

N° 6100^{2C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2010**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(10.11.2009)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1. Analyse du projet de budget	7
1.1. 2008: la crise économique commence à impacter les finances publiques	7
1.2. L'exercice 2009 est marqué par la politique anticyclique du Gouvernement	7
1.3. Projet de budget 2010: l'effet „ciseaux“ aggrave le déficit public	11
1.3.1. Evolution des recettes	12
1.3.2. Evolution des dépenses	15
1.3.3. Evolution des fonds spéciaux	19
1.4. La politique du statu quo mènera dans l'impasse budgétaire: les déficits publics se maintiendront même en cas de reprise	21
1.4.1. Baisse continue des réserves des fonds spéciaux	21
1.4.2. La croissance après la crise sera-t-elle inférieure à celle d'avant la crise?	22
1.4.3. La dynamique haussière des dépenses publiques	23
1.4.4. Les effets décalés de la crise: hausse du chômage	24
1.5. 2010 et au-delà: il faudra rapidement sortir de l'impasse afin de ne pas pénaliser les générations futures	25
1.5.1. La „stratégie de sortie“: sur quels leviers faut-il agir? Recettes ou dépenses?	25
1.5.2. La „stratégie de sortie“: les propositions de la Chambre des Métiers	25
1.5.3. En l'absence d'une reprise économique des mesures d'assainissement plus drastiques s'imposent	34
2. Entamer sans tarder les réformes structurelles	34
2.1. Régime de pension: en finir avec l'attentisme pour passer à l'offensive	34
2.2. Réformer le système de santé	38

3.	Le rétablissement de la compétitivité: nécessité fondamentale de l'après-crise	42
3.1.	Le classement du Luxembourg dans les différents rapports internationaux et nationaux	42
3.2.	Les coûts salariaux unitaires: l'indicateur de base de la compétitivité	42
3.3.	L'indexation automatique détériore fortement la compétitivité	43
3.3.1.	Plafonnement de l'échelle mobile des salaires: réduction des inégalités	44
3.3.2.	Lier l'évolution des salaires à celle de la productivité: revenir aux fondamentaux	47
3.4.	L'aménagement du territoire: la géographie de la compétitivité	47
3.5.	Les zones d'activités économiques: pôles de développement des entreprises	48
3.6.	L'éducation et la formation: socle de la compétitivité	50
3.7.	Réduction des charges administratives: source de diminution des coûts	53
3.8.	L'innovation: le levier de la compétitivité de demain	55

*

RESUME

Les finances publiques à la croisée des chemins

Les données budgétaires témoignent d'une dégradation rapide du solde de l'administration publique depuis l'exercice 2007. D'un excédent de 1,4 milliard d'euros au cours de cette année les finances publiques passent à un déficit de 1,6 milliard d'euros en 2010.

Une analyse des trois sous-entités composant l'administration publique révèle que l'ensemble des soldes s'est détérioré, bien qu'à des degrés divers. Ainsi, c'est principalement le déficit au niveau de l'administration centrale qui explique la dégradation des finances publiques sur la période 2007-2010. Toutefois, le solde des deux autres entités s'est également détérioré. Les administrations locales passent d'un excédent de 146 millions d'euros en 2007 à un besoin de financement de 68 millions d'euros en 2010. Le solde de la sécurité sociale, bien que toujours excédentaire, accuse une baisse de 30% entre 2008 et 2010 pour reculer de 1.061 à 742 millions d'euros.

D'après la Chambre des Métiers une telle situation n'est pas tenable à moyen terme et des mesures correctrices devront être préparées et engagées dès à présent pour assainir les finances publiques.

En analysant les recettes et dépenses de l'administration centrale, on constate l'apparition et le maintien d'un effet ciseaux. Alors que les recettes budgétaires accusent une baisse, les dépenses, quant à elles, montent. Si ce phénomène s'explique, entre autres, par les répercussions de la crise économique, celle-ci ne constitue cependant pas le seul facteur responsable de cette évolution.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers note que si les recettes diminuent de respectivement 4% et 0,8% en 2009 et 2010, la hausse des dépenses s'élève à 9,2% et 5,9%. En d'autres termes, les recettes reculent de 4,8% entre 2008 et 2010, tandis que les dépenses augmentent de 15,6%. Selon elle, il paraît donc très clair que le principal élément responsable de la détérioration du solde de l'administration centrale est à rechercher dans l'explosion des dépenses. Il semble, par conséquent, logique de consolider les finances publiques avant tout à travers une meilleure maîtrise des dépenses.

La politique du statu quo mènera dans l'impasse budgétaire: les déficits publics se maintiendront même en cas de reprise

S'il semble exister un consensus national selon lequel l'apparition de déficits budgétaires est tolérable en période de crise afin de stabiliser l'activité économique, d'aucuns seraient amenés à croire que les finances publiques se redresseraient de manière „automatique“ après la fin de la récession.

La Chambre des Métiers ne partage pas cette vue des choses.

Ainsi, elle est convaincue qu'à politique inchangée, le déficit public se maintiendra, même en cas de reprise. Plusieurs facteurs pourraient agir en cette direction:

- Les réserves des fonds spéciaux sont en baisse continue. Dans les années à venir, les fonds spéciaux, plutôt que de constituer une réserve financière, nécessiteront, à volume de dépenses inchangé, des moyens budgétaires conséquents.
- Le risque est réel que la croissance après la crise sera inférieure à celle d'avant la crise. Les changements structurels qui s'opèrent sur la place financière, notamment les modifications au niveau du secret bancaire et la nouvelle architecture de la surveillance financière internationale, risquent d'impacter l'économie nationale, en ce sens qu'elle ne va plus générer à l'avenir les chiffres de croissance des dernières quinze années.
- La dynamique haussière des dépenses publiques entrave la consolidation des finances publiques. Selon la Chambre des Métiers, il serait erroné de penser que la hausse impressionnante des dépenses publiques soit presque exclusivement due aux effets de la crise économique. Les dépenses directement liées à celle-ci n'expliquent que respectivement 43% ou 53% (en fonction de la méthodologie retenue) de la hausse des dépenses.
- Un effet décalé de la crise réside dans la hausse du chômage. Même dans le cas de figure d'une reprise économique, le chômage continuera à croître. Ainsi, la croissance relativement modérée de l'activité à partir de 2010, à côté du recul impressionnant de 2009, entraînera le chômage dans une spirale haussière. Le rythme haussier devrait se tasser mais la montée du chômage devrait se poursuivre jusqu'en 2013 au moins.

La „stratégie de sortie“: sur quels leviers faut-il agir? Recettes ou dépenses?

D'après la Chambre des Métiers, il faut préparer au plus vite la „stratégie de sortie“. En d'autres termes, l'objectif est de passer d'une politique acceptant les déficits budgétaires vers une politique générant des excédents budgétaires et réduisant la dette publique.

La question qui se pose est celle sur quel levier il faut agir: sur le versant des recettes ou plutôt sur le versant des dépenses.

La Chambre des Métiers s'oppose à une augmentation des impôts pour relever le niveau des recettes fiscales, alors qu'il ressort clairement des données budgétaires que l'explosion des dépenses constitue le principal facteur explicatif du déficit public, bien avant la baisse des recettes.

Une hausse de la charge fiscale à supporter par les entreprises détériorerait davantage la compétitivité de l'économie, de sorte qu'à terme cette stratégie pourrait même induire les effets contraires de ceux qui étaient initialement escomptés. Le Luxembourg en tant qu'économie largement ouverte sur l'extérieur ne pourra pas se permettre de rendre le site d'implantation non attractif du point de vue fiscal.

Une augmentation de la charge fiscale des ménages réduirait, toutes autres choses restant égales par ailleurs, leur pouvoir d'achat et risquerait de pénaliser les secteurs économiques fortement dépendant de la demande intérieure, c'est-à-dire l'artisanat et le commerce.

De ce qui précède il découle qu'une „stratégie de sortie“ pour le Luxembourg devra avant tout se fonder sur une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

La „stratégie de sortie“: les propositions de la Chambre des Métiers

Si la consolidation des finances publiques devra passer par des mesures correctrices du côté des dépenses, la Chambre des Métiers est d'avis que cette politique devrait suivre trois principes.

Les mesures d'assainissement doivent viser le plus grand nombre de catégories budgétaires possible, elles ne pourront pas se focaliser sur un seul type de dépenses.

Pour être efficaces, elles devront s'attaquer aux catégories de dépenses qui ont un large impact budgétaire.

Finalement, les mesures correctrices doivent, pour autant que possible, prendre en compte le volet social, en ce sens que les transferts aux personnes les plus démunies ne devront pas être réduits voire supprimés.

1. Freiner les dépenses de fonctionnement

Si le nouveau Gouvernement déclare vouloir pratiquer à l'égard des agents publics une politique salariale qui tiendra compte de la situation économique du pays et de la situation financière de l'Etat, ceci devrait signifier que, du moins au cours des années marquées par les effets de la crise économique, il ne pourra y avoir d'augmentation du point indiciaire.

La Chambre des Métiers réitère également sa revendication consistant à ajuster le niveau des rémunérations de début de carrière des nouveaux entrants dans la fonction publique. Outre un freinage des dépenses publiques, cette mesure aurait pour effet de rendre moins attractif le débauchage par le secteur public de salariés du secteur privé.

L'effet favorable sur les finances publiques ne se faisant sentir que progressivement, des mesures correctrices ayant un impact à court terme devraient être prises, comme la suspension de l'application de l'échelle mobile des salaires en 2010 ou une réduction du montant attribué au titre de 13e mois.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers recommande de ne procéder qu'à des recrutements revêtant un caractère indispensable. Au niveau de la politique des ressources humaines en général, il y aurait lieu de réorganiser les services publics de manière à rationaliser les procédures par une utilisation plus intense des nouvelles technologies. De surcroît, une simplification des charges administratives digne de ce nom diminuerait les besoins en personnel.

2. Plus grande sélectivité au niveau des transferts sociaux

Les transferts sociaux, hors transferts à la sécurité sociale, représentent une part non négligeable de l'ensemble des dépenses courantes, de sorte qu'une politique de consolidation des finances publiques ne pourra passer outre cette catégorie.

Pour la Chambre des Métiers, il faut veiller à ce que les transferts alloués aux plus démunis ne soient pas touchés par les mesures d'assainissement à envisager. Au contraire, il s'agit de ne plus allouer ou de réduire les transferts attribués à la frange de la population la mieux lotie en termes de revenus, et pour laquelle la perte (partielle) de cet avantage n'entrave guère le niveau de vie. En clair, il s'agit de s'attaquer à ce qu'en allemand on désigne par „Mitnahmeeffekte“.

D'après la Chambre des Métiers, il faudrait lier le paiement des allocations familiales au revenu des bénéficiaires, de sorte qu'à partir d'un certain seuil la prestation ne serait plus allouée.

Le même mécanisme devrait être introduit en matière d'aides au logement, et plus particulièrement pour la bonification d'intérêt, afin de l'attribuer de manière plus sélective.

Le forfait d'éducation répond par le fait que le montant brut, déduction faite des cotisations pour l'assurance maladie et l'assurance dépendance, est soumis à l'impôt sur le revenu du moins implicitement au critère de sélectivité. Or, selon la Chambre des Métiers, cet effet pourrait être développé davantage en passant d'un mécanisme prévoyant l'imposition de ce transfert vers un mécanisme liant son obtention à une condition de revenu, avec, à la clé, des économies dues à la suppression du „Mitnahmeeffekt“.

3. Suspension de l'application de l'échelle mobile des salaires (EMS)

Une suspension de l'application de l'échelle mobile des salaires en 2010 pourrait contribuer à une réduction des dépenses publiques budgétisées, alors que la plupart d'entre elles sont liées à ce mécanisme. Il faut rappeler que le projet de budget pour l'exercice 2010 tient compte de l'échéance d'une tranche indiciaire.

4. Réformer le régime de pension et de l'assurance maladie

Dans son avis la Chambre des Métiers analyse les problèmes de financement inhérents aux deux systèmes et présente des pistes de réflexion pour en assurer la viabilité à plus long terme.

5. Eviter les solutions de facilité consistant à réduire les investissements publics

Une baisse des investissements risque, à terme, de détériorer sérieusement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Ainsi, il paraît évident qu'il sera difficile de développer un secteur comme la logistique si les infrastructures de transports nationales sont saturées. Afin d'assurer la mobilité, la Chambre des Métiers estime indispensable l'amélioration du réseau routier et ferroviaire.

Par ailleurs, une réduction des investissements publics risque d'avoir des conséquences directes sur le plan économique et social.

Conscient de la situation précaire des finances publiques, la Chambre des Métiers voudrait attirer l'attention sur le fait que des économies non négligeables pourraient être réalisées en adoptant des méthodes de construction plus structurées. Il s'agit d'optimiser les processus de définition des besoins, de conception et de programmation ainsi que de la construction par une meilleure collaboration de tous les acteurs (maître d'ouvrage, maîtres d'œuvre et opérateurs économiques).

6. Moderniser la procédure budgétaire et prévoir un plafond pour la dette publique

Pour la Chambre des Métiers, il s'agit de passer d'une nomenclature excessivement fragmentée vers une structure qui s'articule autour des principales missions politiques, de réaliser une évaluation systématique des politiques publiques et de bénéficier d'une flexibilité accrue dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs définis à l'avance. Un autre avantage de cette nouvelle procédure réside dans la plus grande responsabilisation des gestionnaires publics.

Concernant la dette publique, la Chambre des Métiers estime qu'au lieu d'énoncer un principe flou, le Gouvernement devrait clairement déterminer un seuil maximum, largement inférieur à 60% du PIB, en-dessous duquel celle-ci devrait évoluer. Pour le cas où la dette risquait de dépasser le plafond défini, il devrait prévoir à l'avance un train de „mesures de crise“ à mettre en œuvre pour stabiliser, voire réduire le niveau de la dette.

Un autre problème, ayant un impact direct sur les finances publiques, et qui préoccupe la Chambre des Métiers, est celui du rétablissement de la compétitivité.

Le rétablissement de la compétitivité: nécessité fondamentale de l'après-crise

La compétitivité est à la base de la croissance économique à long terme et de la progression structurelle et durable des revenus de tous les acteurs économiques, à savoir les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics.

Or, ainsi qu'il ressort d'une multitude de „benchmarks“ internationaux, la compétitivité du Luxembourg s'est détériorée en 2008.

La dégradation est particulièrement nette en ce qui concerne l'évolution de la compétitivité-coût du Grand-Duché sur la période 2000-2008. Celle-ci s'est détériorée par rapport à la France, la Belgique et surtout l'Allemagne.

Les pistes permettant d'améliorer la compétitivité

Afin de renforcer la compétitivité, la Chambre des Métiers propose plusieurs pistes de réflexion.

1. L'„indexation“ constitue un mécanisme antiéconomique et antisocial

Le mécanisme de l'échelle mobile des salaires (EMS) implique des effets défavorables à plusieurs niveaux. D'un point de vue économique, l'EMS conduit à une hausse automatique et généralisée des salaires, sans prendre en compte l'évolution de la productivité. Sur le plan social, l'EMS élargit le

spectre des revenus, alors que le système d'indexation bénéficie, en chiffres absolus, proportionnellement plus aux personnes qui disposent d'un revenu élevé.

D'après la Chambre des Métiers, il faudra trouver un modèle présentant moins d'inconvénients, tant du point de vue économique que social. Une solution pourrait consister à plafonner l'application du système d'indexation actuel ou à lier l'adaptation des salaires à l'évolution de la productivité.

2. Les zones d'activités économiques: pôles de développement des entreprises

En matière de politique d'aménagement du territoire, il s'agit pour la Chambre des Métiers de mettre en place d'une façon synchrone les quatre plans sectoriels existant sous la forme d'avant-projets (préservation des grands ensembles paysagers et forestiers, transports, zones d'activités économiques, logement). Une telle démarche devrait contribuer à améliorer l'attractivité du site luxembourgeois et à soutenir la croissance économique ainsi que la création d'emplois.

La Chambre des Métiers espère que le plan sectoriel „zones d'activités économiques“ trouvera un large assentiment parmi les décideurs politiques, tant au niveau national que local et qu'il permettra à moyen terme d'améliorer la situation des PME nationales, confrontées à une pénurie de terrains, disponibles à des prix abordables.

3. L'éducation et la formation: socle de la compétitivité

La Chambre des Métiers encourage le Gouvernement à poursuivre ses réflexions rassemblées dans le „Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues“. Elle estime cependant que devant un flux d'immigration continu, il faudra intensifier et accélérer sensiblement la démarche d'intégration des élèves issus de familles de langue romane.

Concernant l'orientation des jeunes, elle regrette que celle-ci n'est souvent pas réalisée en fonction des capacités personnelles de l'élève et des perspectives de débouchés qu'offre le marché du travail, mais plutôt sur base des aspirations parfois irréalistes des élèves et de leurs parents. Dans ce contexte, elle se prononce pour la création d'une „Instance nationale d'Orientation et de Conseil en Formation“ dotée des moyens humains et financiers adéquats pour mener à bien sa mission.

4. Réduction des charges administratives source de diminution des coûts

La Chambre des Métiers salue la décision du Gouvernement de considérer la politique de simplification administrative comme une priorité de premier ordre, alors que ce dossier a été placé sous l'autorité du Ministère d'Etat.

Par ailleurs, il est regrettable que l'objectif de réduction des charges administratives du Luxembourg se situe avec 15% clairement en dessous de celui de la Commission européenne qui s'établit à 25%.

Selon la Chambre des Métiers, le Gouvernement devrait se donner les capacités en personnel et les moyens financiers pour mener à bien une politique de simplification administrative à large échelle. Dans ce contexte, elle se permet de rappeler l'importance d'une fiche d'impact des mesures législatives et réglementaires dont l'objectif est d'évaluer les répercussions d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal sur les PME.

5. L'innovation: le levier de la compétitivité de demain

Depuis quelques années, les instruments existants au Luxembourg en matière de recherche et d'innovation ont été développés et de nouveaux outils ont été créés afin de faire face aux besoins spécifiques des PME; cependant les outils proposés ne sont malheureusement pas utilisés de manière optimale.

Le régime d'aide à l'innovation et à la R&D en faveur du secteur des classes moyennes ainsi que l'alliance pour l'innovation du Gouvernement tardent à être transposés dans la pratique.

La Chambre des Métiers insiste également sur le fait que les avis et orientations de tous les acteurs concernés au niveau national soient, par le biais d'un système de consultation efficace, continuellement pris en considération pour l'élaboration des priorités en matière de recherche et d'innovation au Luxembourg.

INTRODUCTION

La première partie du présent avis est consacrée à l'analyse du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010. Après avoir situé le contexte économique et financier, la Chambre des Métiers commente l'évolution des recettes et des dépenses publiques. Dans la suite, elle s'attache à dégager des pistes de réflexion quant à la consolidation des finances publiques.

La deuxième partie est dédiée aux réformes structurelles qui s'imposent au niveau du régime de pension et du régime d'assurance maladie afin d'assurer leur viabilité à plus long terme.

Dans la troisième partie, la Chambre des Métiers passe en revue un autre défi qui la préoccupe, à savoir le rétablissement de la compétitivité du Luxembourg.

*

1. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET

1.1. 2008: la crise économique commence à impacter les finances publiques

En 2008, les premières répercussions de la crise financière et économique se sont fait ressentir au niveau des finances publiques, tant du côté des recettes que de celui des dépenses.

Ainsi, l'impôt sur le revenu des collectivités et la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés restent clairement en retrait par rapport aux prévisions budgétaires. Les moins-values de recettes se situent à respectivement 62,2 millions et 84,4 millions d'euros. La bonne tenue des recettes fiscales globales s'explique essentiellement par des plus-values concernant les recettes de TVA (+360 mio euros) et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+159 mio euros).

Sur le versant des dépenses, l'impact de la crise se traduit avant tout par la dotation additionnelle d'un montant total de 100 millions d'euros au profit du Fonds pour l'emploi. L'objectif de celle-ci a été de procurer à ce fonds spécial les ressources nécessaires au financement des dépenses supplémentaires résultant essentiellement de l'accroissement, tant du chômage complet, que du chômage partiel à la suite de la détérioration de la situation financière et économique au dernier trimestre 2008.

Pour soutenir l'activité du secteur de la construction à travers un accroissement ponctuel de certaines dépenses d'investissement, une dotation additionnelle de 10 millions a été attribuée au Fonds pour les monuments historiques et au Fonds d'entretien et de rénovation. Rappelons que la Chambre des Métiers avait salué ces mesures, alors qu'il s'agissait de compenser les effets d'une demande privée défaillante.

En dépit de ces premières répercussions de la crise, l'administration publique a affiché un excédent de 2,6%, qui est imputable au solde excédentaire de la sécurité sociale (+2,9%). Par contre, l'administration centrale accuse déjà avec un solde de -0,2% un léger déficit.

1.2. L'exercice 2009 est marqué par la politique anticyclique du Gouvernement

Le processus de consolidation des finances publiques entamé depuis l'exercice 2005 s'arrête définitivement en 2009. Selon les dernières prévisions, l'administration publique afficherait un déficit de 2,3%, alors que pour l'administration centrale celui-ci s'élèverait même à 4,2%. Au niveau de l'administration publique, le solde se serait partant détérioré de 4,9% points de pourcentage en l'espace d'un an. Cette évolution défavorable est liée à divers facteurs:

- les mauvaises performances macroéconomiques, alors que la croissance du PIB réel qui accusait déjà un recul de 0,9% en 2008 chute de 4% en 2009;
- les mesures prévues par les lois du 19 décembre 2008, notamment
 - ◆ l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (342 mio euros)
 - ◆ l'introduction des crédits d'impôts pour salariés, pour pensionnés et du crédit d'impôt monoparental (98 mio euros)
 - ◆ l'abolition du droit d'apport (100 mio euros)
 - ◆ la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (85 mio euros)

- les nouvelles mesures prévues par le plan de conjoncture, c'est-à-dire celles qui n'ont pas encore été coulées dans des textes légaux et réglementaires en 2008.

Afin de lutter contre les effets de la crise, le Gouvernement précédent a décidé de mettre en œuvre une politique anticyclique. Celle-ci comprend en effet deux volets distincts. D'un côté, la volonté politique de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Ce faisant, il s'abstient, d'une part, d'une augmentation des impôts pour compenser la baisse des recettes fiscales et, d'autre part, de coupes sombres dans les dépenses publiques. En d'autres termes, il accepte l'apparition d'un déficit budgétaire plus ou moins important dans l'optique de ne pas détériorer davantage la situation conjoncturelle. D'un autre côté, le Gouvernement a pris des mesures discrétionnaires afin de stabiliser, pour autant que faire se peut, l'économie nationale.

C'est sur cette toile de fond qu'il convient d'analyser le „Plan de conjoncture du Gouvernement“ présenté en date du 6 mars 2009. Globalement il porte sur un montant de 1.228 millions d'euros, soit 3,24% du PIB, dont 665 millions au titre de nouvelles mesures, soit 1,75% du PIB.

Le plan prévoit tout un train de mesures regroupées sous différents chapitres:

- Soutien du pouvoir d'achat par des mesures ciblées: il s'agit principalement de mesures fiscales (adaptation du barème d'impôt à l'inflation, introduction de crédits d'impôt), d'ajustement des salaires et pensions, ainsi que de subventions aux ménages.
- Soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et de soutien financier: les actions politiques visent à améliorer le cadre fiscal (abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, abrogation du droit d'apport) et financier des entreprises (introduction de nouveaux plafonds au niveau des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes).
- Création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique: les mesures prévues, qui n'ont pas un impact budgétaire direct, visent à simplifier les charges administratives auxquelles sont confrontées les entreprises.
- Soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public: il s'agit essentiellement d'avancer un certain nombre d'investissements publics afin de compenser une demande privée défaillante.
- Soutien direct des entreprises en difficulté: ce chapitre introduit un régime temporaire d'aides au redressement économique et un régime temporaire de garanties en vue du redressement économique.
- Accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi: le Gouvernement a pris la décision d'étendre le régime du chômage partiel.
- Préparation de l'après-crise: les mesures prévues étendent les régimes d'aide en matière de recherche et développement et visent à accélérer les investissements en infrastructures de télécommunications.

La Chambre des Métiers a largement soutenu le paquet conjoncturel du Gouvernement, à l'exception de quelques mesures qui avaient pour conséquence d'augmenter les coûts salariaux. Elle se doit de souligner que le plan en question comporte tant un aspect conjoncturel qu'un aspect structurel.

Les mesures conjoncturelles ont essentiellement un effet à court terme, en ce qu'elles tendent à stabiliser la situation économique. Parmi ces dernières, on peut citer l'avancement d'investissements publics. Il s'agit par conséquent d'un simple décalage temporel de dépenses publiques.

Les mesures structurelles visent, au-delà du soutien de l'activité économique, à renforcer la position compétitive du Luxembourg. Elles ont, par exemple, trait aux investissements en matière de recherche et développement et à l'amélioration de l'environnement administratif. Ces actions auront donc également un effet à plus long terme, en ce qu'elles tendent à diversifier l'économie luxembourgeoise en développant de nouveaux secteurs, respectivement à accroître la réactivité administrative du pays.

La Chambre des Métiers constate avec satisfaction que la grande majorité des mesures prévues par le Plan de conjoncture du Gouvernement a été mise en œuvre. A cet égard, il convient cependant de soulever deux problèmes.

Le premier concerne l'exécution des investissements publics dont le suivi est impossible à réaliser pour la Chambre des Métiers en l'absence de données appropriées. C'est la raison pour laquelle elle plaide en faveur d'un monitoring régulier par l'administration compétente des projets mis en chantier et d'une information et consultation systématique des acteurs de la branche concernée.

Le deuxième problème a trait aux mesures de simplification de l'environnement administratif dont la plupart n'a toujours pas été mise en œuvre. Par conséquent, la Chambre des Métiers voudrait rappeler le caractère urgent de ces initiatives dans le contexte de crise économique aiguë. Pour le surplus il faut rappeler que celles-ci ont fait l'objet d'un consensus au sein du Comité national pour la simplification administrative (CNSAE).

Mesures du plan de conjoncture

<i>Mesures</i>	<i>Etat</i>
Soutien du pouvoir d'achat par des mesures ciblées	
Adaptation du barème d'impôt à l'inflation	Réalisé
Introduction du crédit d'impôt pour salariés	Réalisé
Mise en place du crédit d'impôt pour pensionnés	Réalisé
Création du crédit d'impôt monoparental	Réalisé
Dédoublage prime assurance solde restant dû, exemption de l'impôt des intérêts épargne-logement et relèvement du plafond de la „TVA-Logement“ de 3%	Réalisé
Adaptation du salaire social minimum de 2% au 1er janvier 2009	Réalisé
Relèvement du revenu minimum garanti de 2% au 1er janvier 2009	Réalisé
Ajustement des pensions et rentes-accident de 2% au 1er janvier 2009	Réalisé
Introduction de l'allocation de vie chère	Réalisé
Remboursement de la taxe sur les véhicules routiers dans différents cas de figure	Réalisé
Baisse du taux social pour prêts hypothécaires	Réalisé
Augmentation du plafond du montant subventionnable dans le cadre de la subvention d'intérêt et de la bonification d'intérêt	Réalisé
Octroi du bénéfice des mécanismes de la subvention d'intérêt et de la bonification d'intérêt pour les prêts contractés en vue de l'assain. énergétique d'un logement	Réalisé
Extension du champ d'application du régime d'aides financières pour la promotion des voitures à personnes à faibles émissions de CO ₂	Réalisé
Introduction d'aides financières pour la promotion des appareils électroménagers réfrigérants à basse consommation d'énergie (A++)	Réalisé
Introduction d'une „prime à la casse“	Réalisé
Adaptation des régimes d'aides mis en place dans le contexte de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies renouvelables	Réalisé
Soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et de soutien financier	
Abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 22% à 21%	Réalisé
Abrogation du droit d'apport	Réalisé
Relèvement du plafond des opérations à réaliser par l'Office du Ducroire de 20 à 35 millions d'euros	Réalisé
Introduction de nouveaux plafonds au niveau des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes	Réalisé
Avancement du paiement des subsides qui sont accordés aux entreprises dans le cadre de la loi-cadre des classes moyennes	Réalisé
Modernisation du droit d'établissement	
Mise en place par la SNCI de deux nouveaux instruments: le prêt de reprise et le prêt de rachat	Réalisé
Réalisation du projet stratégique de la création de la Northstar Europe S.A. à l'aide de la SNCI	Réalisé

<i>Mesures</i>	<i>Etat</i>
Création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique	
Création d'un guichet unique de l'urbanisme	Non réalisé
Elaboration au niveau communal d'un règlement type des bâtisses	Non réalisé
Elaboration d'un guide d'exécution en vue d'une meilleure cohérence législative	Non réalisé
Création de plates-formes de concertation interministérielle	Réalisé
Simplification des procédures prévues par la loi du 19 juillet 2004 conc. l'aménagement communal et le développement urbain	En cours
Révision de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés	Non réalisé
Révision de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles	Partiellem. réalisé
Révision de la loi du 13 mars 2007 conc. l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ...	Réalisé
Abolition de l'obligation de fournir une copie certifiée conforme	Réalisé
Révision du RGD du 13 février 1979 conc. le niveau de bruit ...	Non réalisé
Soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public	
Mise en oeuvre conséquente du programme d'investissements de l'Etat prévu au budget 2009	A voir
Réalisation d'investissements supplémentaires par l'Etat	A voir
Développement des activités dans le domaine du logement social et du logement à coût modéré	A voir
Modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes	Réalisé
Modification des articles 26, 27, 29 et 30 de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009	Réalisé (26 + 29)
Modification de la législation sur les marchés publics afin de:	
– raccourcir certains délais	Non réalisé
– recourir plus fréquemment à la procédure du marché négocié	Réalisé
– augmenter les seuils en dessous desquels le recours au marché négocié est possible	Réalisé
– recourir à des appels groupés pour les services d'architecte	?
Relèvement du seuil au-dessus duquel une autorisation parlementaire est requise (40 mio)	Réalisé
Soutien direct des entreprises en difficulté	
Introduction d'un régime temporaire d'aides au redressement économique	Réalisé
Création d'un régime temporaire de garanties en vue du redressement économique	Réalisé
Accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi	
Extension du régime du chômage partiel par:	
– la prise en charge de l'indemnité de compensation patronale par l'Etat	Réalisé
– la flexibilisation de la période de référence	Réalisé
– le relèvement du taux de l'indemnité de compensation	Réalisé
Introduction de l'éligibilité du prêt temporaire de main-d'oeuvre pour l'aide au réemploi	Réalisé
Préparation de l'après-crise	
Accélération des travaux de Luxconnect (autoroutes de l'information)	Réalisé
Hausse substantielle des investissements de l'EPT en infrastructures de télécommunications	Réalisé
Extension des régimes d'aide en matière de recherche et développement	Réalisé

1.3. Projet de budget 2010: l'effet „ciseaux“ aggrave le déficit public

Le tableau repris ci-dessous témoigne de la dégradation rapide du solde de l'administration publique depuis l'exercice 2007. D'un excédent de 1,4 milliard d'euros au cours de cette année les finances publiques passent à un déficit de 1,6 milliard d'euros en 2010.

Or, vu que l'administration publique regroupe trois entités différentes, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale, il convient d'analyser brièvement l'évolution de celles-ci pour expliquer la détérioration dont question ci-avant.

L'examen du tableau révèle en effet que les soldes des trois entités se sont dégradés, bien qu'à des degrés divers. Ainsi, c'est principalement le déficit au niveau de l'administration centrale qui explique le besoin de financement croissant de l'administration publique sur les exercices 2007-2010. Toutefois, le solde des deux autres entités s'est également détérioré. Les administrations locales passent d'un excédent de 146 millions d'euros en 2007 à un besoin de financement de 68 millions d'euros en 2010. Le solde de la sécurité sociale, bien que toujours excédentaire, accuse une baisse de 30% entre 2008 et 2010 pour reculer de 1.061 à 742 millions d'euros.

Solde de l'administration publique

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Administration publique	-332,8	6,0	460,0	1.378,7	965,9	-824,6	-1.592,3
dont:							
Administration centrale	-713,9	-359,7	-222,1	352,3	-89,8	-1.492,5	-2.266,4
Administrations locales	-24,8	-88,2	74,6	145,8	-4,9	-52,4	-67,9
Sécurité sociale	405,9	453,9	607,6	880,6	1.060,6	720,3	742,0

Notes: en millions d'euros

D'après la Chambre des Métiers une telle situation n'est pas tenable à moyen terme et des mesures correctrices devront être préparées dès à présent pour assainir les finances publiques.

Recettes et dépenses de l'administration centrale

	2008	2009 estimations	2010
Recettes	10.544,4	10.119,5	10.036,8
en % du PIB	28,8%	28,6%	27,7%
Variation		-4,0%	-0,8%
Dépenses	10.634,1	11.612,0	12.298,3
en % du PIB	29,0%	32,8%	33,9%
Variation		+9,2%	+5,9%
Besoin de financement	-89,9	-1.492,5	-2.261,4
en % du PIB	-0,2%	-4,2%	-6,2%

Notes: les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Le tableau ayant trait aux recettes et dépenses de l'administration centrale fournit les explications quant au creusement de son besoin de financement. Deux remarques essentielles s'imposent à son égard.

Ainsi, la Chambre des Métiers rend attentif à l'apparition d'un effet ciseaux. Alors que les recettes budgétaires accusent une baisse, les dépenses, quant à elles, montent. Si ce phénomène s'explique, entre autres, par les répercussions de la crise économique, celle-ci ne constitue cependant pas le seul facteur explicatif de cette évolution. La Chambre des Métiers se permet de développer davantage ce point particulier dans la suite du présent avis.

Par ailleurs, elle observe que si les recettes diminuent de respectivement 4% et 0,8% en 2009 et 2010, la hausse des dépenses s'élève à 9,2% et 5,9%. En d'autres termes, les recettes reculent de 4,8% entre 2008 et 2010, alors que les dépenses augmentent de 15,6%. Selon la Chambre des Métiers, il paraît donc très clair que le principal élément responsable de la détérioration du solde de l'administration centrale est à rechercher dans l'explosion des dépenses. Il semble, par conséquent, logique de consolider les finances publiques avant tout à travers une meilleure maîtrise des dépenses.

Sur la toile de fond de ce contexte économique et financier très difficile, la Chambre des Métiers commentera plus en détail l'évolution des recettes et des dépenses publiques, avant de présenter quelques pistes concernant les mesures de consolidation des finances publiques à envisager.

1.3.1. Evolution des recettes

Les recettes de l'administration centrale accuseront en 2010 une baisse de 0,8%, après avoir chuté de 4% en 2009.

Cette évolution qui ne surprend guère, est due à la baisse de l'activité économique en 2009 et aux perspectives d'une reprise assez timide en 2010. De plus, les effets des mesures fiscales décidées en 2008, en l'occurrence l'adaptation du barème de l'impôt à l'inflation, ont réduit à travers des moins-values le produit des recettes publiques.

La Chambre des Métiers se permet de passer en revue dans la suite du présent avis les catégories de recettes les plus importantes.

Impôts sur les salaires et traitements

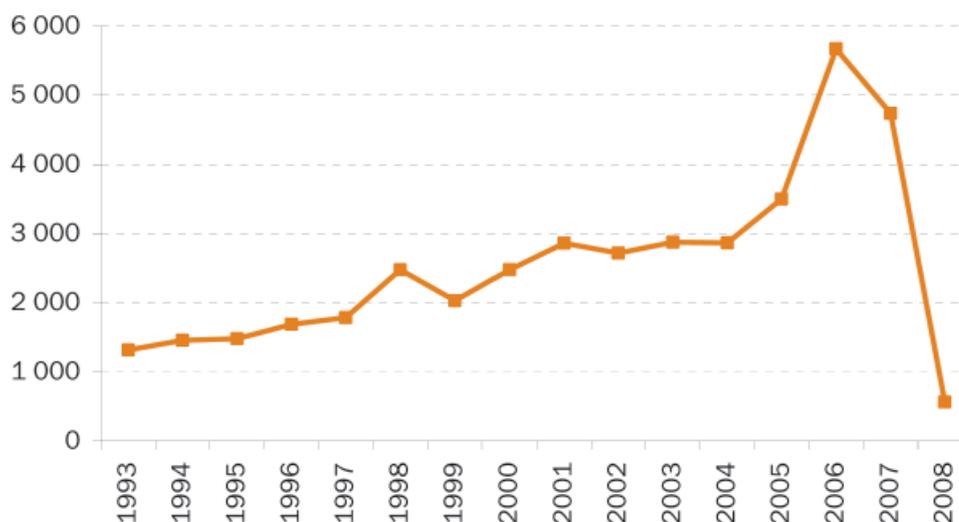
En 2010, le produit de cet impôt devrait enregistrer une hausse de 5,1%, et ce après une baisse de 8% au cours de l'année 2009.

Pour la Chambre des Métiers il semble clair que cette catégorie d'impôt sera influencée par le ralentissement de la création d'emplois et une progression des rémunérations par salarié moins élevée que par le passé, et ce en raison des effets directs et décalés de la crise.

Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)

La crise financière n'est évidemment pas restée sans effet sur les résultats des banques luxembourgeoises. En effet, entre 2007 et 2008 celui-ci tombe de 4.739 à 564 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse de 88%.

Résultat net des banques (en mio d'euros)



Source: CSSF

Le projet de budget prévoit pour 2010 des rentrées fiscales à hauteur de 1,2 milliard d'euros au titre de l'IRC, ce qui représente une baisse de seulement 12,3% par rapport à l'année 2008, marquée par l'imposition des résultats réalisés durant les années fastes.

Or, compte tenu de l'effondrement du résultat net des banques en 2008 et en raison du décalage de l'imposition des bénéficiaires, la Chambre des Métiers craint que la chute des résultats dans le secteur financier ne devrait pleinement sortir ses effets qu'à partir de 2010/2011. D'autres projections que celles retenues par le projet de budget anticipent une baisse de 22,5% en 2010 par rapport à 2008¹. L'écart entre les deux prévisions se chiffre à 100 mio d'euros.

Accises

La crise économique risque également d'avoir des répercussions sur le produit des accises. Une création d'emplois plus faible, et notamment une progression plus lente du nombre de travailleurs frontaliers, une baisse de la fréquentation touristique (loisirs et affaires) et une réduction du trafic de transit, due au recul des échanges commerciaux internationaux, ne manqueront certainement pas d'affecter négativement cette catégorie d'impôt.

Le projet de budget table sur une baisse de 5,1% par rapport à l'année 2008.

De façon générale, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que le Gouvernement issu des élections de juin 2009 entend mettre en œuvre une politique prudente en ce qui concerne la problématique connue sous le terme inapproprié de „Tanktourismus“. Selon elle, un abandon à court ou même à moyen terme de la politique menée en matière d'accises, tel que revendiqué par d'aucuns, conduirait à une baisse importante des recettes fiscales qui, même en l'absence d'une crise économique, impliquerait de graves déséquilibres au niveau des finances publiques. En effet, il est difficile d'entrevoir d'où pourraient provenir des recettes additionnelles capables de compenser ces moins-values de recettes ou dans quelles catégories de dépenses des coupes sombres pourraient être réalisées pour rééquilibrer les finances publiques.

De ce fait, la Chambre des Métiers approuve la politique du Gouvernement d'augmenter progressivement la contribution destinée à pallier les effets du changement climatique, soit le „Kyoto-cent“². Les recettes générées seront affectées au fonds de financement des mécanismes de Kyoto et permettront de financer les mesures mises en œuvre en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre tant au niveau national qu'à l'étranger (mécanismes flexibles), ainsi que les mesures d'adaptation, de même que la participation du Luxembourg à l'architecture financière internationale d'un accord post-Kyoto.

En ce qui concerne lesdites mesures, la Chambre des Métiers est d'avis qu'une plus grande priorité devrait revenir aux mesures nationales, même si à première vue leur coût semble plus élevé que les coûts générés par le recours à d'autres mécanismes. Ainsi, l'assainissement énergétique des bâtiments contribue à améliorer sur le long terme le bilan national des émissions, et au-delà à maintenir voire à créer des emplois dans le secteur de la construction, alors que cette activité se caractérise par sa forte intensité en main-d'œuvre. Il incombe donc d'adopter, quant aux décisions sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de réductions d'émissions, une vue bien plus large que celle des coûts immédiats. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers soutient le concept des prêts bonifiés, ainsi que l'élaboration de plans d'assainissement annuels destinés à assurer la rénovation énergétique des bâtiments publics.

Elle ne peut qu'approuver les efforts du Gouvernement visant à promouvoir la recherche et le développement des technologies „énergie verte“, en vue de développer le Luxembourg en tant que site écotكنولوجique.

TVA

En matière de TVA le projet de budget s'attend en 2010 à des rentrées fiscales qui ne seraient que de 2,3% inférieures à celles de 2008.

¹ Note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macroéconomiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014 annexée à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre

² Programme gouvernemental; page 41

Le groupe d'experts dont la note était annexée à la déclaration gouvernementale table sur des recettes de l'ordre de 1.786,8 mio d'euros, soit quelque 114 mio d'euros de moins que les prévisions du Gouvernement.

Taxe d'abonnement

Le produit de cette taxe est directement corrélé à l'évolution des marchés boursiers, ce qui explique sa forte volatilité.

Taxe d'abonnement sur les titres de société



Source: STATEC

Encore une fois, la Chambre des Métiers constate un important écart entre les prévisions du Gouvernement, qui s'attend à des recettes de 550 mio d'euros en 2010 et le groupe d'experts, dont les projections se situent à 445 mio d'euros. La différence s'établit par conséquent à 105 mio d'euros.

Structure des recettes fiscales

Afin de garder une vue d'ensemble, la Chambre des Métiers a analysé l'évolution des recettes fiscales les plus importantes: la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, la taxe d'abonnement, ainsi que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des entreprises. Celles-ci représentent quelque 95% de l'ensemble des recettes. Les autres catégories d'impôts, qui par conséquent, ne revêtent qu'un rôle marginal ont été reprises sous la rubrique „autres recettes fiscales“.

En 2008, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente avec 30% la part la plus importante des recettes fiscales, suivi par les „taxes du type TVA“ avec 24%. L'impôt sur le revenu des entreprises ne vient qu'en troisième position, devant la catégorie des droits d'accises.

Structure des recettes fiscales 2000-2008

Unité: mio d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taxes du type TVA	1.142	1.238	1.328	1.418	1.626	1.824	1.902	2.040	2.364
Droits d'accise	998	942	1.051	1.110	1.262	1.270	1.301	1.343	1.386
Droits d'enregistrement	208	175	129	123	145	164	209	288	188
Taxe d'abonnement	481	465	382	363	423	533	651	706	551
Impôt s/revenu des pers. phys.	1.573	1.589	1.528	1.690	1.825	2.162	2.546	2.678	3.033
Impôt s/bénéfices des sociétés	1.533	1.651	1.926	1.892	1.571	1.753	1.680	1.977	2.003
Autres recettes fiscales	340	352	395	404	398	447	428	501	498
Recettes fiscales totales	6.275	6.411	6.739	7.000	7.250	8.151	8.716	9.532	10.024
Taxes du type TVA	18%	19%	20%	20%	22%	22%	22%	21%	24%
Droits d'accise	16%	15%	16%	16%	17%	16%	15%	14%	14%
Droits d'enregistrement	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%
Taxe d'abonnement	8%	7%	6%	5%	6%	7%	7%	7%	5%
Impôt s/revenu des pers. phys.	25%	25%	23%	24%	25%	27%	29%	28%	30%
Impôt s/bénéfices des sociétés	24%	26%	29%	27%	22%	22%	19%	21%	20%
Autres recettes fiscales	5%	5%	6%	6%	5%	5%	5%	5%	5%
Recettes fiscales totales	100%								

A travers le temps, des mutations peuvent être observées en ce qui concerne la structure de ces recettes. Ainsi, le poids des „taxes du type TVA“ s'accroît de 6 points de pourcentage sur la période de référence pour passer de 18% à 24%, une évolution qui devrait être imputable entre autres à l'essor du commerce électronique. La part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques affiche également une tendance haussière, mais elle est cependant marquée par des retours en arrière, principalement dus aux différentes mesures d'allègements fiscaux. Celle de l'impôt sur le revenu des entreprises se distingue par une volatilité élevée, sa part variant entre 19% et 29%. Cette évolution s'explique par l'influence des aléas conjoncturels (notamment l'éclatement de la bulle Internet), ainsi que des mesures fiscales prises par les gouvernements successifs pour maintenir l'attractivité du site d'implantation luxembourgeois.

Les droits d'accises augmentent en chiffres absolus sur l'ensemble de la période sous revue, à l'exception de l'année 2001. Sa progression s'explique avant tout par la montée en puissance du phénomène qualifié de „Tanktourismus“. La diminution de leur part dans les recettes fiscales totales est due au fait que d'autres catégories d'impôts affichent une hausse encore plus dynamique.

La part de la taxe d'abonnement est relativement volatile, alors qu'elle subit directement l'évolution des marchés boursiers.

1.3.2. Evolution des dépenses

Au niveau de l'administration centrale les dépenses progressent de 5,9% en 2010, après avoir augmenté de 9,2% en 2009. Au vu de cette hausse, et compte tenu de la baisse des recettes budgétaires, il est clair que les finances publiques évoluent sur une trajectoire qui n'est pas soutenable à moyen terme.

Si une partie de cette progression des dépenses est sans doute imputable à l'application des mesures du plan de relance, destinées à stimuler l'activité des entreprises et à maintenir le pouvoir d'achat des ménages, une large part de l'augmentation des dépenses n'est pas attribuable aux effets de la crise.

Une analyse plus détaillée des dépenses du budget de l'Etat, compris dans l'optique nationale, est révélatrice à cet égard. Etant donné que les données de l'année 2009 qui se basent sur le budget voté de la même année peuvent difficilement servir de référence, alors qu'elles sont susceptibles d'avoir été „perturbées“ par les effets de la crise, la Chambre des Métiers a choisi l'année 2008 comme référence.

Dépenses courantes

Unité: mio d'euros

	2008	2009	2010	var. 2008/10
Dépenses non ventilées	41	44	42	3%
Salaires et charges sociales	1.534	1.667	1.887	23%
Achat de biens non durables et de services	351	372	389	11%
Rép. et entretien d'ouvrages de génie civil n'augm. pas la valeur	20	22	22	8%
Intérêts de la dette publique	29	39	129	345%
Intérêts imputés en débit	1	1	0	-49%
Location de terres et paiem. courants pour l'utilisation d'actifs incorp.	8	9	9	26%
Subventions d'exploitation	299	309	351	17%
Transferts de revenus autres que des subv. d'exploit. aux entrep.	183	190	208	13%
Transferts de revenus aux administrations privées	248	297	322	30%
Transferts de revenus aux ménages	300	294	315	5%
Transferts de revenus à l'étranger	128	145	148	15%
Impôts indirects et prélèvements	0	0	0	0%
Impôts directs non ventilés	1	1	1	19%
Transferts de revenus à l'administration centrale	296	292	348	18%
Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.173	3.261	3.328	5%
Transfert de revenus aux administrations publiques locales	133	139	125	-6%
Transferts de revenus à l'enseignement privé	58	63	68	18%
Dotations de fonds de réserve	1.308	1.184	1.158	-11%
Total	8.112	8.327	8.851	9%

Il ressort du tableau reprenant les dépenses courantes que les „transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale“ constituent la catégorie de dépenses de loin la plus importante, le montant de celle-ci étant évalué à 3,3 milliards d'euros en 2010. Elle représente quelque 38% de l'ensemble des dépenses courantes et même 43% lorsqu'on fait abstraction des dotations aux fonds de réserve. Entre 2008 et 2010, cette catégorie de dépenses augmentera de 5%.

Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

	2008	2009	2010
	<i>En mio d'euros</i>		
Section 07.2 – Etablissements pénitentiaires	-	0	0
Section 09.3 – Caisse de prévoyance	38	43	44
Section 12.0 – Congé pour raisons familiales	4	4	5
Section 12.4 – Fonds national de solidarité	76	75	73
Section 12.5 – Caisse nationale des prestations familiales	1.065	1.030	1.093
Section 14.0 – Ministère de la santé	0	0	0
Section 17.5 – Assurance maladie – maternité – dépendance ...	884	951	946
Section 18.0 – Assurance pension contributive	1.090	1.139	1.149
Section 18.1 – Assurance accidents	7	7	7
Section 18.2 – Dommages de guerre corporels	0	0	0
Section 19.1 – Mesures éco. et sociales (agriculture)	9	10	10
Total des transferts à la sécurité sociale	3.173	3.261	3.328

	2008	2009	2010
	<i>En %</i>		
Section 07.2 – Etablissements pénitentiaires	0%	0%	0%
Section 09.3 – Caisse de prévoyance	1%	1%	1%
Section 12.0 – Congé pour raisons familiales	0%	0%	0%
Section 12.4 – Fonds national de solidarité	2%	2%	2%
Section 12.5 – Caisse nationale des prestations familiales	34%	32%	33%
Section 14.0 – Ministère de la santé	0%	0%	0%
Section 17.5 – Assurance maladie – maternité – dépendance ...	28%	29%	28%
Section 18.0 – Assurance pension contributive	34%	35%	35%
Section 18.1 – Assurance accidents	0%	0%	0%
Section 18.2 – Dommages de guerre corporels	0%	0%	0%
Section 19.1 – Mesures éco. et sociales (agriculture)	0%	0%	0%
Total des transferts à la sécurité sociale	100%	100%	100%

Trois rubriques représentent presque l'ensemble des transferts en question: le régime de pension contributif, la Caisse nationale des prestations familiales (CNPf) et l'assurance maladie – maternité – dépendance. Une analyse sur le moyen terme révèle que ces catégories de dépenses connaissent une hausse très dynamique entre 2005 et 2010. Or, ce sont avant tout les prestations de la CNPF qui augmentent de manière beaucoup plus rapide que les dépenses courantes de l'Etat en général. Pour la Chambre des Métiers, il semble clair, qu'au vu des montants en jeu, une telle évolution n'est pas soutenable à plus long terme, a fortiori sur la toile de fond d'une dégradation notable des finances publiques.

Principaux transferts sociaux (en millions d'euros)

Unité: mio d'euros

							<i>variation</i>
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	<i>2005/10</i>
Caisse nationale des prestations familiales	730	774	798	1.076	1.041	1.106	52%
Assurance maladie – maternité – dépendance	745	798	830	884	952	946	27%
Assurance pension contributive	892	958	1.010	1.090	1.139	1.149	29%
Total des principaux transferts sociaux	2.366	2.530	2.637	3.050	3.132	3.201	35%
Dépenses courantes du budget de l'Etat	6.431	7.092	7.290	8.112	8.327	8.851	38%

L'importance des transferts est par ailleurs due à la large fiscalisation de la sécurité sociale (maladie et pension) qui procure au Luxembourg un avantage compétitif en termes de coûts non salariaux. Or, compte tenu de finances publiques déficitaires et du vieillissement de la population à plus long terme, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudra au plus vite, de préférence à partir de l'année 2010, préparer et engager des réformes structurelles au niveau du régime de pension et de l'assurance maladie de sorte à garantir leur pérennité.

Le deuxième poste le plus important en termes de dépenses est celui des „salaires et charges sociales“ des agents publics. Or, celui-ci illustre à merveille la dérive des dépenses sans lien aucun avec les effets de la crise. Entre 2008 et 2010, cette catégorie de dépenses augmentera de 23%, alors que l'ensemble des dépenses courantes progresse de 9%; même s'il faut concéder que la hausse est également imputable à la révision des salaires des enseignants de l'école fondamentale.

Un assainissement des finances publiques devra par conséquent inclure des mesures visant une meilleure maîtrise de ces dépenses de fonctionnement. De même la compression des „achat de biens non durables et de services“, un poste qui affiche des dépenses de quelque 389 millions d'euros, semble être de rigueur. Vu que cette rubrique regroupe des dépenses très hétérogènes, plusieurs pistes sont envisageables pour atteindre leur consolidation. Ainsi, une meilleure isolation thermique des bâtiments

publics contribuerait à réduire la facture énergétique, de même que des campagnes de sensibilisation à l'attention du personnel sur les gestes permettant d'éviter des gaspillages d'énergie.

La Chambre des Métiers ne manquera pas de présenter dans la suite du présent avis des pistes de réflexion qui permettront un endiguement des dépenses de fonctionnement à l'avenir.

Elle note par ailleurs que les „transferts de revenus aux administrations privées“ sont principalement opérés par le Ministère de la famille et de l'intégration auquel incombent 62% de cette catégorie de dépenses. Or, d'après la Chambre des Métiers une majeure partie de ces dépenses devraient couvrir les salaires des personnes actives dans le domaine socio-éducatif. En effet, les articles budgétaires y afférents renseignent souvent une participation de l'Etat aux frais de fonctionnement d'un ensemble très disparate d'infrastructures et services, communément appelé le secteur conventionné. Si la Chambre des Métiers ne met nullement en cause l'utilité de maisons-relais, de crèches et de garderies etc., elle est cependant d'avis que, sur la toile de fond d'un développement continu de ces services, un freinage des dépenses, en l'occurrence des frais de personnel, s'impose pour éviter une évolution excessive des coûts.

La rubrique „Subventions d'exploitation“ induit aisément en erreur, en ce que le lecteur non averti est tenté d'assimiler ces dépenses à des subventions destinées aux entreprises privées en général. Une analyse plus détaillée révèle cependant qu'en 2010 51% sont alloués à la seule CFL à titre de financement des services publics d'autobus et ferroviaires. 31% sont perçus par des entreprises privées assurant des services publics d'autobus. Par conséquent, la majorité des dépenses prévues par cette catégorie sont imputables aux transports en commun. La Chambre des Métiers est d'avis que si ce mode de transport est appelé à être développé davantage dans les années à venir, il y aurait lieu de comprimer les coûts. Cet objectif pourrait être atteint à travers un recours plus prononcé aux services des entreprises privées et, pour les entités publiques, le freinage des frais de personnel et un choix plus judicieux lors de l'acquisition de matériel en accordant une priorité aux critères de la consommation d'énergie et aux frais d'entretien probables y liés.

La même remarque que celle qui précède peut être formulée pour la rubrique „Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises“. Si ce libellé semble suggérer que cette catégorie de dépenses comprend essentiellement des transferts de revenus aux entreprises du secteur privé, le contraire est le cas. Une analyse détaillée révèle que sur un montant de dépenses global de 208 millions d'euros, 152 millions, soit 73%, reviennent aux CFL sous l'article budgétaire „Compensation des charges de la S.N. des C.F.L. résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel“.

Sous le libellé „Transferts de revenus à l'administration centrale“, doté de 348 millions d'euros, on retrouve un ensemble de dépenses très hétérogènes que la Chambre des Métiers se permet de classer en 3 catégories:

- enseignement supérieur et recherche: 202 millions d'euros (58%) pour le financement de l'Université du Luxembourg et des instituts de recherche;
- culture: 52 millions d'euros (15%) pour le financement de musées et des établissements publics culturels;
- éducation et formation professionnelle: 45 millions d'euros (13%) pour le fonctionnement des établissements de l'enseignement secondaire et secondaire technique et le financement du service des restaurants scolaires.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les moyens financiers alloués à l'Université du Luxembourg, de même que ceux dédiés à la recherche et à l'innovation. Les résultats y découlant devraient contribuer à diversifier l'économie nationale en créant et en développant des centres de compétences. Or, eu égard aux ressources croissantes canalisées au profit de la R&D, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut perfectionner la gouvernance du système afin d'éviter dans la mesure du possible des gaspillages et des doubles emplois. Dans ce même contexte, elle salue expressément la signature de contrats de performance. Par ailleurs, elle est d'avis qu'il y aurait lieu d'accorder une priorité aux projets susceptibles d'avoir des retombées directes sur l'économie.

Les volets de la culture et de l'éducation couvrant essentiellement des frais de fonctionnement, la Chambre des Métiers estime que des efforts accrus pourraient être dédiés à la compression de ces dépenses, sans pour autant mettre en péril la qualité des prestations des établissements en cause.

Les „transferts de revenus aux ménages“ comprennent des dépenses de l'ordre de 315 millions d'euros. Or, le seul Fonds national de la solidarité absorbe 157,5 millions d'euros, soit 50% de ces moyens. Les aides au logement interviennent pour un montant de 50 millions d'euros (16%).

1.3.3. Evolution des fonds spéciaux

En 2009, les dépenses des fonds spéciaux se situent d'après le budget voté à 3,2 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de quelque 20%. Pour l'exercice 2010 elles devraient avoisiner 3,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 7%.

Dépenses des fonds spéciaux

Unité: million d'euros

	2008	2009	2010
1 coopération au développement	163	164	164
2 équipement militaire	35	60	101
3 monuments historiques	9	23	26
4 crise	0	0	0
5 dette publique	37	142	144
6 pensions	456	483	512
7 fonds de la réforme communale (péréquation)	2	2	2
8 fonds communal de dotation fin.	691	658	576
9 pêche	0	0	0
10 cynégétique	0	0	0
11 gestion de l'eau	65	70	75
12 eaux frontalières	0	0	0
13 équipement sportif national	15	41	34
14 investissements sociofamiliaux	73	80	85
16 invest. publics sanitaires et sociaux	14	15	17
17 investissements hospitaliers	41	74	68
18 chasse	0	0	0
19 protection de l'environnement	13	26	27
20 financement des mécanismes de Kyoto	6	55	125
21 emploi	385	507	586
22 orientation éco. et sociale pour l'agriculture	58	95	82
23 investissements publics administratifs	75	79	134
24 investissements publics scolaires	112	82	77
25 fonds des routes	83	109	141
26 rail	275	324	327
27 raccordements ferroviaires internationaux	1	19	11
28 loi de garantie	55	71	81
29 promotion touristique	3	7	8
30 entretien et rénovation	51	66	70
31 innovation			29
total général	2.716,8	3.252,1	3.471,4
variation en %		19,7%	6,7%

L'évolution des fonds spéciaux traduit en gros les priorités politiques du Gouvernement.

Même si les dépenses réelles peuvent largement diverger des dépenses budgétisées, il ressort du tableau ci-dessus que les principaux postes concernent la lutte contre le chômage, une évolution découlant entre autres de l'ampleur de la crise économique, et les investissements dans les infrastructures ferroviaires et routières. En effet, le fonds pour l'emploi représente 17% des dépenses totales à engager par les fonds, alors que la part des fonds des routes et du rail se situe globalement à 13%.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers constate que les dépenses du fonds pour l'emploi dépassent largement celles du fonds du rail et du fonds des routes prises ensemble. De ce fait, elle est d'avis qu'un suivi très strict et une analyse d'efficacité de ces dépenses s'imposent, a fortiori à l'encontre des mesures pour l'emploi.

Une autre évolution susceptible de soulever des problèmes de financement à plus ou moins brève échéance, et bien que très rarement thématifiée au niveau politique, est celle des dépenses du régime de pensions de la fonction publique, soit un poste qui représente en 2010 15% des dépenses globales des fonds. D'après les informations de la Chambre des Métiers, il n'existe à présent pas d'étude actuarielle évaluant la dette cachée en termes de futurs droits aux prestations de pension. Si tel était le cas, il faudrait au plus vite pallier à cette carence et prendre le cas échéant les mesures correctrices qui s'imposent pour éviter que le système n'impose au budget de l'Etat des charges financières jugées excessives.

L'augmentation des dépenses au titre du fonds de la dette est la résultante d'une hausse substantielle de la dette publique. D'après la Chambre des Métiers cette évolution démontre le danger d'une politique qui consisterait à accumuler dans les années à venir des dettes pour éviter de devoir mettre en œuvre des mesures de consolidation budgétaires impopulaires.

Structure des dépenses

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Unité: mio d'euros</i>									
Consommation interméd.	715	733	810	877	933	1.045	1.034	1.112	1.256
Formation de capital	847	974	1.186	1.183	1.170	1.353	1.221	1.227	1.450
Rémunération des salariés	1.661	1.785	1.939	2.075	2.224	2.379	2.509	2.654	2.891
Subventions	338	347	371	397	446	499	524	548	590
Prestations sociales	3.775	4.188	4.623	5.122	5.475	5.897	6.195	6.490	7.117
Autres transferts courants	639	616	673	738	945	895	950	953	1.046
Transferts en capital à payer	238	301	293	341	453	478	458	501	513
Autres dépenses	56	-338	68	62	38	25	192	65	58
Dépenses totales	8.270	8.607	9.964	10.794	11.684	12.570	13.083	13.550	14.920
<i>Unité: %</i>									
Consommation interméd.	9%	9%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Formation de capital	10%	11%	12%	11%	10%	11%	9%	9%	10%
Rémunération des salariés	20%	21%	19%	19%	19%	19%	19%	20%	19%
Subventions	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Prestations sociales	46%	49%	46%	47%	47%	47%	47%	48%	48%
Autres transferts courants	8%	7%	7%	7%	8%	7%	7%	7%	7%
Transferts en capital à payer	3%	4%	3%	3%	4%	4%	3%	4%	3%
Autres dépenses	1%	-4%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Dépenses totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

L'analyse montre que les prestations sociales constituent avec une part de 48% en 2008 de loin le poste de dépenses publiques le plus important. Il suit la rémunération des salariés dont la part se situe à 19% et la formation de capital (10%). Le poste „consommation intermédiaire“ représente 8% de l'ensemble des dépenses.

En ce qui concerne l'évolution des différentes catégories de dépenses sur la période de référence, il est à noter que la plupart de celles-ci sont relativement stables. La part des prestations sociales affiche une tendance à la hausse en passant de 46% à 48%. Celle de la „rémunération des salariés“ varie entre 19% et 21%. L'importance relative de la catégorie „consommation intermédiaire“ a légèrement diminué.

La stabilité des postes de dépenses mentionnées ci-avant réside certainement dans la rigidité (à la baisse) de ces dépenses, alors que la plupart sont ancrés dans des textes légaux et réglementaires.

Par contre, la formation de capital est quelque peu plus volatile, sa part fluctuant entre 9% et 12%. Ceci ne surprend guère: comparée à la rigidité des dépenses dont question ci-dessus, la marge de manœuvre des responsables politiques est autrement plus importante dans la décision de mettre en œuvre ou non, ou de reporter des projets d'investissements publics. Ceux-ci constituent en quelque sorte la manne de sécurité des finances publiques.

1.4. La politique du statu quo mènera dans l'impasse budgétaire: les déficits publics se maintiendront même en cas de reprise

S'il semble exister un consensus national selon lequel l'apparition de déficits budgétaires est tolérable en période de crise, afin de stabiliser l'activité économique, d'aucuns seraient amenés à croire que les finances publiques se redresseraient de manière „automatique“ après la fin de la récession. Ainsi, les recettes budgétaires augmenteraient-elles à nouveau à travers la hausse des bénéfices des entreprises, la progression de l'emploi et celle des rémunérations. Les dépenses publiques quant à elles se réduiraient du fait que l'embellie conjoncturelle rendrait superflue la continuation des mesures du paquet conjoncturel et que le nombre de chômeurs diminuerait, avec dans son sillage les coûts y relatifs.

La Chambre des Métiers n'adhère pas à cette vue des choses.

Ainsi, elle est convaincue qu'à politique inchangée, le déficit public se maintiendra, même en cas de reprise. Plusieurs facteurs pourraient agir en cette direction:

1.4.1. Baisse continue des réserves des fonds spéciaux

Les réserves des fonds spéciaux s'épuisent graduellement à partir de 2010, alors que la situation économique, et par ricochet celle des finances publiques, ne permettra vraisemblablement plus au cours des prochaines années le dégagement de surplus de recettes appropriées pour couvrir les dépenses de ces fonds. Le processus de dégradation de la position financière des fonds a cependant été entamé auparavant, comme le démontre le recours systématique à l'emprunt pour le financement des projets d'infrastructures prévus par le fonds des routes et le fonds du rail.

Le tableau ci-dessous montre que les avoirs des fonds de la gestion de l'eau, des fonds d'investissements publics administratifs et scolaires, ainsi que ceux du fonds de la loi de garantie n'arriveront plus à couvrir les dépenses à partir de 2011.

Fonds d'investissement: avoirs selon le programme pluriannuel

Unité: mio d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
équipement militaire	139	115	52	36	2	-31
monuments historiques	28	25	10	10	13	18
gestion de l'eau	122	70	21	-41	-105	-103
investissements sociofamiliaux	162	149	124	104	84	54
invest. publics sanitaires et sociaux	45	37	28	10	-4	7
investissements hospitaliers	140	100	67	35	9	-27
protection de l'environnement	83	65	47	30	14	64
financement des mécanismes de Kyoto	199	241	213	170	125	180
orientation éco. et sociale pour l'agriculture	54	25	10	10	23	36
investissements publics administratifs	138	110	29	-54	-96	-107
investissements publics scolaires	112	76	47	-19	-107	-167
fonds des routes	153	155	125	121	108	114
rail	294	276	266	285	268	176
raccordements ferroviaires internationaux	41	26	20	11	2	-7

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
loi de garantie	57	43	3	-62	-147	-230
promotion touristique	6	6	6	5	0	0
entretien et rénovation	31	30	15	11	7	4
total	1.804	1.550	1.081	661	195	-19

Les fonds spéciaux, plutôt que de constituer une réserve, nécessiteront dans les années à venir des moyens budgétaires conséquents. A défaut d'alimenter les fonds avec les ressources appropriées, il faudrait revoir vers la baisse les dépenses en cause. Or, un report ou l'annulation de projets d'investissements aurait des conséquences préjudiciables à d'autres niveaux.

1.4.2. La croissance après la crise sera-t-elle inférieure à celle d'avant la crise?

La crise économique a dévoilé un certain nombre de faiblesses de l'économie luxembourgeoise qui menacent le retour à une situation semblable à celle ayant prévalu avant la survenance de la récession. Pour bien situer la situation de départ, il semble utile de rappeler que sur la période 1985-2008 la croissance moyenne annuelle du PIB se situait à 5,2%. A titre d'exemple, la Chambre des Métiers se borne à présenter deux sources de risques qu'elle a identifiées:

Des changements structurels sur la place financière

S'il ne fait pas de doute que les cours boursiers augmenteront de nouveau avec les anticipations concernant une reprise de l'économie mondiale, la crise financière aura provoqué des changements structurels dont la portée est, à l'heure actuelle, difficile à cerner. Ainsi, à l'issue des discussions menées au sein du G-20 à Londres en date des 1er et 2e avril 2009, le Luxembourg a été contraint, afin d'éviter le stigmate d'un „paradis fiscal“, d'adhérer à la convention-modèle de l'OCDE en matière de coopération fiscale internationale qui prévoit notamment l'échange d'informations sur demande et dans des cas individuels entre les administrations fiscales de deux pays.

Plusieurs questions se posent à cet égard:

Quel sera l'impact sur la place financière des modifications au niveau du secret bancaire, telles qu'elles se reflètent dans les conventions visant à éviter les doubles impositions?

Les récentes propositions de la Commission européenne en matière de fiscalité qui ont isolé le Luxembourg et l'Autriche ne signifient-elles pas à terme la fin du secret bancaire?

Quelle sera l'architecture de la nouvelle surveillance financière internationale et quel sera son impact sur la marge de manœuvre du secteur financier luxembourgeois? Ce dernier pourra-t-il continuer à pratiquer une politique de niche semblable à celle menée par le passé?

Eu égard à ces réflexions, la Chambre des Métiers se demande si les prévisions du STATEC qui estime que l'activité du secteur financier augmenterait de nouveau de l'ordre de 5 à 6% l'an en volume sur la fin de période 2009-2014³, ne sont pas trop optimistes.

Ces craintes sont par ailleurs corroborées par les déclarations des représentants de la place financière:

„... la place financière ne va plus générer à l'avenir les chiffres de croissance des dernières quinze années; (...) l'économie luxembourgeoise en général, ses budgets et les possibilités de l'Etat luxembourgeois devront s'adapter à cette donne; (...) la crise n'est pas terminée et (...) des impacts certains sur l'économie luxembourgeoise ne sont même pas encore ressentis.

„(...) Il y a aussi le fait que tout le monde en appelle désormais à une finance sage, assainie presque ennuyeuse. Il faut savoir que si l'on veut cette finance-là, la croissance sera réduite au niveau international et donc aussi au Luxembourg.“⁴

³ Note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macroéconomiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014 annexée à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre; p. 2

⁴ D'Lëtzebuerger Land; „Profil bas“; Edition du 18 septembre 2009

L'évolution du secteur automobile, un feu de paille?

L'industrie automobile mondiale subit de plein fouet les effets de la dégradation économique. La voiture étant un bien à prix élevé, souvent financé à crédit, la demande s'est effondrée avec le déclenchement de la crise financière, incitant les consommateurs à reporter leurs achats.

Or, les experts s'accordent à dire qu'avant même que l'économie mondiale ne s'enfonce dans une grave récession, les constructeurs affrontaient déjà de sérieuses difficultés. L'industrie était en effet affectée par des surcapacités à l'échelle mondiale.

En raison des problèmes tant conjoncturels que structurels auxquels est confronté le secteur, la crise devrait accélérer le processus de concentration de celui-ci.

En réaction à la crise économique, beaucoup de pays industrialisés ont introduit une prime à la casse pour compenser, du moins partiellement, la baisse significative de la demande. Si cet instrument s'est avéré efficace à court terme, il est à craindre que l'arrivée à terme de ces programmes de subventions mène à une nouvelle chute de la demande. Un tel scénario aurait évidemment des conséquences défavorables pour les équipementiers automobiles luxembourgeois.

1.4.3. La dynamique haussière des dépenses publiques

Selon la Chambre des Métiers, il serait erroné de penser que la hausse impressionnante des dépenses publiques soit presque exclusivement due aux effets de la crise économique.

Hausse des dépenses dues à la crise par rapport à la hausse des dépenses en général

	2008	2009	variation
Dépenses de l'administration centrale	10.634	11.612	978
Principales dépenses dues aux effets de la crise			
Fonds pour l'emploi (1)	385	507	122
Plan de conjoncture (volet dépenses)			
– sans prise en compte des crédits d'impôts (2.1.)		303	303
– prise en compte des crédits d'impôts (2.2.)		401	401
Total sans prise en cpte des crédits d'impôts (1. + 2.1.)			425
Total avec prise en cpte des crédits d'impôts (1. + 2.2.)			523
Hausse des dépenses dues à crise p. r. à hausse des dépenses en général			
– Sans prise en compte des crédits d'impôts			43%
– Prise en compte des crédits d'impôts			53%

Pour évaluer les dépenses dues à la crise, la Chambre des Métiers a calculé le différentiel de dépenses du Fonds pour l'emploi entre l'année 2008, peu impactée par la crise, et 2009, ainsi que la somme des dépenses prévues par le plan de conjoncture du Gouvernement. De ce train de mesures ont été éliminées celles qui génèrent des moins-values de recettes, donc les allègements fiscaux, ainsi que les mesures concernant le chômage partiel, alors que leur incidence financière se reflète dans les dépenses du Fonds pour l'emploi. Pour l'introduction des crédits d'impôts prévus par le plan de conjoncture, le traitement est moins évident, du fait qu'il s'agit d'une mesure combinée: d'une part un abattement fiscal est aboli, ce qui implique une plus-value de recette, et, d'autre part un crédit d'impôt est introduit, ce qui mène à une augmentation des dépenses. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers a opté pour la solution de deux scénarii, selon qu'on prend en compte ou non les crédits d'impôts.

Bien que d'un caractère rudimentaire, l'analyse montre cependant que les dépenses directement liées à la crise n'expliquent que respectivement 43% ou 53% de la hausse des dépenses.

Il est un fait qu'une majorité de dépenses publiques connaissent une dynamique à la hausse intrinsèque. Une grande partie de celles-ci est par exemple liée à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

A cet égard, les déclarations des auteurs du projet de budget sont éloquentes:

„... il convient notamment de relever qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors également à une réduction des marges de manoeuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles.“⁵

La Chambre des Métiers est convaincue que pour assainir durablement les finances publiques, il faudra vaincre cette rigidité.

1.4.4. Les effets décalés de la crise: hausse du chômage

Même dans le cas de figure d'une reprise économique, le chômage continuera à croître. Ainsi, la croissance relativement modérée de l'activité à partir de 2010, à côté du recul impressionnant de 2009, entraînera le chômage dans une spirale haussière. Le rythme haussier devrait se tasser mais la montée du chômage devrait se poursuivre jusqu'en 2013 au moins. Cette évolution s'explique également par le fait qu'il faut une croissance de l'emploi intérieur⁶ de 3,5 à 4% pour diminuer le chômage national. Par conséquent, et même si les coûts liés au chômage partiel devraient logiquement se réduire avec la reprise économique, les dépenses ayant trait au chômage complet continueront à augmenter. Il faut se rendre à l'esprit que chaque chômeur supplémentaire implique des coûts additionnels (indemnités de chômage, frais découlant des mesures d'encadrement et de formation) et une moins-value de recettes publiques (impôts sur les salaires et traitements, cotisations sociales).

Tous les facteurs mentionnés ci-avant sont donc susceptibles d'entraver le rééquilibrage des finances publiques.

A politique inchangée, et en admettant les hypothèses d'un groupe d'experts quant à l'évolution économique sur la période 2009-2014, la dette pourrait monter jusqu'à 39% du PIB en 2014. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut, dès à présent, éviter la matérialisation de ce scénario, et plus particulièrement le „piège de la dette“.

*Evolution de la dette brute de l'administration publique
et de l'administration centrale*

<i>En % du PIB</i>	<i>Administration</i>	
	<i>Publique</i>	<i>Centrale</i>
2009	18,1%	15,8%
2010	22,4%	20,1%
2011	26,3%	24,1%
2012	31,6%	29,5%
2013	36,3%	34,3%
2014	39,4%	37,6%

Elle ne peut que mettre en garde contre une progression trop importante de la dette publique, en ce sens que le service de la dette, qui comprend le paiement des intérêts et le remboursement du principal, requerra des moyens budgétaires croissants, ce qui limitera d'autant la marge financière du Gouvernement pour réaliser les priorités politiques.

A cet égard, la politique budgétaire menée par la Belgique lors des années 70 devrait constituer un exemple dissuasif. Ainsi, ce pays ressent jusqu'à aujourd'hui les effets d'une dette publique excessive contractée à l'époque.

⁵ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010; p. 27

⁶ Le concept d'emploi intérieur inclut les travailleurs frontaliers.

Selon la Chambre des Métiers, il s'agit d'éviter par tous les moyens, dans le but de ne pas compromettre le niveau de vie des générations futures, une hausse excessive de la dette.

1.5. 2010 et au-delà: il faudra rapidement sortir de l'impasse afin de ne pas pénaliser les générations futures

Compte tenu de la situation économique actuelle et des prévisions d'une reprise très timide en 2010, perspectives qui pour le surplus comportent beaucoup de risques et incertitudes, la Chambre des Métiers estime prudente l'approche du Gouvernement à continuer la politique anticyclique engagée de facto à la fin de l'année 2008 et renforcée en 2009 par la définition de nouvelles mesures contenues dans le plan de relance.

Or, il convient de développer dès aujourd'hui une stratégie visant à consolider les finances publiques et d'entamer dès l'année 2010 une politique claire et ciblée de réduction des déficits publics.

1.5.1. La „stratégie de sortie“: sur quels leviers faut-il agir? Recettes ou dépenses?

D'après la Chambre des Métiers, il faut préparer au plus vite la „stratégie de sortie“. Cette dernière consiste à prendre des mesures budgétaires qui permettent le passage d'une politique anticrise vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire. En d'autres termes, l'objectif est de passer d'une politique acceptant les déficits budgétaires vers une politique générant des excédents budgétaires et réduisant la dette publique. Conformément à la philosophie du pacte de stabilité et de croissance, il faut, en période de croissance économique, constituer des réserves pour disposer d'une marge de manœuvre suffisante lors d'autres passages à vide.

Selon la Chambre des Métiers, le Gouvernement devrait dès à présent préparer, à l'instar des entreprises privées, un plan de redressement des finances publiques. A travers celui-ci, il devrait se fixer des objectifs quantifiés en termes de résorption de déficits et d'excédents budgétaires à atteindre pour rééquilibrer les finances publiques.

Comme il a été précisé ci-avant, à politique inchangée, les déficits se maintiendront, même en cas de reprise économique, d'autant plus que le Gouvernement se trouve confronté à des demandes de dépenses nouvelles, de plus en plus pressantes.

La question qui se pose dès lors est sur quels leviers il faut agir pour assainir les finances publiques.

Une option possible consisterait à augmenter certaines catégories d'impôts pour relever le niveau des recettes fiscales.

La Chambre des Métiers s'oppose à cette solution, alors qu'il ressort clairement des données budgétaires que l'explosion des dépenses constitue le principal facteur explicatif du déficit public, avant la baisse des recettes.

C'est ainsi qu'elle se prononce contre une hausse de la charge fiscale à supporter par les entreprises, qui détériorerait davantage la compétitivité de l'économie, de sorte qu'à terme cette stratégie pourrait même induire les effets contraires de ceux qui étaient initialement escomptés. Le Luxembourg en tant qu'économie largement ouverte sur l'extérieur ne pourra pas se permettre de rendre l'économie non attractive du point de vue fiscal.

Une augmentation de la charge fiscale des ménages réduirait, toutes autres choses restant égales par ailleurs, leur pouvoir d'achat et risquerait de pénaliser les secteurs économiques fortement dépendant de la demande intérieure, c'est-à-dire l'artisanat et le commerce.

De ce qui précède il découle qu'une „stratégie de sortie“ pour le Luxembourg devra avant tout se fonder sur une maîtrise renforcée et efficace des dépenses publiques.

1.5.2. La „stratégie de sortie“: les propositions de la Chambre des Métiers

Si la consolidation des finances publiques devra passer par des mesures correctrices du côté des dépenses, la Chambre des Métiers est d'avis que cette politique devrait suivre trois principes. Premièrement, les mesures d'assainissement doivent viser le plus grand nombre de catégories budgétaires, elles ne pourront pas se focaliser sur un seul type de dépenses. Deuxièmement, elles devront

s'attaquer aux catégories de dépenses qui ont un large impact budgétaire. Le passage en revue de rubriques à faible enveloppe financière nécessitera des moyens disproportionnés par rapport au potentiel d'économies qu'elles renferment. Troisièmement, les mesures correctrices doivent, pour autant que possible, prendre en compte le volet social, en ce sens que les transferts aux personnes les plus démunies ne devront pas être réduits voire supprimés.

En considération de ces remarques, la Chambre des Métiers est convaincue que les responsables politiques devraient au plus vite entamer l'élaboration du plan de redressement dont question ci-avant. Parmi les mesures à envisager dans le but d'un rééquilibrage des finances publiques, elle propose les pistes suivantes:

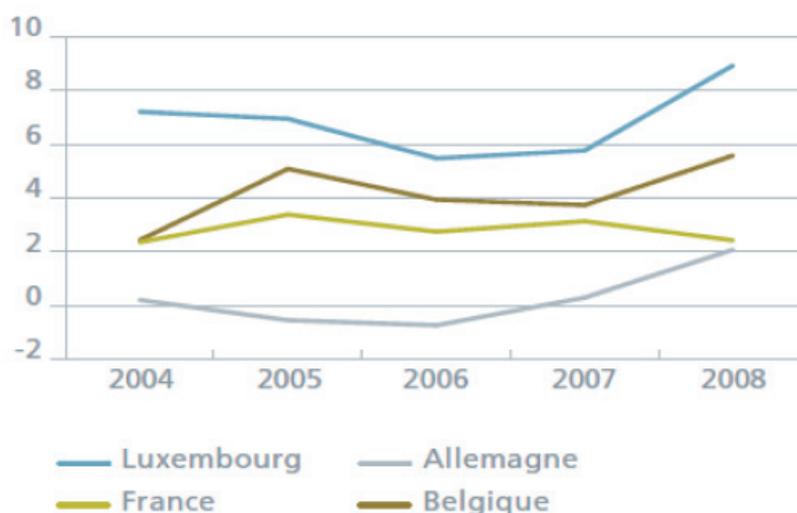
1.5.2.1. Mesures immédiates de réduction des dépenses

Dépenses de fonctionnement

Selon le programme gouvernemental, „le Gouvernement veillera également à contenir la croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat, tout en assurant le bon fonctionnement des services publics“.

La dérive des coûts salariaux devient flagrante en analysant le graphique suivant, émanant de la BCL. Ainsi, les salaires des agents publics ont-ils connu une progression très importante en 2008, alors que sur l'ensemble de la période 2003-2008, les hausses se situaient au-dessus de celles des pays voisins.

Progression annuelle de la rémunération des agents publics en termes nominaux sur la période 2003-2008 (en %)⁷



Sources: STATEC, calculs BCL.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que pour rétablir les équilibres budgétaires, on ne peut recourir à une mesure unique, mais qu'au contraire la politique de consolidation financière doit se baser sur tout un train de mesures. Une piste à suivre dans ce contexte réside certainement dans une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Ainsi, les mesures d'assainissement devraient-elles également viser les dépenses de train de vie de l'Etat, en ce qu'elles représentent 26% des dépenses courantes.

⁷ Rapport annuel 2008; BCL; p. 105

Si le nouveau Gouvernement déclare vouloir pratiquer à l'égard des agents publics une politique salariale qui tiendra compte de la situation économique du pays et de la situation financière de l'Etat, ceci devrait signifier que, du moins au cours des années marquées par les effets de la crise économique, il ne pourra y avoir d'augmentation du point indiciaire. Ainsi, il faut rappeler que, même en l'absence d'une telle hausse, les dépenses publiques de salaires progressent automatiquement par des effets structurels. En effet, les salaires seront adaptés par des avancements dans la carrière liés à l'ancienneté („avancement en échelon“) et aux promotions. De la sorte, le clivage énorme entre rémunérations dans le secteur public et le secteur privé devrait subsister et encore se creuser.

Pour cette raison la Chambre des Métiers réitère sa revendication consistant à ajuster le niveau des rémunérations de début de carrière des nouveaux entrants dans la fonction publique, conformément aux propositions du parti ayant remporté les élections législatives du 7 juin 2009. Outre un freinage des dépenses publiques, cette mesure aurait pour effet de rendre moins attractif le débouchage par le secteur public de salariés du secteur privé. Or, il convient de noter que le programme gouvernemental est sujet à interprétation, alors qu'il ne mentionne qu'un examen de ces rémunérations dont le niveau fera l'objet de négociations. Toujours est-il que cette mesure n'aura que peu d'impact sur les finances publiques à court terme. L'effet ne se fera sentir que progressivement, alors que la mesure agit sur le „flux“ des nouveaux entrants et non pas sur le „stock“ des personnes actuellement engagées sous ce statut.

De ce fait, un certain nombre d'autres mesures s'imposent. Celles-ci pourraient prendre plusieurs formes. Une suspension de l'application de l'échelle mobile des salaires devrait, selon les estimations de la Chambre des Métiers, conduire à une économie de l'ordre de 25 millions d'euros. Par ailleurs, une réduction du montant attribué au titre de 13e mois permettrait également de baisser les dépenses publiques. Ainsi, une diminution de l'ordre de 10% à 50% devrait, d'après les évaluations de la Chambre des Métiers, engendrer des économies entre 15 et 73 millions d'euros.

Economie résultant d'une réduction du 13e mois dans la fonction publique

Unité: mio d'euros

<i>13e mois</i>	<i>145,1</i>
<i>Economie résultant d'une réduction du 13e mois de l'ordre de ...</i>	
10%	14,5
20%	29,0
30%	43,5
40%	58,1
50%	72,6

A relever que le programme du nouveau Gouvernement se propose également une révision d'un certain nombre de carrières sur la base des deux critères de l'évolution des études d'une part, et de l'évolution des missions et sujétions d'autre part. La Chambre des Métiers est d'avis que l'ensemble des carrières de la fonction publique et le système de rémunération devraient faire l'objet d'une réforme dans le sens d'une modernisation de l'appareil étatique. Ainsi, le Gouvernement pourrait-il utilement s'inspirer des modèles de gestion des ressources humaines appliqués dans le secteur privé, qui prévoient par exemple l'évaluation annuelle des performances des collaborateurs et la rémunération au mérite.

Le programme gouvernemental déclare encore que „ces mesures devront avoir un effet neutre du point de vue budgétaire“. Selon la Chambre des Métiers ceci devrait impliquer que les augmentations de certaines rémunérations suite à des révisions de carrière seraient compensées par des baisses de salaires d'autres carrières de la fonction publique.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers recommande de ne procéder qu'à des recrutements revêtant un caractère indispensable. Au niveau de la politique des ressources humaines en général, il y aurait lieu de réorganiser les services publics de manière à rationaliser les procédures par une utilisation plus intense des nouvelles technologies. Il serait par exemple imaginable que l'Administration des contributions directes ne contrôle pas systématiquement l'ensemble des déclarations fiscales, mais qu'elle

utilise un logiciel qui sur base d'un certain nombre de critères, comme par exemple la variation des revenus d'une année à l'autre, identifie les contribuables dont les données seraient à vérifier. De surcroît, une simplification des charges administratives digne de ce nom, et notamment des procédures d'autorisation, en éliminant systématiquement les doubles, voire triples emplois, diminuerait, toutes autres choses restant égales par ailleurs, les besoins en personnel. Il serait de ce fait possible de transférer les agents en surnombre vers des services en manque de personnel.

Transferts sociaux

Le programme gouvernemental déclare qu' „*au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale.*“

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette mesure qui correspond à une revendication de longue date de sa part, en ce sens qu'il faut passer d'une politique de l'arrosoir, attribuant à l'ensemble de la population des prestations sociales identiques, vers une politique sociale plus ciblée, en n'octroyant des transferts sociaux qu'à ceux qui sont dans le besoin. Les transferts visés concernent avant tout les allocations familiales et les aides au logement.

Elle a toujours critiquée la politique de l'arrosoir se matérialisant à travers des mesures de redistribution horizontale, alors que celle-ci est inefficace pour renforcer la cohésion sociale, comprise dans le sens d'une réduction du spectre du revenu disponible.

Le programme gouvernemental prévoit encore que „*les subsides et abattements fiscaux seront réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social.*“

La Chambre des Métiers se permet de constater que cette politique, qui doit s'analyser sur la toile de fond d'une plus grande sélectivité sociale, n'est pas nouvelle, alors que des mesures allant dans ce sens ont déjà été mises en œuvre au cours des années passées. Ainsi, par la loi du 19 décembre 2009, certains abattements fiscaux ont été abolis et transformés en crédit d'impôt:

- remplacement de l'abattement compensatoire des salariés par le crédit d'impôt pour salariés;
- remplacement de l'abattement de retraite par le crédit d'impôt pour pensionnés;
- remplacement de l'abattement monoparental par le crédit d'impôt monoparental.

Le remplacement de certains abattements fiscaux par des crédits d'impôts produit deux effets. D'une part, il abolit une faveur fiscale dont ne bénéficient que les ménages payant des impôts; de ce fait il augmente le revenu imposable et donc la charge fiscale de ces derniers. D'autre part, le crédit d'impôt attribue à l'ensemble des ménages un montant identique. Par conséquent, il est clair que les ménages défavorisés sont les principaux bénéficiaires de cette mesure combinée.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers avait souscrit au remplacement des abattements par des crédits d'impôt, puisqu'il constitue une mesure sociale sélective, renforçant avant tout le pouvoir d'achat des plus démunis. La mesure constitue en effet un point d'intersection intéressant entre politique fiscale et politique sociale.

Rappelons également que le Gouvernement avait introduit à travers la loi du 21 décembre 2007 un boni, alloué à toutes les familles qui ont des enfants à charge. Ce nouveau dispositif remplaçait la modération d'impôt pour enfants dont bénéficiaient jusqu'en 2007 les familles assujetties à l'impôt sur le revenu.

La Chambre des Métiers avait également soutenu cette mesure, et ce pour des raisons identiques à celles évoquées plus haut.

Les transferts sociaux, hors transferts à la sécurité sociale, représentent quant à eux une part non négligeable de l'ensemble des dépenses courantes, de sorte qu'une politique de consolidation des finances publiques ne pourra passer outre cette catégorie.

Dans les propositions qui suivent, la Chambre des Métiers a pris soin d'assurer que les transferts alloués aux plus démunis ne soient pas touchés par les mesures d'assainissement à envisager. Au contraire, il s'agit de ne plus allouer ou de réduire les transferts attribués à la frange de la population la mieux lotie en termes de revenus, et pour laquelle la perte (partielle) de cet avantage n'entrave guère le niveau de vie. En clair, il s'agit de s'attaquer à ce qu'en allemand on désigne par „*Mitnahme-effekte*“.

Le revirement consiste donc à abandonner la politique de redistribution horizontale, communément qualifiée de politique de l'arrosoir en faveur d'une politique sociale plus sélective.

• *Politique familiale:*

La Chambre des Métiers constate que les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales génèrent en 2010 un coût de 1,1 milliard d'euros, soit 12% des dépenses courantes. Or, la majorité des transferts versés répondent à une logique de redistribution horizontale; en d'autres termes, le même montant est versé à l'ensemble des ménages ayant des enfants à charge sans considération de leur situation financière. D'après la Chambre des Métiers, il faudrait lier le paiement des allocations familiales au revenu des bénéficiaires, de sorte qu'à partir d'un certain seuil, la prestation ne serait plus allouée. En déterminant ce plafond, il y aurait lieu de s'assurer que les économies dépasseraient une certaine masse critique, à défaut de quoi la mesure serait sans grande incidence sur le budget de l'Etat.

Revenus des ménages et impact des allocations familiales

<i>Revenu mensuel</i>		<i>Allocation pour 1 enfant</i>		<i>Allocation en % du revenu</i>	
<i>SSM x ...</i>	<i>en euros</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
1	1.683	185,6	234,12	11,0%	13,9%
2	3.366	185,6	234,12	5,5%	7,0%
3	5.048	185,6	234,12	3,7%	4,6%
4	6.731	185,6	234,12	2,8%	3,5%
5	8.414	185,6	234,12	2,2%	2,8%
6	10.097	185,6	234,12	1,8%	2,3%
<i>Revenu mensuel</i>		<i>Allocation pour 2 enfants</i>		<i>Allocation en % du revenu</i>	
<i>SSM x ...</i>	<i>en euros</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
1	1.683	440,72	537,76	26,2%	32,0%
2	3.366	440,72	537,76	13,1%	16,0%
3	5.048	440,72	537,76	8,7%	10,7%
4	6.731	440,72	537,76	6,5%	8,0%
5	8.414	440,72	537,76	5,2%	6,4%
6	10.097	440,72	537,76	4,4%	5,3%
<i>Revenu mensuel</i>		<i>Allocation pour 3 enfants</i>		<i>Allocation en % du revenu</i>	
<i>SSM x ...</i>	<i>en euros</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
1	1.683	802,74	948,3	47,7%	56,4%
2	3.366	802,74	948,3	23,9%	28,2%
3	5.048	802,74	948,3	15,9%	18,8%
4	6.731	802,74	948,3	11,9%	14,1%
5	8.414	802,74	948,3	9,5%	11,3%
6	10.097	802,74	948,3	8,0%	9,4%

Le tableau ci-dessus montre que logiquement l'impact des allocations familiales diminue dans la mesure où le revenu du ménage augmente. Pour un ménage à 1 enfant bénéficiant d'un revenu égal au salaire social minimum (SSM), ces transferts représentent entre 11% et 14% du revenu, alors que pour le ménage gagnant cinq fois le SSM, les allocations correspondent à seulement 2% à 3% du revenu.

La différence est plus flagrante pour les familles à 3 enfants. Si pour le ménage au revenu égal au SSM les transferts représentent entre 48% et 56% du revenu, ce pourcentage ne s'établit qu'à respectivement 9% et 11% pour un ménage dont les revenus sont l'équivalent du quintuple du SSM.

- *Politique du logement:*

La Chambre des Métiers propose de lier la bonification d'intérêt au revenu des bénéficiaires, afin d'attribuer cette aide de manière plus sélective qu'actuellement. En 2008, cette mesure a généré des dépenses de 35 millions d'euros⁸.

- *Fonds National de Solidarité – forfait d'éducation:*

Le forfait d'éducation répond par le fait que le montant brut, déduction faite des cotisations pour l'assurance maladie et l'assurance dépendance, est soumis à l'impôt sur le revenu du moins implicitement au critère de sélectivité. Or, selon la Chambre des Métiers cet effet pourrait être développé davantage en passant d'un mécanisme prévoyant l'imposition de ce transfert vers un mécanisme liant son obtention à une condition de revenu, avec à la clé des économies dues à la suppression du „Mitnahmeeffekt“.

En 2008, les dépenses du Fonds National de Solidarité au titre du forfait d'éducation s'élèvent à 76 millions d'euros⁹.

Suspension de l'application de l'échelle mobile des salaires (EMS)

Une suspension de l'application de l'échelle mobile des salaires en 2010 pourrait contribuer à une réduction des dépenses publiques budgétisées, alors que la plupart d'entre elles sont liées à ce mécanisme. Il faut rappeler que le projet de budget pour l'exercice 2010 tient compte de l'échéance d'une tranche indiciaire.

A supposer que 75% des dépenses de l'Etat sont liées à l'EMS, la suspension de la tranche prévue pour 2010 générerait, selon les estimations de la Chambre des Métiers une économie de quelque 82 millions d'euros. Ce gain ne représente cependant qu'un montant „brut“, alors qu'il faudrait également tenir compte des moins-values de recettes d'impôts qui découlent d'une non-adaptation des salaires et pensions en général.

Réformer le régime de pension et de l'assurance maladie

En ce qui concerne les principaux axes d'une telle réforme, la Chambre des Métiers renvoie le lecteur à la 2e partie du présent avis, où ceux-ci, de même que les problèmes de financement inhérents aux deux systèmes sont présentés.

Eviter les solutions de facilité consistant à réduire les investissements publics

La politique budgétaire en matière d'investissements publics est également abordée par le programme gouvernemental qui formule la ligne de conduite suivante „(...) *maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé et proche de celui applicable au milieu de la période législative écoulée*“; en d'autres termes la période 2006/2007.

Cette déclaration est selon la Chambre des Métiers quelque peu en contradiction avec celle du Ministre des Finances qui évoque, pour les années à venir, un plafonnement au niveau actuel¹⁰.

La Chambre des Métiers avait clairement soutenu le principe de l'avancement d'un certain nombre de projets d'investissements publics dans le cadre du paquet conjoncturel. L'objectif affiché de cette mesure était de compenser, du moins partiellement, une demande privée défaillante suite aux effets de la crise économique. Or, il est évident que, mécaniquement, cette politique de report implique une baisse des investissements sur les années au cours desquels l'exécution des projets en question était initialement prévue.

Ceci étant, la Chambre des Métiers estime indispensable la mise en chantier des autres projets qui ne faisaient pas l'objet d'un avancement en vue d'éviter une chute trop brutale de l'activité dans la construction.

⁸ Rapport d'activité 2008; Ministère du Logement; p. 49

⁹ Rapport d'activité 2008; Ministère de la Famille et de l'Intégration; p. 187

¹⁰ Discours de Monsieur Luc Frieden à l'occasion de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010 (29 septembre 2009)

Investissement global de l'administration centrale

Unité: mio euros

	2006	2007	2008	2009	2010
Crédits budgétaires	229,3	199,0	186,6	169,1	191,7
Fonds d'investissements de l'Etat	486,8	515,1	518,0	598,4	735,9
Etablissements publics	42,1	44,2	44,5	120,3	159,0
Autres services de l'Etat à gestion séparée	5,0	7,1	8,6	17,2	23,1
Total des investissements	763,2	765,4	757,7	905,0	1.109,7

Le tableau repris ci-avant montre une forte progression de l'investissement global de l'administration centrale qui comprend ceux réalisés à travers le budget de l'Etat, les fonds d'investissements de l'Etat, les établissements publics et les services de l'Etat à gestion séparée. De 2006 à 2010, il passera de 763 à 1.110 millions d'euros.

Or, pour les années 2009 et 2010 il s'agit d'investissements prévus et l'expérience montre qu'une partie de ceux-ci ne sera pas réalisé au cours de cette période, de sorte qu'il faut interpréter cette hausse avec circonspection.

Face aux difficultés financières auxquelles le budget de l'Etat sera confronté au cours des années à venir, le Gouvernement pourrait être tenté de réduire le volume des investissements publics soit en reportant des projets de construction, soit en les annulant purement et simplement. Les avantages de pareille démarche seraient multiples: le décalage/l'annulation pourra être mis en œuvre très rapidement; contrairement à la réduction des transferts sociaux, celle des investissements ne suscite que très rarement l'opposition de l'opinion publique. La Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde les responsables politiques contre cette solution de facilité, en ce qu'elle comporte des inconvénients majeurs.

Premièrement, une baisse des investissements risque, à terme, de détériorer sérieusement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Ainsi, il paraît évident qu'il sera difficile de développer un secteur comme la logistique si les infrastructures de transports nationales sont saturées. Afin d'assurer la mobilité la Chambre des Métiers estime indispensable l'amélioration du réseau routier et ferroviaire.

L'éducation et la formation constituant un autre facteur de compétitivité, il importe de ne pas uniquement investir dans le corps enseignant, mais également dans des établissements scolaires adaptés aux besoins de tous les concernés.

Deuxièmement, une réduction des investissements publics risque d'avoir des conséquences directes sur le plan économique et social. La Chambre des Métiers estime que la demande privée ne se remettra que graduellement des effets de la crise, de sorte qu'une baisse de la demande publique diminuera probablement le carnet des commandes des entreprises de construction dans des proportions rendant inévitable une réduction des effectifs de la branche.

Conscient de la situation précaire des finances publiques, la Chambre des Métiers voudrait cependant émettre quelques propositions qui tiennent compte des nouvelles contraintes financières.

Ainsi, elle est d'avis que nombre de bâtiments publics érigés par le passé auraient pu être construits à des coûts moindres en adoptant des méthodes de construction plus structurées, en puisant dans les enseignements de la chaîne d'approvisionnement utilisée essentiellement par l'industrie. Il s'agit d'optimiser les processus de définition des besoins, de conception et de programmation ainsi que de la construction par une meilleure collaboration de tous les acteurs (maître d'ouvrage, maîtres d'œuvre et opérateurs économiques).

A titre d'illustration, la Chambre des Métiers voudrait prendre comme exemple le lycée de Rédange, qui devrait en plus servir de modèle pour les futurs établissements scolaires à bâtir. En appliquant une méthode de construction plus économe en espace et en prévoyant des finitions moins „luxueuses“ que pour l'immeuble précité, il serait possible d'ériger un établissement scolaire ayant une capacité identique en termes d'élèves et doté des mêmes fonctionnalités que le précité lycée à des coûts largement inférieurs.

Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis que le niveau des investissements publics devra être maintenu à un haut niveau pour les raisons évoquées ci-avant et que l'application de standards de construction moins „somp tueux“ permettrait de réaliser, à budget inchangé, un plus grand nombre de projets.

Ainsi, une comparaison en ce qui concerne les types d'espaces, de leur utilisation et de leur surface des différents lycées luxembourgeois avec des lycées étrangers de même type a permis de dégager des différences importantes. Par exemple, certains lycées anglais offrent beaucoup moins de superficies mais paradoxalement disposent d'une diversité de salles plus importante permettant des approches pédagogiques plus variées.

Cette étude a démontré qu'une utilisation plus efficace des espaces non dédiés aux cours permettrait de réduire de manière significative les besoins en surfaces. Ainsi devient-il possible de créer de nouveaux espaces variés à vocations pédagogiques.

Une forme d'organisation qui permet d'optimiser les processus et de collaboration entre tous les intervenants consiste dans le partenariat public-privé (PPP). Cette forme, si elle est bien conçue, comme celle utilisée pour la construction du Campus Geesekneppchen ou celle récemment mise sur les rails pour les deux lycées à Mersch permettra de doter le pays d'infrastructures à un coût optimal et sans incidence immédiate sur les finances publiques.

1.5.2.1.1. Mesures tendant à améliorer la gouvernance

Nouvelle procédure budgétaire

De manière récurrente, tant la Chambre des Métiers que d'autres acteurs ont soulevé la question de l'opportunité d'un changement fondamental dans la procédure budgétaire envers un renforcement de la transparence des finances publiques et du rôle du Parlement.

Selon la Chambre des Métiers, la modernisation de celle-ci permettrait d'augmenter l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques.

D'après d'aucuns, la procédure budgétaire ressemblerait à „une visite du château de Versailles: à pas accéléré et avec l'interdiction de toucher à quoi que ce soit?“.

Plusieurs raisons font qu'actuellement la Chambre des Députés n'exerce que partiellement ses pouvoirs en la matière:

- Les délais très serrés de la procédure budgétaire ne permettent qu'une analyse globale du projet de budget ou alors l'analyse de quelques domaines prioritaires.
- Les informations, telles qu'actuellement présentées dans les documents budgétaires, ne permettent aucunement d'apprécier l'opportunité ou l'efficacité ex ante d'une dépense spécifique.
- La présentation des comptes généraux, qui s'aligne fortement sur celle du projet de budget, rend très malaisé le contrôle ex post de l'exécution budgétaire. En d'autres termes, les informations mises à disposition des députés et autres parties intéressées ne permettent guère de juger de l'efficacité et de l'efficacité du Gouvernement dans la gestion des deniers publics.

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers estime que le rôle de la Chambre des Députés dans la procédure budgétaire risque de s'apparenter à un pur exercice de style. Dans ce contexte, elle ne peut que réitérer sa demande en faveur d'un passage d'une logique des moyens, et donc des ressources financières, vers une logique axée sur les résultats.

Pour rappel, et dans le souci de simplifier la présentation de la réforme budgétaire à entamer, la Chambre des Métiers voudrait se limiter à trois points précis qui sont par ailleurs repris dans le tableau ci-dessous:

- Au niveau de la nomenclature, il s'agirait de passer d'une structure excessivement fragmentée vers une structure qui s'articule autour des principales missions politiques caractérisant les grands objectifs de l'action gouvernementale, déclinées en programmes qui, quant à eux, comprennent les actions concrètes visant à mettre en œuvre la politique du Gouvernement.
- Si dans l'approche traditionnelle, aucune évaluation systématique des politiques publiques est réalisée, une approche réformée devrait prévoir pour chaque programme les objectifs à atteindre, ainsi que les moyens déployés et déterminer des indicateurs permettant de mesurer la performance de l'action gouvernementale.

- La procédure budgétaire actuelle, en ce qu'elle est axée sur les moyens, présente une grande rigidité au niveau des articles budgétaires. Par contre, dans une approche se caractérisant par une logique basée sur les résultats, une certaine fongibilité est prévue entre les différentes catégories de dépenses à l'intérieur d'un programme, à l'exception des dépenses de personnel. En outre, les reports de crédits en fin d'exercice sont généralisés afin d'éviter les opérations comptables et les gaspillages de fin d'année. Or, il est clair qu'une telle façon de procéder implique une flexibilité accrue dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs définis à l'avance et une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics.

	<i>Approche traditionnelle (axée sur les moyens)</i>	<i>Approche réformée (axée sur les résultats)</i>
Structure Nomenclature	Ministères Départements ministériels Sections Articles → structure axée sur l'administration gouvernementale	Mission Programmes Actions → structure axée sur l'accomplissement des missions politiques
Evaluation des politiques publiques	Absence d'évaluation systématique → pas de contrôle systématique de l'action du Gouvernement	Pour chaque programme: • objectifs à atteindre • moyens déployés • indicateurs de performance → contrôle permanent, tant ex ante qu'ex post
Nature des crédits	crédits limitatifs reports de crédits exclus → grande rigidité au niveau des articles budgétaires	fongibilité des dépenses à l'intérieur d'un programme reports de crédits autorisés → flexibilité accrue dans le choix des moyens mis en oeuvre → plus grande responsabilisation des gestionnaires publics

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le programme gouvernemental, bien que son libellé revête un caractère très général, semble aller vers une approche basée sur les résultats dont les principes élémentaires ont été esquissés ci-avant:

„Dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques, le Gouvernement examinera les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget.“¹¹

Finalement, elle voudrait rappeler la présentation récente d'une proposition de loi allant dans le même sens, et qui, même si elle a été retirée du rôle de la Chambre des Députés, pourrait utilement inspirer les responsables politiques¹².

Prévoir un plafond pour la dette publique

Le nouveau programme gouvernemental déclare que *„le Gouvernement maintiendra la dette publique à un niveau substantiellement inférieur à celui autorisé dans le cadre de l'Union économique et monétaire“¹³*. Or, sachant que le seuil prévu par le pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne se situe à 60% du PIB et que le niveau de la dette en 2008 s'établit à 14,5%, la Chambre

¹¹ Programme gouvernemental: p. 95

¹² Document parlementaire No 6016; Proposition de loi visant – à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés – à promouvoir la modernisation de la gestion publique et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'inspection générale des finances c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée); Dépôt (Monsieur Roger Negri): 18.3.2009

¹³ Programme gouvernemental

des Métiers estime que le Gouvernement se donne une latitude beaucoup trop large, en ce que l'épuisement de ce seuil correspondrait à plus qu'un quadruplement de la dette actuelle, en pourcentage du PIB. La Chambre des Métiers ne pourrait approuver une politique budgétaire qui aurait pour effet une hausse trop importante de la dette, même si celle-ci continuait à se situer „à un niveau substantiellement inférieur“ à 60%. Une telle façon d'agir réduirait massivement la marge de manœuvre des futurs gouvernements dans l'engagement de nouvelles priorités politiques. En effet, le service de la dette, à savoir le remboursement du principal et la charge des intérêts, absorberaient une partie notable des ressources financières de l'Etat.

La Chambre des Métiers estime qu'au lieu d'énoncer un principe flou, le Gouvernement devrait clairement déterminer un seuil maximum, largement inférieur à 60% du PIB, en-dessous duquel la dette publique devrait évoluer. Pour le cas où la dette risquait de dépasser le plafond défini, il devrait prévoir à l'avance un train de „mesures de crise“ à mettre en œuvre pour stabiliser, voire réduire le niveau de la dette.

1.5.3. En l'absence d'une reprise économique des mesures d'assainissement plus drastiques s'imposent

Au cas où il n'y aurait pas de reprise économique en 2010, et que l'activité se maintiendrait à un niveau très bas, le Gouvernement devrait s'interroger à partir de quel moment il faudrait engager une politique de véritable austérité, se traduisant par des mesures de consolidation autrement plus incisives que celles proposées pour faire partie de la „stratégie de sortie“ dont question ci-avant.

Pour la Chambre des Métiers, il semble clair que dans un tel scénario les mesures de réduction des dépenses préconisées dans le premier scénario seraient insuffisantes pour rétablir les équilibres. Ainsi, des coupes plus drastiques dans les dépenses que celles évoquées ci-dessus s'imposeraient.

*

2. ENTAMER SANS TARDER LES REFORMES STRUCTURELLES

2.1. Régime de pension: en finir avec l'attentisme pour passer à l'offensive

Si la situation financière du régime de pensions semble saine dans une optique de court et de moyen terme, tel n'est plus le cas lorsqu'on se place dans une perspective de long terme. Les déséquilibres menaçant le système ont été clairement mis en exergue par les études de la BCL, du BIT, de l'IGSS et de l'OCDE.

Une entrée tardive des jeunes sur le marché du travail, une sortie précoce de la vie active de la part des quinquagénaires, la hausse continue de l'espérance de vie et un niveau de prestation très généreux comparé à l'étranger sont autant de facteurs exerçant des pressions croissantes sur le régime.

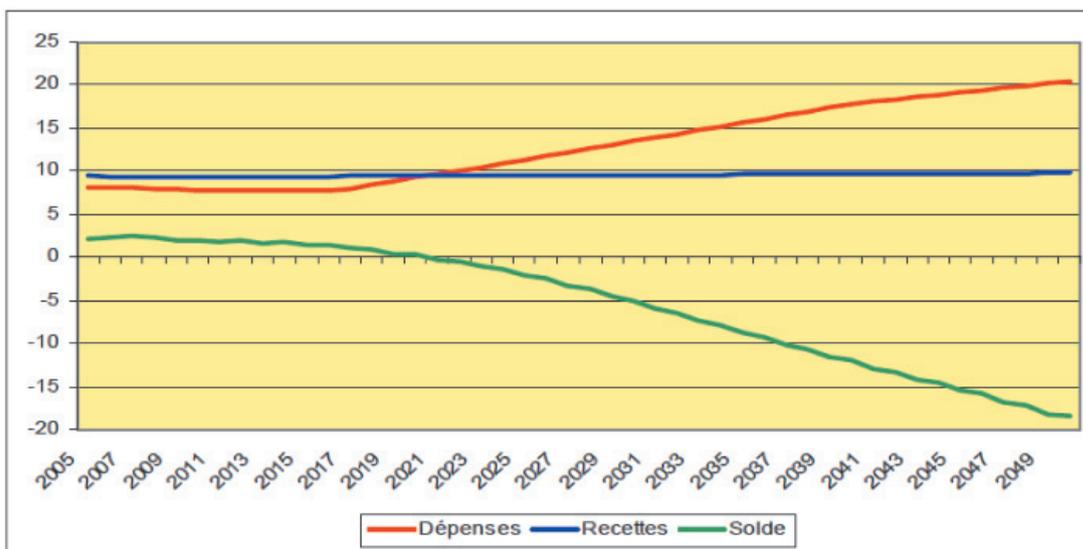
Ainsi, le rapport récent de l'IGSS estime-t-il une réforme du système incontournable et précise que celle-ci „ne peut pas se limiter à de petites mesures ponctuelles de maquillage et que des changements judicieux et compréhensibles, pour ceux qui sont concernés, doivent être entrepris avec doigté sur l'ensemble des paramètres du système“.

Dans son avis concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2008-2010, le Conseil de l'Union européenne constate que „La viabilité à long terme des finances publiques reste cependant préoccupante, ces dernières devront supporter une charge particulièrement lourde dans les prochaines décennies car l'augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement devrait être l'une des plus fortes de l'UE. Compte tenu de l'évaluation qui précède et de la très forte augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique prévue pour les prochaines décennies, le Luxembourg est invité: i) à mettre en oeuvre les projets budgétaires, y compris les mesures de relance, conformément au plan européen pour la relance économique et dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance; ii) à renforcer la viabilité à long terme de ses finances publiques, en mettant en oeuvre des réformes structurelles, en particulier dans le domaine des retraites.“¹⁴

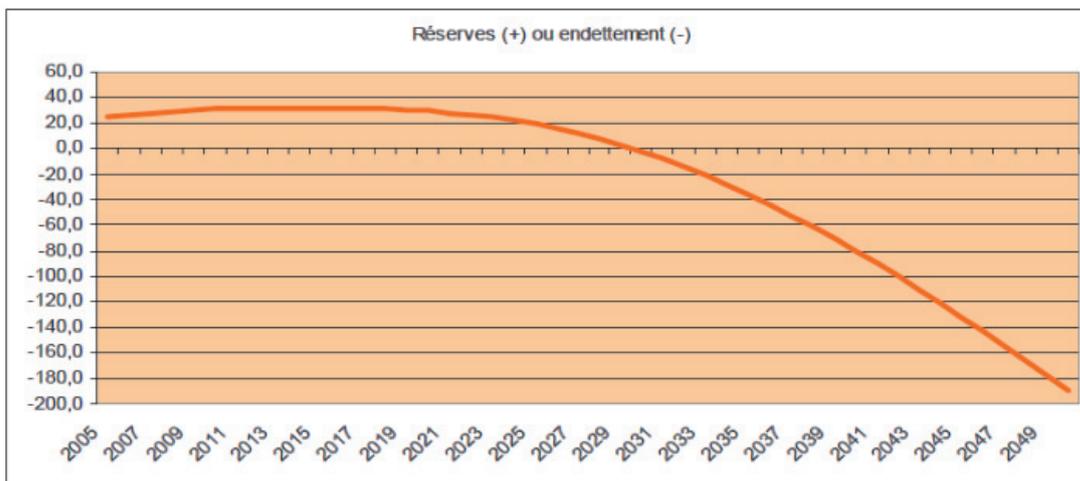
¹⁴ Avis du Conseil du 10 mars 2009 concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2008-2010; (2009/C 70/03)

Une étude de l'UEL¹⁵ montre qu'à politique inchangée, c'est-à-dire en tablant sur la continuation dans le futur des niveaux actuels de cotisations et de prestations, et en intégrant les effets de la crise actuelle, les résultats dégagés sont alarmants dans le sens où en 2050 l'endettement atteindrait 190% du PIB, le décaissement des fonds intervenant à partir de 2021, dans exactement 11 ans.

Scénario 2,2% de l'IGSS amendé par l'UEL (impact de la crise économique en 2008-2010) = projection de référence (% du PIB)



Sources: IGSS, calculs UEL

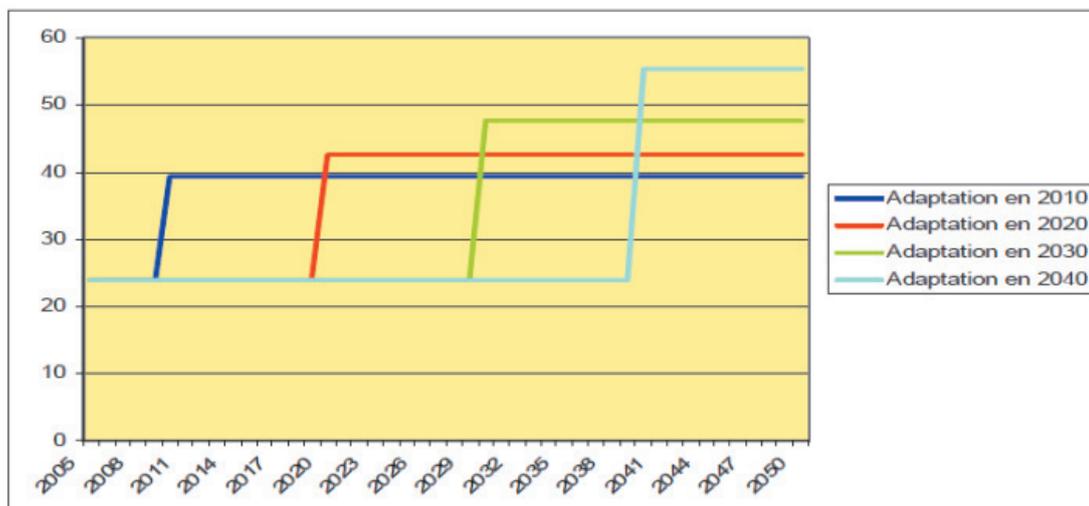


Sources: IGSS, calculs UEL

Le taux de cotisation requis pour éviter ce décaissement tout en garantissant à législation constante le niveau des prestations est tellement élevé que pareille solution est socialement inacceptable.

¹⁵ La réforme du régime général d'assurance pension; UEL (15 juillet 2009)

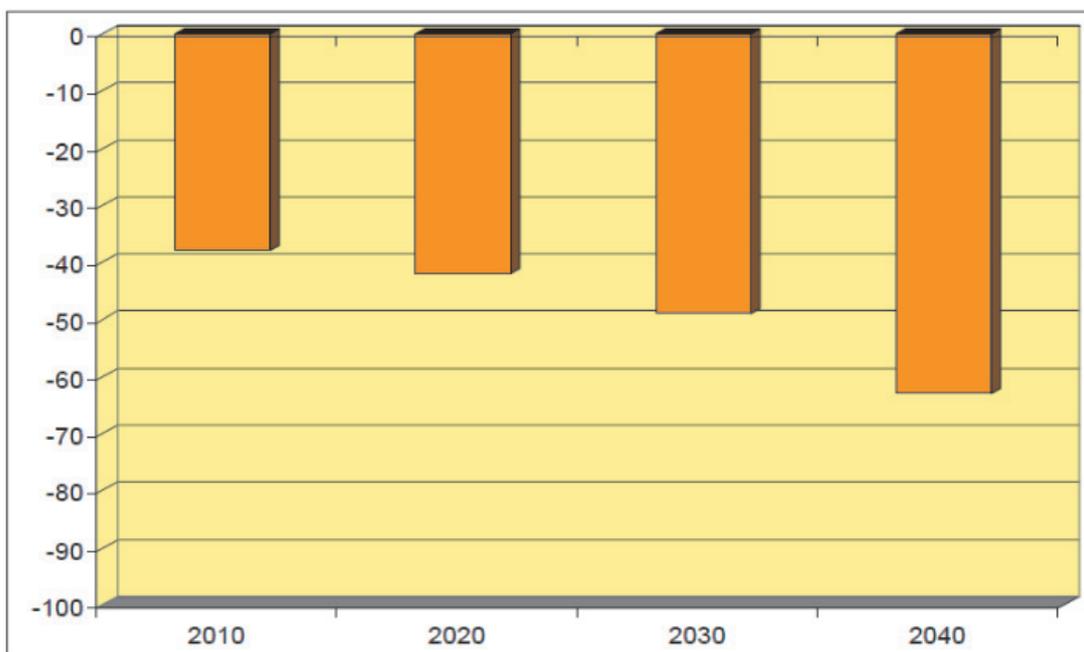
Taux de cotisation compatibles avec l'équilibre budgétaire du régime général de pension en 2050 (pourcentages de la base cotisable)



Sources: IGSS, calculs UEL

Le même constat vaut en ce qui concerne le niveau des prestations pouvant être financé à long terme par le niveau actuel de cotisation.

Abaissement des prestations requises afin d'assurer l'équilibre du régime général en 2050, en fonction de l'année de mise en oeuvre des réformes



Sources: IGSS, calculs UEL

La Chambre des Métiers ne saurait que réitérer sa demande pour une réforme dans les plus brefs délais du régime de pensions afin d'assurer sa pérennité, alors que tout report rendra nécessaire des mesures correctrices d'autant plus incisives.

Par conséquent, elle ne peut que se rallier aux conclusions de l’UEL pour laquelle toute réforme doit correspondre aux 5 principes fondamentaux suivants.

Premièrement, il s’agit de maintenir la compétitivité de l’économie luxembourgeoise: le défi du financement ne peut être résolu sur le versant des recettes. Toute hausse du taux des cotisations de pension, qui représente actuellement 24% de la masse cotisable, serait en effet de nature à affecter gravement la compétitivité des entreprises, l’évolution des finances publiques et le pouvoir d’achat des salariés.

En deuxième lieu, le patronat est convaincu qu’il faut déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles. Il importe de bien mieux encadrer les prestations de pension qui sont déjà extrêmement généreuses en comparaison internationale. L’allongement de la durée effective du travail paraît incontournable de ce point de vue.

Troisièmement, le patronat concède qu’un principe essentiel est celui de sauvegarder, voire de renforcer le caractère social du régime. S’il s’agit de limiter les prestations de pension, il faudra cependant veiller à un degré élevé d’acceptation par la masse des bénéficiaires et cotisants et à garantir un niveau de vie décent aux titulaires de petites pensions.

En quatrième lieu, il faudra veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation. En effet, toute prestation devrait reposer sur des cotisations préalables, le tout dans la perspective d’une plus grande neutralité actuarielle.

Finalement, il s’agit d’assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l’équité intergénérationnelle. Ainsi, il importe également de veiller à une répartition équitable des charges et des prestations entre les générations actuelles et futures de bénéficiaires et d’assurés. Il serait socialement critiquable de verser des pensions excessivement élevées aux générations actuelles au détriment des générations futures.

*Propositions de l’UEL en vue de la viabilité à long terme des pensions
et tentative d’évaluation des mesures proposées*

<i>Mesure</i>	<i>Effet à moyen terme</i>	<i>Effet à long terme</i>	<i>Réduction de l’endettement en 2050 de</i>
Réduction du taux de remplacement (par voie législative)	+++	++++	dépendra du taux de réduction
Suppression de l’ajustement systématique des pensions et rentes à l’évolution générale des salaires – 3.3.3	++	++++	70%
Introduction d’un coefficient visant à compenser l’accroissement de la longévité – 3.1.4	+	++++	65%
Suspension à 5 reprises de l’ajustement systématique des pensions et rentes à l’évolution générale des salaires – 3.3.2	+	++	22%
Non-adaptation au coût de la vie des prestations supérieures à 1,5 fois le salaire social minimum (SSM) – 3.3.4	+	++	11%
Recul de la date d’entrée en inactivité – 3.1.1	+	++	ND
Création d’incitatifs au niveau de la formule de calcul des pensions pour les salariés afin de les inciter à rester en activité – 3.1.3	+	++	ND
Aménagement des périodes de travail assimilées au titre des périodes de stage – 3.1.2	+	++	ND
Abaissement du plafond cotisable en vue de la réduction de la charge du système – 3.2	-	++	ND
Elimination des barrières législatives au cumul de pensions et rentes avec des salaires réduits à la suite d’une baisse du rythme d’activité – 3.3.1	+	+	ND
La réversion des rentes – 3.3.5	+	+	

<i>Mesure</i>	<i>Effet à moyen terme</i>	<i>Effet à long terme</i>	<i>Réduction de l'endettement en 2050 de</i>
Le système de réinsertion professionnelle – 3.3.6			
L'individualisation des droits – 3.3.7			
Les pensions complémentaires – 3.3.8			

Il faut rappeler qu'en conclusion des discussions du Comité de coordination tripartite en avril 2006, les partenaires sociaux et le Gouvernement ont créé un groupe de réflexion ayant pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie. La Chambre des Métiers regrette que plus de trois années se soient écoulées entre-temps, sans qu'un projet de réforme concret n'ait vu le jour.

Or, le Gouvernement est parfaitement conscient du caractère urgent des mesures réformatrices à prendre, alors qu'il déclare ce qui suit:

„Une réserve substantielle et une population active relativement jeune permettent de préparer les réformes du système sans précipitation, mais sans pour autant attendre trop longtemps au risque de devoir recourir à des solutions ad hoc mal ficelées ou de dernière minute. (...) Il serait souhaitable que les réformes se fassent dans un futur proche de manière à ce que les actifs d'aujourd'hui soient informés sur les réformes qui les concerneront en tant que bénéficiaires futurs.“¹⁶

La Chambre des Métiers revendique pour pérenniser le système des pensions de:

- inciter les actifs à un départ plus tardif à la retraite (effet: hausse des recettes et diminution parallèle des dépenses). A cet effet, on pourrait songer à modifier le système des majorations proportionnelles;
- optimiser à long terme le rendement des réserves et instituer un suivi régulier sous forme de „benchmark“ afin de comparer les performances du fonds luxembourgeois à celles de fonds étrangers poursuivant le même objet, d'analyser les raisons des écarts de performance et corriger, le cas échéant, la politique d'investissement;
- suspendre pendant une période déterminée l'ajustement périodique des pensions à l'évolution des salaires réels;
- réduire la durée maximale des périodes de formation assimilables en tant que périodes de stage;
- introduire un coefficient d'allongement de la durée de vie dans la formule de calcul;
- favoriser la pension partielle en éliminant les barrières au cumul de pensions de vieillesse avec des salaires réduits de fin de carrière;
- examiner la situation financière du régime des pensions à des intervalles plus rapprochés;
- ne pas augmenter les prélèvements sociaux obligatoires voire alléger les charges sociales grevant les entreprises.

Il faut souligner que nombre de ces revendications se recoupent avec les „vis de réglage possibles“ énumérées par le Gouvernement en vue de l'entame d'une réforme du régime de pension.¹⁷

2.2. Réformer le système de santé

Le financement du système de santé luxembourgeois risque d'être soumis à rude épreuve dans les années à venir sous l'effet combiné de trois facteurs:

- Vieillesse de la population: ce phénomène implique, par la fragilisation croissante de l'état de santé d'une population dont l'âge moyen augmente, une hausse continue des dépenses de santé;
- Progrès technologique en médecine: les coûts de la recherche pour des traitements et des appareils médicaux toujours plus performants et sophistiqués se répercutent nécessairement sur les prix de ceux-ci;

¹⁶ Programme gouvernemental; p. 123

¹⁷ Programme gouvernemental; p. 123

- Evolution „normale“ des coûts, mis à part les deux effets cités ci-avant. Un facteur essentiel dans ce domaine est la progression des honoraires des médecins et des salaires du personnel médical.

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers partage la position de l'OCDE qui suggère de s'appliquer à augmenter l'efficacité et l'efficience du système de santé national. Elle est d'avis que le défi consiste à concilier deux critères qui, à première vue, sont en contradiction l'un par rapport à l'autre: celui d'assurer, pour des raisons liées à la cohésion sociale, une médecine de qualité, accessible à l'ensemble de la population et celui de maintenir un système financièrement abordable et répondant à une utilisation rationnelle des ressources financières. Cette idée rejoint par ailleurs le concept du Gouvernement selon lequel il s'agit de „soigner mieux en dépensant mieux“.

En ce qui concerne les orientations futures, la Chambre des Métiers est d'avis que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour développer davantage la médecine préventive. Ceci pourrait être réalisé à travers des campagnes de sensibilisation (supplémentaires) rendant attentif à la corrélation existant entre le mode de vie et l'état de santé, ainsi que par le biais de l'éducation à la santé.

Le système de santé luxembourgeois se caractérise par le conventionnement obligatoire généralisé pour les prestataires de soins, ce qui signifie que ces derniers sont obligés de respecter les nomenclatures et les tarifs maximum tels qu'ils sont définis par les lois, règlements, conventions et statuts en vigueur. Le conventionnement obligatoire est associé à une liberté thérapeutique absolue.

Pour la Chambre des Métiers ce système comporte le risque inhérent de mener, en raison de l'absence d'un plafonnement du nombre de prestataires, à des surcapacités au niveau de l'offre. Or, il est clair que celles-ci menaceront l'équilibre financier de l'organisation de la santé. Dans ce contexte particulier, ne convient-il pas de se poser la question pour quelle raison le nombre de médecins a progressé de 20% de 1998 à 2004, celui des médecins spécialistes même de 22%, alors que la population n'a augmenté que de 6%?

Fort de ces considérations, la Chambre des Métiers, si elle ne se prononce pas en faveur d'une abolition pure et simple du conventionnement obligatoire et généralisé, est d'avis qu'il faut limiter le nombre de prestataires en fonction des besoins réels. Elle est d'avis que le Gouvernement qui „n'entend pas remettre en cause le conventionnement obligatoire“¹⁸ devrait pour le moins réformer le système dans le sens décrit ci-avant. Ceci d'autant plus qu'une de ses orientations stratégiques consiste précisément à maîtriser l'évolution du coût global de l'assurance maladie.

Par ailleurs la Chambre des Métiers peut se rallier aux recommandations du CES:¹⁹

„Le CES estime que les conventions signées avec les prestataires de soins devraient également fixer le cadre et les conditions régissant l'exercice de leurs prestations, notamment en matière de formation professionnelle continue. Par ailleurs, le cadre conventionnel pourrait instituer un contrôle qualité dont les résultats, dans un but de transparence, pourront être publiés. Finalement, la convention pourrait utilement préciser les normes que doit respecter chaque prestataire en matière d'établissement, telles que la présence d'un cabinet fixe ou encore l'équipement minimal requis.“

„Le CES est d'avis que la CNS devrait pour le moins avoir un droit de codécision par rapport au nombre de médecins et autres prestataires actifs dans le cadre hospitalier.“

„Le CES demande par ailleurs au Gouvernement d'étudier la possibilité de l'introduction de sanctions pouvant aller jusqu'à la déchéance du droit d'exercer.“

En ce qui concerne le principe du libre choix du prestataire, la Chambre des Métiers est d'avis que le parcours d'un patient, avant d'aboutir auprès d'un médecin spécialiste, devrait être analysé.

Au niveau de la prise en charge des actes et fournitures, il serait aux yeux de la Chambre des Métiers nécessaire d'adapter les nomenclatures dans le sens d'une amélioration de la transparence et de la qualité de l'information requise pour une organisation efficace du système.

En matière d'approvisionnement en médicaments agréés, la Chambre des Métiers estime que les acteurs luxembourgeois devraient pouvoir acquérir ces produits au meilleur prix sur un marché concurrentiel. Dans ce contexte, elle se demande s'il ne fallait pas lever l'obligation d'importer ces médicaments par l'intermédiaire de la Belgique.

¹⁸ Programme gouvernemental; p. 118

¹⁹ Evolution économique, sociale et financière du pays 2009; CES (3 avril 2009); p. 60

Concernant le financement du système, la Chambre des Métiers voudrait remarquer que celui-ci a été favorisé par une croissance économique exceptionnellement élevée, entraînant dans son sillage une évolution très dynamique de l'emploi. Il faut ajouter que cette dernière a avant tout été portée par un apport massif de travailleurs frontaliers dont l'âge moyen est inférieur à celui des salariés résidents, ce qui explique une demande en services de santé plus réduite pour les premiers. Or, compte tenu des effets de la crise économique actuelle et des défis structurels commentés ci-avant, une dégradation de la situation financière du système de santé est fortement probable.

*Projections relatives aux dépenses publiques de santé
et de soins de longue durée (en % du PIB)²⁰*

	2005	2050
Luxembourg	7,1	13,7
OCDE	6,5	12,3

Source: OCDE

Des efforts substantiels restent partant à faire pour stabiliser l'organisation de la santé.

Un levier d'action est à voir dans la rationalisation des services et des actes médicaux au sein des hôpitaux. A cet égard la Chambre des Métiers ne peut que soutenir la position du CES:²¹

„Le déploiement d'une véritable stratégie s'impose désormais dans le double but de spécialiser davantage les hôpitaux au regard des services offerts et dans le souci de garantir une meilleure qualité des prestations ce qui devra aboutir dans une réforme de la loi hospitalière.“

En vue d'un meilleur pilotage de la politique de santé, la Chambre des Métiers estime indispensable que le Luxembourg se dote de statistiques et d'une batterie d'indicateurs pertinents, notamment en ce qui concerne les activités médicales au sein des établissements hospitaliers. A titre d'exemple, on peut citer les résultats immédiats et à plus long terme, ainsi que l'utilité des traitements dont bénéficient les patients dans le domaine hospitalier. Un suivi régulier devrait également inclure les maisons médicales récemment créées pour déterminer si elles arrivent à atteindre leur but, à savoir décharger les services d'urgences hospitaliers. Ces données peuvent constituer la base d'un système d'évaluation permanent qui permettrait d'améliorer la qualité et l'efficacité économique des soins prodigués. Selon la Chambre des Métiers, les responsables de la politique de santé pourraient utilement s'inspirer des méthodes développées à l'étranger. En outre, elle est convaincue qu'une évaluation systématique de la qualité du système de santé devrait, afin de disposer de résultats objectifs, être assurée par une organisation externe et indépendante.

Si le Luxembourg dispose d'une carte sanitaire, celle-ci devrait néanmoins faire l'objet d'un certain nombre d'ajustements, en ce sens qu'elle devrait être affinée.

Concernant les infrastructures hospitalières, la Chambre des Métiers estime que dans un esprit de rationalisation, il faille pour éviter l'actuelle dispersion des sites hospitaliers et la multiplication des structures administratives réduire le nombre de ces sites. Elle est d'avis que l'Etat dispose à ce niveau d'une certaine marge de manœuvre qui lui permet d'assurer la qualité des soins hospitaliers tout en diminuant les coûts de ceux-ci.

Une autre faille du système est à chercher dans le plan hospitalier qui passe sous silence le taux de lits intensifs qui génèrent des coûts importants et dont le nombre varie du simple au double selon les établissements hospitaliers. Par conséquent, la Chambre des Métiers est convaincue qu'il faut étendre la planification à ce type de lits.

En outre, le plan hospitalier ne donne pas d'indication quant aux lits ambulatoires, une autre lacune qu'il faudrait pallier.

A côté des infrastructures, les rémunérations constituent un facteur de coût important dans l'organisation de la santé. Il faut relever que le système luxembourgeois („Belegarztsystem“) implique que, mis à part un établissement hospitalier, les médecins sont agréés par les hôpitaux et rémunérés sur base du paiement à l'acte. De ce fait, ils sont libres de déterminer leur niveau d'activité et de choisir les

²⁰ Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg; OCDE; Volume 2008/12 (juin 2008); p. 120

²¹ Evolution économique, sociale et financière du pays 2009; CES (3 avril 2009); p. 66

traitements médicaux en toute indépendance par rapport aux responsables des hôpitaux. Par conséquent, la rémunération est fonction du nombre d'actes et des paramètres de prix négociés entre la CNS et l'association des médecins. En outre, les médecins peuvent utiliser les équipements médicaux des hôpitaux en appliquant leurs propres normes.

Ce système, s'il a ses mérites, conduit à la situation cocasse où les responsables des hôpitaux n'ont pas d'influence sur une partie importante des activités qui s'exercent au sein de leurs établissements.

De leur côté les médecins ne sont même pas mis au courant des résultats des négociations budgétaires.

Pour la Chambre des Métiers, il en découle une structure duale au sein d'une même entreprise: d'une part la structure administrative et financière, d'autre part la structure médicale proprement dite. Or, il est évident qu'un tel type d'organisation comporte de façon inhérente le germe de conflits d'intérêts.

Au regard de toutes ces considérations, la Chambre des Métiers se rallie pleinement à l'avis du CES:

„Les auteurs de la carte sanitaire rappellent que le recrutement et l'agrément des médecins aux hôpitaux relèvent de la seule faculté des organismes gestionnaires, que le conventionnement obligatoire ne limite pas l'exercice des activités à leur spécialité et que, mise à part la déontologie, il n'y a ni règles, ni contraintes, ni contrôle de l'activité médicale dont l'opportunité et la démarche sont laissées à la discrétion de chaque praticien. Curieusement la question de l'utile et du nécessaire, par ailleurs postulat de base pour justifier l'intervention de l'assurance maladie, ne semble pas posée à ce niveau stratégique. D'autre part, les médecins ne sont que trop rarement rétro-informés sur les résultats, les coûts et les performances objectives de leurs pratiques.“

„Ainsi, la CNS devrait pour le moins avoir un droit de codécision par rapport au nombre de médecins et autres prestataires actifs dans le cadre hospitalier étant donné qu'ils utilisent les infrastructures financées par celle-ci.“

„Afin de prendre un tournant et établir une véritable planification prenant également en compte les médecins, le CES propose d'engager des réflexions sur des alternatives au système d'agrément, dont celle de la médecine salariée, et sur une meilleure intégration du corps médical au processus décisionnel des structures et de l'organisation hospitalières.“²²

En ce qui concerne la rémunération actuelle des prestations hospitalières, et plus particulièrement des prestations médicales, la Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement entend se donner les moyens pour garantir la traçabilité des prestations et la lutte contre la fraude et les abus, ainsi que pour garantir un gain de cohérence par rapport aux objectifs du plan hospitalier.²³

Si une réforme du système de santé telle que préconisée par la Chambre des Métiers nécessitera, en raison des négociations à mener entre l'ensemble des acteurs impliqués, un certain temps, elle exige que des économies soient réalisées à court terme dans le but de stabiliser la situation financière du régime. A cet effet, elle plaide pour la mise en œuvre des solutions suivantes:

- l'introduction d'une participation financière généralisée des assurés au coût de tous les actes des médecins, médecins-dentistes et autres prestataires de services;
- l'abaissement du taux de remboursement des médicaments;
- la réduction de la prise en charge des frais des transports dans une proportion à proposer par l'administration de la CNS;
- la participation des assurés aux cures thérapeutiques et de convalescence;
- la participation accrue aux prix de pension dans les hôpitaux.

Enfin, la Chambre des Métiers est d'avis que la proposition gouvernementale de diminuer exceptionnellement le minimum de la réserve du fonds de roulement de l'assurance maladie à 5,5% pour l'exercice 2010 est contreproductive. Elle considère que cette façon de faire constitue une ponction importante des réserves de la CNS. En effet par ce biais, les réserves sont épuisées sans qu'on s'attaque au problème fondamental de l'assurance maladie, à savoir l'explosion des dépenses de santé.

*

²² Evolution économique, sociale et financière du pays 2009; CES (3 avril 2009); p. 73

²³ Programme gouvernemental; p. 119

3. LE RETABLISSEMENT DE LA COMPETITIVITE: NECESSITE FONDAMENTALE DE L'APRES-CRISE

Si on définit la compétitivité, comme le fait le Professeur Lionel Fontagné dans son rapport de 2004 comme „*la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement*“, il est important d'insister sur le fait que ce sont la compétitivité et les réalités structurelles qui sont à la base de la croissance économique à long terme et de la croissance structurelle et durable des revenus de tous les acteurs économiques (particuliers, entreprises, pouvoirs publics).

Le rétablissement de la compétitivité de l'économie constitue par conséquent une condition nécessaire, bien que non suffisante, d'une évolution soutenable au niveau des finances publiques. Ceci est d'autant plus crucial pour un pays de la taille du Luxembourg qui dispose d'une économie largement ouverte sur l'extérieur.

La Chambre des Métiers voudrait dans la suite de son avis, analyser la situation compétitive du pays avant d'aborder plus particulièrement les éléments qui sont à la base de la compétitivité et leurs adaptations.

3.1. Le classement du Luxembourg dans les différents rapports internationaux et nationaux

Le tableau suivant fournit une synthèse des principaux rapports internationaux qui ont été publiés au cours de l'année écoulée:

Classement du Luxembourg

<i>Auteur du rapport</i>	<i>Place du Luxembourg en 2008</i>	<i>Evolution par rapport à 2007</i>	<i>Evolution par rapport à 2006</i>
World Economic Forum	21	(+4)	(+4)
International Management Development	12	(-7)	(-8)
Heritage Foundation	15	(-)	(-7)
Commission européenne	9	(-2)	(-2)
Observatoire de la compétitivité	13	(-4)	(-7)

On constate que la position du Luxembourg s'est dégradée systématiquement d'une année sur l'autre pour tous les rapports.

Malgré leurs méthodologies très variées et donc différentes, ils essaient néanmoins de mesurer le même phénomène, à savoir le niveau de compétitivité et le potentiel de croissance d'une économie. Si la place du Luxembourg est différente suivant les instituts d'analyse, il est par contre indéniable que l'économie du pays est en train de régresser en matière de compétitivité.

Si le Luxembourg a perdu des places dans ces classements en matière de compétitivité, ceci implique uniquement que la position relative du Grand-Duché par rapport aux autres pays s'est détériorée. C'est à dire que, même si le niveau de compétitivité augmente au Luxembourg, il se peut que celui des autres pays augmente plus rapidement.

3.2. Les coûts salariaux unitaires: l'indicateur de base de la compétitivité

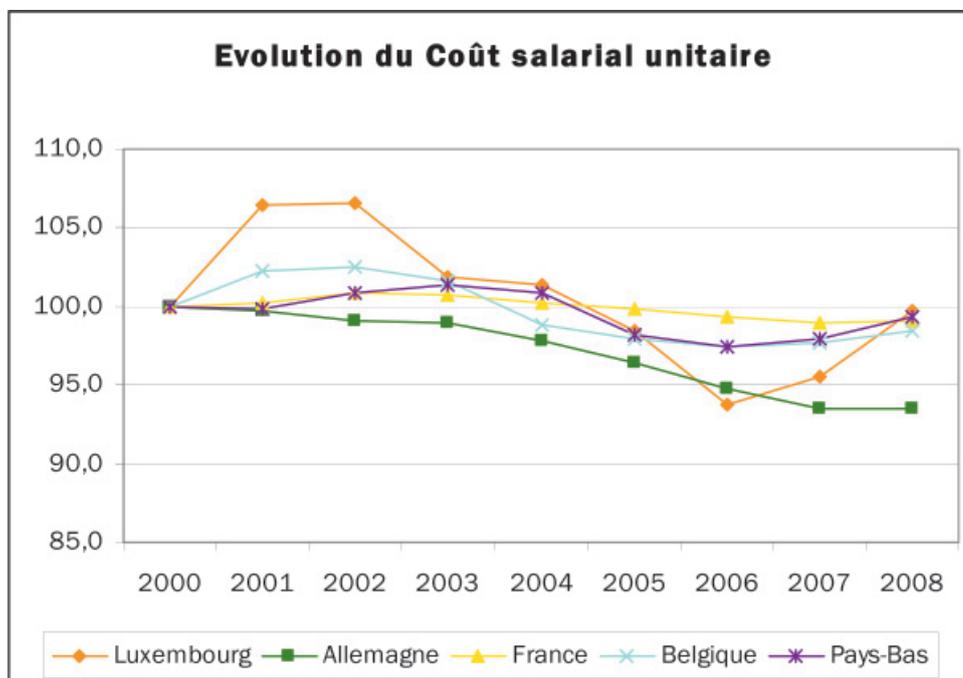
Pour mesurer la compétitivité-coût un indicateur particulièrement pertinent est celui du coût salarial unitaire, en ce qu'il ne tient pas seulement compte des coûts salariaux, mais également de la productivité et donc de l'interaction entre ces deux variables. Ainsi, si une hausse des salaires se répercute négativement sur les coûts salariaux, elle pourra cependant, le cas échéant, être compensée par une augmentation de la productivité.

De cette façon, on peut déterminer si l'évolution des dépenses de personnel est en phase avec celle de la productivité.

„Le coût salarial unitaire (CSU) représente le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite. Il est défini par le rapport entre les charges salariales et la valeur ajoutée au prix de marché. Il faut noter que l'indicateur des coûts salariaux unitaires comprend deux aspects différents de la compétitivité qu'il convient de distinguer: le coût salarial et la productivité apparente du travail. Ainsi une hausse du CSU peut résulter d'une hausse des salaires ou bien d'une baisse de la productivité. Pour apprécier la compétitivité-coût, la comparaison du niveau des salaires et des prélèvements obligatoires est insuffisante; encore faut-il suivre son évolution dans le temps. A cet effet, la comparaison de la progression du coût salarial dans le temps fournit une indication supplémentaire sur l'évolution de la position compétitive d'une économie. Si l'évolution des salaires n'est pas compensée par une évolution de la productivité, le CSU augmente, engendrant ainsi une baisse de compétitivité.“

Cette analyse est évidemment plus utile encore si l'on compare le coût salarial unitaire d'un pays par rapport à celui de ses principaux partenaires économiques.

Le tableau suivant retrace cette évolution du coût salarial depuis l'année 2000.



Entre 2000 et 2002 le CSU augmente au Luxembourg plus rapidement que dans les pays voisins, ce qui équivaut à une perte de compétitivité au niveau des coûts pour régresser jusqu'en 2006. Mais à partir de 2006 l'augmentation du CSU est inquiétante. Il faut encore signaler qu'en Allemagne le même paramètre a baissé au cours de la période précitée, à tel point que la compétitivité entre le Luxembourg et son partenaire commercial le plus important l'Allemagne se détériore inexorablement.

De cette analyse il découle que la compétitivité-coût du Luxembourg par rapport à la France, la Belgique et surtout l'Allemagne s'est dégradée entre 2000 et 2008.

3.3. L'indexation automatique détériore fortement la compétitivité

Si la globalisation n'est pas un phénomène récent, le développement et la diffusion des technologies de l'information et de communication, ainsi que la réalisation progressive du marché unique européen, avec dans son sillage les mouvements de libéralisation et de dérégulation des marchés, ont agi comme catalyseurs de cette évolution. En d'autres termes, ces derniers éléments ont accéléré le processus de globalisation qui, quant à lui, implique une intensification de la concurrence, avec comme corollaire une pression accrue sur les prix des produits ou services.

Désormais, la compétitivité est un terme qui gagne en importance, alors que dans un marché concurrentiel, il devient indispensable de se démarquer par rapport à la concurrence, soit au niveau des prix, soit au niveau de la qualité ou des deux en même temps.

Dans un tel contexte, il faut se demander si le mécanisme de l'indexation des salaires constitue encore un modèle viable, en ce sens qu'il induit une hausse mécanique des salaires et traitements si la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation dépasse 2,5%.

La Chambre des Métiers est d'avis que, d'un point de vue économique, le système de l'échelle mobile présente une défaillance essentielle: il conduit automatiquement à une augmentation généralisée des salaires, sans prendre en compte l'évolution de la productivité d'une entreprise ou d'un secteur économique donné.

Un argument souvent avancé par les défenseurs du système de l'indexation est que celui-ci maintiendrait le pouvoir d'achat des ménages et soutiendrait par conséquent la demande intérieure.

La Chambre des Métiers doit cependant constater que ce raisonnement économique est trop simpliste, alors qu'il ne tient pas compte du fait que l'économie luxembourgeoise est largement ouverte sur l'extérieur. Plusieurs considérations délibérément passées sous silence dans le débat public méritent d'être étudiées davantage.

La hausse continue de la part des travailleurs frontaliers dans l'emploi a comme corollaire une fuite croissante de pouvoir d'achat vers l'étranger, alors que ceux-ci consomment la plus grande partie de leur revenu dans leur pays de résidence. Ainsi, selon des estimations de la Chambre des Métiers, la part des revenus dépensée par les salariés frontaliers au Luxembourg devrait se situer à 27%.

Une adaptation des salaires moyens et élevés, qui sont perçus par une frange de la population dont les besoins primaires (alimentation, habillement, logement) sont couverts, même en l'absence de l'échéance d'une tranche indiciaire, peut renforcer des comportements d'épargne ou inciter ces consommateurs à augmenter des postes de dépenses qui ne bénéficient que marginalement à l'économie nationale, comme par exemple une hausse du budget alloué aux vacances. L'effet du système d'indexation sur la demande intérieure devrait par conséquent être plus prononcé pour les ménages les moins bien lotis que pour les ménages à salaire moyen ou élevé.

Une stimulation de la consommation au Luxembourg conduit à une hausse des importations, du fait qu'un nombre important de produits et services ne sont pas produits par l'économie nationale ou dans le cas des voyages une exportation de pouvoir d'achat. Elle génère donc une détérioration de la balance des paiements, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

La Chambre des Métiers ne nie aucunement le lien entre le pouvoir d'achat des ménages et la situation conjoncturelle des secteurs d'activité dépendant de la consommation privée, mais elle entend mettre en garde contre un raisonnement tendant à voir un lien mécanique entre les deux. La réalité est autrement plus complexe.

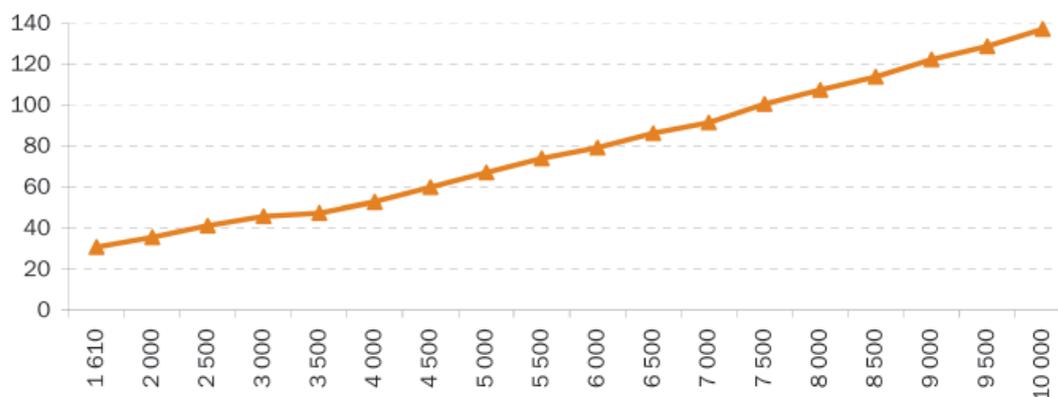
La Chambre des Métiers est d'avis que face à la détérioration spectaculaire de la compétitivité il s'agit de convenir d'une politique salariale tant dans les secteurs privé et public qui tienne compte de la gravité de la crise, surtout dans l'optique de préserver la compétitivité, gage de croissance et de cohésion sociale futures. Ainsi elle prône la modération salariale, en ce sens que les augmentations salariales devront être en phase avec l'évolution de la productivité. Dans la suite du présent chapitre, elle explicitera ses vues à cet égard.

3.3.1. Plafonnement de l'échelle mobile des salaires: réduction des inégalités

D'un point de vue social, le mécanisme de l'échelle mobile des salaires élargit le spectre des revenus. Comme en témoigne le graphique repris ci-dessous, le système d'indexation bénéficie, en chiffres absolus, proportionnellement plus aux personnes disposant d'un revenu élevé²⁴. Même si la progressivité de l'impôt tend à atténuer ce différentiel, le caractère antisocial du mécanisme de l'échelle mobile des salaires reste flagrant.

²⁴ Les calculs ont été réalisés sur base du barème de l'impôt en vigueur au cours de l'année 2008.

*Hausse du salaire mensuel net (classe 1) après l'échéance
d'une tranche indiciaire (en euros)*



Source: Chambre des Métiers

Ainsi, le salarié rémunéré au SSM verra son salaire net augmenter de 31 euros après l'échéance d'une tranche indiciaire, tandis que l'employé gagnant 10.000 euros brut, bénéficiera d'une hausse nette de 137 euros. Et de soutenir que ce système maintienne la cohésion sociale!

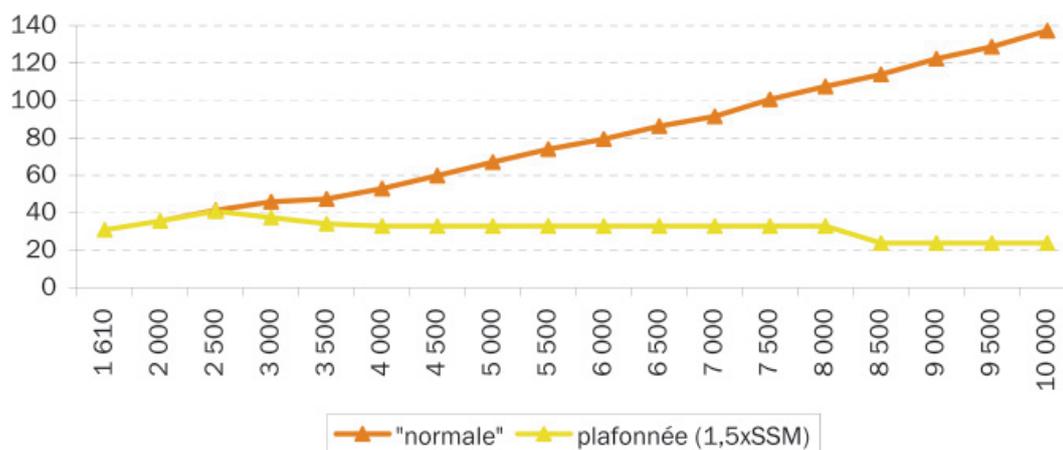
Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler et faire sienne la proposition de l'UEL qui constitue une solution de compromis par rapport à la revendication d'une abolition pure et simple du mécanisme de l'échelle mobile des salaires. Elle consiste dans l'introduction d'un plafonnement de l'adaptation automatique des salaires au coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

La Chambre des Métiers partage entièrement l'avis de l'UEL selon laquelle „*Cette limitation aurait donné à l'échelle mobile une vocation sociale alors qu'elle aurait garanti le maintien du pouvoir d'achat aux couches sociales les plus touchées par l'évolution du coût de la vie, sans pour autant conduire à des augmentations salariales exorbitantes par rapport à la finalité initiale du mécanisme. Le seuil de 1,5 fois le SSM a été proposé d'abord en raison de considérations sociales et ensuite pour des considérations d'opportunité économique. En effet, le niveau de salaire visé aurait eu pour effet qu'une large part de la population active du secteur privé se serait vu appliquer l'adaptation intégrale du salaire individuel au coût de la vie. Cette partie de la population, qui est la plus fragilisée par l'évolution du niveau de l'inflation, aurait gardé son pouvoir d'achat intact. Le seuil de 1,5 fois le SSM aurait diminué de quelque 40% le coût pour les entreprises par tranche indiciaire.*“²⁵

Eu égard au fait que la modulation du système d'indexation décidée par le Comité de coordination tripartite ne s'applique qu'au cours des années 2006-2009, la Chambre des Métiers est d'avis que le plafonnement de l'échelle mobile des salaires pourrait intervenir au terme de la prédite période, ceci tant pour des raisons de soutenabilité des finances publiques que dans le souci d'améliorer la compétitivité de l'économie nationale.

²⁵ Trois problèmes – Trois défis Les solutions proposées par l'UEL pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise; UEL; p. 21

*Hausse du salaire mensuel net (en euros) suite à l'échéance
d'une tranche indiciaire ...*

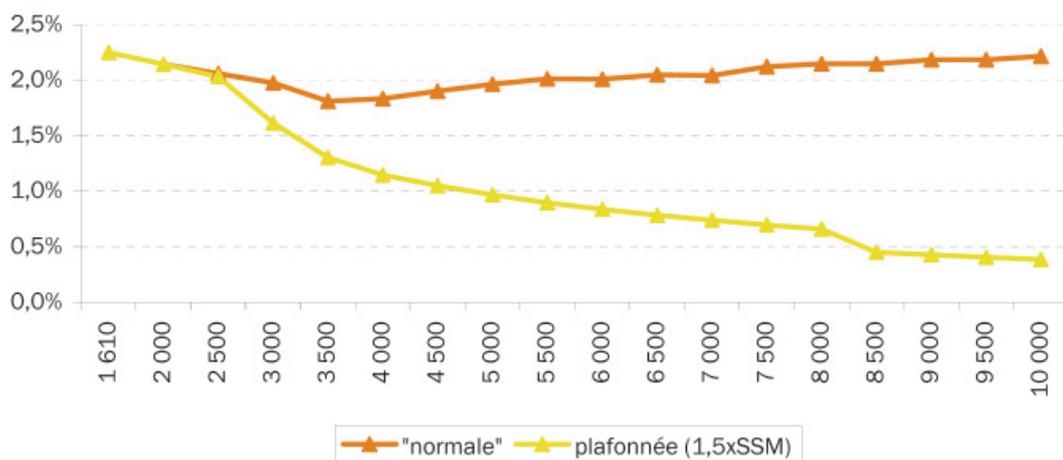


Source: Chambre des Métiers

Le graphique reproduit ci-dessus souligne le caractère „non social“ du mécanisme d'indexation traditionnel où les „bénéfices“ qu'en retirent les salariés montent parallèlement avec leur salaire²⁶.

Le contraire est vrai dans un modèle de plafonnement de l'échelle mobile des salaires: les travailleurs à rémunération élevée bénéficient de hausses de salaires inférieures à celles des travailleurs touchant un salaire plus faible. On note également un phénomène de fourchette entre le mécanisme d'adaptation traditionnel et plafonné: pour des travailleurs dont la rémunération est inférieure ou égale à 3.000 euros, la différence entre les deux régimes est nulle ou négligeable. Or, par rapport au système actuellement en place, le différentiel augmente avec l'importance du salaire.

*Hausse du salaire net mensuel (en %) suite à l'échéance
d'une tranche indiciaire ...*



Source: Chambre des Métiers

Les mêmes constats sont valables pour les hausses de salaires net exprimées en pourcent²⁷.

²⁶ Les calculs ont été réalisés sur base du barème de l'impôt en vigueur au cours de l'année 2008.

²⁷ Les calculs ont été réalisés sur base du barème de l'impôt en vigueur au cours de l'année 2008.

Pour conclure, la Chambre des Métiers constate que le modèle du plafonnement de l'échelle mobile des salaires est socialement plus équitable, alors qu'en même temps, il freine la progression du coût salarial à supporter par les entreprises.

3.3.2. Lier l'évolution des salaires à celle de la productivité: revenir aux fondamentaux

Une autre solution envisageable serait de réformer le mécanisme de l'échelle mobile des salaires en passant d'un système basé sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation vers un régime qui prenne mieux en compte les contraintes auxquelles se trouve confrontée une petite économie très ouverte évoluant dans un contexte de globalisation des marchés.

Un modèle dont pourrait s'inspirer le Luxembourg est celui proposé par le professeur Hujer²⁸. Son avantage réside dans le fait qu'il tient compte de l'évolution de la productivité et qu'il se base pour l'évolution des prix sur un indicateur plus adapté que l'indice des prix à la consommation.

En effet, ce système se sert du déflateur du PIB, qui semble plus approprié, alors qu'il mesure l'évolution des prix des biens et services produits par l'économie nationale, et ce faisant, il reflète mieux que l'indice des prix à la consommation l'aspect de la compétitivité du Luxembourg sur les marchés étrangers.

Pour la détermination de la marge de manœuvre au niveau des négociations salariales, le modèle se réfère à l'évolution de la productivité.

En vue d'analyser si cette marge de manœuvre a été épuisée ou non, le modèle compare l'évolution de la productivité à celle des salaires réels, ces derniers correspondant à la différence entre la variation des salaires nominaux et le déflateur du PIB.

3.4. L'aménagement du territoire: la géographie de la compétitivité

La meilleure façon de préparer le pays aux défis futurs est une politique proactive d'investissements dans des infrastructures modernes et de qualité, en matière de communication, de raccordements aux réseaux de communication et d'approvisionnements internationaux, d'éducation et de recherche. En effet, ces infrastructures constituent les fondations pour la préparation du pays aux défis futurs.

Les besoins de l'économie et de la société luxembourgeoise en infrastructures restent immenses, aussi bien aujourd'hui qu'à moyen et long terme, notamment au vu des projections économiques et démographiques à long terme.

Afin de pouvoir garantir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise de manière à pouvoir assurer dans le futur un niveau élevé de qualité de vie, le Gouvernement a adopté un concept de planification nationale à long terme (2020), à savoir „Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept (IVL)“. Il s'agit d'un concept intégré des transports et du développement spatial qui devra être mis en place à travers l'élaboration des 4 plans sectoriels suivants:

- préservation des grands ensembles paysagers & forestiers,
- transports,
- zones d'activités économiques,
- logement.

La Chambre des Métiers félicite le Gouvernement de cette initiative et de sa volonté de vouloir procéder à un aménagement du territoire ambitieux en intégrant la planification spatiale aux besoins futurs des entreprises et des citoyens générés par une croissance nécessaire et souhaitable.

Les quatre plans sectoriels existent aujourd'hui sous la forme d'avant-projets. Aux yeux de la Chambre des Métiers, il s'agit de les mettre rapidement en place d'une façon synchrone, afin d'assurer le succès d'une politique d'aménagement du territoire permettant d'améliorer l'attractivité du site luxembourgeois et de soutenir la croissance économique ainsi que la création d'emplois.

Malheureusement la Chambre des Métiers doit constater que les investissements, tant des pouvoirs politiques que des entreprises deviennent de plus en plus l'enjeu d'intérêts particuliers qui s'opposent systématiquement à des projets d'infrastructures ou même de lotissement pour la création de logements

²⁸ Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung; Univ. Prof. Dr. Reinhard Hujer; J.W.Goethe Universität Frankfurt/M.

en invoquant une soi-disante perte de leur qualité de vie. Afin de pouvoir endiguer ces oppositions, il faut implémenter des stratégies de sensibilisation de la population, des politiques adaptées de communication et de modernisation des structures communales.

La Chambre des Métiers continue à plaider pour un niveau élevé des dépenses d'investissement dans des infrastructures nécessaires pour améliorer la compétitivité du pays (cf. dans les domaines des connexions à l'étranger, des communications, des transports, de la sécurité des citoyens, ...) et pour subvenir aux besoins socio-économiques du pays (cf. logement, crèches, gérontologie, hôpitaux, ...).

La situation économique actuelle et notamment celle des finances publiques fait redouter à la Chambre des Métiers que de nombreux projets ne soient reportés d'une ou de plusieurs années. Cet étalement de projets a comme conséquence positive que les dépenses budgétaires afférentes et le déficit du solde de l'Administration centrale peuvent être limités. Toutefois, lorsque des projets prioritaires, parmi lesquels la Chambre des Métiers compte surtout les infrastructures de mobilité, sont touchés, cela peut avoir des conséquences négatives en termes de fonctionnement de l'économie, de maintien de la compétitivité des entreprises ou d'exécution des missions de l'Etat pour le compte de ses citoyens.

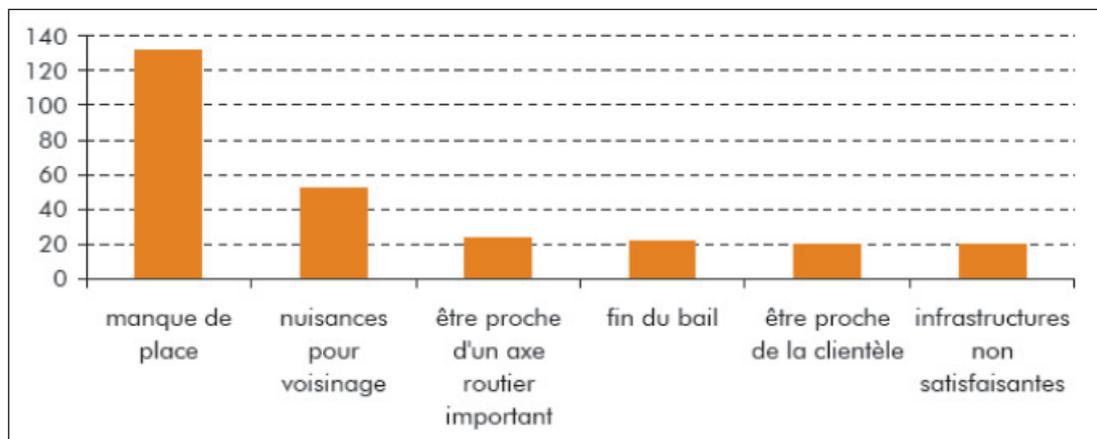
Voilà pourquoi elle insiste à ce que les investissements prévus par les plans sectoriels transports, zones d'activités et logement ne soient aucunement touchés par l'échelonnement prévisible de certains projets. Dans ce même contexte elle est persuadée et elle l'a démontré à maintes reprises que les procédures d'autorisations sont trop lourdes et trop longues, afin que la politique d'investissement de l'Etat puisse garantir une politique anticyclique.

3.5. Les zones d'activités économiques: pôles de développement des entreprises

La Chambre des Métiers a à d'itératives reprises déploré la pénurie de terrains accessibles à des prix abordables dans les zones d'activités économiques et elle a toujours regretté la lenteur avec laquelle les différents plans sectoriels sont élaborés.

En effet, pour pouvoir se développer les PME artisanales ont besoin de zones spécifiques. Il ressort ainsi d'une enquête menée par la Chambre des Métiers que la majorité des entreprises déclarant le besoin de délocaliser leurs activités sont implantées en zone résidentielle (57%), alors que la part de celles établies dans une zone d'activités économiques est faible (13%). Dans ce contexte, il s'avère intéressant d'analyser les réponses à la question portant sur les raisons amenant un chef d'entreprise à envisager la délocalisation. La principale motivation est le manque de place à l'endroit actuel (71%), une extension des activités de l'entreprise ne pouvant s'opérer en raison des contraintes physiques au lieu d'implantation actuel.

Raisons de la relocalisation de l'entreprise



Source: Chambre des Métiers

Une autre raison de la délocalisation réside dans les nuisances générées par l'activité de l'entreprise pour le voisinage (28%).

En mars 2009 l'avant-projet du plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“ (PSZAE) a été présenté par les Ministres compétents.

Le plan sectoriel a pour but de fixer un cadre précis afin de consolider et de compléter l'armature actuelle des zones d'activités économiques en fonction des besoins du développement économique à long terme, tout en veillant à une répartition spatiale équilibrée et adéquate. Sont visées une plus grande coordination et une meilleure utilisation de l'espace dans une gestion davantage régionalisée des zones d'activités économiques.

L'objectif primaire du plan sectoriel consiste donc à intégrer les besoins attendus en surfaces à affectation industrielle et artisanale, estimés en fonction de la croissance économique nationale tout en envisageant un renforcement de la coopération régionale en matière d'exploitation de zones d'activités économiques.

Le plan sectoriel a en outre pour objet de:

- prévoir et réserver suffisamment de surfaces pour faciliter le développement économique à long terme;
- fournir un cadre de référence réglementaire pour assurer un développement territorial durable.

Le plan se base ainsi sur un scénario de croissance économique à long terme de 4% ce qui se reflète dans une croissance de l'emploi de 2,5% par an. Une analyse approfondie a montré qu'il existe encore en 2006, dans les zones d'activités des PAG en vigueur couverts par le plan sectoriel, un potentiel en surfaces brutes d'environ 1.458 hectares.

Compte tenu de la croissance de l'emploi escomptée ainsi que du potentiel encore disponible, le besoin en surfaces supplémentaires a été estimé, en fonction de différentes hypothèses, à 330 hectares jusqu'en 2020. A l'horizon 2030, et toujours dans l'hypothèse d'une croissance économique soutenue, s'ajouteront plus de 1.000 ha supplémentaires.

En ce qui concerne les zones nationales, le PSZAE désigne des zones industrielles à caractère national destinées aux secteurs de production, d'assemblage et de transformation de nature industrielle ainsi qu'aux activités de services considérées comme ayant une influence motrice sur le développement économique national. Par ailleurs, il différencie des zones d'activités spécifiques à caractère national destinées à accueillir prioritairement des activités ou entreprises répondant à des objectifs ou fonctions spécifiques de développement économique (logistique, TIC; ...).

Dans l'optique d'une plus grande régionalisation de la gestion des zones d'activités économiques, le plan sectoriel prévoit la mise en place, à côté du type de zones régionales existantes, réservées aux activités industrielles légères, artisanales, transport et logistique et commerce de gros, renommées „zones artisanales à caractère régional“, un deuxième type de „zones économiques à caractère régional“ destiné à accueillir un éventail plus large d'activités, en particulier des activités de commerce de détail (jusqu'à 2.000 m² de surface de vente) et des activités de bureaux (jusqu'à 3.500 m² de surface construite).

Cette distinction est effectuée en vue de permettre un accès plus facile des activités industrielles et artisanales, y compris de la construction et du transport, à des surfaces à coût modéré et d'orienter les activités de commerce de détail et de bureaux de grande envergure vers les zones mixtes ou spéciales.

Afin de promouvoir l'approche régionale, le plan sectoriel limite la désignation de nouvelles zones communales jusqu'en 2020 à 2 hectares par commune, à l'exception de surfaces destinées à la relocalisation d'entreprises déjà implantées dans la commune et pour des besoins objectivement motivés.

Pour environ 70 hectares de zones communales actuellement prévues dans les PAG de certaines communes, le plan sectoriel limite l'implantation future de commerce de détail en général et de services dépassant 3.500 m² de surface brute construite. Cette disposition est nécessaire afin d'éviter la création de „cités administratives/commerciales“ en des endroits non appropriés.

Le plan sectoriel introduit le principe de l'obligation de réserver dans les zones communales et régionales type II une partie appropriée de la surface disponible pour l'artisanat afin de garantir l'accès de l'artisanat à ces zones à moyen terme.

Au-delà des dispositions spécifiques fixées par la typologie des zones, le plan sectoriel retient que le commerce de détail d'envergure dépassant une surface de vente de 2.000 m² est en principe exclu des zones d'activités économiques.

Aussi, le commerce de détail d'une certaine envergure devra-t-il s'établir dans des zones spéciales ou dans des zones mixtes à caractère central ou à caractère urbain spécialement classées pour leurs besoins spécifiques conformément au règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune.

Plus précisément, le commerce de détail d'envergure dépassant une surface de vente de plus de 10.000 m² ne peut être établi que dans des zones spéciales ou des zones mixtes à caractère central conformément au règlement grand-ducal prémentionné.

De plus, le PSZAE fixe les critères à respecter pour l'implantation d'activités de détail d'envergure. Ces critères sont notamment liés à la qualité minimale de la desserte par les transports en commun ou encore la centralité territoriale.

Le plan sectoriel prévoit également des dispositions d'exception pour l'implantation de surfaces de commerce de détail entre 2.000 et 10.000 m² de surface de vente. En l'occurrence, le Gouvernement en Conseil peut autoriser des implantations de cette envergure dans des zones communales ou des zones d'activités économiques régionales (type II).

Cette autorisation ne peut être donnée que sur base d'une demande fondée du collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée ou par le bureau exécutif du syndicat communal dans le cas d'une zone régionale.

Cette dérogation concerne tout particulièrement les surfaces de vente de certaines branches commerciales de détail telles que celles de l'ameublement, du bâtiment et de l'équipement de foyer, de l'agriculture, des sports et loisirs, des moyens de transports automoteurs ou encore des articles électroménagers.

La Chambre des Métiers espère que le plan sectoriel „zones d'activités économiques“ trouvera un large assentiment parmi les décideurs politiques tant au niveau national que local et qu'il permettra à moyen terme d'améliorer la situation tendue des PME nationales en matière de localisation de leur site.

3.6. L'éducation et la formation: socle de la compétitivité

En analysant les statistiques sur le chômage, on se rend compte que l'une des principales causes de celui-ci réside dans l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail. Une phrase prononcée par le Premier Ministre lors d'une de ses déclarations sur la situation économique, sociale et financière du pays met clairement en exergue le problème: „Selon les chiffres du STATEC, 56% des emplois créés demandent un niveau de qualification bac+. Or, plus de la moitié des personnes inscrites à l'ADEM ne disposent que d'une formation primaire. Parmi ceux qui sont mieux formés, beaucoup ne disposent pas de diplôme qualifiant.“²⁹ Il semble par conséquent exister un énorme fossé entre les besoins en main-d'œuvre exprimés par les entreprises et le profil des demandeurs d'emploi.

Répartition des demandeurs d'emploi en fonction du niveau de formation

	Niveau de formation				
	Total	Inférieur ⁽¹⁾	Moyen ⁽²⁾	Supérieur ⁽³⁾	Non précisé
2000	100%	54%	35%	10%	0%
2001	100%	49%	37%	14%	0%
2002	100%	44%	38%	17%	0%
2003	100%	45%	37%	18%	0%
2004	100%	47%	36%	16%	1%
2005	100%	50%	35%	14%	1%
2006	100%	51%	36%	12%	1%
2007	100%	52%	35%	12%	2%

²⁹ Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2007 (9 mai 2007)

	Niveau de formation				
	Total	Inférieur ⁽¹⁾	Moyen ⁽²⁾	Supérieur ⁽³⁾	Non précisé
2008	100%	52%	34%	12%	2%
2009 ⁽⁴⁾	100%	50%	34%	14%	2%

Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers (sur base de moyennes annuelles)

(1) scolarité obligatoire (9 années d'études)

(2) 10e-13e de l'Enseignement secondaire technique, 4e-1ère de l'Enseignement secondaire général

(3) enseignement postsecondaire

(4) janvier-septembre 2009

La présence d'une main-d'œuvre frontalière souvent mieux formée et plus encline à accepter des conditions de travail plus contraignantes, comme le travail posté, rend encore plus difficile l'embauche de ces personnes.

La Chambre des Métiers est d'avis que l'amélioration du système éducatif en vue de son adaptation aux besoins réels de l'économie constitue un instrument puissant dans la politique de prévention du chômage. En effet, l'enseignement luxembourgeois génère un nombre important de jeunes quittant l'école sans qualification et qui ont, de ce fait, des difficultés à trouver un emploi.

L'OCDE note que „les niveaux de formation atteints au Luxembourg sont peu élevés par comparaison avec les autres pays. Parmi les personnes de 25 à 64 ans, 41% n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre une moyenne de 24% pour les pays de l'OCDE.“³⁰

Au regard des développements esquissés ci-avant, notamment un besoin accru en travailleurs (hautement) qualifiés, le système éducatif est appelé à augmenter son efficacité si l'on ne veut faire face à l'avenir à un chômage structurel en hausse continue.

Les réformes à la fois de la formation professionnelle et de l'enseignement précoce, préscolaire et primaire (enseignement fondamental) constituent des occasions à ne pas manquer pour pallier aux déficiences évidentes, d'ailleurs constatées par des études „neutres“ (PISA pour l'école et OCDE pour l'orientation) de l'enseignement luxembourgeois.

Parmi les problèmes de l'enseignement luxembourgeois, un des plus graves est incontestablement le fait que ses plans de formations et ses méthodes pédagogiques soient toujours axés sur une population dont la langue maternelle est le luxembourgeois. Or, quelque 42% des enfants fréquentant l'éducation précoce et préscolaire et l'enseignement primaire et spécial sont des étrangers³¹. La scolarisation en allemand et le poids que celui-ci détient dans chaque régime de formation explique un grand nombre des difficultés rencontrées par les élèves de langue romane, dont on peut estimer qu'ils représentent plus de 30% de la population globale de l'enseignement primaire³². L'OCDE constate en effet que „l'apprentissage de l'allemand ralentit l'acquisition des mécanismes de la lecture et de l'écriture par les enfants venant de familles de langue romane et nuit au développement de leurs capacités cognitives et communicatives“.³³

Les difficultés rencontrées par les enfants d'immigrés dans l'enseignement primaire ont des conséquences directes sur leur parcours postprimaire. Ainsi, ils représentent quelque 40% des effectifs dans l'enseignement secondaire technique contre seulement 17% dans l'enseignement secondaire général.³⁴

30 Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg (juillet 2006); OCDE; p. 102

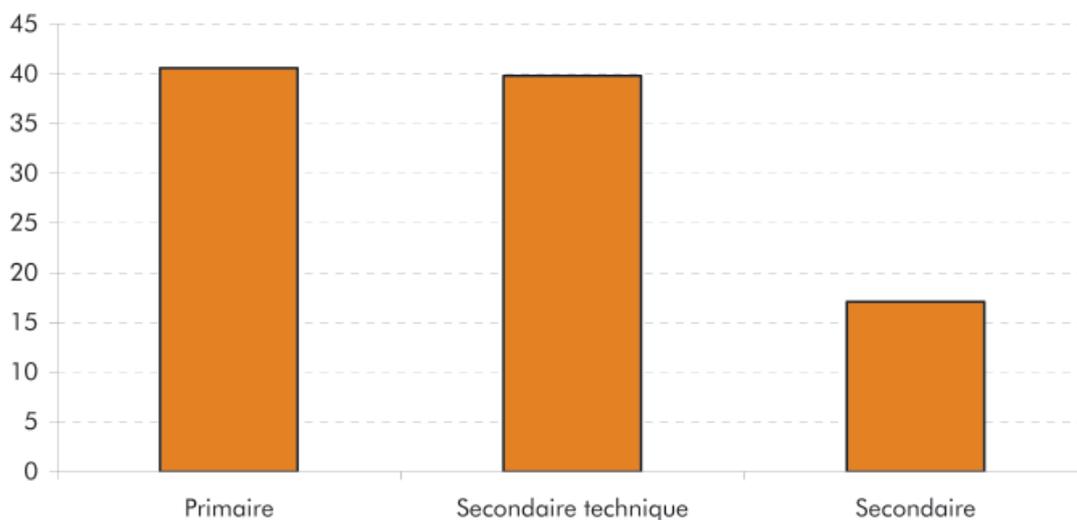
31 Les chiffres clés de l'éducation nationale Statistiques et indicateurs 2005-2006; Ministère de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle

32 La Chambre des Métiers a comparé le nombre d'élèves de nationalité portugaise, française, italienne et belge au nombre total d'élèves dans l'enseignement préscolaire et primaire.

33 Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg (juillet 2006); OCDE; p. 106

34 Les chiffres clés de l'éducation nationale Statistiques et indicateurs 2005-2006; Ministère de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle

Part des élèves étrangers dans l'enseignement



Source: Ministère de l'Education nationale

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers encourage le Gouvernement à poursuivre ses réflexions rassemblées dans le „Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues“. Elle estime cependant que devant un flux d'immigration continu, il faudra intensifier et accélérer sensiblement la démarche d'intégration des élèves issus de familles de langue romane.

Cependant, différentes études montrent que ce ne sont pas uniquement des enfants d'immigrés qui rencontrent des problèmes scolaires, mais également des autochtones en provenance de milieux défavorisés. Il semble que leurs difficultés proviennent dans une large mesure de l'apprentissage de la langue française.

La Chambre des Métiers estime que ces élèves devraient bénéficier d'un soutien plus important et que la réforme du système éducatif devrait être opérée de telle manière à leur offrir un parcours scolaire où cette langue aurait une pondération moindre.

Une deuxième déficience majeure du système éducatif concerne les lacunes au niveau des compétences fondamentales. Ainsi, les élèves éprouvent des difficultés à appliquer les connaissances acquises pour résoudre des problèmes concrets. Il semble toutefois évident que de telles méthodes d'enseignement risquent d'avoir des répercussions négatives sur la vie professionnelle de ces jeunes, alors que les entreprises s'attendent précisément à ce qu'ils puissent être capables de solutionner des problèmes. On assiste par conséquent à une certaine dichotomie entre le monde de l'école et celui du travail: le premier mettant l'accent sur l'acquisition de connaissances, le second privilégiant au contraire le savoir-faire.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers appuie fortement les initiatives des responsables politiques concernant les socles de compétences. Par ailleurs, le concept du socle de compétences rejoint l'idée du Professeur Fontagné selon lequel l'école doit fournir à tout citoyen un „kit de survie intellectuel“. ³⁵ Il va cependant de soi que l'introduction de socles de compétences présuppose une remise en question radicale des méthodes d'enseignement traditionnelles.

Un dernier problème que la Chambre des Métiers tient à relever dans le cadre du présent avis est lié à l'orientation des jeunes. A cet égard, la Chambre des Métiers regrette que celle-ci n'est souvent pas réalisée en fonction des capacités personnelles de l'élève et des perspectives de débouchés qu'offre le marché du travail, mais plutôt sur base des aspirations parfois irréalistes des élèves et de leurs parents. Dans ce contexte, elle se prononce pour la création d'une „Instance nationale d'Orientation et de Conseil en Formation“ dotée des moyens humains et financiers adéquats pour mener à bien sa mission. Il faut en effet constater qu'une orientation déficiente, c'est-à-dire celle qui conduit l'élève à s'engager

³⁵ Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier (15 novembre 2004); Prof. Lionel Fontagné; p. 86

dans une filière pour laquelle il ne dispose pas des capacités intellectuelles appropriées, se traduit à travers des redoublements inutiles et, au pire, des abandons scolaires. L'orientation qui incite le jeune à choisir une voie pour laquelle il y a, en fin de parcours, trop peu de débouchés sur le marché du travail risque de transférer celui-ci au chômage.

3.7. Réduction des charges administratives: source de diminution des coûts

L'environnement réglementaire est devenu un des aspects majeurs de la compétitivité d'une économie et l'attrait que celle-ci peut exercer sur les investisseurs. Par ailleurs, la qualité de cet environnement réglementaire constitue un autre élément clé de la compétitivité des entreprises et partant de leur performance économique.

Dès lors, il est logique que la volonté de simplifier les charges administratives est une ambition affichée depuis plusieurs années tant au niveau communautaire que national. C'est ainsi que la Commission européenne a pris l'initiative „Mieux légiférer“ qui vise à simplifier et à améliorer la réglementation existante, à mieux concevoir les nouveaux actes réglementaires et à renforcer le respect et l'efficacité de la réglementation, le tout en conformité avec le principe de proportionnalité inscrit dans le traité de l'Union européenne.

Au niveau national, l'engagement du Gouvernement de simplifier la réglementation des entreprises dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises s'est traduit par la création en 2004 du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), nommé „Comité à la simplification administrative“. Le plan de travail de ce comité consiste à simplifier, voire à abolir les charges réglementaires surfaites ou superflues pour les entreprises qui constituent une entrave à l'activité économique.

La volonté du Gouvernement se voit renforcée par le programme gouvernemental de 2009, par lequel la simplification administrative a été placée sous l'autorité du Ministère d'Etat et qui énonce une série étendue de mesures.

La Chambre des Métiers salue la décision du Gouvernement de considérer la politique de simplification administrative comme étant une priorité de premier ordre pour cette législature. Le Comité à la Simplification Administrative devrait ainsi avoir l'autorité de dimension transversale qui lui faisait défaut dans le passé en vue de réaliser les réformes des procédures et des textes envisagés. Toutefois, la „pression“ politique à exercer par le Ministère d'Etat, comme ministère de tutelle, sera essentielle afin d'enregistrer un vrai progrès et des résultats tangibles en matière de réformes des procédures et textes au niveau de chaque ministère et administration.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers tient à rappeler que la problématique „charges administratives“ a également fait l'objet de discussions menées au sein du Comité de coordination tripartite au courant du premier trimestre de l'année 2009. Les partenaires présents à ces réunions sont arrivés à la conclusion que ce dossier constitue un des éléments cruciaux pour améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Si la Commission européenne s'est fixée comme objectif de réduire les charges administratives de 25% d'ici 2012, le Luxembourg a annoncé un objectif quantifié de réduction de 15% à atteindre d'ici 2012. Cette réduction qui trouverait un impact sensible auprès des entreprises serait à appliquer sur quatre domaines prioritaires. Même si l'objectif en soi semble ambitieux, la Chambre des Métiers regrette que le Gouvernement ait longuement hésité à fixer un objectif national. Il est par ailleurs regrettable que le Luxembourg se situe clairement en dessous de la moyenne communautaire, ce qui va être considéré comme un signe faible en terme de „réactivité“ de l'administration luxembourgeoise face aux défis d'une gouvernance moderne.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le Gouvernement devrait se donner au début de la législature actuelle les capacités en personnel et les moyens financiers nécessaires en vue de mener à bien une politique de réduction des charges administratives à large échelle qui s'inscrit dans la continuité mais à un rythme accéléré.

Pour atteindre cet objectif, le Luxembourg dispose de deux procédures mises en place par le Comité à la Simplification Administrative qui permettent d'une part, d'alléger les charges administratives existantes à travers la procédure „ex post“, et d'éviter la création de nouvelles lourdeurs administratives par la procédure „ex ante“, d'autre part. Il importe d'utiliser ces deux approches de manière efficace en améliorant notamment leur fonctionnement.

La mise en œuvre conséquente de cette procédure „ex ante“ nécessitera, contrairement à ce qui a pu être relevé par le passé, une volonté politique clairement affichée.

La procédure „ex ante“ prévoit que pour chaque nouvelle législation, les auteurs du texte – en l’occurrence les fonctionnaires des ministères usant du droit d’initiative législative revenant au pouvoir exécutif et les autres fonctionnaires habilités à telle fin – devraient obligatoirement établir une fiche d’impact des mesures législatives et réglementaires et ceci au stade de l’avant-projet du texte en question.

La réalisation de la fiche d’impact et de l’analyse d’impact qui devrait s’ensuivre est un outil essentiel de toute politique visant à améliorer la qualité de la réglementation. Cette fiche d’impact devrait rester annexée au projet de texte et l’accompagner au cours de toute la procédure jusqu’à son adoption.

Il a été démontré par de nombreuses études que la réglementation influence la productivité économique et le niveau d’investissement des entreprises. Ces travaux font aussi apparaître les effets pervers de la réglementation, qui, si elle semble n’avoir aucun coût pour l’administration, puisque cette dernière n’intervient souvent pas directement, en impose en revanche aux acteurs économiques. N’oublions pas que les études ont démontré que les PME supportent proportionnellement une charge plus importante que les grandes entreprises.

C’est dans ce cadre de la fiche d’impact que doit être posée la question des coûts de mise en conformité engendrés par la réglementation que doivent assumer les entreprises pour s’assurer qu’ils respectent les obligations légales.

L’application stricte de la fiche d’impact et son analyse conséquente permettraient dès lors d’apprécier les bénéfices d’une réglementation nouvelle au regard des coûts qu’elle risque d’engendrer.

Toutefois, il est nécessaire de souligner, aux yeux de la Chambre des Métiers, que la fiche et l’analyse d’impact n’est pas uniquement un élément de la procédure de production de la réglementation mais également un outil d’aide à la décision politique, notamment en matière budgétaire. Il ne faut pas oublier que l’implémentation d’une réglementation nouvelle peut engendrer des coûts au niveau administratif (engagement de personnel, frais de fonctionnement supplémentaires etc.) et doit être évaluée en terme d’efficacité économique et de coûts-bénéfices futurs, notamment l’examen des alternatives à une solution réglementaire.

La Chambre des Métiers plaide en faveur d’une réforme de la fiche d’impact existante, qui s’est alourdie avec le temps. L’implémentation rapide d’une procédure „ex ante“ accompagnée d’une fiche d’impact allégée, évitera qu’elle sera à l’avenir considérée comme une simple formalité, vidée de tout contenu et dénuée de réflexions stratégiques.

Dans le cadre de la procédure „ex ante“, le Comité de Coordination (CCS) est appelé à rédiger un avis sur les avant-projets de textes législatifs et réglementaires discutés au Conseil de Gouvernement. Vu la complexité et la technicité de certains textes, le CCS devrait consulter sur une base régulière les organisations patronales.

Beaucoup de législations nationales ont pour objet de transposer des réglementations adoptées au niveau européen. Afin d’éviter la création de nouvelles charges administratives, les autorités nationales devraient respecter strictement le principe de transposition des directives européennes „la directive et rien que la directive“ et utiliser, le cas échéant, parmi les options laissées par les directives celles qui favorisent la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Citons en guise de conclusion et en tant que bonne pratique à suivre au Luxembourg l’instauration en France en avril 2009 d’une loi organique qui a rendu obligatoire, à partir du 1er septembre 2009, la présence d’une étude d’impact accompagnant les projets de lois (Loi organique No 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution). Les observateurs français ont commenté les efforts du gouvernement français en disant que même si la loi en soi constitue une affirmation de principes forte, la politique d’analyse d’impact ne pourra cependant se développer sans une volonté politique continue. A cet égard, la loi organique française comporte un dispositif qui peut s’avérer fortement incitatif. En effet, si la Conférence des Présidents de l’assemblée saisie du projet de loi juge l’étude insuffisante, celle-ci peut être considérée comme n’ayant pas été déposée.

De plus, une circulaire du Premier ministre publiée simultanément à la loi organique organise les étapes devant structurer l’élaboration des études d’impact par les ministères. Enfin, les études d’impact seront rendues officielles et accessibles sur le portail „Légifrance“.

La Chambre des Métiers plaide à ce que les responsables politiques s'inspirent de cette bonne pratique française pour accélérer la réduction des charges administratives.

3.8. L'innovation: le levier de la compétitivité de demain

Les PME constituent un pilier très important de l'économie luxembourgeoise. Leur compétitivité face à une concurrence croissante de la part des entreprises étrangères notamment ne peut être garantie que dans la mesure où elles s'adaptent à ces changements. L'influence croissante des réglementations européennes sur l'activité des PME leur impose également de s'adapter en continu à de nouvelles exigences.

Au vu de leurs moyens relativement limités, les PME ne peuvent faire face à toutes ces exigences que s'il existe des outils spécifiquement adaptés à leur fonctionnement et leurs besoins particuliers. C'est le rôle de l'Etat de veiller à mettre en place un environnement favorable pour les PME en matière d'innovation, de manière complémentaire aux encadrements en matière de recherche et développement.

Force est de constater que la notion de l'innovation est encore trop souvent considérée en lien étroit avec l'activité de recherche et développement (R&D). Il ne faut pas oublier que l'objectif de l'innovation dans les PME est de développer des résultats tangibles avec des retombées concrètes, alors que les activités classiques de recherche sont le plus souvent réalisées dans un esprit de recherche plus absolu.

D'une part, il faut mettre en place les politiques et outils nécessaires de conseil, d'assistance et de financement. Il convient de s'assurer que les différents acteurs en la matière collaborent de manière efficace et garantissent le suivi des priorités et objectifs conformément aux besoins et attentes des PME. Ces dernières ont besoin d'une assistance et d'un conseil sur mesure pour mettre en oeuvre de manière consciente une politique d'innovation.

Depuis quelques années, les moyens existant au Luxembourg ont été développés et de nouveaux outils ont été créés afin de faire face aux besoins spécifiques des PME; cependant les outils proposés ne sont malheureusement pas utilisés de manière optimale.

Le régime d'aide à l'innovation et à la R&D en faveur du secteur des classes moyennes ainsi que l'alliance pour l'innovation du Gouvernement tardent à être transposés dans la pratique.

L'étude „OECD review of Luxembourg's innovation policy“, réalisée sur demande du Gouvernement au vu des changements dans le paysage de la recherche et de l'innovation au Luxembourg (création de l'université et engagement du Gouvernement à investir 3% du PIB dans la R&D et l'innovation pour satisfaire aux objectifs de Lisbonne), a présenté un certain nombre de conclusions très parlantes.

Un accent particulier est mis sur le volet de la recherche publique, sans pour autant négliger le contexte global et les interactions avec le secteur privé. Ainsi, il faut soutenir la multiplication des activités de recherche et d'innovation du secteur privé. Le soutien financier des projets soumis au Gouvernement, ainsi que l'augmentation des ressources humaines en sciences et technologie en sont des facteurs principaux.

Il faut accentuer la coopération entre les différents acteurs du système de l'innovation au Luxembourg et se diriger vers une coopération transfrontalière stratégique et ciblée, desquelles devraient émerger les marchés pilotes et perspectives prometteuses pour les PME.

Les contrats de performance qui sont signés entre le Gouvernement et cinq acteurs principaux du système de l'innovation au Luxembourg, devraient contribuer à garantir, d'une part, une meilleure correspondance entre les activités de recherche et d'innovation réalisées par les acteurs publics et les besoins des entreprises et, d'autre part, un meilleur agencement et une coopération améliorée entre les différents acteurs concernés.

Ces différents volets trouvent donc bien leur place dans un programme d'amélioration et de modernisation de la politique de recherche du Luxembourg, focalisé sur la détermination de priorités, sur la coordination en vue d'augmenter la complémentarité entre les différents acteurs et sur la représentation de tous les intérêts des différents acteurs économiques, afin de remédier aux faiblesses structurelles et à la faible gouvernance en la matière. La Chambre des Métiers insiste cependant sur le fait que les avis et orientations de tous les acteurs concernés au niveau national soient, par le biais d'un système de

consultation efficace, continuellement pris en considération pour l'élaboration des priorités en matière de recherche et d'innovation au Luxembourg.

Par ailleurs, l'éducation, le développement des compétences appropriées et la mobilité des chercheurs représentent des facteurs incontournables pour atteindre ces cibles. En outre, l'environnement réglementaire des entreprises comprenant également des domaines comme la propriété intellectuelle et la normalisation, tant au niveau national qu'europpéen, joue un rôle primordial pour assurer un cadre propice au développement de l'innovation. L'Etat se doit donc de mettre en place un cadre global générant la créativité et l'innovation.

Trop souvent encore les discussions quant à la définition de la notion de l'innovation se limitent aux innovations technologiques. Cependant, les innovations non technologiques atteignent au moins le même impact, en ce qui concerne les résultats concrets au niveau de l'entreprise. Toutes les formes d'innovation doivent être promues et soutenues, notamment au vu de la caractéristique spécifique du Luxembourg où la plupart des entreprises innovantes proviennent du secteur des services, alors que dans les autres pays européens, la majorité des entreprises innovantes sont issues de l'industrie. Le 4e CIS (Community Innovation survey) identifie pour le Luxembourg comme facteurs de frein à l'innovation dans les entreprises le manque de moyens de financement interne à hauteur de 34% pour les entreprises innovantes contre 18% pour les entreprises non innovantes ainsi qu'un manque de financement externe pour 10% des entreprises en moyenne. Les coûts élevés de l'innovation constituent un frein pour 26% des entreprises.

Les transferts de compétences et initiatives de réseau jouent un rôle important. D'après les derniers chiffres du CIS, 11% des entreprises n'ont pas ou peu d'accès aux informations technologiques et 13% des entreprises ont besoin d'informations sur le marché. 16% des entreprises indiquent qu'il est difficile de trouver un partenaire de coopération adéquat. A ce niveau, les services promouvant le transfert de technologie doivent donc être développés davantage, respectivement être davantage adaptés aux besoins concrets des entreprises.

Le nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation étend les opportunités des PME en matière d'aides RDI. Le fait que l'innovation dans les services ainsi que l'innovation organisationnelle et de procédé peut être soutenue dans ce nouvel encadrement, de même que le poids qui est mis sur les services de conseil en innovation, soulignent bien l'importance accordée à l'innovation par rapport aux activités de recherche & développement. Il incombe d'élargir la notion d'embauche temporaire de personnel hautement qualifié et de proposer aux entreprises la possibilité d'avoir recours à un „assistant innovation“ pour développer une stratégie d'innovation dans la PME ou pour bénéficier d'un conseil en innovation plus ponctuel. Plus d'un quart des entreprises affirment que le manque de personnel qualifié représente un frein à l'innovation au sein de leur structure.

Certains outils pour remédier à ces situations et promouvoir l'innovation dans les entreprises, notamment les PME, sont discutés depuis des mois au sein des Ministères compétents; néanmoins la mise en place concrète tarde à voir le jour. Or, l'innovation est par définition un processus en évolution permanente et des retards à ce niveau risquent de se répercuter négativement sur la compétitivité et de mettre en danger l'existence des entreprises.

Outre l'importance d'une augmentation des investissements à 3% du PIB dans la R&D et d'une orientation des priorités de la recherche sur des secteurs porteurs de l'économie luxembourgeoise, y compris les PME, la Chambre des Métiers insiste également sur la nécessité de proposer sans tarder aux PME les outils concrets de soutien et d'assistance pour innover et devenir plus compétitives. Ces outils doivent être flexibles et s'adapter aux besoins évolutifs des entreprises. L'entreprise doit pouvoir en bénéficier rapidement et être en mesure de les mettre en œuvre sans charges administratives dissuasives.