

N° 7500⁸**N° 7501⁵****CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2020 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;**
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;**
- 5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embau-chage de chômeurs ;**
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
 - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
 - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
 - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 8° la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée ;**
- 9° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'ac-cise et les taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traite-ments et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administra-tion de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**

PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2019-2023

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(15.11.2019)

PROJET DE BUDGET 2020 :
PEU DE REPONSES – BEAUCOUP DE QUESTIONS

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Résumé structuré	3
1 ^e partie : Finances publiques : un scénario qui se veut positif	7
1. Chiffres-clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2020	7
2. Situation plutôt favorable des finances publiques en 2019, quid de 2020 ?	8
2.1. Des finances publiques dopées par l'impôt des sociétés	8
3. L'évolution sur la période 2020-2023 : vers une amélioration progressive du solde de l'administration centrale ?	11
3.1. Ralentissement des recettes en 2020 et trajectoire optimiste au-delà	11
3.2. Des dépenses de l'administration centrale augmentant plus vite que le PIB	14
3.3. Commentaires concernant quelques accents du projet de budget 2020	18
3.4. Administration centrale : déficit de 640 millions d'euros prévu en 2020 et amélioration au cours de la période 2021-2023	20
3.5. Sécurité sociale : Mieux vaut prévenir que guérir	21
3.6. Evolution prévisible de la dette	22
3.7. Transformation du « Fonds de crise » en « Fonds de rééquilibrage budgétaire »	22
2e partie : Orientations stratégiques : en attente de réponses claires sur des défis majeurs	23
4. Logement	23
4.1. Etat des lieux : des tensions croissantes sur le marché du logement	23
4.2. Propositions de la Chambre des Métiers	25
5. Sites d'implantation	27
5.1. Etat des lieux : des tensions croissantes sur le marché du logement	27
5.2. Propositions de la Chambre des Métiers	29
6. Le besoin en main-d'œuvre	29
6.1. Etat des lieux : Besoin global en main-d'œuvre de l'Artisanat estimé à 9.400 salariés	29
6.2. Propositions de la Chambre des Métiers	31

7. Les défis de la transition énergétique	35
7.1. Contexte	35
7.2. Les instruments d'aides spécifiques pour les entreprises	36
7.3. Les instruments d'aides spécifiques pour les citoyens	37
7.4. L'instrument d'aide promouvant la mobilité électrique	39
7.5. L'instrument d'aide promouvant la production d'électricité basée sur les sources d'énergies renouvelables	40
7.6. Le fonds « climat et énergie »	41
7.7. Les conséquences de l'électrification de la filière énergétique	43
8. Conclusion : plaider en faveur d'une stratégie intégrée	43

*

RESUME STRUCTURE

Détérioration (apparente) des finances publiques en 2020

Après un excédent de 263 millions d'euros au niveau de l'administration centrale en 2018 et un déficit de « seulement » 83 millions d'euros en 2019, le présent projet de budget prévoit un solde négatif de 640 millions d'euros. Cette dégradation résulte d'une hausse des dépenses (+7%) plus dynamique que celle des recettes (+4%).

Se pose toutefois la question de la fiabilité de ces prévisions. En effet, en analysant les exercices 2018 et 2019 et en comparant à chaque fois les soldes prévus lors du dépôt du projet de budget aux soldes réalisés, la Chambre des Métiers constate des écarts très importants : plus de 1.100 millions d'euros en 2018, environ 600 millions d'euros en 2019.

Or, cette embellie repose sur plusieurs éléments dont certains ne présentent pas un caractère récurrent.

Le principal facteur responsable de l'amélioration de la trajectoire est l'importante sous-estimation de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), une évolution qui semble être essentiellement due à l'introduction de l'imposition automatique des entreprises. Ainsi, les plus-values dégagées au titre des exercices 2018 et 2019 se chiffrent à respectivement 588 et 550 millions d'euros.

Il semble également clair que la situation conjoncturelle favorable ait contribué à une évolution positive des recettes fiscales en général.

Autre élément explicatif de l'écart entre prévisions et données budgétaires réelles : en 2018 l'investissement public effectivement réalisé est inférieur au volume qui avait été prévu, ce qui conduit à une économie de 192 millions d'euros.

Budget pluriannuel : des comptes généraux à la fin meilleurs que les prévisions ?

Plusieurs facteurs laissent, selon la Chambre des Métiers, augurer un développement moins favorable des finances publiques à l'avenir.

L'effet de l'imposition automatique de l'IRC est en train de s'estomper comme le montrent les analyses du STATEC. En d'autres termes, les recettes devraient atteindre leur « rythme de croisière ». Le projet de budget de l'Etat semble en tenir compte, alors que les recettes prévues diminueraient de 13,5% entre 2019 et 2020.

En ayant introduit l'imposition automatique, l'Etat se prive cependant, d'après la Chambre des Métiers, de l'instrument des « arriérés » d'impôts qui par le passé a permis de lisser en quelque sorte ces recettes fiscales. Selon son analyse, il en découlera une volatilité encore plus importante du produit de cet impôt due aux aléas conjoncturels.

Par ailleurs, il faut se demander si le ralentissement économique au niveau international n'impactera pas davantage l'économie nationale, et par ricochet les recettes fiscales émanant tant des entreprises que des ménages.

En dernier lieu, la Chambre des Métiers voudrait citer le « coût » de certaines décisions politiques à venir, notamment les implications budgétaires du plan national intégré pour l'énergie et le climat (PNEC) et celles de la réforme fiscale au niveau des personnes physiques.

Amélioration progressive de la situation sur la période 2020-2023 ?

Selon les prévisions reprises par le projet de budget de l'Etat sous avis, le solde de l'administration centrale s'améliorerait progressivement pour atteindre un excédent de 158 millions d'euros en 2023.

Toutefois, d'après la Chambre des Métiers, cette trajectoire suscite quelques interrogations.

Du côté des recettes, elle souligne l'évolution, à son avis, optimiste de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS). En effet, ce dernier connaîtrait des taux de croissance supérieurs à sa moyenne de long terme (1995-2018). Qui plus est, les prévisions font parallèlement état d'une perte de dynamisme à la fois au niveau de la création d'emplois et de l'évolution des salaires moyens, alors que ces éléments sont les principaux « drivers » de l'ITS. Un autre point d'interrogation consiste dans l'impact de la réforme fiscale.

Sur le plan des dépenses, la Chambre des Métiers constate un freinage des dépenses sur la période 2021-2023 comparé à la période 2018-2020. Or, elle regrette l'absence d'explications sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, surtout sur la toile de fond de certains défis – notamment en ce qui concerne la politique du logement et du climat – qui risquent de mobiliser des ressources budgétaires conséquentes.

Un projet de budget de l'Etat économe au niveau des accents politiques

La Chambre des Métiers prend acte de ce qu'en matière d'éducation et de formation, il y ait une « consolidation à un très haut niveau des acquis ». En effet, elle doit concéder que tout un ensemble de réformes a été réalisé au cours des dernières années. Elle se réjouit tout particulièrement du soutien durable apporté par le Ministère de l'Education à la réforme du brevet de maîtrise.

Au niveau de la digitalisation de l'économie, la Chambre des Métiers salue les efforts du Gouvernement pour soutenir le processus de digitalisation, notamment celui de l'Artisanat. Le service e-Handwerk constitue un outil puissant pour sensibiliser et guider les entreprises artisanales dans leurs démarches dans ce domaine-clé.

En ce qui concerne la fiscalité, la réforme fiscale annoncée par le Gouvernement, entre autres, en vue d'introduire le barème d'imposition unique demeure une grande inconnue. Ce projet risque de donner lieu à un déchet fiscal très notable.

Sur le plan du logement, la Chambre des Métiers constate une hausse marginale des dépenses en capital (+1,8%), difficilement conciliable avec le statut de priorité de premier ordre que devrait revêtir ce domaine politique.

Concernant le volet de la protection du climat, la Chambre des Métiers regrette que le contenu du PNEC ne soit pas connu à ce jour. Or, il est très probable que les mesures y prévues auront un impact significatif sur les finances publiques.

En matière de transport, la Chambre des Métiers approuve le niveau élevé des investissements publics, notamment ceux financés par le fonds du rail et le fonds des routes, de même que les moyens mis à disposition pour la construction du tramway. Or, ces investissements ne constituent, au regard de la situation actuelle et de l'anticipation des besoins futurs, guère un « luxe », mais une nécessité absolue. Une mobilité insuffisante représente un des facteurs risquant d'entraver le développement économique, à côté des autres défis que sont le logement, le manque de main-d'œuvre et la pénurie de sites d'implantation.

Dans l'attente d'une réponse politique par rapport aux grands défis

En analysant le projet de budget pluriannuel 2020-2023, la Chambre des Métiers regrette qu'elle ne trouve pas (encore) de réponses aux grands « chantiers » politiques des années à venir.

En matière de climat et d'énergie, le Luxembourg est confronté à des objectifs très ambitieux à l'horizon 2030, sans que les moyens pour y parvenir, et à déterminer dans le cadre du PNEC, soient connus à l'heure actuelle. Quelles mesures seront préconisées ? Quel sera leur impact sur le budget de l'Etat, notamment les droits d'accises sur les produits pétroliers ? La légère hausse de la « part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise » prévue pourra-t-elle être maintenue ?

Pareil sur le plan de la réforme fiscale où beaucoup de questions restent sans réponse. Comment financer l'introduction du barème d'imposition unique pour les personnes physiques ? Quelles seront les mesures fiscales retenues en matière de politique de protection de l'environnement et de politique du logement ? Quel sera l'impact de la réforme fiscale sur les finances publiques ? La hausse importante prévue au niveau des recettes au titre de l'impôt sur les traitements et salaires entre 2019-2023 sera-t-elle encore réaliste ?

Par ailleurs, la Chambre des Métiers aurait souhaité des réponses adéquates aux défis suivants : le logement, les besoins en d'main-d'œuvre, la pénurie de sites d'implantation (zones d'activités économiques) et enfin la transition énergétique, tant du point de vue des entreprises que des citoyens.

Grand défi n° 1 : logement

La hausse prononcée et continue des prix aggrave l'accès à un logement abordable pour une part croissante de la population. Une des principales causes de ce phénomène réside dans un stock peu élevé de logements sociaux / à coût modéré en comparaison internationale.

Pour améliorer l'offre de logements, la Chambre des Métiers propose, entre autres, une densification accrue du bâti – qui relève de la responsabilité des responsables politiques -, une implication plus importante des communes (p. ex. via le Pacte logement 2.0), la mobilisation de terrains à bâtir (notamment via les « Baulandverträge ») et la simplification des procédures administratives afin d'améliorer la réactivité de l'offre.

Grand défi n° 2 : besoins en d'main-d'œuvre

Dans le cadre d'une récente enquête, la Chambre des Métiers a estimé le besoin en main-d'œuvre de l'Artisanat à 9.400 salariés. Les raisons de ce dernier sont multiples : nouveaux profils recherchés, départs à la retraite, développement du marché, etc.

Pour apporter à ce défi une solution adéquate, la Chambre des Métiers a présenté des propositions par rapport aux différents « réservoirs de ressources humaines », à savoir : les frontaliers, les salariés qualifiés immigrants, les jeunes, les salariés âgés, les salariés féminins et les demandeurs d'emploi.

En ce qui concerne les frontaliers, il s'agit par exemple de maintenir l'attractivité au niveau de la fiscalité – sécurité sociale et d'améliorer la mobilité. Afin d'attirer des travailleurs de pays tiers, il conviendrait de moderniser les procédures d'immigration et de créer un package de mesures d'accueil « immigration » pour régler, entre autres, le volet du logement de ces personnes.

Grand défi n° 3 : sites d'implantation (zones d'activités économiques)

La Chambre des Métiers doit constater un grave déséquilibre entre l'offre et la demande de sites d'implantation dans les zones d'activités économiques (ZAE). Ainsi, les seuls besoins de l'Artisanat sont estimés se situer entre 80 et 100 hectares, alors que la disponibilité de terrains dans les ZAE régionales, où entre autres les entreprises artisanales sont susceptibles de s'implanter, s'élève à 10 hectares.

Pour réagir face à cette pénurie, entravant à terme le développement du secteur, la Chambre des Métiers propose par exemple de réaliser un plan d'action spécifique de ZAE (communales et régionales) réservées prioritairement à l'Artisanat. Par ailleurs, une réglementation plus claire et transparente

en matière de gestion des ZAE régionales pourrait détendre la situation actuelle, en prévoyant notamment des parcelles modulables en fonction des besoins des entreprises ou la possibilité de la sous-location, si l'immeuble / le hall à ériger dépasse dans un premier stade les besoins propres.

Grand défi n° 4 : transition énergétique

Le Luxembourg devra atteindre des objectifs très ambitieux en 2030. Ainsi, en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, il devra réduire celles-ci de 50% à 55% par rapport à 2005. La quote-part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale quant à elle devra se situer dans une fourchette de 23% à 25%.

Afin de remplir ces objectifs, la Chambre des Métiers propose au niveau des entreprises une promotion accrue du régime d'aide à la protection de l'environnement (surtout en matière d'efficacité énergétique) et l'activation du « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique » en vue de stimuler la rénovation des bâtiments. Par ailleurs, elle suggère la mise en place d'un Pacte climat pour les PME accompagné d'un régime d'aide spécifique.

Au niveau des citoyens, elle constate que les prêts climatiques à taux zéro et à taux réduit sont actuellement peu efficaces, de sorte qu'il y a lieu de les réformer. En outre, le plafond concernant l'application du taux de TVA de 3% devrait être revu à la hausse pour stimuler les rénovations.

Si la Chambre des Métiers soutient l'électromobilité, elle est d'avis que le Gouvernement devrait rester ouvert par rapport à d'autres technologies alternatives. Pour booster ce secteur, elle propose de subventionner l'installation de bornes auprès des employeurs, ce qui devrait déboucher sur une situation « win-win » pour les employeurs, salariés, opérateurs de réseaux électriques et l'Etat.

En vue de développer l'énergie photovoltaïque, il est suggéré de créer de nouveaux instruments ciblés sur les PME, en subventionnant notamment les batteries de stockage, afin de stimuler l'autoconsommation.

Le financement des mesures préconisées ci-avant pourrait en partie s'opérer à travers le fonds « climat et énergie », celui-ci ayant accumulé au fil du temps des avoirs importants.

Avant d'introduire une taxe CO₂, la Chambre des Métiers est d'avis que l'Etat devrait proposer aux citoyens des alternatives de qualité et à coûts abordables

L'électrification accrue conduit inévitablement à une augmentation du nombre et de la complexité des installations électriques dans les immeubles. Pour des raisons de qualité et de sécurité, il est suggéré d'introduire une réception et un contrôle périodique de ces installations. Une certification officielle à créer pourrait assurer la meilleure qualification aux artisans y intervenant.

Conclusion : plaidoyer en faveur d'une stratégie intégrée

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut prendre conscience que les grands défis auxquels est confronté le Luxembourg, à savoir le logement, la mobilité, les sites d'implantation, les besoins en main-d'œuvre et la protection de l'environnement et du climat sont intimement liés.

Dans ce contexte très complexe, l'élément catalyseur est à rechercher dans une croissance économique forte et continue, une évolution qui produit des effets secondaires dans des laps de temps très courts, comme si le pays vivait un phénomène d'accélérateur du temps (le terme allemand de « Zeitraffer » semble plus approprié).

Cette croissance induit une augmentation du nombre d'entreprises et une expansion des entreprises existantes, ce qui suscite des besoins accrus en main-d'œuvre, en sites d'implantation et en énergie pour produire un volume croissant de biens et services. De leur côté, les évolutions précitées exercent une pression sur le logement, la mobilité et l'environnement

De ce qui précède, il devient évident que le Luxembourg a besoin d'une stratégie intégrée pour trouver au niveau national des réponses à ces défis, et ce d'une manière globale. Ainsi, il faudra par tous les moyens éviter l'écueil consistant à tâcher de solutionner chaque défi de manière isolée.

1^e PARTIE :**FINANCES PUBLIQUES :
UN SCENARIO QUI SE VEUT POSITIF****1. Chiffres-clés du projet de budget de l'Etat
pour l'exercice 2020**

A première vue, le projet de budget 2020 révèle une situation favorable des finances publiques pour l'exercice 2019 avec un excédent de l'administration publique de 1.264 millions d'euros.

Or, les prévisions pour l'exercice 2020 montrent une dégradation de la situation financière. Le solde de l'administration publique passe de 1.264 à 757 millions d'euros, représentant une détérioration de 507 millions d'euros.

*Soldes de l'administration publique et des sous-entités
(+ : excédent ; - : déficit)*

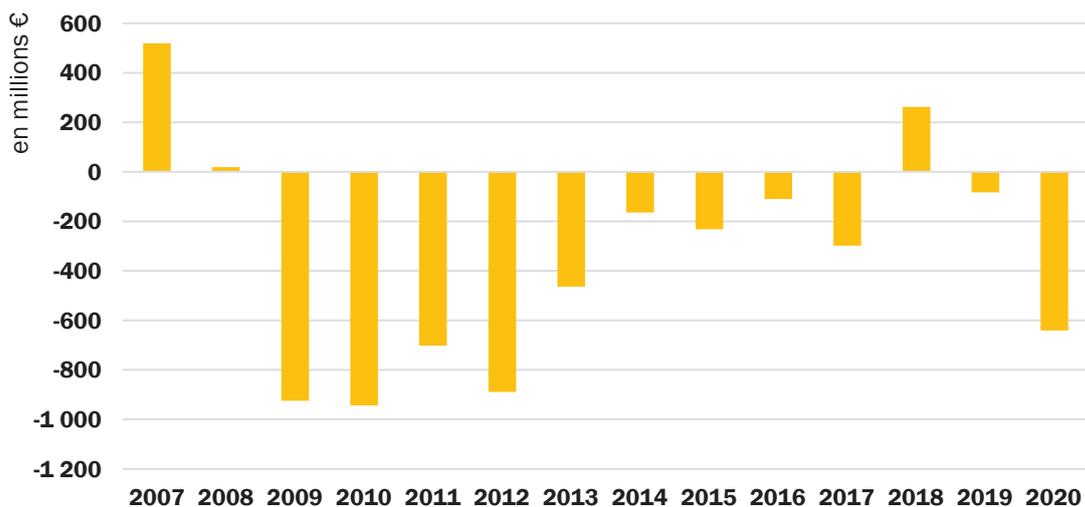
Unité : millions €

	2019	2020	Variation 19-20
Administration publique	1.264	757	-507
– Administration centrale	-83	-640	-557
– Administration locale	286	341	+55
– Sécurité sociale	1.062	1.056	-6

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

L'administration centrale dégage un déficit de 83 millions d'euros en 2019, résultat qui représente le solde le plus élevé depuis 10 ans derrière l'excédent de 263 millions d'euros de 2018. Cependant, les données pour l'exercice 2020 prévoient une dégradation de 557 millions d'euros par rapport à l'exercice 2019 pour atteindre un déficit de l'administration centrale s'élevant à 640 millions d'euros en 2020.

Administration centrale : Solde budgétaire (en mio €)



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

*Evolution des recettes et dépenses de l'administration centrale**Unité : millions € (si pas spécifié autrement)*

	2018	2019	2020	Variation 19-20	
Recettes	18.543	19.568	20.295	727	4%
Dépenses	18.281	19.651	20.935	1.284	7%
Solde	263	-83	-640	-557	

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

2. Situation plutôt favorable des finances publiques en 2019, quid de 2020 ?

2.1. Des finances publiques dopées par l'impôt des sociétés

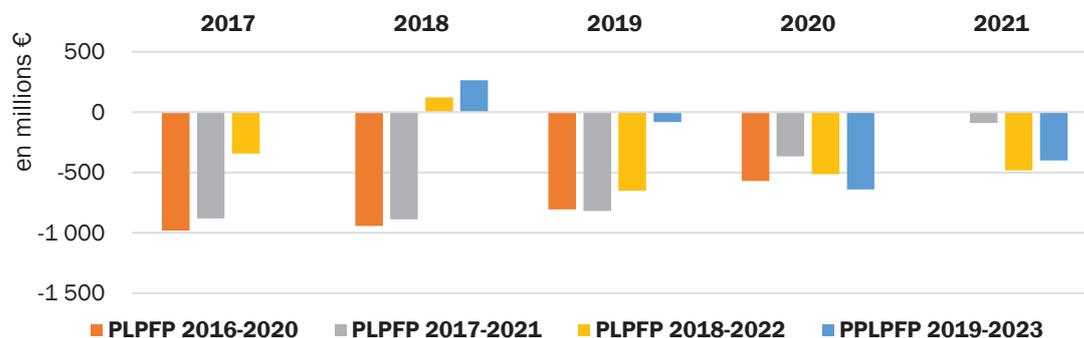
L'analyse des derniers projets de budget révèle que les estimations relatives à l'administration publique pour les exercices 2017, 2018 et 2019 se sont considérablement améliorées d'une année à l'autre pour déboucher enfin sur les données définitives. En 2017, l'excédent de l'administration publique s'est amélioré d'un montant de 671 millions d'euros, évoluant de 97 millions d'euros prévus dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2016-2020 à 768 millions d'euros dans le PLPFP sous avis. Pour l'exercice 2018, l'écart entre la prévision et le compte provisoire est encore plus grand - le PLPFP pour la période 2016-2020 avait prévu un excédent de 98 millions d'euros, alors que le compte provisoire issu du projet de budget 2020 révèle un excédent de 1.600 millions d'euros ce qui représente une amélioration de 1.502 millions d'euros. Le même scénario s'est répété en 2019, où l'écart entre la prévision et le compte provisoire s'établit à 1.066 millions d'euros. Pendant ces trois exercices, les finances publiques se sont donc améliorées cumulativement de 3,2 milliards d'euros par rapport aux prévisions.

Même si la Chambre des Métiers se réjouit de ces résultats dépassant les prévisions, elle se pose plusieurs questions à ce sujet. Elle comprend que le projet de budget de l'État doit être établi avec une certaine prudence et qu'il vaut mieux sous-estimer le résultat que de le surestimer. Pourtant une amélioration du solde de l'ordre de 1.500 millions d'euros remet d'une certaine façon en question les techniques de prévisions budgétaires des exercices précédents. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande si les prévisions du budget 2020 sont plus fiables que celles des années précédentes.

En effet, le Ministère des Finances prévoit actuellement pour l'exercice 2020 une détérioration du solde de l'administration publique de 507 millions d'euros par rapport à celui de 2019. Pour l'administration centrale, le solde se dégrade même de 557 millions, passant de -83 millions en 2019 à -640 millions d'euros en 2020. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que le budget 2019 avait prévu un déficit similaire pour l'exercice 2019 (-650 millions d'euros) avant qu'il n'ait été revu à la baisse lors du présent projet de budget. Le graphique ci-dessous montre les améliorations progressives du solde de l'administration centrale.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande si le solde prévu pour 2020 est lui aussi sous-estimé ? Pour répondre à cette question, il faut analyser quels postes du budget ont été sous-évalués (recettes) ou surévalués (dépenses).

Administration centrale – solde



Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

En comparant la prévision pour l'exercice 2018 du projet de planification financière pluriannuelle 2017-2021 (déposé en 2017) avec le compte provisoire de 2018 (publié en 2019), il devient évident que ce sont plutôt les recettes qui ont été sous-estimées. En fin de compte, les dépenses ont même dépassé de 91 millions d'euros les prévisions. Or, certaines dépenses, comme les investissements ont été surestimés. En effet, les postes « formation de capital » et « transfert en capital à payer » ont effectivement été de respectivement 121 et 72 millions d'euros en-dessous de la prévision. Ainsi, si ces investissements avaient été réalisés comme prévu, le dépassement des dépenses aurait été encore plus important. En revanche, les trois postes « autres transferts courants », « prestations sociales en espèce » et « rémunération des salaires » ont été sous-évalués, résultant dans le dépassement énoncé ci-dessus.

*Prévision et compte provisoire des dépenses
de l'administration centrale en 2018*

Unité : millions €

	<i>PLPFP 2017-2021</i>	<i>PLPFP 2019-2023</i>	<i>Variation</i>
Consommation intermédiaire	1.435	1.445	10
Formation de capital	1.514	1.393	-121
Rémunération des salaires	4.151	4.229	78
Prestations sociales en espèce	1.584	1.672	88
Autres transferts courants	7.660	7.789	129
Transfert en capital à payer	852	780	-72
Dépenses totales	18.190	18.281	91

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Au niveau des recettes, si le poste « impôts sur la production et les importations » a finalement excédé de 106 millions les estimations initiales et si celui des « cotisations sociales » les dépassait de 27 millions d'euros, c'est surtout le poste des « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » qui a été sous-estimé. Ce dernier a augmenté de 7.963 millions (prévision pour l'exercice 2018 déposée en 2017) à 8.829 millions d'euros (compte provisoire pour l'exercice 2018 publié en 2019) résultant dans une amélioration de ce type de recettes de 866 millions d'euros. Le tableau ci-dessous montre les sous-catégories de ce poste, leur répartition pour l'exercice 2018, ainsi que leur croissance depuis 2016. Il en ressort que même si « l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages » représente près de deux tiers du poste global, ce sont avant tout les « impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés » – dont l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) représente plus de 90% – qui se sont envolés avec une progression de 43% entre 2016 et 2018, soit des taux de croissance de 21% en 2017 et de 19% en 2018.

Répartition des “impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.”

Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

	2018 (en millions €)	Augmentation 2016-2018
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	8.828,8	21%
– Impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages	5.598,9	12%
– Impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés	2.494,3	43%
– Autres impôts courants	735,6	31%

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

Si le budget voté pour l'exercice 2018 prévoyait des recettes de 1.715 millions d'euros au titre de l'IRC, le compte prévisionnel pour ce même exercice estime celles-ci à 2.302,9 millions d'euros. Ceci correspond à un écart de l'ordre de 588 millions d'euros ou à une sous-estimation de ce poste de 34%. En 2019, ce scénario s'est répété, en présentant un écart de l'ordre de 550 millions d'euros cette fois-ci, soit une sous-estimation de 27%.

Sous-estimation importante de l'IRC

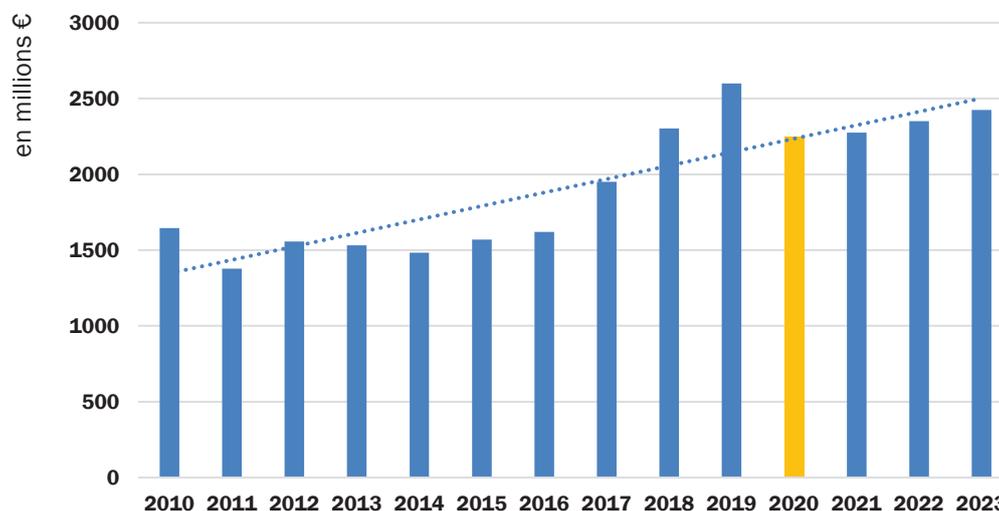
Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

Année	IRC prévu	IRC selon comptes provisoires	Var. en €	Var. en %
2018	1.715,0	2.302,9	+588	34%
2019	2.050,0	2.600,0	+550	27%

Source : Projets de budget pour les exercices 2018, 2019 et 2020 ;

Calculs : Chambre des Métiers

Evolution de l'IRC 2010-2023



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

Comme le montre l'analyse de la Chambre des Métiers, l'IRC restait bien en-dessous de la courbe de tendance pendant les années 2014, 2015 et 2016. En revanche, après des hausses de 17,1% en 2018 et de 12,9% en 2019, les recettes de l'IRC ont atteint un niveau exceptionnellement élevé au cours de ces exercices. Ceci constitue encore un indice que les recettes collectées en 2018 et 2019 résultent du recouvrement d'arriérés et de l'introduction de l'imposition automatique dont l'effet devrait s'estomper progressivement (effet « niveau »). Au cours de l'exercice 2020, l'IRC baisse de 13,5% pour atteindre son niveau « normal » en rejoignant la courbe de tendance (en pointillé). Enfin, il est prévu que l'IRC ne s'accroît que de respectivement 1% en 2021 et de 3% en 2022 et 2023.

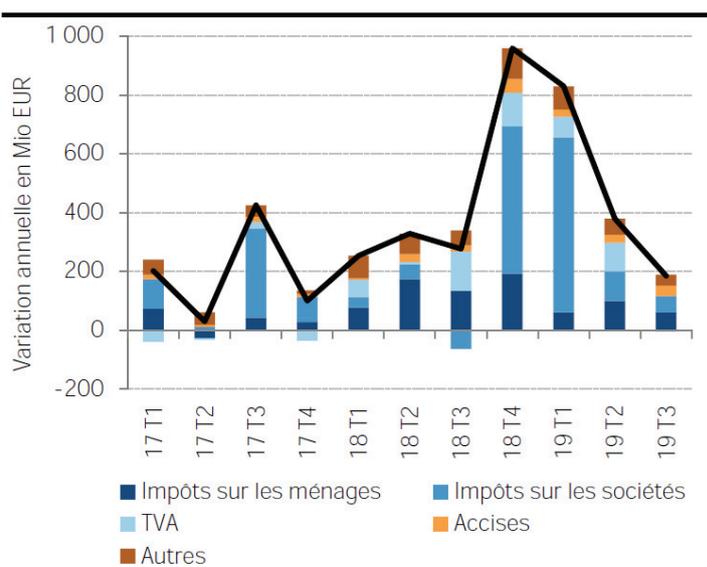
3. L'évolution sur la période 2020-2023 : vers une amélioration progressive du solde de l'administration centrale ?

3.1. Ralentissement des recettes en 2020 et trajectoire optimiste au-delà

Pour l'exercice 2020, le Ministère des Finances prévoit une hausse des recettes de l'administration centrale de 3,7%, donc bien en-dessous de la moyenne des dix dernières années qui s'établit à 5,8%. Au-delà de 2020, les recettes prévues poursuivent une trajectoire que la Chambre des Métiers se permet de qualifier d'"optimiste", alors qu'elles devraient augmenter de plus de 5% par an. Optimiste parce que les finances publiques ne semblent pas prendre en compte quelques risques pouvant affecter négativement le solde de l'administration centrale, comme par exemple la réforme fiscale, les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNEC) ou encore un ralentissement de la situation conjoncturelle internationale.

Par ailleurs, et comme évoqué ci-avant, une des raisons de la perte de dynamisme des recettes en 2020 réside dans l'évolution de l'IRC. Comme la Chambre des Métiers l'a déjà relevé dans son avis concernant le projet de budget 2019, la bonne tenue des finances publiques en 2018 et 2019 repose en partie sur des facteurs non nécessairement récurrents comme l'encaissement massif d'arriérés et le dépôt électronique des déclarations qui en combinaison avec l'imposition automatique pourrait réduire le volume des arriérés, et partant la marge de manœuvre du Gouvernement pour lisser à l'avenir les recettes fiscales. Les plus-values dégagées en 2018 et 2019 risquent donc de ne pas présenter un caractère durable.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES



Sources : Administrations fiscales, STATEC (base caisse)

Comme le note aussi le STATEC dans son conjoncture flash d'octobre 2019¹, cette évolution particulière des recettes fiscales a été causée par « une envolée d'encaissements en matière d'impôts sur les sociétés ». Ainsi, comme on peut le constater sur le graphique reproduit ci-dessus, le pic de la croissance a eu lieu pendant le 4e trimestre 2018 et le premier trimestre 2019. Le STATEC précise encore que « selon l'administration des contributions directes, l'introduction de la déclaration électronique obligatoire (entraînant une imposition automatique) aurait impliqué une nette accélération des encaissements. [...] Si le dynamisme des impôts sur les sociétés découle effectivement d'un encaissement accéléré, la résorption des arriérés devrait peser sur les recettes futures »².

1 STATEC, Conjoncture Flash Octobre 2019, publié le 22/10/2019, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/conjoncture-flash/2019/PDF-Flash-10-2019.pdf>

2 Idem, p. 1

Recettes de l'administration centrale

Unité : millions €

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production marchande	124	118	132	132	132	136
Production pour usage final propre	273	292	320	340	360	380
Production non marchande	702	654	696	770	747	744
Impôts sur la production et les importations	6.997	7.198	7.572	7.977	8.415	8.840
Revenus de la propriété	291	307	295	301	302	303
Impôts cour. s/le revenu, le patrimoine, ...	8.829	9.627	9.786	10.332	11.035	11.717
Cotisations sociales	920	952	1.030	1.077	1.128	1.160
Autres transferts courants	156	193	222	234	241	246
Transferts en capital à recevoir	251	227	242	241	233	230
Recettes totales	18.543	19.568	20.295	21.403	22.593	23.755
PIB en valeur	60.053	62.348	65.301	68.767	72.366	7.699

Source : Ministère des Finances

En ce qui concerne les recettes en général, le tableau reproduit ci-avant montre que l'écrasante majorité des recettes est imputable à deux catégories : les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » et les « impôts sur la production et les importations ». Ensemble elles représentent 85% du total des recettes en 2020.

Recettes de l'administration centrale (2018=100)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production marchande	100	95	106	106	106	110
Production pour usage final propre	100	107	117	124	132	139
Production non marchande	100	93	99	110	106	106
Impôts sur la production et les importations	100	103	108	114	120	126
Revenus de la propriété	100	105	101	103	104	104
Impôts cour. s/ le revenu, le patrimoine, ...	100	109	111	117	125	133
Cotisations sociales	100	103	112	117	123	126
Autres transferts courants	100	124	142	150	155	158
Transferts en capital à recevoir	100	91	96	96	93	92
Recettes totales	100	106	109	115	122	128
Recettes – taux de croissance	9,9%	5,5%	3,7%	5,5%	5,6%	5,1%
PIB en valeur	100	104	109	115	121	126
PIB – taux de croissance	5,7%	3,8%	4,7%	5,3%	5,2%	4,6%

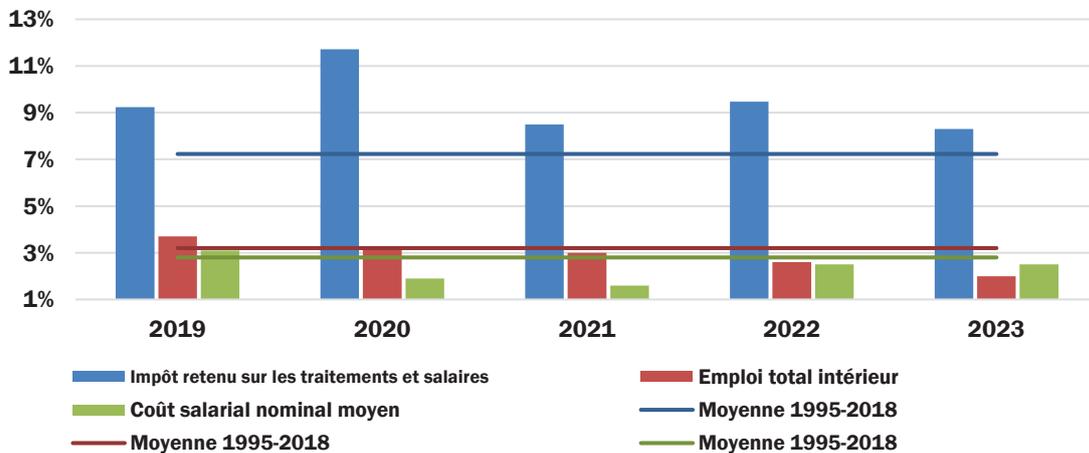
Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Or, selon les données du Ministère des Finances, leur évolution sur la période 2018 - 2023 est assez divergente. Alors que les « impôts sur la production et les importations » (+26%) évoluent en phase avec le PIB en valeur (+26%), ceci n'est pas le cas des « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ». Ces derniers progressent, d'après les estimations du projet de loi sous avis, de 33%, soit un différentiel de 7 points de pourcentage par rapport à l'évolution du PIB.

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir quelle est l'origine de cet écart significatif. En fait, c'est surtout à cause de la progression prévue des « impôts sur les traitements et salaires » que les recettes fiscales de la catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » augmentent de façon aussi dynamique. En comparant par exemple les recettes estimées pour 2023 de l'« impôt retenu sur les traitements et salaires » (article 64.0.37.011) à celles de 2019, il s'en dégage une progression de 44%. Une telle évolution est, d'après la Chambre des Métiers, assez optimiste, compte tenu

notamment des perspectives économiques révisées vers le bas et de l'annonce d'une réforme fiscale devant introduire une imposition individuelle visant « à alléger la charge fiscale des personnes physiques et en particulier des catégories de personnes vulnérables »³.

Taux de croissance du IRC (2018-2023)



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

Le graphique ci-dessous montre que le taux de croissance de l'impôt retenu sur les traitements et salaires reste au-dessus de la moyenne 1995-2018 pendant les années 2021 à 2023. En revanche, l'emploi total intérieur et le coût salarial nominal moyen, représentant des facteurs importants dans l'évolution de ce type d'impôt (le terme anglais de "driver" serait en fait plus approprié), restent tous les deux en-dessous de leur moyenne respective.

L'impôt retenu sur les traitements et salaires augmente dès lors, selon les prévisions du Gouvernement, plus vite que ses "drivers".

Ainsi, les extraits suivants issus du présent projet de budget ont tendance à confirmer que les perspectives économiques ne sont pas en ligne avec la trajectoire des « impôts sur les traitements et salaires » :

- « [...] pour la fin 2019 et surtout 2020, le STATEC s'attend à un ralentissement des créations d'emplois. Ainsi, la hausse de l'emploi intérieur devrait passer de 3,7% encore en 2018 et 2019 à 3,2% en 2020. [...] A partir de 2020, le ralentissement conjoncturel va commencer à peser sur le chômage, qui ne devrait plus diminuer désormais [...]. » (Projet de budget 2020, p.17*) ;
- « En 2018 et 2019, les salaires moyens par tête avaient encore progressé de manière respectable, d'environ 1 point au-dessus de la hausse de l'échelle mobile (i.e. de la hausse induite par le mécanisme d'indexation automatique), traduisant des effets conjoncturels favorables et favorisant la répartition des fruits de la croissance en faveur des travailleurs. A partir de 2020, en raison du ralentissement conjoncturel qui est en train de s'installer, et dont l'ampleur et la durée restent très incertaines, il y aura un retour de bâton, et les salaires moyens ne devraient progresser que légèrement plus vite que l'échelle mobile. » (Projet de budget 2020, p.17*).

Face à la question cruciale si le solde de l'administration centrale pour l'exercice 2020 est sous-estimé, il semble certain que les recettes en 2018 et 2019 aient été gonflées par l'impôt des sociétés qui a pu être collecté plus vite qu'initialement prévu. Or, il semble que ce phénomène ne va plus se reproduire et que le projet de budget 2020 se base sur des hypothèses relativement optimistes ; surtout face aux incertitudes existant au niveau national qu'international qui pointent en direction de la poursuite du ralentissement économique. A ceci s'ajoute un déchet fiscal considérable que risque de générer la réforme de la fiscalité des personnes physiques avec l'introduction d'un barème unique, de même que les moins-values de recettes que pourraient induire certaines mesures des futurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNEC).

3 Les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng, Accord de coalition 2018-2023, p. 118

Aux yeux de la Chambre des Métiers, une autre grande inconnue demeure : à savoir l'impact qu'aura la transposition de nouvelles règles déterminées au niveau international en matière de fiscalité des entreprises sur les recettes publiques.

3.2. Des dépenses de l'administration centrale augmentant plus vite que le PIB

Du côté des dépenses publiques, les « autres transferts courants » représentent une part de 42% qui est de loin la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2020, suivi de la « rémunération des salariés », représentant 23% des dépenses. Les dépenses du type « autres transferts courants » se composent majoritairement de la participation de l'Etat au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance, ainsi que des versements de l'Etat au Fonds communal de dotation financière. Par ailleurs, cette catégorie contient entre autres les transferts à l'Union européenne, les transferts aux ménages ou encore plusieurs dépenses de coopération internationale.

Suivent les « prestations sociales en espèce », la « formation de capital » et la « consommation intermédiaire » avec des crédits situés dans une fourchette allant de 1.700 à 2.000 millions d'euros sur la période 2020-2023 et représentant chacune entre 7,9% et 9% de l'ensemble des dépenses.

Dépenses de l'administration centrale

Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consommation intermédiaire	1.445	1.641	1.735	1.726	1.786	1.821
Formation de capital	1.393	1.563	1.801	1.766	1.867	1.944
Rémunération des salariés	4.229	4 537	4.886	5.151	5.408	5.681
Subventions à payer	664	715	733	757	768	779
Revenus de la propriété	184	165	151	120	128	127
Impôts cour. s/ le rev., le patrimoine, ...	1	1	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce	1.673	1.750	1.829	1.896	1.955	2.004
Prestations sociales en nature	77	76	74	75	75	75
Autres transferts courants	7.789	8.211	8.701	9.197	9.579	10.001
Transferts en capital à payer	780	957	1.015	1.066	1.080	1.114
Acquisitions moins cessions d'actifs	47	38	12	51	56	50
Dépenses totales	18.281	19.651	20.935	21.804	22.701	23.597
PIB en valeur	60.053	62.348	65.301	68.767	72.366	75.699

Source : Ministère des Finances

Les tableaux ci-dessous montrent que l'ensemble des dépenses devrait augmenter en moyenne (+29%) plus rapidement que le PIB en valeur (+26%) entre 2018 et 2023. En analysant les différentes catégories de dépenses, la Chambre des Métiers constate toutefois que certaines affichent une hausse beaucoup plus dynamique que le PIB ou le total des dépenses, plus particulièrement : les « transferts en capital à payer » (+43%), la « formation de capital » (+40%) et la « rémunération des salariés » (+34%).

Par ailleurs, la Chambre des Métiers voudrait relever que l'évolution des dépenses sur la période 2018 à 2023 n'est pas homogène. En effet, elles progressent beaucoup plus vite pendant les années 2018 à 2020 qu'au cours des 3 années suivantes.

Dépenses de l'administration centrale (2018=100)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consommation intermédiaire	100	114	120	119	124	126
Formation de capital	100	112	129	127	134	140
Rémunération des salariés	100	107	116	122	128	134
Subventions à payer	100	108	110	114	116	117
Revenus de la propriété	100	90	82	65	69	69
Impôts cour. s/le rev., le patrimoine, ...	100	77	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce	100	105	109	113	117	120
Prestations sociales en nature	100	99	97	98	98	98
Autres transferts courants	100	105	112	118	123	128
Transferts en capital à payer	100	123	130	137	138	143
Acquisitions moins cessions d'actifs	100	80	25	108	118	105
Dépenses totales	100	107	115	119	124	129
Dépenses – taux de croissance	6,4%	7,5%	6,5%	4,2%	4,1%	3,9%
PIB en valeur	100	104	109	115	121	126
PIB – taux de croissance	5,7%	3,8%	4,7%	5,3%	5,2%	4,6%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Le tableau suivant montre que les dépenses de l'administration centrale augmentent à un taux annuel moyen de 7,0% entre 2018 et 2020, tandis que le PIB en valeur n'augmente que de 4,3%. Ce premier taux se situe par ailleurs au-dessus de la moyenne historique (1995-2017) et s'explique surtout par l'évolution des catégories de dépenses suivantes : transferts en capital à payer, formation de capital, rémunération des salariés et consommation intermédiaire.

*Taux de croissance moyens annuels des dépenses
– administrations centrale*

	1995-2017	2018-2020	2021-2023
Consommation intermédiaire	6,6%	9,6%	2,7%
Formation de capital	6,9%	13,7%	4,9%
Rémunération des salariés	5,6%	7,5%	5,0%
Subventions	5,6%	5,1%	1,4%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	5,9%	4,6%	2,8%
Autres transferts courants	6,8%	5,7%	4,3%
Transferts en capital à payer	5,3%	14,1%	2,2%
Dépenses totales	6,2%	7,0%	4,0%
PIB en valeur	6,0%	4,3%	4,9%

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

Même si la hausse importante des deux premières catégories est en principe à saluer, sachant qu'il s'agit d'investissements publics, il importe d'analyser de quels types d'investissements il s'agit et quel sera le taux des investissements prévus qui seront effectivement réalisés. La question de savoir s'ils soutiendront ou non le développement économique est dans ce contexte centrale.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers regrette que le projet de budget de l'Etat ne prévoie pas de tableau synoptique avec une catégorisation des investissements à réaliser dans différents domaines, ce qui permettrait par exemple de mieux identifier ceux qui sont primordiaux pour le développement économique du pays. Ainsi, le taux de croissance de l'exercice 2020 est gonflé par la comptabilisation de l'avion militaire, commandé il y a quelques années.

En revanche, la Chambre des Métiers constate la progression importante des coûts de personnel qui font partie des frais de fonctionnement de l'Etat. Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'Etat fixée à un maximum de 1.830 unités en 2020) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne). La Chambre des Métiers constate dans ce contexte que le besoin en personnel de l'Etat reste assez élevé, malgré des initiatives ayant pour but de digitaliser la fonction publique afin de la rendre plus efficace. Or, il est clair que rien que la dynamique démographique poussera les besoins en personnel du secteur public.

La consommation intermédiaire représente en fait le total des frais de fonctionnement de l'administration centrale hors rémunérations. Ce poste augmente de 9,6% par an pendant la période 2018-2020 et donc de 3 points de pourcentage plus vite que sa moyenne historique et même de 5,3 points de pourcentage plus vite que le PIB sur la même période. Ceci est en contradiction avec l'explication sur l'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses de l'administration centrale selon laquelle « *des efforts tangibles ont en effet été mis en œuvre pour freiner la progression de cette catégorie de dépenses* » (projet de budget pluriannuel 2020, p. 56*).

Les taux de croissance pour les années 2021 à 2023 reflètent en revanche une autre image des dépenses totales de l'administration centrale comme il est prévu que celles-ci n'augmenteront "que" de 4% par an. Ce taux s'établit ainsi en-dessous de la progression du PIB, une tendance qui d'après la Chambre des Métiers va dans la bonne direction. Comme le montre le tableau ci-avant, il est prévu que l'ensemble des catégories de dépenses augmente moins vite (4%) sur la période 2021-2023 que pendant les trois années précédentes (7%) et même que pendant les années 1995-2017 (6,2%). Or, il faut distinguer entre les catégories de dépenses pour lesquelles une telle évolution est à saluer (p. ex. dépenses de fonctionnement) et les types de dépenses qui sont indispensables pour relever les défis auxquels le pays sera confronté comme par exemple les investissements dans l'infrastructure (cf. partie 3.2.1.).

3.2.1. Une politique d'investissement ambitieuse ?

Un poste de dépenses important de l'administration centrale concerne la politique d'investissement de l'Etat.

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements publics devraient dépasser la barre des 2,8 milliards d'euros en 2020, ce qui représenterait une hausse de 12%. Il faut toutefois noter que cette augmentation importante est causée par la comptabilisation de l'avion militaire en 2020 alors qu'il ne devient qu'opérationnel en 2021. Hors avion militaire, la progression ne s'élèverait qu'à 3,8%.

En 2021, il est prévu que les investissements directs et indirects n'augmentent que de 0,6% – vu le gonflement des dépenses en 2020 suite à la comptabilisation de l'avion militaire – et autour de 4% sur les années 2022 et 2023. En pourcentage du PIB, les investissements devraient augmenter de 3,6% en 2018 à 4,3% en 2020 pour se situer après à un niveau de 4% en 2023.

Comparaison internationale des investissements publics en 2018

Pays	Investissement public en 2018 (% PIB)
Norvège	5,43
Suède	4,91
Finlande	4,21
Luxembourg	3,88
France	3,40
Pays-Bas	3,30
Autriche	2,98
Union européenne	2,91
Belgique	2,64
Allemagne	2,38

Source : Eurostat⁴

⁴ EUROSTAT, Investment share of GDP by institutional sectors (% of GDP), https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=sdg_08_11

Selon les données d'Eurostat, le Luxembourg se positionne bien au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne qui s'établit à 2,91% du PIB en 2018. En effet, il se situe devant ses pays voisins, mais derrière les pays scandinaves comme la Norvège ou la Suède, ayant des taux d'investissement proches ou supérieurs à 5% du PIB. Or, en prenant en considération la croissance soutenue de l'économie du Grand-Duché et sa dynamique démographique, ce constat est à relativiser.

La perte de vitesse des investissements au-delà de 2020 s'explique en partie par la baisse des investissements dans des projets d'infrastructure.

La Chambre des Métiers constate avec satisfaction que les dépenses du Fonds du rail, du Fonds des routes et celles en relation avec l'infrastructure du tram se situent à 693 millions d'euros en 2020. En effet, une mobilité performante et durable est essentielle pour l'économie luxembourgeoise afin d'éviter une situation de « non-mobilité ». Pour rester compétitif, il est indispensable d'investir dans une infrastructure efficace. Ainsi, ces projets se caractérisent par un effet multiplicateur élevé. Chaque euro investi par l'Etat dans la mobilité génère une augmentation beaucoup plus importante de l'activité économique en général.

Investissements dans le rail, la route et le tram

Unité : millions €

<i>Type de dépenses</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Participation aux frais d'investissement liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg.	12,3	21,8	12,9	0	0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or.	1,4	26,5	35,0	23,6	4,4
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aéroport du Findel.	0,1	5,8	15,7	31,4	25,6
Fonds des routes	196,2	200,9	239,0	268,9	248,4
Fonds du rail	381,4	437,8	538,4	499,5	485,4
Total	591,5	692,9	840,9	823,4	763,8
Variation	-8%	17%	21%	-2%	-7%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers salue en tout cas l'effort du Gouvernement pour augmenter les dépenses en matière d'infrastructures de transport pour les années 2020 et 2021. Cependant il faut relever que le taux de croissance de 2020 est biaisé par le fait qu'on compare les dépenses projetées relatives à l'exercice 2020 aux dépenses provisoires de l'exercice 2019. Ainsi, en 2018 par exemple, les projets n'ont pu être réalisés qu'à 89%. Par ailleurs, selon la Chambre des Métiers, il est assez surprenant que les dépenses prévues baissent au-delà de l'année 2021 (cf. tableau ci-avant), malgré une croissance soutenue de la population et de l'emploi. En fait, avec 734 millions d'euros, les dépenses prévues par le projet de budget sous avis pour le fonds des routes et le fonds du rail pour l'exercice 2023 sont inférieures à celles prévues dans le budget de 2017, ces dernières se chiffrant à 778 millions d'euros.

Le volume de l'ensemble des investissements réalisés en 2018 révèle, à travers une comparaison avec les investissements prévus tels que publiés dans le projet de budget pour l'exercice 2018, un écart de 192 millions d'euros. Sur ce poste, l'Etat a donc réalisé une « économie », compensant la sous-évaluation d'autres dépenses.

*Ecart entre les investissements prévus et réalisés en 2018**Unité : millions € (si pas spécifié autrement)*

	<i>Investissements prévus</i>	<i>Investissements réalisés</i>	<i>Variation en €</i>	<i>Taux de réalisation</i>
Investissements directs	1.514	1.393	-121	92%
Investissements indirects	852	780	-71	92%
Total	2.365	2.173	-192	92%
Dont : Investissements dans le rail, la route et le tram ⁵	727	644	-83	89%

Source : Projets de budget pour les exercices 2018 et 2020 ; calculs Chambre des Métiers

3.3. Commentaires concernant quelques accents du projet de budget 2020*Education et formation*

Après plusieurs années d'efforts soutenus se traduisant par la mise en œuvre d'un ensemble de réformes à tous les niveaux de l'enseignement formel et non formel, l'exercice 2020 se caractérise par une consolidation à un très haut niveau des acquis.

La Chambre des Métiers se réjouit par ailleurs de ce que le Ministère de l'Education soutient durablement la réforme du Brevet de Maîtrise.

Soutien à l'économie et digitalisation

La Chambre des Métiers salue les efforts du Gouvernement pour soutenir la digitalisation, notamment celle du secteur artisanal. Dans ce contexte, elle rappelle que son service e-Handwerk est actif dans :

- la sensibilisation des entreprises artisanales aux défis et opportunités que présente la digitalisation,
- l'orientation et l'information des entreprises dans leurs démarches concrètes dans ce domaine,
- le développement d'outils d'accompagnement destinés aux entreprises (outils web DigiCheck, formations, brochures, ...) et,
- le développement d'un réseau de compétences et de partenariats au profit des entreprises artisanales.

Ainsi, en vue des initiatives gouvernementales en matière de digitalisation, la Chambre des Métiers se voit comme partenaire du Ministère de l'Economie dans la mesure où celui-ci vise la digitalisation de tous les secteurs de l'économie et a pour objectif de mettre en œuvre les principes de l'économie circulaire.

En effet, il existe un énorme potentiel dans la digitalisation des entreprises artisanales comme elle permet une transition vers une croissance plus qualitative du secteur.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue les programmes d'accompagnement des PME du GIE Luxinnovation, comme Fit4Start, Fit4Digital et Fit4Innovation. Lors de ses visites de soutien auprès des entreprises artisanales, le service e-Handwerk de la Chambre des Métiers a constaté un grand intérêt de la part des PME artisanales pour participer à de tels programmes. Ainsi, le service e-Handwerk préconise un renforcement des initiatives avec Luxinnovation tout en peaufinant davantage les programmes par rapport aux besoins spécifiques des PME traditionnelles, surtout en vue de l'accroissement de la complexité des technologies et des démarches administratives.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se réjouit des progrès enregistrés dans le domaine des aides étatiques en ce que l'Etat se donne les moyens adéquats pour soutenir les entreprises. En effet, il met à disposition une multitude d'aides dont la plus grande partie s'adresse aux PME ; ceci représente une nette amélioration par rapport à la situation antérieure. Ainsi, des aides sont disponibles pour les entreprises intéressées à investir dans des projets ayant vocation à protéger l'environnement, des projets innovatifs et la digitalisation. En outre, le Ministère de l'Economie propose encore des aides qui sou-

⁵ La Chambre des Métiers se réfère aux investissements repris dans le tableau précédent

tiennent spécifiquement les petites et moyennes entreprises dans leurs projets de création et de développement. Par ailleurs, la nouvelle législation en la matière prend en compte certaines problématiques spécifiques comme par exemple les calamités naturelles, par lesquelles de plus en plus d'entreprises risqueront d'être touchées.

La Chambre des Métiers se doit de formuler toutefois également quelques observations critiques à l'encontre de la nouvelle loi concernant les aides étatiques aux PME. D'abord, elle aurait préféré que certaines limites actuellement en place auraient été enlevées, limites qui rendent plus difficile l'accès des très petites entreprises à ces aides. Une transparence renforcée serait également souhaitable quant au traitement des dossiers, et ce en particulier en ce qui concerne les raisons de refus des aides. Ensuite, la Chambre des Métiers propose d'améliorer la transparence concernant la répartition des moyens budgétaires sur les différents régimes d'aides. En fait, il est impossible d'identifier dans le présent projet de budget le montant exact alloué par exemple au régime d'aides à la protection de l'environnement, alors que celui-ci ne fait pas l'objet d'un article budgétaire spécifique.

La Chambre des Métiers ayant abordé le sujet des zones d'activités économiques dans la partie 4.3 de cet avis, se permet d'y renvoyer.

Fiscalité

Le présent projet de budget prévoit l'adaptation des limites maximales du droit d'accise autonome sur le gasoil dans la loi du 17 décembre 20105 afin de conférer au Gouvernement plus de flexibilité pour atteindre ses objectifs en matière environnementale. Ainsi, une hausse des droits d'accise pourrait être introduite ultérieurement par règlement grand-ducal.

La Chambre des Métiers se demande quelle est la stratégie du Gouvernement dans ce domaine et quel sera son impact sur le budget de l'Etat. Ainsi, même une légère augmentation du prix par litre de carburant pourra induire un recul important de la demande, alors que celle-ci est très élastique, et le déplacement de celle-ci dans les pays voisins n'aura aucun impact sur le climat. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que les ventes de produits pétroliers s'accompagnent souvent de la vente d'autres produits – dont l'impact en termes de recettes publiques devrait être non négligeable.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande s'il est réaliste de tabler sur une hausse des recettes au titre de la « part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise » (article 64.3.36.010) sur la période 2019-2023.

Une autre grande inconnue est la réforme fiscale, dont les éléments-clés n'ont pas encore été dévoilés. En prenant en compte les explications données dans l'accord de coalition du Gouvernement, il semble dès à présent certain que l'introduction d'un barème d'impôt unique avec en parallèle l'application du principe selon lequel la charge fiscale de certaines catégories de ménages n'augmentera pas suite à cette réforme, du moins lors d'une période transitoire, aura un « coût » notable. De ce fait, on est en droit de se poser des questions sur le degré de réalisme des estimations concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur la période 2021-2023.

Logement

La pénurie de logements abordables risque de peser toujours plus lourdement sur le développement économique du Luxembourg, et ceci de deux points de vue.

Premièrement, elle rendra toujours plus difficile l'attraction d'une main-d'œuvre désireuse d'immigrer lorsqu'une part croissante du salaire est dépensée pour l'habitation. Elle accentuera donc la pénurie de main-d'œuvre.

Deuxièmement, la hausse continue et prononcée des prix exerce une pression haussière sur les salaires – même si d'un point de vue macroéconomique une augmentation générale des rémunérations alimentera davantage la progression des prix immobiliers – ce qui à terme détériore la compétitivité.

Si la politique du Gouvernement devrait viser à augmenter l'offre de logements (à coût modéré), les dépenses en capital du Ministère du Logement ne connaissent cependant qu'une très légère hausse sur la période 2019-2023.

Cette thématique est abordée plus en détail dans la deuxième partie de cet avis.

Climat et énergie

La Chambre des Métiers regrette l'absence, dans l'état actuel des choses, d'une stratégie globale au niveau des mesures qui sont envisagées dans le domaine de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

Une autre grande inconnue concerne le PNEC. Dans ce domaine aussi, la Chambre des Métiers reste sur sa faim concernant les éléments concrets qui devront permettre d'atteindre les objectifs assignés en matière de protection du climat.

Comme cette thématique représente à côté du logement, une des grandes priorités du Gouvernement, elle est étudiée en détail dans la deuxième partie.

Transport

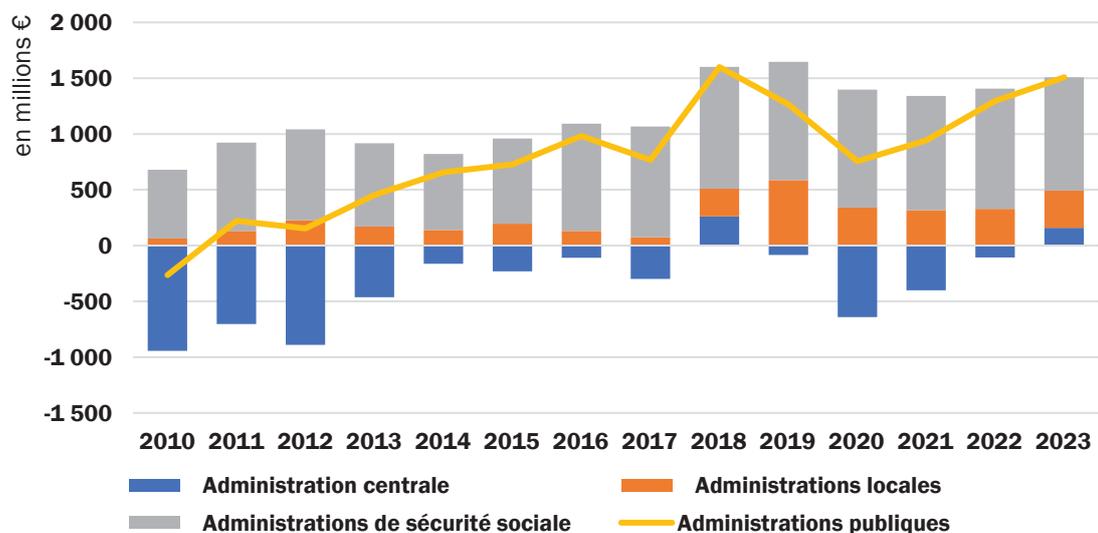
La Chambre des Métiers approuve le niveau élevé des investissements dans les infrastructures et la promotion des transports publics. En revanche, ces investissements représentent une nécessité absolue afin d'éviter qu'une mobilité insuffisante entrave le développement économique du pays. Ainsi, la Chambre des Métiers se demande si le volume des investissements est approprié, alors que durant le temps nécessaire à la planification et à la construction de ces infrastructures, la demande augmente en parallèle, et ce à un rythme soutenu.

En revanche, concernant l'introduction de la gratuité des transports publics qui a été budgétisée avec 41 millions d'euros, la Chambre des Métiers se demande si le moment choisi est opportun. Même si elle peut en principe approuver le concept de la gratuité des transports publics, leur attractivité ne se mesure pas seulement en termes de prix, mais également et surtout en termes de qualité. D'après la Chambre des Métiers, il aurait été préférable d'améliorer ce second aspect avant de prévoir la gratuité de ce service, en augmentant d'abord les capacités, de même que la fiabilité et la ponctualité. Au cas où la gratuité générerait une demande supplémentaire, des goulots d'étranglements sont probables à court terme.

3.4. Administration centrale : déficit de 640 millions d'euros prévu en 2020 et amélioration au cours de la période 2021-2023

Comme il a été relevé ci-avant, le solde de l'administration centrale devrait, d'après les estimations du projet de budget sous avis, se détériorer de manière importante entre l'exercice 2019 et celui de 2020. La détérioration qui avait déjà été prévue pour l'exercice 2019, semble dès lors se matérialiser une année plus tard.

Administration centrale: solde budgétaire



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

Le graphique ci-dessus montre qu'au-delà de l'année 2020, les finances publiques auraient tendance à s'améliorer. Ainsi, en 2023, l'administration centrale devrait réaliser un excédent de 158 millions d'euros, celui de l'administration publique atteindrait un niveau supérieur à 1,5 milliard d'euros.

Selon la Chambre des Métiers, et comme elle l'a exposé ci-avant (chapitre 3.1 et 3.2), cette trajectoire des finances publiques se base sur des hypothèses optimistes. Le tableau reproduit plus bas montre un freinage des dépenses sur la période 2021-2023, alors qu'au contraire les recettes augmenteraient de manière plus vigoureuse encore que sur les années précédentes. A supposer que le climat économique international continuera à connaître un ralentissement, le niveau estimé des recettes sera, selon la Chambre des Métiers, difficile à atteindre, à fortiori si des mesures contenues dans les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNEC) impacteraient négativement certains impôts.

Par conséquent, l'État n'aurait dans un tel scénario qu'une marge de manœuvre restreinte pour réaliser des réformes susceptibles de générer des déchets fiscaux importants. Dans un tel contexte, la réduction ou le décalage des dépenses d'investissement représenteraient un moyen pour accroître la prédite marge. Or, un niveau d'investissement élevé ne constitue pas un luxe, mais une nécessité absolue pour assurer la compétitivité à moyen et à plus long terme. A titre d'illustration, des investissements insuffisants dans la mobilité conduiraient à une congestion croissante des infrastructures de transport actuelles et freinerait le développement économique. Une baisse du niveau d'investissement prévu ne constitue donc pas une solution pour améliorer la trajectoire des finances publiques.

Le rétrécissement de la marge de manœuvre suite à un ralentissement économique pouvant être accentué par un effet ciseau. En effet, à côté d'une stagnation, voire d'un recul, des recettes, l'Etat pourrait être confronté à une hausse des dépenses publiques, notamment celles en relation avec une recrudescence du chômage.

Taux de croissance moyens annuels des dépenses – administration centrale

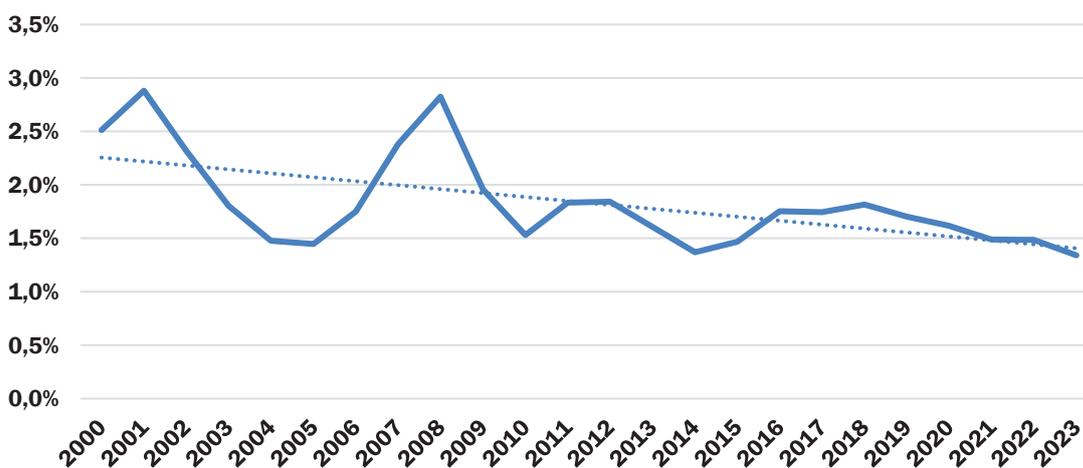
Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

	<i>1995-2017</i>	<i>2018-2020</i>	<i>2021-2023</i>
Dépenses totales	6,2%	7,0%	4,0%
Recettes totales	6,0%	4,6%	5,4%
PIB en valeur	6,0%	4,3%	4,9%

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

3.5. Sécurité sociale : Mieux vaut prévenir que guérir

Surplus de la sécurité sociale (en % du PIB)



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

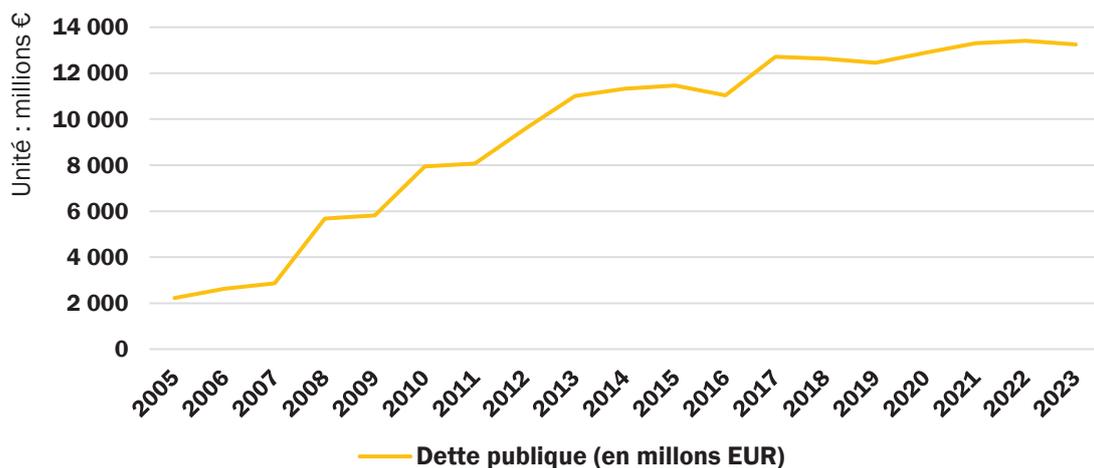
Par ailleurs, la Chambre des Métiers constate que le sujet de la soutenabilité des finances publiques à plus long terme n'est pas abordé. Or, comme elle l'a déjà thématiqué à d'itératives reprises dans ses avis concernant le budget de l'Etat, le vieillissement progressif de la population conduira inévitablement à des déséquilibres au niveau du financement des pensions en particulier, alors que les dépenses en matière de maladie et de soins augmenteront en parallèle.

Comme le groupe de travail « pension » de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale l'a précisé dans son rapport, « *le régime général de pension est confronté à des risques potentiels à long terme* » et « *toute mise en œuvre de mesures de modernisation du régime de pensions devrait considérer le maintien dans l'emploi des salariés âgés [...]* ».

3.6. Evolution prévisible de la dette

Après une forte augmentation de la dette en 2017 dû à des emprunts obligataires de 1,8 milliards d'euros afin de couvrir les dépenses d'investissement, celle-ci se stabilise autour de 13 milliards d'euros. La Chambre des Métiers estime toutefois que pendant des années à forte croissance économique il devrait être possible de réduire la dette de manière progressive, afin de garder une marge de manœuvre pour des périodes plus difficiles.

Evolution de la dette publique



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

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait baisser de 21,0% en 2018 à 17,5% en 2023. Selon la Chambre des Métiers, le ratio « dette / PIB » constitue cependant un indicateur qu'il convient d'interpréter avec prudence, alors qu'il revêt un caractère procyclique. En période de conjoncture favorable il a tendance à baisser, vu que le PIB augmente et parallèlement la dette devrait stagner ou s'accroître de façon moins dynamique (dans le cas idéal elle diminuera). L'inverse étant vrai en cas de retournement conjoncturel. Par ailleurs, le passé récent a clairement montré que le PIB luxembourgeois peut varier dans de grandes proportions par exemple en raison d'opérations exceptionnelles de quelques groupes multinationaux implantés au Grand-Duché.

3.7. Transformation du « Fonds de crise » en « Fonds de rééquilibrage budgétaire »

Le projet de budget sous avis prévoit de transformer l'actuel « fonds de crise » en « fonds de rééquilibrage budgétaire ».

Le fonds de rééquilibrage budgétaire aura pour but exclusif « de constituer une réserve budgétaire à laquelle il peut être recouru en cas de chocs économiques ou budgétaires. Le fonds sera alimenté par des dotations budgétaires qui seront adaptées en fonction d'éventuelles plus-values budgétaires qui pourront se réaliser au cours d'un exercice budgétaire » (projet de budget 2020, p. 122*).

Le projet prévoit aussi que le ministre ayant le budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire.

Si la Chambre des Métiers peut approuver le principe et la finalité d'un tel fonds, elle se demande cependant comment il pourrait être alimenté. Ainsi, les données historiques des finances publiques montrent que même en période de forte croissance économique, l'administration centrale se caractérise par des déficits récurrents. Sur le passé récent, l'exercice 2018 constitue la seule exception, alors que, comme il a été souligné dans le présent avis, cet excédent est imputable à des facteurs exceptionnels, notamment l'imposition automatique au niveau de l'IRC.

*

2e PARTIE :

ORIENTATIONS STRATEGIQUES : EN ATTENTE DE REPONSES CLAIRES SUR DES DEFIS MAJEURS

4. Logement

4.1. *Etat des lieux : des tensions croissantes sur le marché du logement*

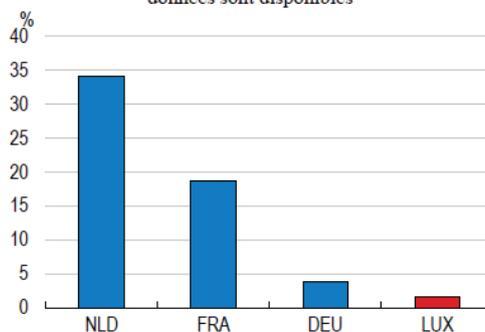
L'accès à un logement abordable constitue un des plus grands défis auxquels est confronté le pays, alors qu'une part croissante de la population éprouve des difficultés à se loger convenablement à des prix financièrement supportables.

Il s'agit là d'un effet secondaire d'une croissance économique vigoureuse et quasi continue, qui requiert une main-d'œuvre de plus en plus importante.

C'est ainsi que l'évolution haussière des prix de l'immobilier résidentiel tient à une offre de logements qui n'arrive pas à suivre la demande dynamique, favorisée par ailleurs par des taux d'intérêts hypothécaires historiquement bas. Qui plus est, la réduction de la taille moyenne des ménages suscite une demande supplémentaire à population égale.

Outre un essor économique enviable, la situation actuelle est également la résultante d'une politique du logement défailante, en ce qu'elle s'est trop longtemps focalisée sur le subventionnement de la demande – la dopant davantage, au lieu de stimuler l'offre –, l'accès à la propriété – au lieu de promouvoir aussi la location – et permettant la vente de logements subventionnés au prix du marché après une période d'occupation minimale – évitant par-là la création d'un stock de logements à coût modéré. Comparé à d'autres pays européens, le taux de logements locatifs sociaux au Luxembourg est extrêmement faible.

Nombre de logements locatifs sociaux en pourcentage du total des logements, 2015 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



Note : Données de 2011 pour le Luxembourg, de 2012 pour l'Allemagne et de 2014 pour la France.

Source : Base de données de l'OCDE sur le logement abordable.

Par conséquent, la Chambre des Métiers approuve le revirement politique consistant, entre autres, à favoriser l'offre de logements. Or, la réalité montre que des avancées supplémentaires sont de mise pour réduire les tensions sur le marché immobilier résidentiel.

Principales dépenses en capital du Ministère du Logement

Unité : milliers €

Libellé	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Participation aux frais de revalorisation , d'assainissement et de viabilisation d'anciens sites industriels ; dépenses diverses : aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat						3 200	7 647	7 650	8 385
Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable:	38 219	50 984	39 024	69 286	125 771	128 600	135 200	137 150	142 430
Etablissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	14 605	16 080	9 123	12 258	40 100	31 800	35 000	36 000	39 600
Fonds de gestion des édifices religieux et communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat	0	849	4 272	2 534	3 160	14 000	18 000	18 000	18 900
Société Nationale des Habitations à Bon Marché	5 159	12 249	8 223	16 728	39 900	39 350	38 200	38 900	38 980
Associations sans but lucratif et fondations	2 630	3 036	581	6 765	11 650	11 750	12 000	12 050	12 250
Communes	15 826	18 770	16 826	31 000	30 961	31 700	32 000	32 200	32 700
Aide revenant aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants	40 814	42 307	44 685	37 580	23 900	18 500	8 900		
Acquisition d'immeubles destinés à l'habitat.						3 000	3 000	3 000	3 000
Fonds du Logement: compensation de service public.	12 197	3 186	15 603	5 261	18 900	17 265	19 000	19 884	22 862
Aides individuelles au logement									
Primes en relation avec un logement et un habitat durables.	9 921	6 972	8 479	8 159	9 400	9 400	9 640	9 870	10 000
total dépenses en capital Ministère du Logement	102 053	105 596	109 277	122 048	180 599	183 793	188 190	182 362	191 493
catégories reprises ci-dessus	101 166	103 464	107 807	120 301	177 986	176 980	180 402	174 569	183 692

Source : Ministère des Finances

Le tableau reproduit ci-avant montre qu'à partir de 2020 les crédits n'augmentent que légèrement, ce qui est difficilement conciliable avec l'ampleur et l'urgence de la pénurie de logements. En fait, le montant total des participations aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable ne va s'accroître au cours de l'année prochaine principalement grâce au subventionnement des projets réalisés par le Fonds de gestion des édifices religieux et les communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat.

D'après la Chambre des Métiers, le nouvel article budgétaire libellé « Acquisition d'immeubles destinés à l'habitat » revêt un caractère essentiellement symbolique avec des dépenses estimées à hauteur de 3 millions d'euros. En effet, au vu des prix pratiqués pour le foncier, ceci semble négligeable.

Cependant, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que des moyens financiers seront investis dans la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels. Une telle politique respecte les principes d'aménagement du territoire en réaffectant des sols abandonnés par l'industrie, alors que ces sites sont en général bien intégrés dans le tissu urbain et bénéficient souvent d'une bonne connexion aux réseaux des transports publics.

S'il existe de multiples leviers sur lesquels il convient d'agir à l'avenir, quelques-uns sont prioritaires d'après la Chambre des Métiers : une densification accrue afin de réduire la consommation de sols, une implication plus importante des communes dans le logement social / à coût modéré, surtout de la part de celles qui jusqu'à présent sont restées peu ou pas actives dans ce domaine, une stimulation de la mise sur le marché de terrains à bâtir et, enfin une simplification des procédures administratives qui sclérosent l'offre immobilière.

La Chambre des Métiers est également persuadée qu'au vu de l'ampleur du phénomène de la pénurie de logements à prix abordables et de l'urgence pour trouver des solutions adaptées, il serait un leurre de penser que les pouvoirs publics et les promoteurs publics puissent fournir à eux seuls une réponse adéquate à ce défi.

Ainsi, il convient de sortir des sentiers battus pour rechercher, en concertation étroite avec les milieux professionnels concernés, des modèles visant à associer le secteur privé à cet effort national, en trouvant un équilibre entre l'objectif de fournir des logements de qualité à coût / loyer modéré et d'assurer en même temps aux acteurs précités une rentabilité minimale, sans laquelle il n'y aura tout simplement pas d'incitatif pour desservir ce segment du marché.

4.2. Propositions de la Chambre des Métiers

4.2.1. Augmenter l'offre de logements sociaux / à coût modéré

La mobilisation d'une multiplicité d'acteurs est nécessaire afin d'atteindre les objectifs suivants :

- augmenter la production des promoteurs publics,
- impliquer davantage les communes,
- impliquer davantage le secteur privé, comme le recommande d'ailleurs la Cour des Comptes⁶. Selon la Chambre des Métiers, il faut mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques dans le cadre de la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
- mettre l'accent sur le locatif. Le programme de construction d'ensembles du 19/12/2018 prévoit toujours 51% de logements destinés à la vente.
Beaucoup d'instruments existant d'ores et déjà pourrait être appliqués de manière plus efficace :
- mettre en œuvre un Plan sectoriel « logement » plus ambitieux⁷ en y intégrant notamment des terrains actuellement situés hors du périmètre d'agglomération,
- réformer le Pacte logement avec les communes en conditionnant l'attribution de la contribution étatique à :
 - l'application de mesures de mobilisation de terrains (taxes, « Baulandverträge », etc),
 - la réalisation de logements sociaux locatifs (pas prévue par les conventions actuelles⁸) en déterminant des quotas de logements sociaux dans les communes,
- inciter les communes à construire des logements sociaux en augmentant la dotation à allouer aux communes d'un montant maximal de 1.500 euros par logement social⁹, perçue comme insuffisante¹⁰ et en leur fournissant une assistance technique,
- dans le cadre de l'obligation de réserver 10% de logements à coût modéré dans des lotissements comprenant plus de 25 logements¹¹, il faudrait prévoir que les promoteurs privés pourraient bénéficier des subventions au titre de la loi modifiée du 25 février 1979 prémentionnée,
- impliquer davantage le secteur privé en trouvant de nouveaux modèles de financement
 - faire appel aux épargnants et investisseurs pour collecter des fonds,
 - les fonds seraient utilisés par des entreprises privées pour réaliser des logements locatifs à coût modéré,

6 Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux : Cours des Comptes : « Afin de pallier au manque d'initiative en la matière, la Cour recommande au ministère d'approfondir les réflexions afin d'étendre l'implication des sociétés de droit privé et de rendre ce modèle plus attractif pour ces dernières. » ; p 74

7 Avis de la Chambre des Métiers « Les plans directeurs sectoriels 2019 : un projet mi-figue, mi-raisin » ; 4 octobre 2019

8 Idem (Cour des Comptes) ; « La Cour constate que les conventions « pacte logement » prévoient la réalisation de logements à coût modéré pour les projets d'une certaine envergure, mais qu'aucune disposition ne prévoit la réalisation de logements sociaux locatifs. » ; p. 67

9 Cette dotation est prévue par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

10 Idem (Cour des Comptes) ; « Selon le Syvicol et les communes consultées, cette dotation annuelle ne suffirait pas à couvrir les frais de gestion et d'entretien des logements sociaux » ; p. 75

11 Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- les logements, gérés par les mêmes entreprises, pourraient être attribués à des ménages selon des critères à définir par les communes concernées,
- vu le rendement brut peu élevé, il serait nécessaire d'introduire des incitatifs fiscaux, comme p. ex. une exonération partielle des revenus générés.

4.2.2. Augmenter la densité du bâti

- les communes devraient augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, la densité du bâti en revoyant par exemple les hauteurs maxima constructibles,
- s'inspirer de l'étranger : ajouter des étages sur des immeubles existants, promouvoir la construction de « tours » d'habitation, ériger de nouveaux quartiers, etc¹²,
- réaliser des projets-pilotes pour vaincre les réticences des citoyens face à une augmentation de la densité.

4.2.3. Mobiliser les terrains à bâtir

Ces mesures exercent un effet positif tant sur le logement subventionné, que sur le marché privé.

Mesures incitatives :

- mettre en œuvre les contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») en adaptant la loi concernant l'aménagement communal,
- mobiliser les «Baulücken» en prévoyant une participation active des communes à travers des incitations dans le cadre du Pacte logement 2.0,
- étudier les effets de la moindre imposition de la plus-value de cession de terrains (mesure temporaire), pour la réintroduire le cas échéant,

Mesures coercitives :

- introduire des taxes sur la rétention de terrains / réformer l'impôt foncier
- la loi « pacte logement » ayant connu peu de succès à cet égard, il s'agirait de :
 - soit réformer le « Pacte Logement » en subordonnant la contribution financière étatique à l'introduction de taxes sur la rétention de terrains,
 - soit introduire une telle taxe au niveau national et / ou réformer l'impôt foncier,
- reclasser des terrains
- reclasser terrains à bâtir si les propriétaires s'opposent à une urbanisation,
- le règlement grand-ducal du 08 mars 2017 concernant le contenu du PAG prévoit un instrument, à savoir les «zones d'urbanisation prioritaire»,
- cette zone comporte des fonds destinés à être urbanisés endéans un délai de maximum 12 ans. Si un PAP n'a pas été mis en exécution, les terrains concernés sont classés en « zones d'aménagement différé ».

4.2.4. Simplifier les procédures administratives et améliorer la guidance des acteurs

- Plateforme de concertation (PAP) de la cellule d'évaluation : il faudrait formaliser et systématiser son intervention et lui conférer les moyens appropriés en vue d'optimiser son fonctionnement,
- Principe du « once for all » en matière de demande d'autorisation de bâtir : le demandeur d'une autorisation de construire, une fois le PAP approuvé par le Ministre, bénéficierait d'une sécurité juridique, alors que la décision ne pourrait plus être remise en question.

¹² Zeit online ; « Wohnungsbau Höher, schneller, grösser »; (28/12/2018)

4.2.5. Autres mesures

- Gestion locative sociale : il faudrait revoir la limite de 10 €/m² pour la participation aux frais de gestion, perçue comme contraignante,
- promouvoir la colocation, sous-location.

4.2.6. Faire attention aux effets contreproductifs des aides individuelles

Ces aides doivent être bien ciblées, en se basant sur des critères sociaux et / ou environnementaux pertinents, sinon elles génèrent :

- un effet inflationniste sur les prix des logements,
- des effets d'aubaine,
- un coût budgétaire important, si les aides sont attribuées à une population large, alors que les moyens auraient pu être utilisés de manière plus efficiente en accroissant l'offre de logements.

5. Sites d'implantation

5.1. Etat des lieux : une pénurie entravant le développement de l'Artisanat

L'augmentation de la taille moyenne des entreprises artisanales et la législation sur les établissements classés font qu'une grande partie de celles-ci n'ont d'autre choix que de s'implanter dans une zone d'activités économiques (ZAE). Or, ne disposant pas des mêmes ressources financières que les entreprises relevant d'autres secteurs, il incombe aux responsables politiques de veiller à une offre suffisante et abordable.

Une enquête de la Chambre des Métiers réalisée en 2016 a montré que 147 entreprises artisanales – parmi celles ayant participé à l'enquête – étaient à la recherche d'un nouveau site, le besoin foncier total se chiffrant à 89 hectares. Signalons également que le besoin réel était sous-estimé puisqu'il est très probable que des entreprises à la recherche d'un nouveau site d'implantation n'avaient, pour une raison ou une autre, pas toutes participé à l'enquête et que, de toute façon, les besoins en terrains des créateurs d'entreprises (potentiels) n'étaient pas (encore) connus.

Dans l'état actuel, la Chambre des Métiers constate un déséquilibre flagrant entre l'offre et la demande de terrains.

Ainsi, selon le rapport d'activités du Ministère de l'Economie¹³, les surfaces disponibles dans les zones d'activités économiques régionales (ZAER) dans lesquelles les entreprises artisanales sont susceptibles de s'implanter, se chiffrent actuellement à quelque 10 hectares pour l'ensemble du territoire national, alors que la seule demande de l'Artisanat est estimée de façon conservatrice par la Chambre des Métiers se situer entre 80 et 100 hectares.

Dans ce contexte de pénurie, il est d'autant plus incompréhensible que la dernière version du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » (PSZAE), présentée en 2019, renseigne une baisse des surfaces réservées par rapport au plan sectoriel de 2014, retiré par la suite de la procédure réglementaire. Le recul se monte à 56 hectares ou, exprimé en pourcentage, à 13%.

Surfaces réservées aux ZAE par le PSZAE de 2014 à 2019

Type de zone	Surface 2014	Surface 2018	Surface 2019	Différence [%]
ZAE nationales	164 ha	72 ha	72 ha	-56%
ZAE régionales	440 ha	405 ha	384 ha	-13%
Total	604 ha	477 ha	456 ha	-25%

Source : projets et avant-projets des plans sectorielles 2014,2018 ; calcul : Chambre des Métiers

¹³ Source : Rapport d'activité 2018 – Ministère de l'Economie ; volume 1 (mars 2019)

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des Métiers voudrait évoquer le cas d'une société relevant du secteur numérique qui a facilement pu acquérir 30 ha (!) de terrains à Bissen en vue d'y installer un datacenter, ce qui représente tout de même plus du triple des terrains actuellement disponibles dans les zones régionales. Ne mettant pas en doute le fait qu'un tel projet innovateur constitue un sérieux coup de pouce pour le développement économique et le positionnement international du pays dans des secteurs de pointe, la Chambre des Métiers demande cependant un « level playing field » entre les différentes branches économiques.

La Chambre des Métiers s'étonne de ce que les dépenses en capital du Ministère de l'Economie pour les infrastructures d'accueil, bien qu'augmentant en 2020 redescendent progressivement de moitié en 2023.

A côté d'une offre insuffisante, voire inexistante, un des obstacles majeurs dans la recherche d'un terrain est le prix, ressenti par les chefs d'entreprises comme étant (trop) élevé.

Par ailleurs, des réglementations trop restrictives dans les ZAE, comme l'interdiction du stockage à l'extérieur, rendent difficiles l'accès des entreprises artisanales à ces sites d'implantation. Au contraire, les entreprises artisanales ont besoin de règles pragmatiques, compatibles avec leurs besoins.

D'après la Chambre des Métiers, les ZAE devraient également servir d'exemple montrant qu'on peut y réduire la consommation de sols. La politique d'une densité accrue ne devrait pas se limiter au domaine du logement.

*Dépenses en capital du Ministère de l'Economie en relation
avec des infrastructures d'accueil*

Unité : milliers €

<i>Libellé</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: création et aménagement d'infrastructures extraordinaires, y compris la mise en valeur de terrains et de bâtiments , dépenses et frais connexes, participation à des dépenses et subsides.	7 288	3 000	5 000	3 500	500	500
Mesures et interventions visant la création ou l'amélioration d'infrastructures industrielles, y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments , en vue de promouvoir et de faciliter l'établissement, le développement et l'extension d'entreprises de production de biens et de services, dépenses et frais connexes: participation au coût de certains travaux communaux ou intercommunaux et subsides	3 170	3 125	225			
Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: achats de terrains à l'intérieur du secteur des administrations publiques, dépenses et frais connexes, participations à ces dépenses.	258					
Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: achats de terrains à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques, dépenses et frais connexes, participations à ces dépenses	19 200					
Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: acquisition, construction et aménagement de bâtiments et d'équipements , dépenses et frais connexes, participations à ces dépenses.	1 032	2 000	8 350	11 000	5 000	
Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: aménagement de terrains et création d'ouvrages, dépenses et frais connexes, participation à ces dépenses, y compris les participations remboursables aux dépenses d' acquisition et d'aménagement de terrains effectuées par les syndicats intercommunaux.	23 000	12 000	8 000	6 000	6 000	8 000
Mise en oeuvre de mesures compensatoires dans le cadre de l'application de la législation en matière de développement et de diversification économiques.		0	2 800	650	150	50
Mesures et interventions directes et indirectes au niveau communal ou intercommunal visant les participations remboursables aux dépenses d'acquisition, d'aménagement, d'entretien et de mise en valeur de terrains et de bâtiments dans le cadre de la mise en oeuvre de zones d'activités économiques régionales effectuées par les syndicats intercommunaux et autres gestionnaires de zone d'activités économiques régionales, dépenses et frais connexes: participation à es dépenses, subsides et subventions d'intérêts..			8 000	8 000	8 000	7 000
TOTAL	53 948	20 125	32 375	29 150	19 650	15 550

Source : Ministère des Finances

5.2. Propositions de la Chambre des Métiers

- Réserver dans le cadre d'un plan d'action spécifique des zones d'activités (communales et régionales) prioritairement à l'Artisanat, ce dernier devant comprendre les délais de réalisation prévisibles des différents projets d'extension et de création de ZAE (phasage),
- reclasser, en l'absence de besoin de l'industrie, des terrains des ZAE nationales en ZAE régionales,
- simplifier les procédures d'autorisation
- mettre en œuvre un Plan sectoriel « Zones d'activités économiques » plus ambitieux prévoyant la création / l'extension de ZAE, de même que leur phasage,
- une réglementation claire et transparente de gestion des ZAER, garantissant des chances équitables à toute entreprise déclarant un besoin en terrain. La Chambre des Métiers voudrait à titre d'illustration citer les domaines suivants :
 - le développement d'un concept clair et flexible concernant l'utilisation des surfaces à l'intérieur des ZAER (p. ex. des parcelles modulables suivant les besoins des entreprises),
 - la forme de mise à disposition des terrains,
 - la possibilité et les conditions de sous-location,
 - des règles précises en cas de transmission d'une entreprise ou lors de l'arrivée à terme d'un contrat de concession,
 - la solution de la problématique des emplacements de stationnement (au regard notamment d'une mauvaise connexion aux transports publics et de l'impossibilité pour beaucoup d'artisans de se déplacer en utilisant les transports en commun [camionnette - outillage, matériel,...]),
 - la hausse de la limite de la surface des showrooms, qui revêt actuellement un caractère irréaliste p. ex. pour les garagistes sur la toile de fond de la tendance multi-marques,
- la mise en place d'une politique de prix de manière à ce que les terrains soient abordables également pour les petites entreprises aux moyens plus limités,
- augmenter la densité des ZAE, ce qui devrait permettre de réduire les coûts d'implantation par entreprise.

6. Le besoin en main-d'œuvre

6.1. Etat des lieux : Besoin global en main-d'œuvre de l'Artisanat estimé à 9.400 salariés

L'Artisanat est actuellement confronté avec trois phénomènes liés à la problématique de la « pénurie en main-d'œuvre ». D'une part, le secteur doit faire face à des besoins spécifiques en termes de nouvelles compétences (technologies éco-innovantes, digitalisation, nouveaux modèles d'affaires, etc.). D'un autre côté, il doit relever deux défis structurels majeurs : l'effet « génération » avec le départ en retraite dans les années à venir d'un nombre important de salariés et l'effet « augmentation de la taille des entreprises » avec des besoins précis en termes de personnel d'encadrement. En troisième lieu, sur le court terme, les mesures en matière de conciliation « vie professionnelle - vie familiale » (congé parental, congé de paternité, congé pour raisons familiales, etc.) placent les employeurs devant des problèmes de remplacement des salariés absents.

Toutes ces évolutions et les défis en matière de ressources humaines y rattachés font que le sujet du « besoin en main-d'œuvre » surtout qualifiée est considéré comme la préoccupation majeure des PME de l'Artisanat, à côté de la pénurie de sites d'implantation.

Une enquête représentative¹⁴ réalisée par la Chambre des Métiers conclut à un besoin considérable de main-d'œuvre dans l'Artisanat : les entreprises participantes à l'enquête indiquent rechercher

¹⁴ 12% des entreprises artisanales ont participé à l'enquête de juin 2019, soit 779 entreprises représentant 25% de l'emploi de l'Artisanat

3.142 personnes sur les 12 mois à venir. Le besoin le plus prononcé se situe dans le domaine de la production, regroupant 93% de la demande dégagée¹⁵.

Une extrapolation prudente sur l'ensemble du secteur de l'Artisanat conclut à un besoin total sur les 12 mois prochains d'environ 9.400 salariés, soit le triple de l'emploi net créé en 2018¹⁶. Ainsi, l'enquête confirme les conclusions déduites des analyses de conjoncture trimestrielles des dernières années qui constataient une aggravation de la situation, les entreprises rapportant que l'activité économique se voyait de plus en plus gênée par la pénurie de main-d'œuvre.

Mentionnons au passage qu'un besoin de plus de 5.000 salariés émane du seul secteur de la construction (55% de la demande globale). Le besoin du secteur de la mécanique est évalué à 19% de la demande globale.

Au niveau de la production, le DAP (Diplôme d'Aptitude Professionnel) reste la formation-clé recherchée par l'Artisanat, ce qui souligne l'attachement de l'Artisanat à l'apprentissage. Dès lors, 30% des salariés recherchés devraient faire preuve d'une qualification de base de niveau CLQ3 (DAP/CATP), tandis que 22% des salariés devraient être détenteur d'un certificat de niveau CLQ2 (CCP - Certificat de Capacité Professionnelle).

10% des salariés devraient relater d'une qualification CLQ5 (Brevet de Maîtrise ; BTS), CLQ6 (Bachelor BAC+3) ou CLQ7 (Master). 26% des salariés recherchés pourraient être de niveau CLQ1 (non-qualifiés). Il est toutefois remarquable de souligner que, dans certaines activités artisanales, comme par exemple celle d'électricien, plus de 50% du besoin en main-d'œuvre exprimé se situe à un niveau DAP. Au niveau de la gestion d'entreprise, les niveaux CLQ4 (Diplôme de fin d'études secondaire techniques) ; Diplôme de technicien) et « CLQ6 & CLQ7 » (Bachelor (BAC+3) & Master (BAC+5)) sont les plus demandés (26% resp. 29%).

Besoins en main-d'œuvre (juillet 2019 – juin 2020)

<i>Niveau de qualification</i>	<i>Production (en %)</i>	<i>Gestion (en %)</i>
CLQ1 (Non-qualifiés)	26%	10%
CLQ2 (CCP Certificat de capacité professionnelle)	22%	6%
CLQ3 (DAP/CATP)	30%	12%
CLQ4 (Diplôme de fin d'études second. (techniques) ; Diplôme de technicien)	12%	26%
CLQ5 (Brevet de maîtrise ; BTS – Brevet de technicien supérieur (spécialisé)	7%	17%
CLQ6 et CLQ7 (Bachelor (BAC+3) et Master (BAC+5))	3%	29%
TOTAL	100%	100%

Source : Chambre des Métiers, Enquête de conjoncture trimestrielle 2ème semestre 2019 (juin 2019)

CLQ : Cadre luxembourgeois des qualifications

Ce besoin global en main-d'œuvre estimé est, d'un côté, destiné au remplacement de salariés partant en retraite, débauchés par d'autres secteurs économiques (industrie, secteur public, ...) ou partant, le cas échéant, en congé parental et, de l'autre, la résultante de la création de nouveaux postes, vu que la situation conjoncturelle est favorable (cahiers de commandes bien remplis), de nouveaux modèles d'affaires voire de la demande de profils techniques plus spécialisés.

¹⁵ Le volet « gestion » fait preuve d'un besoin de main-d'œuvre substantiellement moindre, à savoir 7% de la demande total de personnel sur les 12 mois à venir

¹⁶ En 2018, l'Artisanat a créé 3.141 postes de salariés (recrutement net).

Pyramide des âges des salariés dans l'Artisanat

<i>Classe d'âge</i>	<i>Nombre de salariés</i>	<i>%</i>
> 60	2.711	3%
50 - 60	20.376	23%
40 - 50	25.629	29%
30 - 40	23.227	27%
20 - 30	14.989	17%
< 20	1.196	1%
	88.128	100%

Source : Centre commun de la sécurité sociale

Par référence aux données agrégées fournies par le Centre commun de la sécurité sociale, il est remarquable que sur les dix prochaines années, entre 20.000 et 23.000 personnes partant en retraite devront être remplacées dans le secteur de l'Artisanat (soit 26% des salariés actuels). Il en résulte un défi non négligeable de transmission du savoir-faire à la nouvelle génération.

56% des entreprises se prononçant sur le sujet du « débauchage de personnel » ont indiqué avoir subi dans le passé des initiatives de débauchage par des concurrents artisanaux. Cette indication importante met en exergue la pression concurrentielle entre les entreprises de l'Artisanat et par conséquent l'importance des stratégies de rétention des salariés dans ces PME.

24% des entreprises ont subi des actions de débauchage par le secteur « public » et 20% par d'autres branches.

Il en résulte un autre défi considérable, à savoir l'augmentation de l'attractivité du Luxembourg en général et du secteur de l'Artisanat en particulier surtout pour les profils les plus recherchés.

En ce qui concerne l'impact des congés parentaux sur les entreprises artisanales, 6 sur 10 chefs d'entreprises indiquent être confrontés à des problèmes organisationnels. Plus de la moitié des entreprises ont eu des difficultés à recruter de nouveaux salariés en remplacement de congés parentaux.

Ici le défi sera de garantir un certain degré de flexibilité et des garde-fous aux entreprises. Notons au passage la problématique du manque de flexibilité en matière de recrutement de salariés sous contrat à durée déterminée.

6.2. Propositions de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers soutient les mesures contenues dans l'accord de coalition du Gouvernement, à savoir notamment l'adoption d'une feuille de route pour attirer les talents, la volonté de coordonner les efforts des ministères et administrations en créant un comité interministériel (aux travaux duquel la Chambre des Métiers est associée depuis juillet 2019) et l'élaboration d'une stratégie nationale pour attirer, développer et retenir les talents nécessaires.

L'Artisanat étant un secteur dynamique créant de l'emploi durable, il va de soi que la future « Stratégie nationale d'attraction, de développement et de rétention de talents » du Gouvernement devrait prendre en compte les besoins de ce secteur.

Au vu des problèmes soulignés par l'enquête auprès des PME artisanales commentée ci-avant, les volets « développement » et « rétention » de main-d'œuvre devraient être considérés au même titre que l'« attraction » de talents.

La Chambre des Métiers est consciente que le problème général de « pénurie de main-d'œuvre » ne pourra trouver de solution que par le biais d'un partenariat intense avec et entre les ministères et administrations compétents :

- Ministère de l'Economie / Ministre des Classes Moyennes (MECO/MCM), responsable pour la coordination de la stratégie et notamment pour le volet « attraction de talents à l'étranger » ;
- Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse (MENJE) compétant pour l'orientation professionnelle et la promotion de l'image de l'Artisanat auprès des jeunes ;
- Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) (plus particulièrement la Direction de l'Immigration), responsable de la politique d'immigration ;

- Ministère du Travail de l'Emploi et de l'Economie Sociale et Solidaire (MTEESS) ainsi que l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) responsables pour la politique de l'emploi et partant pour le rapprochement entre les demandeurs d'emploi et le monde économique.

Sachant qu'une politique nationale d'attraction, de développement et de rétention de talents efficace nécessitera une coordination durable au niveau du Gouvernement, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un « coordinateur » transversal, rattaché à un des ministères concernés, ayant comme mission politique de fédérer les autorités impliquées et de définir des objectifs et une « roadmap » commune.

Afin de mobiliser à l'avenir le potentiel existant au niveau des six différents réservoirs de main-d'œuvre identifiés (frontaliers, salariés qualifiés immigrants, jeunes, salariés âgés, salariés féminins et demandeurs d'emploi), la Chambre des Métiers a esquissé dans les sous-chapitres suivants un certain nombre de recommandations politiques à l'adresse du Gouvernement et des ministères et administrations compétents.

6.2.1. *Frontaliers*

Les frontaliers représentent actuellement le premier réservoir de main-d'œuvre pour l'Artisanat avec 51% des salariés¹⁷. Au vu des risques futurs d'une plus forte limitation de possibilités de recrutements de frontaliers, le Gouvernement devrait réfléchir à une pérennisation des facteurs d'attractivité du Luxembourg pour cette catégorie de salariés. Sachant qu'au fil de la dernière décennie la densité du trafic transfrontalier s'est fortement accrue avec pour conséquence de nombreux embouteillages et des retards quotidiens sur les principaux axes, l'impact négatif de ces désagréments sur la qualité de vie des personnes concernées jouera de plus en plus dans la décision de venir travailler au Luxembourg.

Ainsi, une politique décentralisée de « zones d'activités » proches des frontières (voire de « zones d'activités transnationales » ou « zones franches ») devrait être liée à une offre accrue et optimisée de liaisons de transports publics transfrontaliers (combiné à un nombre plus substantiel de « P&R transfrontalier ») allant de pair avec des initiatives de désengorgement des routes (p.ex. décalage du début des cours scolaires à 9h00).

La Chambre des Métiers recommande par conséquent les initiatives suivantes aux autorités compétentes :

- **Consolidation à long terme des facteurs d'attractivité du Luxembourg (cotisations sociales et imposition des personnes physiques)**
- **Vision renouvelée de « mobilité transfrontalière »**

6.2.2. *Salariés qualifiés immigrants*

Les résidents étrangers représentent le deuxième groupe de salariés dans l'Artisanat, avec 34% des salariés. Vu le nombre élevé de nationalités représentées, le secteur peut être considéré comme un acteur important de l'intégration au Luxembourg.

A l'avenir, l'Artisanat devra œuvrer en vue d'une mobilisation de main-d'œuvre d'origine étrangère, plus particulièrement en provenance de certains pays de l'Europe de l'Est voire de pays tiers, afin de couvrir ses besoins en ressources humaines, sachant que la main-d'œuvre des régions avoisinantes tout comme celle formée par le biais du système d'éducation luxembourgeois ne sera disponible qu'en nombre réduit.

Afin de favoriser à terme une immigration « qualitative » de main-d'œuvre étrangère correspondant aux besoins de l'Artisanat, la Chambre des Métiers propose au Gouvernement d'engager les mesures suivantes :

Réforme de la procédure d'immigration

Au niveau national :

- Abrogation du « test de marché » (procédure préalable auprès de l'ADEM) et introduction du principe d'accès au marché du travail de salariés qualifiés de pays tiers (éventuellement par référence

¹⁷ Chiffres de 2018

à une liste d'activités officiellement déclarées « en pénurie » au Luxembourg) par référence à la modernisation du cadre légal allemand¹⁸

- Accélération de la procédure auprès de l'immigration et auprès des ambassades (visas)

Au niveau européen :

Réforme des procédures et conditions relatives à la « Blue Card » européenne

- **Développement d'un programme de « missions économiques » tenant compte des entreprises artisanales (à la recherche d'une main-d'œuvre qualifiée étrangère), en fonction des secteurs et régions ciblés**
- **Implémentation d'un Package de mesures « immigration »**

Programme de construction de logements pour « travailleurs étrangers » :

La Chambre des Métiers tout comme la Fédération des Artisans plaident en faveur d'un « Programme de construction de logements pour travailleurs étrangers », programme qui devrait trouver une base légale dans le cadre d'une future réforme¹⁹ de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, plus particulièrement les dispositions relatives aux « aides à la construction d'ensembles » qui devraient être orientées plus intensément vers les « promoteurs privés »²⁰ intéressés. Des modèles de coopérations divers en vue de la création de réserves foncières et de la construction d'immeubles associant les investisseurs / promoteurs privés, l'Etat et les communes devraient être esquissés et discutés.

Infrastructures d'accueil :

Dans une optique d'intégration durable de la famille des futurs salariés immigrés, il serait important de considérer également les besoins accrus engendrés en matière d'infrastructures d'accueil des enfants (écoles, garderies, etc.). La Chambre des Métiers propose aux autorités de promouvoir les investissements des PME dans des « garderies d'entreprises » à créer soit dans l'enceinte d'entreprises artisanales isolées caractérisées par un nombre élevé de salariés, soit dans le cadre d'une zone d'activité économique en vue de couvrir les besoins de garderie de plusieurs entreprises (logique « regroupement d'entreprises »), tout en prévoyant des aides étatiques spécifiques dans ce domaine.

Programme d'intégration :

L'intégration d'une main-d'œuvre étrangère devrait passer prioritairement par une « intégration culturelle » renforcée. Le Gouvernement devrait dans ce cadre favoriser la promotion des langues luxembourgeoise et française tout comme le développement de programmes de sensibilisation à la culture nationale.

6.2.3. Jeunes

La sensibilisation des jeunes pour les métiers artisanaux, et ce dès le plus jeune âge (école fondamentale), constitue une priorité absolue, lorsqu'il s'agit de mobiliser la jeune génération pour l'Artisanat. Vu que l'orientation professionnelle dans l'Artisanat a été marquée souvent par une orientation par l'échec, à l'avenir les réformes subséquentes de la formation professionnelle devraient engager un changement d'approche en direction d'une orientation positive et proactive sur la base des talents des jeunes.

¹⁸ La loi nommée « Fachkräfteeinwanderungsgesetz » entrera en vigueur le 1^{er} mars 2020 ; <https://www.fachkraefteeinwanderungsgesetz.de>

¹⁹ L'article 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne prévoit une participation de l'Etat pour la création de « logements pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile » que pour les promoteurs publics visés à l'article 16, alinéa 1^{er} (les communes ou syndicats de communes, la SNHBM et le Fonds du Logement). Au deuxième alinéa de l'article 29, il est spécifié par ailleurs que « cette participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, de rénovation, d'assainissement, d'aménagement et de premier équipement ».

²⁰ L'article 30bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit que l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quarante pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, sans que la participation puisse excéder six mille deux cents euros par personne logée.

En ce qui concerne le rapprochement entre l'orientation professionnelle et le monde économique, la Chambre des Métiers propose les initiatives suivantes :

- **Etablissement d'un lien durable entre « orientation professionnelle » et détection des besoins en ressources humaines des secteurs économiques, dont l'Artisanat**
- **Création d'un « Observatoire national des besoins en compétences »**

6.2.4. Salariés âgés

Une analyse détaillée de la pyramide des âges dans l'Artisanat (voir ci-avant) conclut sur un volume important de salariés « âgés », dépassant les 50 ou 55 ans. Cette catégorie de salariés représente un réservoir de ressources humaines ayant une grande utilité pour l'entreprise.

La mise en œuvre d'outils en matière de gestion des âges dans les PME devrait être favorisée par l'introduction de mesures d'aides spécifiques destinées aux entreprises investissant dans des initiatives proactives innovatrices en faveur du bien-être de leurs salariés (« Gesundheitsmanagement »). Des campagnes de sensibilisation adaptées devraient mettre l'accent sur les avantages d'une stratégie volontariste de gestion des âges dans les PME.

Afin de favoriser la rétention et la valorisation des salariés âgés dans les entreprises artisanales, les propositions suivantes devraient être considérées par le Gouvernement :

- **Promotion d'instruments volontaristes de gestion des âges soutenant les salariés âgés**
- **Veiller à ne pas complexifier le cadre légal en vue de la transition « vie active – retraite »**

6.2.5. Salariés féminins

En comparaison internationale, le taux d'emploi féminin au Luxembourg (2015) qui est de 51,4%²¹ est peu élevé et présuppose donc un potentiel de croissance futur. Dans l'Artisanat, les femmes salariées ne représentent que 26% des salariés, bien que la tendance ait été croissante sur la dernière décennie. Notons au passage que la proportion de femmes gérantes dans l'Artisanat s'est accru à 28%.

Il importera que le Gouvernement considère l'impact négatif des mesures de conciliation « vie familiale – vie professionnelle » sur l'organisation des entreprises, plus particulièrement des PME. De ce fait, une limitation (voire élimination) de tout impact négatif des mesures (nouvelles) sur l'organisation des entreprises devait être prise en considération par référence au principe « penser petit d'abord ». La définition d'une règle particulière (« Kleinbetriebsregelung ») permettrait par ailleurs de prendre en considération les problèmes spécifiques des « petites » structures.

Afin de soutenir un accroissement futur renforcé du taux d'emploi féminin et au vu des mesures de conciliation vie « familiale – vie professionnelle » réalisées ou annoncées, la Chambre des Métiers fait appel aux autorités de veiller aux points suivants :

- **Développement d'une politique d'orientation professionnelle indépendante du genre (axée sur les talents des jeunes)**
- **Promotion des métiers artisanaux auprès des jeunes filles et des femmes**
- **Conception de mesures de conciliation « vie familiale – vie professionnelle » dans le respect du principe « think small first »**

6.2.6. Demandeurs d'emploi

Les employeurs rapportent en général l'existence d'une inadéquation entre les postes vacants et les profils des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, d'où l'importance de l'organisation de formations sur mesure de la part l'ADEM en vue de rendre employables les demandeurs d'emploi présélectionnés.

Face à la poursuite des efforts de modernisation de l'ADEM en parallèle à l'exécution de missions nouvelles (promotion à l'étranger, programme de formations professionnelles, etc.), la Chambre des Métiers soutient la politique gouvernementale plus particulièrement par le biais d'initiatives de ren-

²¹ 71,8% pour les hommes (2015)

contres sectorielles ciblées (p.ex. MeetADEM Artisanat avec speed-dating employeurs – demandeurs d’emploi).

Afin de favoriser l’intégration / la réintégration des demandeurs d’emploi, qui représentent un réservoir de main-d’œuvre complémentaire à prendre en considération par les entreprises, la Chambre des Métiers propose aux autorités de mettre l’accent sur les deux mesures suivantes :

- **Rapprochement accru entre le service employeurs de l’ADEM et le monde économique²² (approche sectorielle)**
- **Formation systématique des demandeurs d’emploi ayant des profils pouvant intéresser les entreprises artisanales**

7. Les défis de la transition énergétique

7.1. Contexte

Le monde actuel se trouve confronté à des défis majeurs consistant à combattre le réchauffement climatique et à assurer une qualité de vie élevée aux générations futures. Le Gouvernement luxembourgeois, qui s’est engagé dans le cadre de l’accord de coalition de 2018 à « *mettre tout en œuvre pour respecter cet accord [de Paris] et tenir compte des conclusions du rapport spécial 1.5°C du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC)* », a fixé le cap en décrétant par le biais des plans nationaux intégrés en matière d’énergie et de climat (PNEC) des objectifs à atteindre en 2030 qui comptent parmi les plus ambitieux de l’Union européenne, à savoir :

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de -50 % à -55 % par rapport à 2005,
- une quote-part des énergies renouvelables dans la consommation d’énergie finale brute entre 23% et 25%,
- un objectif d’efficacité énergétique compris entre 40 % et 44 % par rapport à 2007.

Les mesures concrètes et chiffrées pour réaliser ces objectifs seront dévoilées au public d’ici fin 2019.

Qui plus est, le Gouvernement est en train d’élaborer une loi-cadre « climat », qui définit notamment 5 secteurs qui seront soumis à des objectifs en matière de réduction d’émissions de gaz à effet de serre : l’industrie (énergie, industrie manufacturière, construction), le transport, les bâtiments résidentiels et tertiaires, l’agriculture et la sylviculture, le traitement des déchets et des eaux usées. En adoptant ces objectifs sectoriels, la quasi-totalité de la population luxembourgeoise sera tôt ou tard amenée à améliorer son empreinte carbone à différents niveaux.

Mis à part la mise en place d’une fiscalité « verte » qui fera probablement partie de la réforme fiscale annoncée, le Gouvernement luxembourgeois vise à soutenir à la fois les citoyens et les entreprises dans les démarches de la transition énergétique, notamment par le développement des transports en commun et leur gratuité sur l’ensemble du territoire, par la promotion de l’électromobilité, des énergies renouvelables et de l’efficacité énergétique dans les bâtiments résidentiels, ou encore par le soutien ciblé des entreprises en matière d’investissements permettant d’améliorer l’efficacité énergétique de leurs installations.

La Chambre des Métiers souscrit aux démarches du Luxembourg consistant à prendre des mesures renforcées afin de protéger le climat. Elle est cependant d’avis que la transition énergétique sera uniquement couronnée de succès, lorsqu’elle est réalisée de manière économiquement raisonnable et socialement équitable à tous les niveaux de la société luxembourgeoise.

C’est dans cette optique que la Chambre des Métiers a examiné le projet de budget de l’Etat, en analysant les instruments d’accompagnement disponibles (et leur évolution) tant pour les entreprises que pour les citoyens.

²² Partenariats UEL-ADEM 2018-2021 (en cours)

7.2. Les instruments d'aides spécifiques pour les entreprises

7.2.1. Etat des lieux

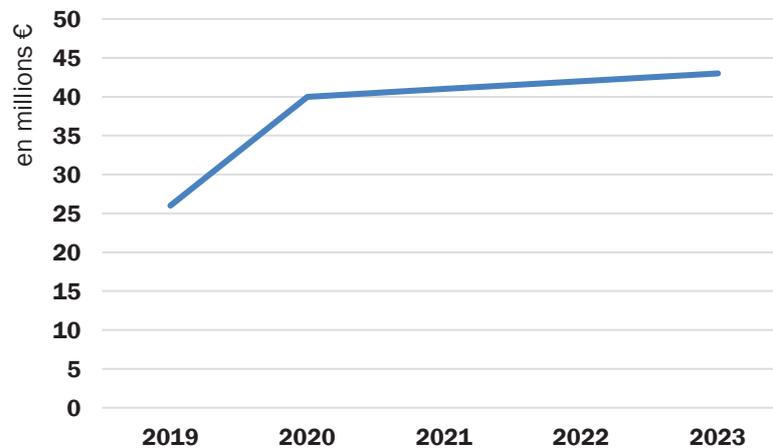
Loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement

Les entreprises sont soutenues dans leurs démarches de réduire leur empreinte carbone via la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement. En 2018, 13 projets ont été avisés par le Ministère de l'Economie et au total un montant d'aide de 29,1 millions d'euros a été accordé²³. Il est à souligner que 92 % de la somme a été versée en faveur de projets d'investissements liés aux énergies renouvelables et que seulement 2 % ont été mis à disposition de projets visant l'efficacité énergétique.

Par ailleurs, l'article 7 de cette loi définit les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments et prévoit la mise en place d'un « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ». Or, ce fonds, qui pourrait octroyer des aides aux entreprises sous forme de prêts ou de garanties, n'a pas encore été créé. En conséquence, aucune aide n'a été attribuée pour un assainissement énergétique d'un bâtiment.

Au niveau du projet de budget de l'Etat, les aides à la protection de l'environnement sont regroupées ensemble avec d'autres aides, dont notamment les aides au développement régional, dans l'article budgétaire 35.0.51.040 (« *Application de la législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques* »). Le graphique en dessous montre l'évolution des montants annuels prévus :

Prévisions budgétaires – article 35.0.51.040



Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Force est de constater que, malgré un doublement du montant prévu entre 2019 et 2020, il manque une certaine transparence au niveau des budgets réservés au régime d'aide relatif à la protection de l'environnement. Par ailleurs, hormis la mise à disposition d'un « guide du requérant » sur guichet.lu qui explique les démarches à suivre, une campagne de promotion conséquente à l'attention des entreprises et un accompagnement lors des démarches administratives fait malheureusement défaut. Par conséquent, il est plus que certain que la plupart des PME ignorent l'existence de ce régime d'aide.

²³ Rapport d'activité 2018 du Ministère de l'Economie

Le Pacte climat pour PME

Suite aux retours positifs du Pacte climat conclu entre l'Etat et les communes, les coalitionnaires ont envisagé dans l'accord de coalition de 2018 vise à élargir cet instrument également aux petites et moyennes entreprises. Ainsi, celles-ci pourraient bénéficier en l'occurrence de conseils en énergie, d'aides logistiques et d'incitations financières afin que leur production ou leurs prestations de services tiennent mieux compte de l'aspect de la protection de l'environnement.

Malheureusement, la Chambre des Métiers doit constater qu'une telle disposition n'est pas prévue ni au projet de budget 2020 ni au projet de budget pluriannuel au niveau du budget du Ministère de l'environnement, du climat et du développement durable ou au niveau du fonds pour la protection de l'environnement.

7.2.2. Propositions de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers est d'avis que si le Gouvernement décrète l'efficacité énergétique comme étant une des priorités de sa politique du climat, il sera indispensable de mettre à disposition des instruments adéquats pour accompagner les entreprises et surtout les PME dans une telle démarche. Elle préconise les pistes suivantes :

- promotion accrue du régime d'aide à la protection de l'environnement et surtout en ce qui concerne le volet de l'efficacité énergétique,
- activation du « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique » afin de stimuler la rénovation énergétique des bâtiments ;
- création d'un article budgétaire spécifique pour le régime d'aide à la protection de l'environnement avec une progression appropriée des montants projetés ;
- mise en place d'un Pacte climat pour les PME accompagné d'un régime d'aide spécifique. Un point de départ pourrait constituer des audits énergétiques financés par l'Etat qui seraient à déployer à la fois par entreprise individuelle, mais également par clusters d'entreprises dans les zones d'activité économique afin de détecter des synergies possibles ;
- soutien en faveur de nouveaux modèles d'affaires, notamment dans le domaine du « energy contracting ».

Des instruments performants en la matière permettront aux entreprises de moderniser leurs installations de production, d'innover afin de mettre à profit les meilleures technologies disponibles et de devenir plus efficaces dans le domaine de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Les entreprises, qui sont confrontées à des coûts salariaux élevés et à une concurrence étrangère de plus en plus forte, pourront ainsi gagner en termes de compétitivité tout en renforçant la protection de l'environnement et du climat.

7.3. Les instruments d'aides spécifiques pour les citoyens

7.3.1. Etat des lieux

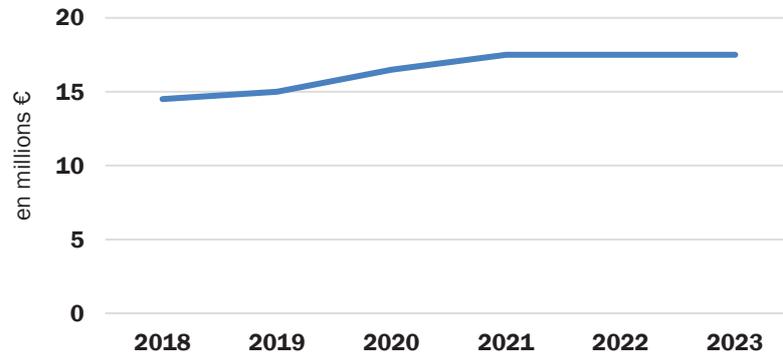
Le taux super-réduit de 3 % TVA

Afin de stimuler la rénovation de logements, l'Etat accorde un taux super-réduit de 3% sur les travaux y relatifs, sous condition que la construction du logement date d'au moins 20 ans. La faveur fiscale est plafonnée à 50.000 €.

Le régime d'aide PRIMEhouse

Le régime d'aides PRIMEhouse soutient l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation existants et les investissements au niveau des installations techniques dans le domaine des énergies renouvelables.

Au niveau du projet de budget de l'Etat, l'article budgétaire 52.1.53.000 sert à couvrir les dépenses engendrées par le régime PRIMEhouse (« *Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie* »). Le graphique ci-dessous montre l'évolution des montants annuels prévus :

Prévisions budgétaires – PRIMeHouse

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

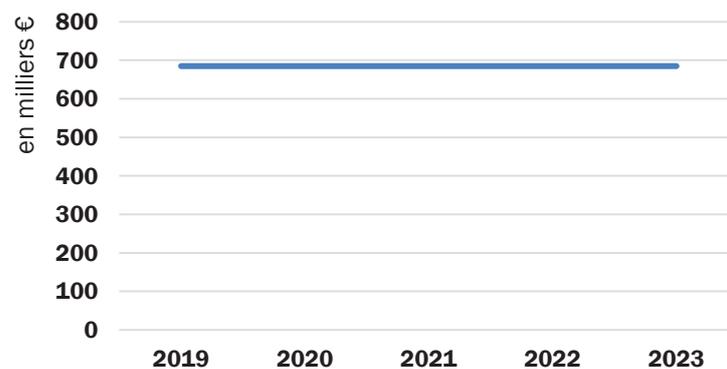
Le régime d'aide est promu de manière conséquente via myenergy dont le budget sera nettement augmenté à partir de 2020.

Le Klimaprêt

Le KlimaPrêt (prêt climatique), mis en place dans le cadre du paquet « Klimabank an nohaltetg Wunnen », constitue un régime d'aide destiné à financer la rénovation énergétique durable d'un logement. Tandis que le KlimaPrêt à taux réduit est disponible pour tout particulier ou toute entreprise qui souhaite rénover, le KlimaPrêt à taux zéro qui inclut des primes en capital et des conseils en énergie gratuits est éligible aux ménages à revenu faible.

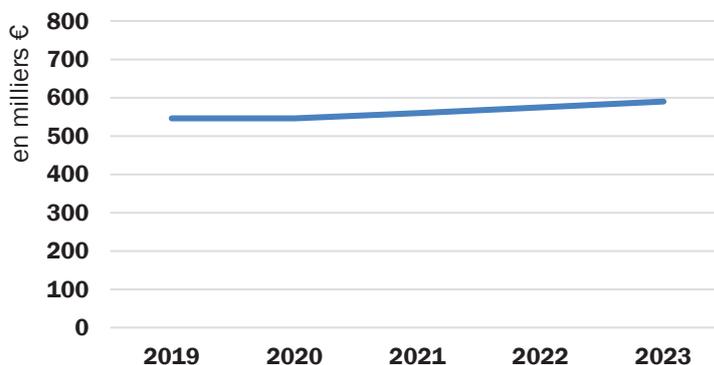
Le bilan de ces mesures pour l'année 2018²⁴ est médiocre : concernant le prêt à taux zéro, seulement 12 demandes ont été déposées ; au niveau du prêt à taux réduit, 68 demandes ont été déposées dont 20 dossiers ayant reçu une suite favorable. Au total 22.000 euros ont été versés.

L'évolution des crédits prévus au titre du Klimaprêt est indiquée aux graphiques ci-dessous.

Prévisions budgétaires – Prêt à taux 0

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

²⁴ Rapport d'activité 2018 du Ministère du Logement

Prévisions budgétaires – Prêt à taux réduit

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

7.3.2. Propositions de la Chambre des Métiers

Le régime d'aide PRIMEHouse actuellement en place est un instrument efficace pour inciter les citoyens à assainir leur logement, et sa notoriété devrait s'accroître davantage, notamment par l'augmentation des moyens à disposition de l'agence myenergy et l'intensification des efforts de promotion qui s'ensuivra. La réforme projetée du régime avec la prise en considération renforcée des aspects de durabilité va, aux yeux de la Chambre des Métiers, rendre le dispositif encore plus attractif pour le public. Une subvention renforcée pour des assainissements profonds devrait être également de mise et être applicable à des mesures isolées.

Toutefois, en matière de « Klimaprêt », la Chambre des Métiers est d'avis que cette aide, compte tenu de l'offre actuelle, ne constitue pas un outil adapté aux besoins des ménages, comme le montrent par ailleurs à suffisance les chiffres de l'année 2018 cités ci-avant.

La formule du prêt à taux zéro n'est pratiquement pas sollicitée : d'un côté, les ménages à faible revenu ont certainement d'autres préoccupations que de songer à l'assainissement énergétique de leur logement et d'un autre côté, ils sont plutôt locataire que propriétaire de leur habitation. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande si une étude avait été menée au préalable pour déterminer le nombre potentiel de bénéficiaires de ce régime.

Le dispositif du prêt à taux réduit connaît en général plus de succès que celui du prêt à taux zéro, mais il reste néanmoins bien en-dessous de son potentiel et des ambitions politiques affichées, au vu du volume de crédits y réservés. D'après la Chambre des Métiers, les raisons sont à rechercher tant dans une promotion publique très timide que dans des montants trop réduits pour aider un ménage à entamer une rénovation profonde. Qui plus est, vu les prix exorbitants des logements, les ménages, ayant contracté déjà un prêt hypothécaire considérable pour l'acquisition d'une habitation, sont frileux à demander un crédit supplémentaire pour un assainissement énergétique.

Ainsi, la Chambre des Métiers propose d'élargir le cercle des bénéficiaires pour le prêt à taux 0 et de hausser considérablement les plafonds des deux formules du prêt climatique. Dans le même contexte un rehaussement du plafond de la faveur fiscale du taux super-réduit de TVA de 3 % pourrait constituer un élément incitatif supplémentaire.

Finalement, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait accélérer la mise en œuvre de la stratégie de rénovation présentée en 2017 par la mise en place d'un plan d'action concret et en instaurant une commission de suivi avec pour objectif une gouvernance efficace orientée vers le long terme.

*7.4. L'instrument d'aide promouvant la mobilité électrique**7.4.1. Etat des lieux*

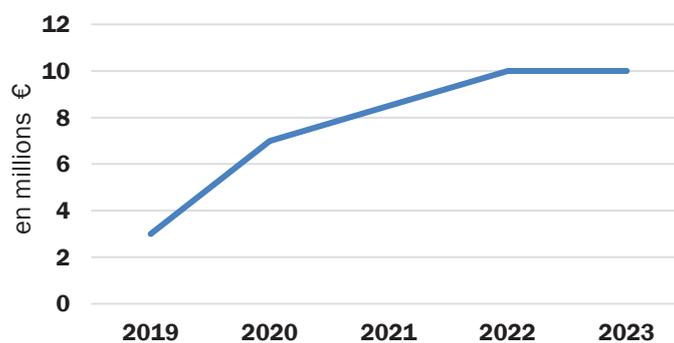
Le règlement grand-ducal portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO₂ prévoit l'octroi d'une prime sous forme de subvention en capital pour les nouveaux véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions et inclut également les

personnes morales de droit privé au cercle des personnes éligibles. Ainsi, les entreprises artisanales pourront également bénéficier de cette prime et contribuer activement à la transition énergétique en remplaçant au fur et à mesure leur parc roulant par des véhicules plus durables et écologiques.

Cependant, il est à constater que, d'un côté, le marché commercial des voitures voire camionnettes électriques à prix abordable ne commence à se développer que lentement, et, d'un autre côté, une infrastructure adéquate, notamment des bornes de recharge en nombre suffisant pour rendre attractifs les véhicules électriques, fait encore défaut. De ce fait, cette prime est actuellement encore très peu sollicitée au sein de l'Artisanat.

Au niveau du projet de budget pluriannuel, il est prévu d'augmenter de façon conséquente les dépenses du fonds de l'énergie et du climat concernant les primes pour l'électromobilité jusqu'en 2023 (cf. graphique ci-après).

Prévisions budgétaires – Prime e-car



Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

7.4.2. Propositions de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers souscrit à la stratégie gouvernementale consistant à promouvoir la mobilité électrique dans le secteur du transport. Etant donné que le secteur de l'automobile se trouve en pleine mutation technologique, il serait cependant opportun de poursuivre plusieurs pistes et de rester également ouvert envers d'autres technologies prometteuses.

Il est certain que, d'un côté l'Etat ne sera pas en mesure de financer de manière globale la transformation du parc automobile luxembourgeois vers des véhicules moins polluants. D'un autre côté, le secteur automobile – qui est en train d'investir des montants impressionnants dans la recherche – mettra sur le marché de plus en plus de modèles électriques à des prix capables de concourir avec les voitures conventionnelles à moteur thermique.

Ainsi, la Chambre des Métiers est d'avis qu'un subventionnement de bornes de charge, et ce en priorité au niveau des entreprises, pourrait constituer un autre élément clé pour inciter un plus grand nombre de personnes à acquérir à l'avenir une voiture électrique. Cette stratégie pourrait aboutir à une situation « win-win » : le salarié pourra charger son véhicule pendant les heures de travail, le gestionnaire du réseau aura suffisamment de temps pour gérer les charges maximales et garantir la stabilité du réseau électrique et l'entreprise pourra gagner en attractivité auprès des salariés, surtout lorsqu'il importe de fidéliser la main-d'œuvre en période de besoin de personnel qualifié. Idéalement, l'électricité chargée devrait être produite sur site à partir de sources d'énergies renouvelables, en l'occurrence l'énergie solaire.

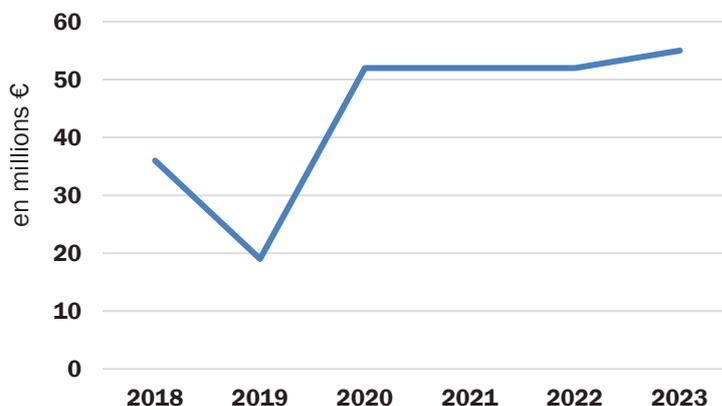
7.5. L'instrument d'aide promouvant la production d'électricité basée sur les sources d'énergies renouvelables

7.5.1. Etat des lieux

En janvier 2019, le Gouvernement a procédé à une restructuration de la tarification pour les centrales dont l'électricité est produite à partir de l'énergie solaire, en promouvant entre autres plus fortement les petites installations photovoltaïques du type « maison unifamiliale », et en réhaussant les tarifs d'injection applicables de toutes les catégories de centrales.

Les tarifs d'injection garantis seront financés, d'un côté, par une contribution obligatoire au mécanisme de compensation de la part des consommateurs (dont le montant fixé diminue avec la quantité d'électricité consommée) et, d'un autre côté, par une contribution étatique qui est budgétisée au niveau du fonds climat et énergie. Le graphique suivant montre l'évolution des dépenses étatiques prévues y relatives :

Prévisions des dépenses pour les mécanismes de compensation



Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Concernant les centrales de taille moyenne, qui pourraient figurer sur bon nombre de toits des entreprises artisanales de taille moyenne, seulement les sociétés coopératives, les « asbl » et les fondations composées d'au moins sept personnes physiques sont éligibles aux tarifs d'injection garantis, condition sine qua non pour rentabiliser l'investissement sur une durée acceptable.

7.5.2. Propositions de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers soutient les démarches de promotion accrue dans le domaine de l'énergie solaire et estime que le régime d'aide aux technologies des énergies renouvelables est un élément crucial pour garantir le succès rapide de la transition énergétique envisagée. L'adaptation des tarifs d'injection va certainement aider à stimuler le marché des installations photovoltaïques.

La Chambre des Métiers est cependant convaincue qu'avec la limitation des bénéficiaires au niveau des centrales de taille moyenne, un grand potentiel de développement des énergies renouvelables reste malheureusement non exploité.

Dans ce contexte, des nouveaux instruments d'aide ciblant les PME pourraient être créés, en subventionnant notamment les batteries de stockage, afin de stimuler un maximum d'autoconsommation.

7.6. Le fonds « climat et énergie »

7.6.1. Etat des lieux

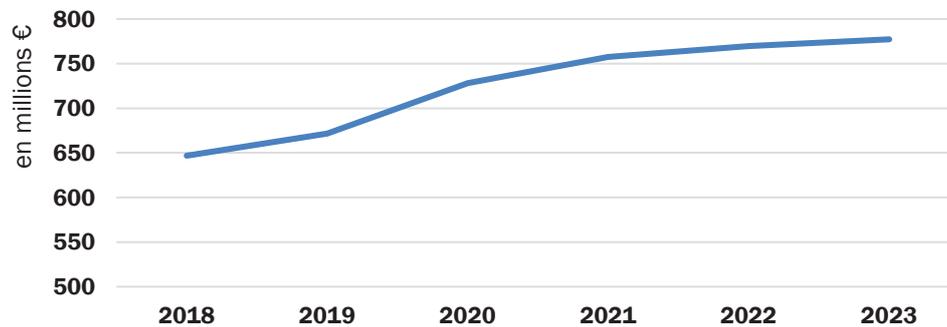
L'objet initial du fonds climat et énergie (anciennement « fonds Kyoto ») était de mettre en œuvre, conformément au Protocole de Kyoto de 1997, des mesures nationales et, à titre subsidiaire, des mécanismes dits flexibles ou de compensation (notamment par l'achat de crédits d'émissions à l'étranger), afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre nationales.

Ainsi, le fonds intervient entre autres par le financement à l'échelle nationale de projets, programmes et activités visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais également par le financement de multiples projets dans des pays membres de l'OCDE, des pays à économie de transition et dans des pays en développement.

Il est alimenté en partie par le droit d'accise additionnel sur les huiles minérales et les gasoils, dénommé « contribution climatique », et en partie par le produit de la taxe sur les véhicules routiers.

Il est à souligner que le fonds dispose à l'heure actuelle d'avoirs notables et que, selon les prévisions budgétaires, ces derniers sont appelés à augmenter davantage jusqu'en 2023 (cf. graphique ci-après).

Evolution des avoirs du fonds climat et énergie

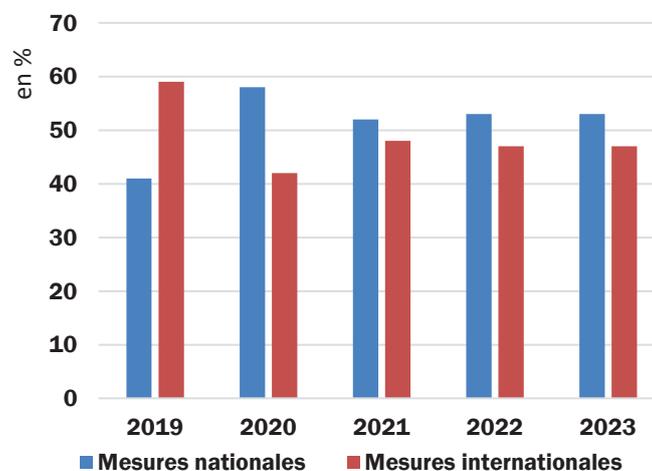


Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Force est de constater que depuis l'instauration du fonds, les recettes ont largement dépassé les dépenses, une situation qui, selon le projet de budget pluriannuel, ne devrait pas changer à l'avenir. Par ailleurs, on peut observer une surévaluation systématique des dépenses projetées, comme la Cour des comptes l'avait déjà remarqué en 2014²⁵. Ainsi, le projet de budget de 2020 prévoit des dépenses provisoires – et donc quasi-réelles – au titre de l'exercice 2019 s'élevant à seulement 55 % des dépenses initialement prévues lors de la présentation du projet de budget de 2018. En d'autres termes, 45 % des moyens financiers prévus mais non-investis seraient tombés en économie.

Le graphique subséquent montre la répartition des dépenses annuelles prévues par le fonds entre mesures nationales et internationales.

Répartition des dépenses annuelles prévues



Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

7.6.2. Propositions de la Chambre des Métiers

Aux yeux de la Chambre des Métiers, l'instrument « fonds climat et énergie » serait le parfait outil pour accompagner la société luxembourgeoise tout au long de la transition énergétique, s'il est utilisé intelligemment et surtout pour les mesures nationales.

En exploitant entièrement son potentiel, le fonds climat et énergie pourrait constituer un outil très puissant, permettant de mettre à disposition une infrastructure alternative, notamment en termes de mobilité électrique ou à autre technologie prometteuse, à développer les énergies renouvelables et à promouvoir l'efficacité énergétique.

²⁵ Rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto

La Chambre des Métiers plaide à ce que des alternatives à coûts abordables soient proposées et mises à disposition avant de songer à instaurer une taxe environnementale supplémentaire sur le CO₂.

Si une plus forte taxation du facteur énergétique serait envisagée, la Chambre des Métiers préconise un allègement de l'imposition du facteur travail, sachant que l'Artisanat se caractérisera également à l'avenir par une forte intensité de main-d'œuvre.

7.7. Les conséquences de l'électrification de la filière énergétique

Pour réaliser les objectifs ambitieux annoncés, le Gouvernement opte pour une promotion de la mobilité électrique dans le secteur du transport tout en déployant massivement la photovoltaïque et les éoliennes à travers le pays.

Or, une des conséquences de cette démarche d'électrification de la filière énergétique sera une augmentation notable de la complexité et du nombre des installations électriques dans un même immeuble : les panneaux photovoltaïques, onduleurs, batteries de stockage, bornes de charge et pompes à chaleur deviendront des équipements standards dans l'inventaire du bâtiment. Par conséquent, le risque d'incendie au sein de ces bâtiments aura logiquement tendance à augmenter.

Afin de limiter ce risque, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il est nécessaire d'introduire des contrôles de qualité. A l'instar des réceptions des installations de chauffage au gazoil, au gaz ou aux combustibles solides et de leur contrôle périodique, un système similaire pourrait être envisagé au niveau des installations électriques à partir d'un certain niveau de complexité. De plus, afin de garantir une meilleure qualification des personnes intervenantes sur les chantiers, il serait opportun d'introduire une certification officielle délivrée par une administration étatique pour les artisans ayant réussi avec succès des modules de formation portant notamment sur les énergies renouvelables. L'obligation d'avoir recours à un « Artisan Certifié en énergies renouvelables » pour l'installation des équipements techniques pourrait finalement constituer une condition supplémentaire d'éligibilité au régime d'aide PRIMEHouse et ainsi figurer comme un élément d'assurance-qualité supplémentaire.

8. Conclusion : plaidoyer en faveur d'une stratégie intégrée

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut prendre conscience que les grands défis auxquels est confronté le Luxembourg, à savoir le logement, la mobilité, les sites d'implantation, les besoins en main-d'œuvre et la protection de l'environnement et du climat sont intimement liés.

Dans ce contexte très complexe, l'élément catalyseur est à rechercher dans une croissance économique forte et continue, une évolution qui produit des effets secondaires dans des laps de temps très courts, comme si le pays vivait un phénomène d'accélérateur du temps (le terme allemand de « Zeitraffer » semble plus approprié).

Cette croissance induit une augmentation du nombre d'entreprises et une expansion des entreprises existantes, ce qui suscite des besoins accrus en main-d'œuvre, en sites d'implantation et en énergie pour produire un volume croissant de biens et services. De leur côté, les évolutions précitées exercent une pression sur le logement, la mobilité et l'environnement

De ce qui précède, il devient évident que le Luxembourg a besoin d'une stratégie intégrée pour trouver au niveau national des réponses à ces défis, et ce d'une manière globale. Ainsi, il faudra par tous les moyens éviter l'écueil consistant à tâcher de solutionner chaque défi de manière isolée.

Selon la Chambre des Métiers, une telle démarche implique :

- une meilleure coordination entre les différentes compétences gouvernementales touchées ;
- la définition d'une stratégie globale au niveau gouvernemental ;
- la détermination des mesures pour sa mise en œuvre en concertation avec les principales parties prenantes (notamment les milieux professionnels) ;
- la mise à disposition des moyens financiers adéquats à travers le budget de l'Etat.

