissement constitue une mesure particulièrement importante, alors que son bénéfice est logiquement couplé à la réalisation d'investissements dans l'entreprise. D'après la Chambre des Métiers cette forme d'aides à l'investissement est appelé à jouer un rôle plus important à l'avenir, les réformes concernant les aides directes à l'investissement, comme les subventions ou bonifications d'intérêt, risquant d'atténuer progressivement l'attractivité de ces régimes.

Les modifications à apporter aux régimes de la bonification d'impôt pour investissement sont les suivantes:

- réduction de la durée d'amortissement minimale de 4 à 3 années;
- admission, lors de la détermination de l'investissement global, des biens de faible valeur; les biens dont le prix d'acquisition ou de revient ne dépasse pas 35.000 LUF étant actuellement exclus;

- apport d'une solution satisfaisante en cas d'investissements liés à la reprise d'une entreprise existante;
- exclusion de tous les biens usagés quel que soit le pays de leur provenance. Cet alignement s'impose au regard des abus constatés en pratique et destinés à rendre éligibles les mêmes biens à plusieurs reprises. Il convient de remarquer en outre que les investissements réalisés dans le cadre d'un premier établissement ne sont pas touchés par cette modification.

La Chambre des Métiers accueille favorablement les mesures proposées évoquées ci-dessus. Elle regrette toutefois vivement que la réforme fiscale réduise les taux de bonification au motif de „la non-réalisation du partage de l'impact de la bonification d'impôt entre les communes et l'Etat“<sup>1</sup>. Eu égard au fait que les modifications proposées sont neutres d'un point de vue recettes fiscales, les mesures prévoyant l'extension des biens éligibles compensant sur le plan financier celles liées à la réduction des taux de bonification, la Chambre des Métiers exige le maintien des taux de bonification à leur niveau actuel.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers salue particulièrement la mesure tendant à apporter une solution satisfaisante en cas d'investissements liés à la reprise d'une entreprise existante. En effet, la bonification d'impôt est dans l'état actuel des choses systématiquement refusée dans les cas de transmissions d'entreprises, alors que le règlement grand-ducal devant définir les branches économiques éligibles fait défaut. Le projet de réforme fiscale entend remédier à cette insuffisance en conférant à cette bonification une portée plus générale tout en introduisant un seuil des investissements éligibles s'établissant à 250.000 euros. En cas de dépassement de ce seuil, les bases de calcul des bonifications respectives sont à diminuer du montant dépassant ce seuil.

## **2. Eléments fondamentaux d'une politique qualitative en faveur des PME**

### ***2.1. Aménagement du territoire et développement des zones d'activités économiques***

L'hypothèse d'un Luxembourg habité par 700.000 résidents et desservi par plus de 200.000 travailleurs frontaliers devient de plus en plus vraisemblable et indispensable en vue des décisions récentes dans le domaine des pensions de vieillesse. Une telle perspective a nécessairement des implications importantes sur l'aménagement du territoire et notamment l'agencement spatial des différentes fonctions de la vie sociale et économique. Une telle évolution, qui d'ailleurs n'est aucunement irréaliste et explicable par l'évolution structurellement positive de l'économie luxembourgeoise, requiert plus que jamais une planification spatiale intelligente qui tient compte d'une demande accrue en terrains et d'une offre nécessairement limitée. Déjà aujourd'hui la pression sur les terrains engendre des augmentations en flèche des prix des terrains.

Si la raréfaction des terrains constructibles rend les terrains à bâtir pour la construction de logements plus coûteux et aura certainement des répercussions sur le secteur de la construction, la Chambre des Métiers ne voudrait mettre l'accent, dans le présent avis, que sur un seul problème, celui des zones d'activités adaptées aux besoins des entreprises artisanales.

En effet pour un grand nombre d'entreprises artisanales le site d'implantation est déterminant du succès ou de l'échec de leur projet d'entreprise. Un emplacement favorable par rapport au réseau routier et par rapport aux centres d'agglomération est important puisqu'il permet à l'entreprise d'atteindre facilement ses clients et d'optimiser les relations avec ses fournisseurs. Cette thèse reste aussi d'actualité dans le contexte de la „net-économie“ tant prônée par les instances politiques nationales.

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

Les zones d'activités régionales accessibles aux PME artisanales sont généralement gérées par des syndicats communaux et le Ministère de l'Economie. Cet agencement fait intervenir un certain nombre d'intervenants et de décideurs dans la gestion journalière d'une telle zone, en l'occurrence, les instances

<sup>1</sup> Projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects; Commentaire des articles; Ad art. 1er 39°; p. 230.

communales et le Ministère de l'Economie qui complique et alourdit les procédures d'autorisation et de mise à disposition de terrains aux PME artisanales.

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

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

Dans le contexte des logements de service, la Chambre des Métiers est d'avis que normalement un chef d'entreprise qui dispose le plus souvent déjà d'un logement pour sa famille ne peut que difficilement se permettre d'en construire un second, d'autant plus que l'investissement dans son atelier de production engage des moyens financiers importants de la part de l'entrepreneur. Ainsi doit-il vendre son logement initial et emménager avec sa famille dans le logement de service situé dans une zone d'activités, ce qui ne constitue pas une solution optimale du point de vue social et éducatif.

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

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

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

## ***2.2. Economie solidaire – structure de transition vers le marché concurrentiel***

Les partenaires sociaux se sont accordés dans les conclusions du Comité de Coordination Tripartite du 18 avril 1998 qu'„Il existe effectivement dans la société des besoins qui ne sont pas satisfaits actuellement par le marché, soit parce que les clients potentiels ne sont pas solvables, soit parce que les crédits nécessaires au démarrage et au fonctionnement de services, permettant de rencontrer ces besoins, ne sont pas disponibles“.

Un inventaire en a été dressé et a identifié les secteurs suivants:

- l'encadrement des jeunes;
- la garde d'enfants, notamment pour les tranches d'âge concernant les enfants non scolarisés, mais également pour les enfants en âge scolaire, l'encadrement avant et après les heures de classe, les après-midi libres, respectivement pendant les vacances scolaires et des besoins connexes, comme la surveillance des aires de jeux et l'accompagnement dans les transports scolaires;
- les aides et soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées;
- la protection de l'environnement;
- l'exploitation touristique;
- les travaux de remise en état de vieilles bâtisses.

Les mesures décidées comprennent les volets suivants:

- assurance dépendance

- création d'emplois de proximité par des ménages privés
- garde d'enfants
- projets pilotes dans le cadre de structures locales.

#### La finalité de l'économie solidaire

L'économie solidaire a repris les décisions définies par la tripartite en 1998 qui peuvent être regroupées en 3 catégories d'objectifs:

- insertion de demandeurs d'emploi difficilement plaçables sur le premier marché de l'emploi;
- accueil de certaines catégories de personnes (non visées par le premier turet) dans des structures définitives;
- satisfaction des besoins qui ne sont pas satisfaits actuellement par le marché (déficience du marché).

La Chambre des Métiers considère que les trois objectifs décrits ci-dessus doivent être abordés de façon distincte. En effet, les finalités respectives étant fondamentalement différentes, les mesures à adopter le doivent être aussi.

#### Structures de transition vers le marché concurrentiel

Le CES s'est exprimé dans son avis annuel de 2001 comme suit:

„Le CES donne cependant à considérer que l'objectif des mesures est l'insertion des demandeurs d'emploi dans le marché primaire de l'emploi. Il est, dès lors, primordial de dépasser l'analyse purement quantitative des mesures et d'effectuer une analyse qualitative en termes de réussite par rapport à l'objectif initial des mesures. En effet, le CES tient à souligner le caractère transitoire des mesures pour l'emploi qui ne doivent pas se substituer aux emplois du premier marché de l'emploi.“

Il ressort clairement de cet avis que l'objectif de ces initiatives doit être l'insertion des demandeurs d'emploi dans le premier marché de l'emploi.

Plusieurs critères doivent être réunis afin que les mesures soient couronnées de succès:

- la mesure doit avoir un objectif pédagogique (formation, culture du travail);
- le bénéfice de la mesure doit être limité dans le temps;
- l'attrait du marché primaire pour le bénéficiaire doit être garanti;
- une demande suffisante en termes d'emplois doit exister au niveau du marché primaire.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers préconise d'agir à deux niveaux:

- la définition des candidats;
- la définition des marchés.

En ce qui concerne la *définition des candidats*, il y a lieu de préciser la notion de demandeur d'emploi difficilement plaçable. Il pourrait s'agir en l'occurrence d'un demandeur d'emploi qui de par ses déficiences de compétences, sociales ou en raison de son âge n'a pas retrouvé ou trouvé un emploi dans un délai de trois mois. Ce délai pourrait dans le schéma préconisé par l'artisanat être réduit au cas où par exemple plusieurs assignations sont restées infructueuses.

Le contrat proposé par la mesure d'insertion devrait nécessairement être à durée déterminée (max. de 18 mois). En effet, l'on peut estimer qu'un délai de 18 mois devrait suffire pour préparer le candidat à son entrée au marché primaire.

La rémunération touchée par le demandeur d'emploi placé dans le cadre d'une telle mesure ne devrait dépasser respectivement 80% du SSM ou l'indemnité de chômage majorée suivant les dispositions légales en matière de mesures en faveur de l'emploi. Ceci afin de motiver le demandeur d'emploi à accepter un emploi au sein du marché primaire de l'emploi.

En ce qui concerne la *définition des marchés*, il doit être veillé à ce que le maître de l'ouvrage, privé ou public, n'utilise pas les mesures en faveur de l'emploi pour contourner la législation en matière de marchés publics ou pour obtenir des subventions auxquelles il n'aurait normalement pas pu prétendre. La Chambre des Métiers s'oppose dès lors à la fixation d'une quote-part budgétaire dans le cadre des marchés publics.

Afin d'éviter tout problème de subventionnement occulte et d'augmenter la transparence en la matière, la Chambre des Métiers préconise la procédure suivante: Tout projet émanant d'un maître de l'ouvrage public (Etat ou commune) serait à soumettre au Ministre de tutelle (le cas échéant le Ministre du Travail et de l'Emploi ou le Ministre de la Famille) en joignant un devis estimatif sur le coût normal des travaux ainsi qu'une note sur l'objectif pédagogique du projet. Le coût normal des travaux resterait à charge du maître de l'ouvrage public et le Ministre de tutelle pourrait accorder une subvention pour couvrir les frais de formation et d'encadrement supplémentaire.

Afin d'éviter tout conflit avec la législation sur les marchés publics, les seuils maxima prévus par cette législation en matière de marché de gré à gré devraient constituer le seuil maximum pour les marchés accordés dans ce contexte.

En ce qui concerne le financement de ces structures, la Chambre des Métiers souscrit à la proposition de l'approche contractuelle entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et les différentes structures et suggère qu'une composante tenant compte des résultats par rapport à l'objectif initial soit intégrée dans le financement.

#### Structures définitives

La Chambre des Métiers reste toutefois consciente que pour certaines personnes une transition vers le marché premier de l'emploi s'avère difficile voire impossible en raison de déficiences physiques, sociales, intellectuelles etc.

Une définition claire de cette population est cependant de mise.

La Chambre des Métiers s'oppose toutefois catégoriquement à l'institution d'un quota pour ce type de structures dans le cadre du budget des marchés publics. La procédure décrite ci-dessus pour les structures de transition devrait s'appliquer également.

Enfin, la Chambre des Métiers soutient l'idée d'un partenariat constant avec les entreprises du marché concurrentiel.

#### Economie solidaire et défaillance du marché

Le Comité de Coordination Tripartite a identifié un ensemble de secteurs où des besoins non satisfaits ont été répertoriés. Il s'agit avant tout de services non marchands où l'offre au Luxembourg soit pour des raisons de coût soit pour des raisons de solvabilité de la clientèle potentielle est insuffisante.

Il appartient aux instances politiques de définir les services qu'elles entendent offrir aux citoyens et de définir la catégorie des citoyens qui peuvent en bénéficier. Le Comité de Coordination Tripartite a pour sa part défini plusieurs pistes pour ce type de services: la garde d'enfants, la rénovation urbaine, la protection de l'environnement ou les services à domicile.

La Chambre des Métiers estime que la création de ce type de services ne doit pas s'instituer en concurrence à l'économie marchande, mais doit se faire en s'appuyant sur l'économie marchande. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de rappeler que la résorption du chômage se fait avant tout par la création d'emplois en mettant en place de nouveaux services et non en s'érigeant en concurrence face aux entreprises existantes.

En effet, en identifiant ces nouveaux types de services de notre société et en incitant la population cible au moyen d'aides financières d'en tirer avantage, les instances politiques suscitent de nouveaux créneaux dans lesquels les entreprises ne manqueront pas de s'investir.

La Chambre des Métiers plaide ainsi pour un subventionnement au niveau de la demande des services de proximité plutôt que de l'offre.

### ***2.3. Besoins en main-d'oeuvre dans l'artisanat***

Ces dernières années l'emploi dans l'artisanat a enregistré des hausses spectaculaires, hausses qui s'expliquent surtout par l'environnement économique général très dynamique au Luxembourg. Or, beaucoup de chefs d'entreprises artisanales se plaignent d'une pénurie en main-d'oeuvre, le marché du travail national et celui de la Grande Région ayant progressivement atteint leurs limites.

Afin de déterminer la réalité de ce phénomène et d'en analyser, le cas échéant, son ampleur, la Chambre des Métiers a décidé de procéder auprès de ses ressortissants à une enquête sur les besoins en main-d'oeuvre.

Au mois de mars 2001, l'enquête a été adressée aux métiers les plus représentatifs du secteur, soit à quelque 3.000 entreprises artisanales.

719 entreprises ont renvoyé leur formulaire, ces entreprises occupant 18.143 salariés. En ce qui concerne la représentativité de l'échantillon, il faut noter que ces entreprises représentent 17% de l'ensemble des entreprises artisanales, mais 39% de l'emploi salarié total.

278 entreprises sur 719 ayant répondu à l'enquête, soit 39%, déclarent avoir un besoin en main-d'oeuvre. Ces besoins se chiffrent à 1.289 unités, dont 1.055 salariés qualifiés (82%) et 234 salariés non qualifiés (18%). En ce qui concerne les besoins en personnel qualifié, les entreprises déclarent avoir besoin de 934 ouvriers et de 121 personnes affectées au personnel d'encadrement.

Il faut cependant signaler que l'enquête en question sous-estime le besoin en main-d'oeuvre, du fait qu'un certain nombre d'entreprises n'ont pas participé à l'enquête, bien qu'éprouvant un tel besoin. Une simple extrapolation des résultats de l'enquête à l'ensemble de l'artisanat permet de dégager un besoin en main-d'oeuvre de 3.300 personnes. On peut toutefois partir de l'hypothèse que la majorité des entreprises n'ayant pas participé à l'enquête ne connaissent, dans l'état actuel des choses, pas de besoin en main-d'oeuvre. La Chambre des Métiers estime donc qu'il y aurait un besoin global se situant entre 2.000 et 2.500 unités.

Certaines initiatives, lancées depuis mai 2001 par la Fédération des Artisans, permettent de mettre en place des dispositifs qui pourraient à terme apporter des solutions nouvelles aux problèmes qui se posent:

- Participation à la campagne de régularisation des sans-papiers: dans une première phase, malgré les problèmes de langues et de qualification des candidats, environ 67 personnes ont pu être placées dans le secteur de la construction; il semble évident que cette action devra être poursuivie à l'avenir pour présenter des résultats plus substantiels;
- Contacts en vue d'engager une solution européenne: futurs contacts vers d'autres pays d'adhésion à l'UE comme par exemple la Pologne ou la République Tchèque.

La Chambre des Métiers aimerait cependant insister également sur la nécessité d'une réforme administrative et politique du cadre régissant la politique d'immigration au Luxembourg, à savoir le fonctionnement de la Commission d'immigration sous l'égide du Ministère du Travail, les délais d'attribution des permis de travail, les conditions à remplir en vue d'octroyer un permis de travail etc.

## **2.4. Formation et emploi**

La formation en général et la formation professionnelle en particulier constituent des domaines auxquels la Chambre des Métiers attache une attention particulière. En effet, l'artisanat repose sur la notion de qualification dont il tire largement son essence et sa raison d'être.

La formation dans l'artisanat repose sur le triptyque CATP – Brevet de Maîtrise – Création d'entreprise/Formation d'apprentis. Cette formule confère au secteur une identité propre dont il puise une certaine autonomie et une responsabilité certaine pour assurer son développement et sa pérennité.

### *Constat*

Or, la situation plus que précaire au niveau du recrutement pour les professions de l'artisanat en nombre et en qualité risque de menacer sérieusement le développement du secteur.

Pour l'année scolaire 2000-2001 la Chambre des Métiers n'a enregistré que 540 nouveaux contrats d'apprentissage, contre 687 l'année précédente. Dès lors un recul de l'ordre de 21% a été noté entraînant que 216 postes d'apprentissage sont restés vacants.

Depuis une dizaine d'années déjà le nombre de candidats ayant obtenu le CATP s'est stabilisé à un faible niveau à savoir moins de 280 candidats par an alors que pendant la période de 1985 à 1990 le nombre moyen était de 410 candidats. Il s'ensuit que le nombre de candidats qui s'inscrivent à l'examen de maîtrise est en régression du fait qu'il faut être en possession du CATP pour pouvoir s'inscrire à l'examen de maîtrise. En l'an 2000, seuls 135 candidats ont passé avec succès leur brevet de maîtrise,

considéré comme condition préalable à la création ou reprise d'une entreprise artisanale exerçant un métier principal. La problématique relative à la transmission ou reprise d'entreprises va sans aucun doute se manifester comme un des défis majeurs de l'artisanat dans les années à venir. Actuellement on estime que quelque 1.500 entreprises vont être confrontées à cette épreuve existentielle dans les dix années à venir.

Afin de redresser cette situation alarmante, il importe avant tout de rétablir l'appréciation de la valeur de l'apprentissage en tant que mode de formation.

Or, la revalorisation de l'apprentissage se heurte pour le moment aux aspirations des jeunes attirés par les offres professionnelles d'autres secteurs de l'économie qu'ils trouvent plus intéressants et partant s'orientent vers les voies de formation qui visent des études techniques et supérieures avec comme conséquence des résultats scolaires le plus souvent peu probants.

L'orientation scolaire actuelle opérée non pas en fonction des capacités intellectuelles ou manuelles des jeunes mais en fonction des illusions irréalistes des élèves et des aspirations de leurs parents est certainement la cause profonde de la multiplication alarmante des échecs scolaires, de l'augmentation de l'âge moyen des élèves, de la démotivation et de la résignation de bon nombre de jeunes.

Il s'ensuit que beaucoup trop de jeunes quittent l'école prématurément sans aucune qualification reconnue avec comme corollaire le chômage et l'exclusion sociale.

#### *Propositions*

- Considérant qu'on constate de plus en plus une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée dans un nombre croissant de professions artisanales qui toutefois peuvent se défendre tant bien que mal par l'importation d'une main-d'oeuvre non résidente munie d'une qualification solide et faisant preuve d'une grande motivation au travail;
- Considérant qu'il importe de promouvoir la culture d'apprentissage professionnelle et partant de mettre davantage en évidence, auprès des élèves et des enseignants la finalité essentielle de la formation professionnelle menant au CATP en tant que première étape du modèle artisanal en matière de formation et de carrière professionnelle à savoir: CATP – brevet de maîtrise – indépendance professionnelle;
- Considérant que l'ouverture en vue de l'accès aux études d'ingénieur industriel à l'Institut Supérieur des Technologies (IST) des détenteurs d'un brevet de maîtrise contribuera sûrement à revaloriser davantage l'image de marque des métiers manuels;
- Considérant que la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 a mis en exergue le message politique que l'enseignement secondaire technique a pour première mission de fournir à notre économie les artisans qualifiés et les agents techniques et commerciaux dont elle a besoin;
- Considérant que le Gouvernement, dans l'accord de coalition d'août 1999 se propose de procéder à une réforme de l'apprentissage par une révision de la législation de 1945 sur l'apprentissage.

La Chambre des Métiers demande avec insistance de mettre en oeuvre une orientation scolaire plus réaliste tenant compte des capacités réelles des élèves et axée en premier lieu sur l'acquisition d'une formation professionnelle de base (CATP) tout en étant ouverte aux autres voies de formation. Partant du principe que l'orientation scolaire et l'orientation professionnelle doivent aider prioritairement le jeune à faire son choix professionnel qui convient le mieux à ses aptitudes et expectatives, le modèle d'orientation suivant est préconisé:

- La mise en oeuvre dès la classe de 7e d'une éducation de choix par le biais d'un tutorat, un instrument d'orientation travaillant en lien étroit avec le monde professionnel et les parents en vue d'aider l'élève à faire son choix à la suite d'un processus à long terme tenant compte de ses capacités intellectuelles et/ou manuelles, pour éviter à tous les niveaux des échecs scolaires, les redoublements etc.
- Pour que tous les élèves des classes du cycle inférieur puissent profiter de cette approche éducative de l'orientation, une plage réservée à l'orientation et l'information scolaire et professionnel dans l'horaire hebdomadaire de ces classes est indispensable. Une information exhaustive sur les multiples activités professionnelles devrait être prépondérante. Les relations entre le monde scolaire et le monde professionnel sont à intensifier notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre de visites réciproques.

D'autres mesures devront accompagner cette nouvelle approche:

- Revoir les méthodes d'enseignement et les contenus ainsi que le système d'évaluation et de promotion des élèves afin d'éviter que ce soient uniquement les élèves en situation d'échec qui sont orientés vers l'apprentissage.
- Organiser une formation continue à l'intention de toutes les personnes intervenant dans l'orientation des élèves dans les lycées techniques y compris des visites d'entreprises pour mieux les informer sur les réalités et les spécificités des entreprises.
- Introduire dans le stage pédagogique des futurs enseignants un module de formation y compris des visites, des stages ou des séjours dans les entreprises des différents secteurs afin de les confronter avec la réalité de l'entreprise, ses processus de production et d'organisation, son fonctionnement social, les conditions de travail etc., en vue de mieux faire connaître les milieux professionnels auxquels sont préparés leurs élèves.
- Mettre en oeuvre une collaboration systématique entre les services de psychologie et l'orientation scolaire (SPOS) qui dépend du MENFPS et le service d'orientation professionnelle de l'ADEM qui est du ressort du Ministère du Travail et de l'Emploi.

Une orientation telle que décrite ci-dessus permettrait à un grand nombre d'élèves de l'EST de terminer leurs études à un âge raisonnable et munis au moins d'une qualification certifiée. Des centaines de jeunes pourraient ainsi être protégés du risque de se trouver dans la situation d'un demandeur d'emploi.

### *Innovations*

Les propositions et revendications faites par la Chambre des Métiers à divers endroits et diverses occasions en vue de redresser la situation précaire au niveau du recrutement de la formation initiale et de l'apprentissage sont déjà légion.

Or, l'ensemble de ces propositions d'ordre opérationnel et pédagogique resteront cependant sans effet, si elles ne sont pas accompagnées par la mise en place d'un cadre structurel approprié.

A ce sujet la Chambre des Métiers se permet d'avancer plusieurs idées:

- Repenser le statut organisationnel et financier des établissements scolaires (statut public ou privé).
- Modifier profondément la planification des infrastructures scolaires d'après le modèle suivant:
  - définition des besoins,
  - choix du directeur en fonction de ces besoins,
  - élaboration d'un projet pédagogique,
  - planification de l'infrastructure scolaire en fonction du plan pédagogique,
  - mise en oeuvre de la construction du bâtiment scolaire.

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement se propose de construire dans un bref avenir 6 nouveaux lycées. Toutefois elle met en garde contre une planification isolée. Au contraire elle invite le Gouvernement à profiter de l'occasion pour élaborer un concept global concernant la planification des futures infrastructures scolaires en y intégrant les bâtiments scolaires existants.

Ce concept devrait inclure impérativement la construction d'internats. En effet beaucoup de projets sont irréalisables faute d'internats, alors que dans les bâtiments scolaires existants la réalisation d'internats n'est pas possible vu le manque de place.

Les nouvelles constructions ne sauraient se situer en marge d'un futur plan sectoriel que le Gouvernement se propose à l'avenir respectivement d'un plan général d'aménagement du territoire.

Ce constat est d'autant plus vrai que le Luxembourg s'est engagé irréversiblement dans une perspective d'un développement démographique visant les 700.000 habitants, nécessaires entre autres à garantir une croissance économique forte et à financer le paquet des mesures arrêtées, contre l'avis du patronat luxembourgeois, par la „table ronde sur les pensions“.

Dans le souci de garantir la nécessaire cohérence en matière d'offre à la fois scolaire (voies de formation) et parascolaire (structures d'accueil, structures d'hébergement-internat, structures d'encadrement), la Chambre des Métiers insiste à ce que tout nouveau projet de construction d'un lycée

s'intègre dans un plan sectoriel qui doit comprendre impérativement l'ensemble des 22 lycées publics existants et les six lycées publics projetés (sans oublier les divers lycées privés) et ceci dans un „Plan Scolaire“ à l'instar du plan hospitalier.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre des Métiers propose la nomination d'un „Monsieur Lycée“ dont la mission serait de coordonner dans le cadre du „Plan Scolaire“ l'ensemble de l'offre scolaire et parascolaire, sans pour autant empiéter sur les compétences et prérogatives des directeurs des différents lycées et sans mettre en question le principe d'autonomie des lycées.

#### *Soutien et développement de la formation continue*

La Chambre des Métiers a salué l'initiative du Gouvernement d'apporter des modifications au texte de loi du 22 juin 1999 ayant pour objet entre autres le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

Les portes pour une adaptation du texte de loi initial étant donc largement ouvertes, la Chambre des Métiers regrette d'autant plus vivement qu'aucune consultation préalable avec les milieux des entreprises n'ait été engagée et que l'occasion d'un remaniement plus substantiel prenant en compte l'ensemble des expériences de l'ensemble des acteurs ne soit saisie.

Ainsi, bon nombre de problèmes et d'obstacles identifiés par les entreprises (approche sectorielle, valeur de l'agrément ministériel, marge de manoeuvre, délais, temps de travail, TVA, rapport final, décompte financier, statistiques, ...) et qui grèvent lourdement l'efficacité du dispositif légal risquent quant à eux de rester sans solution.

#### **2.5. Suivi du Plan d'action en faveur des PME**

La Chambre des Métiers salue qu'en date du 2 février 2001, le Conseil de Gouvernement ait adopté l'actualisation du plan d'action en faveur des PME, à l'élaboration duquel les organisations représentatives des PME, parmi lesquelles la Chambre des Métiers et la Fédération des Artisans, ont étroitement collaboré.

Il s'agit d'un instrument important dans la mesure où il fixe les objectifs de la politique en faveur des PME au Luxembourg, précise des champs d'actions futurs en fonction des problèmes rencontrés sur le terrain, esquisse des initiatives pouvant apporter des solutions au niveau politique, légal et administratif, tout en précisant les étapes à envisager à court, moyen et long terme. La Chambre des Métiers est d'avis que l'actualisation du plan d'action en faveur des PME donnera la possibilité à l'avenir également de mener un large débat sur les priorités de la politique en faveur des PME au Luxembourg, de guider les administrations en contact avec les entreprises et d'associer les organisations professionnelles encadrant les différents secteurs.

Après l'adoption du plan actualisé, la Chambre des Métiers considère que le Ministère des Classes Moyennes devrait aller de l'avant et mettre en oeuvre l'ensemble des dispositions du plan.

Si certaines mesures sont en voie d'être adoptées, comme par exemple la réforme fiscale, essentielle pour permettre aux PME de s'adapter et de survivre dans un monde économique en mutation économique et concurrentielle, d'autres mesures tardent à être mises en route.

Au courant de l'année 2001, la Chambre des Métiers a pris l'initiative de transmettre au Ministère des Classes Moyennes des propositions constructives en vue de faire avancer certains dossiers importants pour le développement futur et le renforcement structurel de l'artisanat; il s'agit en l'occurrence des initiatives suivantes:

*Propositions formulées par la Chambre des Métiers en vue de la réalisation  
de certains axes du Plan d'action en faveur des PME*

<i>Axe resp. action concernés du Plan d'action PME</i>	<i>Dossiers présentés par la Chambre des Métiers</i>
Adaptation du droit d'établissement à l'évolution technologique	Propositions de réforme en matière de droit d'établissement relatif à l'artisanat
Simplifier les formalités et alléger les charges administratives	Schéma d'organisation et de gestion d'un réseau de Centres de Formalités PME par le recours aux nouvelles technologies de l'information
Renforcer la lutte contre le dumping social	Propositions faites par la Chambre des Métiers dans le cadre de l'avis rendu sur le projet de loi visant à transposer la directive „détachement“ au Luxembourg
Eliminer les entraves rencontrées par les entreprises luxembourgeoises à l'étranger	Suivi en continu des initiatives étrangères; actions à mener au niveau des entraves dues au système allemand des congés payés (dossier ULAK)
Renforcer le soutien financier en faveur des entreprises	Propositions de réforme du cadre légal Propositions visant à introduire un nouveau schéma de „prêts de fonds propres“ auprès de la SNCI
Mesure en matière d'implantation des PME	Propositions visant à implanter des PME de l'artisanat dans les friches industrielles dans le sud du pays

Au-delà du suivi et de la mise en oeuvre des mesures détaillées du plan actualisé, la Chambre des Métiers réitère son souhait de voir le Gouvernement instaurer une politique volontariste d'amélioration de l'environnement légal et administratif des PME.

Dans les chapitres suivants la Chambre des Métiers rappelle les points essentiels des propositions formulées en rapport avec les dossiers suivants: la mise en place d'un réseau de Centres de Formalités PME, la réforme du cadre légal visant à garantir une concurrence saine et loyale ainsi que l'instauration d'un nouvel instrument de „prêts de fonds propres“ à destination des jeunes créateurs d'entreprise.

*Mise en place d'un réseau de Centre de Formalités PME*

Consciente de la nécessité de mettre en place une politique de simplification des formalités surtout en rapport avec l'activité de création d'entreprise, le Ministère des Classes Moyennes a à plusieurs reprises souligné l'importance de mesures concrètes dans ce domaine.

Ainsi l'Accord de coalition d'août 1999 proposait-il que le „Gouvernement installera un centre de formalités (guichet unique) auprès du Ministère des Classes Moyennes, ayant la mission de recueillir les pièces nécessaires dans le cadre d'une création d'entreprise, d'une reprise d'entreprise, d'un changement de statut, de gérant ou d'adresse de l'entreprise pour les transmettre aux administrations concernées. L'objectif est de centraliser et de regrouper en un seul lieu les différentes procédures administratives et de permettre aux entreprises de trouver un seul interlocuteur et d'éviter le passage par plusieurs administrations“.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue le fait qu'un Centre de Formalités PME va être prochainement installé auprès du Ministère des Classes Moyennes, à l'instar des Centres de Formalités PME fonctionnant avec succès depuis mars 1999 auprès de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce.

Les missions des Centres de Formalités PME visent à guider le futur chef d'entreprise voire à réaliser, au nom de l'entreprise concernée, toutes les procédures et formalités administratives à base d'une création respectivement d'une reprise d'entreprise et à fournir une large gamme de services de conseil dans différents domaines.

Au-delà de l'établissement d'un troisième Centre de Formalités PME auprès du Ministère, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudra réfléchir plus particulièrement dans le cadre du plan d'action en faveur des PME sur une institutionnalisation de ce dispositif, important en termes de simplification et de réduction de charges administratives.

A part l'attribution d'une base légale aux Centres de Formalités PME des deux chambres professionnelles, qui fait actuellement défaut, et qui institutionnaliserait leurs liens avec les différentes administrations concernées par les procédures en cas de création d'entreprises, la Chambre des Métiers a la ferme conviction que le concept de Centres de Formalités PME devra faire l'objet de réflexions beaucoup plus générales que ce n'est le cas actuellement.

Dès lors, la Chambre des Métiers propose au Ministère des Classes Moyennes de mettre en oeuvre à court terme un concept nouveau de „Centre de Formalités PME“, conformément au plan d'action en faveur des PME, tout en préparant la voie vers la mise en place à plus long terme, notamment dans le cadre de la réforme administrative, d'un „système intégré de Centre de Formalités pour les entreprises“.

Le Centre de Formalités PME de la Chambre des Métiers dans sa forme actuelle est indéniablement un succès et son fonctionnement permet de rendre de nombreux services de qualité aux créateurs ou repreneurs d'entreprises.

Force est cependant de constater que le concept dans son état actuel présente des limites:

- Il n'existe aucun texte de loi déterminant les attributions des Centres de Formalités PME et ses liens avec les différents organismes et administrations concernés en cas de création d'entreprise. Les Centres de Formalités PME auprès de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce effectuent cette mission chacun à sa façon.
- Un certain nombre de formalités administratives de premier ordre, pourtant importantes dans le processus de création d'entreprises (par exemple l'immatriculation au RCS), ne peuvent au stade actuel des choses être réalisées par les Centres de Formalités PME.
- Par ailleurs il existe une démultiplication des déclarations à remplir.
- L'échange d'informations entre les Centres de Formalités PME et les différentes administrations se base uniquement sur des procédures ayant recours à des formulaires „papier“ ; le fonctionnement du Centre de Formalités PME ne tient dès lors pas compte des opportunités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC).
- En général, la coordination du Centre de Formalités PME avec les différentes administrations compétentes, et plus particulièrement celle qui touche à l'échange d'informations sur les entreprises, est susceptible d'amélioration.

Face à ces points critiques, la Chambre des Métiers aimerait proposer au Ministère des Classes Moyennes les éléments suivants (il importe de noter que les procédures relevées devraient concerner les entreprises nouvellement créées tombant sous le champ d'application de la loi de 1988 concernant le droit d'établissement):

1. Institution d'un réseau informatisé de trois „Centres de Formalités PME“ distincts: auprès de la Chambre des Métiers (artisanat), auprès de la Chambre de Commerce (commerce, horesca, services etc.) ainsi qu'auprès du Ministère des Classes Moyennes;
2. Informatisation des procédures de demandes d'autorisation d'établissement, tout en y rattachant un „système de clignotants“, indiquant si le dossier est clôturé par une instance administrative ou non;
3. Liens informatiques vers les administrations suivantes: l'Administration de l'Enregistrement, l'Administration des Contributions Directes, le Tribunal de Commerce, le Centre Commun de la Sécurité Sociale et le Statec;
4. Interconnexion entre Centres de Formalités PME et administrations impliquées sur la base d'une clé publique, comme par exemple le numéro matricule national.

La mise en place d'un tel réseau de trois „Centres de Formalités PME“ par le recours aux NTIC pourrait éventuellement faire l'objet d'un projet eLuxembourg à réaliser en 2002.

*Réforme du cadre légal visant à garantir une concurrence saine et loyale*

Une politique de la concurrence saine est considérée comme étant un axe de première importance en raison des effets néfastes engendrés par la concurrence déloyale sous toutes ses formes pour les entreprises en particulier et l'économie en général.

Dans le contexte du nombre croissant de faillites, la Chambre des Métiers est d'avis, que parallèlement à la réforme du cadre légal relatif à la faillite, une attention toute particulière doit être donnée à la prévention des faillites.

Force est de constater que contrairement aux grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises ne profitent pas du mécanisme de la gestion contrôlée telle qu'elle existe actuellement.

Or, ce mécanisme peut, s'il est utilisé à temps, sauver des entreprises en difficultés économiques et financières. Il faudra dès lors prendre soin de mettre sur pied, dans le cadre de la réforme de la gestion contrôlée, un mécanisme adapté non seulement à la réorganisation des grandes entreprises, mais également à celle des PME.

A côté d'une lutte continue contre le dumping social, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudra enfin s'attaquer à la modernisation de la loi du 3 août 1977 sur le travail clandestin.

*Mise en place d'un instrument de „Prêts de fonds propres“*

La Chambre des Métiers plaide à ce que l'accès au crédit soit facilité pour les jeunes créateurs d'entreprises disposant de compétences personnelles ainsi que de qualifications et d'expériences professionnelles adéquates pour se lancer dans une activité indépendante.

Ici la Chambre des Métiers réitère sa demande à l'adresse des autorités compétentes de créer un nouvel instrument au sein de la SNCI, à savoir le „prêt de fonds propres“. Ce prêt de fonds propres devrait être accordé au créateur ou au repreneur d'entreprise sans que celui-ci doive fournir une quelconque garantie ou sûreté réelle (crédit à long terme couvrant une partie des besoins de financement des investissements de création remboursable à plus long terme et présentant un moratoire de remboursement de quelques années au début de la période). L'objectif de l'instrument serait de favoriser en général la création d'entreprises viables engendrant des créations d'emplois et renforçant ainsi durablement la présence d'un ensemble suffisant d'entreprises artisanales luxembourgeoises au Grand-Duché de Luxembourg (par opposition à bon nombre d'entreprises étrangères s'implantant au Luxembourg à partir d'expériences professionnelles acquises à l'étranger).

A titre explicatif il importe de rappeler que la finalité première d'un „prêt de fonds propres“, serait, de l'avis de l'artisanat de renforcer les fonds propres sous la forme de „quasi-fonds propres“ que le créateur ou repreneur d'entreprise pourrait faire valoir par rapport à des institutions tierces (p.ex. les banques) en vue de contracter des prêts supplémentaires.

La Chambre des Métiers est d'avis que le nouvel instrument à mettre en place devrait comme investissements éligibles aussi bien les investissements corporels qu'incorporels, en tenant compte, par référence au modèle allemand du „Eigenkapitalhilfeprogramm“, des investissements en vue de la constitution de stocks et d'encours, le préfinancement des créances-clients ainsi que le fonds de commerce, les brevets, licences etc. et autres frais de premier établissement, tels les frais de constitution d'un business plan.

Il importe par ailleurs que les autorités compétentes adoptent une approche flexible en rapport avec la condition relative aux capitaux propres qui trouve également une application nuancée dans le modèle allemand du „Eigenkapitalhilfeprogramm“: „Außerdem *sollte* der Antragsteller in der Regel mindestens 15 Prozent der gesamten Investitionen aus eigener Tasche beisteuern können.“ Il est essentiel qu'un montant inférieur de capitaux propres puisse être pris en compte par la SNCI dans l'évaluation du dossier de demande surtout du créateur d'entreprise et par conséquent de l'application des critères de sélectivité stricte (qualification, viabilité, business plan etc.).

Le schéma de „prêt de fonds propres“ devant renforcer les fonds propres de l'entreprise à long terme, il est impérieux que le remboursement se fasse sur une période relativement longue. En pareil cas il semble logique de prévoir au moins la durée maximale appliquée pour le crédit d'équipement qui est de 14 ans.

D'autre part il importe de donner la possibilité au créateur/repreneur de s'établir durablement sur le marché, de consolider sa situation financière surtout pendant les premières années de l'existence de

l'entreprise et de minimiser ainsi le risque de faillite pendant les 3 à 5 années considérées comme critiques au vu des charges financières lourdes qui pèsent sur l'entreprise concernée. Etant donné que le projet d'entreprise bénéficiant du schéma „prêt de fonds propres“ tout comme les perspectives économiques y relatives ont été évalués suivant des critères de sélectivité stricte, il semble également logique d'étendre la période de grâce (moratoire) pour le remboursement du capital à 4 ans.

Les deux remarques précédentes (durée fixée à 14 ans et possibilité de moratoire de 4 ans au moins) s'avèrent nécessaires en vue de donner une chance réelle au créateur/repreneur de pouvoir faire valoir les quasi-fonds propres par rapport aux banques; ainsi les fonds propres prêtés par la SNCI sous des conditions exceptionnelles et „avantageuses“ pourraient remplir leur objectif primaire à savoir le „renforcement à long terme des capitaux de l'entreprise“.

\*

### **REMARQUE FINALE**

Ayant réalisé, dans le présent avis, l'analyse du projet de budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2002 en commentant dans une première partie les priorités de la politique budgétaire du Gouvernement et en mettant en évidence dans une deuxième partie les éléments fondamentaux d'une politique qualitative en faveur des PME, la Chambre des Métiers fait appel aux autorités à ce que ses propositions soient prises en compte lors des débats parlementaires et lors des discussions sur les amendements budgétaires.

