

N° 7878⁵

N° 7879⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

P R O J E T D E L O I

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2022 et modifiant :**

- 1° le Code de la sécurité sociale ;**
- 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;**
- 3° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;**
- 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;**
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;**
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
 - a) harmonisation de renseignement 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 modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'Etat à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;**
- 10° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 11° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 12° loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;**
- 13° la loi modifiée du 1er août 2019 concernant les mutuelles**

PROJET DE LOI

**relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2021-2025**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(16.11.2021)

RESUME DE L'AVIS

Un appel aux actes pour soutenir l'Artisanat

La pandémie a laissé des traces sur les finances publiques au Luxembourg. Deux éléments viennent appuyer ce constat. Le déficit de l'Administration centrale enregistré en 2020 est environ quatre fois plus élevé qu'au plus fort de la crise financière de 2008. Aussi, la dette publique devrait selon les prévisions doubler en termes absolus sur les prochaines années, en passant en l'espace de 10 ans de 10 à 20 milliards d'euros, même si cette hausse n'est évidemment pas entièrement imputable à la crise sanitaire. Après le « choc » subi en 2020, le déficit au niveau de l'Administration publique devrait, selon le ministère des Finances être résorbé en 2024. Toutefois, le solde négatif enregistré au niveau de l'Administration centrale ne se résorbera pas si rapidement. A défaut de réserves suffisantes, le déficit devra être financé grâce à la dette.

Un budget sans surprise

Le projet de budget 2022 ne révèle aucune véritable nouveauté par rapport à la copie remise en 2021. Les principales priorités politiques restent inchangées, avec des accents particuliers en faveur du climat et de l'énergie, du logement et du social. On constate toutefois de fortes disproportions entre ces domaines. En ce qui concerne le volet « climat », le fonds « climat et énergie » et la mobilité – des leviers importants dans la lutte contre le changement climatique – rien qu'en considérant le fonds du rail et le projet d'extension du tram généreront des dépenses d'investissements prévisionnelles de 610 millions d'euros. En parallèle, alors qu'on ne cesse de parler de crise du logement, le fonds spécial y dédié ne prévoit que 255 millions d'euros de dépenses.

Concernant les dépenses à engager dans le cadre du Plan national intégré de l'énergie et du climat (PNEC), qui s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en 2022, Chambre des Métiers demande pour le projet de budget 2023 plus de transparence en la matière, à savoir une ventilation des dépenses globales en fonction des différents domaines couverts et une évaluation de l'efficacité des investissements réalisés en amont.

Autre point critique, aucune réforme structurelle, à commencer par le financement des pensions, ne sont abordées. Aujourd'hui, le financement à long terme des retraites est basé sur une croissance continue et prononcée de l'emploi. Or, cette croissance est incompatible avec les notions de développement durable et de croissance qualitative réclamés par la société.

Compte tenu de ce qui précède, l'appréciation de la Chambre des Métiers de la politique de finances publiques est très nuancée. Bien sûr, elle soutient le recours à la dette pour couvrir des besoins liés à des événements exceptionnels comme la pandémie. Cette mesure permet de ne pas étouffer la relance et de financer les effets de la crise sanitaire. Aussi, fidèle à sa position, elle ne peut que féliciter le Gouvernement pour le maintien des investissements à un niveau élevé, et ce malgré la crise. Par ailleurs, elle se réjouit qu'aucune hausse généralisée des impôts ne soit à l'ordre du jour.

Un appel au courage politique

Toutefois, la Chambre des Métiers est bien consciente qu'il sera nécessaire de consolider les finances publiques à moyen terme. Cet assainissement se réalisera en partie de manière mécanique, et ce à travers les stabilisateurs automatiques. En clair, avec la reprise économique les recettes fiscales augmenteront et certaines dépenses, notamment celles en relation avec le chômage, se réduiront. Ces

mouvements donneront lieu à une amélioration du solde de l'Administration centrale. Toutefois, ce mécanisme sera insuffisant pour rétablir l'équilibre. C'est pour cette raison que la Chambre des Métiers plaide en faveur de mesures adaptées et courageuses, et ce à différents niveaux.

Un des premiers leviers à prendre en compte consisterait à freiner la hausse des frais de fonctionnement de l'Etat, notamment en ayant recours à une digitalisation accrue des services afin d'accroître leur efficacité et diminuer les besoins en personnel. Une autre proposition consisterait à réviser les salaires d'entrée à la fonction publique en se rapprochant de ceux payés dans le secteur privé. Cela aurait pour conséquence d'introduire une concurrence plus saine entre ces deux secteurs.

Par ailleurs, sur le plan social, la priorité politique devrait se situer au niveau de la création de logements abordables notamment via des partenariats public-privé. Cette solution permettrait d'accroître l'offre d'habitations locatives à coût modéré en engageant un minimum de deniers publics. Enfin, la Chambre des Métiers appelle à un meilleur ciblage des transferts sociaux qui doivent, en priorité, réduire le risque de pauvreté et profiter aux plus démunis.

Pas de neutralité climatique sans l'Artisanat

La transition énergétique, relevée comme une priorité par le Premier ministre lors de son discours sur l'Etat de la Nation du 13 octobre 2021, ne pourra se faire sans les entreprises artisanales qui ont d'ores et déjà acquis une expertise certaine dans le domaine des énergies renouvelables, de la mobilité électrique, de l'efficacité énergétique et de la construction passive.

L'Artisanat agit proactivement pour mettre à niveau son personnel via des formations continues. Ainsi, la Chambre des Métiers, l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment (IFSB) et les Centres de Compétences délivrent un large éventail de formations de qualité et élargissent constamment leur offre. A ce propos, la Chambre des Métiers salue l'engagement du Gouvernement envers le secteur, notamment par un soutien conséquent à la réforme du Brevet de Maîtrise, qui vise à intégrer les compétences liées à la transition énergétique, à la digitalisation et au développement durable. Il importe qu'un soutien accru soit garanti via le cofinancement au niveau de la formation continue dans les années à venir, afin de donner la possibilité aux entreprises artisanales d'adapter leurs compétences par rapport aux nouvelles technologies émergentes.

L'Artisanat revendique le rôle d'acteur de premier plan dans la lutte contre le changement climatique. Il y voit une occasion sans précédent de redorer son image et d'attirer plus de jeunes talents dans ses métiers. Par leurs travaux d'exécution de qualité, les entreprises pourront davantage se démarquer de leurs concurrents et acquérir une position forte sur les marchés étrangers, notamment en Grande Région. Là encore, un Artisanat fort, compétitif et durable constitue un garant d'emplois régionaux et stables, dont les activités ne peuvent être délocalisées vers des pays hors UE.

Au-delà du discours, des aides concrètes

Toutefois, le tissu économique luxembourgeois est dominé par des micro-entreprises et par des petites entreprises qui n'ont pas toujours les moyens financiers et humains nécessaires pour entamer la transition, décarboniser leur propre fonctionnement, dont leurs processus de production. Dans certains cas, il n'existe pas encore de technologies ou d'équipements alternatifs à faible émission garantissant un rendement et une qualité acceptable. Aussi, les deux plus grandes menaces qui peuvent mettre en péril une mise en œuvre rapide de la transition énergétique sont indiscutablement le manque de main-d'œuvre qualifiée et l'accès à un logement abordable.

Si la Chambre des Métiers se félicite du fait que le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un pacte climat PME, les détails concernant son implémentation font encore défaut. De la même manière, il est temps que le Gouvernement définisse un plan d'exécution concret du PNEC. Si l'on en connaît les objectifs, personne ne sait à ce jour comment les atteindre. On ne peut que constater le manque d'ambitions concrètes de l'Etat pour aider les entreprises à améliorer leur efficacité énergétique. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers réitère sa demande de mettre en place un instrument fort qui permettra aux entreprises de contribuer activement à la décarbonisation de l'économie (e.a. réalisation d'un état des lieux en termes d'efficacité énergétique avec des analyses sectorielles ; promotion accrue de « réseaux d'entreprises » ; définition d'un régime d'aides spécifique afin d'augmenter l'efficacité énergétique dans les entreprises).

Un soutien attendu à la digitalisation

L'autre grand défi qui attend l'Artisanat dans les années à venir concerne sa digitalisation. Celle-ci doit permettre aux artisans d'être plus compétitifs et d'assurer la transition vers une économie plus circulaire. Selon l'analyse menée par la Chambre des Métiers, cette digitalisation est source de nombreuses opportunités. Mais, là encore, elle nécessite un réel engagement de l'Etat à accompagner cette transition, surtout pour les entreprises de taille réduite. Il est notamment indispensable d'améliorer le niveau de qualification ou de compétences digitales de la main-d'œuvre, tant au niveau de la formation initiale que continue. Dès lors, un élargissement du soutien aux PME dans le cadre des aides « formation continue » s'avère indispensable.

La Chambre des Métiers demande en outre un élargissement du soutien étatique, notamment par un étoffement du programme Fit4Digital Packages, largement adopté par les petites entreprises, et de son service ehandwerk. Aussi, pourquoi ne pas imaginer un instrument destiné à pousser les investissements d'envergure adapté aux besoins des PME dans le chef de la Société Nationale de Crédit et d'investissement (SNCI). L'Etat pourrait offrir aux PME des prêts à taux zéro ou se porter garant de leur prêt.

Enfin, la Chambre des Métiers en appelle à ce que l'émergence de plateformes Internet offrant des services « artisanaux » soit strictement encadrée par le législateur, afin d'éviter les dérives, notamment des situations de concurrence déloyale.

Promouvoir l'entrepreneuriat, c'est soutenir les PME de l'Artisanat

La Chambre des Métiers estime plus que jamais nécessaire de stimuler l'esprit d'entreprise. Malheureusement, face à l'alternative sécurisante du secteur public, il devient de plus en plus difficile de le promouvoir, notamment auprès des plus jeunes. En juillet 2021, la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce ont transmis au Gouvernement leur proposition de six mesures en faveur d'une meilleure protection sociale de l'indépendant. Elles ont ainsi proposé une revalorisation du statut de l'indépendant qui passe par une atténuation des inégalités entre ce statut et celui du salarié, notamment concernant les « risques sociaux », qui sont à l'origine de pertes de revenus, provisoires ou définitives. Cette problématique touche à la fois le domaine de la « sécurité sociale » (cumul d'une pension anticipée et d'un revenu ; valorisation du conjoint aidant ; affiliation à la Mutualité des Employeurs) que celui du « droit du travail » (revenu de remplacement – soumis à des conditions strictes – via un accès aux différentes formes de chomages partiels ; chômage complet ; reclassement).

Pour la Chambre des Métiers, la promotion de l'entrepreneuriat passe aussi par l'adaptation des mécanismes d'aides étatiques du « régime PME » dont certains critères d'attribution devraient être ajustés et dont sont exclues certaines entreprises ou activités. Dans ce contexte, une extension future des dispositifs s'avère importante et ce dans un esprit d'optimisation, notamment en faveur des « premiers établissements » (créateurs/repreneurs d'entreprises) et en matière d'investissements spécialisés du domaine « sécurité et qualité des denrées alimentaires ». Elle invite par ailleurs le Gouvernement à accélérer les procédures d'autorisation et réduire systématiquement les charges administratives, au lieu de miser uniquement sur une politique de digitalisation et de facto une simplification « au ralenti ».

Il est un fait que face aux nombreux défis relevés, l'Artisanat ne pourra pas se développer de façon dynamique sans terrains disponibles pour implanter son activité. Selon une étude réalisée en 2020, environ 200 entreprises artisanales occupant plus de 5.000 personnes sont à la recherche d'un nouveau site, la majorité relevant du secteur de la construction (67%) et de celui de la mécanique (24%). Ces besoins en terrains s'élèvent à 73 hectares, or les données les plus récentes montrent que les surfaces disponibles ne sont que de 10 hectares. Selon la Chambre des Métiers, il faut agir au plus vite en augmentant l'offre et en revoyant les critères concernant la gestion des zones d'activités, souvent trop restrictifs.

Enfin, la Chambre des Métiers relève l'importance d'une promotion durable des compétences et talents dans l'Artisanat, vu le besoin constant en main-d'œuvre qualifiée. Le « Skillsdësch » devrait tenir compte de la problématique du manque de personnel du secteur et définir des instruments de veille et de support. A côté d'une revalorisation du cofinancement de la formation continue (surtout en direction des petites structures et de la transition énergétique et digitale), il importera, d'une part, d'évaluer le congé individuel de formation, au lieu d'introduire un « droit individuel à la formation » nouveau, et, d'autre part, de promouvoir l'attractivité de la formation initiale, surtout par une orientation positive des jeunes et non par une orientation « par l'échec ».

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1. Analyse du projet de budget 2022 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2021-2025	6
1.1. La crise sanitaire ne doit pas mettre en péril une planification budgétaire apte à relever les défis futurs	6
1.1.1. Impact de la pandémie sur les finances publiques	6
1.1.2. Administration centrale	8
1.1.3. Le volume prévu pour les mesures de soutien n'a pas été intégralement déboursé	10
1.1.4. Les investissements dopés par la crise	11
1.1.5. Les recettes se rattrapent plus vite que prévu	12
1.1.6. Sécurité sociale	13
1.1.7. Administrations locales	13
1.2. La crise sanitaire et ses effets secondaires maintiennent un climat d'insécurité en 2022	13
1.3. 2021-2025 : un lent retour à la « normale » ? – budgétisation trop prudente?	22
1.3.1. Administration publique	23
1.3.2. Administration centrale	23
1.3.3. Une politique d'investissement ambitieuse	31
1.3.4. Sécurité sociale	33
1.3.5. Administrations locales	34
1.3.6. Dette publique	34
1.4. Conclusions	36
2. Le chemin vers la neutralité climatique – booster l'efficacité énergétique dans et avec les entreprises artisanales	37
2.1. Analyse SWOT du tissu économique artisanal par rapport à la transition énergétique	37
3. Soutenir l'entrepreneuriat par une politique PME adéquate	42
3.1. Préparer l'économie de demain – Promouvoir la digitalisation dans l'Artisanat	42
3.2. Promouvoir l'entrepreneuriat c'est soutenir les classes moyennes	44
3.2.1. Valoriser le statut de l'indépendant – 6 propositions à l'adresse du Gouvernement	44
3.2.2. Adapter les mécanismes d'aides	50
3.2.3. Réaliser une accélération des procédures et une réduction réelle des charges administratives au lieu d'une politique de simplification « au ralenti »	51
3.2.4. Mettre à disposition des terrains dans les zones d'activités	55
3.2.5. Promouvoir les compétences et talents afin de donner une réponse aux besoins constants en main-d'œuvre qualifiée	56

1. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET 2022 ET DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION FINANCIERE PLURIANNUELLE (PLPFP) 2021-2025

1.1. La crise sanitaire ne doit pas mettre en péril une planification budgétaire apte à relever les défis futurs

1.1.1. Impact de la pandémie sur les finances publiques

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 reste très marqué par la crise sanitaire COVID-19. Pendant les derniers 19 mois, le pays – entreprises et citoyens – a dû s'adapter de manière continue à l'évolution du virus. Récemment, des effets secondaires inattendus, pesant sur l'activité de l'économie nationale, ont apparus. Il s'agit notamment des problèmes d'approvisionnement et de l'explosion du prix de certains matériaux et marchandises, ceux-ci ayant un impact non-négligeable sur la confiance des chefs d'entreprises. Par conséquent, il faut rester prudent pour établir des prévisions à court ou moyen terme.

Avant de plonger dans les chiffres-clés du projet de budget de l'Etat concernant l'exercice 2022, la Chambre des Métiers propose d'analyser d'abord l'impact que la pandémie a eu sur les finances publiques pendant les années 2020 et 2021.

Dans ce contexte, il faut noter que le projet de budget de l'année en cours a été établi dans une période d'incertitude majeure pendant laquelle les prévisions établies présentaient nécessairement une marge d'erreur significative. Ainsi, beaucoup d'informations importantes en vue d'estimer les évolutions futures ont été soit inexistantes, soit lacunaires, lors de l'élaboration du projet de budget de l'exercice 2021 (p.ex. date de la commercialisation d'un vaccin contre la COVID-19, émergence de nouvelles vagues ou de nouvelles souches du virus). Ce fait a eu des impacts très variés sur l'économie et par ricochet, sur les finances publiques. Aujourd'hui, le virus et sa propagation semblent mieux maîtrisés que c'était encore le cas il y a un an ; pourtant, une fin définitive de la pandémie n'est pas encore en vue et beaucoup d'incertitudes persistent.

Si le STATEC tablait encore sur une diminution du PIB (en volume) de l'ordre de 6% pour l'année 2020 lors de sa prévision pour le budget 2021 (en octobre 2020), aujourd'hui, l'institut ne part « que » d'une récession de 1.8% pour l'exercice 2020. Le Luxembourg a visiblement limité la casse grâce notamment à une économie globalement résiliente, avec un secteur financier qui avait largement recours au télétravail pour assurer la continuité de ses activités. Les entreprises touchées par la crise ont pu bénéficier d'un arsenal d'aides étatiques mis en place par le Gouvernement. Nonobstant ce qui précède, la crise a également montré des lacunes dans ce filet de sécurité, comme le statut de l'indépendant qui a révélé sa précarité face à celui de salarié. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers revendique un alignement de ces deux régimes afin d'éliminer ou d'atténuer au maximum ces inégalités (cf. chapitre 3.2.1.).

Pour l'année 2021, le STATEC tablait sur une croissance de 6%.

La révision à la hausse du PIB pour l'année 2020 se traduira évidemment par une nette amélioration des finances publiques. Selon le projet de budget de l'État, le solde de l'Administration publique est revu à la hausse de plus de 2 milliards d'euros. Au lieu d'un déficit prévisionnel de 4,4 milliards d'euros, l'exercice 2020 clôture avec un déficit de 2,3 milliards d'euros. Il faut toutefois noter que depuis 1995, le solde n'a été négatif que sur quatre années, à savoir 2004, 2005, 2009 et 2010 et que le déficit n'a jamais dépassé 1,5% du PIB. En 2020 en revanche, il a franchi la barre des 3% du PIB, malgré l'amélioration du solde.

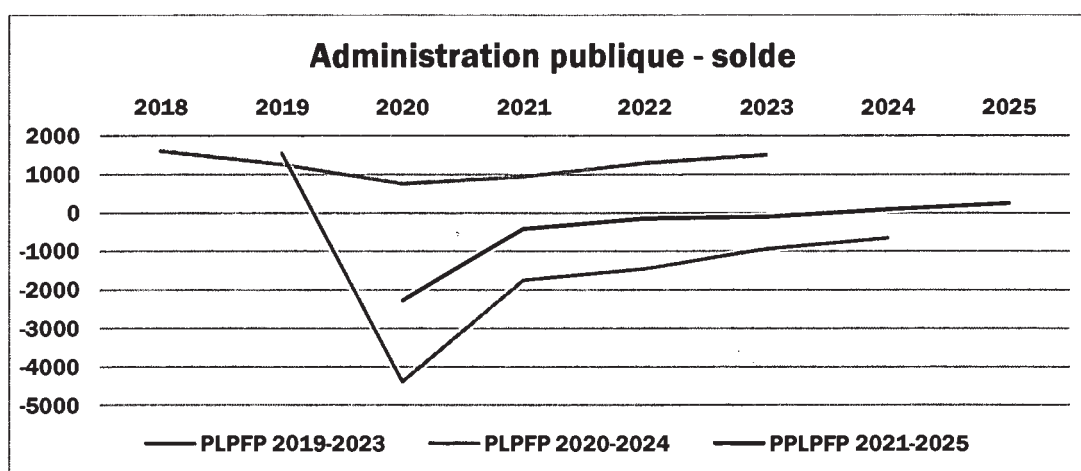
En raison de la crise COVID-19, les Ministres des Finances de l'Union européenne ont décidé au printemps 2020 d'activer la « clause pour récession économique sévère », prévue au Pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à la crise sans que les déviations par rapport aux valeurs de référence qui en résulteraient ne soient considérées comme des infractions au Pacte. La Commission a d'ailleurs proposé de prolonger cette mesure exceptionnelle jusqu'en 2021. Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme ni en 2020 ni en 2021.

Ceci donne plus de flexibilité aux différents Gouvernements afin de contrer les effets de la crise avec des stimuli fiscaux et budgétaires adaptés à l'intensité avec laquelle la crise a touché les différents pays. Pour simplifier, le Gouvernement peut opter soit pour une politique d'assainissement afin de

freiner l'évolution des dépenses publiques et de limiter le déficit, soit pour une politique budgétaire expansionniste (hausse des dépenses) pour soutenir l'activité économique et accélérer la relance. Le Luxembourg, comme beaucoup d'autres pays, a opté pour la deuxième solution, et il existe une panoplie d'arguments qui soutiennent ce choix. Il faut cependant noter que cette politique a un inconvénient majeur : l'augmentation du déficit et, en l'absence de réserves suffisantes, un accroissement de la dette publique (cf. chapitre 1.3.6.).

Au moment du dépôt du projet de budget pour l'année 2020 (publié en octobre 2019), le coronavirus était inconnu du grand public, alors qu'il devait frapper de plein fouet le Luxembourg quelques mois plus tard. Ainsi, avec l'apparition de la pandémie, le Ministère des Finances a dû s'adapter à cette nouvelle réalité. Les estimations des recettes et dépenses de l'année 2020 établies en octobre 2020 pour la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2019-2023 ont montré une première appréciation de l'envergure de la crise. Le graphique ci-dessous affiche le solde de l'Administration publique tel que repris dans les trois (projets de) loi de programmation financière pluriannuelle consécutifs publiés en 2019 (LPFP 2019-2023), 2020 (LPFP 2020-2024) et 2021 (PLPFP 2021-2025). Le premier constat est que le solde pour l'année 2020 devait dans un premier temps se creuser de plus de 5,1 milliards d'euros en passant d'un excédent de 757 millions d'euros à un déficit de 4,4 milliards d'euros ; finalement ce dernier s'est établi au niveau de 2,3 milliards d'euros (comptes provisoires).

Pour l'année 2021, les différents documents précités ont montré une évolution similaire : au début, le solde a été estimé à un excédent de 942 millions d'euros pour donner lieu, dans une estimation publiée une année après, à un déficit de 1,8 milliards d'euros ; en fin de compte le solde s'est retrouvé entre les deux, affichant un déficit de 416 millions d'euros (dernière prévision).



Cette nette amélioration du solde de l'Administration publique pour les années 2020 et 2021 peut masquer des évolutions divergentes au niveau des différentes administrations qui la composent. Ainsi, la Chambre des Métiers propose d'analyser le solde, ainsi que les dépenses et les recettes tels que présentés dans les projets de budget de l'année 2020 (LPFP 2019-2023), 2021 (LPFP 2020-2024), et 2022 (PLPFP 2021-2025).

Comparaison entre les prévisions et les comptes provisoires pour 2020

Unité : millions d'euros

	LPFP 2019-2023	LPFP 2020-2024	PLPFP 2021-2025	Variation budget 20-21	Variation budget 20-22
Administration centrale					
– Solde	-640	-5.077	-3.199	-4.437	-2.559
– Dépenses	20.935	22.925	22.126	1.990	1.191
– Recettes	20.295	17.847	18.927	-2.448	-1.369

	<i>LPFP</i> 2019-2023	<i>LPFP</i> 2020-2024	<i>PLPFP</i> 2021-2025	<i>Variation</i> budget 20-21	<i>Variation</i> budget 20-22
Sécurité sociale					
– Solde	1.056	895	880	-161	-176
– Dépenses	11.635	12.188	12.322	553	687
– Recettes	12.691	13.082	13.200	991	511
Administrations locales					
– Solde	341	-213	42	-554	-300
– Dépenses	3.128	3.309	3.177	181	49
– Recettes	3.469	3.096	3.219	-373	-250

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

1.1.2. Administration centrale

En comparant les prévisions faites dans le cadre de la LPFP 2020-2024 pour l'exercice 2020 (tableau ci-dessus) aux prévisions du PLPFP 2021-2025, il apparaît que le déficit de l'Administration centrale a été moins élevé que prévu. En effet, entre la prévision établie dans le cadre du dernier projet de budget (2021) et les comptes provisoires, le solde s'est amélioré de 1,9 milliards d'euros, passant d'un solde de -5 milliards à -3,2 milliards d'euros. Cette nette amélioration s'explique d'un côté par une sous-estimation des recettes (+1,1 milliards d'euros) et d'un autre côté d'une surestimation des dépenses (-800 millions d'euros).

Le solde de l'exercice 2021 (tableau ci-dessous) a aussi été revu à la hausse en s'améliorant de l'ordre de 1,1 milliards d'euros. Si le projet de budget déposé l'année passée (LPFP 2020-2024) estimait le déficit à 2,5 milliards d'euros, le projet de budget sous avis ne prévoit qu'un déficit de 1,4 milliards d'euros. En revanche, cette fois-ci, les dépenses ont été sous-estimées d'un montant de 912 millions d'euros. En effet, il semblerait que le Ministère des Finances ait été trop optimiste quant à la durée de la crise sanitaire lors de sa prévision établie il y a un an. Malgré les incertitudes, le Ministère avait prévu, en octobre 2020 une baisse des dépenses d'un montant de 11 millions euros seulement pour l'année 2021. Dans ce contexte, le STATEC note que : « *dans la prévision précédente, les dépenses pour 2021 avaient été établies sous l'hypothèse que les mesures engagées pour combattre la crise se termineraient fin 2020 (le volume d'aides prévu pour 2021 était donc nul)* »¹. Côté recettes, le Ministère a été très prudent. Celles-ci ont été sous-estimées d'un montant de 2,1 milliards d'euros (différence entre octobre 2020 et octobre 2021).

Comparaison entre les prévisions et les comptes provisoires pour 2021

Unité : millions d'euros

	<i>LPFP</i> 2019-2023	<i>LPFP</i> 2020-2024	<i>PLPFP</i> 2021-2025	<i>Variation</i> budget 20-21	<i>Variation</i> budget 20-22
Administration centrale					
– Solde	-401	-2.511	-1.370	-2.110	-969
– Dépenses	21.804	21.793	22.705	-11	901
– Recettes	21.403	19.282	21.335	-2.121	-68
Sécurité sociale					
– Solde	1.024	755	785	-296	-239
– Dépenses	12.256	12.463	12.686	207	430
– Recettes	13.280	13.218	13.470	-62	190

¹ Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2021, p.58

	<i>LPFP</i> 2019-2023	<i>LPFP</i> 2020-2024	<i>PLPFP</i> 2021-2025	<i>Variation</i> budget 20-21	<i>Variation</i> budget 20-22
Administrations locales					
– Solde	318	2	169	-316	-149
– Dépenses	3.273	3.256	3.270	-17	-3
– Recettes	3.592	3.258	3.439	-334	-153

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Pour analyser l'impact provisoire de la crise sanitaire sur l'Administration centrale, il est plus opportun de comparer les comptes provisoires aux prévisions établies avant la crise sanitaire lors de la LPFP 2019-2023.

Le déficit de l'exercice 2020 s'explique donc par un effet ciseaux, où les recettes ont accusé une baisse (-1,4 milliards d'euros) et les dépenses ont affiché une hausse (+1,2 milliards d'euros) par rapport à la prévision avant-crise. Le solde provisoire accuse donc une dégradation de 2,6 milliards d'euros, passant d'un solde de -640 millions à -3,2 milliards d'euros. Le tableau ci-dessous compare plus en détail les dépenses et les recettes de l'Administration centrale pour l'année 2020. Au niveau des dépenses, on constate que la plus grande différence s'affiche au niveau des prestations sociales en espèces. Ceci s'explique en partie par les coûts en lien avec la crise. Ainsi, une part de 306 millions d'euros de la hausse globale de 720 millions d'euros est due entre autres au chômage partiel. (cf. infra). D'autres hausses peuvent être relevées au niveau de la formation de capital (dont presque la totalité est due à des investissements liés à la crise) et de la rémunération des salariés. La Chambre des Métiers ne peut toutefois que difficilement apprécier l'augmentation de cette dernière catégorie de dépenses. D'un côté, il existe un effet crise estimé à 28 millions d'euros. Mais, d'un autre côté, ce différentiel s'explique par une « *forte hausse de l'emploi observée dans les Administrations publiques en 2020 (+6,2%)* »². La Chambre de Métiers est bien consciente que la gestion de la crise a nécessité des effectifs supplémentaires. De surcroît, une fonction publique offrant des services de qualité à un nombre croissant d'habitants et d'entreprises rencontre, toutes autres choses restant égales par ailleurs, un besoin accru en main-d'œuvre. Cependant, elle s'interroge plus généralement sur la politique de recrutement de l'Etat, alors que la digitalisation qui est en train d'être mise en place devrait conduire à des gains d'efficacité, notamment pour des tâches plus administratives. Ainsi, les administrations visées devraient pouvoir garantir le même service avec un effectif plus restreint. Il est donc nécessaire d'avoir une gestion appropriée en proposant des passerelles professionnelles (reskilling) ou des formations continues (upskilling) pour optimiser l'efficacité de la fonction publique.

Prévision des dépenses et recettes de l'Administration centrale en 2020

Unité : millions d'euros

	<i>LPFP</i> 2019-2023	<i>PLPFP</i> 2021-2025	<i>Variation (dont</i> <i>mesures COVID³)</i>
Consommation intermédiaire	1.735	1.725	-10 (77)
Formation de capital	1.801	1.932	131 (125)
Rémunération des salariés	4.886	4.983	97 (28)
Prestations sociales en espèces	1.829	2.549	720 (306)
Autres transferts courants	8.701	8.794	93
Transferts en capital à payer	1.015	997	-18
Dépenses totales	20.935	22.126	1.191 (610)
Impôts sur la production et les importations	7.572	6.889	-683
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9.786	9.237	-549
Recettes totales	20.295	18.927	-1.369

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

² Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2021, p.59

³ Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2021, p. 57

Il est assez étonnant qu'au niveau des recettes, les effets de la crise sembleraient beaucoup moins affecter l'année 2021. Par rapport à la prévision du LPFP 2019-2023, les recettes de l'année 2021 n'ont été sous-estimées que de 68 millions d'euros (ou de 0,3%).

A contrario, au niveau des dépenses, il existe un différentiel entre les dépenses prévues avant la crise et le compte provisoire de 901 millions d'euros. Selon les chiffres du STATEC, 610 millions d'euros sont dues à la crise sanitaire, dont notamment les prestations sociales en espèces (+306). Les investissements directs et indirects de l'Administration centrale sont aussi plus élevés que prévus (formation de capital : +114, transferts en capital à payer : +168) ce qui est partiellement lié à la crise. Même si la rémunération des salariés a augmenté moins vite qu'escompter (-276), la consommation intermédiaire s'est accrue de manière exceptionnelle (+12% p. r. à la LPFP 2019-2023 ainsi que +12% par rapport aux dépenses de 2020). Qui plus est, la variation de ces deux postes n'est guère liée à la crise.

Quelques postes de dépenses, notamment ceux relatifs aux aides étatiques et aux investissements, ainsi que de recettes sont analysés plus en détail ci-après.

Prévision des dépenses et recettes de l'Administration centrale en 2021

Unité : millions d'euros

	<i>LPFP 2019-2023</i>	<i>PLFP 2021-2025</i>	<i>Variation (dont mesures COVID¹)</i>
Consommation intermédiaire	1.726	1.940	214 (16)
Formation de capital	1.766	1.880	114 (70)
Rémunération des salariés	5.454	5.178	-276 (2)
Prestations sociales en espèces	1.896	2.281	385 (306)
Autres transferts courants	9.197	8.998	-199
Transferts en capital à payer	1.066	1.234	168
Dépenses totales	21.804	22.705	901 (610)
Impôts sur la production et les importations	7.977	8.387	410
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	10.332	9.810	-522
Recettes totales	21.403	21.335	-68

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

1.1.3. Le volume prévu pour les mesures de soutien n'a pas été intégralement déboursé

Malgré de nombreuses modifications au niveau des mesures d'aides étatiques (régime COVID-19) – toujours dans le but d'augmenter leur efficacité – les budgets annoncés n'ont pas été épuisés. Dans la dernière note de conjoncture, on lit que⁴ : « le STATEC a intégré dans ses prévisions un montant total d'aides de quelque 1,7 milliards EUR pour 2020 (soit 2, 7% du PIB) et de 610 millions EUR pour 2021 (1,0% du PIB). [...] le gouffre entre ces montants et les près de 11 Mia EUR d'aides annoncées pour Les seuls paquets „Stabilisation“ et „Neistart“ s'explique d'un côté par la non-prise en compte des reports d'impôts (à part des impôts directs) ainsi que des prêts (avances remboursables) et des garanties (4,6 milliards EUR étaient allouées aux reports d'impôts et de cotisations sociales et 2,7 milliards aux garanties) car ils ne jouent pas sur le solde public. » Ainsi, seulement 21% de l'enveloppe annoncée pèsera en 2020 et 2021 sur les finances publiques.

En 2020, l'Etat a financé 629 millions d'euros au titre du chômage partiel, 238 millions d'euros pour le congé pour raisons familiales, 221 millions d'euros pour les mesures sanitaires et liées à la gestion de la crise et 146 millions d'euros pour les indemnités pécuniaires de maladie. Face à ces montants, la somme de 181 millions d'euros dépensée en faveur des entreprises elles-mêmes apparaît moins élevée qu'annoncée. Dans ce montant, on retrouve notamment 105 millions d'euros d'aides directes en faveur des entreprises et 53 millions d'euros du Fonds de relance et de solidarité (cf. tableau ci-dessous).

⁴ STATEC, note de conjoncture 01-21, p.70

La Chambre des Métiers ne commente pas les montants déboursés en 2021, parce que les chiffres du STATEC datent du 31 mars 2021. Cependant, le constat qui a été établi ci-dessus ne devrait pas changer fondamentalement, même pour des données plus récentes, non publiées à ce jour.

Tableau A

*Dépenses directes – aides annoncées et payées
jusqu'au 31.3.2021 (Mio EUR)*

	Catégorie (SEC)	2020		2021	
		Annoncé	Déboursé	Annoncé	Déboursé
(1) Mesures sanitaires et liées à la gestion de la crise		240	221	86	10
dont:	FBCF		125	70	7
	Cons. interméd.		77	16	3
	Autres transf. cour.		2		
	Rémunérations		17		
(2) Mesures en faveur de l'éducation		30	47		2
dont:	Rémunérations		11		2
	Prest. sociales		36		
(3) Mesures en faveur de l'emploi (chômage partiel)*	Prest. sociales	1 310	629	275	52
(4) CPRF extraordinaire (COVID-19) et congé pour soutien familial**	Prest. sociales	250	238	24	24
(5) Aides sociales		50	41		0
dont:	Prest. sociales		40		
	Autres transf. cour.		1		0
(6) Indemnités pécuniaires de maladie**	Prest. sociales	160	146	7	7
(7) Aides directes en faveur des entreprises	Transf. en cap.	300	105	20	
(8) Fonds de relance et de solidarité	Transf. en cap.	200	52	145	37
(9) Mesures pour soutenir les investissements	Transf. en cap.	30	2	35	
(10) Différentes aides sectorielles		40	21	14	
dont:	Transf. en cap.		11		
	Subventions		8	14	
	Autres transf. cour.		2		
(11) Relance économique verte et durable	Transf. en cap./Subv.	20	1		
TOTAL Dépenses directes		2 630	1 503	606	132
(12) Avances remboursables en faveur des entreprises***	Prêts à LT	400	152		1

Sources: Ministère des Finances, STATEC

* Il s'agit des montants déboursés nets (déboursement-recouvrement).

** Adaptation par le STATEC des montants annoncés pour 2021 par le Ministère des Finances pour tenir compte des déboursements jusqu'au 31.3.21.

*** Dans l'optique SEC, l'avance remboursable n'impacte pas directement les dépenses et le solde publics.

1.1.4. Les investissements dopés par la crise

La Chambre des Métiers s'intéresse plus particulièrement à la question si l'ensemble des investissements prévus ont été effectivement réalisés. En analysant les données pour l'exercice 2020, elle se rend compte que les investissements réalisés dépassent de 4% les investissements prévus. Ce résultat très surprenant s'explique notamment par les investissements liés à la crise sanitaire.

Néanmoins, en ce qui concerne les investissements dans le rail, la route et le tram, le taux de réalisation est moins impressionnant. Seulement 83% des investissements prévus ont effectivement été réalisés au cours de l'exercice 2020.

Ecart entre les investissements prévus et réalisés en 2020

Unité : millions d'euros (si pas spécifié autrement)

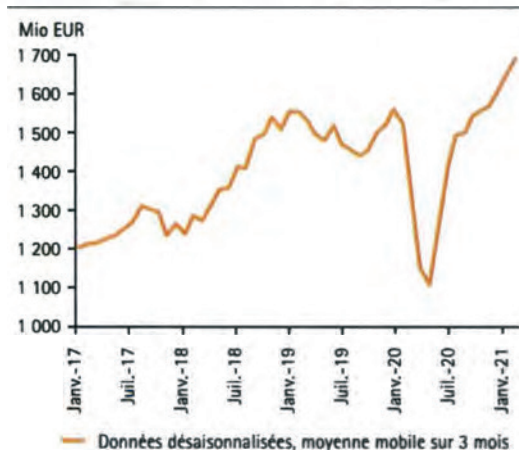
	Investissements prévus	Investissements réalisés	Variation en euros	Taux de réalisation
Investissements directs	1.801	1.932	131	107%
Investissements indirects	1.015	997	-18	98%
Total	2.816	2.930	114	104%
Dont : Investissements dans le rail, la route et le tram ⁵	540	451	-89	83%

Sources : Projets de budget 2020 et 20 22, comptes générales 2020 ; calculs Chambre des Métiers

1.1.5. Les recettes se rattrapent plus vite que prévu

Graphique 5.1

Les recettes fiscales repassent au-dessus des niveaux pré-crise



Source : Administrations fiscales, STATEC

Tableau 5.1

Les impôts sur les ménages et les cotisations sociales ont amorti la baisse des recettes publiques l'an dernier

	2019	2020	Évolution 2020/2019	
			En Mio EUR	En %
Taxes du type TVA	3 948	3 843	-105	-2.7
Impôts sur les ménages	5 865	6 235	370	6.3
Impôts sur les sociétés	3 921	3 036	-885	-22.6
Taxe d'abonnement	1 036	1 050	14	1.3
Droits d'accise	1 604	1 439	-165	-10.3
Autres	1 640	1 604	-36	-2.2
Recettes fiscales totales*	18 015	17 208	-807	-4.5
Cotisations sociales**	7 715	8 116	401	5.2

Sources : Administration des contributions directes (ACD), Administration de l'enregistrement et des domaines (AED), Administration des douanes et accises (ADA), Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)

* Données en base caisse, différentes des données des comptes nationaux

** Données trimestrielles produites selon l'optique SEC2010, celle des comptes nationaux.

Pendant l'année 2020, les recettes de l'Administration centrale ont diminué de 2% par rapport à 2019. Selon le STATEC, les encaissements d'impôts se sont repliés de 4,5%, principalement à cause d'un fort recul au 2^{ème} trimestre. « [Ceci] reflète d'un côté la dégradation des bases fiscales lors du confinement, mais également l'allongement des délais de paiement. Les rentrées d'impôts sont ensuite réparties à la hausse et sont encore très dynamiques [en début de l'année 2021], dépassant leurs niveaux d'avant-crise »⁶ (cf. graphique au-dessus).

Le STATEC note par ailleurs que les impôts à charge des ménages ont le mieux résisté en 2020 (+370 millions d'euros par rapport à 2019, cf. tableaux ci-dessus), bénéficiant des mesures de stabilisation publiques (notamment le chômage partiel). « Ils se sont comparativement peu repliés au printemps 2020 et affichent une trajectoire fortement ascendante depuis. À l'opposé, les impôts sur les sociétés ont fortement plombé le résultat en 2020 (-890 Mio EUR sur un an), ce qui s'explique notamment par le niveau très élevé des recettes en 2019 et des reports d'encaissements au-delà de 2020. Les rentrées d'accises ont également largement souffert en 2020 et restent pénalisées au début de l'année 2021 par la modération des ventes de carburants. »⁷

« L'effondrement des impôts sur les sociétés de 23% en 2020 ne reflète pas vraiment l'empreinte de la crise sur les bénéfices des sociétés. En raison de rentrées fortement gonflées sur les années anté-

⁵ La Chambre des Métiers se réfère aux investissements indiqués dans le tableau repris sous le chapitre 1.3.3.

⁶ STATEC, note de conjoncture 1-2021, p. 52

⁷ STATEC, note de conjoncture 1-2021, p. 52

rieures, en lien surtout avec l'accélération de l'encaissement grâce à l'imposition automatique et la déclaration électronique, le STATEC avait déjà anticipé leur repli avant l'émergence de la crise. » Malgré cet effet de base, la Chambre des Métiers constate que la crise a eu un impact non négligeable sur les bénéfices et la situation de trésorerie des entreprises.

1.1.6. Sécurité sociale

La forte révision à la hausse des dépenses de la Sécurité sociale au titre de l'exercice 2020 (+6% p. r. à la LPFP 2019-2023), était nécessaire pour couvrir l'introduction de certaines mesures implémentées par la Caisse nationale de santé (CNS) dans le contexte COVID 19, par exemple le congé pour raisons familiales, la prise en charge par l'assurance maladie dès le 1er jour des indemnités pécuniaires de maladie, etc.

En 2021, les dépenses ont été de 4% supérieures à la prévision de la LPFP 2019-2023. A noter qu'en 2021, certaines mesures, tel que le congé pour raisons familiales étendu aux cas de quarantaine ou d'isolement d'un enfant, sont actuellement toujours en vigueur.

En 2020, les recettes de la Sécurité sociale sont aussi revues à la hausse (+4% p. r. à la LPFP 2019-2023). Celle-ci est notamment due à une évolution favorable de la masse cotisable. Par ailleurs, l'Administration centrale prend en charge certaines mesures exceptionnelles par le biais d'une dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 200 millions d'euros en 2020 et de 62 millions en 2021 et 2022. Pour l'exercice 2021, les recettes devront augmenter légèrement par rapport à la LPFP 2019-2023.

Ainsi, vu la hausse plus marquée des dépenses que des recettes, le solde diminue par rapport aux prévisions. En 2020, le solde a diminué de 1.059 à 880 millions d'euros. Pour l'exercice 2021, il devrait décroître de 1.024 à 785 millions d'euros. La Chambre des Métiers constate que malgré une évolution favorable de la masse cotisable, ainsi que du revenu cotisable moyen, le solde de la Sécurité sociale diminue.

1.1.7. Administrations locales

Pour l'année 2020, les Administrations locales ont vu leurs recettes diminuer de 7% par rapport à la LPFP 2019-2023, une baisse moins marquée que celle prévue dans le dernier budget. Pour l'exercice 2021, elles devraient augmenter de 7% par rapport à l'année précédente, pour rester néanmoins 4% en dessous du niveau prévu lors de la LPFP 2019-2023. Il faut rappeler que les recettes communales sont largement marquées par l'évolution de la conjoncture économique parce que le Fonds de dotation globale des communes est alimenté par le produit de 3 impôts de l'État, à savoir : 18% du produit de l'impôt prélevé sur le revenu des personnes physiques, 10% de la TVA et 20% de la taxe sur les véhicules automoteurs. Par ailleurs, les recettes perçues au titre de l'impôt commercial communal évoluent en fonction de l'activité économique.

Les dépenses communales pour l'année 2020, quant à elles, ont connu une augmentation par rapport à la LPFP 2019-2023, due « au maintien d'un niveau d'investissement important en 2020. »⁸. En 2021, les dépenses sont en ligne avec les prévisions.

La Chambre des Métiers espère que ces investissements sont effectivement réalisés, de par leur effet sur la demande adressée à l'Artisanat.

En diminuant de 341 millions à 42 millions d'euros, le solde des Administrations locales n'est donc pas devenu négatif en 2020 comme prévu lors du dernier budget. En 2021, il devrait augmenter à 169 millions d'euros, s'établissant ainsi au milieu des deux prévisions précédentes (318 millions d'euros en 2019 et 2 millions d'euros en 2020).

1.2. La crise sanitaire et ses effets secondaires maintiennent un climat d'insécurité en 2022

Le fait que l'ampleur des répercussions de la crise sur les finances publiques a été largement surestimée montre que les prévisions ont été réalisées dans une période d'incertitude majeure pendant

⁸ Projet de budget 2021

laquelle celles-ci présentent une marge d'erreur significative. Ce constat reste d'actualité en ce qui concerne l'établissement de la planification budgétaire pour les années à venir.

Malgré cette révision à la hausse des prévisions, il est évident que la crise sanitaire a frappé de plein fouet les finances publiques. Partant des hypothèses du Ministère des Finances, les répercussions de la crise ne cesseront d'impacter ces dernières au cours des années à venir. Dès lors, pour l'année 2022, le Gouvernement estime que le solde de l'Administration publique s'améliorera de 273 millions d'euros pour atteindre un déficit de 143 millions d'euros. Ainsi, malgré cette deuxième amélioration consécutive du solde (après une embellie de l'ordre de 1,9 milliards d'euros en 2021), l'Administration publique devrait clôturer l'exercice en déficit (-0,2% du PIB). Il faut noter que vu la situation actuelle, le Ministère des Finances est toujours confronté à plusieurs incertitudes quant à l'évolution future de la pandémie ainsi que les effets secondaires liés à la crise. Les derniers résultats des indicateurs de confiance dessinent un « contexte conjoncturel encore favorable pour l'économie grand-ducale au 2e semestre 2021, même si certains domaines d'activité devraient demeurer affectés par les conséquences de la pandémie. »

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

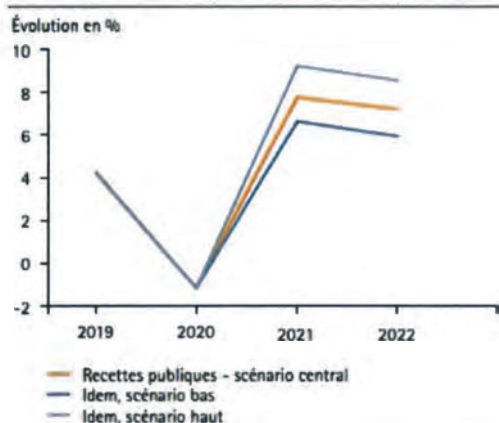
Unité : millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	Variation 19-20	Variation 20-21	Variation 21-22
Administration publique	1.423	-2.277	-416	-143	-3.701	1.861	273
– Administration centrale	-77	-3.199	-1.370	-1.230	-3.122	1.829	140
– Administration locale	299	42	169	234	-257	128	65
– Sécurité sociale	1.202	880	785	853	-322	-95	68

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Metiers

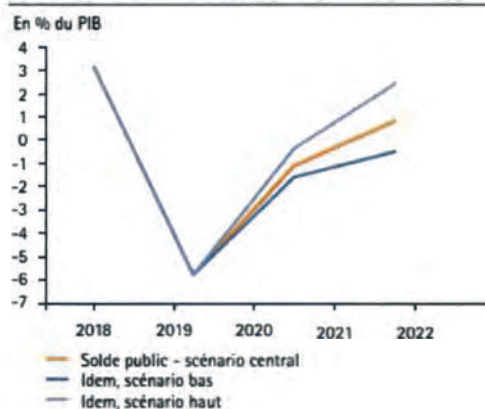
Comme déjà mentionné dans le chapitre 1.1.1., les recettes de l'Etat ont tendance à reprendre plus vite que prévu. Dans la dernière note de conjoncture, le STATEC a établi un scénario plus favorable, dans lequel les recettes pourront augmenter de manière plus soutenue, ramenant le solde public à près de 2% du PIB en 2022 (cf. graphique en dessous)⁹.

Graphique 5.11
Des recettes publiques très dynamiques dans tous les scénarios



Source : STATEC (2021-2022 : prévisions)

Graphique 5.12
Dans le meilleur des cas, le solde public pourrait atteindre +2% en 2022



Source : STATEC (2021-2022 : prévisions)

⁹ STATEC, note de conjoncture 2021-1, p.60

Pour rappel, l'Administration publique est composée de l'Administration centrale, des Administrations locales et de la Sécurité sociale.

Avec un solde positif de 785 millions d'euros en 2021 et 853 millions d'euros en 2022, la Sécurité sociale semble avoir réussi à « limiter les dégâts ». Cependant, même en l'absence d'une pandémie, la Chambre des Métiers est d'avis que le système n'est pas soutenable à plus long terme, notamment en raison du vieillissement de la population et qu'il devrait pour cette raison être réformé le plus vite possible.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg, entre autres :

« D'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, [...] de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous. »¹⁰

Les Administrations locales, comprenant les 102 communes ainsi que 55 syndicats communaux et 36 établissements publics placés sous la surveillance des communes, ont-elles aussi vu leur situation financière se dégrader en 2020 avec la crise de la COVID-19. Il faut cependant noter qu'elles s'en sortaient mieux que prévu (cf. chapitre 1.1.7.). Ainsi, les prévisions du Ministère des Finances indiquent que le budget des Administrations locales devrait s'améliorer de 128 millions d'euros en 2021, affichant ainsi un excédent de 169 millions d'euros. Par ailleurs, la situation devrait se détendre encore davantage en 2022. La Chambre des Métiers se réjouit de cette évolution, sachant que les communes devront également prendre, à côté de l'Etat, leur part de responsabilité afin de trouver des solutions aux défis structurels du pays (logement, mobilité/infrastructure, zones d'activités). Ceci nécessite un effort collectif de toutes les administrations et la Chambre des Métiers est d'avis que la situation financière actuelle devrait le permettre. Le budget de l'Etat prévoit pour l'année 2022 une hausse des dépenses de 140 millions d'euros par rapport à l'année 2021. Les postes « formation de capital » et « transfert en capital à payer », comprenant les investissements directs et indirects des Administrations locales, augmentent de 73 millions d'euros en 2022. Qui plus est, la Chambre des Métiers estime que la digitalisation des procédures administratives est une réelle opportunité pour les communes et leurs entités affiliées afin d'améliorer leur efficacité avec le but ultime d'atténuer la progression de leurs coûts de fonctionnement (en % des dépenses globales).

Néanmoins, il faut noter que le déficit de l'Administration publique est surtout influencé par l'Administration centrale. Après une chute historique du solde en 2020, s'établissant à un niveau de -3,2 milliards euros, elle devrait clôturer l'année 2021 avec un nouveau déficit de près de 1,4 milliard d'euros. En 2022, le projet de budget sous avis ne prévoit qu'un lent retour « à la normale » du solde de l'Administration centrale. En effet, l'année prochaine, le déficit devrait toujours s'établir à plus de 1,2 milliard d'euros. La situation financière de l'Administration centrale est analysée plus en détail ci-après.

¹⁰ Ministère des Finances, Budget de l'Etat 2022, p. 29*

Tableau : projections à moyen terme 2021-2025

	1995-2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Environnement international</i>	<i>Evolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB zone euro (vol.)	1.2	-6.8	4.1	4.8	2.2	1.4	1.4
Indice boursier européen EuroStoxx	3.5	-4.7	18.4	1.7	0.7	0.7	0.7
Prix PIB zone euro	1.5	1.5	1.2	1.9	1.7	1.8	1.8
Prix pétrolier (USD/EUR)	54.6	41.8	69.3	65.2	60.7	60.8	62.8
Taux de change (USD/EUR)	1.20	1.14	1.20	1.22	1.23	1.24	1.25
Taux d'intérêt court terme EUR	2.2	-0.4	-0.5	-0.4	-0.4	-0.3	0.1
Taux d'intérêt long terme EUR	3.7	0.1	0.1	0.5	0.8	1.1	1.5
<i>Principaux agrégats macroéconomiques</i>	<i>Evolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB valeur (mia EUR)	.	64.22	69.34	72.40	75.34	78.52	81.82
Idem, évolution en %	5.9	2.4	8.0	4.4	4.1	4.2	4.2
RNB (mia EUR)	.	45.35	46.17	47.61	49.62	51.24	52.91
Idem, évolution en %	4.8	9.3	1.8	3.1	4.2	3.3	3.3
PIB potentiel (vol.) ¹	3.2	2.4	2.7	2.7	2.6	2.6	2.7
Ecart de production (en % du PIB pot.)	-0.3	-4.0	-0.8	-0.1	0.0	0.1	0.1
PIB (en vol.)	3.1	-1.8	6.0	3.5	2.7	2.6	2.6
Emploi total intérieur ²	3.2	1.9	2.5	2.5	2.4	2.2	2.2
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4.5	6.4	6.5	6.3	6.4	6.6	6.9
Indice des prix à la consommation (IPCN)	1.0	0.8	2.2	1.7	1.6	1.7	1.8
Echelle mobile des salaires (1.1.1948=100)	.	834.76	839.98	855.62	866.32	877.01	898.93
Idem, évolution en %	1.8	2.5	0.6	1.9	1.2	1.2	2.5
Coût salarial nominal moyen évolution en %	2.9	0.4	2.3	4.1	2.3	2.3	2.3
<i>Population, marché du travail</i>	<i>Niveaux (1000 pers.) et taux de croissance</i>						
Population totale (1000 pers.) ³	.	634.7	646.3	659.5	671.6	683.7	696.0
Idem, évolution en %	1.7	1.4	1.8	2.1	1.8	1.8	1.8
Emploi total intérieur (1000 pers.)	.	472.2	484.1	496.0	507.8	518.8	530.1
Idem, évolution en %	3.2	1.9	2.5	2.5	2.4	2.2	2.2
Emploi résident (1000 pers.)	.	274.9	279.5	284.4	288.2	292.3	296.5
Idem, évolution en %	2.0	1.5	1.7	1.8	1.3	1.4	1.4
Emploi frontalier (1000 pers.)	.	210.5	218.3	225.4	233.7	240.8	248.1
Idem, évolution en %	5.4	2.3	3.7	3.3	3.7	3.0	3.0
Population active (1000 pers.)	.	293.6	298.8	303.6	307.7	313.1	318.4
Idem, évolution en %	2.1	2.6	1.8	1.6	1.4	1.8	1.7
Nombre de chômeurs (1000 pers.)	.	18.7	19.3	19.2	19 :6	20.8	21.9
Idem, évolution en %	5.9	21.4	3.5	-0.7	2.0	6.4	5.3

Source : STATEC (1995-2020 : données observées ou estimées 2021-2025 : prévisions du STATEC et d'Oxford economics)

1 PIB potentiel basé sur la méthode "MODUX"

2 Concept comptes nationaux

3 Au 31 décembre

Comme l'indique le STATEC dans ses projections à moyen terme couvrant la période 2021-2025 et reprises dans le tableau ci-dessus, le PIB réel (en volume) n'aurait diminué que de 1,8% en 2020 avant de s'accroître de 6% en 2021. Ce scénario central prévoit des augmentations successives de 3,5% du PIB en 2022 et entre 2,6% et 2,7% pour les années 2023 à 2025.

Ainsi, pour les années « 2021 et 2022, le STATEC maintient ses prévisions de hausse de respectivement 6% et 3,5%, publiées dans la Note de conjoncture 1-2021. Rien ne justifie aujourd'hui, du point de vue économique, de mettre cette trajectoire en doute. Néanmoins, sur base des plus récentes données trimestrielles s'arrêtant en T2-2021, les 6% prévus pour 2021 pourraient s'avérer quelques peu prudents. »¹¹

Par conséquent, la Chambre des Métiers estime que les recettes de l'Etat pour les années 2021 et 2022 pourraient être sous-estimées et que de ce fait le solde pourrait s'améliorer davantage.

Face à toutes ces incertitudes, le STATEC a déterminé les répercussions de scénarios alternatifs.

Le scénario défavorable part des hypothèses « que les marchés financiers et l'économie réelle sont bouleversés par une détérioration marquée des perspectives d'inflation. » et que « les prix à la consommation s'envolent sous l'effet de la hausse des prix des matières premières, des anticipations d'inflation plus élevées et une reprise décevante du taux d'activité des travailleurs. »¹²

Dans ce scénario défavorable, le PIB réel augmenterait de 5,7% en 2021 et de 2,2% en 2022. Même pendant les années subséquentes, ce scénario tablerait sur une progression moins prononcée que prévue dans le scénario de référence.

Alternativement, le STATEC a établi un scénario favorable, « où les consommateurs épuisent une grande partie des économies accumulées pendant la pandémie. Ainsi, le sentiment économique des ménages, entreprises et investisseurs s'améliore largement et tire la croissance du PIB vers le haut. »¹²

Dans ce cas-ci, le PIB réel augmenterait de 6,5% en 2021 et de 5,2% en 2022. Lors des années suivantes, ce scénario s'alignerait sur le scénario central.

« Sur base des dernières données mensuelles, le STATEC semble même avoir été en juin un peu trop prudent pour l'emploi : la hausse annuelle de l'emploi intérieur pourrait même approcher les 3% en 2021. Ce constat de prudence se confirme aussi pour le chômage. Pour le moment, sur base de la prévision de la Note de conjoncture 1-2021, le STATEC prévoit encore un taux de chômage en légère hausse en 2021, à 6,5%, mais les dernières données mensuelles plaideraient plutôt pour un taux annuel moyen légèrement inférieur à 6%. »¹³ Ainsi, les dépenses publiques liées au chômage risqueront d'être surestimées, alors qu'une création d'emplois plus vigoureuse que prévue aurait un effet favorable sur les recettes fiscales, notamment celles au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Au niveau de l'inflation, en revanche, « le STATEC s'attend ainsi à 2,2% pour 2021 et 1,7% pour 2022 (IPCN). A moyen terme, l'inflation resterait comprise entre 1,5% et 2% au Luxembourg. Une tranche indiciaire est tombée le 1^{er} octobre 2021 et la prochaine devrait tomber au 2^e trimestre 2023, selon les prévisions du STATEC »¹⁴, datant d'août. Néanmoins, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que les nouvelles prévisions du STATEC, émises en novembre, tableraient plutôt sur une inflation de 2,5% en 2021 et 2022. La prochaine indexation des salaires pourrait donc déjà intervenir au 4^e trimestre 2022 (ou même au 3^e trimestre 2022 selon le scénario haut). Cette accélération de l'inflation n'entraîne pas seulement une hausse des dépenses (rémunération des salariés, prix des acquisitions, etc.) mais aussi des recettes de l'Etat (impôt sur le revenu, TVA, etc.).

En principe, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'objectif suivant formulé par le Ministère des Finances : « la nature et l'envergure de la crise actuelle liée à la COVID-19 appellent dans tous les cas à une vigilance accrue et le Luxembourg réitère son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées. En même temps, le Gouvernement met tout en œuvre pour favoriser un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques et garant du succès économique et social qu'a connu le pays au cours des dernières années. »¹⁵

Il faut rappeler que, dans ce contexte, l'Artisanat joue un rôle majeur en ce qu'il crée des emplois stables¹⁶ et s'engage de façon active à ce que le Luxembourg atteigne ses objectifs climatiques, par exemple sur le plan de la rénovation des bâtiments ou de l'électrification de la mobilité. Cependant,

11 Projet de Budget 2022, p.21*

12 Projet de budget 2022, p. 24*

13 Projet de Budget 2022, p.22*

14 Projet de Budget 2022, p.22*

15 Ministère des Finances, Projet de Budget 2022, p.25*

16 Chambre des Métiers, Chiffres-clés de l'Artisanat, www.cdm.lu/artisanal/chiffres-et-statistiques

ce secteur est également confronté à des risques et menaces qui sont analysés plus en détail dans le chapitre 2.1 de cet avis.

Selon la Chambre des Métiers, il s'avère important de favoriser au cours des années prochaines une économie plus digitalisée et plus écologique, sachant qu'actuellement la priorité numéro un doit consister en la stabilisation de la situation économique dans un contexte de relance. Impactées par la crise, les entreprises doivent par ailleurs investir davantage dans la digitalisation et l'efficacité énergétique. La Chambre des Métiers proposera dans la suite quelques pistes d'amélioration des régimes d'aides (hors COVID-19) disponibles pour stimuler l'investissement privé.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg :

- « 1. En 2022, de suivre une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national ;
- 2. [...]
- 3. D'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive ; de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique [...]. »¹⁷

Evolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale

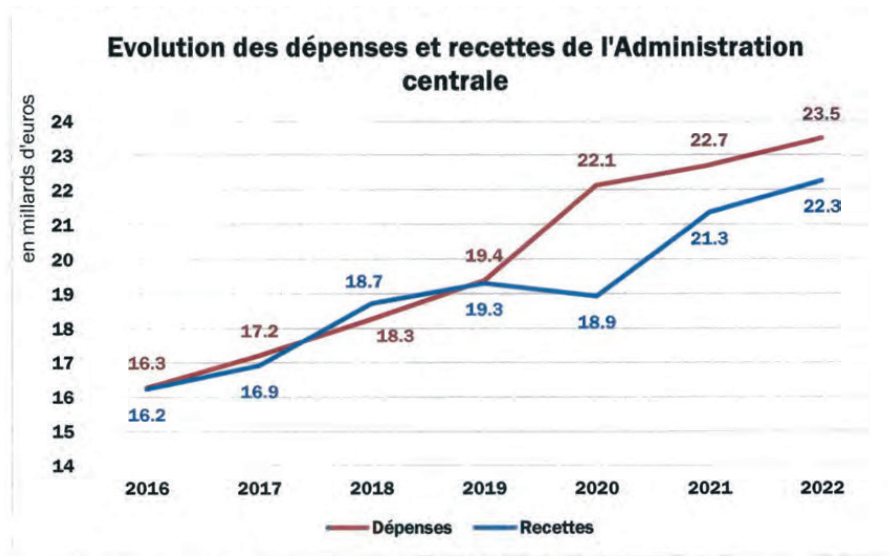
Unité : millions d'euros

	2019	2020	2021 (estimations)	2022	Variation 19-20	Variation 20-21	Variation 21-22
Recettes	19.300	18.927	21.335	22.253	-373	+2.409	+918
Dépenses	19.377	22.126	22.705	23.483	2.749	+579	+778
Solde	-77	-3.199	-1.370	-1.230	-3.122	1.829	140

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

Le graphique ci-dessus montre l'« effet ciseaux » en 2020 avec des dépenses qui « explosent » et les recettes qui évoluent dans le sens opposé. Lors des années subséquentes, cet effet devrait progressivement s'atténuer. D'un côté, les dépenses directement liées à la crise sanitaire (stratégie de dépistage à large échelle, congé pour raisons familiales extraordinaire, etc.) vont diminuer ou disparaître en fonction de l'évolution de la pandémie. De l'autre côté, les recettes de l'Administration centrale devraient augmenter mécaniquement compte tenu du fait que l'activité économique devrait reprendre plus vite que prévu, comme indiqué par le STATEC. En effet, le projet de budget de l'État prévoit pour l'année 2022 une hausse des recettes de 918 millions euros. Les dépenses devraient augmenter de 778 millions d'euros par rapport à 2021 et s'accroissent donc par rapport à l'année précédente (hausse de 579 millions d'euros en 2021). Par conséquent, le solde ne devrait s'améliorer que marginalement, à savoir de 140 millions d'euros en 2022.

¹⁷ Ministère des Finances, Projet de Budget 2022, p.29*



Ainsi, le déficit de l'Administration centrale devrait toujours s'établir à plus de 1,2 milliard d'euros.

En comparant ce solde à celui qui a été prévu pour l'année 2022 lors de l'établissement du projet de budget de 2020, à savoir un déficit de 108 millions d'euros, il s'agit d'une nette dégradation de l'ordre de 1,1 milliard d'euros.

En ce qui concerne les dépenses, il faut noter que malgré la hausse exceptionnelle de celles-ci en 2020, conséquence directe de la crise sanitaire, l'Etat ne parvient pas à les réduire de manière plus conséquente sur les années suivantes, afin de retrouver la trajectoire d'avant-crise. Dans ce contexte, il s'avère opportun d'analyser plus en détail les différents types de dépenses pour en tirer des conclusions pertinentes.

Le tableau ci-dessous montre les principales catégories de dépenses pour les années 2021 et 2022 et leur variation en termes absolus et relatifs.

Prévision des dépenses de l'Administration centrale en 2022

Unité : millions d'euros

	2021	2022	Variation	Variation (%)
Consommation intermédiaire	1.940	2.012	72	+4%
Formation de capital	1.880	1.901	21	+1%
Rémunération des salaires	5.178	5.522	344	+7%
Prestations sociales en espèces	2.281	2.154	-127	-6%
Autres transferts courants	8.998	9.489	491	+5%
Transferts en capital à payer	1.234	1.263	29	+2%
Dépenses totales	22.705	23.483	778	+3%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Les prestations sociales en espèces et en nature

Les « prestations sociales en espèces » s'élèvent à 2.154 millions d'euros et représentent 9% des dépenses totales. Par rapport à l'année 2021 on remarque une diminution de plus de 6%, notamment sous l'influence de la baisse du chômage (partiel). Selon les derniers chiffres du STATEC, ces dépenses devraient être surestimées.

Si la Chambre des Métiers soutient des dépenses comme celles en relation avec le régime du chômage partiel, en ce qu'elles contribuent à surmonter la crise, pour d'autres dépenses, en revanche elle plaide en faveur d'un « screening » pour évaluer la sélectivité sociale des différents transferts. Elle reviendra sur le sujet dans la suite du présent avis.

Rémunération des salariés et consommation intermédiaire

La rémunération des salariés représente la deuxième catégorie la plus importante des dépenses de l'Administration centrale avec une part de près de 24% des dépenses totales.

Il est clair que rien que la dynamique démographique poussera à la hausse certains besoins en personnel du secteur public – p.ex. au niveau de l'enseignement –, mais la Chambre des Métiers constate que ceux-ci restent assez élevés en 2022, malgré des initiatives ayant pour but de digitaliser la fonction publique afin de la rendre plus efficace. Dans ce contexte, la crise sanitaire devrait être considérée comme opportunité pour continuer à adopter la digitalisation des processus à tous les niveaux.

Une autre piste à poursuivre serait la réduction des charges administratives qui serait bénéfique non seulement pour les entreprises et les citoyens, mais également sur le plan des besoins en ressources humaines de la fonction publique.

La consommation intermédiaire représente 9% des dépenses totales. Ensemble, la rémunération des salariés et la consommation intermédiaire représentent donc 32% de l'ensemble des dépenses. Comparé à l'exercice 2021, ces deux postes augmentent de près de 6%.

Formation de capital et transferts en capital à payer

Les dépenses de formation de capital et les transferts en capital, qui regroupent en fait l'ensemble de l'effort d'investissement de l'Administration centrale, que ce soit de manière directe ou indirecte, représentent 13% des dépenses totales en 2022.

Le graphique ci-dessous montre qu'elles ont augmenté de manière conséquente en 2020. Ceci s'explique d'un côté par les investissements en relation avec la crise sanitaire et de l'autre côté, elles sont dopées par la comptabilisation de l'avion militaire en 2020.

Malgré ces facteurs non-récurrents, les deux postes augmentent de 8% en 2022 par rapport à l'année 2020.



La Chambre des Métiers regrette cependant que les dépenses en lien avec le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ne soient pas énumérées plus en détail. Elle demande dans ce contexte plus de transparence du Gouvernement quant aux montants investis et quant à l'efficacité des mesures ainsi financées dans l'atteinte des objectifs fixés.

Les investissements totaux sont analysés en détail dans le chapitre 1.3.3. du présent avis en considérant l'évolution à moyen terme de ces catégories de dépenses.

Autres transferts courants

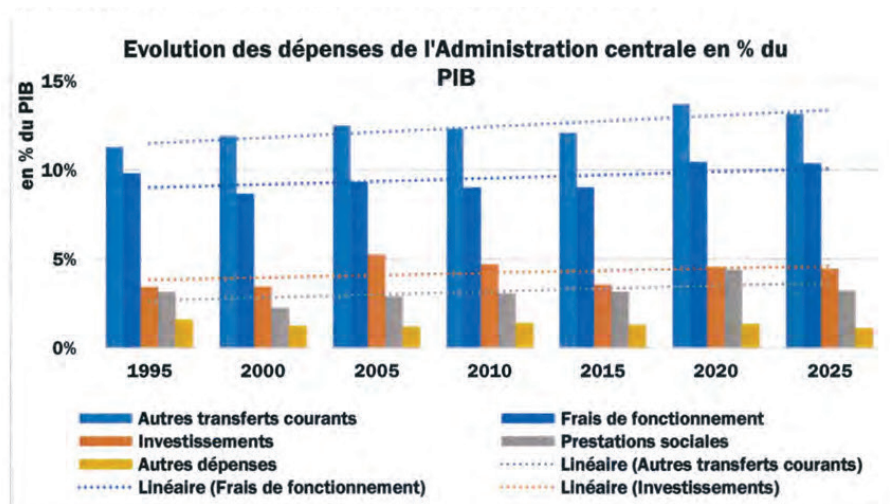
Avec une part de 40%, les « autres transferts courants » représentent la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2022.

Elle est constituée entre autres de la participation de l'État au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance.

Ce type de dépenses varie mécaniquement en fonction de certains facteurs, donc même sans l'intervention directe du Gouvernement. En effet, elles sont surtout tributaires de l'évolution de l'emploi et de celle des revenus moyens. Si l'économie se trouve dans un cycle conjoncturel favorable, la hausse de l'emploi qui en découle et les augmentations de salaires se répercutent directement sur ces transferts, et ce en raison du fait que les contributions aux différents régimes, par exemple celui de la Sécurité sociale, sont calculées en fonction de la masse cotisable. Lors de la reprise actuelle, l'emploi total intérieur monte de 2,5% et le coût salarial nominal moyen devrait augmenter de façon très dynamique (+4,1%). Ainsi, ce poste va progresser de 491 millions d'euros selon les prévisions relatives.

Au niveau du régime des retraites, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faille mettre en œuvre des réformes structurelles avant la fin de la législature par des mesures qui sont par ailleurs également recommandées par des autorités supranationales comme la Commission européenne et l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques).

Une autre partie importante des dépenses est représentée par les versements de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'État au Fonds communal de dotation financière. Pour rappel, cette partie fluctue selon la situation conjoncturelle. Ainsi, les communes doivent s'attendre à une augmentation de cette contribution d'environ 188 millions euros pour l'année 2022.



Le graphique ci-dessus montre une analyse des dépenses à plus long terme. Ainsi, la Chambre des Métiers a réparti les dépenses dans 5 grands groupes :

- Autres transferts courants
- Frais de fonctionnement : rémunération des salariés et consommation intermédiaire
- Investissements : formation de capital et transferts en capital à payer
- Prestations sociales : prestations sociales autres que transferts sociaux en nature et prestations sociales en nature etc.

Autres dépenses : autres impôts sur la production, subventions, revenus de la propriété, impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, prestations sociales en nature etc. On note d'abord l'écart entre les différents groupes de dépenses. En effet, avec 4,5% du PIB en moyenne sur 2021-2025, les investissements ne représentent qu'un tiers des autres transferts courants (13,1% du PIB) et moins de la moitié des frais de fonctionnement de l'Etat (10,4% du PIB).

Ensuite, l'analyse montre aussi que les dépenses augmentent plus vite que le PIB. Si en 1995, les dépenses de l'Administration centrale ne représentaient que 29% du PIB, sur les 5 années analysées dans le PLPFP 2021-2025, elles fluctuent entre 32% et 33%. La Chambre des Métiers constate par conséquent que l'intervention de l'Etat a tendance à augmenter.

Le différentiel entre l'évolution des autres transferts courants et celle du PIB est celui qui est le plus prononcé. En d'autres termes, en considérant les 5 groupes de dépenses, ce sont les autres transferts courants qui s'accroissent le plus vite (en % du PIB). En revanche l'analyse révèle que les investissements publics augmentent un peu plus fort que le PIB, mais ils augmentent moins vite que les prestations sociales et les frais de fonctionnement de l'Administration centrale.

Après l'analyse des dépenses, la Chambre des Métiers se permet de passer en revue l'évolution des principales catégories des recettes de l'Administration centrale.

Prévision des recettes de l'Administration centrale en 2022

Unité : millions d'euros

	2021	2022	Variation	Variation
Impôts sur la production et les importations	8.387	8.961	+574	+7%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9.810	10.142	+332	+3%
Recettes totales	21.335	22.253	+918	+4%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Afin de situer l'importance des différentes catégories de recettes publiques, il faut constater d'emblée que les « impôts sur la production et les importations » et les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » représentent plus de 85% des recettes totales de l'Administration centrale, de sorte que les autres recettes jouent un rôle plutôt marginal.

Impôts sur la production et les importations

Les impôts sur la production et les importations comprennent globalement les impôts indirects, c'est-à-dire, la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, et la taxe d'abonnement.

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes provenant des impôts sur la production connaissent une hausse par rapport au niveau de 2021, et ce suite à une relance économique plus prononcée que prévue, notamment en ce qui concerne la consommation privée. En effet, ce poste devrait augmenter de 574 millions d'euros sur une année, ce qui représente une hausse de 7%.

Notons encore qu'en 2022, les recettes de cette catégorie devraient dépasser de 6% le niveau prévu lors de la LPFP 2019-2023, établie avant le début de la crise sanitaire.

Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., comprennent tous les versements obligatoires, prélevés notamment sur le revenu et le patrimoine.

Le budget de 2022 prévoit une hausse de ce type de recettes de 332 millions euros comparé à 2021, soit une augmentation de 3%. Ceci est notamment dû à un accroissement de 9% de l'impôt retenu sur les traitements et salaires.

Malgré la hausse de cette catégorie d'impôts, ceux-ci restent de 8% inférieures au niveau prévu par la LPFP 2019-2023, notamment à cause d'une évolution moins dynamique de l'IRC (16% en-dessous du niveau prévu) qui devrait toujours être impacté par les répercussions de la crise sanitaire.

Les différentes composantes des recettes de l'Administration centrale et leurs évolutions respectives sont analysées plus en détail dans le chapitre 1.3.2. du présent avis.

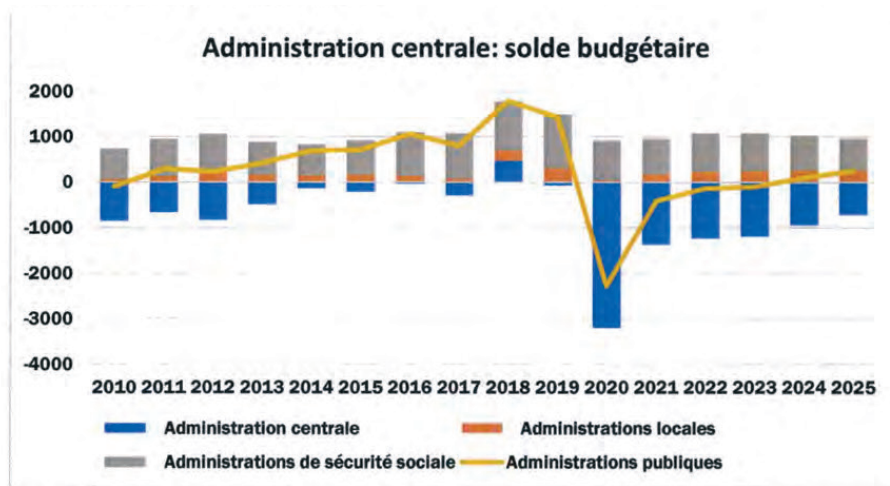
1.3. 2021-2025 : un lent retour à la « normale » ? – budgétisation trop prudente?

La Chambre des Métiers est bien consciente que, surtout dans la situation actuelle, la réalisation de prévisions à moyen terme est difficile compte tenu notamment des incertitudes relatives à l'envergure

finale de la crise sanitaire et de ses effets secondaires. Par conséquent, elle réalise dans le cadre du présent avis surtout une analyse des grandes tendances des finances publiques.

1.3.1. Administration publique

D'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde de l'administration publique devrait retrouver l'équilibre en 2024 après 4 années de déficit. Il est estimé que le solde annuel s'améliore chaque année sur la période 2020-2025, passant d'un niveau de -2,3 milliards d'euros en 2020 à +250 millions d'euros en 2025, soit +0,3% du PIB.



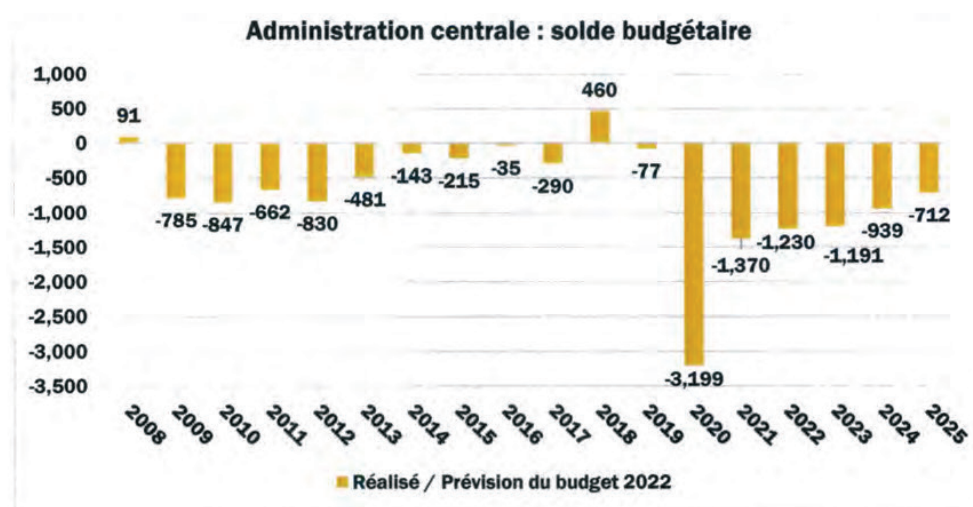
Tout d'abord, la Chambre des Métiers se réjouit que les finances publiques semblent retrouver l'équilibre à moyen terme, vu l'importance pour un petit pays d'avoir des finances publiques saines. Elle constate néanmoins qu'une analyse plus approfondie est nécessaire afin d'apprécier les moyens déployés pour revenir à ce solde positif. En premier lieu, il faut souligner que cette trajectoire positive repose sur des prévisions favorables concernant l'évolution du PIB (+3.5% p.a. sur la période 2020-2025) et de l'emploi (+2.4% p.a.)

Par ailleurs, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que l'excédent de la Sécurité sociale – un des trois sous-secteurs de l'Administration publique – ne sert pas à compenser le déficit enregistré par l'Administration centrale, même si une interprétation superficielle du seul solde de l'Administration publique pourrait renvoyer une telle image. En effet, l'excédent de la Sécurité sociale, affichant une capacité de financement entre 700 et 880 millions d'euros, masque en quelque sorte les déficits de l'Administration centrale, même si ces derniers se réduisent en passant progressivement de 3,2 milliards d'euros en 2020 à 712 millions d'euros en 2025.

Cette situation n'est pas soutenable à long terme (cf. chapitre 1.3.4.). En effet, la capacité de financement de la Sécurité sociale sert essentiellement à alimenter le fonds de réserves du régime de retraites et contribue de ce fait au financement des futures pensions. Cet excédent revêt toutefois un caractère « fictif », imputable en grande partie au déphasage entre les cotisations payées (recettes) et les pensions versées (dépenses), sauf si on part de l'hypothèse que l'emploi augmentera continuellement et ce de façon prononcée. Or, ce dernier scénario est synonyme d'une politique de continuation du modèle économique actuel qui, rien qu'en tenant compte de ses effets néfastes du point de vue changement climatique, n'est pas tenable à terme.

1.3.2. Administration centrale

Quant au solde négatif de l'Administration centrale, il est prévu qu'il s'améliore en passant de 3,2 milliards d'euros en 2020 à 700 millions d'euros en 2025. Pendant les 6 années en question, elle accumule de la sorte un déficit de 8,6 milliards d'euros. Il faut souligner dans ce contexte que 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, encore que cette situation soit imputable à des facteurs exceptionnels, notamment l'imposition automatique au niveau de l'IRC.



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

Avec 3,2 milliards euros, le déficit historique de l'année 2020 est presque quatre fois plus élevé que celui que le pays a connu lors du pic de la crise économique de 2008 : 847 millions en 2010. Ce qui montre l'impact de la pandémie sur les finances publiques.

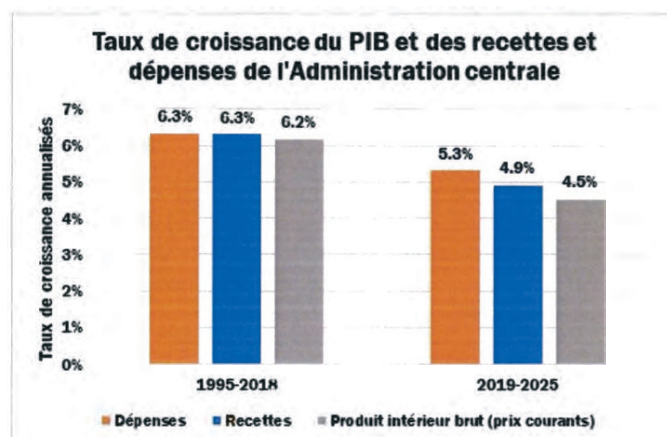
La Chambre des Métiers peut comprendre que les estimations budgétaires doivent tenir compte d'un certain nombre d'incertitudes et que le Ministère des Finances reste de ce fait assez prudent dans sa planification budgétaire. Néanmoins, elle estime qu'à moyen terme une consolidation des finances de l'Administration centrale est inévitable. Dans ce contexte, elle effleure quelques pistes de réflexion dans le chapitre dédié à la dette publique (cf. chapitre 1.3.6).

En comparant les taux de croissance annuels moyens des recettes et dépenses de l'Administration centrale et du PIB (à prix courants), les premiers devraient être en phase avec les seconds si on adopte une vue à long terme (1995-2018), à supposer que l'intervention de l'Etat dans l'économie devrait demeurer stable. Le graphique ci-dessous montre cependant que les dépenses ainsi que les recettes évoluent un peu plus vite que le PIB. Des facteurs qui peuvent expliquer ce phénomène du côté des dépenses sont certainement un volume croissant d'investissements publics, nécessaire pour accompagner une croissance économique soutenue, et l'orientation stratégique des Gouvernements successifs vers une extension de l'État-providence.

Malgré la crise sanitaire, pendant laquelle les dépenses ont explosé, le taux d'accroissement des dépenses sur la période 2019-2025 est de 1,4 p.p. inférieur à son évolution historique sur la période de référence 1995-2018. L'exercice consistant à comparer l'évolution entre 2019 et 2025 s'avère utile pour analyser si et à quel degré les effets de la crise sanitaire seront encore perceptibles à moyen terme. Ainsi, le Gouvernement montre qu'une certaine consolidation des dépenses est possible et ce même pendant une période de crise extraordinaire. Dans tous les cas, les efforts ayant pour objectif un retour à l'équilibre devraient être renforcés à l'avenir sans mettre en péril les investissements publics nécessaires pour aborder les défis futurs (logement, mobilité, transition énergétique).

Le graphique ci-dessous montre aussi que des moyens plus ambitieux pour limiter les dépenses seraient nécessaires pour équilibrer le budget à moyen terme. Si les dépenses augmentent de 5,3% en moyenne sur la période 2019-2025, les recettes de l'Administration centrale ne s'accroissent que de 4,9%. Par ailleurs, le PIB en valeur ne monte que de 4,5% sur la même période.

Or, sur la période 2023-2025, on constate que, sur la base des hypothèses définies par le Gouvernement, les recettes devraient augmenter plus vite (5% p.a.) que les dépenses (4% p.a.), un constat dont la Chambre des Métiers se félicite. Il faut néanmoins noter que ce résultat s'explique en partie par un effet de base comme les dépenses sont encore impactées par les effets de la crise sanitaire.



1.3.2.1. Evolution des recettes

En ce qui concerne les recettes, le tableau reproduit ci-après montre que l'écasante 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 près de 85% du total des recettes en 2021 – un pourcentage qui augmente légèrement jusqu'en 2024.

Recettes de l'Administration centrale

Unité : millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Production marchande	120	122	111	119	122	124	124
Production pour usage final propre	296	340	345	360	370	385	398
Production non marchande	715	652	796	829	789	843	831
Impôts sur la production et les importations	7.038	6.889	8.387	8.961	9.419	9.790	10.185
Revenus de la propriété	332	146	362	280	285	291	299
Impôts cour. s/le revenu, le patrimoine, ...	9.394	9.237	9.810	10.142	10.847	11.516	12.228
Cotisations sociales	969	1.027	1.041	1.082	1.112	1.149	1.178
Autres transferts courants	185	254	239	259	265	266	273
Transferts en capital à recevoir	250	261	244	222	213	203	210
Recettes totales	19.300	18.927	21.335	22.253	23.421	24.566	25.727
PIB en valeur	62.704	64.221	69.341	72.397	75.340	78.515	81.825

Source : Ministère des Finances

Or, selon les données du Ministère des Finances, leur évolution sur la période 2019-2025 est assez divergente. L'année 2019 a été retenue comme année de base dans l'analyse de la Chambre des Métiers parce que 2020 est considéré comme « hors norme ». D'abord, il faut noter que jusqu'en 2025 les « impôts sur la production et les importations » évoluent de manière plus dynamique que les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ». Si les deux catégories de recettes diminuent de 2 % en 2020, une année après, la première est de 19% au-dessus de son niveau de 2019, la deuxième seulement de 4%. Ce différentiel de 15 points de pourcentage entre les deux catégories subsiste au terme de la période de référence. Par ailleurs, les « impôts sur la production et les importations » augmentent plus rapidement que le PIB, tandis que la trajectoire des « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » est plus alignée sur celle du PIB. Jusqu'en 2025, les « impôts sur la production et les importations » devraient progresser de 45% par rapport au niveau de 2019, affichant un écart de 15 points de pour-

centage par rapport à l'évolution du PIB. Les recettes totales devraient également augmenter plus vite que le PIB.

Recettes de l'Administration centrale (2019=100)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Production marchande	100	101	92	99	101	103	103
Production pour usage final propre	100	115	117	122	125	130	134
Production non marchande	100	91	111	116	110	118	116
Impôts sur la production et les importations	100	98	119	127	134	139	145
Revenus de la propriété	100	44	109	84	86	88	90
Impôts cour. s/ le revenu, le patrimoine, ...	100	98	104	108	115	123	130
Cotisations sociales	100	106	107	112	115	119	122
Autres transferts courants	100	137	129	140	143	144	147
Transferts en capital à recevoir	100	105	98	89	85	81	84
Recettes totales	100	98	111	115	121	127	133
Recettes – taux de croissance	3%	-2%	13%	4%	5%	5%	5%
PIB en valeur	100	102	111	115	120	125	130
PIB – taux de croissance	4%	2%	8%	4%	4%	4%	4%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers se permet d'analyser par la suite l'évolution des sous catégories de recettes fiscales les plus importantes : la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, la taxe d'abonnement (formant en grande partie les « impôts sur la production et les importations ») ainsi que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des collectivités.

Impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

Unité : millions d'euros

	2019	2020	2021 (prév.)	2022	2023	2024	2025
IRPP fixé par voie d'assiette	769	809	900	860	930	975	1.020
Impôt retenu. les traitements et salaires	4.110	4.470	4.800	5.240	5.680	6.140	6.640
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IPP	379	410	442	473	513	552	594
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	515	420	650	500	560	590	620
Total	5.773	6.109	6.792	7.073	7.683	8.257	8.874
Indice 2019=100	100	106	118	123	133	143	154

Les différents postes des impôts sur le revenu des personnes physiques, représentés dans le tableau ci-dessus, expliquent à eux seuls entre 30% et 35% des recettes de l'Administration centrale et entre 62% et 73% de la catégorie « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ». L'IRPP a fait preuve d'une résilience extraordinaire en temps de crise puisqu'il connaît une progression de 6% en 2020. Par ailleurs, le Ministère des Finances prévoit que cette catégorie de recettes augmente beaucoup plus vite que le PIB. En analysant l'évolution sur la période 2019-2022, l'IRPP a déjà accumulé un écart de 8 points de % par rapport à l'évolution du PIB – cette différence s'élèverait à 24 points de % en 2025.

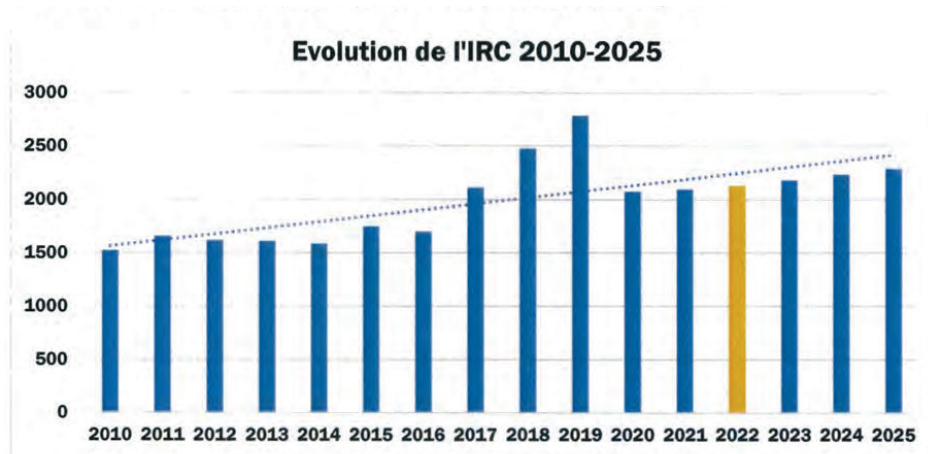
Si on tient compte des trois principaux facteurs influençant les impôts perçus sur le revenu des personnes physiques, à savoir, le coût salarial nominal moyen, l'emploi total intérieur et la progressivité de l'impôt sur le revenu, la Chambre des Métiers constate que, compte tenu de l'évolution décrite ci-avant, le Gouvernement table sur une augmentation vigoureuse de l'emploi (+15% sur la période 2019-2025) et des salaires (+14% sur la même période).

*Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)
et l'impôt sur la fortune (IF)*

L'IRC, la majoration relative à l'impôt de solidarité et l'IF représentent entre 13% et 18% des recettes de l'Administration centrale et entre 26% et 38% de la catégorie « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ».

Comme la Chambre des Métiers l'a déjà relevé dans ses avis concernant les projets de budget de 2019 et 2020, l'encaissement massif d'arriérés de l'IRC et le dépôt électronique des déclarations en combinaison avec l'imposition automatique des entreprises ont contribué à une montée significative des recettes, en large partie responsable de la bonne tenue des finances publiques en 2018 et 2019. Elle a également observé que cette hausse reposait en grande partie sur des facteurs non récurrents comme la réduction du volume des arriérés. Or, en introduisant l'imposition automatique, l'État s'est privé, d'après la Chambre des Métiers, d'un instrument qui par le passé a permis de lisser en quelque sorte ses recettes fiscales.

Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, la plus-value de recettes dégagée en 2018 et 2019 ne présente manifestement pas un caractère durable. En raison de l'absence d'arriérés, les aléas conjoncturels, comme la crise actuelle, devraient entraîner une volatilité plus importante du produit de cet impôt.



Considérant que l'année 2019 a été une année atypique en ce qui concerne les recettes de l'IRC, il n'est pas recommandé de la prendre comme référence pour la comparer à l'évolution future du produit de l'IRC.

En effet, en analysant l'IRC et l'IF, la Chambre des Métiers est d'avis que la baisse de 20% sur l'exercice 2020 n'est que partiellement due à la crise sanitaire, mais également à la disparition de l'effet de base lié à l'introduction de l'imposition automatique. A moyen terme, il est prévu que ces recettes augmenteront à un rythme annuel moyen de 3,0%. Selon la Chambre des Métiers, cette estimation peut le cas échéant être considérée comme prudente, au cas où elle ne prendrait pas en compte le niveau élevé de provisions qui ont été constituées en 2020 par le secteur financier. Selon le rapport annuel de la CSSF, la constitution nette de provisions de l'ensemble des banques s'élève à 1.042 millions d'euros en 2020. Ceci constitue une augmentation de 136% sur une année. La CSSF note que : « ces dotations aux provisions concernent principalement le risque de crédit dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et impactent majoritairement des banques universelles et des banques spécialisées dans le financement des entreprises. La qualité des actifs du secteur bancaire luxembourgeois reste toutefois stable dans son ensemble, comme en témoigne le taux des expositions non performantes qui s'établit à 0,5 % des actifs fin 2020. »¹⁸ A cause de la résilience de l'économie luxembourgeoise face à la crise sanitaire, ces provisions devraient être réduites dans les prochains bilans, engendrant une hausse du résultat net des banques et, par ricochet une hausse de l'IRC.

¹⁸ Commission de Surveillance du Secteur Financier, Rapport d'activités 2020, p. 61

De façon générale, la Chambre des Métiers constate que la rentabilité de beaucoup d'entreprises a souffert lors de la pandémie et qu'elles sont en même temps confrontées au double défi de la digitalisation et la transition énergétique. Afin d'encourager l'investissement dans ces domaines elle propose l'introduction d'un mécanisme de super-déduction au niveau de l'IRC.

Unité : millions d'euros

	2019	2020	2021 (prév.)	2022	2023	2024	2025
Impôt général sur le revenu : IRC	2.590	1.931	1.980	1.980	2.030	2.080	2.130
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IRC	195	145	149	149	153	157	160
Impôt sur la fortune	771	774	760	800	840	880	920
Total	3.556	2.850	2.889	2.929	3.023	3.117	3.210

Accises

	2019	2020	2021 (prév.)	2022	2023	2024	2025
Part du G-D dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douane et accise	1.037	937	960	984	997	994	988
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	221	180	181	184	180	171	161
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	161	178	187	202	209	214	219
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	135	105	111	110	108	104	99
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	80	70	2	0	0	0	0
Produits de la contribution taxe CO ₂	0	0	218	260	297	286	273
Total	1.634	1.470	1.659	1.740	1.791	1.769	1.740
Indice 2019=100	100	90	102	106	110	108	106

En 2022, les accises engendrent environ 8% des recettes de l'Administration centrale. A rappeler que le budget de l'Etat pour l'année 2021 a introduit une taxe CO₂ sur les produits énergétiques.

Suite au repli des accises en 2020, (cf. chapitre 1.1.5.), le Ministère des Finances prévoit une normalisation de la situation en 2021 et une progression de 5% en 2022, ce qui s'explique en partie à travers l'augmentation de la taxe CO₂ de 20 à 25 €/t.

Au-delà de l'année 2022, il est prévu que les accises vont atteindre leur pic en 2023 pour redescendre lentement par la suite. Ainsi, malgré l'augmentation prévue du prix du pétrole (passant de 60,7 USD/baril en 2023 à 62,8 USD/baril en 2025) et une nouvelle hausse de la taxe CO₂ en 2023 (de 25 à 30 €/t), la diminution attendue des ventes de produits soumis aux accises devrait plus que compenser cette montée des prix, résultant finalement dans une baisse de cette catégorie de recettes.

TVA

	2019	2020	2021 (prév.)	2022	2023	2024	2025
Total	3.948	3.843	4.562	4.779	5.058	5.338	5.627
Indice 2019=100	100	97	116	121	128	135	143

Les recettes de la TVA, quant à elles, représentent environ 21% des recettes totales de l'Administration centrale et 55% de la catégorie « Impôts sur la production et les importations ». Après une hausse de 19% en 2021, liée en partie aux reports de paiement accordés aux entreprises, les recettes au titre de la TVA devraient augmenter au-delà de cette année à un taux de croissance supérieur à celui du PIB.

Taxe d'abonnement

	2019	2020	2021 (prév.)	2022	2023	2024	2025
Total	1.036	1.050	1.284	1.380	1.437	1.499	1.560
Indice 2019=100	100	101	124	133	139	145	151

Le dernier type de recettes analysé dans le présent avis est la taxe d'abonnement. Celle-ci fluctue au gré des évolutions boursières. On constate que les marchés financiers ont mieux résisté à la crise COVID-19 que l'économie réelle. Après une hausse de 22% en 2021, cette recette devrait augmenter de 5% p.a. au cours de la période 2021-2025. Représentant environ 6% des recettes de l'Administration centrale, les recettes de la taxe d'abonnement s'accroissent à moyen terme plus vite que le PIB.

1.3.2.2. Evolution des dépenses

Du côté des dépenses publiques, les « autres transferts courants » représentant une part d'environ 40%, sont la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2022, suivis de la « rémunération des salariés », responsable de 24% 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 « consommation intermédiaire » et la « formation de capital » avec des crédits situés dans une fourchette allant de 1.901 à 2.154 millions d'euros pour l'année 2022, représentant chacune entre 8,1% et 9,2% de l'ensemble des dépenses publiques.

Dépenses de l'Administration centrale

Unité : millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Consommation intermédiaire	1.569	1.725	1.940	2.012	2.021	2.055	2.100
Formation de capital	1.513	1.932	1.880	1.901	2.170	2.330	2.325
Rémunération des salariés	4.525	4.983	5.178	5.522	5.834	6.084	6.387
Subventions à payer	768	805	806	813	768	805	806
Revenus de la propriété	112	95	66	74	112	95	66
Prestations sociales en espèce	1.797	2.549	2.281	2.154	2.197	2.249	2.313
Prestations sociales en nature	258	281	271	290	300	311	321
Autres transferts courants	8.047	8.794	8.998	9.489	9.884	10.275	10.760
Transferts en capital à payer	808	997	1.234	1.263	1.300	1.313	1.328
Dépenses totales	19.377	22.126	22.705	23.483	24.612	25.506	26.439
PIB en valeur	62.704	64.221	69.341	72.397	75.340	78.515	81.825

Source : Ministère des Finances

Le tableau ci-dessous montre que l'ensemble des dépenses (+36%) devrait augmenter en moyenne plus rapidement que le PIB en valeur (+30%) entre 2019 et 2025. En analysant les différentes catégories de dépenses, la Chambre des Métiers constate toutefois que certaines d'entre elles affichent une hausse beaucoup plus dynamique que le PIB ou le total des dépenses. Plus particulièrement : les « transferts en capital à payer » (+64%), la « formation de capital » (+54%) et la « rémunération des salariés » (+41%).

Dépenses de l'Administration centrale (2019=100)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Consommation intermédiaire	100	110	124	128	129	131	134
Formation de capital	100	128	124	126	143	154	154
Rémunération des salariés	100	110	114	122	129	134	141
Subventions à payer	100	111	121	120	125	126	127
Revenus de la propriété	100	70	58	55	47	32	36
Prestations sociales en espèce	100	142	127	120	122	125	129
Prestations sociales en nature	100	109	112	118	123	128	134
Autres transferts courants	100	109	112	118	123	128	134
Transferts en capital à payer	100	123	153	156	161	163	164
Dépenses totales	100	114	117	121	127	132	136
Dépenses taux de croissance	6%	14%	3%	3%	5%	4%	4%
PIB en valeur	100	102	111	115	120	125	130
PIB – taux de croissance	4%	2%	8%	4%	4%	4%	4%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Comme déjà évoqué plus haut, l'évolution des dépenses n'est pas homogène sur la période 2019 à 2025. En effet, notamment en raison de la crise sanitaire, elles progressent en moyenne annuelle beaucoup plus vite pendant les années 2019-2022 (6,6%) qu'au cours des 3 années suivantes (4%).

Le tableau suivant montre que les dépenses de l'Administration centrale augmentent à un taux annuel moyen de 5,3% entre 2019 et 2025, tandis que le PIB en valeur n'augmente que de 4,9%. Comme déjà évoqué ci-avant, le premier taux augmente moins vite que sa moyenne historique (1995-2018), malgré les dépenses extraordinaires en relation avec la crise sanitaire. Cependant, l'orientation des différentes catégories de dépenses est très divergente. Certaines d'entre elles progressent même plus vite que leur moyenne historique. C'est notamment le cas pour les catégories suivantes : transferts en capital à payer, formation de capital et rémunération des salariés.

Encore faut-il distinguer entre les types de dépenses qui sont indispensables pour relever les défis auxquels le pays est confronté comme les investissements dans la mobilité et les catégories de dépenses pour lesquelles ceci n'est pas le cas ou dans une moindre mesure (p. ex. dépenses de fonctionnement).

La rémunération des salariés, par exemple, s'accroît toujours plus vite que les dépenses en général sur la période 2019-2025. Il faut noter en outre que contrairement au secteur privé, les pensions des agents de l'Etat sont financées à travers les dépenses courantes du budget de l'Etat.

Hormis la rémunération des salariés, le Gouvernement prévoit un ralentissement des autres coûts de fonctionnement, alors que le poste de la consommation intermédiaire ne progresse que de 5% sur la période précitée.

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

	1995-2018	2019-2025	Différence (en p.p.)
Consommation intermédiaire	6,8%	5,0%	-1,8
Formation de capital	6,9%	7,4%	0,5
Rémunération des salariés	5,7%	5,9%	0,2
Subventions	5,9%	4,0%	-1,9
Prestations sociales en espèces	5,8%	4,3%	-1,5
Prestations sociales en nature etc.	11,6%	3,7%	-7,9

	1995-2018	2019-2025	Différence (en p.p.)
Autres transferts courants	6,7%	5,0%	-1,7
Transferts en capital à payer	5,5%	8,6%	3,1
Dépenses totales	6,3%	5,3%	-1,0
PIB en valeur	6,2%	4,5%	-1,3

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

Même si la hausse importante des deux catégories « transferts en capital à payer » et « formation de capital » 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 et / ou contribueront à relever les grands défis, comme la lutte contre le réchauffement climatique, est dans ce contexte centrale.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de budget de l'Etat ne prévoise 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 et les autres défis à relever. Ainsi, les taux de croissance de l'exercice 2020 et 2023 sont gonflés par la comptabilisation de l'avion militaire en 2020 et le satellite militaire en 2023.

La Chambre des Métiers regrette notamment la manière, dont les dépenses en matière du PNEC, une enveloppe de 9,8 milliards d'euros sur la période 2021-2025, sont présentées dans le budget. En effet, celles-ci manquent de transparence. Il serait souhaitable que pour le projet de budget de 2023, le Gouvernement indiquerait de manière précise le financement des différents axes du prédict plan et procéderait à une évaluation de l'efficacité des investissements réalisés en amont.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se doit de mettre le doigt sur 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 2.306 unités en 2022) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne). Si l'Etat ne peut que difficilement freiner l'effet « prix » en raison des rigidités inhérentes au mécanisme, à terme l'accroissement de l'effet « volume » devrait être limité en augmentant l'efficacité de l'Etat à travers la digitalisation. Par ailleurs, une étude actuarielle serait de mise pour évaluer les dépenses liées aux pensions de la fonction publique, qui sont comprises dans la catégorie « rémunération des salariés », sachant que contrairement au secteur privé, le secteur public ne dispose pas de réserves pour assurer le financement de ces dépenses.

La Chambre des Métiers déplore surtout le fait que cette catégorie de dépenses augmente plus vite entre 2019 et 2025 que pendant la période 1995-2018, même si cette évolution est en partie imputable à la crise sanitaire. A moyen terme, la politique de recrutement auprès de la fonction publique devrait amplifier le problème de la pénurie de main-d'œuvre (qualifiée) au niveau du secteur privé.

Les taux de croissance des catégories prestations sociales (en espèces et en nature etc.), subventions, consommation intermédiaire et autres transferts courants reflètent en revanche un revirement de tendance par rapport aux dépenses historiques de l'Administration centrale. Ces taux s'établissent même en-dessous de la progression des dépenses totales, une tendance qui, d'après la Chambre des Métiers, va dans la bonne direction.

1.3.3. Une politique d'investissement ambitieuse

Dans le contexte des défis à relever à plus long terme, la Chambre des Métiers s'intéresse plus particulièrement à la politique d'investissement de l'Etat.

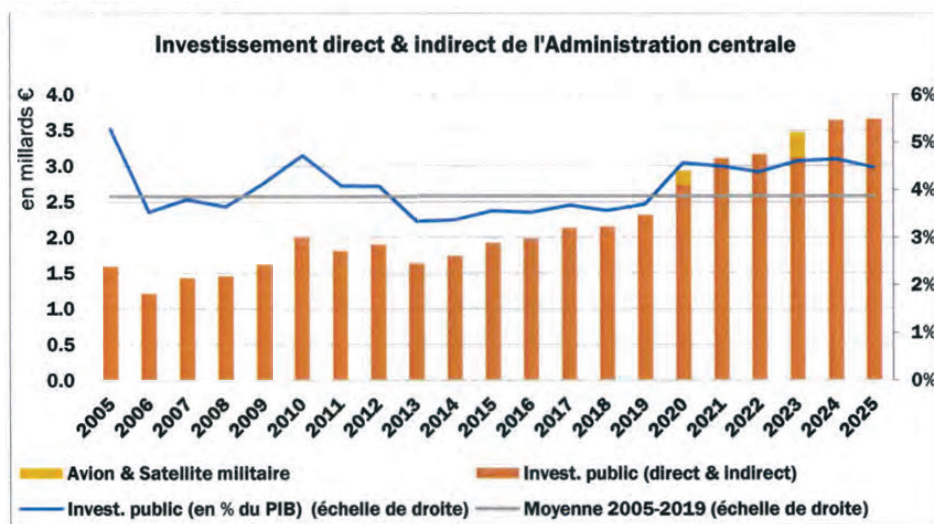
D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 3,1 milliards d'euros en 2021, ce qui représenterait une hausse de 34% par rapport au niveau de 2019. Il faut noter que cette augmentation importante est en partie causée par des investissements liés à la crise sanitaire.

Par ailleurs, il est prévu que les investissements directs et indirects progresseront de 2% en 2022. Ainsi, au regard de ces chiffres, le Gouvernement ne devrait pas succomber à la tentation de réduire ces dépenses suite à la normalisation de la situation sanitaire afin d'assainir les finances publiques, ce qui est louable.

En 2023, le Ministère des Finances prévoit une nouvelle hausse de 10% sur une année, notamment en raison de la comptabilisation du satellite militaire. Faisant abstraction de cette dépense spécifique, les investissements devraient diminuer de 1%. A moyen terme (2023-2025), les investissements publics ne s'accroîtront que de 2,6% p.a. selon le projet de budget pluriannuel.

Rapportés au PIB, ils devraient rester assez stables sur la période 2020-2025 fluctuant entre 4,1% et 4,6% et donc bien au-dessus de la moyenne historique de 3,9%.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la politique d'investissement ambitieuse du Gouvernement. Comme il ressort du graphique ci-dessous, il est prévu que ces dépenses restent supérieures à la moyenne 2005-2019, laquelle se situe à 4% du PIB. Or, il faut souligner que les investissements ne revêtent pas tous un caractère indispensable pour relever les défis auxquels le pays est et sera à l'avenir davantage confronté.



Par ailleurs, 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 846 millions d'euros en 2022. 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.

Investissements dans le rail, la route et le tram

Unité : millions d'euros

Type de dépenses	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fonds du rail (seulement investissements)	236,1	311,1	299,3	266,5	321,3	296,7
Fonds des routes	160,5	179,4	249,7	273,6	283,2	258,0
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	21,8	20,0	7,9	0,0	0,0	0,0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la gare Centrale vers la Cloche d'Or.	26,5	16,4	32,4	23,4	16,3	0,0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aéroport du Findel.	5,8	11,8	7,6	5,6	36,7	27,5
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway.	0	0	0	4,7	16,7	46,7
Total	450,7	538,7	596,9	573,7	674,2	628,9
Variation	11%	16%	8%	-4%	15%	-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 2021 et 2022. Cependant, il faut relever que le taux de croissance de 2021 est biaisé par le fait qu'on compare les dépenses projetées relatives à l'exercice 2021 aux dépenses provisoires de l'exercice 2020, sachant que les dépenses réelles seront en fin de compte toujours inférieures aux dépenses budgétisées. Par ailleurs, la Chambre des Métiers approuve que les dépenses prévues augmentent au-delà de l'année 2022 (cf. tableau ci-avant). En effet, les dépenses de 674 millions d'euros prévues par le projet de budget sous avis concernant les investissements dans le rail, la route et le tram pour l'exercice 2024 dépassent de 28% le niveau de 2020.

Au-delà de la mobilité, le Luxembourg doit également relever le défi du changement climatique et de la digitalisation. Si la Chambre des Métiers salue les efforts y consentis par le Gouvernement la deuxième partie du présent avis analysera plus en détail ces sujets.

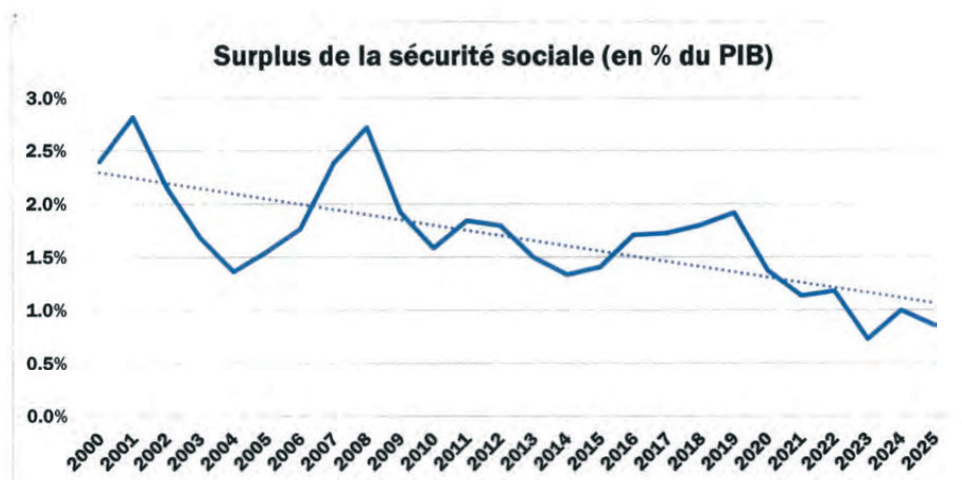
1.3.4 Sécurité sociale

Malgré la crise sanitaire, la Sécurité sociale n'a pas généré de déficit en 2020 et 2021. Cependant, le solde a tout de même baissé de 322 millions d'euros en 2020 et le projet de budget prévoit une nouvelle diminution de l'excédent de 95 millions d'euros en 2021. Avec un solde de 880 millions d'euros en 2020 et 785 millions d'euros en 2021, la Sécurité sociale a réussi à « limiter les dégâts ». A moyen terme, le solde devrait connaître une évolution en dents de scie : en s'accroissant légèrement (+68 millions d'euros) en 2022, en diminuant de 307 millions d'euros en 2023 et augmentant de nouveau de 235 millions d'euros en 2024 pour finir avec une baisse de 81 millions d'euros en 2025.

En termes de PIB, le graphique suivant montre malgré tout que sur la période 2019-2025, le solde de la Sécurité sociale devrait baisser de 1,9% à 0,9% du PIB. La Chambre des Métiers regrette dans ce contexte 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'État, 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.

Selon la Chambre des Métiers, la tendance baissière de l'excédent met en exergue le caractère insoutenable du modèle luxembourgeois. Ainsi, une légère baisse de la création d'emplois sur quelques années seulement, couplée à la hausse progressive des dépenses au titre des pensions suffit à détériorer de façon significative le solde de la Sécurité sociale. Ceci signifie que le régime des retraites actuel est seulement finançable si l'emploi croît de manière continue et prononcée. Or, ce scénario représente le contraire d'une croissance qualitative.

Comme le groupe de travail « pension » de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) 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 [...] ».



1.3.5. Administrations locales

Après une chute du solde des Administrations locales de 257 millions d'euros en 2020, il devrait s'accroître d'année en année pour finir en 2025 presque au niveau de 2019 (262 millions contre 299 millions d'euros). Ces estimations s'expliquent par un rétablissement prononcé des recettes (+5,1% p.a. sur la période 20-25) et une progression des dépenses inférieure à celle des recettes (+4% p.a.) malgré le maintien d'un niveau d'investissements important (+4,7% p.a.).

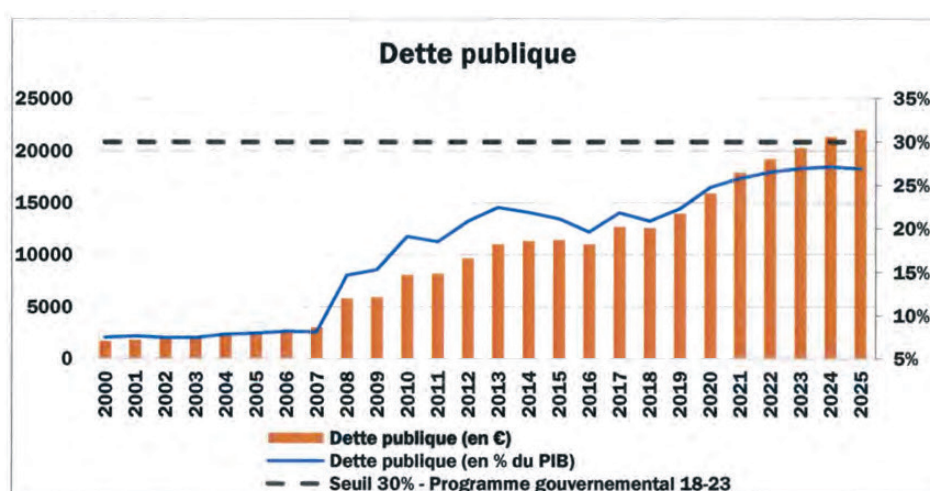
Si ces perspectives semblent favorables dans leur globalité, elles peuvent cependant masquer des évolutions divergentes au niveau des différentes communes. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers craint que certaines collectivités locales, touchées de manière plus durable par la crise sanitaire (p. ex. les régions touristiques) ou par les inondations de juillet 2021 devront diminuer leurs investissements au cours des années à venir afin de redresser leur situation financière.

1.3.6. Dette publique

Sur la période 2019-2025, la dette publique passe de près de 14 milliards à plus de 22 milliards d'euros. L'État doit avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs des années 2020 à 2023, s'élevant à 2,9 milliards d'euros au total.

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 27% en 2025 à politique inchangée.

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. Pendant une période de crise, il a tendance à s'accroître rapidement, vu que le PIB baisse et parallèlement la dette augmente. L'inverse étant vrai en période de haute conjoncture. Par ailleurs, les révisions régulières ont clairement montré que le PIB luxembourgeois peut varier dans de larges proportions par exemple en raison d'opérations exceptionnelles de quelques groupes multinationaux implantés au Grand-Duché¹⁹.



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

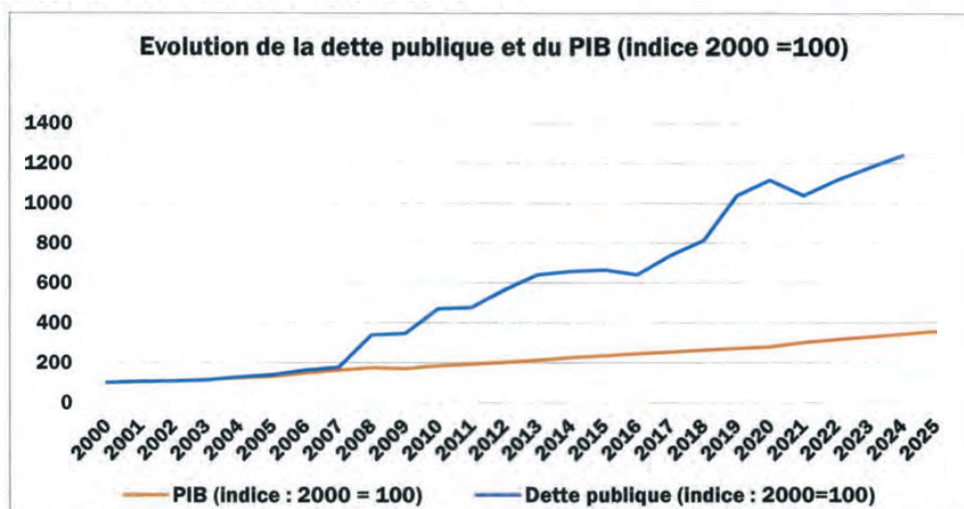
Pour la Chambre des Métiers, le recours à la dette en période de crise est justifié, alors qu'il s'agit actuellement de gérer les conséquences de la pandémie sur le plan sanitaire et de relancer en parallèle l'économie. Ces deux facteurs conduisent évidemment à une hausse exceptionnelle des dépenses, tandis qu'en même temps les recettes publiques reculent sous l'effet de la crise économique ou affichent des taux de croissance plus modérés.

Dans ce contexte, il est important que l'État réalise son ambitieux programme d'investissement pour préparer l'économie de demain.

¹⁹ <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/avis-annuels/2019-avis-annuel-partie-I.pdf>

Grâce à une meilleure position budgétaire du Luxembourg, offrant une certaine marge de manœuvre pour soutenir l'économie, le pays a un avantage vis-à-vis d'autres pays de l'Union européenne pour surmonter la crise.

En revanche, en tant que petite économie très ouverte sur l'extérieur, le Luxembourg ne peut pas se permettre d'accumuler le même niveau de dette que d'autres pays européens comme l'Allemagne ou la France.



Ainsi, en l'espace d'environ 10 ans la dette devrait avoir doublée en passant de 10 à 20 milliards euros.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est bien consciente qu'à moyen terme, il est nécessaire de consolider les finances publiques.

En partie l'assainissement se réalisera de manière mécanique, et ce à travers les stabilisateurs automatiques : avec la reprise économique les recettes fiscales augmenteront et certaines dépenses, notamment celles en relation avec le chômage, se réduiront. Il est clair que ces mouvements donneront lieu à une amélioration du solde de l'Administration centrale et publique. A titre d'exemple les dépenses au titre des indemnités de chômage se sont réduites de 1.302 millions euros en 2020 à 410 millions euros en 2022²⁰, soit une moins-value de dépenses de l'ordre de 892 millions euros en l'espace de deux ans. Une évolution qui est bien sûr imputable à l'atténuation des effets de la pandémie sur l'économie.

Toutefois, ce mécanisme sera insuffisant pour rétablir l'équilibre à fortiori si le Gouvernement décide par exemple d'introduire de nouveaux transferts sociaux ou de réviser à la hausse les transferts accordés sur base des dispositifs existants.

C'est pour cette raison que la Chambre des Métiers s'attend à des mesures adaptées, et ce à différents niveaux.

Un des leviers à prendre en compte consisterait à freiner la hausse des frais de fonctionnement de l'État, se composant des catégories de dépenses de la « consommation intermédiaire » et de la « rémunération des salariés ». A cette fin, une digitalisation plus poussée des administrations devrait accroître leur efficacité et diminuer leurs besoins en personnel. Ainsi, à titre d'illustration on peut citer la demande électronique de l'ensemble des aides étatiques ou la systématisation de la remise électronique des déclarations d'impôt sur le revenu. La pandémie a en effet montré que des avancées dans ces domaines sont possibles dans les laps de temps réduits. Une autre proposition émanant des milieux patronaux consisterait à réviser les salaires d'entrée à la fonction publique en s'orientant par rapport à ceux payés dans le secteur privé, ce qui aurait également pour conséquence une concurrence plus saine entre ces deux secteurs.

²⁰ Source : Fonds pour l'emploi

Par ailleurs, un meilleur ciblage des transferts sociaux serait de mise. Si le taux de pauvreté²¹ augmente, ce qui en soi serait un indice pour une efficience insuffisante de ces derniers, le principal driver de cette tendance est aux yeux de la Chambre des Métiers la croissance continue et soutenue des prix des logements, et par ricochet des loyers. Sur le plan social, la priorité politique devrait par conséquent se situer au niveau de la création de logements (locatifs) abordables. La Chambre des Métiers propose par ailleurs un modèle de public-private partnership dans ce domaine dans la deuxième partie du présent avis, une solution qui permettrait d'accroître l'offre d'habitations locatives à coût modéré en engageant un minimum de deniers publics. En ce qui concerne les transferts sociaux non liés au logement, une étude devrait être réalisée pour analyser en détail leur efficience à combattre la pauvreté et pour proposer le cas échéant des réajustements des dispositifs d'aides actuels en vue d'un meilleur cadrage.

1.4. Conclusions

Les données issues du projet de budget 2022 montrent que la pandémie a eu un important effet sur les finances publiques. Pour s'en rendre compte il suffit de présenter l'évolution de deux paramètres.

Le déficit de l'Administration centrale a atteint en 2020 un niveau environ quatre fois plus élevé que le pic de la crise financière en 2010.

Par ailleurs, la dette publique va doubler en termes absolus en l'espace de 10 ans pour passer de 10 à 20 milliards d'euros, même si cette hausse n'est évidemment pas entièrement imputable à la crise sanitaire.

Après le « choc » de l'année 2020, le déficit au niveau de l'Administration publique (Etat central, communes et Sécurité sociale) devrait selon les prévisions du Ministère des Finances être résorbé en 2024. Toutefois, le déficit au niveau de l'Administration central demeure important, un déficit qui devra être financé à travers la dette, à défaut de réserves suffisantes.

La Chambre des Métiers constate que le projet de budget relatif à l'exercice ne recèle pas vraiment de nouveaux accents par rapport à l'année 2021, en ce sens que les principales priorités politiques restent les mêmes, à savoir le domaine du climat et de l'énergie, le logement et le social. Or, il existe de forts clivages entre ces priorités, en termes de ressources y allouées. En ce qui concerne le volet « climat », le fonds « climat et énergie » et la mobilité – des leviers importants dans la lutte contre le changement climatique – rien qu'en considérant le fonds du rail et le projet d'extension du tram généreront des dépenses d'investissements prévisionnelles de 610 millions d'euros. En parallèle, alors qu'on ne cesse de parler de crise du logement, le fonds spécial y dédié ne prévoit que 255 millions d'euros de dépenses.

Concernant les dépenses importantes à engager en vue d'atteindre les objectifs en matière de la lutte contre le changement climatique, la Chambre des Métiers demande plus de transparence à travers une ventilation des investissements à réaliser dans le cadre du PNEC et une analyse de l'efficacité des investissements effectués en amont.

Sans surprise, des réformes structurelles, comme celle ayant trait au financement des pensions à plus long terme, ne sont pas en vue. Ceci, malgré le fait que les conditions nécessaires pour assurer ce financement soient foncièrement incompatibles avec la notion de développement durable.

Compte tenu de ce qui précède, l'appréciation de la Chambre des Métiers de la politique en matière de finances publiques est très nuancée.

Ainsi, elle peut approuver le recours à la dette en 2022, alors qu'il s'agit de veiller à ne pas étouffer la relance de l'économie et de financer les effets de la crise sanitaire, par exemple sur le plan de protection de la santé publique, alors que malheureusement la fin de la pandémie n'est pas encore en vue.

Fidèle à sa position prise dans ses avis antérieurs, elle ne peut que féliciter le Gouvernement pour le maintien des investissements à un niveau élevé, et ce malgré la crise. Si ces dépenses couvrent une multitude de domaines, elle soutient cependant avant tout celles qui ont un effet bénéfique sur l'économie (infrastructures de transport, zones d'activités économiques, digitalisation, ...) et sur le climat.

²¹ D'après la Chambre des Métiers, le taux de pauvreté est à lui seul un instrument de mesure non satisfaisant de la pauvreté. Ainsi, et pour simplifier, si des spécialistes de la place financière se caractérisant par des revenus élevés immigreraient au Luxembourg, ceci serait susceptible d'augmenter le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté, sans que leur situation financière n'ait changé de manière objective.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se réjouit de ce que le Gouvernement s'abstient de mettre en œuvre au stade actuel une politique d'assainissement des finances publiques qui prendrait la forme d'une hausse généralisée des impôts.

Or, une consolidation des finances publiques s'impose cependant à moyen terme dès la sortie de la crise.

En partie l'assainissement se réalisera de manière mécanique, et ce à travers les stabilisateurs automatiques : avec la reprise économique les recettes fiscales augmenteront et certaines dépenses, notamment celles en relation avec le chômage, se réduiront. Il est clair que ces mouvements donneront lieu à une amélioration du solde des Administrations centrale et publique.

Toutefois, ce mécanisme sera insuffisant pour rétablir l'équilibre à fortiori si le Gouvernement décide par exemple d'introduire de nouveaux transferts sociaux ou de réviser à la hausse les transferts accordés sur base des dispositifs existants.

C'est pour cette raison que la Chambre des Métiers s'attend à des mesures adaptées, et ce à différents niveaux.

Un des leviers à prendre en compte consisterait à freiner la hausse des frais de fonctionnement de l'État, se composant des catégories de dépenses de la « consommation intermédiaire » et de la « rémunération des salariés ». A cette fin, une digitalisation plus poussée des administrations devrait accroître leur efficacité et diminuer leurs besoins en personnel. Une autre proposition émanant des milieux patronaux consisterait à réviser les salaires d'entrée à la fonction publique en s'orientant par rapport à ceux payés dans le secteur privé, ce qui aurait également pour conséquence une concurrence plus saine entre ces deux secteurs.

Par ailleurs, un meilleur ciblage des transferts sociaux serait de mise. Si le taux de pauvreté augmente, ce qui en soi serait un indice pour une efficacité insuffisante de ces derniers, le principal driver de cette tendance est aux yeux de la Chambre des Métiers la croissance continue et soutenue des prix des logements, et par ricochet des loyers. Sur le plan social, la priorité politique devrait par conséquent se situer au niveau de la création de logements (locatifs) abordables. La Chambre des Métiers propose par ailleurs un modèle de public-private partnership dans ce domaine dans la deuxième partie du présent avis, une solution qui permettrait d'accroître l'offre d'habitations locatives à coût modéré en engageant un minimum de deniers publics. En ce qui concerne les transferts sociaux non liés au logement, une étude devrait être réalisée pour analyser en détail leur efficacité à combattre la pauvreté et pour proposer le cas échéant des réajustements des dispositifs d'aides actuels en vue d'un meilleur cadrage.

*

2. LE CHEMIN VERS LA NEUTRALITE CLIMATIQUE – BOOSTER L'EFFICACITE ENERGETIQUE DANS ET AVEC LES ENTREPRISES ARTISANALES

Lors de son discours sur l'Etat de la Nation du 13 octobre 2021, le Premier Ministre a déclaré la lutte contre le changement climatique comme priorité tout en affirmant la volonté du Gouvernement de transformer le pays et son économie de manière à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050.

La Chambre des Métiers soutient cette démarche et souhaite dans ce contexte apporter une analyse du point de vue de l'Artisanat, ainsi que des propositions pragmatiques permettant d'enlever les freins avec lesquels se voient confrontés les entreprises et les citoyens, afin d'accélérer la transition vers un monde décarbonisé.

Même si la transition énergétique va durer et rendre nécessaire une période d'adaptation, le temps presse, vu qu'à part les objectifs climatiques à atteindre, le Gouvernement devrait mettre en œuvre les moyens pour y arriver. Dans ce contexte, une priorité de premier ordre sera l'élaboration d'un plan d'exécution concret du PNEC. Sachant que l'Artisanat pourra constituer un levier central dans l'atteinte des objectifs climatiques, il importera que les autorités définissent un cadre adapté en vue de l'éclosion d'activités artisanales, notamment au niveau de la construction, qui soutiennent la transition climatique.

2.1. Analyse SWOT du tissu économique artisanal par rapport à la transition énergétique

L'Artisanat, en tant qu'acteur incontournable de la décarbonisation du pays, est prêt à relever le défi posé. La transition énergétique ne saura se faire sans les entreprises artisanales qui ont d'ores et déjà

acquis une expertise certaine dans le domaine des énergies renouvelables, de la mobilité électrique, de l'efficacité énergétique et de la construction passive, expertise qu'il importera de développer et de soutenir.

Pour faire bref : il n'y aura pas de neutralité climatique sans un Artisanat fort, compétitif et durable.

La Chambre des Métiers est dès lors d'avis qu'il importe de réaliser d'abord une analyse stratégique de l'activité artisanale, afin de pouvoir déterminer les facteurs favorables et défavorables à la réalisation des objectifs.

Ainsi, l'analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) se prête parfaitement pour conduire cette réflexion en ce qu'elle identifie en détail les forces et les faiblesses détectées auprès des entreprises artisanales ainsi que les opportunités et les menaces se présentant au tissu économique artisanal.

FORCES – Compétences – Expériences (p.ex. construction passive) – Formation continue du secteur – Soutien de l'Etat (p.ex. réforme du Brevet de Maîtrise)	FAIBLESSES – Décarbonisation du secteur en lui-même – Obstacles administratifs – Manque d'ambitions concrètes de l'Etat concernant les aides étatiques aux entreprises
OPPORTUNITES – Facilitation des exportations à travers l'argument de la qualité – Attractivité du secteur pour les jeunes talents – Garant d'emplois durables – Image de l'Artisanat	MENACES – Pénurie de main-d'œuvre qualifiée – Manque de logements abordables (double effet défavorable : renforce pénurie de main-d'œuvre et freine la rénovation) – Mobilité – Dépendance de l'étranger (éléments préfabriqués)

Forces :

Une des forces de l'Artisanat sont les compétences acquises au fil des années par les entreprises, en l'occurrence dans le domaine de la construction passive. Depuis 10 ans, le secteur s'est préparé de manière proactive et réalise au quotidien des constructions de qualité, en se démarquant ainsi de la concurrence étrangère.

Le Grand-Duché s'est très tôt doté d'une législation ambitieuse, en imposant le standard « quasi-passif » sur toutes les nouvelles habitations à partir de 2017. Ceci avait permis aux entreprises artisanales d'acquérir rapidement une expérience solide dans ce domaine.

L'Artisanat agit proactivement pour mettre à niveau son effectif via des formations continues. Ainsi, la Chambre des Métiers, l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment (IFSB) et les Centres de Compétences délivrent un large éventail de formations de qualité et élargissent constamment leur offre.

La Chambre des Métiers salue l'engagement du Gouvernement envers le secteur, notamment par un soutien conséquent de la réforme du Brevet de Maîtrise. Il importe que ce soutien soit maintenu dans les années à venir et qu'il soit même élargi et flexibilisé au niveau de la formation continue (volets transition énergétique et digitale), afin de donner la possibilité aux entreprises artisanales de réagir rapidement par rapport aux nouvelles technologies émergentes.

Opportunités :

En tant qu'acteur de premier plan dans la lutte contre le changement climatique, l'Artisanat peut ainsi redorer son image et attirer plus de jeunes talents dans ses métiers.

Par leurs travaux d'exécution de qualité, les entreprises peuvent davantage se démarquer de leur concurrence et acquérir une position forte sur les marchés étrangers, notamment ceux de la Grande Région.

Un Artisanat fort, compétitif et durable constitue un garant d'emplois régionaux et stables, dont les activités ne peuvent être délocalisés vers des pays à faibles salaires hors UE.

Faiblesses :

Il importe de relever qu'une des faiblesses majeures des entreprises artisanales est leur besoin de développement de capacités intrinsèques à décarboniser leur propre fonctionnement, donc leur processus de production. A titre d'exemple on peut citer leurs parcs de véhicules ou le four du boulanger chauffé au gaz ou au mazout. Dans un pareil cas, il importe de veiller à ce que l'activité artisanale ne soit inhibée par le fait qu'il n'existe pas encore de technologies ou d'équipements alternatifs à faible bilan CO₂, et que l'entreprise n'ait pas d'alternatives en termes d'investissement écologique. Le tissu économique est dominé par des micro entreprises et par de petites entreprises qui n'ont pas les moyens financiers et humains nécessaires pour entamer la transition.

Par ailleurs, l'Artisanat rencontre bon nombre d'obstacles administratifs comme l'impossibilité de réaliser l'isolation de façades existantes, alors que dans ce cas les reculs par rapport aux immeubles voisins ne seraient plus respectés.

Si la Chambre des Métiers se félicite du fait que le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un pacte climat PME, les détails d'exécution d'un tel pacte font encore défaut.

Qui plus est, l'ambition gouvernementale ne se reflète ni au niveau des dépenses réalisées au titre de l'année 2020 en matière d'aides étatiques versées aux entreprises pour la protection de l'environnement, ni au niveau du budget de l'Etat 2022 projeté.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers réitère sa demande de mettre en place un instrument fort qui permettra aux entreprises de contribuer facilement à la décarbonisation de l'économie, notamment par le biais :

- d'un état de lieux avec des analyses sectorielles
- d'une promotion accrue de « réseaux d'entreprises »
- d'un régime d'aide spécifique pour augmenter l'efficacité énergétique dans les entreprises.

Elle renvoie vers sa prise de position de 2019 au sujet de l'efficacité énergétique dans les entreprises artisanales qui est consultable sous le lien suivant :

<https://www.cdm.lu/mediatheque/media/l-efficacite-energetique-au-sein-des-entreprises-artisanales>

Menaces :

Les deux plus grandes menaces qui peuvent mettre en péril une mise en œuvre rapide de la transition énergétique sont indiscutablement le manque de main-d'œuvre qualifiée et le logement abordable.

Il faut toutefois également mentionner deux autres menaces qui sont les obstacles à la mobilité (et à la proximité) et la dépendance de l'étranger. En ce qui concerne la mobilité, il est un fait que le transport par exemple des déchets inertes à des décharges situées dans une région lointaine entraîne un gaspillage de ressources et une empreinte carbone désastreuse. Le développement d'un réseau de décharges régionales de proximité est dès lors prioritaire tout comme le développement d'un concept de mobilité par les voies routières qui permette un déplacement sur le territoire national sans gaspillage de ressources et sans embouteillages.

En ce qui concerne la dépendance de l'étranger, on peut citer l'arrivée sur le marché de concepts de construction préfabriqués qui risquent de dévaloriser l'artisan local qui devient ainsi un exécutant de chaînes industrielles avec une perte d'autonomie et d'indépendance qui s'ensuit.'

a) Pénurie de main-d'œuvre

L'Artisanat est actuellement confronté à 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 rempla-

cement 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 représentative de 2019 concluait sur un besoin considérable de main-d'œuvre dans l'Artisanat avec une estimation prudente sur l'ensemble du secteur, estimant à court terme la demande totale à environ 9.400 salariés.

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, ainsi qu'une « roadmap » commune.

C'est dans cet ordre d'idées que la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait désigner l'Artisanat comme secteur clé du pays, et notamment la branche du génie technique du bâtiment, vu l'électrification de l'énergie et de la mobilité.

Elle plaide ainsi pour la mise en place d'une feuille de route reposant sur plusieurs axes, avec des actions spécifiques par rapport aux différents « réservoirs de ressources humaines » existants, notamment :

- Frontaliers
 - ♦ Consolider à long terme les facteurs d'attractivité du Luxembourg
 - ♦ Augmenter / faciliter la mobilité transfrontalière
- Salariés qualifiés immigrants
 - ♦ Réformer la procédure d'immigration
 - ♦ Développer un programme de « missions économiques » ciblant les entreprises artisanales (à la recherche d'une main-d'œuvre qualifiée étrangère)
 - ♦ Implémenter un package de mesures « Immigration » (logement abordable, infrastructures d'accueil, programme d'intégration)
- Jeunes
 - ♦ Etablir un lien durable entre « orientation professionnelle » et détection des besoins en ressources humaines des secteurs économiques, dont l'Artisanat
 - ♦ Créer un « Observatoire national des besoins en compétences »
- Demandeurs d'emploi
 - ♦ Rapprochement accru entre le service employeurs de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) et le monde économique (approche sectorielle)
 - ♦ Formation systématique des demandeurs d'emploi ayant des profils pouvant intéresser les entreprises artisanales.

La Chambre de Métiers renvoie vers sa prise de position de 2019 au sujet du besoin en main-d'œuvre dans l'Artisanat qui est consultable sous le lien suivant :

<https://www.cdm.lu/media/Besoin-en-main-d-oeuvre-dans-l-Artisanat-Prise-de-position-CdM.pdf>

b) *Logement abordable*

Un besoin élevé en main-d'œuvre suscite logiquement une demande accrue en logements sur le territoire national.

Face à la montée vertigineuse des prix des logements, force est de constater que de plus en plus de ménages ressentent des difficultés à trouver une habitation abordable au regard de leur budget personnel. En effet, le développement démographique très vigoureux exerce une grande pression sur le marché immobilier résidentiel du fait que cette évolution dynamique de la demande, boostée par ailleurs par des conditions de financement extrêmement avantageuses, se heurte à une offre qui n'arrive pas à suivre ce rythme.

Or, les principales raisons des tensions sur le marché immobilier résidentiel sont connues. Les procédures d'autorisation se complexifient à vive allure, engendrant un allongement des délais entre l'initiative d'un porteur de projet pour réaliser des logements à un certain endroit, et le moment où ceux-ci

peuvent accueillir leurs occupants ; freinant par là même la réactivité de l'offre et augmentant les coûts des habitations. Un autre facteur est la mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir face au volume de la demande de logements. Un indice qui pointe en ce sens est l'évolution très dynamique des prix fonciers en comparaison avec la progression beaucoup plus modérée des prix de construction proprement dits.

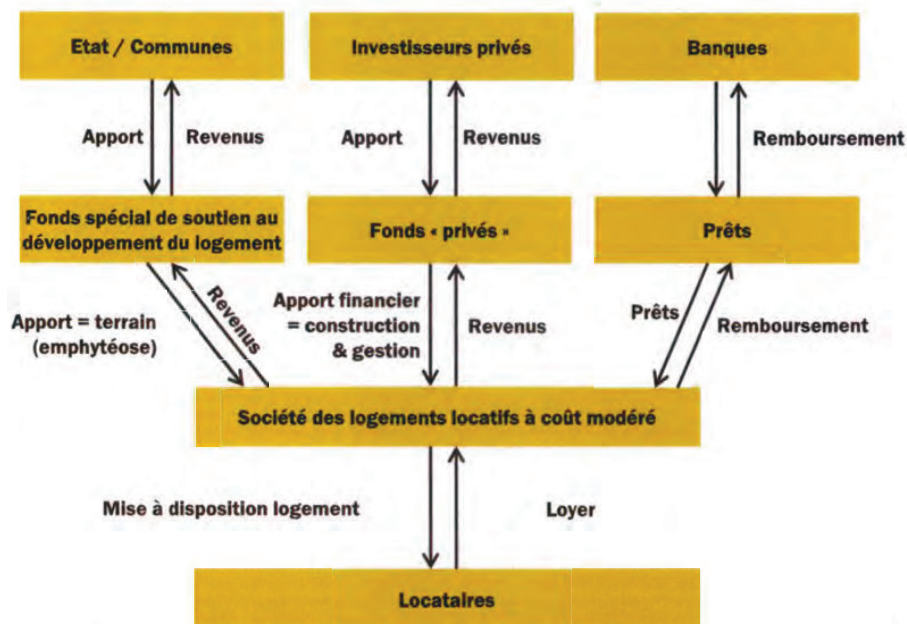
Les conséquences d'un manque de logements abordables sont doubles : d'un côté, les entreprises auront de plus en plus de mal à attirer des salariés au Grand-Duché, et d'un autre côté les prix exorbitants risquent de freiner la rénovation du parc existant de bâtiments.

Le Gouvernement préconise en tant que mesure phare la promotion accrue de la construction de logements par les promoteurs publics, tels que le Fonds du Logement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) ou encore les communes.

D'un point de vue général, la Chambre des Métiers est d'avis que la politique du logement s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité suffisante. Or, c'est justement une collaboration entre le secteur public et le secteur privé qui permettrait de stimuler à plus grande échelle le logement locatif abordable.

La Chambre des Métiers propose ainsi d'agir en priorité sur deux champs prioritaires :

b1) Création d'un partenariat innovateur « public-privé »
pour le logement locatif abordable



Un tel modèle de partenariat, s'adressant aux ménages dont le revenu disponible se situe légèrement en-dessous de la médiane, repose sur 3 piliers correspondant à ses sources de financement. L'Etat et / ou les communes, constituant le premier pilier, y joueraient un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains dans le cadre de l'emphytéose, ils permettraient de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention des pouvoirs publics devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet. Une autre partie des fonds serait recueillie auprès du deuxième pilier que sont les investisseurs privés (particuliers, entreprises, institutions,...) et servirait à financer la construction proprement dite des logements.

Les prêts des établissements financiers représentent le 3^e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier généré, le nombre et / ou l'envergure des projets à financer. Une « société des logements locatifs à coût modéré » aurait pour mission de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante. Les pouvoirs publics

devraient préciser les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

Le résultat serait un loyer modéré, inférieur au loyer du marché, car le prix du foncier, le principal « driver » des prix des logements, serait « neutralisé » par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat / des communes. Et la mise à disposition de capitaux à moindre coût serait assurée par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé en contrepartie d'un incitatif fiscal à prévoir qui augmenterait le rendement net.

b2) Réduction des délais procéduraux

Afin d'augmenter l'offre en logements, il y a lieu de se focaliser sur les procédures d'autorisation de façon à aboutir à une réduction des délais. Ceci présuppose également de trouver un équilibre entre les impératifs environnementaux et la priorité politique de réaliser des logements abordables en nombre suffisant.

Les procédures actuelles sont d'une haute complexité, impliquant plusieurs ministères (intérieur, environnement, logement, ...), et des avancées symboliques consenties par le Gouvernement sont aussitôt contrecarrées par l'ajout de nouvelles couches au mille-feuille administratif (p.ex. projet de loi « patrimoine »).

Vu l'urgence et à l'instar du Pacte logement 2.0, qui prévoit des conseillers logement pour les communes, la Chambre des Métiers propose à ce qu'un coordinateur logement soit nommé par le Gouvernement, rapportant directement au Premier Ministre, et qui serait doté des compétences et de l'autorité nécessaires pour réaliser au plus vite un allègement administratif.

La Chambre des Métiers avait déjà fait des propositions détaillées dans ce contexte dans ses notes « Simplification administrative pour l'Artisanat » et « Stratégie en matière de logement » en 2019 : <https://www.cdm.lu/media/Simplification-administrative.pdf>

*

3. SOUTENIR L'ENTREPRENEURIAT PAR UNE POLITIQUE PME ADEQUATE

3.1. Préparer l'économie de demain – Promouvoir la digitalisation dans l'Artisanat

Avec la feuille de route « Ons Wirtschaft vu muer » publiée en juin 2021, le Ministère de l'Economie a posé les jalons sur la manière dont il souhaite transformer l'économie nationale en une économie compétitive, résiliente et durable : par une transformation digitale profonde. Et c'est également par le numérique que le Ministère envisage de mener la transition vers une économie circulaire.

Les nouvelles technologies bouleversent les modèles économiques actuels et permettent à de nouveaux acteurs d'émerger. Bon nombre d'entreprises traditionnelles, en premier lieu celles de l'Artisanat, se doivent donc d'évoluer, tant pour s'adapter que pour se réinventer et profiter des opportunités qui s'offrent à elles, telles que la création de nouveaux marchés et le tissage de nouvelles relations commerciales.

Les entreprises du secteur artisanal devront être préparées aux nouveaux défis et opportunités révélés par la digitalisation. Il faudra partant soutenir et accompagner activement ce repositionnement.

Si la Chambre des Métiers peut s'aligner à la stratégie du Gouvernement, elle souhaite cependant une approche nettement plus ambitieuse pour le secteur artisanal dans le domaine de la digitalisation, notamment parce que l'Artisanat joue un rôle clé dans la transformation du pays vers la durabilité.

Elle propose de cibler les mesures en faveur de l'Artisanat en suivant les conclusions d'une analyse stratégique du tissu artisanal par rapport à la digitalisation. Dans ce domaine également, l'analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) s'avère utile :

FORCES – Flexibilité / capacité d’adaptation des PME artisanales – Best practice cases pour montrer la voie – Instruments en place (eHandwerk, Fit4Digital Packages, ...) – Infrastructure publique de réseau	FAIBLESSES – Difficulté de sensibiliser une partie des entreprises – Manque de main-d’œuvre qualifiée – Manque de ressources financières pour effectuer les investissements nécessaires (digitalisation de la production) – Manque de ressources humaines pour développer et implémenter une stratégie de digitalisation – Pénurie de fournisseurs
OPPORTUNITES – Augmentation de la productivité – Attractivité du secteur pour les jeunes talents – Nouveaux modèles d’affaires – Augmentation de la qualité des produits (précision) – Effet positif sur la santé/sécurité au travail (p.ex. ergonomie)	MENACES – Perte de compétitivité pour les entreprises qui traînent la patte – Concurrence par des groupes multinationaux – Guerre des données générées – Cybersécurité – Concurrence (déloyale) des plateformes Internet

Forces / Opportunités

L’analyse des forces et des opportunités de (ou pour) l’Artisanat face à la digitalisation montre des aspects très encourageants. Les entreprises artisanales savent s’adapter rapidement, et celles qui sont précurseurs dans le numérique ont vite découvert les opportunités qu’elle peut leur fournir : une optimisation des procédés internes engendrant des hausses de productivité et un service client de haute qualité, la mise en place de nouveaux modèles d’affaires et donc l’acquisition d’une nouvelle clientèle, et une augmentation de leur propre attractivité pour attirer et retenir les salariés qualifiés.

Qui plus est, les entreprises sont d’ores et déjà bien encadrées par divers services et programmes des organisations de l’Artisanat, dont notamment le service ehandwerk de la Chambre des Métiers ou encore les Centres de Compétences de la Fédération des Artisans. Ainsi, une enquête de la Chambre des Métiers a montré que, depuis la mise en place de ces structures de soutien, les entreprises artisanales ont fait des avancées dans l’adoption des outils digitaux au quotidien.

Faiblesses / Menaces

Cependant, elle a également montré les lacunes qui existent toujours. Afin de sensibiliser davantage les entreprises du secteur, et de montrer des « best practices » artisanales, une grande campagne de sensibilisation de la part du Gouvernement pourrait donner un coup de pouce supplémentaire, ainsi qu’un renforcement du soutien envers les organisations de l’Artisanat.

Il y a donc lieu de dégager des mesures rapides en vue de limiter les faiblesses et menaces pour le secteur.

Afin de contrecarrer un manque de qualification ou de compétences digitales auprès de la main-d’œuvre, une feuille de route multifacettes devrait être poursuivie dans le domaine de la formation, accompagné d’un soutien fort de l’Etat, avec pour but :

- de définir les compétences numériques requises au niveau de l’apprentissage et du Brevet de Maîtrise
- d’élargir l’offre de formations continues en matière de transition numérique et de cybersécurité, et de l’adapter aux besoins des entreprises artisanales.

Dès lors, un élargissement du soutien aux PME dans le cadre des aides « formation continue » s’avère indispensable, afin de permettre aux entreprises de préparer leurs effectifs aux nouveaux défis.

La Chambre des Métiers demande en outre un élargissement des aides financières, notamment par un étoffement du programme Fit4Digital Packages, largement adopté par les petites entreprises. On pourrait également s’imaginer un instrument pour les investissements d’envergure adapté aux besoins

des PME dans le chef de la Société Nationale de Crédit et d'investissement (SNCI). L'Etat pourrait offrir aux PME désirant réaliser un investissement important pour accélérer leur transformation numérique des prêts à taux zéro, ou se porter garant de leur prêt. Le montant subventionné pourrait être augmenté d'un certain pourcentage si l'investissement est accompagné de formations pour les salariés.

S'inspirant de LetzShop, une plateforme de crowdfunding nationale pourrait être mise en place. Ceci permettrait aux petites entreprises d'accéder plus facilement à un financement pour améliorer leur service client.

La simplification administrative jouera un rôle clé dans l'adoption des nouvelles technologies, que ce soit pour faciliter l'accès aux différents programmes de soutien gouvernementaux, que pour encourager l'adoption des démarches numériques de l'Etat (eGouvernement).

La digitalisation de la production et le bouleversement du modèle d'affaires peuvent engendrer des coûts importants. Un « FabLab Artisanat » permettrait aux petites et moyennes entreprises d'essayer les nouvelles technologies avant d'investir, selon le principe « test before invest ». Il est proposé que le Gouvernement introduise une mesure permettant de garantir aux entreprises l'intervention de certains prestataires informatiques hautement spécialisés, qui constituent une expertise de plus en plus rare et hautement prisée.

Dans le même ordre d'idées, pour inciter les entreprises artisanales à se lancer dans les nouvelles technologies (intelligence artificielle, internet des objets, blockchain, ...), des programmes spécifiques adaptés aux besoins des PME luxembourgeoises pourraient être développés (formations, exemples d'utilisation dans le domaine artisanal, soutien technique et financier pour d'éventuels projets-pilotes).

Il importe également de veiller à ce que les data centers, superordinateurs et autres technologies luxembourgeoises ne soient pas réservés aux grandes entreprises industrielles et aux start-ups de la high-tech, mais soient accessibles à l'entière du tissu économique du Luxembourg. Une campagne de sensibilisation auprès des entreprises ainsi que le soutien de projets-pilotes seraient de nouveau de mise.

Finalement, l'émergence de plateformes Internet offrant des services « artisanaux » devra être strictement encadrée par le législateur, afin d'éviter des dérives, notamment des situations de concurrence déloyale.

3.2. Promouvoir l'entrepreneuriat c'est soutenir les classes moyennes

3.2.1. Valoriser le statut de l'indépendant – 6 propositions à l'adresse du Gouvernement

Si les indépendants sont souvent assimilés aux seules professions intellectuelles libérales (avocats, architectes, médecins...), le terme « indépendants » recouvre en réalité une grande variété de travailleurs. Il s'agit en premier lieu des patrons-indépendants établis en nom propre, à la tête d'entreprises dites « individuelles », tels que par exemple des électriciens, boulangers, restaurateurs, cafetiers. Il peut également s'agir des personnes exerçant des mandats au sein de sociétés commerciales, artisanales, agricoles ou à caractère intellectuel (« mandataires ») et occupant par exemples des fonctions de gérant, Chief Executive Officer (CEO) ou administrateur.

Les indépendants en nom propres étaient au nombre de 6.875 en 2020²².

Un statut de l'indépendant précaire

La crise actuelle a bouleversé la dynamique entrepreneuriale et a exacerbé les tendances déjà observées depuis plusieurs années. Ainsi, vu la précarité du statut de l'indépendant en matière de protection sociale, la notion de « risque », intrinsèque à l'entrepreneuriat, est davantage ressentie.

Dès lors, il faut se demander quels sont les réponses politiques que les autorités luxembourgeoises devraient fournir afin de revaloriser l'indépendant dans le contexte de relance économique et quels

²² Voir ANNEXE « Importance des « indépendants » dans l'économie et la société luxembourgeoise »

sont les principes qui devraient guider la mise en œuvre de mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié.

La Chambre des Métiers estime plus que jamais nécessaire de stimuler l'esprit d'entreprise dans le contexte de sortie de crise et d'agir en faveur de l'entrepreneuriat eu égard à leur importance dans l'économie et la société luxembourgeoises.

Malheureusement, face à l'alternative sécurisante du secteur public (Etat, communes), il devient aussi de plus en plus difficile de promouvoir l'esprit d'entreprise et l'entrepreneuriat auprès des jeunes compte tenu de l'attrait relativement faible du secteur privé (problématique de l'attrait qui concerne aussi bien l'indépendant que le salarié).

En juillet 2021, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont transmis au Gouvernement leur proposition de six mesures²³ en faveur d'une meilleure protection sociale de l'indépendant.

Cette proposition se fonde sur la prérogative dont disposent les deux chambres professionnelles de soumettre au Gouvernement des propositions de lois que celui-ci doit soumettre à la Chambre des Députés lorsqu'elles rentrent dans la compétence de celle-ci. Les deux chambres professionnelles entendent ainsi être force de proposition afin de participer activement à la promotion d'un cadre législatif et réglementaire propice au développement économique et à leurs ressortissants.

Elles ont ainsi proposé une revalorisation du statut de l'indépendant qui passe par une atténuation des inégalités qui existent actuellement entre le statut d'indépendant et celui de salarié concernant la couverture des « risques sociaux », qui sont à l'origine de la perte de revenus, soit provisoire, soit définitive.

Les mesures contenues dans la proposition de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se veulent constructives et, en ce sens, constituent des pistes de réflexion générales dont certaines nécessitent une analyse plus approfondie et un dialogue avec les parties prenantes (chambres professionnelles, ministères, experts nationaux spécialisés en matière de sécurité sociale et de droit du travail).

Un statut à revoir en profondeur

La Chambre des Métiers reconnaît qu'au cours des dernières années, le Luxembourg a introduit quelques mesures ponctuelles au profit des indépendants en leur accordant des droits semblables à ceux reconnus aux salariés en matière de pension complémentaire, de congé parental, de congé pour raisons familiales et plus particulièrement au niveau de l'assistance sociale (REVIS).

Pour autant, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une réflexion globale concernant la protection sociale des indépendants qui aurait le mérite de permettre une remise à plat de l'ensemble du statut d'indépendant. Elle donne par ailleurs à considérer que plusieurs propositions gouvernementales ont été annoncées en faveur des indépendants dans le quatrième Plan d'action PME²⁴ ainsi que dans l'accord de coalition 2018-2023²⁵ en vue d'une meilleure protection sociale et que l'Union européenne se préoccupe également de garantir les droits des indépendants à travers le Socle européen de droits sociaux²⁶.

Nécessité d'une offensive gouvernementale en faveur de l'entrepreneuriat

Aux yeux de la Chambre des Métiers, une priorité à court terme du Gouvernement devra être la mise en place d'un cadre politique durable visant à stimuler l'économie dans le contexte de la relance économique. Il importe que le Gouvernement mette en œuvre à moyen terme une offensive susceptible

23 Proposition – Revaloriser le statut d'indépendant à travers une meilleure protection sociale : 6 mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/proposition-cc-et-cdm-revaloriser-le-statut-de-l-independant>

24 4ème Plan d'action PME (chapitre « Adapter la réglementation aux évolutions du marché du travail ») : <http://www.innovation.public.lu/en/brochures-rapports/p/4e-plan-action-pme/4e-plan-action-pme.pdf>

25 Accord de coalition 2018-2023 : <https://gouvernement-lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

26 Proclamation – Texte présenté conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne : « 12. Protection sociale : Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail. » <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles.fr>

de soutenir l'entrepreneuriat, initiative qui doit avoir son fondement dans des réformes fondamentales des textes légaux et réglementaires, notamment et prioritairement en matière de sécurité sociale et du droit du travail.

La promotion de l'esprit d'entreprise et de l'entrepreneuriat devrait être portée par une compréhension commune des « risques » (identiques) auxquels l'indépendant et le salarié sont confrontés, promotion qui devrait passer par une sensibilisation accrue des autorités compétentes à cette thématique essentielle.

Le principe « *Think Small First* » devrait être un principe directeur guidant les activités d'élaboration des futures politiques d'élimination d'inégalités indépendants-salariés tout en tenant en compte des intérêts des PME, et parmi celles-ci surtout des patrons-indépendants d'entreprises familiales et des micro-entreprises.

La Chambre des Métiers a conscience que l'effort d'alignement ne pourra pas, dans tous les cas, être envisagé par une harmonisation des procédures et des critères et qu'il pourrait s'avérer plus adapté, dans certains cas, de considérer la nature très spécifique de l'indépendant et de la fonction exercée par le dirigeant d'entreprise afin de dégager une piste de solution particulière de « protection sociale » permettant de couvrir le risque encouru par l'indépendant.

En tout état de cause, il importe de considérer que toutes les réflexions à mener devraient reposer sur les principes directeurs suivants :

- « *Un euro cotisé (en matière de sécurité sociale) ou contribué (via le système d'imposition) donne les mêmes droits pour tous* » engendrant par là une convergence entre les différents régimes existants (« salarié » et « indépendant » en l'occurrence). Des différences de traitement souvent historiques se sont accumulées, si bien que les deux statuts ne sont pas toujours « égaux » face aux mêmes « risques » qui sont susceptibles de se présenter.
- Cela signifie donc qu'à égalité de risque et à égalité de cotisation ou contribution, il convient d'accorder une égalité de traitement entre l'indépendant et le salarié.
- Cela signifie également que s'il n'y a « *pas de prestations sans cotisations ou contributions* », inversement « *il ne peut pas y avoir de cotisations ou contributions sans prestations* ».

Six mesures en vue d'aligner le statut de l'indépendant sur celui du salarié

La proposition de la Chambre de Commerce (CdC) et la Chambre des Métiers (CdM)²⁷ comporte six mesures qui concernent à la fois le droit de la sécurité sociale et le droit du travail.

Dans le cadre de ces propositions, les deux chambres professionnelles définissent le « travailleur indépendant » comme suit²⁸ :

Le « travailleur indépendant » est toute personne physique qui :

- 1° soit exerce pour son propre compte (c'est-à-dire en nom personnel) une activité professionnelle du ressort de la Chambre de commerce ou de la Chambre des métiers ou une activité professionnelle ayant un caractère principalement intellectuel ou commercial²⁹ ;
- 2° soit détient plus de 25 % des parts sociales d'une société en nom collectif, d'une société en commandite simple, d'une société à responsabilité limitée ayant pour objet une activité visée au point 1° à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement délivrée

²⁷ Ces propositions ont été élaborées en étroite concertation avec l'UEL et les différentes fédérations patronales.

²⁸ Par référence à la « Loi du 29 janvier 2021 ayant pour objet la mise en place d'un nouveau régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 » (instaurant une « Indemnité d'urgence certifiée aux travailleurs indépendants en difficulté financière temporaire ») : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/01/29/a84/jo>

²⁹ Selon le site « guichet.lu », les travailleurs intellectuels indépendants se distinguent en :

- professions libérales soumises à autorisation d'établissement : architectes et ingénieurs, experts-comptables, géomètres, conseillers en propriété industrielle, conseillers économiques, etc. ; ou
- professions libérales soumises à d'autres lois : médecins, dentistes, vétérinaires, avocats, réviseurs, pharmaciens, etc. ; ou
- autres professions non soumises à autorisation

conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;

3° soit est administrateur, commandité ou mandataire délégué à la gestion journalière d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions ou d'une société coopérative ayant pour objet une activité visée au point 1° à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

En outre, les deux chambres professionnelles proposent de fonder leurs six propositions sur le profil d'indépendant type qui :

- exerce son activité indépendante, exclusivement ou non, à titre principal ou accessoire, et
- est soumis à cotisations (autrement dit n'a pas sollicité de dispenses de cotisations pour revenu insignifiant ou activité occasionnelle.)

A. Inégalités existantes en matière de « sécurité sociale » et propositions de remédiation

A.1. Cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel³⁰

Proposition CdC/CdM : Assouplir la possibilité pour l'indépendant de cumuler une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel en mettant en place une règle anti-cumul unique (pour les indépendants et les salariés).

La proposition prévoit que si l'activité indépendante de l'assuré (indépendant ou salarié) touchant une pension anticipée rapportait un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse 1/3 du salaire social minimum (SSM), la pension de vieillesse anticipée devrait être réduite lorsqu'elle dépasse ensemble avec le salaire la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. De même, la pension de vieillesse anticipée de l'assuré (indépendant ou salarié) ne serait refusée ou retirée si l'activité salariée rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse le seuil précité.

Actuellement, le cumul d'une pension anticipée avec l'exercice d'une activité non salariée prévoit que si l'activité non salariée rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, ne dépasse pas 1/3 du SSM par mois, la pension de vieillesse anticipée est due sans réduction mais que si cette même activité professionnelle non salariée rapporte un revenu qui dépasse ce seuil, la pension de vieillesse anticipée est carrément refusée ou retirée.

A.2. Problématique connexe : le statut du conjoint aidant³¹

Proposition CdC/CdM : Mieux définir le statut du conjoint aidant en adaptant le seuil maximum de cotisation de ce dernier, en introduisant un modèle par paliers et en abrogeant le « principe de la division du revenu »

Il est proposé de modifier les dispositions actuelles du Code de la sécurité sociale en prévoyant le relèvement du plafond cotisable du conjoint aidant de 2 fois le SSM à 5 fois le SSM ainsi que l'introduction d'une possibilité de choix de la part du conjoint aidant de fixer le plafond cotisable par référence à différents paliers à définir dans le Code de la sécurité sociale (par exemple, à côté du palier de 2 fois le SSM, introduction de deux autres paliers, à savoir 3 fois le SSM et 4 fois le SSM).

L'assuré principal et le conjoint aidant pourraient alors décider ensemble de cotiser sur la base d'un montant supérieur à 2 fois le SSM pour le cas où l'entreprise dégage des revenus croissants au fur et à mesure du développement de ses affaires. Ils pourraient aussi décider d'une réduction de cotisation pour un exercice donné, notamment en cas de difficultés financières momentanées dues à des impacts extérieurs et mutations sur les marchés réduisant le revenu commun tiré de l'entreprise. Par ailleurs, il serait indiqué que le « principe de la division du revenu » soit abrogé, vu qu'il définit un partage « artificiel » de revenu dans le chef du conjoint aidant.

³⁰ Une description détaillée de la présente proposition est faite au chapitre 2.1. de la proposition formulée par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/proposition-cc-et-cdm-valoriser-le-statut-de-l-independant>

³¹ Une description détaillée de la présente proposition est faite au chapitre 2.2. de la proposition précitée

A.3. Affiliation à la Mutualité des Employeurs (MDE)³²

Proposition CdC/CdM : Promouvoir l'affiliation des indépendants à la Mutualité des Employeurs.

Il semble que les avantages offerts par une adhésion volontaire à la MDE ne soient pas encore connus par tous les indépendants potentiellement concernés³³, alors que la MDE offre à l'indépendant une bonne couverture des risques d'incapacité de travail et cela dès le premier jour d'incapacité de travail.

Dans le cadre de la perspective de sortie de crise qui s'annonce, les deux chambres professionnelles proposent aux autorités de soutenir / accompagner toutes initiatives des chambres patronales et de la MDE en vue d'une large campagne d'information et de promotion des avantages (encore méconnus) d'une affiliation de l'indépendant – et du conjoint aidant – à la MDE.

Par ailleurs, par référence au principe d'égalité des droits, l'indépendant devrait à l'avenir pouvoir profiter de la « règle de tolérance » pour les deux premiers jours de maladie, sans devoir produire de certificat de maladie (principe de l'auto-certification ou déclaration sur l'honneur). Les prestations dues par la MDE à l'indépendant sont en principe déduites du montant des cotisations de sécurité sociale à payer au Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS). Tout en soulignant qu'un remboursement direct des prestations par la MDE (80% du coût financier) à l'indépendant devrait rester possible à l'avenir, il importe qu'une accélération des procédures en place auprès du CCSS soit rapidement mise en œuvre.

B. Inégalités existantes à la lumière du droit du travail et propositions de remédiation

B.1. Revenu de remplacement en cas de « chômage partiel », « chômage accidentel ou technique » et « chômage intempéries »³⁴

Proposition CdC/CdM : Elargir le bénéfice de l'ensemble des mécanismes de « chômage partiel », « chômage intempéries » et « chômage accidentel ou technique » aux indépendants (via l'introduction d'un revenu de remplacement cadré par des conditions d'attribution strictes)

Alors que la « crise sanitaire » pourrait à l'avenir laisser la place à une autre « crise économique » (et sociale), il apparaît plus que jamais indispensable de protéger l'indépendant – à l'instar des salariés – contre le risque de perte de revenus temporaire, au même titre que le Code du travail accorde déjà, dans son principe, le chômage complet à l'indépendant en cas de perte de revenus définitive.

Sous réserves de conditions d'éligibilité strictes, les indépendants devraient bénéficier de l'ensemble des mécanismes de « chômage partiel », de « chômage accidentel ou technique » et de « chômage intempéries » existants au profit des salariés et être soumis aux mêmes règles que celles applicables aux salariés (*mutatis mutandis*). La « condition d'ouverture » considérée serait la justification de difficultés économiques et financières (crise économique et financière comme celle de 2008) ou de difficultés du fait d'un tiers (lien de dépendance économique) ou d'un cas de force majeure (pandémie, catastrophe naturelle) à l'origine de pertes de revenus involontaires suite à une réduction de l'activité.

Les règles et conditions d'éligibilité strictes comprendraient e.a. les points suivants :

(i) le montant de l'indemnité de compensation devrait être fixé à 80% de la perte réelle de revenu mensuel subie par référence au « revenu professionnel mensuel moyen de l'indépendant tel que défini pour établir l'impôt sur le revenu », sans dépasser toutefois le montant de 250% du SSM pour travailleurs non qualifiés ; (ii) le niveau des prestations de « chômage partiel », de « chômage acci-

³² Une description détaillée de la présente proposition est faite au chapitre 2.3. de la proposition formulée par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/proposition-cc-et-cdm-valoriser-le-statut-de-l-independant>

³³ Le coût de l'affiliation est limité par le fait que l'indépendant qui s'affilie volontairement une première fois cotise en classe 2 (taux : 1,05%). Vu qu'une majorité d'indépendants ont traditionnellement un absentéisme financier annuel très faible, le reclassement opéré par la suite se fait le plus souvent en classe 1 (taux : 0,53%), qui constitue une charge limitée en comparaison avec le coût des assurances privées couvrant les mêmes catégories de risques.

³⁴ Une description détaillée de la présente proposition est faite au chapitre 3.1. de la proposition formulée par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/prpopsition-cc-et-cdm-valoriser-le-statut-de-l-independant>

dentel ou technique » et de « chômage intempéries » serait déterminé selon les règles applicables aux salariés dans la limite du plafond de « 5 fois le SSM non qualifié » (revenus cotisables) ; (iii) toutefois, si le revenu « imposable ajusté » de l'indépendant pour l'année fiscale « N » excéderait le montant du plafond cotisable annuel (à vérifier sur base de la déclaration fiscale « N » qui sera remise au cours de l'année « N+1 »), l'indemnité compensatoire serait remboursable dans des conditions à définir. (iv) une majeure partie des salariés de l'indépendant devraient être au chômage partiel, avant que l'indépendant lui-même puisse bénéficier de la mesure (principe « *last in – first out* »).

B.2. Chômage complet³⁵

Proposition CdC/CdM : Adapter le dispositif du chômage complet applicable aux indépendants de manière à l'aligner davantage sur celui du salarié ;

Les mesures d'alignement suivantes sont proposées :

- Application du cas d'ouverture prévu à l'article L. 525-14 du Code du travail (cessation définitive de l'activité de l'indépendant) ;
- Adaptation des conditions à remplir : ne pas devoir justifier au minimum de 2 ans d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois ; cette condition devrait être réformée en contrepartie de l'exigence de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale (comme salarié ou indépendant) de 1 an au moins ;
- Introduction de la possibilité de cumuler l'indemnité de chômage complet avec un revenu provenant d'une activité professionnelle indépendante dans la limite de 10% des montants maxima d'indemnisation prévus. En cas de dépassement, la partie des revenus dépassant le plafond de 10% est déduite de l'indemnité de chômage ;
- Abrogation de la règle selon laquelle l'indépendant qui a manqué à ses obligations de paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité, verra sa prestation chômage réduite à 80 % du SSM, et introduction d'une nouvelle disposition qui devrait prévoir que le montant de l'indemnité sera ramené à 80% (respectivement 85%) du montant de l'indemnité de chômage due.

B.3. Procédure de reclassement professionnel³⁶

Proposition CdC/ CdM : Mettre en place un régime de reclassement professionnel pour « indépendant » inspiré du régime existant en matière d'accident de travail et maladie professionnelle de l'indépendant afin de couvrir la perte de revenu et de rendement (temporaire).

En principe, en dehors d'une situation d'accident du travail ou de maladie professionnelle, tout indépendant peut subir une exposition au risque d'« incapacité d'exercer sa dernière activité pour son propre compte ».

Ainsi, la situation peut évoluer de façon tragique pour un indépendant qui travaille par exemple à son propre compte (p.ex. esthéticienne, épicier-commerçant, dentiste) et qui, d'un jour à l'autre, se voit confronté à une situation telle qu'il ne peut plus subvenir à ses besoins du fait d'une incapacité de travail durable due à un fait médical.

Il en est de même du gérant technique actif sur les chantiers ensemble avec son équipe (p.ex. entreprise de toiture employant quelques salariés), entraînant brusquement une diminution de revenu et de rendement, sachant que le dirigeant lui-même contribue à la mise en œuvre de prestations auprès des clients (p.ex. 20-25% du revenu mensuel dégagé).

L'indépendant devrait donc se voir soutenu par un mécanisme offrant des garanties et droits équivalents au régime de reclassement existant pour les salariés, mécanisme qui serait à considérer comme une mesure temporaire en vue de la réalisation dans le chef du non-salarié d'une réhabilitation ou d'une reconversion professionnelle.

³⁵ Une description détaillée de la présente proposition est faite au chapitre 3.2. de la proposition formulée par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/proposition-cc-et-cdm-valoriser-le-statut-de-l-independant>

³⁶ Une description détaillée de la présente proposition est faite au chapitre 3.3. de la proposition précitée

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers préconisent que cette mesure à instaurer au profit de l'« indépendant » s'inspire des procédures déjà en place dans le contexte du régime accident de travail/maladie professionnelle.

Ainsi, après une période continue d'incapacité de travail de la part du non-salarié, le Contrôle Médical de la Sécurité Sociale (CMSS) pourrait être habilité à donner un avis et, en cas de constat d'une « incapacité d'exercer sa dernière activité pour son propre compte », pourrait saisir sur cette base la Commission mixte en vue d'un reclassement, le cas échéant externe. A l'instar des salariés en reclassement externe et ne disposant plus de contrat de travail, les examens médicaux et le suivi des indépendants « en reclassement externe » concernés reviendraient au médecin du travail de l'ADEM.

3.2.2. Adapter les mécanismes d'aides

Les entreprises artisanales investissent à un haut niveau et cela même par un temps où les effets de la pandémie du Covid-19 se font toujours ressentir et où la relance économique reste dépendante des mesures sanitaires mises en place par le Gouvernement. Il est ainsi primordial de soutenir les petites et moyennes entreprises avec les outils de financement les plus adaptés à la réalisation de leurs projets d'investissement.

Dans cet esprit, la Chambre des Métiers propose d'adapter les mécanismes d'aides tels que le régime PME de la loi du 9 août 2018³⁷. Ci-après, elle offre cinq pistes de réflexions pour encadrer une réforme de la loi.

(1.1) Abrogation de la limite d'aide inférieure de 1.000 euros

La Chambre des Métiers propose de supprimer les règles de modicité tel que le seuil minimum d'aide de 1.000 euros afin de rendre facilement accessibles les aides PME aux petites et très petites entreprises. En effet, lors de conseils relatifs à des demandes d'aides étatiques de ses ressortissants, la Chambre des Métiers a constaté qu'un large nombre d'entreprises, en moyenne de très petite taille, investissent plutôt des montants modiques. Ce constat concerne surtout certaines activités spécifiques. Abroger la limite inférieure des 1.000 euros d'aides, ce qui équivaut à un investissement minimal de 5.000 euros (avec 20% d'aides pour une petite entreprise) permettra aux très petites et petites entreprises de réaliser des investissements sans devoir s'endetter davantage pour atteindre les critères de modicité.

(1.2) Prise en compte des activités artisanales actuellement exclues

La Chambre des Métiers regrette que certaines activités artisanales soient actuellement exclues des aides PME.

Selon elle, des activités comme celle des taxis et cinématographes ont un besoin d'aide aussi important que d'autres métiers. Ainsi, il sera nécessaire de revoir la totalité des activités actuellement exclues, même si pour certaines d'elles quelques restrictions pourraient être prévues comme la non-éligibilité d'un financement du parc roulant.

(1.3) Application des règles européennes « de minimis » au premier établissement et au seuil d'investissement « ex-post »

Sur la toile de fond d'un phénomène de création d'entreprises très dynamique sur la dernière décennie, la réintroduction d'un principe d'aides spéciales lors du premier établissement s'avère nécessaire et utile. A l'instar d'autres pays européens, qui dans ce cas de figure offrent une aide spécifique sous le régime « de-minimis », rien ne s'oppose d'après la Chambre des Métiers à la réintroduction d'un tel mécanisme au Luxembourg. Étant donné que le maximum d'aide possible pour une petite entreprise correspond à 20% de l'investissement, une majoration au-delà de ce pourcentage semble plutôt irréaliste. Cependant, on pourrait accorder une aide spécifique pour le premier établissement qui serait mise en place sous le régime « de-minimis ». Conjointement à l'annonce d'un régime intitulé « primo-

³⁷ Loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises

créateur »³⁸, ces mécanismes soutiendraient davantage les importants investissements à réaliser par une entreprise nouvellement créée.

Concernant le régime « de-minimis », il n'existe d'après les règles européennes qu'un seul seuil d'aides maximales sur trois ans, soit un seuil qui s'élève à 200.000 euros. Ainsi, la Chambre des Métiers suggère qu'au niveau national le seuil de 100.000 euros sur un an concernant les investissements ex-post soit relevé au seuil maximal autorisé au niveau de l'UE.

(1.3) *Mise en place d'une « procédure accélérée » des dossiers de demande pour entreprises créatrices et premiers établissements*

D'après les retours d'expériences de la Chambre des Métiers, il existe un besoin réel pour mettre en place une procédure accélérée dans le traitement des dossiers des entreprises récemment créées et surtout des premiers établissements. Elle suggère d'introduire la possibilité d'obtenir un avis préalable relatif à une demande afin de garantir aux entreprises concernées qu'une aide leur sera versée. Cet avis pourra servir de soutien dans les négociations avec un établissement ou un intermédiaire financier en vue d'obtenir plus aisément un crédit. En instituant un tel avis préalable, le temps d'attente se réduirait pour les entreprises et, par conséquent, davantage d'investissements devraient être réalisés par les PME.

(1.4) *(Ré-) Instauration du « régime sécurité et qualité denrées alimentaires »*

La Chambre des Métiers regrette qu'à l'heure actuelle il n'y ait toujours pas de dispositif remplaçant l'ancienne aide « sécurité alimentaire ». C'est dans ce contexte qu'elle propose de remettre en place, sous le régime « de minimis », cette aide majorée pour le secteur de l'alimentation. Elle suggère aussi à ce que ce soutien spécial pour les entreprises de l'alimentation soit également accessible aux grandes entreprises étant donné que de plus en plus d'entités de ce secteur sont des structures de grande taille.

(2) *Mise en place de nouveaux « outils d'aides » comme le « seed capital »*

Au-delà d'une réforme des mécanismes d'aides actuellement en place, la Chambre des Métiers suggère également de réfléchir à un élargissement des moyens de financement de projets d'investissements des petites et moyennes entreprises.

La notion de « seed capital », mécanisme destiné à rendre disponible aux créateurs et repreneurs d'entreprises un financement pour leurs projets d'investissements, n'a jamais été si actuelle qu'aujourd'hui. Avec un nombre croissant de créateurs d'entreprises (potentiels) à la recherche d'un soutien financier adéquat pour leurs investissements initiaux et des établissements financiers de plus en plus réticents à leur offrir des crédits, des outils comme le « seed capital », reposant par exemple sur un financement assuré par des investisseurs, deviennent une nécessité dans l'offre de mécanismes d'aides aux entreprises. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers plaide à ce que le Gouvernement, en concertation étroite avec les milieux professionnels visés, réfléchisse à l'implémentation d'un tel instrument.

3.2.3. Réaliser une accélération des procédures et une réduction réelle des charges administratives au lieu d'une politique de simplification « au ralenti »

Il est en soi surprenant que le descriptif de la politique gouvernementale en matière de « réforme et de simplification administrative » dans l'accord de coalition de 2018 se limite à une demi-page. La Chambre des Métiers a de ce fait dès le début de la législature 2018-2023 caractérisée la politique y relative comme peu ambitieuse et orientée vers un nombre très restreint d'objectifs. Ainsi l'accord précité indique qu'« une stratégie globale de transformation digitale et de simplification administrative permettra de consolider et de rassembler les efforts pour doter le Luxembourg d'une administration exemplaire qui contribuera à son attractivité économique. L'adoption des méthodes et des technologies

³⁸ Ce régime était mentionné par Monsieur le Premier Ministre Xavier Bettel lors de son « discours sur l'état de la nation 2021 » (p.16)

du 21e siècle permettra de mieux rendre compte de la qualité du service public et des résultats en termes de simplification administrative. »³⁹

Le programme « Einfach Lëtzebuerg » : peu ambitieux

Depuis 2016, le Gouvernement précédent avait adopté le programme « Einfach Lëtzebuerg » devant s'inscrire dans une démarche de continuité du processus de simplification administrative avec un triple objectif : (1) contribuer à l'image d'une Administration publique efficace et orientée vers les citoyens et les entreprises ; (2) faciliter le développement d'une réglementation efficiente à charges administratives limitées, dans le respect de la Constitution et des textes européens, et plus particulièrement du principe de proportionnalité ; (3) susciter la participation des citoyens et des entreprises dans la conception des cadres légaux.

L'ambition initiale visant à « offrir un cadre simple, clair et prévisible », notamment aux entreprises dans leurs relations avec l'administration, n'a pas été atteinte aux yeux de la Chambre des Métiers, alors que « Einfach Lëtzebuerg » se présente comme un « puzzle » d'initiatives disparates émanant de divers ministères et administrations⁴⁰ où une stratégie conséquente de réduction des charges administratives n'est pas à discerner.

Depuis 2019, l'accent a été prioritairement placé sur une numérisation renforcée des procédures, ce qui constitue en soi un développement important mais insuffisant aux yeux de la Chambre des Métiers. Même si la pandémie a accéléré encore davantage le processus de numérisation des anciennes procédures « version papier », comme les demandes d'octroi d'aides étatiques du Ministère de l'Economie⁴¹, les initiatives devraient entraîner des allègements plus incisifs des charges qui pèsent sur les entreprises et qui sont synonyme de perte de productivité.

Alors que le Gouvernement précédent (2013-2018) avait « hérité » d'une stratégie de simplification plus conséquente ayant abouti à un processus de réflexion systématique, avec comme objectif la préparation d'une feuille de route de réduction des charges et procédures liées aux projets d'investissement d'envergure (1^{er} semestre 2013), feuille de route qui a finalement donné naissance à la loi omnibus en mars 2017.

La réduction des charges administratives des PME : pas une priorité pour le Gouvernement

Depuis cette initiative qui ne mettait en œuvre qu'un nombre limité de propositions initialement esquissées, la Chambre des Métiers constate malheureusement que la réduction systématique des charges administratives a disparu de l'agenda gouvernemental, alors que maintes nouvelles procédures et formalités ont été créées ou planifiées au fur et à mesure de l'avancement de réformes et des travaux législatifs.

Dans son discours sur l'état de la Nation d'avril 2016⁴², le Premier Ministre avait déclaré « *qu'en ce qui concerne "Digital Lëtzebuerg", la simplification administrative va se poursuivre avec l'introduction d'un « tracking-system » pour les procédures administratives. Les entreprises et les citoyens auront la possibilité d'exercer un suivi.* » Il avait précisé à ce moment-là que « *pour toute demande auprès d'une administration ou en cas d'attente d'un permis, par exemple, on pourra suivre l'évolution du dossier grâce à un numéro de référence et savoir où obtenir une information.* » Alors que bon nombre d'administrations ont introduit un « accusé de réception électronique » systématique e.a. via guichet.lu en guise de preuve de réception, le réel système de tracking sur une échelle généralisée tel que préconisé, représenterait un service de feedback substantiel en direction des entreprises et des citoyens tout au long des procédures souvent longues et complexes.

³⁹ Accord de coalition 2018-2023 page 17

⁴⁰ Sous <https://einfach.public.lu/fr.html> un ensemble d'initiatives est présenté et 49 projets réalisés sont affichés (au 02/11/2021), qui sont de natures très diverses, sans qu'une entreprise puisse avoir une vue claire des initiatives de simplification ou de dématérialisation qui la concerneraient plus spécifiquement.

⁴¹ Initiative indiquée « à l'étude » au niveau du Ministère de l'Economie (au 02/11/2021) intitulé « Aides/subventions aux entreprises », mais en partie réalisée par référence aux pages sur www.guichet.lu concernant les aides étatiques aux entreprises : <https://einfach.public.lu/fr/projets/2018/aides-subventions-entreprises.html>

⁴² https://gouvernement.lu/de/gouvernement/xavier-bettel/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Barticles%2B2016%2B04-avril%2B25-etat-nation.html

La Chambre des Métiers note que la notion même de « simplification » suscite auprès des interlocuteurs politiques et des acteurs économiques un certain désintérêt alors que le terme a été surexploité dans de nombreux discours et positions politiques. Même si le sujet est d'une actualité plus pressante que jamais, vu que le Luxembourg a tout intérêt à alléger, rationaliser voire moderniser les procédures en place, sachant que la « simplification » ou plutôt l'« accélération » de ces dernières doit être mise en relation étroite avec les défis majeurs du pays, notamment en matière de logement et d'implantation d'activités économiques.

En général, les chefs d'entreprises sont confrontés au fait que la pression administrative et le formalisme se sont accrus avec le temps et que les initiatives gouvernementales en termes de simplification ne sont pas perçues sur le terrain et n'engendrent pas non plus d'allègements substantiels dans le quotidien des entreprises.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs que la procédure « ex ante » de consultation des organisations patronales, introduite en 2006, et réorganisée en 2010 lors de l'introduction de la fiche d'impact⁴³ révisée devant accompagner tout projet de loi ou projet de règlement grand-ducal, n'est plus appliquée depuis quelques années, malgré les demandes répétées des représentants des employeurs.

À l'avenir, cette consultation ne devrait pas être opérée sur une base ad hoc (aléatoire donc) et trop courte, mais la procédure ex ante devrait être organisée de manière à permettre aux organisations patronales d'analyser un texte donné et de rédiger une prise de position circonstanciée endéans un délai raisonnable. Puisqu'un nombre considérable de législations trouvent leur origine au niveau européen, des consultations plus en amont de la chaîne législative (européenne) devraient être organisées.

En général, la Chambre des Métiers plaide en faveur de la mise en place de règles nationales transparentes tout en appliquant durablement le principe du « think small first ». Le remplissage des fiches d'impact est considéré comme un acte administratif par les auteurs des textes légaux et non comme un réel instrument d'évaluation (quantifié) de l'impact d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal sur les entreprises et surtout sur les TPE/PME.

*Une nouvelle offensive à triple objectif à engager :
accélération des procédures, dématérialisation plus poussée des process et
réductions des charges administratives*

À l'avenir, les autorités devraient à nouveau adopter un « réflexe-PME » (via un « Test PME » quantifié) lors de la conception des lois (« flux » des législations futures) tout en appliquant ce même critère au « stock » des textes légaux et réglementaires existants, à moderniser voire simplifier. Il importe plus que jamais de veiller, à l'avenir, de concevoir des textes légaux et réglementaires qui respectent prioritairement l'esprit PME et qui mettent en œuvre des dispositions et procédures qui peuvent être maîtrisées et mises en pratique par les PME.

Les deux optiques de « flux » et de « stock » devraient par ailleurs s'orienter autour d'un certain nombre de principes de « meilleure réglementation », notamment :

- Application de la règle générale de « la directive, rien que la directive », tout en évitant le « gold-plating » au niveau des textes nationaux ;
- Application du principe « Once Only » qui dit qu'aucune information déjà disponible sur une entreprise ne pourra être demandée à nouveau et donc limitation au maximum de la redondance des informations à fournir par l'entreprise aux autorités concernées ;
- Formulation de règles nationales là où les directives européennes permettent de définir des « exceptions PME » sur la base de considérations (sectorielles) nationales ;
- Définition de règles claires et transparentes, notamment en matière de normes et de prescriptions ;
- Respect du principe d'intégration de procédures différentes en une seule ou, alternativement, organisation en parallèle desdites procédures individuelles ;
- Mise en relation des autorisations (et des autorités respectives) découlant de plusieurs procédures, devant respecter des délais identiques et à organiser en parallèle ;

⁴³ La fiche d'évaluation d'impact existe formellement depuis 1998 et doit être obligatoirement remplie par les initiateurs de textes législatifs depuis lors. Elle a été substantiellement révisée en mars 2010 afin de la rendre plus compréhensible et plus facile à remplir, mais également afin d'inclure les principes de « Think Small First » ou de « Directive, rien que la Directive » en faveur des PME.

- Mise en œuvre, là où cela s'avère légalement justifié, du principe du « silence vaut accord » ;
- Définition de délais réalistes associés, le cas échéant, à la mise en place systématique d'une procédure de vérification de la complétude des dossiers en question.

Aux yeux de la Chambre des Métiers la modernisation structurelle de l'appareil étatique en tant que prestataire au service des entreprises doit passer par un « plan d'action en matière d'accélération et de dématérialisation des procédures et de réduction des charges administratives » ambitieux, au lieu d'une politique de simplification « au ralenti ». La reconnaissance que la bureaucratie n'est pas une fin en soi doit dans ce contexte mener à des procédures administratives qui constituent une véritable valeur publique. Ceci passera notamment par un inventaire et une évaluation qualitative des procédures administratives existantes en vue d'identifier celles qui disposent d'une utilité pour le public et qui rendent service aux entreprises.

Dans le cadre d'une analyse⁴⁴ réalisée en 2019, la Chambre des Métiers a distingué plusieurs domaines où des simplifications urgentes s'imposent, notamment :

- autorisation d'établissement (commodo) ;
- autorisation relative à l'eau ;
- zones d'activité économique et construction des locaux ;
- urbanisme (secteur de la construction) ;
- sécurité alimentaire.

L'analyse en question traite des sujets et procédures clés intéressant les entreprises artisanales, en dressant un « état des lieux » des démarches administratives à effectuer au travers d'exemples et met en évidence des propositions concrètes de simplification adressées aux autorités compétentes.

Elle montre que les mêmes difficultés surgissent de manière transversale dans le contexte de toutes les thématiques énumérées : une récurrence excessive de documents identiques à soumettre, un manque de coordination entre les instances publiques, un manque de transparence sur les critères de décision, des délais de réponse démesurément longs et opaques. La Chambre des Métiers invite, dans ce contexte, les instances responsables à explorer de manière sérieuse aussi bien les moyens d'automatisation et de standardisation tout en ayant recours à une base de données centralisée, commune à toutes les démarches administratives et accessibles par toutes les instances administratives, qui peut regrouper les informations de base sur les entreprises demanderesse. Les autorités pourraient alors puiser dans cette base de données en cas de demande administrative pour éviter un aller-retour circulaire avec l'entreprise demanderesse pour constituer le dossier nécessaire tout en concentrant leurs efforts sur les pièces nécessaires à la procédure. Cette approche s'accompagnerait aussi d'une nouvelle manière administrative qui consisterait à ne plus suspendre les procédures en cours pour une demande de documents, engageant l'administration et l'entreprise demanderesse à fournir chaque pièce manquante dans les meilleurs délais pour accélérer au maximum les démarches administratives.

A défaut, les obstacles susmentionnés continuent à entraver le déroulement rapide et efficace des procédures administratives et freinent les entreprises dans leurs démarches en vue de se développer davantage et de rester compétitives sur un marché qui devient de plus en plus international.

A titre d'exemple, il est intéressant de citer une problématique du domaine de l'« urbanisme (secteur de la construction) ». Ainsi, la Chambre des Métiers propose l'introduction d'une vraie procédure allégée pour la modification d'un PAP, sachant que la loi omnibus a introduit une procédure soi-disant allégée dans ce domaine, qui reste cependant trop lourde pour être qualifiée d'allégée. Il faudrait dès lors adapter la procédure actuelle, sans enquête publique et sans analyse de la conformité du PAP par rapport aux objectifs de la loi (seulement par rapport au PAG.)⁴⁵. Cette façon de procéder entraînerait un gain de temps considérable pour le porteur de projet. En effet, il est souvent contre-productif, aux yeux de la Chambre des Métiers, de démultiplier les procédures existantes en instaurant de nouvelles couches procédurales et administratives par le biais de procédures « allégées » ou « simplifiées » qui, in fine, ne font que se greffer sur des procédures existantes. Un véritable moratoire sur les procédures existantes, voire l'adoption du principe « one-in one-out » devrait aider, dans ce contexte, à réduire de manière significative les démarches administratives dans tout le domaine public.

⁴⁴ <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/simplification-administrative-pour-l-artisanat>

⁴⁵ Par référence à l'article 30bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal

Alors que depuis le début de ce siècle, la simplification administrative et la réduction des charges administratives sont des sujets discutés par les gouvernements successifs, il importe dès à présent de ne pas uniquement « *faciliter davantage les formalités et procédures administratives* »⁴⁶ mais d'engager une réelle offensive en vue d'une réduction des charges, des délais et des complexités au niveau des procédures administratives tout en rendant possible par ce biais des gains substantiels de productivité auprès des acteurs économiques.

3.2.4. *Mettre à disposition des terrains dans les zones d'activités*

L'Artisanat se caractérise par des activités présentant un degré d'hétérogénéité élevé. Ainsi, à côté de celles qui peuvent s'exercer sans difficultés dans les centres villes comme les soins à la personne (coiffeur, esthéticien), beaucoup sont, de par leur taille et / ou les « nuisances » qu'elles génèrent, obligées de s'implanter dans des zones d'activités économiques (ZAE).

Les tendances lourdes de l'Artisanat, à savoir une hausse progressive du nombre d'entreprises et de la taille moyenne de celle-ci, génèrent une demande continue de terrains situés dans les ZAE. Afin de suivre à la fois ces besoins dans le temps et l'adéquation de l'offre foncière, la Chambre des Métiers effectue régulièrement des enquêtes auprès de ses ressortissants.

La dernière de la série a été lancée en 2020 et avait pour objectif d'évaluer les besoins en terrains de l'Artisanat et d'identifier les obstacles à l'implantation ou à la réimplantation d'entreprises artisanales.

Demande : des besoins élevés en terrains

Environ 200 entreprises artisanales occupant plus de 5.000 personnes sont actuellement à la recherche d'un nouveau site, la majorité relevant du secteur de la construction (67%) et de celui de la mécanique (24%).

Dans ce contexte, l'Artisanat déplore depuis des années une pénurie de terrains disponibles à des prix abordables. En effet, en 2020, 72% des chefs d'entreprises déclarent que l'offre de terrains est insuffisante et 68% regrettent que les prix ou les loyers des terrains sont trop élevés.

Selon les résultats de l'enquête, les chefs d'entreprises ayant exprimé l'intention de relocaliser leurs activités ont besoin de s'armer de beaucoup de patience. En moyenne, elles sont à la recherche depuis 4 ans déjà.

Concernant les raisons pour lesquelles elles cherchent un nouveau site d'implantation, 79% des entreprises affirment que c'est surtout à cause du manque de place à l'endroit actuel. Une entreprise sur 5 évoque la fin du bail comme étant la raison de la relocalisation. 17% indiquent être confrontées à des non-conformités par rapport au PAG en cas d'extension ou d'ajout d'activité ou alors à des restrictions concernant les nuisances pour le voisinage, ce qui renvoie à la problématique des établissements classés (loi dite « commodo »).

Les entreprises à la recherche d'un nouveau site d'implantation ont exprimé un besoin total en terrains s'élevant à 73 hectares. A première vue, il est assez surprenant que celui-ci soit inférieur au résultat de l'enquête de 2016 lors de laquelle ce besoin a été évalué à 89 ha. Cependant, il est fort probable que la crise sanitaire du COVID-19 et son impact économique sur l'Artisanat ait eu un effet ralentisseur sur la demande en 2020. De même, on peut raisonnablement supposer que des entreprises à la recherche d'un nouveau site d'implantation n'ont, pour une raison ou une autre, pas toutes participé à l'enquête. Par ailleurs, les besoins en terrains des créateurs d'entreprises (potentiels) n'ont pas (encore) tous été connus à ce moment-là. Tous ces facteurs font que la demande de l'Artisanat doit être considérée comme étant clairement sous-estimée.

En moyenne, les entreprises relevant des secteurs de la construction et de la mécanique, occupant au moins 10 salariés, affichent un besoin moyen qui se chiffre à 49 ares, contre 63 ares en 2016. Cette diminution de la surface moyenne du site idéal recherché est difficile à interpréter. Un facteur d'explication possible pourrait résider dans le fait que les entreprises ayant participé aux deux enquêtes affichent des caractéristiques divergentes au niveau de leur taille et du type d'activité qu'elles exercent. Une autre cause est peut-être à rechercher dans l'augmentation des prix fonciers incitant les entreprises à revoir leur

⁴⁶ <https://einfach.public.lu/fr.html>

demande en terrains à la baisse. Finalement, il se peut que les nouvelles ZAE se caractérisent par une densité bâtie accrue qui ferait que pour une même surface le volume bâti augmenterait.

Il ressort de l'enquête qu'en général, lors de la relocalisation de leurs activités, les entreprises artisanales préfèrent rester dans le canton où elles sont actuellement établies ou alors décident de se réimplanter dans un canton limitrophe. En effet, elles ont souvent un rayon d'action réduit et cherchent donc à maintenir la proximité avec leur clientèle.

Des critères restrictifs empêchant certaines entreprises à s'implanter

Une analyse qualitative menée dans le sillage de l'enquête montre que certains critères d'éligibilité rendent impossibles l'implantation de certaines entreprises dans les zones d'activités économiques : les entrepreneurs de construction par exemple ne sont pas autorisés à stocker leurs matériaux à l'extérieur et les garages automobiles sont limités à 2.000 m² de showroom.

Au regard des critères très restrictifs, la Chambre des Métiers lance aux responsables politiques concernés un appel pour plus de pragmatisme.

Offre dans les ZAE régionales : une grave pénurie de terrains !

Alors que les ZAE nationales sont réservées aux activités industrielles et que le Gouvernement veut limiter l'extension et la réalisation de zones communales, l'implantation d'entreprises artisanales devra se faire prioritairement dans les ZAE régionales.

Malheureusement, les données les plus récentes montrent que les « surfaces disponibles » ne s'élèvent qu'à 10 hectares. Il existe donc un flagrant déséquilibre entre l'offre et la demande du seul secteur de l'Artisanat.

La mise à disposition de terrains doit être une des priorités politiques

Le Gouvernement devrait rapidement prendre les mesures nécessaires pour accroître l'offre foncière sous peine de freiner le développement de secteurs économiques entiers, du fait du manque de solutions alternatives. De façon parallèle, il conviendrait d'adopter une démarche plus proactive et se donner une stratégie visant à couvrir la demande à plus long terme. Dans ce contexte, les plans directeurs sectoriels pourraient constituer un instrument approprié tout comme le plan d'investissement ZAE et le déploiement de solutions de ZAE intelligentes prévus par le Ministère de l'Economie dans le cadre de « Ons Wirtschaft vu Muer ».

Selon la Chambre des Métiers, il faut agir au plus vite ! En effet, il importe de ne pas uniquement procéder à l'acquisition de terrains, mais d'accélérer également les procédures d'autorisation et de réaliser les travaux de viabilisation nécessaires. Les expériences du passé montrent, que les démarches risquent de prendre des années, de sorte que les terrains acquis ne seront pas opérationnels à court ou même à moyen terme.

Vu l'exiguïté du territoire, la Chambre des Métiers entend rappeler la piste consistant à rechercher des synergies au niveau de la Grande Région pour mettre en œuvre des ZAE transfrontalières. Or, au vu des structures de compétences complexes et divergentes dans les pays voisins et des réformes à entamer de part et d'autre sur le plan législatif, il est clair que cette option ne constitue qu'une perspective à plus long terme.

3.2.5. Promouvoir les compétences et talents afin de donner une réponse aux besoins constants en main-d'œuvre qualifiée

La Chambre des Métiers soutient l'apprentissage tout au long de la vie et le développement de la formation continue en tant que facteurs-clés pour augmenter l'employabilité des personnes tout au long de leur carrière et la compétitivité des entreprises. Différentes manières d'organiser l'apprentissage tout au long de la vie existent et elles sont mieux conçues et mises en œuvre au niveau national et/ou sectoriel qu'au niveau européen.

*Prise en considération des besoins spécifiques
en compétences de l'Artisanat*

Le sujet de la promotion des compétences et des talents est particulièrement important vu le besoin constant en main-d'œuvre qualifiée de l'Artisanat. Partant les compétences d'avenir pour l'Artisanat et la nécessité d'une approche voire d'une méthode de suivi des besoins à long terme en matière de « skills » deviennent stratégiques pour le secteur. Ce point est fondamental aussi bien pour l'orientation initiale que pour celle tout au long de la vie professionnelle. Vu l'importance de l'aspect « veille » au niveau d'une future stratégie nationale des compétences, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un « observatoire » national des compétences, comme relevé dans ses propositions au Gouvernement en novembre 2019⁴⁷.

Lors des réunions du « Skillsdësch » du premier semestre 2021, les organisations patronales avaient rappelé l'importance de placer d'éventuelles réformes structurelles en matière d'« instruments de promotion de la formation » dans le cadre d'une stratégie globale cohérente sur la base des constats et recommandations de l'étude OCDE en élaboration, étude qui a été demandée par les représentants des employeurs lors de la Tripartite de juillet 2020. Ainsi, la Chambre des Métiers considère le « Skillsdësch » comme étant la plateforme en vue d'encadrer les travaux de l'étude précitée.

Etant donné l'approche de la Chambre des Métiers qui traite des besoins en compétences sectorielles sur une base récurrente via une enquête annuelle (analyse quantitative) et via des interviews qualitatifs avec des groupes d'entreprises représentatifs des différents clusters de l'Artisanat, il sera primordial d'observer l'évolution globale des compétences demandées par le biais d'une approche nationale concertée, en réunissant les constats faits au niveau sectoriel.

Concernant l'étude OCDE sur une stratégie « skills » au Luxembourg dont les recommandations devraient être officialisés pour la mi-2022, plusieurs remarques fondamentales doivent être relevées :

- La prise en considération des méthodes de suivi et de mise à niveau des compétences en « formation initiale » (e.a. les expériences du processus curriculaire⁴⁸ en cours) sera primordial, afin d'agréments les débats sur une méthode d'orientation et de suivi durable des compétences en matière de « formation continue » (notamment par rapport aux compétences dont ont besoin les entreprises).
- Il sera essentiel de tenir compte des réflexions menées par de nombreux acteurs du secteur privé dans le contexte de la « stratégie nationale talent attraction » qui devrait être adoptée à court terme par le Gouvernement.
- Il sera primordial de ne pas surcharger à l'avenir les entreprises avec de nouvelles enquêtes lourdes et récurrentes, notamment en rapport avec la vérification systématique des codes CITP (Classification Internationale Type des Professions)/ISCO (International Standard Classification of Occupations) concernant l'ensemble des salariés occupés.
- En rapport avec la question du financement (de formations formelles et non formelles), la réalisation d'un bilan détaillé des instruments existants s'impose (accès collectif et individuel et promotion des plans de formation via l'accès collectif) ;
- Il sera intéressant d'explorer les options multiples contenues dans les textes légaux actuels (p.ex. dans les dispositions légales en matière de formation professionnelle) afin d'envisager une mise à niveau des compétences du côté des salariés / demandeurs d'emploi en vue d'acquiescer les « skills » demandées (e.a. par l'apprentissage en cours d'emploi).

*Revalorisation du cofinancement de la
formation professionnelle continue (« accès collectif »)*

Le cofinancement de la formation en entreprise⁴⁹ est devenu au fil des années un instrument primordial en vue de soutenir les entreprises dans la formation de leurs salariés et le développement des compétences nécessaires à la pérennisation de l'activité économique et à la garantie de l'employabilité. La formation continue, qui est susceptible d'engendrer aussi bien une montée en compétences (« upskilling ») qu'une requalification des salariés (« reskilling »), constituera dès lors un levier supplémentaire en vue de garantir une future relance économique post-Covid-19.

⁴⁷ Besoin en main-d'œuvre dans l'Artisanat – Constats sur la base de l'enquête de juin 2019 – Propositions au Gouvernement
<https://www.cdm.lu/mediatheque/media/besoin-en-main-d-oeuvre-dans-l-artisanat>

⁴⁸ <https://www.script.lu/fr/activites/cellule-de-competence-pour-la-conception-curriculaire-de-la-formation-professionnelle>

⁴⁹ réformé fondamentalement par la loi du 22 août 2017

Dès lors, l'accès collectif à la formation devrait se trouver au cœur des réflexions à mener par le Gouvernement. Au vu de la politique menée les dernières années, une revalorisation du dispositif en place s'impose, aux yeux de la Chambre des Métiers.

Ainsi, dans le cadre de la mise en place d'une « stratégie nationale de compétences », l'encouragement du recours à la formation professionnelle continue des entreprises devrait nécessairement passer par un renforcement de la contribution publique globale en termes de soutien à la formation. Ce renforcement intelligent de la formation professionnelle continue pour l'ensemble des salariés du secteur privé devrait être envisagé sur plusieurs volets avec pour objectif d'inciter les entreprises à maintenir et surtout à développer leurs efforts de formation.

Ainsi la Chambre des Métiers préconise les points de réforme suivants :

- Le montant total du budget étatique à investir en matière de cofinancement formation continue devrait être augmenté afin de couvrir les besoins potentiels des entreprises, qui se verront mobilisés à terme via la stratégie nationale. L'investissement dans la formation en entreprise via le budget de l'Etat (article 11.3.32.010) atteignait environ 62 millions d'euros en 2016. Il a été réduit graduellement pendant les années subséquentes, ceci notamment par les dispositions légales réformant l'instrument en 2017. En 2017-2020, l'aide annuelle à la formation en entreprise n'atteignait qu'en moyenne 40 millions d'euros. Alors que pour 2021 plus que 45 millions d'euros sont envisagés, l'investissement prévu pour 2022 ne se chiffre plus qu'à 42 millions d'euros pour descendre à nouveau à 40 millions d'euros sur la période 2023-2025.
- Les petites entreprises devraient davantage être soutenues par l'instrument du cofinancement dans la formation ce qui devrait aller de pair avec une augmentation du cofinancement des investissements en formation continue des entreprises occupant entre 10 et 249 salariés (via une augmentation du pourcentage (situé actuellement à 3%) des coûts de formation éligibles en fonction de la masse salariale)⁵⁰.
- Au vu des défis en matière de transition énergétique et digitale, il serait indiqué d'augmenter le cofinancement des investissements dans des formations spécifiques soutenant les adaptations à ces évolutions stratégiques, engendrant une valeur ajoutée élevée et garantissant l'employabilité et la pérennisation de l'activité de l'entreprise (augmentation du taux de cofinancement de 15% à 30% p.ex. pour un éventail de formations spécialisées en rapport avec les sujets de la « transition écologique » et « digitale »).
- Etant donné que les indépendants sont exclus de l'instrument du cofinancement de la formation continue, la Chambre des Métiers fait appel aux autorités d'élargir le champ d'application des dispositions légales en vue de permettre aux indépendants un accès aux aides de formation.
- Il sera d'une première importance d'améliorer la capacité des TPE (très petites entreprises – 0-9 salariés) et des PME (petites et moyennes entreprises – 10-249 salariés) de mettre en place une démarche durable de développement des compétences. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers préconise la création d'une « structure d'accompagnement individuel » des patrons afin de les informer sur les outils et démarches dans le but de les soutenir dans la mise en œuvre d'une approche pérenne d'anticipation des besoins en formation et de mise en œuvre de plans de formation dans les entreprises. Dans ce contexte, la digitalisation de la procédure de demande de cofinancement devra être une priorité en 2022.
- Afin de pouvoir analyser systématiquement à l'avenir les stratégies en termes de formation continue des entreprises artisanales, il importera que l'Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue (INFPC) fournisse une vue spécifique sur l'effort de formation de l'Artisanat, à l'image de ce qui est réalisé pour la « construction »⁵¹ par exemple.

Evaluation quantitative et qualitative du congé individuel de formation (« accès individuel »)

Le congé-formation⁵² constitue un « *congé spécial destiné à permettre aux travailleurs salariés, aux travailleurs indépendants et aux personnes exerçant une profession libérale de participer à des cours, de se préparer et de participer à des examens, de rédiger des mémoires ou d'accomplir tout* »

50 <https://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Aides/cofinancement-de-la-formation/fr>

51 Formation professionnelle continue Mai 2021 CONSTRUCTION sous : <https://www.lifelong-learning.lu/Librairie/fr?theme=Pratiques%20de%20formation&source=&showarchives=non&sortcolumn=4&rowlimit=1000>

52 introduit par la loi du 24 octobre 2007

autre travail en relation avec une formation éligible »⁵³. Alors que la durée maximale du congé-formation est de 80 jours pour chaque bénéficiaire au cours de sa carrière professionnelle, le nombre maximal de jours de congé-formation attribuable est de 20 jours sur une période de 2 ans.

Dans le contexte actuel de mise en œuvre d'une stratégie nationale des compétences, la Chambre des Métiers regrette qu'aucune appréciation qualitative détaillée n'ait été réalisée de cet instrument au Luxembourg. Une telle évaluation est toutefois une *conditio sine qua non* lorsqu'il s'agit de connaître les types de formation que les citoyens/salariés ont suivis les dernières années et en vue d'en déduire certaines tendances.

En 2021, le montant total prévisionnel des remboursements aux entreprises liés au congé individuel de formation s'élève à environ 2,7 millions d'euros (article 11.3. 32.021), ce qui représente une somme « modeste » quand on connaît le potentiel de salariés-qui pourraient en fait profiter de cet instrument afin d'engager une mesure de « upskilling » ou de « reskilling ». En 2022, le projet de budget prévoit un total d'environ 2,4 millions d'euros, montant qui augmentera jusqu'à presque 2,6 millions d'euros en 2025.

La Chambre des Métiers voit l'initiative annoncée de l'UE sur les comptes individuels de formation (« Individual Learning Accounts » ou ILA) d'un œil critique, puisque l'UE devrait respecter la variété des outils et des systèmes existants dans les Etats membres. Sachant qu'au Luxembourg il existe un congé individuel de formation (accès individuel) ainsi qu'un accès collectif, l'initiative européenne devrait se limiter à promouvoir le renforcement des mesures existantes de perfectionnement et de reconversion professionnelle au lieu de créer un nouveau droit européen général. Il serait partant inacceptable de recourir à une solution unique en Europe telle que les comptes individuels de formation vu les besoins différents à couvrir (p. ex. personnes peu qualifiées ayant besoin d'un soutien qui va au-delà de la formation pour intégrer ou réintégrer le marché du travail). Par ailleurs, toute nouvelle initiative devrait répondre aux besoins effectifs des entreprises, en particulier des PME, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne l'initiative européenne.

La Chambre des Métiers rappelle dans le présent contexte son opposition à l'introduction d'un nouveau « droit individuel à la formation » national⁵⁴. Elle préconise par contre, d'une part, une promotion accrue des instruments en place, notamment le congé individuel à la formation et, d'autre part, un bilan et une évaluation de l'ensemble des mesures favorisant actuellement l'accès individuel avec une appréciation des forces et faiblesses et une identification des éventuels chaînons manquants, en ce compris les obstacles à l'utilisation (cette approche est d'ailleurs également défendue par rapport à l'accès collectif).

Il est un fait que les besoins en termes de formation continue au niveau des différentes branches et secteurs sont différents en termes quantitatifs et qualitatifs. De ce fait une mesure uniforme de « droit individuel à la formation » ne saurait être la solution à adopter.

L'orientation comme élément-clé d'une stratégie des compétences et la promotion de l'attractivité de la formation initiale

Le volet « orientation » au niveau de la formation initiale devrait faire l'objet d'un réagencement fondamental. L'orientation « par l'échec » pratiquée encore actuellement entraîne beaucoup de frustrations auprès des jeunes et constitue la cause pour de nombreux décrochages et abandons scolaires.

Dès lors, une révision du processus d'orientation couplée à une approche de conseil et d'accompagnement constitue une priorité afin de s'assurer que les étudiants / élèves motivés soient orientés de façon positive vers la formation professionnelle.

L'intégration de tests systématiques des aptitudes, examinant les connaissances et les compétences des élèves en classe de 5ème de l'enseignement secondaire général, via un outil comme le « Basic-

⁵³ <https://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Aides/conge-individuel-de-formation/fr>

⁵⁴ Suivant l'accord de coalition, la « création d'un vrai compte personnel de formation sera étudiée. Ainsi, un système de chèques formation sera introduit qui permettra notamment à tous les salariés de suivre gratuitement une formation de base facilitant l'accès au monde professionnel digitalisé. Il sera établi un véritable droit à la formation. La formation continue, qui doit être partie intégrante de la politique de l'emploi, sera reformée en profondeur et renforcée par le Ministre ayant le travail et l'emploi dans ses attributions et le Ministre ayant l'éducation nationale dans ses attributions, en étroite coopération avec les partenaires sociaux et tous les acteurs impliqués » (page 150).

Check »⁵⁵, devrait être obligatoire et les résultats de ces tests devrait figurer en annexe des bulletins. La Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement à ce que des moyens budgétaires soient réservés en vue de la réalisation de ces tests systématiques en vue de la prise en compte renforcée des compétences techniques et manuelles dans l'évaluation et l'orientation des jeunes.

Le développement d'une approche d'orientation conséquente pour les apprenants, par exemple à partir de la 7^{ème} année d'étude secondaire, pourrait ainsi familiariser les jeunes avec les métiers artisanaux, les perspectives et les passerelles bien avant d'être effectivement orientés ; alors que l'implication des parents dans le processus d'orientation permettrait de les faire prendre conscience de ce qu'implique la filière de la formation professionnelle.

Il importerait aussi d'accroître à l'avenir la flexibilité du système en développant des possibilités supplémentaires de changer de filière de formation professionnelle, en exploitant les passerelles existantes et en développant des systèmes d'enseignement en alternance à tous les niveaux du cadre luxembourgeois de qualification (CLQ). Il serait important d'étendre l'offre de formations en alternance à des niveaux d'enseignement plus élevés (par exemple au niveau du BTS (brevet de technicien supérieur) et au-delà).

Beaucoup d'acteurs sont actifs au niveau national et cela sous des formes diverses. Aux yeux de la Chambre des Métiers, il importera d'améliorer la communication entre acteurs (entre écoles, employeurs, étudiants, etc.), notamment par des initiatives promotionnelles visant à impliquer davantage les parents et les entreprises dans la promotion de la formation professionnelle. Sachant que les étudiants et les parents ont signalé un manque d'informations accessibles et claires sur les programmes disponibles, il importera plus que jamais de faciliter la recherche d'informations aux intéressés, via des plateformes d'information interactives réunissant en un « point d'entrée » toutes les informations pertinentes.

Il importera toutefois aussi de constamment adapter les programmes d'études et les compétences (des élèves et des enseignants) enseignées aux besoins du terrain. Ainsi, il sera de première importance de veiller à ce que les compétences non techniques (« soft skills ») soient intégrées dans les programmes d'enseignement (par exemple, communiquer efficacement, écouter, prendre des initiatives, etc.), alors que nombre de ces compétences font actuellement partie du programme du « Diplom + », doté de 744.000 euros en 2022 (article 11.3.12.306, qui semble reprendre aussi d'autres « projets similaires » non spécifiés) destiné aux élèves ayant un diplôme de fin d'études secondaires (classiques ou générales), un diplôme de technicien ou équivalent. La Chambre des Métiers est d'avis que bon nombre de ces compétences non techniques devraient être enseignées dans le cadre de cours existants.

Il sera aussi primordial de développer des solutions multilinguistiques, en élargissant les langues dans lesquelles certaines filières de la formation professionnelle sont enseignées et en enseignant les langues de manière plus pratique.

Finalement, il importe de mentionner un ensemble de propositions formulées en 2020 susceptibles de renforcer la formation professionnelle :

- (1) augmentation des aides aux entreprises pour soutenir leurs efforts de formation et des primes aux apprentis pour récompenser leur mérite ;
- (2) création d'un Fonds pour la Promotion de l'Apprentissage, qui deviendrait responsable pour le versement des aides et primes et non plus le Fonds pour l'Emploi, compétent e.a. pour le volet "demandeurs d'emploi" ;
- (3) pérennisation d'un système de "primes" pour les entreprises ou alternativement une prise en charge (temporaire) de l'indemnité d'apprentissage et versement direct à l'apprenti par le Fonds pour la Promotion de l'Apprentissage ;
- (4) création d'un centre de formalités pour épauler les entreprises et les apprentis lors de la conclusion d'un contrat d'apprentissage, avec pour objectif "zéro formalités" pour l'engagement d'un apprenti.

⁵⁵ Le basic-check contient des questions de réflexion linguistique, de représentation spatiale, de logique ainsi que des questions numériques et pratiques et constitue un outil d'orientation précieux qui apporte une aide dans le choix de l'apprentissage d'un métier/profession. www.basiccheck.lu