

N° 5800^{1D}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2008**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(19.11.2007)

TABLE DES MATIERES:

Résumé	2
1. Appréciation de la politique budgétaire	3
1.1. La situation budgétaire de l'administration centrale	3
1.2. La situation budgétaire de l'administration publique	5
1.3. Les priorités gouvernementales: globalement elles vont dans le bon sens	7
1.4. L'évolution budgétaire des dernières années	9
1.5. Plaidoyer pour des finances publiques saines	10
1.5.1. Recettes: renforcer la compétitivité luxembourgeoise tout en assurant un niveau de recettes approprié	10
1.5.2. Dépenses: sans réformes structurelles des déficits réapparaîtront lors du prochain ralentissement économique	13
1.5.3. Pour une politique plus proactive	15
2. La politique budgétaire comme instrument du développement durable	16
2.1. Le volet économique	16
2.1.1. Le maintien de la compétitivité constitue une condition nécessaire pour assurer des finances publiques saines	16
2.1.2. Fiscalité	23
2.1.3. Améliorer le système éducatif	28
2.1.4. Améliorer la compétitivité par l'innovation et la stimulation de la recherche dans les PME	33
2.1.5. Mieux maîtriser les coûts	36
2.1.6. Disposer d'infrastructures performantes	37
2.1.7. Logement: un thème qui touche tous les piliers du développement durable	38
2.2. Le volet social	47
2.2.1. Le financement à long terme du régime de pensions	47
2.3. Le volet environnemental	51
2.3.1. Energies renouvelables et implications du protocole de Kyoto	51
Annexes	57

*

RESUME

Amélioration de la santé des finances publiques, mais ...

La Chambre des Métiers constate avec satisfaction que la situation des finances publiques se détend par rapport aux années 2004 et 2005, caractérisés par un déficit au niveau de l'administration publique. Toutefois, malgré une forte croissance économique, se situant entre 4,5% et 6%, malgré les mesures de consolidation décidées par le comité de coordination tripartite et des recettes extraordinaires, le surplus de l'administration publique des années 2006-2008 n'est qu'inférieur ou tout au plus égal à 1%.

En outre, l'administration centrale présente toujours une position déficitaire en 2008, déficit qui s'est même aggravé par rapport à 2007.

... des réformes structurelles demeurent nécessaires

De ce fait, des ajustements structurels sont nécessaires.

Du côté des recettes il faut accroître l'attractivité du site luxembourgeois par des mesures fiscales ciblées et réaliser des arbitrages entre considérations d'ordre économique et écologique en ce qui concerne les recettes des produits soumis aux droits d'accises.

Du côté des dépenses il faut compresser les dépenses de fonctionnement p. ex. en ajustant les salaires d'entrée dans la fonction publique, garantir le financement à plus long terme du régime de pension et accorder une priorité aux investissements publics qui renforcent la croissance économique, tels que la R&D, l'éducation etc.

La politique budgétaire comme instrument au service du développement durable

Ce n'est qu'avec des finances publiques structurellement saines que la politique budgétaire pourra contribuer à développer les 3 piliers du développement durable.

1. Economie: renforcer la compétitivité

Les „benchmarks“ analysant la compétitivité des pays se recoupent sur un certain nombre de points en soulignant parmi les forces du Luxembourg ses bonnes performances économiques et sa stabilité politique, alors que des faiblesses sont identifiées au niveau du système éducatif et de la fiscalité.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut réformer l'enseignement pour permettre au plus grand nombre de jeunes d'obtenir une qualification, et par conséquent un emploi. Elle propose, entre autres, de pondérer le poids des langues suivant l'origine linguistique des enfants, d'introduire et de définir des socles de compétences (ce qui rejoint l'idée du Professeur Fontagné selon lequel l'école doit fournir à tout citoyen un „kit de survie intellectuel“) et de créer une „Instance nationale d'Orientation et de Conseil en Formation“.

Si elle accueille favorablement les mesures fiscales annoncées par le Gouvernement, elle souligne la nécessité de mesures supplémentaires au niveau de la fiscalité des entreprises. Dans ce contexte, elle propose l'introduction d'une réserve immunisée d'impôt, destinée à améliorer la capacité d'autofinancement des PME et d'un mécanisme d'intérêts notionnels pour atténuer la discrimination fiscale actuelle entre le financement par emprunt et par fonds propres et afin de rendre le Luxembourg plus attractif aux investisseurs étrangers.

Pour mieux maîtriser les coûts salariaux et de renforcer la compétitivité des entreprises, elle préconise la limitation de l'adaptation des salaires au coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

2. Social: garantir un niveau de vie décent aux générations futures

Les déséquilibres menaçant à long terme la situation financière du régime de pension ont été clairement mis en exergue par de nombreuses études.

Pour assurer sa pérennité, la Chambre des Métiers invite les responsables politiques à envisager les pistes de solution suivantes: inciter les actifs à un départ plus tardif à la retraite; optimiser le rendement des réserves, ajuster le niveau des prestations. Elle s'oppose vigoureusement à un relèvement du taux

des cotisations sociales, alors que cette mesure détériorerait la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en augmentant les coûts salariaux.

3. Environnement: mieux exploiter les potentialités des sources d'énergies renouvelables

En ce qui concerne les aides à l'investissement réalisé par les particuliers, la Chambre des Métiers se demande s'il n'était pas opportun de remplacer celles-ci par un abattement en matière d'impôt sur le revenu.

Contrairement au régime précité, le régime d'aides pour les entreprises ne définit pas d'une manière précise les coûts éligibles, ce qui rend le système peu transparent et crée une insécurité financière auprès des investisseurs potentiels.

En matière de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement consistant à vouloir développer prioritairement les segments à haut potentiel identifiés par l'étude LUXRES.

4. Le logement: concentré du développement durable

Si la politique axée sur la demande et visant à garantir l'accès des personnes défavorisées à un logement n'est pas critiquable, des subventions accordées à une large frange de la population produisent des effets pervers. Une telle politique est en effet incompatible avec le concept de développement durable et entretient, à travers un gonflement artificiel de la demande, la hausse des prix immobiliers.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le changement de paradigme du Gouvernement consistant à soutenir davantage l'offre de logements.

Pour améliorer l'efficacité de la politique du logement et en vue de faciliter l'accès au logement, elle propose de:

- procéder à une analyse préalable des besoins et de définir des objectifs avant de concevoir de nouveaux instruments politiques;
- de mieux cibler les aides sur les besoins des ménages défavorisés (p. ex. la bonification d'intérêt);
- réduire les délais et simplifier les procédures d'autorisation excessivement complexes;
- introduire une taxe nationale sur la rétention de terrains pour stimuler l'offre de logements;
- améliorer l'offre de logements à coût modéré en traitant les acteurs publics et privés sur un pied d'égalité;
- mesurer l'efficacité des initiatives politiques passées et futures.

*

1. APPRECIATION DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

1.1. La situation budgétaire de l'administration centrale

La Chambre des Métiers constate que le solde de l'administration centrale présente en 2008 avec -1,4% toujours une position déficitaire et que le déficit s'est même empiré par rapport à l'exercice 2007 où il s'établissait à -0,9%.

Pour des raisons d'objectivité, il faut toutefois admettre que ce solde aurait été plus favorable en l'absence des mesures fiscales annoncées par le Gouvernement, à savoir l'adaptation du tarif de l'impôt à l'inflation, l'introduction d'un bonus fiscal pour enfants à charge et la réduction du droit d'apport.

Selon le tableau repris ci-dessous, l'incidence budgétaire globale de ces mesures s'élève à 335 millions d'euros, qui se déclinent en des moins-values de recettes de 235 millions d'euros et des dépenses supplémentaires de 100 millions d'euros.

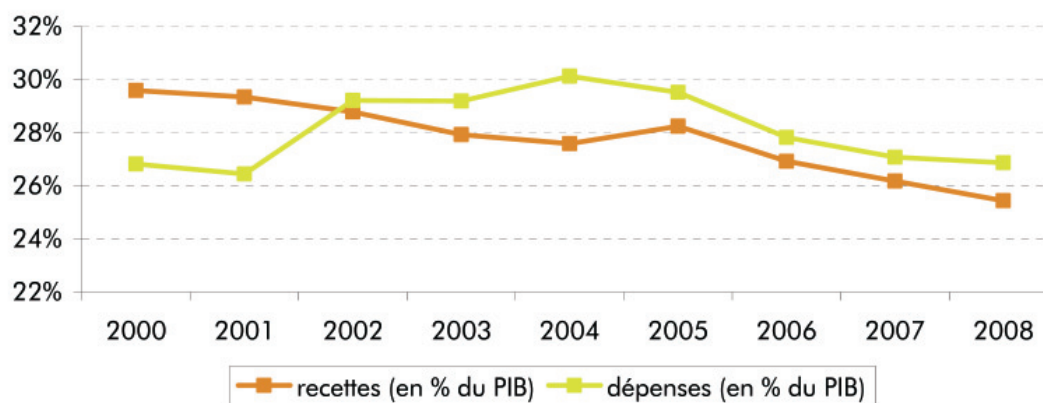
Incidence budgétaire des mesures fiscales (en mio euros)

	<i>déchet fiscal</i>	<i>dépenses supplémentaires</i>
adaptation du tarif à l'inflation	195	
introduction d'un bonus fiscal		100
réduction du droit d'apport	40	
total	235	100

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008

Si les dépenses en % du PIB excèdent toujours les recettes, il faut toutefois constater que l'écart entre ces deux paramètres est moins élevé en 2008 qu'en 2004, où il atteignait 2,5 points de pourcentage. En outre, il faut relever la tendance à la baisse des recettes et des dépenses rapportées au produit intérieur brut depuis 2005. La Chambre des Métiers voudrait cependant souligner dans ce contexte que la prédite évolution n'est pas nouvelle, alors que les recettes et les dépenses en % du PIB atteignent actuellement à peu près le même niveau qu'en 1995. Elle accueille néanmoins favorablement l'intention du Gouvernement „de réduire progressivement et de manière durable la part des dépenses publiques et des recettes publiques dans le PIB“¹, en ce sens que cette politique conduit à diminuer l'intervention de l'Etat dans l'économie.

Administration centrale: recettes et dépenses (en % du PIB)



Source: STATEC, Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, le solde budgétaire de l'administration centrale est loin d'être sain, si l'on se place dans une optique structurelle. Ainsi, elle donne à réfléchir que le déficit de 2008, et a fortiori celui des années antérieures, se produit au cours d'une période se caractérisant par une forte croissance économique. Le PIB en volume affiche en effet des hausses de quelque 6% en 2006, 5% en 2007 et 4,5% en 2008².

Par ailleurs, il faut être conscient du fait que les décalages en matière de perception des impôts prolongeront les effets de la croissance élevée des années 2006 et 2007 sur l'exercice 2008.

Le comité de coordination à caractère tripartite a décidé en avril 2006 un certain nombre de mesures de consolidation budgétaire, dont les plus importantes sont les suivantes:

- baisse de la part relative des dépenses courantes de fonctionnement dans le total des dépenses publiques et limitation de l'engagement de nouveaux agents au service de l'Etat;
- modulation du système d'indexation automatique avec comme conséquence un effet de freinage de la progression „automatique“ d'une part significative des dépenses publiques;

¹ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 27

² Note de conjoncture No 2-07; STATEC; p. 12

- optimisation (report) des dépenses d'investissement de l'Etat, dont la part relative mesurée par rapport au PIB continuera néanmoins à se situer clairement au-dessus de la moyenne des Etats membres de l'Union européenne;
- report et échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007: les rentes et pensions sont augmentées de 1% au 1er juillet 2007, puis de 1% au 1er juillet 2008;
- relèvement du taux de la contribution dépendance à charge des assurés, qui passe le 1er janvier 2007 de 1% à 1,4%, tout en prévoyant le gel en termes nominaux de la participation de l'Etat;
- relèvement du taux de la TVA de 12% à 15% pour certains services à partir du 1er janvier 2007.

Si ces mesures ont eu un effet de freinage sur l'évolution des dépenses publiques, la Chambre des Métiers se doit cependant de constater qu'elles revêtent soit un caractère très ponctuel, comme le report et l'échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions, soit un caractère temporaire, comme la modulation du système d'indexation. La question qui se pose dans ce contexte est celle de savoir quelle sera l'évolution des dépenses budgétaires une fois que l'effet des mesures de consolidation se sera effacé.

La Chambre des Métiers voudrait relever que le seul report des dépenses d'investissement représente 38% du „gain“ total résultant des mesures de consolidation décidées en avril 2006. Or, le retard qu'accuse le Luxembourg sur le plan des infrastructures de transport par exemple implique que les dépenses d'investissement y afférentes devront impérativement être réalisées dans un proche avenir. Leur report n'a donc qu'un effet d'allègement temporaire sur les finances publiques, en ce sens qu'il ne fait que différer une charge financière.

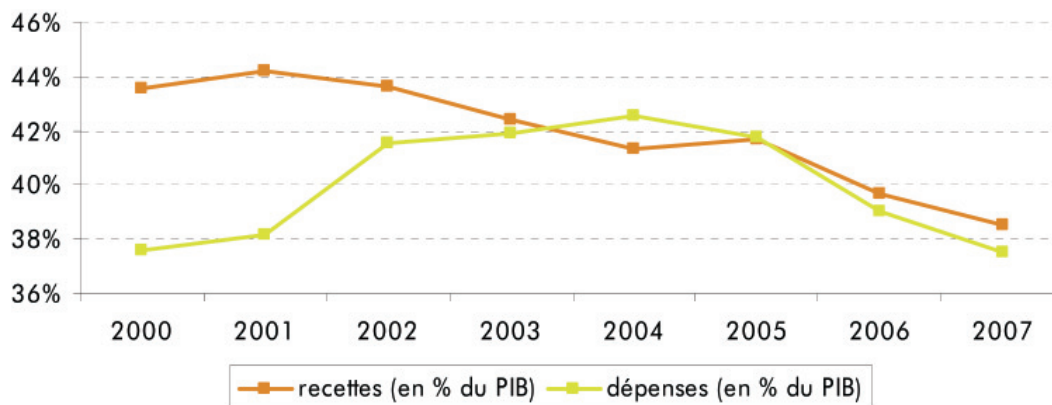
Il est par conséquent facile de s'imaginer qu'en période de ralentissement économique et en l'absence de mesures correctrices comme celles décidées par le comité de coordination tripartite en 2006, le déficit revêtirait des proportions d'autant plus préoccupantes.

La Chambre des Métiers reste donc de l'avis que des réformes structurelles s'imposent, réformes sur lesquelles elle reviendra dans la suite du présent avis.

1.2. La situation budgétaire de l'administration publique

Le projet sous avis prévoit au titre de l'exercice 2008 une capacité de financement de 0,8%, soit un solde légèrement plus défavorable que celui de 2007, qui s'élevait à +1%.

Administrations publiques: recettes et dépenses (en % du PIB)



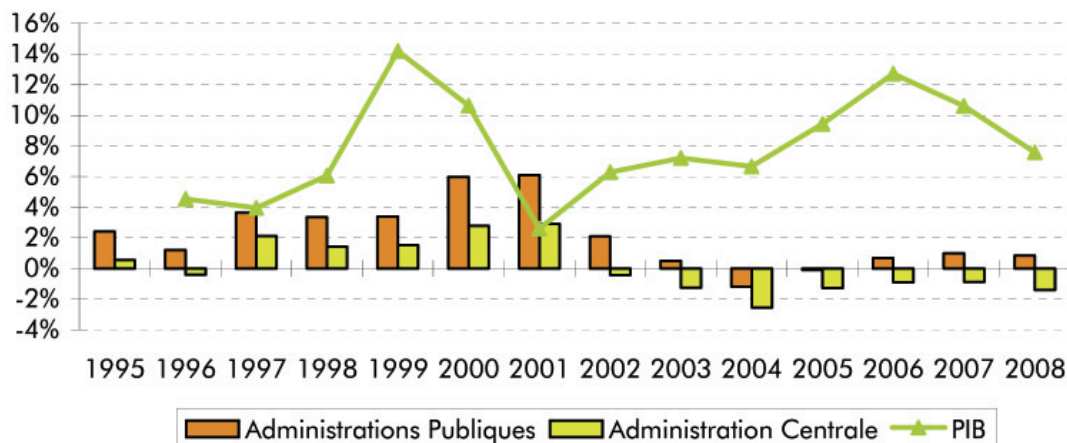
Source: STATEC, Chambre des Métiers

Pour des raisons tendant à l'objectivité de l'analyse budgétaire, il faut cependant relever qu'en l'absence des mesures fiscales décidées par le Gouvernement le surplus de l'administration publique se serait monté à 1,8%.

Si d'un point de vue purement financier on pouvait regretter que celles-ci détériorent la position budgétaire, la Chambre des Métiers donne toutefois à considérer que ces initiatives devraient avoir pour effet de dynamiser la consommation des ménages et d'accroître l'attractivité du site d'investisse-

ment luxembourgeois. Il est clair qu'un tel scénario génère à terme des recettes fiscales supplémentaires.

Soldes budgétaires (en % du PIB) et évolution du PIB



Source: STATEC

Le graphique repris ci-dessus représente l'évolution des soldes de l'administration publique et de l'administration centrale, de même que celle du PIB. Il en ressort qu'en 2000, période au cours de laquelle la croissance économique atteignait exactement le même niveau qu'en 2007, l'administration publique dégagait un surplus de 6%, alors que le surplus de 2007 ne s'établit qu'à 1%.

En analysant l'impact des trois sous-entités sur le solde de l'administration publique, on s'aperçoit que c'est l'administration centrale qui détériore celui-ci d'une façon notable. L'argument du Gouvernement pour justifier le déficit de l'Etat central fait état du transfert de moyens budgétaires de l'administration centrale vers la sécurité sociale, en raison de la fiscalisation d'une part importante des recettes de la sécurité sociale.

La Chambre des Métiers estime néanmoins qu'en période de forte croissance économique ces transferts ne devraient pas donner lieu à un déficit au niveau de l'Etat central et que la persistance d'un besoin de financement à ce niveau témoigne de la nécessité de réformes structurelles du côté des dépenses budgétaires. Au cas où on assisterait à un ralentissement économique ce déficit risquerait de s'aggraver dans des proportions excessives. Les réformes dont question ci-avant seront abordées par la Chambre des Métiers dans la suite du présent avis.

Le solde des administrations locales est légèrement déficitaire avec -0,1% en 2008, soit le même niveau qu'en 2007.

Par contre, la sécurité sociale affiche un surplus de 2,4% en 2008 contre 2,1% en 2007. Cette tendance favorable s'explique par plusieurs facteurs:

- la croissance économique vigoureuse au cours des années 2006 et 2007 exerce, avec un certain décalage, un effet positif sur l'emploi jusqu'en 2008. La hausse de la masse salariale qui en résulte induit évidemment une augmentation des cotisations sociales, et par conséquent des recettes au titre de la sécurité sociale;
- la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de placement améliore le rendement de la réserve de compensation;
- le report de l'ajustement des rentes du 1er janvier 2007, retenu dans le cadre des discussions du comité de coordination tripartite, induit une économie de 32 millions d'euros en 2007 et de quelque 11 millions en 2008;
- un autre facteur explicatif de l'amélioration du solde de la sécurité sociale entre 2006 et 2007 est l'augmentation du taux de la contribution dépendance de 1,0% à 1,4%, cette décision ayant été prise par le comité de coordination tripartite.

Appréciation de la situation budgétaire

La situation des finances publiques semble se détendre par rapport aux années 2004 et 2005, caractérisées par un déficit au niveau de l'administration publique. Cependant, la Chambre des Métiers donne à considérer que:

- même en période de forte croissance économique, affichant des hausses du PIB se situant entre 4,5% et 6%, le surplus de l'administration publique atteint sur les années 2006-2008 n'est qu'inférieur ou tout au plus égal à 1% ...
- ... et ce malgré les efforts de consolidation décidés par le comité de coordination tripartite en 2006 et
- ... les recettes extraordinaires résultant de la fusion Arcelor-Mittal.

En outre, l'administration centrale présente toujours une position déficitaire en 2008, déficit qui s'est même aggravé par rapport à l'exercice 2007.

La Chambre des Métiers reste par conséquent d'avis que des réformes structurelles s'imposent pour mieux maîtriser l'évolution des dépenses.

1.3. Les priorités gouvernementales: globalement elles vont dans le bon sens

Si la Chambre des Métiers peut approuver la majorité des priorités budgétaires définies par le Gouvernement, certaines sont, à son avis, particulièrement importantes.

Une de celles-ci concerne les infrastructures dans le domaine familial et social. La Chambre des Métiers accueille favorablement la hausse des crédits revenant aux structures de garde pour enfants. En effet, en contribuant à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de telles structures permettent d'augmenter le taux d'emploi féminin et de mettre à disposition de l'économie des ressources humaines en partie hautement qualifiées, qui lui échappent en l'absence de telles structures.

Une autre priorité a trait au financement de la recherche. La Chambre des Métiers ne peut que soutenir la hausse des moyens financiers dédiés à la R&D. L'économie luxembourgeoise ne pouvant que difficilement défier la concurrence étrangère au niveau des prix, ce qui vaut surtout pour certains secteurs intensifs en main-d'oeuvre, elle devra se démarquer de ses concurrents par la qualité et le caractère innovateur de ses produits et services. Ceci est d'autant plus vrai que le phénomène de la globalisation et le processus d'intégration européenne ont pour effet de rétrécir les niches de souveraineté que le Luxembourg a su exploiter pendant des décennies et d'augmenter le risque que d'autres économies implémentent des stratégies similaires.

La Chambre des Métiers voudrait cependant souligner qu'en consacrant des ressources budgétaires croissantes à la R&D, le risque que ces moyens sont consommés par des projets dont les résultats restent très loin derrière les attentes croît en même temps. Dans ce contexte, elle est d'avis qu'il convient de se donner des règles qui éviteront dans la mesure du possible de tels dérapages.

Parmi ces éléments, la Chambre des Métiers estime qu'il faudra:

- définir un certain nombre de priorités en matière de recherche;
- améliorer la gouvernance politique en mieux coordonnant les projets de recherche menés par des structures éparpillées.

En gros, il s'agira de mettre en oeuvre les conclusions de l'OCDE au sujet de l'évaluation du système national de la recherche et de l'innovation.

Une autre priorité concerne le développement des transports en commun. Pour la Chambre des Métiers, ceux-ci sont appelés à jouer un rôle crucial à l'avenir. En effet, la future croissance économique du Luxembourg nécessitera une main-d'oeuvre toujours plus importante, que ces besoins supplémentaires soient satisfaits à travers l'immigration ou le travail frontalier. Il est évident que cette évolution posera un défi de taille à nos infrastructures de transport qui sont dès à présent saturées aux heures de pointe. Etant consciente du fait que la mobilité future ne saura être assurée par les seules infrastructures routières, la Chambre des Métiers accueille favorablement le développement du réseau ferroviaire. Vu qu'une partie non négligeable des déplacements professionnels se feront à/au départ de Luxembourg-Ville, il lui paraît en outre incontournable d'y prévoir la réalisation d'un système de tram.

Dans le contexte des transports en commun, et tout en gardant à l'esprit que ceux-ci n'atteindront jamais le seuil de rentabilité, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait faire des efforts en vue de mieux maîtriser les dépenses y relatives, en ce sens qu'il conviendrait de tenter d'offrir les mêmes services à des coûts moindres. En prenant comme exemple le réseau des autobus, ceci pourrait être atteint en recourant davantage aux entreprises de transport privées.

Le Gouvernement se propose également de mettre l'accent sur la politique du logement, ainsi qu'en témoigne le projet de loi appelé „pacte logement“. Si la Chambre des Métiers peut approuver la mise à disposition de logements à des prix abordables aux ménages défavorisés, et qui en l'absence de pareille politique ne seraient pas en mesure d'acquérir ou de louer un logement approprié, elle s'oppose cependant à un certain nombre de mesures prévues par le pacte logement. En outre, elle dénonce le manque de sélectivité de certaines aides individuelles. Le thème du logement sera abordé plus en détail dans la suite du présent avis.

Dépenses des principaux fonds d'investissement

Unité: 1.000 EUR

	2006	2007	2008	var. 07/08	
monuments historiques	14.061	24.891	11.408	-13.483	-54%
gestion de l'eau	42.143	50.000	70.000	20.000	40%
équipement sportif national	25.001	32.767	22.045	-10.722	-33%
investissements sociofamiliaux	87.493	100.000	100.000	0	0%
invest. publics sanitaires et sociaux	14.462	15.576	19.114	3.538	23%
investissements hospitaliers	77.414	61.150	62.762	1.612	3%
protection de l'environnement	14.762	33.808	22.123	-11.686	-35%
investissements publics administratifs	65.187	64.312	87.594	23.282	36%
investissements publics scolaires	65.879	66.091	75.173	9.082	14%
fonds des routes	138.010	101.421	129.861	28.440	28%
rail	416.196	316.951	373.093	56.142	18%
loi de garantie	42.759	57.208	45.239	-11.969	-21%
promotion touristique	7.090	7.516	7.301	-214	-3%
entretien et rénovation		41.339	45.578	4.239	10%
total général	1.010.458	931.691	1.025.713	94.022	10%
variation en %	4,9%	-7,8%	10,1%		

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008

Le tableau ci-avant montre que les dépenses prioritaires concernent:

- la mobilité: 503 mio d'euros (fonds des routes et du rail);
- le domaine sociofamilial: 100 mio d'euros;
- les infrastructures administratives: 87 mio d'euros;
- les infrastructures scolaires: 75 mio d'euros.

Les priorités budgétaires du Gouvernement

Globalement, la Chambre des Métiers approuve les priorités budgétaires du Gouvernement, surtout celles ayant trait aux:

- financement accru de la recherche et de l'innovation, même s'il faut en améliorer la gouvernance politique,
- développements des transports en commun, bien qu'il sera important de mieux maîtriser les coûts y afférents,
- extension de l'offre en matière de structures de garde pour enfants.

1.4. L'évolution budgétaire des dernières années

Si le solde de l'administration publique affiche encore un déficit en 2004 et 2005, l'exercice 2006 se caractérise par une capacité de financement de 0,7%. Pour l'année 2007, les estimations d'octobre tablent sur un surplus de 1%, tandis que le projet sous avis prévoit une capacité de financement de 0,8% au titre de l'exercice 2008.

En passant en revue l'évolution des dernières années, plusieurs observations s'imposent:

Exercice 2006:

Le passage du déficit de 2005 vers le surplus de 2006 s'explique par plusieurs facteurs: les recettes „exceptionnelles“ en provenance de l'opération de restructuration du groupe sidérurgique Arcelor-Mittal, l'évolution très favorable des activités de la place financière et une tendance plus positive que prévue au niveau de la consommation et des dépenses d'investissement.

En effet, en considérant la plus-value de recettes qui se chiffre à quelque 1 milliard d'euros³, on se rend compte que:

- les recettes exceptionnelles dont question ci-avant expliquent à elles seules 62% de l'ensemble de la plus-value;
- le surplus au niveau de la seule taxe d'abonnement sur les titres de société, dont le produit est directement fonction de l'évolution des marchés boursiers, représente 15% des recettes additionnelles.

Rien que ces deux éléments expliquent par conséquent plus de 3/4 de la plus-value de 1 milliard d'euros. Il faut donc se rendre à l'évidence que le surplus de 2006 se fonde sur des éléments non récurrents ainsi que sur une très bonne situation conjoncturelle qui risque pourtant de se retourner dans le courant de l'année 2008.

Exercice 2007:

Le tableau repris ci-dessous compare pour l'exercice 2007 la situation de l'administration centrale telle qu'elle avait été anticipée par le projet de budget 2007 et la notification à la Commission européenne d'octobre 2007.

Il en ressort que les dépenses „réelles“ sont inférieures aux dépenses prévues et que cet écart s'établit à quelque 111 millions d'euros. Pour la Chambre des Métiers, cette évolution est un signe que la politique de consolidation des dépenses dont les mesures ont été décidées par le comité de coordination tripartite en avril 2006 porte ses fruits.

Par contre, les recettes „réelles“ sont supérieures aux recettes prévues, alors que l'écart se monte à environ 548 millions d'euros. De l'avis de la Chambre des Métiers, ces plus-values devraient essentiellement être dues à la bonne situation conjoncturelle. En effet, si le projet de budget de 2007 tablait sur une croissance du PIB de 4%, les dernières estimations chiffrent la croissance à 5%.

³ Etat central (optique nationale)

Administration centrale: recettes, dépenses et solde budgétaire de l'exercice 2007

Unité: mio € (sauf spécification contraire)

<i>Exercice 2007</i>				
	<i>Projet de budget</i>	<i>Notification 10/2007</i>	<i>Variation</i>	
Dépenses	10.107,4	9.995,9	-111,5	-1,1%
Recettes	9.115,5	9.664,0	548,5	6,0%
Solde	-991,8	-331,9	659,9	-66,5%

Source: Ministère des Finances

Les moins-values de dépenses combinées aux plus-values de recettes ont logiquement pour effet d'„améliorer“ le solde, même si dans ce cas, il ne s'agit que d'une réduction du déficit.

1.5. Plaidoyer pour des finances publiques saines

Les chapitres précédents ont montré que même avec une croissance économique élevée et des mesures de consolidation ponctuelles et temporaires, l'administration centrale présente toujours un déficit et que le surplus de l'administration publique est inférieur ou égal à 1%. La Chambre des Métiers est d'avis que, pour garantir la pérennité des finances publiques, il faudra prendre une série de mesures, tant du côté des recettes que du côté des dépenses.

1.5.1. Recettes: renforcer la compétitivité luxembourgeoise tout en assurant un niveau de recettes approprié*1.5.1.1. Accroître l'attractivité du site luxembourgeois par des mesures fiscales ciblées*

Si l'Etat a besoin pour assurer ses fonctions de recettes budgétaires dont la plupart sont générées par la fiscalité, il est tout aussi clair que l'imposition constitue une charge financière pour les entreprises. Comme tout contribuable diligent, elles tentent de réduire celle-ci au minimum. L'élargissement de l'UE aux pays de l'Est, qui connaissent dans leur majorité une fiscalité extrêmement modérée, a exercé une pression sur les anciens Etats membres, à tel point qu'un nombre significatif de ceux-ci ont entamé des réformes fiscales pour compenser la détérioration de compétitivité à ce niveau.

La Chambre des Métiers constate que dans ce processus, le Grand-Duché reste à la traîne. S'il convient d'admettre que la fiscalité n'est qu'un élément parmi d'autres facteurs déterminant la position compétitive d'un Etat, un pays de la taille du Luxembourg, dont l'économie est très ouverte sur l'extérieur, ne peut se permettre de glisser en queue de peloton dans un tel domaine. Faut-il en effet rappeler que la fiscalité revêt un rôle extrêmement important pour la place financière, soit le secteur qui génère le plus d'impôts.

Au regard de ces arguments, la Chambre des Métiers plaide pour des mesures fiscales rendant le site d'implantation luxembourgeois plus attrayant pour tous les secteurs économiques. S'il est évident qu'à court terme, cette politique induira un déchet fiscal, il est tout aussi manifeste qu'elle incitera des opérateurs économiques à s'implanter au Grand-Duché ou à y étendre leurs activités, ce qui générera des recettes budgétaires supplémentaires. En outre, il faut garder à l'esprit que de telles mesures jouent un rôle certain dans la prévention de la délocalisation d'activités vers des pays offrant un environnement globalement plus intéressant.

Dans la suite du présent avis, la Chambre des Métiers présentera des mesures concrètes susceptibles d'augmenter l'attractivité du Luxembourg en tant que site d'implantation.

1.5.1.2. Recettes issues des produits soumis aux droits d'accises: réaliser des arbitrages entre considérations d'ordre économique et écologique

En 2006, les ventes de produits pétroliers affichent la première fois depuis des années une tendance à la baisse: ainsi, le volume du gasoil chauffage recule de 7,7%, la consommation d'essence de 7,5% et celle du diesel chute de 1,2%⁴.

⁴ Source: Groupement pétrolier luxembourgeois

Le recul des ventes de gasoil chauffage est lié aux températures clémentes en hiver ainsi qu'au fait que dans de nombreuses communes et les clients peuvent désormais recourir au gaz pour se chauffer.

En ce qui concerne l'essence, le Luxembourg ne fait que suivre la tendance internationale se traduisant par une baisse de la consommation de ce produit.

Or, la situation est toute autre pour les ventes de diesel. Si celles-ci continuent à monter dans nos pays voisins, la consommation au Grand-Duché recule. Ainsi, l'augmentation de la pression fiscale sur le diesel a commencé à montrer ses effets, ce qui démontre l'élasticité de la demande par rapport aux prix. D'après les prévisions des professionnels de la branche, le volume des ventes de diesel devrait régresser de 7% en 2007⁵. De surcroît, il ne faut pas perdre de vue qu'au 1er janvier 2008, le niveau des accises luxembourgeoises atteindra le même niveau qu'en Belgique.

Il est clair que ces évolutions ne resteront pas sans conséquences sur le niveau des recettes publiques et partant sur l'équilibre budgétaire.

D'un côté, des ventes supplémentaires de produits pétroliers génèrent des recettes additionnelles, premièrement, au titre des droits d'accises, mais également au niveau de la TVA et de l'impôt sur le revenu.

D'un autre côté, ces ventes impliquent une hausse des émissions imputables au Luxembourg, d'après la méthodologie d'affectation des émissions de gaz à effet de serre se basant sur le principe de la territorialité, ce qui oblige le Grand-Duché à acquérir un plus grand nombre de certificats d'émissions ou à financer d'autres mesures compensatoires. Par conséquent, l'augmentation de la demande de produits pétroliers au Luxembourg entraîne pour celui-ci un certain coût à supporter par la collectivité.

Dans son avis annuel de 2007, le CES note que:

*„Selon les prévisions des consultants du Gouvernement, l'Etat devra prévisiblement acquérir des certificats couvrant entre 20 et 25 mio. de tonnes pour 2008-2012, ce qui correspond à un coût de 300 mio.-375 mio. EUR au prix de 15 EUR/t.“*⁶

Or, les professionnels de la branche estiment qu'au prix de 15 euros/tonne, la vente d'un litre de diesel rapporte à l'Etat dix fois plus qu'il ne lui coûte.⁷

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime qu'il faudra trouver un arbitrage entre les considérations d'ordre budgétaire et celles d'ordre écologique. En pratique, elle se prononce en faveur du maintien d'un différentiel de prix favorable par rapport à la France et à l'Allemagne, si les prix luxembourgeois devaient être alignés sur ceux pratiqués en Belgique. Une telle politique devrait conduire à réduire le niveau des émissions de CO₂, tout en préservant une partie des recettes budgétaires issues de la vente de produits pétroliers.

1.5.1.3. Introduction de la „Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)“: *pourquoi c'est non*

Depuis quelques années, des groupes de travail mis en place au niveau communautaire sont en train de préparer les modalités de la mise en oeuvre de la „CCCTB“. Celle-ci implique que les bénéfices d'un groupe d'entreprises établies dans plusieurs Etats membres de l'UE seraient imposés dans un pays spécifique sur base d'une assiette harmonisée et que les quotes-parts revenant aux pays dans lesquels ces entreprises sont implantées seraient attribuées selon une clé reposant sur un facteur déterminé. Pour le choix de celui-ci, plusieurs paramètres peuvent être envisagés, comme par exemple les immobilisations corporelles, le nombre de salariés, la masse salariale ou encore la valeur ajoutée.

Or, une étude qui avait pour objectif de simuler l'évolution des recettes fiscales collectées selon le régime de la CCCTB par rapport à celles générées par les régimes fiscaux nationaux actuels a mis en évidence que le Luxembourg était perdant quel que soit le facteur de répartition retenu⁸. Tandis que d'autres pays bénéficieraient en appliquant la CCCTB de rentrées fiscales supplémentaires, le contraire

5 Idem

6 Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2007 (25 avril 2007); CES; p. 47

7 Cold Turkey (29 juin 2007); Lëtzebuenger Land; pp. 8 et 9

8 The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues (4th April 2007); Michael P. Devereux and Simon Loretz, University of Oxford Centre for Business Taxation

serait vrai pour le Luxembourg. Il paraît par conséquent hautement inopportun pour le Grand-Duché de soutenir l'implémentation d'un tel régime.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se permet de poser une série de questions sur la mise en oeuvre de la CCCTB, questions qui touchent des thèmes risquant d'avoir un impact non négligeable sur la position budgétaire du Luxembourg:

CCCTB, premier pas en direction d'une harmonisation fiscale dans l'UE?

Par son essence, la CCCTB a pour effet de conduire à une transparence parfaite des bases d'assiette, et donc des taux d'imposition effectifs. Ce mécanisme exercera inévitablement une pression importante sur les taux d'imposition applicables dans les Etats membres.

Ceci pourrait mener à ce que les taux d'imposition soient également harmonisés ou du moins qu'un seuil minimal soit fixé. Cette évolution risque donc d'atténuer, voire de supprimer la flexibilité du cadre fiscal luxembourgeois, qui pourtant constitue un atout majeur dans la politique économique tendant à inciter les investisseurs étrangers à s'implanter au Grand-Duché.

Caractère optionnel de la CCCTB = discrimination entre entreprises?

Le caractère facultatif de la CCCTB implique une discrimination entre les entreprises et conduit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, à une baisse des recettes fiscales. En effet, les sociétés multinationales pourront opter soit pour le régime national, soit pour celui de la CCCTB. Or, de manière évidente, leur choix portera sur le système qui minimise leur charge fiscale. Par conséquent, une majorité de PME ne pouvant bénéficier de la CCCTB risquent de devoir subir une charge fiscale proportionnellement plus importante. Ce régime crée une discrimination et des distorsions de concurrence par rapport aux entreprises non éligibles au titre de la CCCTB et, comme il a été évoqué ci-dessus, la logique économique mène à une diminution du produit fiscal.

Caractère optionnel de la CCCTB = baisse des recettes fiscales?

Le caractère optionnel génère une pression vers le bas sur les recettes fiscales des Etats membres, les entreprises pouvant bénéficier de la CCCTB choisissant la voie permettant d'optimiser la charge fiscale. Il est donc probable que, ceteris paribus, les recettes fiscales futures seront inférieures aux recettes actuelles.

La prédite étude tendant à évaluer l'impact de l'introduction de la CCCTB sur les recettes fiscales des Etats membres de l'UE⁹ a montré qu'elle conduira à une réduction du produit de l'impôt. L'explication fournie par les auteurs est que la part du Grand-Duché – tout comme celle du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas – dans les bénéfices générés par les entreprises susceptibles d'être régies par la CCCTB est supérieure à celle qui résulterait de l'application des facteurs de répartition retenus (emploi, valeur ajoutée, etc.). La raison serait à rechercher dans le transfert de bénéfices et dans l'implantation de sièges sociaux dans des pays comme le Luxembourg, ces entreprises tout en y exerçant une activité économique réduite afficheraient des bénéfices importants.

„Countries with high taxable income under the existing system relative to the other measures of economic activity have low shares: these countries include Denmark, Finland, Ireland, Luxembourg and the Netherlands. This might be due to some profit shifting into their countries or the existence of headquarters with little economic activity compared to the reported profits. Other things being equal, we might therefore expect these countries to have a lower allocation of total taxable income under the proposed system than under the current system.“

CCCTB: risque de transfert de bénéfices vers des pays tiers?

Pour certains, la CCCTB constitue un instrument efficace pour éviter le transfert de bénéfices à des fins fiscales. La Chambre des Métiers voudrait cependant mettre le doigt sur le fait que ce problème subsistera pour les entreprises multinationales possédant des établissements dans des pays tiers, alors

⁹ The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues (4th April 2007); Michael P. Devereux and Simon Loretz, University of Oxford Centre for Business Taxation

que la CCCTB ne s'appliquerait pas à ceux-ci. On assisterait dès lors à un déplacement des transferts entre Etats membres de l'Union européenne vers un transfert d'un Etat membre au profit d'un pays tiers.

1.5.2. Dépenses: sans réformes structurelles des déficits réapparaîtront lors du prochain ralentissement économique

L'analyse de la Chambre des Métiers a montré que le financement des dépenses publiques des dernières années se basait entre autres sur:

- des recettes non récurrentes;
- des recettes issues d'une situation conjoncturelle très favorable;
- une politique de consolidation des dépenses comprenant essentiellement des mesures ponctuelles et temporaires.

Elle estime que pour assurer la pérennité des finances publiques, il faudra mettre en oeuvre de véritables réformes structurelles, qu'elle décrira plus en détail par la suite.

1.5.2.1. Réduire les dépenses de fonctionnement pour investir dans l'avenir

L'accord tripartite de 2006 prévoyait que „la part relative des dépenses de fonctionnement courantes dans le total des dépenses de l'Administration centrale sera réduite en 2007, 2008 et 2009. Au cours de la même période, les engagements de renforcement au service de l'Etat seront considérablement réduits par rapport aux années précédentes“.¹⁰

Cet objectif n'est actuellement pas atteint. Entre 2006 et 2008, la part des „salaires et charges sociales“ dans les dépenses courantes augmente progressivement de 19,7% à 20,8% et ce malgré la modulation de l'échelle mobile des salaires. En 2008, la progression de ce poste sera de 6%, alors que les dépenses courantes n'affichent qu'une hausse de 5,4%.

De surcroît, il faut garder à l'esprit que cet article ne concerne que les dépenses pour le personnel directement au service de l'Etat. Les salaires et charges sociales relatives au personnel occupé dans le secteur conventionné n'y sont partant pas inclus.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudra réformer le système de rémunération de la fonction publique. Une telle mesure s'impose de toute façon, alors que la carrière supérieure de l'Etat se base sur une qualification de type „bac+4“, tandis que le processus de Bologne ne prévoit plus que des formations de type „bac+3“ et „bac+5“.

Elle estime que dans la foulée de cette réforme, il y aurait lieu d'ajuster les salaires d'entrée dans la fonction publique, une initiative qui a d'ailleurs déjà été mise en avant par plusieurs membres du Gouvernement.

Cette réduction du différentiel des salaires entre secteur public et privé inverserait de surcroît la tendance actuelle du débauchage de main-d'oeuvre de nationalité luxembourgeoise du secteur privé, attirée par une rémunération alléchante et une sécurité d'emploi quasi absolue.

Une autre mesure qui pourrait contribuer à contenir la progression des charges salariales, et qui au-delà aurait pour effet de réduire l'écart entre les revenus, consiste à limiter l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum. En effet, l'impact d'une tranche indiciaire sur les seuls salaires des fonctionnaires et personnes assimilées directement au service de l'Etat peut être estimé à 40 millions d'euros.

En vue de comprimer les frais de fonctionnement, la Chambre des Métiers est convaincue qu'il faudra également rendre l'organisation des services publics plus efficiente. Une piste qui doit impérativement être creusée à cet égard est la réduction des charges administratives, le but étant d'éviter les doubles emplois, la demande des mêmes informations à d'itératives reprises, etc. par une utilisation plus poussée des technologies de l'information. Une telle politique comprime les frais tant des administrations publiques que des entreprises et contribue au-delà à renforcer la compétitivité du Luxembourg.

Les moins-values de dépenses résultant d'une compression des frais de fonctionnement augmenteraient la marge de manoeuvre du Gouvernement pour investir dans des domaines déterminant l'avenir du pays, tels que la R&D, l'éducation et la formation, les infrastructures, etc.

¹⁰ Avis du Comité de Coordination tripartite; avril 2006; p. 12

1.5.2.2. Assurer le financement du régime des pensions pour garantir aux générations futures un niveau de vie décent

Si à court et moyen terme, le financement des régimes de pension semble assuré, tel ne sera plus le cas dans un avenir plus lointain.

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 prestations très généreux comparé à l'étranger sont autant de facteurs exerçant des pressions croissantes sur le régime.

De ce fait, la Chambre des Métiers est parfaitement convaincue que des réformes sont incontournables dans ce domaine. L'ampleur du problème l'a par ailleurs amenée à lui consacrer un chapitre spécifique dans la suite du présent avis.

1.5.2.3. Adopter une approche budgétaire axée sur les résultats au lieu des moyens

Afin de renforcer la transparence des finances publiques et d'introduire des éléments prévisionnels dans la procédure budgétaire, la Chambre des Métiers recommande de suivre les propositions de l'OCDE, suggestions qu'elle avait formulées dans son avis sur le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007. Ainsi, il s'agirait d'adopter une approche budgétaire axée sur les résultats au lieu des moyens. L'OCDE remarque que „le budget (...) n'est pas à la hauteur des pratiques modernes de budgétisation et de gestion, qui mettent l'accent sur les produits (les biens et services qui seront fournis durant l'exercice budgétaire) ou sur les résultats (biens publics, tels qu'une meilleure protection sociale ou une plus grande sécurité). En conséquence, il n'est pas possible d'établir correctement un lien entre les ressources financières mises à la disposition des organismes publics et les résultats qu'ils sont censés assurer au public, ce qui nuit à la transparence. Aussi est-il difficile de rendre les organismes publics responsables de leur gestion budgétaire et d'évaluer leur performance.“¹¹

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se permet de renvoyer à son avis concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007.

1.5.2.4. Investissements publics: accorder une priorité aux dépenses qui renforcent la croissance économique

Le budget de l'Etat ne disposant pas de ressources financières illimitées, il convient d'opérer un choix quant aux axes politiques à soutenir en priorité. La Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'agit d'investir avant tout dans la compétitivité et le développement économique. En effet, de telles dépenses déclenchent un cercle vertueux, puisqu'en renforçant la croissance, elles génèrent des recettes fiscales additionnelles. Dans cet ordre d'idées, les priorités budgétaires devraient, selon elle, graviter autour des axes suivants:

Recherche et développement:

L'objectif est de développer des produits et services innovateurs, de sorte que les entreprises luxembourgeoises pourraient se démarquer par rapport à la concurrence étrangère à travers la qualité, ce qui éviterait une concurrence au niveau des seuls prix.

Mobilité:

La mobilité doit reposer sur un système performant et complémentaire d'infrastructures routières, ferroviaires et aériennes. Une telle politique devra développer davantage les transports en commun sans pénaliser outre mesure le transport individuel.

Education:

Le système éducatif devra avoir à sa disposition un nombre suffisant d'infrastructures de qualité appropriée. En dehors du „hardware“, il devrait être réformé de manière à permettre au plus grand nombre possible de jeunes d'avoir une qualification suffisamment élevée pour décrocher un emploi.

¹¹ Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg (juillet 2006); OCDE, p. 60

Zones d'activités:

Les entreprises doivent pouvoir s'implanter à des prix abordables sur des terrains répondant à leurs besoins en ce qui concerne la connexion aux infrastructures de transport, la proximité de leur clientèle etc.

1.5.3. Pour une politique plus proactive

La Chambre des Métiers estime qu'il est impératif de passer, en vue d'améliorer la qualité des finances publiques et de s'assurer qu'elles reposent sur des bases solides, d'une approche budgétaire assise sur le court et le moyen terme vers une politique axée sur le long terme.

Du côté des recettes, ceci reviendrait à analyser à intervalles réguliers les implications de la mobilité de certaines bases fiscales et de définir sur base de la simulation de différents scénarii les différentes options politiques. Les conséquences budgétaires qu'impliquent les engagements pris par le Luxembourg au niveau de l'accord de Kyoto constituent un bon exemple à cet égard.

La Chambre des Métiers soutient une coopération accrue entre les administrations fiscales. Celle-ci pourrait donner lieu à la création d'une cellule statistique dont l'objectif serait de fournir des données détaillées sur l'évolution des recettes fiscales. Elle estime que les responsables politiques pourraient utilement s'inspirer de la pratique allemande des „Steuerschätzungen“ établies par un groupe de travail spécifique.

En ce qui concerne le volet des dépenses, il faudrait réorienter le budget vers les dépenses d'avenir, en d'autres termes les dépenses qui favorisent la croissance économique et génèrent la création de richesse.

La Chambre des Métiers insiste également sur la nécessité de réaliser chaque année, sinon du moins tous les deux ans, une étude sur le financement à long terme du régime de pension. Les résultats de celle-ci devraient être présentés ensemble avec le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour faire l'objet d'un débat au sein de la Chambre des Députés.

Au niveau des dépenses d'investissement, elle constate avec satisfaction que les responsables politiques se sont engagés pour améliorer le suivi de ces projets et elle les encourage à poursuivre leurs efforts dans cette direction en vue d'éviter à l'avenir des dépassements budgétaires excessifs.

Finalement, elle est d'avis que le recours à l'emprunt est justifié, s'il est fait dans des proportions raisonnables, pour des dépenses d'investissement qui ne bénéficient pas seulement aux générations actuelles, mais également aux générations futures et qui augmenteront à terme le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise. A cet effet, la Chambre des Métiers salue la politique du Gouvernement consistant à limiter le recours à l'endettement public au financement des infrastructures routières et ferroviaires.

Les réformes structurelles à entamer

Pour garantir la pérennité des finances publiques, des ajustements structurels sont nécessaires:

- du côté des recettes, il faut:
 - ♦ accroître l'attractivité du site luxembourgeois par des mesures fiscales ciblées (cf. suite de l'avis);
 - ♦ réaliser des arbitrages entre considérations d'ordre économique et écologique en ce qui concerne les recettes issues des produits soumis aux droits d'accises: il s'agira de garantir au moins un différentiel de prix favorable par rapport à la France et à l'Allemagne;
 - ♦ refuser le concept de la CCCTB qui réduira les recettes fiscales et supprimera la flexibilité du cadre fiscal luxembourgeois;
- du côté des dépenses, il faut:
 - ♦ comprimer les dépenses de fonctionnement, p. ex. en ajustant les salaires d'entrée dans la fonction publique, en limitant l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum et en rendant l'organisation des services publics plus efficiente (réduction des charges administratives);

- ♦ garantir le financement à plus long terme du régime de pension (cf. suite de l'avis);
- ♦ accorder une priorité aux investissements publics qui renforcent la croissance économique, tels que la R&D, la mobilité, l'éducation et la formation, les zones d'activités;
- ♦ adopter une approche budgétaire axée sur les résultats au lieu des moyens.

*

2. LA POLITIQUE BUDGETAIRE COMME INSTRUMENT DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable fait de plus en plus souvent l'objet de discussions dans lesquelles il est cependant trop souvent réduit à sa dimension environnementale. A cet égard, il semble utile de rappeler sa définition.

Le rapport „Notre avenir à tous“ (Rapport Brundtland: Premier Ministre norvégien) de la Commission sur l'environnement et le développement des Nations Unies le définit comme „un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de „besoins“, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir“.

Le développement durable repose sur 3 piliers, à savoir le volet économique, social et environnemental.

La Chambre des Métiers est d'avis que la politique budgétaire, qui détermine le choix des actions politiques à mener et en assure le financement, doit impérativement tenir compte des opportunités et contraintes posées par le développement durable.

Devant l'impossibilité d'aborder le sujet sous toutes ses facettes, elle se limite à étudier au niveau du volet:

- économique: la compétitivité et la politique du logement;
- social: le financement du régime de pensions;
- environnement: les énergies (renouvelables).

2.1. Le volet économique

La Chambre des Métiers voudrait en premier lieu examiner les principaux résultats des analyses de compétitivité effectuées par différents organes internationaux et nationaux.

Dans une deuxième étape, elle se propose de passer en revue certains facteurs qui déterminent la compétitivité, comme la fiscalité, la qualité du système éducatif, etc.

Ensuite, elle analysera la problématique du logement qui se trouve à cheval sur les trois volets relevés ci-dessus.

2.1.1. Le maintien de la compétitivité constitue une condition nécessaire pour assurer des finances publiques saines

Il est un fait que la situation des finances publiques et avant tout celle des recettes dépend largement des performances économiques d'un pays. Une croissance moindre, voire une récession, réduit les bénéfices réalisés par les entreprises et, par voie de conséquence, le produit de l'impôt sur le revenu des entreprises. La perte de dynamisme économique aura, avec un certain décalage, des répercussions défavorables sur la création d'emplois et l'évolution du chômage. Cette augmentation moindre de l'emploi et le ralentissement de la progression des salaires freineront inévitablement le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il s'y ajoute que la hausse plus modérée des salaires, de même que le contexte de morosité qui influence le moral des ménages, risquent de réduire la consommation (au profit de l'épargne), avec comme corollaire une baisse des recettes de TVA.

La Chambre des Métiers se doit toutefois de rappeler qu'une telle dégradation économique peut avoir des causes, soit conjoncturelles (p. ex. une baisse de la demande dans un ou plusieurs pays exportateurs), soit structurelles (si p. ex. les services offerts par la place financière ne seraient, pour une raison ou une autre, plus compétitifs par rapport aux concurrents étrangers). Si les premières sont en général moins préoccupantes, en ce sens qu'il s'agit d'un phénomène passager, les secondes soulèvent des inquiétudes plus profondes, alors qu'il faut en principe entamer des réformes profondes pour retrouver le chemin d'une croissance appropriée.

Le maintien, voire le renforcement 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 ayant la taille du Luxembourg qui dispose d'une économie largement ouverte sur l'extérieur.

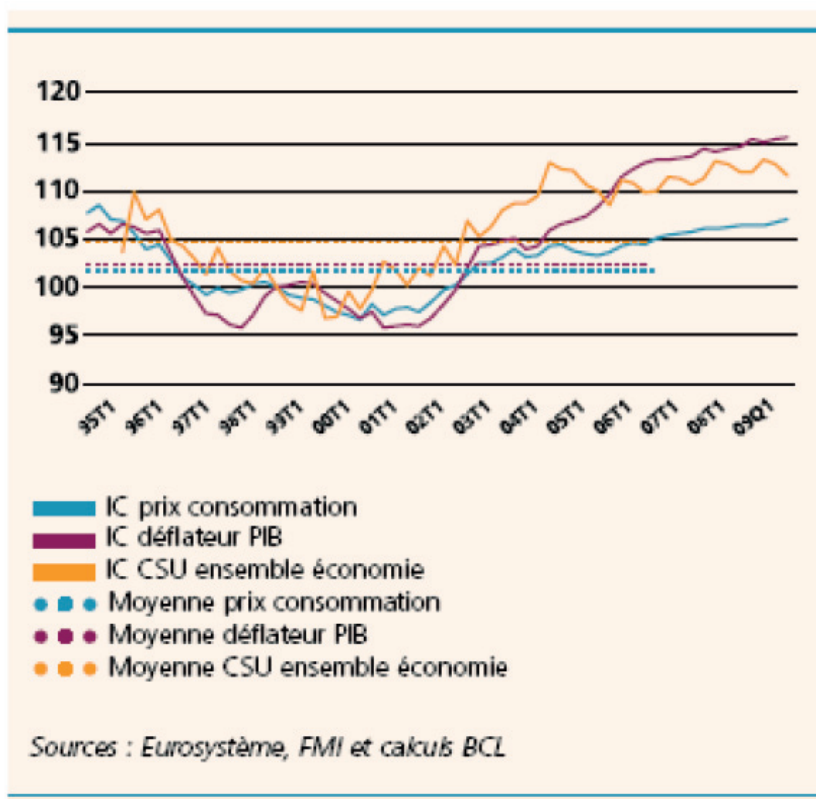
Comme dans son avis sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, la Chambre des Métiers se permet de passer en revue les récents développements dans ce domaine.

2.1.1.1. Banque Centrale du Luxembourg (BCL)

Pour étudier l'évolution de la compétitivité, la BCL se fonde sur trois taux de change effectifs réels basés respectivement sur l'indice des prix à la consommation, le déflateur du PIB et les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie. Les indicateurs comparent les prix ou les coûts au Luxembourg avec une moyenne pondérée des mêmes prix ou coûts dans les principaux pays partenaires.

Pour les trois indicateurs on constate depuis 2001 une dégradation progressive de la compétitivité, en ce sens que les coûts/prix augmentent plus rapidement au Luxembourg que dans ses pays partenaires. A cet égard, l'évolution en 2006 se situe dans la continuité des années précédentes et les trois indicateurs sont supérieurs à la moyenne historique calculée sur la période de référence 1995-2006. D'après les projections, cette dégradation devrait se poursuivre jusqu'en 2009 qui correspond à la fin de l'horizon de projection.

Indicateurs de compétitivité basés sur les prix à la consommation, le déflateur du PIB et le coût salarial unitaire dans l'ensemble de l'économie

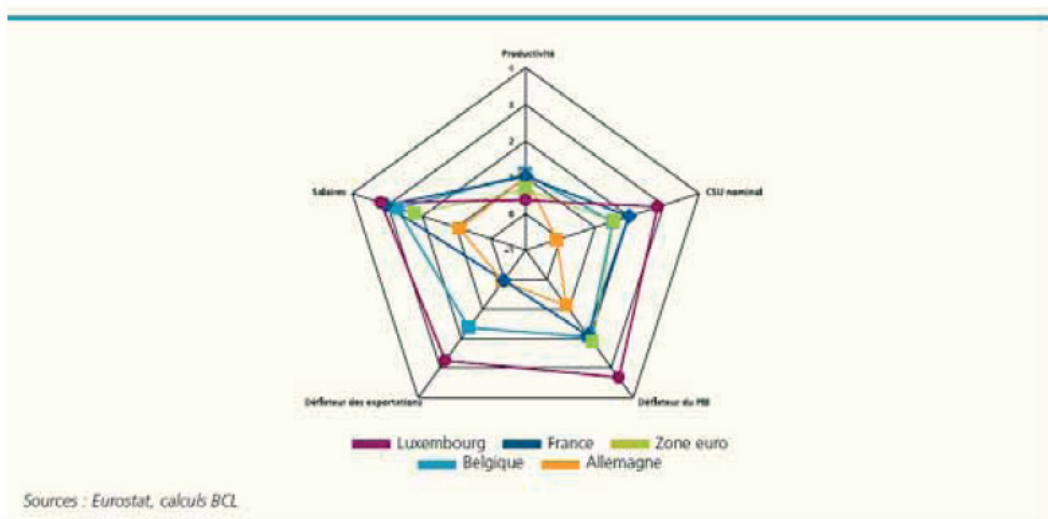


En conclusion, la BCL note que „les indicateurs compétitivité-prix et compétitivité-coûts confirment à nouveau une prolongation de la détérioration. Ce message doit être nuancé par la bonne performance de l'économie luxembourgeoise observée en 2006, mais il reste souhaitable que le Gouvernement entreprenne rapidement les réformes structurelles envisagées par l'Agenda de Lisbonne pour améliorer durablement la productivité de l'économie nationale, et ainsi soutenir les exportateurs luxembourgeois face à la hausse anticipée des prix et des coûts relatifs à ceux de nos principaux partenaires commerciaux.“¹²

La BCL est donc d'avis que le différentiel de prix/coûts défavorable au Luxembourg, et qui risque de se détériorer davantage dans les années à venir, devrait être atténué par une progression de la productivité.

Une autre analyse réalisée par cet institut compare l'évolution de ces mêmes paramètres au Grand-Duché sur la période 2001-2006 à celle des trois pays voisins et de la zone euro prise dans leur ensemble. Il en ressort que le Luxembourg connaît:

- „l'évolution de la productivité du travail la plus faible,
- la croissance la plus dynamique de la rémunération par employé et donc, par conséquent,
- l'accroissement le plus fort des coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux; ainsi que
- la progression la plus élevée du déflateur du PIB et
- l'évolution la plus vigoureuse des prix à l'exportation.“¹³



Il se pose dès lors la question comment le Luxembourg a pu enregistrer des performances économiques enviables, malgré une dégradation de la compétitivité-prix et de la compétitivité-coûts. D'après la BCL, l'évolution favorable de la demande sur la période de référence explique la hausse simultanée des prix et des volumes.

Pour elle, c'est la spécialisation sectorielle et/ou géographique des exportations, notamment dans le domaine des services financiers, qui a permis une performance dépassant celle qu'aurait justifiée la productivité. Or, ce fait soulève un certain nombre de questions. Le Luxembourg pourra-t-il continuer à se spécialiser dans le marché unique? Est-ce que le Grand-Duché pourra toujours se spécialiser dans un domaine porteur?

Comme ce pari paraît risqué, la BCL estime que le maintien de la compétitivité passera par la maîtrise des coûts et l'augmentation de la productivité.

¹² Rapport annuel 2006; Banque Centrale du Luxembourg; pp. 30 et 31

¹³ Rapport annuel 2006; Banque Centrale du Luxembourg; p. 34

2.1.1.2. *IMD*¹⁴

Le „World Competitiveness Yearbook“ est publié annuellement par l’institut suisse IMD.

L’analyse de la compétitivité des pays étudiés repose tant sur des indicateurs statistiques que sur l’opinion des décideurs économiques et des dirigeants d’entreprise.

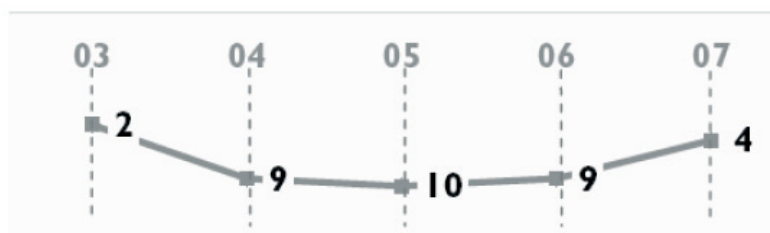
En dehors de la performance générale („overall performance“), l’IMD analyse l’évolution des indicateurs des 4 sous-groupes suivants:

- performances économiques;
- efficacité des pouvoirs publics;
- environnement des affaires;
- infrastructures.

En ce qui concerne la performance générale du Luxembourg, deux remarques s’imposent pour l’évolution sur un an, d’un côté, et pour l’évolution sur le moyen terme, de l’autre:

- entre 2006 et 2007 la compétitivité du Grand-Duché s’améliore de façon significative. Ainsi, le Luxembourg se place en 4^e position en 2007, alors qu’il n’avait occupé que le 9^e rang en 2006;
- par rapport à l’année 2003, l’IMD note une détérioration de la compétitivité. En effet, au cours de cette année, le Luxembourg occupait encore la 2^e place.

Classement global de l’économie luxembourgeoise



Le rapport a identifié les forces dans les domaines suivants:

- les bonnes performances des entreprises luxembourgeoises, en particulier du secteur financier;
- la stabilité politique et la forte cohésion sociale;
- le multilinguisme constitue un avantage de taille en termes de compétitivité.

Parmi les faiblesses, le rapport insiste plus particulièrement sur:

- le manque de diversification de l’économie luxembourgeoise, fortement dépendante du seul secteur financier;
- l’étude menée auprès des chefs d’entreprises montre que les délocalisations, aussi bien de sites de production industriels que de prestataires de services, constituent une menace réelle aux yeux des chefs d’entreprise;
- détérioration de la compétitivité au niveau de la fiscalité des entreprises;
- la nécessité de procéder à des réformes dans le domaine économique et social afin d’améliorer l’environnement des entreprises;
- l’éducation n’est pas suffisamment adaptée aux besoins réels de l’économie, tant sur le plan de la formation initiale que sur celui de la formation continue.

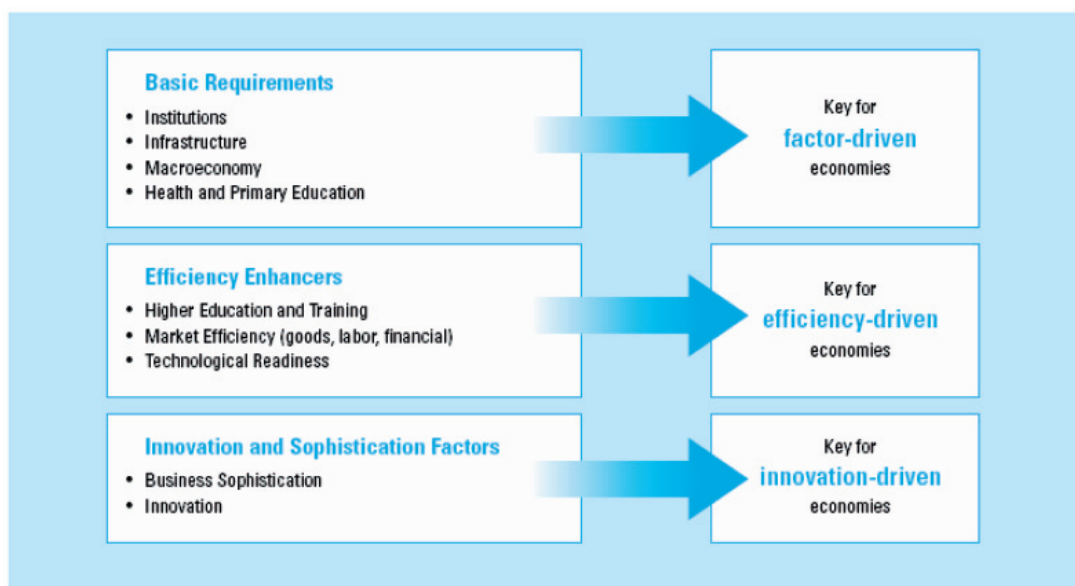
2.1.1.3. *World Economic Forum (WEF)*

Le World Economic Forum publie sur une base annuelle des indices de compétitivité. A côté d’un indice général, l’enquête se base sur 3 sous-indices:

- „basic requirements“

¹⁴ IMD, World Competitiveness Yearbook 2007

- „efficiency enhancers“
- „innovation and sophistication factors“.



Selon le WEF la position compétitive du Luxembourg se serait stabilisée entre 2006 et 2007, le Grand-Duché occupant le 25e rang dans le classement des pays analysés.

Les meilleurs résultats sont affichés dans les domaines suivants, le rang du Luxembourg figurant entre parenthèses:

- financial market sophistication (8)
- technological readiness (10)
- institutions (14)
- macroeconomic stability (15)

Les plus grandes faiblesses du Grand-Duché apparaissent sur les plans suivants:

- higher education and training (43)
- labor market efficiency (39)
- health and primary education (35).

2.1.1.4. Observatoire de la Compétitivité

L'Observatoire de la Compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur analyse depuis quelques années l'évolution des indicateurs contenus dans le Tableau de Bord de la Compétitivité de l'économie luxembourgeoise (TBCO), introduit lors du „rapport Fontagné“.

Le TBCO comprend les 10 catégories d'indicateurs suivants:

- Performances macroéconomiques (13 indicateurs);
- Emploi (9 indicateurs);
- Productivité & coût du travail (5 indicateurs);
- Fonctionnement des marchés (10 indicateurs);
- Cadre institutionnel et réglementaire (11 indicateurs);
- Entrepreneuriat (4 indicateurs);
- Education & formation (8 indicateurs);
- Economie de la connaissance (14 indicateurs);
- Cohésion sociale (6 indicateurs);
- Environnement (6 indicateurs).

<i>Rang du Luxembourg</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cat 01 Performances macroéconomiques	1	1	1	1	1	1	1
Cat 02 Emploi	10	12	11	11	11	12	15
Cat 03 Productivité et coût du travail	2	17	4	16	13	8	2
Cat 04 Fonctionnement des marchés	23	19	17	20	17	17	16
Cal 05 Cadre institutionnel et réglementaire	7	7	7	8	8	9	9
Cat 06 Entrepreneuriat	17	18	16	17	13	13	13
Cat 07 Education et Formation	8	9	7	9	5	5	6
Cat 08 Economie de la Connaissance	11	12	11	10	10	8	9
Cal 09 Cohésion sociale	8	10	11	11	10	10	10
Cat 10 Environnement	16	17	20	21	20	20	20
IG (TBCO)	2	7	7	8	6	5	5

Le résultat global du Luxembourg est mitigé. Si la position compétitive reste stable par rapport à 2005 et que le Grand-Duché se classe au 5e rang, la compétitivité s'est détériorée à plus long terme, alors que le pays occupait encore la 2e position en 2000.

L'analyse du tableau reproduit ci-dessus révèle que le bon classement du Luxembourg est avant tout imputable à la catégorie „Performances macroéconomiques“ où le pays détient la 1ère place tout au long de la période 2000-2006. La Chambre des Métiers donne à considérer que ce résultat est largement imputable à l'évolution du secteur financier. Ce n'est pas un hasard si le Luxembourg se classe au premier rang au niveau du revenu national brut par habitant et affiche de bonnes performances en ce qui concerne le taux de croissance du PIB réel, ainsi que le solde et la dette publique.

Or, dans d'autres catégories d'indicateurs, les résultats sont beaucoup plus médiocres.

Ainsi, en matière d'environnement, le Luxembourg n'occupe en 2006 que la 20e position parmi l'UE-27. S'il est indéniable que le pays devra entreprendre des efforts dans ce domaine, le classement décevant est cependant à nuancer. La mauvaise performance au niveau de l'indicateur „Total des émissions de gaz à effet de serre“ s'explique évidemment par la méthode de comptabilisation des émissions retenue dans la mise en oeuvre du protocole de Kyoto qui attribue au Luxembourg les émissions imputables aux ventes de carburants à des non-résidents. Concernant la „Part des énergies renouvelables“ dans la consommation nationale brute d'électricité, il est manifeste que le Grand-Duché devra faire des efforts pour augmenter cette part. Or, il est tout aussi évident que, sur la toile de fond d'une croissance économique très dynamique et des contraintes naturelles limitant le potentiel de ces sources d'énergie, le Luxembourg ne pourra jamais atteindre le niveau d'un pays comme l'Autriche.

La catégorie „Fonctionnement des marchés“ révèle également des résultats médiocres. Une analyse plus détaillée montre une image très différenciée de cette rubrique, alors que certains indicateurs sont au vert (au moins 20% meilleur que la moyenne communautaire), et d'autres au rouge (au moins 20% inférieur à la moyenne communautaire). Les premiers ont surtout trait aux tarifs de la téléphonie et de l'utilisation d'Internet. Parmi ceux où le Grand-Duché performe moins bien que la moyenne UE-27, on retrouve les prix du gaz et de l'électricité pour des utilisateurs industriels. Pour la Chambre des Métiers, le „Pourcentage des salariés à temps plein percevant le salaire social minimum (SSM) en %“ est un indicateur non pertinent. D'abord, parce qu'un certain nombre de pays membres ne connaissent pas un tel instrument. Ensuite, parce qu'un niveau du SSM très généreux fait augmenter la part des salariés percevant ce salaire, sans qu'on puisse affirmer pour autant que l'ensemble de ses bénéficiaires soit mal loti. D'après la Chambre des Métiers, une part élevée de salariés rémunérés au SSM soulève plutôt, sans préjuger de l'opportunité d'un tel mécanisme, la question quant au niveau approprié du SSM.

L'enseignement à tirer des considérations développées ci-dessus est que le résultat d'une catégorie d'indicateurs donnée peut cacher des évolutions bien divergentes au niveau des indicateurs spécifiques qui la composent.

L'emploi constitue un autre domaine pour lequel les performances luxembourgeoises sont médiocres. Les trois indicateurs au rouge ont trait au taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans en %. Si

le résultat s'améliore pour passer de 31,7% en 2005 à 33,2% en 2006, des efforts supplémentaires restent cependant à faire pour augmenter davantage ce taux. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cet indicateur joue un rôle important dans le financement du régime de pension à plus long terme: une hausse de la part des travailleurs âgés a un effet positif sur les recettes de ce régime (hausse des cotisations), de même que sur les dépenses (baisse des prestations).

Le tableau ci-dessus montre également que la catégorie la plus volatile est celle de la „Productivité et coût de travail“. Les classements du Luxembourg varient entre la 2e position (2000 et 2006) et le 17e rang (2001). La Chambre des Métiers voudrait remarquer que ces indicateurs jouent un rôle important en ce qu'ils influencent directement la compétitivité-prix et la compétitivité-coût du pays. Leur évolution est, entre autres, fonction de la situation conjoncturelle.

Un facteur qui n'influence la compétitivité qu'à plus long terme est l'éducation et la formation. Or, dans cette catégorie, les résultats du Luxembourg sont également médiocres. Les „Dépenses annuelles par élève/étudiant au titre des établissements publics en SPA“ sont les plus élevées au Grand-Duché et représentent le double du niveau affiché par nos pays voisins. En ce qui concerne la performance du système, on constate que la part des jeunes ayant quitté prématurément l'école est bien supérieure à celle de la France, de l'Allemagne et de la Belgique. Le contraire est le cas pour la part de la population des 25-34 ans ayant atteint un niveau d'éducation tertiaire¹⁵.

2.1.1.5. *Comment interpréter ces résultats apparemment divergents?*

Si les résultats de ces études présentent l'avantage d'être facilement compréhensibles et de donner une image globale de la position compétitive d'un grand nombre de pays, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut les interpréter avec circonspection.

Une première question qui se pose est celle de savoir pour quelle raison un même pays peut occuper des rangs très différents d'un index à l'autre. Les divergences de résultats de l'IMD et du World Economic Forum tiennent avant tout à des différences au niveau de la méthodologie appliquée. Tandis que le premier institut se base sur 323 critères pour évaluer la compétitivité, le deuxième se limite à 137 indicateurs. De plus, l'analyse de l'IMD donne la préférence à l'exploitation de données statistiques compilées par les organisations internationales, nationales et régionales – 2/3 des données proviennent de cette source – alors que le WEF s'appuie avant tout sur des données qualitatives issues d'enquêtes.

Les indicateurs de compétitivité de la BCL mesurent uniquement la compétitivité-prix ou la compétitivité-coût et négligent les autres composantes du concept à multiples facettes qu'est la compétitivité.

Deuxièmement, les instituts appliquent en général pour l'ensemble des pays enquêtés une méthode harmonisée, alors que dans le cas contraire les comparaisons internationales seraient rendues sinon impossibles, du moins très aléatoires. Or, ceci implique que certains critères ne tiennent pas compte de la spécificité d'un pays donné. Si l'on prend le cas du Luxembourg, l'IMD utilise pour évaluer la performance économique le critère du PIB par habitant. Compte tenu du nombre important et toujours croissant de travailleurs frontaliers occupés au Grand-Duché, le prédit rapport renvoie une image erronée, en ce sens que son numérateur inclut la contribution des frontaliers à la création de richesses, tandis que le dénominateur ne prend en compte que la population résidente. De la sorte le PIB par habitant surestime la richesse dans le cas luxembourgeois. Un autre exemple est le critère des coûts salariaux unitaires dans le secteur manufacturier pour évaluer la catégorie „business efficiency“. Ainsi convient-il de se demander quel est l'intérêt d'un tel indicateur si le secteur des services représente 80% de la valeur ajoutée.

Malgré ces difficultés, divers enseignements peuvent être tirés de ces analyses. En effet, même si les méthodologies diffèrent, la Chambre des Métiers constate que l'état des lieux des forces et faiblesses du Luxembourg se recoupe en gros à travers les études.

Parmi les points forts on retrouve principalement les bonnes performances macroéconomiques de l'économie, la stabilité politique et la cohésion sociale.

En revanche, certaines faiblesses sont systématiquement mises à jour au niveau:

- du système d'éducation et de formation (IMD, WEF, TBCO). Ces constats sont corroborés par les études de l'OCDE,

¹⁵ Mise à part l'Allemagne

- de la fiscalité des entreprises (IMD, TBCO). La perte de terrain dans ce domaine a également été mise en évidence par d'autres rapports et études internationales, notamment l'enquête de KPMG¹⁶.

Compétitivité du Luxembourg

Les indices de compétitivité calculés par différents instituts internationaux et nationaux suggèrent respectivement une amélioration ou une certaine stagnation de la position compétitive du Luxembourg sur le passé récent.

La BCL constate cependant une détérioration progressive et continue au niveau de la compétitivité-prix et de la compétitivité-coût. Pour contrer cette évolution, elle recommande une meilleure maîtrise des coûts et l'augmentation de la productivité.

Les divers „benchmarks“ se recourent sur un certain nombre de points en ce qui concerne l'analyse des forces et faiblesses du Luxembourg:

- forces: les bonnes performances économiques, la stabilité politique, la cohésion sociale
- faiblesses: l'efficacité du système éducatif, la fiscalité.

2.1.2. Fiscalité

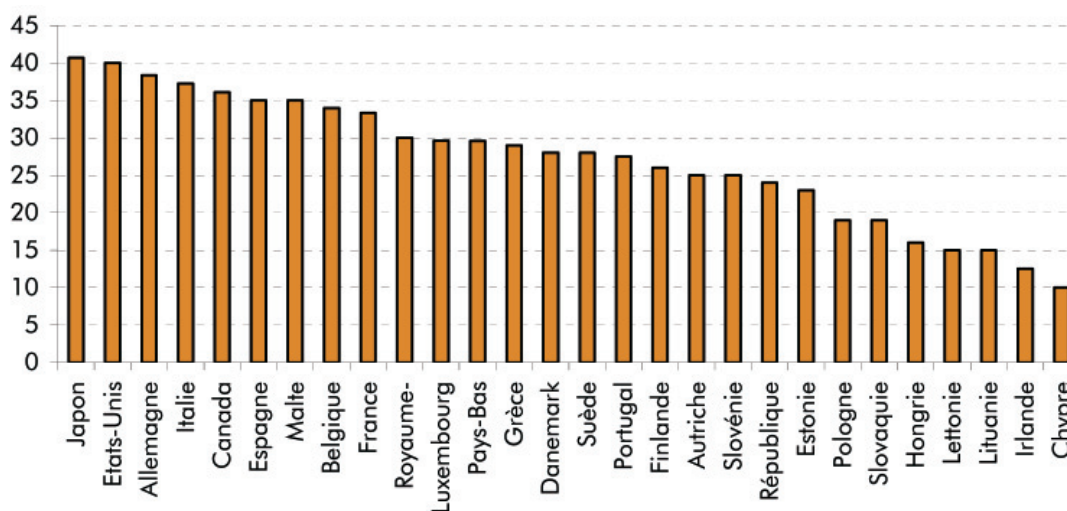
La fiscalité influence la vie économique à maints égards.

La charge fiscale pesant sur les ménages détermine, en dehors d'autres facteurs, la consommation de ceux-ci. Une baisse de l'imposition pourra inciter les ménages, en augmentant leur revenu disponible, à dépenser plus, de sorte que cet allègement aura des retombées favorables sur les entreprises.

La fiscalité des entreprises constitue également un levier important en matière de politique économique. En réduisant par exemple leur charge fiscale, on accroît leur capacité d'autofinancement, ce qui stimule l'investissement. En outre, un dispositif fiscal attractif permet d'attirer des investissements étrangers, un argument extrêmement important pour un pays comme le Luxembourg dont l'économie se caractérise par son large degré d'ouverture sur l'extérieur. Un facteur qui n'est pas à négliger est l'effet de la fiscalité sur la propension des personnes à créer une entreprise. Ainsi, une charge fiscale excessive n'est, pour des raisons évidentes, pas de nature à encourager la création d'entreprises.

Or, en analysant l'évolution des taux d'imposition à travers l'Union européenne, la Chambre des Métiers constate que le Luxembourg est relégué sur des positions médiocres, même si elle doit concéder que pour comparer la charge fiscale effective, il faudrait prendre en compte l'assiette imposable.

Fiscalité des entreprises (taux nominaux – 2006)



Source: KPMG

¹⁶ KPMG's corporate tax rate survey 2006

Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers voudrait apprécier les mesures fiscales décidées par le Gouvernement pour formuler ensuite quelques revendications au niveau de la fiscalité des entreprises.

2.1.2.1. *Les mesures fiscales prévues par le Gouvernement*

2.1.2.1.1. Adaptation du tarif à l'inflation

Le Gouvernement a annoncé son intention de vouloir, à travers un projet de loi spécifique, adapter le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation. Cette mesure se matérialisera par le relèvement de 6% des tranches du tarif de l'impôt.

Son incidence budgétaire, sous forme de moins-value de recettes, est estimée à 195 millions d'euros en 2008.

Tout en s'abstenant du débat polémique autour de la question de savoir si l'adaptation du tarif à l'inflation était due ou si elle avait dû s'élever à 16%, la Chambre des Métiers peut approuver ladite mesure pour trois raisons:

- La réduction de la charge fiscale, qui pour un salaire brut donné entraînera une hausse du revenu net, est susceptible de dynamiser la consommation. Il est évident que cet effet bénéficiera surtout aux secteurs économiques qui, comme l'artisanat, dépendent essentiellement de la demande intérieure (des ménages).
- L'adaptation du tarif à l'inflation ne réduit pas seulement la charge fiscale des personnes physiques au sens strict, mais également celle des entreprises individuelles et des sociétés de personnes. Il faut en effet rappeler que celles-ci sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- Enfin, la Chambre des Métiers est d'avis que la diminution de la ponction fiscale dans le chef des ménages devrait, en augmentant leur revenu disponible, exercer un effet modérateur sur les prétentions salariales. Il convient en effet de souligner que les coûts salariaux représentent un important facteur de compétitivité pour un grand nombre de secteurs économiques.

2.1.2.1.2. Introduction d'un bonus fiscal pour enfants à charge („Kannerbonus“)

Le Gouvernement se propose d'introduire un bonus fiscal, alloué à toutes les familles qui ont des enfants à charge. Ce nouveau dispositif remplacera la modération d'impôt pour enfants dont bénéficient actuellement les familles assujetties à l'impôt sur le revenu.

En tenant compte de l'abolition de la modération d'impôt, son incidence budgétaire, sous forme de dépense supplémentaire, est estimée à 100 millions d'euros.

La Chambre des Métiers peut approuver l'introduction d'un bonus fiscal pour enfants à charge pour plusieurs raisons:

- Il faut tout d'abord constater qu'il s'agit d'une mesure sociale sélective. En effet, l'introduction du bonus bénéficiera à tous les ménages ayant des enfants à charge sans distinction de leur revenu. Or, l'abolition concomitante de la modération d'impôt pour enfants, dont les ménages à faible revenu ne bénéficient pas, implique, toutes autres choses égales par ailleurs, une hausse de la charge fiscale dans le chef des ménages à revenu plus élevé, une hausse qui sera globalement compensée par l'implémentation du bonus. En analysant l'effet net des deux initiatives - l'introduction du bonus et l'abolition de la modération d'impôt - la Chambre des Métiers constate qu'il s'agit d'une mesure ciblée augmentant le pouvoir d'achat des ménages à bas revenu. Elle voudrait rappeler qu'elle demandait depuis longtemps des mesures spécifiques pour les personnes dans le besoin et se prononçait contre une politique de l'arrosoir.
- La hausse du revenu disponible devrait induire une dynamisation de la demande intérieure, d'autant plus que les enquêtes en la matière semblent établir que les ménages à bas revenu dépensent, en termes relatifs, moins à l'étranger.
- En dernier lieu, la Chambre des Métiers est d'avis que la diminution de la ponction fiscale dans le chef des ménages devrait, en augmentant leur revenu disponible, exercer un effet modérateur sur les prétentions salariales. Il convient en effet de souligner que les coûts salariaux représentent un important facteur de compétitivité pour un grand nombre de secteurs économiques.

2.1.2.1.3. Réduction du droit d'apport

Le Gouvernement se propose de ramener le droit d'apport de 1,0% à 0,5% à partir de 2008 et d'abolir progressivement cet impôt d'ici 2010.

Son incidence budgétaire, sous forme de moins-value de recettes, est estimée à 40 millions en 2008¹⁷.

La Chambre des Métiers constate qu'actuellement, seuls 7 sur 25 Etats membres de l'Union européenne (Grèce, Espagne, Chypre, Luxembourg, Autriche, Pologne et Portugal) continuent de percevoir cet impôt. A relever en outre qu'une proposition de directive de l'Union européenne prévoit d'abolir le droit d'apport à l'horizon 2010.

Elle approuve son abolition progressive d'abord pour des raisons de principe. A son avis, le droit d'apport constitue un impôt antiéconomique en ce qu'il impose le capital de l'entreprise qui sert à financer son outil de production. S'il semble justifié d'imposer les revenus générés par l'activité économique, tel n'est pas le cas pour un impôt grevant la substance même de l'entreprise.

L'abolition réduit la charge fiscale pesant sur l'économie en général et augmente l'attractivité du site d'investissement luxembourgeois. Il convient toutefois de préciser que ce sont avant tout les entreprises hautement capitalisées qui bénéficient de la présente mesure.

2.1.2.2. Mesures fiscales favorisant l'investissement dans la propriété intellectuelle et augmentant le taux de la bonification d'impôt pour l'investissement complémentaire

Les prédites mesures font l'objet d'un projet de loi spécifique. La Chambre des Métiers, analysant celles-ci en détail dans le cadre de son avis y afférent, se permet tout de même d'en donner une première appréciation.

Le nouvel article 50ter prévoit une exonération partielle des revenus dégagés par certains droits de propriété intellectuelle.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette mesure dont l'effet escompté est d'accroître la visibilité du Luxembourg en tant que centre de compétence en matière de propriété intellectuelle. Il s'agit en l'occurrence de renforcer l'éventail de dispositifs existant en la matière en vue de stimuler les activités de recherche et de développement, ainsi que les activités innovantes au Luxembourg, et d'inciter les entreprises à acquérir de la propriété intellectuelle afin de valoriser leurs activités.

La deuxième mesure prévoit le relèvement de 10% à 12% de la bonification d'impôt pour l'investissement complémentaire.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer cette hausse du taux, alors qu'il s'agit d'une mesure destinée à stimuler l'investissement, et par conséquent le remplacement, l'extension et l'amélioration de l'outil de production.

2.1.2.3. Recommandations de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers constate que les mesures fiscales prévues par le Gouvernement à l'égard des ménages auront une incidence budgétaire qui se chiffre à quelque 300 millions d'euros, alors que la réduction du droit d'apport, destinée à stimuler la création et l'implantation d'entreprises au Luxembourg, n'entraîne qu'un déchet fiscal de 40 millions. Or, par le passé, il était coutume que les gouvernements adoptaient une politique d'allègement fiscal équilibrée, prenant garde que la réduction de la ponction fiscale s'opérait dans des proportions similaires pour les ménages et les entreprises.

Dans cette optique, la Chambre des Métiers prend acte de ce que le Gouvernement a annoncé des mesures fiscales supplémentaires à l'encontre des entreprises, notamment la hausse du taux de la bonification d'impôt pour investissement. Elle voudrait cependant souligner qu'en vue d'accroître la compétitivité de l'économie luxembourgeoise en général, et celle de l'artisanat en particulier, il importerait d'envisager la mise en oeuvre des recommandations suivantes:

¹⁷ Interview du Ministre du Trésor et du Budget Luc Frieden avec le Luxemburger Wort (13.10.2007)

2.1.2.3.1. Introduction d'une réserve immunisée d'impôt

Le contexte

Pour pouvoir survivre dans un marché concurrentiel, une entreprise est contrainte à offrir des biens/ services de qualité, à des prix abordables. Or, afin de se repositionner de façon continue par rapport à la concurrence, l'entreprise doit s'assurer de ce que ses installations, son personnel et ses infrastructures en général permettent d'atteindre ces objectifs, sous peine d'être éliminée du marché, d'où la nécessité de réaliser régulièrement des investissements de remplacement. En même temps, les entreprises doivent, à tout moment, être en mesure de répondre aux besoins exprimés par leurs clients, en d'autres mots, elles doivent prévoir en temps utile, la nécessité de procéder à des investissements d'extension. Vu que la réalisation de ces investissements implique des charges financières considérables, il incombe aux responsables politiques de créer un environnement propice au développement des entreprises qui, à son tour, se répercutera favorablement sur les finances publiques.

En effet, les investissements sont à considérer comme le moteur de toute économie dynamique et ils déterminent d'une façon directe l'évolution macroéconomique. Par ailleurs, il importe de renforcer la capacité d'investissement des PME à travers des mesures permettant d'améliorer la mise à disposition de capitaux propres.

En pratique la Chambre des Métiers estime l'introduction d'une réserve immunisée d'impôt particulièrement utile vu que:

- la SNCI exige une certaine quote-part de fonds propres pour accorder un crédit d'équipement;
- les gestionnaires de zones d'activités prescrivent pour l'implantation d'une entreprise un certain niveau de capitaux propres.

Les avantages

Par rapport aux entreprises de taille importante, il est généralement admis que les PME artisanales, commerciales et industrielles sont handicapées dans leur pourvoi en capitaux propres, ce qui rend le financement de leurs investissements plus difficile. Ainsi, l'autofinancement de leurs investissements est entravé par le fait que leurs besoins en investissements ne sont pas continus dans le temps, mais se font par à coup. En outre, l'accès des PME aux marchés de capitaux est plus difficile que pour les entreprises de taille plus importante. Voilà pourquoi l'introduction d'une réserve immunisée pour investissements constitue un moyen approprié pour éliminer ou réduire les handicaps inhérents au financement des PME et pour permettre une certaine constance dans leurs investissements.

L'autout d'une telle réserve réside dans le fait qu'elle augmente la part des fonds propres de l'entreprise, qu'elle permet une amélioration de la liquidité et qu'elle génère un important effet de levier pour le financement externe des investissements futurs.

Elle donne à l'entrepreneur d'une PME la possibilité de lisser les pointes conjoncturelles bénéficiaires et d'arriver à une charge fiscale plus régulière dans le temps.

Ladite réserve immunisée fait que le chef d'une PME pourra réduire son bénéfice commercial du montant mis en réserve pour investissements futurs et constitue ainsi une motivation pour une meilleure planification des investissements dans le temps.

Finalement, elle permet de résoudre un certain nombre de problèmes structurels auxquels sont confrontées les PME. En améliorant les possibilités de l'autofinancement, les PME peuvent s'adapter plus facilement aux changements économiques et technologiques.

Les modalités de fonctionnement

Entreprises visées:

La constitution d'une réserve immunisée pour investissements devrait être axée sur le secteur des PME et être réservée à toutes les personnes physiques et morales définies à l'article 2 du règlement grand-ducal du 24 décembre 1988 portant exécution du No 8 de l'article 46 LIR (fonds spécial pour le paiement des indemnités dues en vertu de la législation du travail en cas de cessation de l'entreprise ou de l'exploitation par suite de vieillesse, de maladie, d'invalidité ou de décès de l'exploitant):

- les exploitants personnes physiques d'une entreprise ou exploitation individuelle;
- les entreprises collectives au sens de l'article 14, No 2 LIR [SENC, SECS, GIE, ...];

- les sociétés de capitaux à condition que l'entièreté ou au moins 50% des parts sociales et des droits de vote soient détenus par le ou les associé(s) exploitant la société et que ce(s) dernier(s) interviennent à titre prépondérant dans le fonctionnement et la gestion journalière de la société¹⁸.

Investissements éligibles:

Les investissements éligibles seraient ceux retenus au titre de l'article 152bis LIR concernant la bonification d'impôt pour investissement.

Limites:

Afin de limiter le déchet fiscal, la réserve sera limitée à:

- un certain pourcentage du revenu imposable (p. ex. 25%)
- un plafond annuel déterminé.

Conditions:

La réserve devra être utilisée

- dans un certain délai (p. ex. 5 ans)
- pour financer les investissements réalisés.

En cas de non-utilisation, la réserve serait à dissoudre et à imposer dans l'année de sa dissolution.

En résumé, l'introduction d'un système de réserve immunisée devrait stimuler l'autofinancement, c'est-à-dire le financement des investissements par les bénéfices mis en réserve.

La Chambre des Métiers se demande si le législateur ne peut pas introduire cette mesure ensemble avec le mécanisme des intérêts notionnels, tel que décrit ci-dessous, tout en réservant un droit d'option aux entreprises, leur permettant de choisir entre l'un ou l'autre modèle.

2.1.2.3.2. L'introduction d'intérêts notionnels

Le gouvernement belge vient d'instaurer un régime de déduction des intérêts notionnels, applicable à partir de l'année d'imposition 2007, qui permet aux entreprises de déduire de leur revenu imposable un intérêt fictif calculé sur leur capital à risque. Ce régime vise notamment à:

- renforcer les fonds propres des entreprises en atténuant la discrimination fiscale actuelle entre le financement par emprunt et le financement par fonds propres;
- rendre la Belgique fiscalement plus attrayante pour les investisseurs étrangers en réduisant le taux d'imposition effectif.

Techniquement, les entreprises peuvent déduire de leur revenu imposable un pourcentage de leurs capitaux propres équivalant au taux moyen des obligations linéaires à 10 ans émises par l'Etat belge. Pour les PME par exemple, le taux de déduction est majoré de 0,5%.

Cette déduction s'applique à toutes les sociétés de capitaux de droit national, aux sociétés étrangères constituées sous une forme juridique analogue à celle d'une société de droit national qui disposent d'un établissement belge ou de biens immobiliers en Belgique ou de droits relatifs à de tels biens.

Le système des intérêts notionnels définit le capital à risque comme le montant des capitaux propres à la fin de l'année imposable, en excluant expressément les plus-values de réévaluation et les subsides en capital de la base de déduction.

L'Etat belge prévoit qu'en cas de non-imputation de la déduction pour capital à risque pendant la période imposable, celle-ci pourra être reportée sur les bénéfices des sept exercices suivants.

Au vu de ces évolutions récentes, il importe que le Luxembourg réagisse en instaurant de nouvelles mesures fiscales de ce type, ce d'autant plus, qu'à côté de la Belgique, d'autres pays, tels que les Pays-Bas, les Etats-Unis et le Brésil, proposent ou songent à proposer des solutions similaires.

¹⁸ Afin d'éviter à l'avenir les cas où 2 associés détenant chacun 50% des parts se voient refuser le bénéfice de l'article 46, No 8, la Chambre des Métiers propose de modifier le libellé du règlement grand-ducal du 24.12.1988 en lui conférant la teneur suivante:

„les sociétés de capitaux à condition que l'entièreté ou ~~plus de~~ au moins 50% des parts sociales ou des droits de vote soient détenus par ~~le~~ le ou les associé(s) exploitant la société et que ce(s) dernier(s) interviennent à titre prépondérant dans le fonctionnement et la gestion journalière de la société“

Fiscalité

La Chambre des Métiers soutient les mesures fiscales annoncées par le Gouvernement, à savoir l'adaptation du tarif à l'inflation et l'introduction d'un bonus fiscal pour enfants à charge. Ces initiatives, en renforçant le pouvoir d'achat des ménages, ne devraient pas manquer d'avoir des retombées favorables sur la demande intérieure, et partant sur les entreprises artisanales et commerciales.

L'abolition progressive du droit d'apport réduit la charge fiscale pesant sur l'économie en général et augmente l'attractivité du site d'investissement luxembourgeois. Cette mesure est à saluer, alors que le droit d'apport constitue un impôt antiéconomique, qui grève la substance même de l'entreprise.

En vue de rendre le Grand-Duché plus compétitif en matière de fiscalité, et particulièrement les PME, la Chambre des Métiers propose l'introduction:

- d'une réserve immunisée d'impôt, destinée à améliorer la capacité d'autofinancement des PME;
- d'un mécanisme d'intérêts notionnels pour atténuer la discrimination fiscale actuelle entre le financement par emprunt et le financement par fonds propres et afin de rendre le Luxembourg plus attractif pour les investisseurs étrangers.

2.1.3. Améliorer le système éducatif

L'économie luxembourgeoise est actuellement en pleine phase de mutations qui marquent la transition de l'ère industrielle vers l'économie des services. Ces mutations tiennent essentiellement à deux facteurs:

- La globalisation et la suppression progressive des barrières à la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Ces mouvements impliquent une intensification de la concurrence et menacent de délocalisation surtout les activités à faible valeur ajoutée et pour lesquelles le prix constitue le premier argument de vente. Dans un tel contexte, le maintien de la compétitivité présuppose une meilleure maîtrise des coûts, ce qui peut déclencher des processus de rationalisation qui s'opèrent souvent au détriment des collaborateurs non qualifiés.
- La diffusion rapide des technologies d'information et de communication accélère les processus d'innovation et le progrès technologique. Cette évolution risque de laisser sur la touche les personnes peu ou pas qualifiées, phénomène que l'on désigne généralement sous les termes de „fracture numérique“.

L'économie luxembourgeoise aura besoin, pour rester compétitive et pour assurer sa croissance à plus long terme, d'une main-d'oeuvre bien qualifiée. Dès lors, la qualité du système éducatif revêt une importance primordiale à plusieurs égards.

Sur le plan individuel, la qualification déterminera de façon prépondérante la carrière professionnelle d'une personne, bien qu'elle doit être vue comme condition nécessaire, mais non suffisante, pour décrocher un emploi approprié. Ainsi, d'autres qualités, comme par exemple les compétences sociales, entrent en jeu et ont une influence plus ou moins importante sur l'embauche d'une personne donnée et sa carrière professionnelle.

Au niveau macroéconomique, l'éducation va jouer un rôle croissant. Ainsi, le développement de l'économie dépendra de plus en plus de la disponibilité d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée. A cet égard, le secteur financier constitue un bon exemple: pour maintenir, voire renforcer sa position sur l'échiquier international, il ne pourra plus uniquement se baser sur des avantages tenant à l'exploitation de niches de souveraineté nationale, comme le secret fiscal, mais il devra développer des produits innovants et attractifs qui lui permettront de se différencier par rapport à la concurrence étrangère. Or, pour la mise au point et la commercialisation de tels produits il doit avoir recours à un personnel hautement qualifié. Il est flagrant de constater que les professionnels de la branche estiment entre 2.000 et 3.000 unités leur besoin actuel en main-d'oeuvre, un besoin qui serait cependant difficile à satisfaire.

L'évolution décrite ci-dessus semble affecter, à des degrés variés, une large part de la structure économique. Ainsi, cette mutation touche également un secteur traditionnel comme l'artisanat. Celui-ci

éprouve un besoin croissant en personnes qualifiées, alors que sa demande en main-d'oeuvre non qualifiée est continuellement en baisse. La part croissante des travailleurs frontaliers dans l'emploi de l'artisanat s'explique dès lors par le fait que non seulement le secteur ne trouve pas parmi les résidents des collaborateurs en nombre suffisant (aspect quantitatif), mais qu'il ne trouve pas non plus les qualifications recherchées (aspect qualitatif).

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 de sa dernière déclaration 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.“¹⁹ Il semble par conséquent exister un énorme fossé entre les besoins en main-d'oeuvre 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 ⁽⁴⁾	100%	53%	35%	11%	1%

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-juin 2007

La présence d'une main-d'oeuvre 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.“²⁰

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

¹⁹ Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2007 (9 mai 2007)

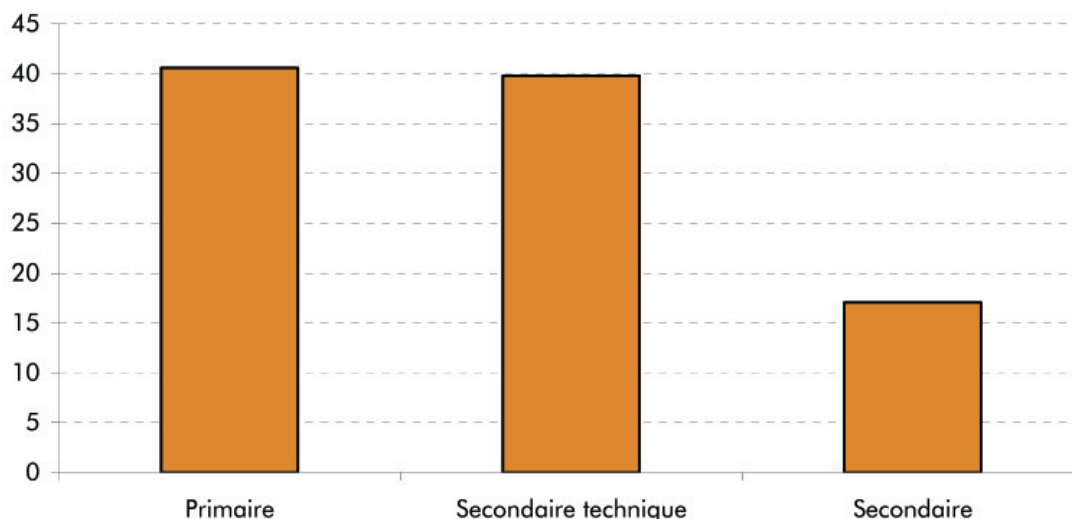
²⁰ Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg (juillet 2006); OCDE; p. 102

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 étrangers²¹. 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 primaire²². 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“.²³

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.²⁴

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.

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

22 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.

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

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

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 tendant à introduire et définir des 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“.²⁵ 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 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 de travail risque de transférer celui-ci dans le chômage.

Réconcilier les mondes de l'entreprise et de l'éducation-formation

Devant ces constats, la société luxembourgeoise doit impérativement trancher entre les deux alternatives suivantes: laisser aller les choses ou ré(concilier) le monde de l'entreprise et le monde de l'éducation-formation.

Si on opte pour la seconde alternative, ce qui est le cas de la Chambre des Métiers, il importe avant tout d'insister sur le fait que toute ré(conciliation) entre le monde de l'entreprise et le monde de l'éducation-formation passe par l'atteinte de 2 objectifs:

- fournir des collaborateurs qualifiés aux entreprises;
- offrir des perspectives professionnelles aux jeunes.

Pour cela, une réforme en profondeur à la fois de la formation professionnelle proprement dite et de l'enseignement en général s'impose.

En ce qui concerne la réforme de la formation professionnelle, y compris le besoin d'une réforme en profondeur du cycle inférieur de l'Enseignement secondaire technique (EST) et de l'orientation scolaire et professionnelle, la Chambre des Métiers tient à renvoyer à son avis relatif au projet de loi portant réforme de la formation professionnelle.

Pour ce qui est de l'enseignement primaire, la Chambre des Métiers a fixé un certain nombre de principes et de lignes directrices qui devraient guider le Gouvernement dans ses projets de réforme:

- contexte institutionnel et organisationnel
 - ♦ introduction d'une autonomie limitée pour tous les établissements scolaires
 - ♦ nomination d'un chargé de direction pour tous les établissements scolaires (gérer l'établissement, assurer la cohérence des actions, organiser la communication interne et externe, etc.)
 - ♦ ouverture des établissements scolaires sur le monde extérieur (intervention d'experts/témoins/professionnels externes, conventions/contrats de partenariat avec des associations/entreprises, etc.)
- contexte du personnel
 - ♦ redéfinition de la tâche de l'enseignant ainsi que du contenu de la formation/formation continue de l'enseignant

²⁵ Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier (15 novembre 2004); Prof. Lionel Fontagné; p. 86

- ♦ systématisation du travail en équipes pluridisciplinaires
- ♦ introduction d'heures de „supervision“ au profit des enseignants (à l'instar de ce qui se fait dans le milieu socio-éducatif)
- contexte pédagogique
 - ♦ introduction d'une éducation différenciée qui tient compte de la personnalité de chaque élève (objectif: renforcer les forces et affaiblir les faiblesses)
 - ♦ fixation d'objectifs, définition de socles de compétences et adaptation des méthodes, des programmes et des contenus de formation
 - ♦ introduction d'un enseignement interdisciplinaire systématique axé sur les compétences, c'est-à-dire principalement sur l'utilisation et le maniement des savoirs et non pas essentiellement sur l'accumulation des savoirs (tenir compte et tirer les conclusions des résultats de l'étude PISA pour le Luxembourg)
 - ♦ utilisation des langues en tant que facteur d'intégration et de création de richesse individuelle et collective et non pas en tant que facteur d'exclusion (introduire une méthodologie basée sur le modèle du „Portfolio européen des langues“ du Conseil de l'Europe)
 - ♦ évaluation positive et non pas négative des élèves (motiver et inciter les élèves à l'apprentissage et non pas décourager les élèves devant l'apprentissage)
- contexte de la qualité et de la transparence de l'enseignement
 - ♦ fixation de standards qualitatifs et quantitatifs, légers mais fiables et adaptés au contexte précis de l'enseignement (il ne s'agit en aucune façon de démotiver les enseignants et de les détourner de leur mission principale d'éducation et de formation)
 - ♦ association des enseignants à l'introduction de tout système d'assurance-qualité (selon l'adage „pour les élèves, avec et par les enseignants“)
 - ♦ utilisation d'un outil de type „Europass“ dès les premières années de l'enseignement (planifier, structurer et documenter le parcours scolaire et extra-scolaire).

L'introduction d'un enseignement basé sur la notion de „compétences“ et parallèlement la fixation de socles de compétences tel qu'envisagé par le Gouvernement, aussi bien au niveau de l'enseignement primaire et secondaire technique (cycle inférieur) qu'au niveau de la formation professionnelle, trouvent l'assentiment et le soutien de la Chambre des Métiers. En effet, face aux changements à la fois profonds, rapides et permanents qui s'opèrent tant à l'intérieur des entreprises que dans l'environnement dans lequel elles opèrent nécessairement, l'approche par acquisition de compétences (de compétences de base, d'abord, de compétences spécifiques, ensuite) est la seule envisageable pour répondre le plus efficacement possible à la loi éternelle: „apparition de nouvelles activités – création de nouveaux métiers – définition de nouvelles compétences“.

Au niveau européen, le lancement des processus de Lisbonne et de Copenhague ainsi que la mise en place de la stratégie „Education et Formation 2010“ montrent l'exemple et tracent la voie à suivre en matière d'éducation et de formation.

Education – formation – orientation

De nombreuses études internationales et nationales mettent en exergue les déficiences du système éducatif luxembourgeois: nombre élevé de redoublements, taux d'abandon scolaire élevé, ...

En vue d'améliorer l'efficacité du système, la Chambre des Métiers:

- est d'avis qu'il faudra pondérer le poids des langues suivant l'origine linguistique des élèves: ceci vaut surtout pour l'allemand en ce qui concerne les élèves issus de familles de langue romane et pour le français en ce qui concerne les autochtones en provenance de milieux défavorisés;
- appuie fortement les initiatives des responsables politiques tendant à introduire et définir des socles de compétences;
- rappelle qu'il faut poursuivre la réforme de la formation professionnelle tout en tenant compte des remarques qu'elle a formulées dans son avis y afférent;

- est convaincue qu'il faut institutionnaliser les notions de „lifelong learning“ et de „lifelong guidance“;
- favorise un enseignement basé sur le mérite et non pas sur la „culture de la compensation“;
- estime qu'il faut réformer l'enseignement fondamental (précoce, préscolaire et primaire) et le système d'évaluation et de notation;
- se prononce pour la création d'une „Instance nationale d'Orientation et de Conseil en Formation“, dotée des moyens humains et financiers appropriés pour mener à bien sa mission.

2.1.4. Améliorer la compétitivité par l'innovation et la stimulation de la recherche dans les PME

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.

Le Gouvernement s'est posé comme objectif de développer activement le dispositif de recherche et développement technologique créé au niveau national depuis 1987, et notamment de doubler en 2009 les moyens financiers consacrés à la recherche par rapport à ceux investis en 2006, tout en réalisant un certain nombre d'ajustements structurels au dispositif national de la recherche.

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 développés en élaboration 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 34,1% pour les entreprises innovantes contre 18,4% pour les entreprises non innovantes ainsi qu'un manque de financement externe pour 10,4% des entreprises en moyenne. Les coûts élevés de l'innovation constituent un frein pour 26,2% des entreprises.

Les transferts de compétences et initiatives de réseau jouent un rôle important. D'après les derniers chiffres du CIS, 10,8% des entreprises n'ont pas ou peu d'accès aux informations technologiques et 12,5% des entreprises ont besoin d'informations sur le marché. 15,8% 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 bénéficiant rapidement et être en mesure de les mettre en oeuvre sans charges administratives dissuasives.

*Principaux postes du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche*

<i>Ministère de la Culture, de l'enseig. sup. et de la rech.</i>	2006	2007	2008
Part. entrep.: plan d'action nat. sciences et technol. spat. et aéron.	372.746	650.000	800.000
Promotion R&D technol. + transfert de technol. ...	96.000	445.770	620.000
Bourses de formation-recherche	3.250.000	6.300.000	11.300.000
Projets et prog. de rech. internat. et cotis. à des org. internat.	5.371.386	9.576.500	10.900.000
Divers CRP (CF)	11.800.000	14.750.000	0
Divers CRP (CF)	888.000	900.000	0
CRP (CF)	19.000.000	24.350.000	0
FNR (DT)	14.500.000	18.000.000	22.360.000
Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (DT)	2.250.000	2.850.000	3.000.000
Programme de R&D entrepris par le CEPS (PT)	5.265.000	6.500.000	7.400.000
Centres de compétence établis en partenariat public-privé (CF)	0	10.000	3.000.000
CRP-Gabriel Lippmann (CF)	0	0	15.400.000
CRP-Henri Tudor (CF)	0	0	17.900.000
CRP-Santé (CF)	0	0	15.500.000
Université du Luxembourg (CF)	44.054.340	48.500.000	58.000.000
Total	106.849.478	132.834.277	166.182.008

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008

CF: contribution financière

DT: dotation

PT: participation de l'Etat

En ce qui concerne les crédits budgétaires, la Chambre des Métiers constate que les principaux postes du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche augmentent de 25% sur un an et même de 56% sur la période 2006-2008.

Innovation et R&D

La Chambre des Métiers constate que la notion de l'innovation est encore trop souvent considérée en lien étroit avec l'activité de recherche et développement. Il ne faut pas oublier que l'objectif de l'innovation dans les PME est de développer des résultats tangibles avec des retombées concrètes.

Depuis quelques années, les moyens ont été développés au Luxembourg 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.

Les contrats de performance qui sont développés en élaboration entre le Gouvernement et les principaux acteurs de l'innovation devraient contribuer à garantir:

- une meilleure correspondance entre les activités de recherche et d'innovation réalisées par les acteurs publics et les besoins des entreprises et

- un meilleur agencement et une coopération améliorée entre les différents acteurs concernés.

La Chambre des Métiers insiste cependant 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.

2.1.5. Mieux maîtriser les coûts

Afin de pouvoir rester compétitives au niveau des prix, les entreprises doivent maîtriser au mieux les coûts de production. En effet, la concurrence ne porte pas exclusivement sur des éléments de qualité, mais également sur les prix, un concept généralement connu sous le nom de „rapport qualité-prix“.

Pour nombre de secteurs économiques, en l'occurrence l'artisanat, les dépenses de personnel représentent le poste de coût le plus important dans le prix de revient.

Confrontée à une hausse de celles-ci, par exemple lors de l'échéance d'une tranche indiciaire, l'entreprise a le „choix“ de répercuter cette augmentation au niveau des prix ou de réduire en conséquence sa marge bénéficiaire brute. Or, la première solution détériore sa compétitivité (notamment face à la concurrence étrangère), tandis que la seconde diminue sa capacité d'autofinancement et menace partant le financement des investissements à réaliser.

Le problème se pose avec d'autant d'acuité que les entreprises luxembourgeoises sont confrontées à une concurrence redoutable en provenance de pays ne connaissant pas de système d'adaptation automatique des salaires à l'inflation. Si en période d'évolution modérée des prix à la consommation, les difficultés que posent ce mécanisme pour les entreprises sont limitées²⁶, tel n'est plus le cas en période d'inflation élevée.

La Chambre des Métiers se doit en effet de constater que le différentiel d'inflation défavorable au Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires commerciaux induit, à travers le système de l'échelle mobile des salaires, des hausses du coût salarial supérieures à celles des pays concurrents. De ce fait, le mécanisme de l'„index“ contribue à détériorer la compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Grand-Duché.

Cette évolution ressort d'ailleurs des analyses effectuées par la BCL.

La Chambre des Métiers est d'avis que la modulation de l'échelle mobile des salaires décidée par le comité de coordination tripartite a certes atténué ladite dégradation, mais cette mesure n'a pas été suffisante pour mieux maîtriser l'évolution du coût salarial. C'est la raison pour laquelle elle préconise la limitation de l'adaptation des salaires au coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

Meilleure maîtrise des coûts

La Chambre des Métiers constate que le différentiel d'inflation défavorable au Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires commerciaux induit, à travers le système de l'échelle mobile des salaires, des hausses du coût salarial supérieures à celles des pays concurrents. De ce fait, le mécanisme de l'„index“ contribue à détériorer la compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Grand-Duché.

Elle est d'avis que la modulation de l'échelle mobile des salaires décidée par le comité de coordination tripartite a certes atténué ladite dégradation, mais cette mesure n'a pas été suffisante pour mieux maîtriser l'évolution du coût salarial. C'est la raison pour laquelle elle préconise la limitation de l'adaptation des salaires au coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

²⁶ Il reste que les augmentations de salaires interviennent de façon automatique, sans tenir compte de l'évolution de la productivité et de la rentabilité des entreprises.

2.1.6. *Disposer d'infrastructures performantes*

La Chambre des Métiers regrette vivement l'absence des plans sectoriels transports, logement et zones d'activités, en ce qu'elle rend difficile la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire quelque peu cohérente. Par ailleurs, les travaux préparatoires y relatifs sont menés dans l'opacité la plus totale sans consulter les milieux professionnels intéressés.

Il faut effectivement rappeler que la compétitivité de l'économie dépend également de la disponibilité d'infrastructures de qualité, celles-ci pouvant être subdivisées en plusieurs catégories:

Infrastructures de transport

La croissance économique future du Luxembourg posera des défis croissants à la mobilité. Afin de garantir celle-ci, il est de l'avis de la Chambre des Métiers incontournable de développer davantage les transports en commun. Dans ce contexte, elle salue les investissements prévus par le projet de budget sous avis, notamment ceux ayant pour objet l'amélioration du réseau ferroviaire:

- le raccordement ferroviaire de Kirchberg via Findel (47,9 mio euros en 2008),
- l'aménagement de la sortie nord de la Gare de Luxembourg (15,6 mio euros),
- la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg (26,8 mio euros) et
- le raccordement du site Belval au réseau ferré (13,5 mio euros).

Or, l'absence d'une masse critique de clients dans beaucoup de localités du pays et dans les régions frontalières fera que le transport individuel continuera à jouer un rôle non négligeable.

En vue de réduire les nuisances pour les habitants et d'augmenter la fluidité du trafic, la Chambre des Métiers estime nécessaire la réalisation d'un certain nombre de „contournements“ de localités. Ainsi, elle estime qu'il est crucial d'accélérer la réalisation des projets suivants:

- contournement Ettelbruck-Niederfeulen (en tout: 75 mio euros)
- contournement Junglinster (en tout: 59 mio euros)
- contournement Bascharage/Dippach (en tout: 49 mio euros).

Zones d'activités

Comme la tolérance des habitants face aux „nuisances“ causées par certaines activités économiques est de moins en moins élevée, les entreprises concernées sont contraintes de s'implanter dans des zones d'activités.

Or, les prix croissants des terrains, de même que les critères posés par les gestionnaires de zones y rendent parfois difficiles leur établissement.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler aux responsables politiques l'importance d'une offre suffisante de zones d'activités dont les terrains puissent être occupés par les PME à des prix abordables.

Infrastructures scolaires et de formation

La disponibilité d'infrastructures scolaires et de formation de qualité appropriée étant une évidence, la Chambre des Métiers ne s'y attarde pas davantage.

Elle rappelle cependant que le Luxembourg devra dans les prochaines années rattraper les retards pris à ce niveau.

Les infrastructures de réseaux (électricité, gaz, téléphone, Internet)

Comme ces infrastructures sont pour la plupart gérées par des entreprises privées, des remarques y relatives paraissent inopportunes dans le cadre du présent avis.

Il reste toutefois que les prix de ces services devront être tels qu'ils ne désavantagent pas les entreprises luxembourgeoises au niveau de leur compétitivité-coût.

Infrastructures

Infrastructures de transport

La croissance économique future du Luxembourg posera des défis croissants à la mobilité. Afin de garantir celle-ci, il est de l'avis de la Chambre des Métiers incontournable de développer davantage les transports en commun.

Or, l'absence d'une masse critique de clients dans beaucoup de localités du pays et dans les régions frontalières fera que le transport individuel continuera à jouer un rôle non négligeable.

Zones d'activités

Les prix croissants des terrains, de même que les critères posés par les gestionnaires de zones rendent parfois difficile l'implantation des entreprises dans les zones d'activités.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler aux responsables politiques l'importance d'une offre suffisante de zones d'activités dont les terrains puissent être occupés par les PME à des prix abordables.

2.1.7. Logement: un thème qui touche tous les piliers du développement durable

Le thème du logement illustre parfaitement les enjeux du développement durable et l'interaction entre ses différentes facettes.

D'un point de vue économique, la construction et la rénovation de logements représentent une activité importante en ce qu'elles assurent quelques dizaines de milliers d'emplois.

D'un point de vue social, le logement constitue un des besoins primaires des citoyens composant une société. Le défi du Luxembourg consiste à permettre à l'ensemble de la population l'accès à un logement décent, ceci sur la toile de fond d'une hausse continue des prix des terrains à bâtir.

D'un point de vue environnemental, il s'agit de satisfaire la demande croissante de logements tout en réduisant la consommation de sols par logement.

Avant d'analyser de manière critique la politique du logement, la Chambre des Métiers voudrait revenir sur un sujet qui refait surface à intervalles réguliers, à savoir celui de la „pénurie de logements“.

2.1.7.1. Pénurie de logements: mythe ou réalité?

En matière de logement, le débat public se focalise depuis des années sur un phénomène qualifié de „pénurie de logements“ qui s'exprimerait à travers le fait que, sur la toile de fond d'une hausse continue des prix immobiliers, une part croissante de la population résidente ne serait plus en mesure d'acquérir un logement.

Sur base de ce „constat“, les appels à l'interventionnisme étatique pour endiguer la progression des prix et faciliter l'accès à un logement se font de plus en plus fréquents.

La Chambre des Métiers, reconnaissant pleinement l'importance sociopolitique de la problématique du logement, est d'avis qu'il faudra enfin objectiver le débat en vue d'opérer les choix politiques qui s'imposent, et ce dans un climat serein. Le fait que le sujet affecte l'ensemble de la population accroît le risque de verser dans la polémique et dans un discours populiste.

C'est dans ce contexte qu'elle regrette vivement l'absence de données statistiques pertinentes sur le marché immobilier luxembourgeois, une lacune qui rend impossible l'établissement d'un état des lieux sur la situation du logement quelque peu sérieux. Ainsi, l'on ne connaît même pas avec exactitude le stock de logements au Luxembourg.

Ce manque de statistiques rend également très difficile l'appréciation de l'impact des mesures politiques actuelles sur ce marché, ainsi que la simulation de l'effet que pourraient avoir de nouvelles actions politiques dans ce domaine.

En premier lieu, la Chambre des Métiers estime qu'on peut reprocher aux gouvernements successifs d'avoir consacré à la politique du logement des moyens budgétaires croissants sans avoir établi un état des lieux des problèmes qui se poseraient sur le terrain et sans avoir analysé l'efficacité des mesures

prises. Celle-ci est d'ailleurs difficile à vérifier en l'absence d'une connaissance plus précise de la situation de départ et des problèmes éventuels à résoudre.

Comme le démontrent à suffisance les discussions menées autour de la „pénurie“ de logements, l'absence de chiffres conduit trop souvent à un débat idéologique sur les mesures à entreprendre pour atténuer les conséquences sociales et économiques qu'implique la montée des prix immobiliers. En effet, le CES note dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2006 que:

„Déjà en 1991, l'étude LIP, „Untersuchungen zum Wohnungswesen in Luxemburg“ a estimé le déficit cumulé en logements à 30.800, le nombre de ménages s'élevant à cette époque à 144.686 unités et le nombre de constructions habitées à 105.780 unités.“²⁷

En raisonnant par l'absurde, il faudrait se demander où „logeaient“ ces quelque 31.000 ménages sans logement. En effet, selon la Chambre des Métiers ce déficit allégué repose sur un raisonnement erroné qui, à sa base, confond le „nombre de constructions habitées“ avec le „nombre de logements“ tout court.

Ainsi, le STATEC note au sujet de la „construction habitée“:

„Si l'on emploie parfois l'expression commode de maison, il est plus exact de parler de construction habitée, notion qui inclut les bâtiments à usage professionnel comprenant au moins un logement ainsi que des roulottes. Le logement, par contre, est une unité d'habitation; une construction habitée peut comprendre plusieurs logements.“

Une construction habitée peut être une ferme, une maison individuelle, un immeuble collectif entièrement ou principalement destiné à l'habitation, un immeuble principalement à usage non résidentiel (fabrique, gare, magasin, etc.), un hôtel ou une pension de famille, une habitation de fortune (baraque, roulotte, etc.), une institution (maison de retraite, clinique, prison, etc.).“²⁸

Le nombre de constructions habitées est donc nécessairement inférieur au nombre de ménages. Si, par exemple, 6 ménages habitent une maison à appartements, communément appelée résidence, le raisonnement conduit par l'étude LIP équivaudrait à dire que 5 de ces ménages seraient dépourvus d'un logement. La comparaison entre le nombre de ménages et de constructions habitées est par conséquent foncièrement inadaptée pour conclure à l'existence d'un phénomène de pénurie de logements.

Qui plus est, une enquête récente réalisée par le CEPS/Instead, intitulée „L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés: dénombrement et caractéristique“, dénombre en total 715 personnes vivant dans ces conditions précaires dont 23% (167 personnes) appartiennent à la catégorie des sans-abri, 59% (422 personnes) aux sans-logement et 18% (126 personnes) à la catégorie „autre situation“²⁹.

Le prétendu phénomène de la pénurie de logements semble donc revêtir une importance toute relative, même s'il ne faut pas perdre de vue la situation extrêmement difficile des personnes concernées, qu'il convient d'améliorer.

En fait, la Chambre des Métiers est d'avis que ce débat repose sur une deuxième confusion: dans l'opinion publique et malheureusement dans les réflexions menées par certains groupes appartenant aux „forces vives de la nation“, l'on tend à faire l'amalgame entre une pénurie de logements tout court – qui caractérise la situation de personnes sans logement – et une pénurie de logements appropriés – qui reflète par exemple la situation où un ménage vit dans un logement dont la surface serait, selon des normes prédéfinies et reconnues, trop réduite pour satisfaire à ses besoins. Or, les politiques destinées à remédier à ces deux types de problèmes peuvent être fort différentes.

Pour la Chambre des Métiers, le „déséquilibre“ entre l'offre et la demande sur le marché immobilier s'articule plutôt en une inadéquation entre les desiderata des ménages en termes de surfaces des terrains/logements et les contraintes imposées par les prix immobiliers et le revenu disponible de ces ménages. La troisième source du malentendu provient de la confusion de deux concepts liés, mais pouvant largement diverger l'un de l'autre: le „Wohnbedürfnis“³⁰ qui exprime les attentes individuelles

27 Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2006 (6 avril 2006); CES; p. 53

28 Annuaire statistique du Luxembourg (2006); STATEC; p. 42

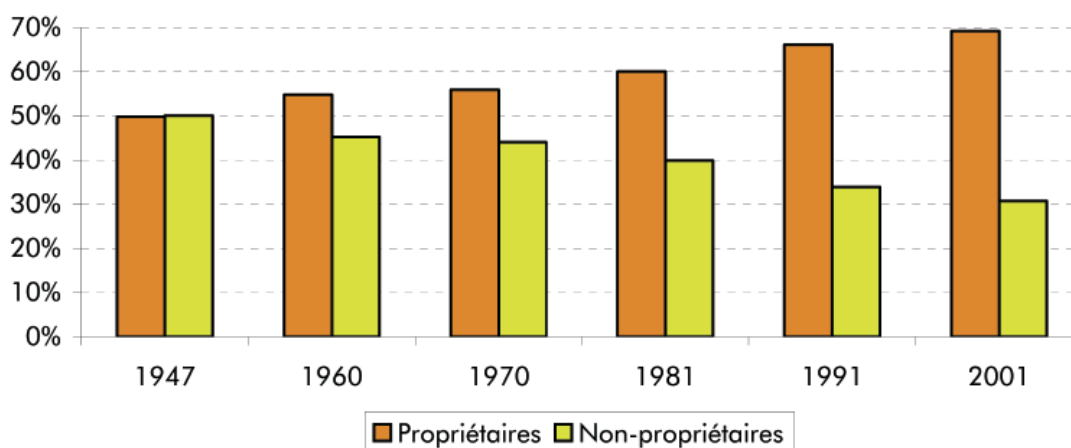
29 Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2007 (25 avril 2007); CES; p. 90

30 Wohnungsbedarfsprognose 2001-2021 (25 septembre 2007); Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

quant à la surface et la qualité d'un logement et le „Wohnungsbedarf“³¹ qui repose sur l'hypothèse que les besoins en logements devront être satisfaits sur base d'un standard déterminé pour atteindre un niveau d'approvisionnement donné en logements. En clair, il existe, dû à la hausse continue des prix, un fossé grandissant entre les attentes des personnes en quête d'un (nouveau) logement et le type de logement qu'elles sont en mesure d'acquérir, vu les prix immobiliers et vu leur revenu disponible. La solution consiste dès lors à adapter la demande à l'offre, soit en acquérant un logement à surface plus réduite, soit en accédant à un logement sur le marché locatif.

D'après la Chambre des Métiers toute initiative tentant d'influencer les prix immobiliers à travers des interventions publiques ne peut produire des effets qu'à court terme, alors que ni l'Etat, ni les communes ne disposeront des moyens financiers nécessaires pour pouvoir influencer durablement l'évolution des prix, lorsqu'on part de l'hypothèse que la demande de logements va continuellement augmenter sous l'effet combiné d'une hausse de la population et d'une réduction de la taille moyenne des ménages. Elle est d'avis que la progression des prix conduira à une densification de la construction du fait que les ménages seront contraints de revoir à la baisse leur consommation de surfaces pour réduire l'incidence du terrain dans le prix global de la construction. Or, il est clair qu'une partie des ménages n'arrivera plus à s'approvisionner sur le marché immobilier privé faute de ressources financières suffisantes. Dans ce cas, l'intervention publique s'impose.

Ménages selon la modalité de jouissance du logement



Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

Si pénurie de logements il y avait, comment dès lors expliquer l'évolution des indicateurs suivants:

- 69% des ménages sont propriétaires de leur logement³², un taux qui est en progression constante depuis l'après-guerre;
- la surface habitable par logement est, avec 125 m², beaucoup plus élevée au Luxembourg qu'en Allemagne et en Belgique (86 m², donc 31% de moins) ou en France (88 m², 30% de moins)³³;
- entre 1996 et 2004, la surface moyenne habitable par maison unifamiliale a augmenté de 7%, celle par appartement de 12,6%³⁴, alors que la taille moyenne des ménages diminue.

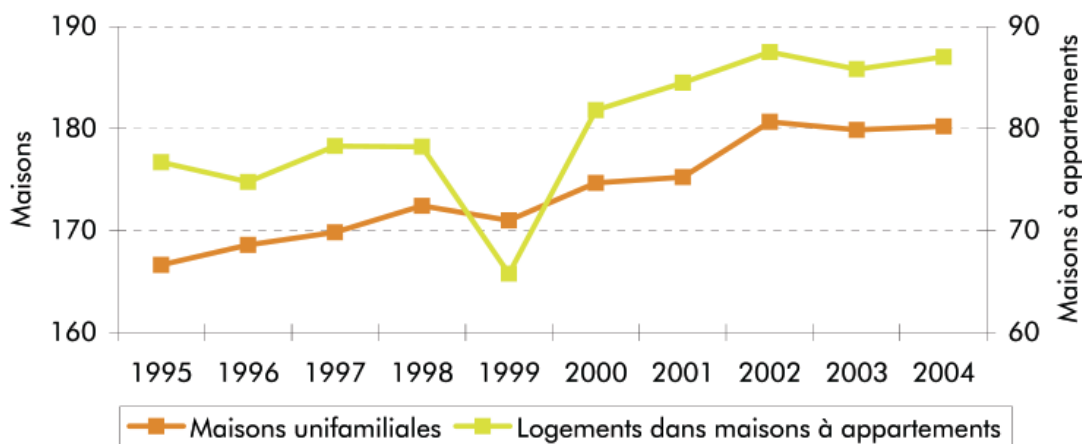
³¹ Idem

³² Source: STATEC

³³ Wohnungsbauentwicklung im Rahmen nachhaltiger Raum- und Landesplanung in Luxemburg, Zwischenbericht für den Mouvement écologique (Juni 2007); D. Ewringmann; p. 18

³⁴ Rapport d'activité 2006 du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement (mars 2007); Volume III Logement; Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement; p. 34

Logements achevés: surface habitable (en m²)



Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

Une confrontation entre les statistiques sur la période 1990-2004, relatives à l'évolution de la population et des logements achevés, ne confirme pas non plus l'existence d'un déséquilibre:

- sur cette période, la population augmente de 70.600 unités. En tenant compte d'une taille moyenne des ménages de 2,58 personnes³⁵, le nombre de ménages aurait affiché une hausse de 27.311 unités;
- le nombre de logements achevés s'est accru de 37.963 unités entre 1990 et 2004;
- il demeure dès lors un surplus de quelque 10.600 logements qui s'explique par le fait qu'un certain nombre de logements appartenant au stock de logements ont été perdus (démolition, transformation de logements en surfaces de bureaux, ...) et qu'il faut un certain nombre de logements vacants pour garantir la fluidité du marché.

En conclusion, la Chambre des Métiers regrette l'absence de données pertinentes sur le marché immobilier, données qui permettraient d'établir un état des lieux de la situation du logement au Luxembourg, d'évaluer l'efficacité des politiques actuelles et de guider les choix politiques futurs.

Or, mêmes les statistiques lacunaires dont dispose la Chambre des Métiers ne permettent pas de conclure à une pénurie de logements, et encore moins à une pénurie revêtant l'ampleur alléguée par d'aucuns.

Pour la Chambre des Métiers, les problèmes qui, dans un nombre très limité de cas, continuent à se poser sont liés au surpeuplement et à une qualité déficitaire de certains logements.

Il est clair que face à la hausse des prix immobiliers les ménages défavorisés auront plus de difficultés à accéder à un logement en propriété sur le marché privé. La Chambre des Métiers reviendra sur ce sujet dans la suite du présent avis.

2.1.7.2. La politique du logement actuelle est trop axée sur la demande

La politique du logement des dernières décennies était orientée vers le soutien de la demande. Dans cette optique, il est logique qu'elle se focalise sur l'allocation d'aides au logement, que ce soit sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêt.

L'arsenal des aides est relativement vaste et comprend les mesures suivantes:

- subvention d'intérêt
- bonification d'intérêt
- prime de construction
- prime d'acquisition
- prime d'épargne

³⁵ La Chambre des Métiers a calculé la moyenne arithmétique de la taille moyenne des ménages: 2,66 personnes (recensement de la population de 1991) et 2,51 personnes (recensement de 2001).

- garantie de l'Etat
- complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil, etc.

Ce n'est qu'en 2002 que le Gouvernement a opéré un changement de paradigme au niveau de sa politique en adoptant des mesures visant à stimuler l'offre de logements tout en maintenant le système des aides mentionné ci-dessus. Ainsi, la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation a atténué l'imposition des plus-values réalisées sur la vente d'un terrain à bâtir dans le but d'augmenter la mise sur le marché de ceux-ci.

Le projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil, déposé à la Chambre des Députés en date du 8 mars 2007, prévoit une série de mesures, dont les principales sont:

- le „pacte logement“, convention signée entre l'Etat et les communes, par laquelle une commune s'engage à augmenter sa population dans des proportions définies, alors que l'Etat lui alloue en contrepartie une aide en capital unique;
- la réforme de l'emphytéose et du droit de superficie;
- l'introduction du droit de préemption au profit de l'Etat, des communes et du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat;
- l'instauration d'une taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles;
- une exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du propriétaire qui vend son bien immobilier à un acteur public.

D'après ses auteurs, le „projet de loi vise (...) à promouvoir l'habitat et à instituer une politique active de maîtrise du foncier. Il crée de nouveaux instruments et améliore des instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.“³⁶

La philosophie sous-jacente au projet est de „faire baisser – sinon de stabiliser de manière durable – le prix du foncier et de l'habitat“³⁷ par un interventionnisme public accru. En témoigne notamment l'instauration d'un droit de préemption et d'une exemption de l'impôt sur le revenu.

La Chambre des Métiers se doit de souligner de prime abord qu'elle soutient la politique du Gouvernement tendant à accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir à des prix abordables. Elle donne à considérer que si une part croissante de la population ne disposait plus des moyens nécessaires pour réaliser ou acquérir un logement, l'artisanat en général, et le secteur de la construction en particulier, seraient les premiers à en pâtir; ce qui met à nu l'absurdité de l'argument selon lequel les entreprises de construction seraient, pour des motifs de spéculation, à l'origine de la rétention de terrains à bâtir.

Or, la politique actuelle soulève de sa part un certain nombre de critiques.

Le soutien de la demande à travers les aides individuelles est opéré de manière trop large et non différenciée, ce qu'on qualifie communément de „politique de l'arrosoir“.

Ainsi, entre 1994 et 2004, 8.207 primes de construction ont été accordées³⁸, alors que le nombre de logements achevés durant cette période s'élève à 26.445 unités. En gros, on peut donc affirmer que 31% des ménages construisant un logement ont bénéficié de la prédite aide. Difficile pourtant de s'imaginer que 31% de ces ménages ne soient pas en mesure de construire un logement sans aide étatique. En 2006, plus de 45.000 ménages reçoivent, respectivement une subvention ou une bonification d'intérêt.³⁹ La Chambre des Métiers a des difficultés à croire que l'ensemble de ces ménages, qui représentent 24% de la population totale, ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour acquérir un logement.

36 Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil; Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, p. 3

37 Idem p. 3

38 Rapport d'activité 2006 du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement (mars 2007); Volume III Logement; Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement; p. 45

39 Idem p. 56

Elle se doit de réitérer sa mise en garde contre cette politique, en ce sens qu'elle ne fait que renforcer la hausse des prix immobiliers. Si les aides allouées facilitent effectivement l'accès à un logement pour ses bénéficiaires, elles contribuent parallèlement, en gonflant de manière artificielle la demande, à renchérir l'acquisition d'un logement pour les ménages non bénéficiaires ainsi que pour les générations futures.

En effet, la définition très large du périmètre des aides au logement induit dans le chef des ménages une augmentation des surfaces de logements (et très souvent des surfaces de terrains) demandées. Par conséquent, les subventions conduisent les ménages qui, en l'absence des aides, auraient acquis un terrain ou un logement à surface plus réduite, à pouvoir financer l'achat d'une maison ou d'un appartement plus spacieux. Une telle politique engendre deux effets défavorables:

- elle n'est pas compatible avec la logique du développement durable qui exige une utilisation plus rationnelle des sols;
- elle conduit, en renforçant la capacité de financement des ménages bénéficiaires, à entretenir la hausse des prix sur le marché immobilier.

Si la Chambre des Métiers ne conteste pas le mécanisme des aides au logement en tant que tel, elle ne saurait cependant accepter leur allocation à une large partie de la population. Pour les raisons invoquées, il importerait en effet de mieux cibler ces aides.

Principaux postes en matière de politique du logement

	<i>1. Aides au logement (les plus importantes)</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
21.2.34.080	Subventions d'intérêt	53.000.000	54.000.000	55.000.000
51.1.53.000	Primes de construction et d'acquisition	11.000.000	11.000.000	11.000.000
51.1.53.002	Primes d'épargne	1.050.889	1.800.000	1.500.000
51.1.53.003	Primes d'amélioration de logements anciens	831.522	2.000.000	2.000.000
	Total: aides au logement	65.882.411	68.800.000	69.500.000
	<i>2. Aides aux promoteurs publics et assimilés</i>			
51.1.51.003	Constr. d'ensembles destinés à la vente: établ. publics	1.126.409	1.574.248	1.575.000
51.1.51.004	Constr., acq. et amégt de log. locatifs: établ. publics	13.357.842	14.000.000	14.015.988
51.1.51.041	Constr. d'ensembles destinés à la vente: sociétés HBM	3.109.367	2.000.000	10.000.000
51.1.52.000	Constr., acq. et amégt de log. locatifs: asbl ...	156.442	1.000.000	1.000.000
51.2.63.002	Constr. d'ensembles destinés à la vente: communes	799.932	1.600.000	1.018.000
51.2.63.003	Constr., acq. et amégt de log. locatifs: communes	3.843.079	6.300.000	5.500.000
51.2.81.030	Fonds pour le dévp. du log. et de l'habitat: maj. dot.	0	100	5.000.000
	Total: aides aux promoteurs publics et assimilés	22.393.071	26.474.348	38.108.988
	<i>3. Cofinancement des infrastructures</i>			
51.2.63.007	Aide aux communes (coût des infrastructures)	0	100	10.000.000
	Coût total (1. + 2. + 3.)	88.275.482	95.274.448	117.608.988

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008

Le tableau ci-avant présente l'impact financier des principales mesures en matière de politique de logement. Si les aides individuelles affichent une hausse de 1%, celles accordées aux promoteurs

publics augmentent de 44% entre 2007 et 2008. Dix millions d'euros reviennent aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'au niveau du logement à coût modéré, le recours à l'initiative privée générerait des économies et des avantages en termes de délais.

En ce qui concerne certaines mesures comprises dans le projet de loi appelé „pacte logement“, la Chambre des Métiers craint qu'elles soient inappropriées pour conduire à une baisse, ou même une stabilisation des prix, alors que celle-ci constitue précisément le principal objectif de ce texte. Elle est d'avis qu'il est illusoire de vouloir endiguer la hausse des prix sur le marché immobilier par un interventionnisme accru des acteurs publics, que ce soit à travers l'Etat ou les communes. Les raisons justifiant ces craintes sont multiples.

Les moyens budgétaires qui devraient être mobilisés pour influencer de manière durable les prix auraient une telle envergure que même un pays comme le Luxembourg ne pourrait raisonnablement s'engager sur cette voie. Cette approche n'est par conséquent pas soutenable d'un point de vue financier.

Si la croissance économique des dernières décennies se poursuit à l'avenir, le Luxembourg devrait puiser de manière accrue dans le réservoir que constituent les travailleurs frontaliers, mais il devrait également recourir davantage à une main-d'oeuvre issue de l'immigration. Or, cette évolution démographique, couplée à une taille décroissante des ménages, conduira inévitablement à une hausse continue des besoins en logements. Il est clair que cette progression de la demande, face à une offre limitée de terrains à bâtir, augmentera la pression sur les prix, a fortiori si la densité de bâti reste aussi faible que dans l'état actuel des choses.

En conclusion, si la politique axée sur la demande et visant à garantir l'accès des personnes défavorisées à un logement n'est pas critiquable, le subventionnement accordé à une large frange de la population produit des effets pervers. Une telle politique est en effet incompatible avec le concept de développement durable et entretient, à travers un gonflement artificiel de la demande, la hausse des prix immobiliers.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le changement de paradigme du Gouvernement consistant à soutenir davantage l'offre de logements. Or, certaines mesures du „Plan logement“ risquent d'aller à l'encontre des objectifs que le Gouvernement s'est assignés et de renchérir l'habitat.

2.1.7.3. Recommandations de la Chambre des Métiers

2.1.7.3.1. Procéder à une analyse préalable des besoins et définir des objectifs avant de concevoir des instruments politiques

Avec le „Pacte logement“, le Gouvernement a pris l'initiative de prévoir toute une série de mesures destinées à augmenter l'offre de logements.

La Chambre des Métiers a cependant des difficultés à accepter cette façon de procéder, alors qu'il lui aurait semblé plus rationnel de réaliser tout d'abord un état des lieux et une analyse objective, reposant sur une approche scientifique, de la situation du logement pour cerner les difficultés qui se poseraient. Pour justifier son action, le Gouvernement s'appuie au contraire sur des affirmations gratuites en invoquant par exemple l'achat massif de terrains par des professionnels du secteur, qui seraient ensuite retenus à des fins spéculatives. Le projet de loi se donne par ailleurs pour objectif de stabiliser, voire de réduire de manière durable l'évolution des prix immobiliers.

Ainsi, l'action du Gouvernement risque d'être incohérente, alors que le „plan sectoriel logement“, qui aurait dû guider la conception de même que l'implémentation des mesures du „pacte logement“, fait toujours défaut et que les communes se sont vu accorder un délai jusqu'en 2010 pour finaliser la réforme de leur plan d'aménagement général (PAG), imposée par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Or, dans ce contexte, l'absence de données sur l'ensemble des terrains non bâtis endéans les quartiers urbanisés („Baulücken“), sur la surface des terrains à bâtir disponibles à court, moyen et long terme, sur le nombre de logements inoccupés ainsi que sur des densités de bâti sous-optimales est flagrante.

Au vu des considérations qui précèdent, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il aurait fallu établir un état des lieux et définir les objectifs d'une politique du logement, premièrement, sur base des éven-

tuelles déficiences constatées dans cette analyse et, deuxièmement, sur base de l'anticipation des besoins futurs.

2.1.7.3.2. Repenser la politique du subventionnement de la demande

La Chambre des Métiers regrette tout d'abord qu'aucune étude n'ait été réalisée à ce jour pour évaluer l'efficacité des mesures d'aides au logement, et notamment son impact sur la demande de logements et sur les prix pratiqués sur le marché immobilier.

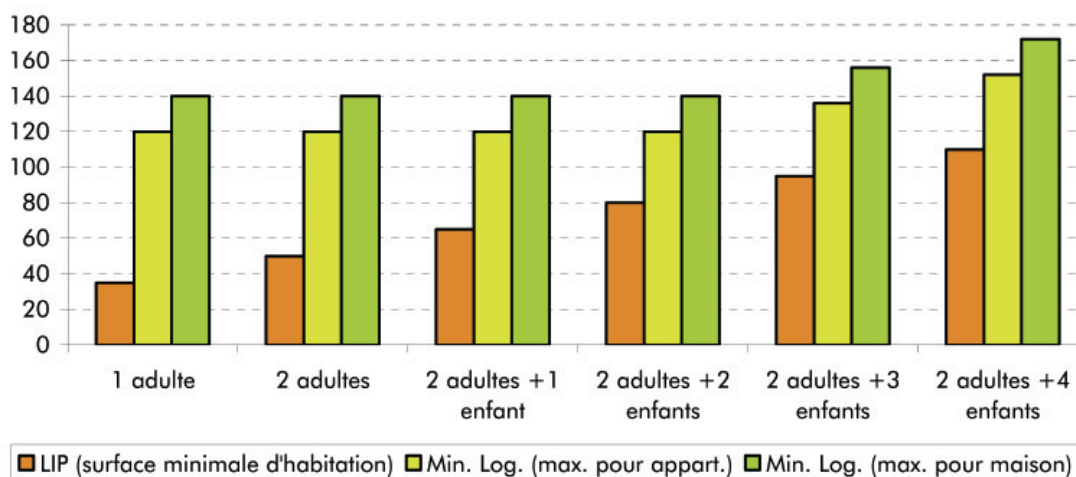
Des arguments soulevés ci-avant, il ressort cependant, et ce sans avoir recours à une quelconque évaluation, que cette politique du subventionnement de la demande conduit, en augmentant la solvabilité des personnes bénéficiaires, à gonfler d'une façon artificielle la demande. Cette hausse exerce évidemment une pression sur les prix.

La Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devraient réorienter la politique des aides au logement en suivant les recommandations suivantes:

- Ne plus attribuer d'aide au logement pour la construction de maisons unifamiliales non contiguës
- Subvention d'intérêt: réduire la surface maximale autorisée pour les ménages à 1 ou 2 personnes

La subvention d'intérêt étant une mesure dont l'objectif consiste à réduire la charge de financement d'un logement pour des ménages défavorisés, le législateur a fixé un plafond en ce qui concerne la surface habitable d'une maison unifamiliale ou d'un appartement. Or, en comparant ces maxima aux standards généralement admis, on constate que les critères fixés par le Ministère du Logement sont très généreux. Ce constat vaut surtout pour les ménages à 1 ou 2 personnes.

Subvention d'intérêt: surface d'habitation autorisée



Source: Ministère du Logement, étude LIP

Le plafond du Ministère excède le minimum prévu par l'étude LIP de:

- ♦ 243% (appartement) et de 300% (maison) pour un ménage d'une personne;
- ♦ 140% (appartement) et de 180% (maison) pour un ménage de deux personnes.

Or, selon la Chambre des Métiers, il n'est que difficilement justifiable qu'une personne qui habite seule une maison de 140 m² soit à considérer comme une personne socialement défavorisée. Par conséquent, elle suggère de ramener le plafond de la surface habitable à de plus justes proportions pour ces types de ménages.

- Bonification d'intérêt: coupler l'aide au revenu des bénéficiaires

Jusqu'à présent la bonification d'intérêt n'est liée à aucune condition de revenu et ne prévoit pas de limites quant à la surface habitable.

L'attribution de cette aide se fait sans aucune considération sociale si ce n'est le nombre d'enfants à charge du ménage. La Chambre des Métiers est d'avis que le cercle des bénéficiaires devrait être restreint en liant cette aide à une condition de revenu.

- Prime de construction

L'attribution de la prime est liée à une condition de revenu, mais pour la détermination de celui-ci l'on prend en compte „la moyenne des revenus de 3 années d'imposition précédant la date de commencement des travaux de construction“. Ce critère fait qu'un jeune universitaire venant de débiter sa vie professionnelle peut être éligible au titre de cette aide, alors que la moyenne de ses revenus est inférieure à celle fixée par les autorités compétentes. Or, cette personne, même si elle ne dispose au début de sa carrière que de ressources financières limitées, n'est, dans la majorité des cas, pas à considérer comme une personne socialement défavorisée.

2.1.7.3.3. Introduire une taxe nationale sur la rétention de terrains pour stimuler l'offre de logements

Alors que l'évolution des prix immobiliers s'explique, entre autres, par une mise sur le marché insuffisante de terrains à bâtir, la Chambre des Métiers avait suggéré dans son avis concernant le projet de loi relatif au „Pacte logement“ d'introduire une taxe nationale sur la rétention de terrains.

2.1.7.3.4. Améliorer l'offre de logements à coût modéré en traitant les acteurs publics et privés sur un pied d'égalité

La Chambre des Métiers voudrait réitérer sa critique en ce qui concerne l'obligation qui est faite, en vertu de l'article 28 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004, aux seuls entrepreneurs privés d'être propriétaires de l'ensemble des terrains pour lesquels ils veulent faire élaborer un PAP. Cette inégalité de traitement entre promoteurs privés et publics risque de créer un déséquilibre préjudiciable à la création de logements par l'initiative privée.

Elle revendique partant une modification de l'article 28 (2) dans le sens qu'un PAP devrait pouvoir être adopté sans que l'initiateur dispose de la propriété ou d'un mandat sur l'ensemble des terrains sur lesquels porte le projet. Il devrait suffire que l'entrepreneur privé dispose de la majorité des surfaces.

Ainsi, en pratique, il est très fréquent qu'au moins un propriétaire refuse de céder son terrain, et ce souvent dans un seul but spéculatif, voire que l'entrepreneur privé se trouve dans l'impossibilité d'identifier le propriétaire, notamment lors d'une succession vacante. Dans ces deux cas de figure, l'entrepreneur privé ne saura faire élaborer un PAP.

Si les responsables politiques refusaient pour quelque motif que ce soit la recommandation de la Chambre des Métiers, elle est d'avis que les autorités locales devraient intervenir pour débloquer, le cas échéant, un projet immobilier.

2.1.7.3.5. Raccourcir la durée et réduire la complexité des procédures administratives

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire est en train d'élaborer une réforme de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui tend à simplifier et à raccourcir les délais des procédures d'autorisation.

Ainsi, selon les informations dont elle dispose, une distinction devra être opérée entre des zones bâties et non bâties. Si, pour les zones non bâties, la procédure actuellement en vigueur est maintenue, une procédure simplifiée serait introduite pour les projets situés dans des zones bâties.

2.1.7.3.6. Mesurer l'efficacité des mesures passées et futures

La politique budgétaire luxembourgeoise se caractérise généralement par l'absence d'instruments permettant de mesurer l'efficacité des mesures décidées par le passé et d'évaluer l'impact de politiques à mettre en oeuvre dans le futur. De ce fait, le résultat des politiques implémentées est plus ou moins aléatoire.

Un exemple qui illustre cette déficience est la politique du logement. A ce jour, aucune étude n'a été réalisée pour cerner si le subventionnement tel que pratiqué actuellement est efficace ou non pour atteindre les objectifs assignés. Ainsi, le Ministère compétent se contente de comptabiliser le nombre d'aides étatiques accordées, de bénéficiaires ou de dossiers traités, etc. Au-delà de cette approche comptable, les responsables omettent de poser des questions quant à l'efficacité des instruments à leur disposition:

- Les aides sont-elles bien ciblées? Ne sont-elles accordées qu'aux ménages ne disposant pas des ressources financières suffisantes pour acquérir/louer un logement approprié, qui devrait être défini en fonction de la composition du ménage, sur le marché privé?
- Quel est l'impact de la politique de subventionnement de la demande de logements sur les prix immobiliers?
- Est-ce que les aides sont compatibles avec les objectifs en matière de développement durable, notamment avec les principes d'une gestion plus rationnelle des sols?
- Ne vaudrait-il pas mieux stimuler l'offre de logements que de continuer à subventionner la demande? Ou ne faudrait-il pas plutôt un mélange de ces deux approches?

Les réponses à ces questions devraient permettre de recalibrer la politique du logement et d'élaborer des outils de planification permettant de suivre une approche intégrative qui prendrait en compte plusieurs dimensions. Ainsi, cette nouvelle politique serait:

- socialement plus juste, en ce sens qu'elle serait mieux ciblée sur les besoins des ménages défavorisés;
- plus économe en termes budgétaires. Le meilleur ciblage devrait permettre de libérer des ressources financières et d'accroître la marge de manoeuvre des responsables politiques;
- compatible avec les principes du développement durable, en consommant moins d'espace par l'application de méthodes de construction plus denses.

Politique du logement

Si la politique axée sur la demande et visant à garantir l'accès des personnes défavorisées à un logement n'est pas critiquable, des subventions accordées à une large frange de la population produisent des effets pervers. Une telle politique est en effet incompatible avec le concept de développement durable et entretient, à travers un gonflement artificiel de la demande, la hausse des prix immobiliers.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le changement de paradigme du Gouvernement consistant à soutenir davantage l'offre de logements. Or, certaines mesures du „Plan logement“ risquent d'aller à l'encontre des objectifs que le Gouvernement s'est assignés et de renchérir l'habitat.

Pour améliorer l'efficacité de la politique du logement et en vue de faciliter l'accès au logement, elle propose de:

- procéder à une analyse préalable des besoins et de définir des objectifs avant de concevoir de nouveaux instruments politiques;
- repenser la politique de subventionnement de la demande: il faut des aides mieux ciblées sur les besoins des ménages défavorisés (p. ex. la bonification d'intérêt);
- réduire les délais et simplifier les procédures d'autorisation excessivement complexes;
- introduire une taxe nationale sur la rétention de terrains pour stimuler l'offre de logements;
- améliorer l'offre de logements à coût modéré en traitant les acteurs publics et privés sur un pied d'égalité;
- mesurer l'efficacité des initiatives politiques passées et futures.

2.2. Le volet social

Sous le volet social, la Chambre des Métiers a choisi comme thème le financement à long terme du régime de pensions, alors qu'il constitue un sujet important dans le contexte du développement durable. Le système de répartition, tel qu'il fonctionne actuellement, est basé sur la solidarité intergénérationnelle: les actifs financent les pensions des retraités, tandis que les pensions des premiers seront financées par les actifs de demain.

2.2.1. Le financement à long terme du régime de pensions

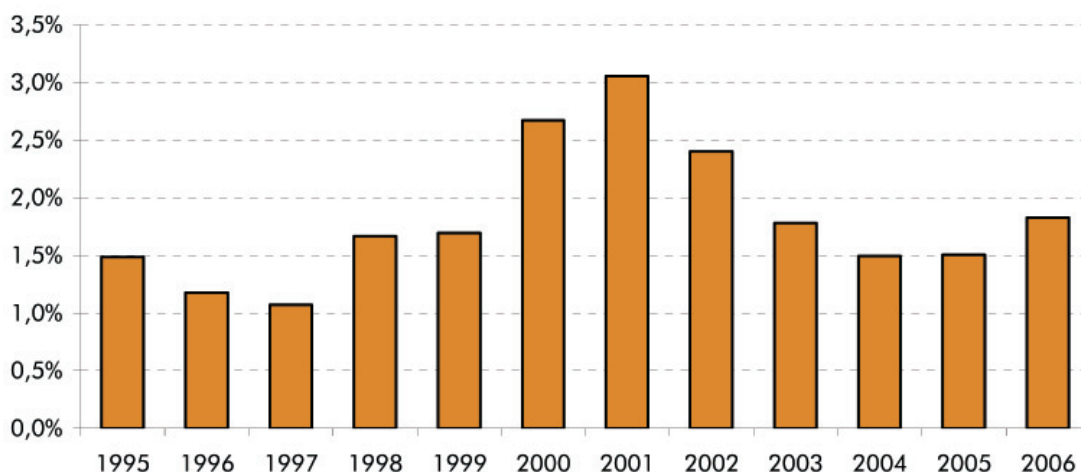
Si nombre d'experts comme ceux de la BCL, de la Commission européenne, de l'OCDE etc., mettent en garde contre les problèmes que soulèvera le financement des régimes de pensions à plus long terme,

certain milieux au Luxembourg soit font la sourde oreille, soit contestent le bien-fondé de ces analyses.

Selon la Chambre des Métiers, la bonne situation financière, lorsque l'on se place dans une optique de court terme, ainsi que la nécessité de raisonner sur un horizon temporel très vaste voilent les enjeux réels et la gravité des problèmes qui risqueront de se poser. Il faut effectivement admettre que la situation budgétaire actuelle du régime semble assez confortable. Ainsi,

- les surplus enregistrés sur la période récente sont proches ou supérieurs à 2% du PIB
- la réserve de compensation atteint 22% du PIB.

Sécurité sociale: solde (en % du PIB)



Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

Si la réserve peut paraître élevée, en ce qu'elle représente plus de trois fois le montant des prestations annuelles, il faut cependant souligner que son niveau résulte d'une importante création d'emplois. Celle-ci augmente la masse salariale et, par là, les cotisations sociales qui représentent les recettes de la sécurité sociale. La hausse de la réserve, qui constitue le cumul des excédents réalisés dans le passé, est donc due à une croissance des recettes supérieure aux prestations versées (dépenses).

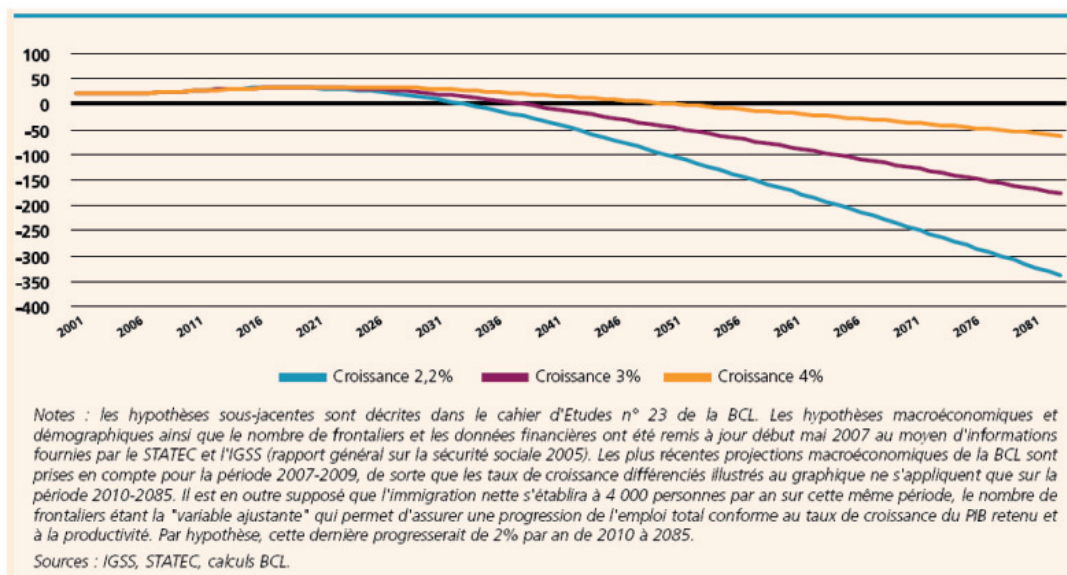
Or, la situation financière du régime de pension est de loin moins favorable lorsqu'on se place dans une perspective de long terme. Les projections montrent en effet qu'à politique inchangée les réserves vont commencer à se rétrécir dans un avenir pas trop lointain et que le régime des pensions glissera progressivement dans le rouge.

Le graphique reproduit ci-dessous représente l'endettement du système exprimé en % du PIB⁴⁰:

- hypothèse de croissance de 4%: 0% en 2050; plus de 50% en 2085;
- hypothèse de croissance de 3%: 40% en 2050; 170% en 2085;
- hypothèse de croissance de 2,2%: 100% en 2050; 350% en 2085.

⁴⁰ Rapport annuel 2006; Banque Centrale du Luxembourg; p. 97

Evolution projetée de la situation budgétaire du régime général de pension sur un horizon de long terme conditionnellement à divers scénarios de croissance du PIB en volume (réserves (+) ou engagements (-) en % du PIB)



Selon la Commission européenne, les coûts liés au vieillissement de la population⁴¹ passeront de 19,5% du PIB en 2004 à 27,8% en 2050, soit une hausse de 8,2 points de pourcentage. Avec une telle augmentation, le Luxembourg figure parmi les 5 pays de l'UE qui connaîtront les plus fortes progressions de ces coûts. Le dérapage s'explique essentiellement par l'évolution financière du régime de pension. Les projections de la Commission arrivent dans le scénario de référence à une dette publique de 268% du PIB en 2050.⁴²

L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) met également dans son bilan technique de la période de couverture 1999-2005 le doigt sur ces problèmes:

„En ce qui concerne la prochaine période de couverture (2006-2012), les prévisions actuarielles montrent que le système arrive à garder un niveau de recettes suffisant pour assurer la couverture des dépenses avec une accumulation de la réserve légale tout au long de la période. (...) Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système. Ainsi selon le premier scénario⁴³ retenu, le taux de cotisation devra être adapté pour la première fois, au plus tard, en 2034 (en 2027 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangés la réserve légale sera épuisée vers 2041 (2034 dans le deuxième scénario⁴⁴).

*Les résultats des calculs actuariels montrent que sur un horizon de 30 années la situation financière affiche une bonne santé, à condition que la croissance économique dépasse les 2% en moyenne annuelle. Pour que le régime général reste en équilibre jusqu'en 2050, cette croissance annuelle moyenne devrait toutefois se situer à plus de 4%. La bonne situation financière du régime général de pension dépend de façon cruciale de la croissance économique, à tel point qu'une croissance annuelle moyenne de moins de 2% pendant les prochaines années impliquerait que des mesures devraient être prises déjà pendant la prochaine décennie pour garantir la pérennité du régime à moyen et à long terme.*⁴⁵

41 Il s'agit des dépenses suivantes: „pensions“, „health care“, „long-term care“, „unemployment benefits“, „education“

42 The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50); Special Report No 1/2006; European Commission: DG for economic and financial affairs

43 Premier scénario: hausse de l'emploi de 1,3% et croissance économique de 3% à partir de 2030 (p. 37)

44 Deuxième scénario: hausse de l'emploi de 0,5% et croissance économique de 2,2% à partir de 2030 (p. 37)

45 Bilan technique de la période de couverture 1999-2005, IGSS, p. 49

L'ensemble des études et analyses conclut par conséquent au caractère impératif de réformes structurelles qui devraient être mises en oeuvre pour garantir la soutenabilité du système à long terme.

La Chambre des Métiers fait sienne cette observation tout en insistant sur la nécessité d'envisager de telles mesures correctives dans des délais rapprochés. Il faut souligner que les réformes seront d'autant moins drastiques qu'elles seront rapidement implémentées. Le fait d'attendre la survenance de problèmes de financement avant de réagir impliquera des „coûts“ d'ajustements, tant sociaux qu'économiques, énormes. Une telle démarche entraînerait le régime des pensions dans un cercle vicieux: si les réserves sont épuisées, le système devra financer les déficits à travers l'endettement. Or, celui-ci aggravera davantage les déficits futurs, alors que le régime devra faire face à un accroissement des prestations et il devra en même temps servir l'amortissement de la dette et la charge d'intérêts.

Les réformes structurelles à apporter au régime de pension pouvant se baser sur toute une série de mesures, la Chambre des Métiers voudrait par la suite présenter quelques éléments de réflexion:

- Inciter les actifs à un départ plus tardif à la retraite (effet: hausse des recettes et diminution parallèle des dépenses)

La BCL propose de modifier le système des majorations proportionnelles qui est dans l'état actuel des choses trop modeste pour constituer un incitant financier suffisant pour reporter l'âge de départ à la retraite.

- Optimiser le rendement des réserves (effet: hausse des recettes)

Le rendement de la réserve de compensation luxembourgeoise a été faible sur les dernières années. Si le „Government Pension Fund“ norvégien a connu sur la période 1997-2005 un rendement réel moyen annuel de plus de 4%, le rendement au Luxembourg se situe à un peu plus de 1%.

Le Fonds de compensation commun au régime général de pension, institué par la loi du 6 mai 2004⁴⁶, a pour mission d'assurer la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension. Selon la Chambre des Métiers, la création de ce fonds constitue un pas dans la bonne direction. Encore faut-il que la politique d'investissement soit réellement plus efficace en termes de rendement que la gestion traditionnelle de la réserve de compensation. Pour assurer une politique optimale, un suivi régulier sous forme de „benchmark“ devrait être institué 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 de corriger, le cas échéant, la politique d'investissement.

- Ajuster le niveau des prestations (effet: baisse des dépenses)

Afin de mieux maîtriser l'évolution des dépenses, la Chambre des Métiers donne à considérer que la suspension pendant une période déterminée de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels, tout en maintenant le mécanisme de l'échelle mobile, pourrait constituer une piste de réflexion intéressante. Pour mieux prendre en compte des considérations d'ordre social, la suspension pourrait être modulée en fonction du niveau des prestations.

- Etudier sans préjugé le modèle de transition vers un mécanisme de capitalisation „defined benefits“, tel que proposé par la BCL⁴⁷

Le modèle présenté a pour avantage d'assurer la soutenabilité financière à long terme du régime de pension et d'être moins sensible aux inflexions de la croissance du pays.

Les prélèvements sur la masse contributive s'élèvent, sur l'ensemble de l'horizon de projection, au maximum à respectivement 26% et 27%. Le régime proposé nécessite donc au plus un financement additionnel de l'ordre de 2 à 3 points de pourcentage par rapport au taux actuel⁴⁸. En fin de période de simulation, le taux de cotisation serait pratiquement égal au taux de cotisation actuel.

Or, sous le régime de pension actuel, et dans l'hypothèse d'une politique inchangée, le taux correspondant pourrait atteindre, voire même excéder 40%.

- Examiner la situation financière du régime des pensions à des intervalles plus rapprochés
- Augmenter les cotisations sociales: une solution non envisageable

⁴⁶ Loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension

⁴⁷ The transition from PAYG to funding: application to the Luxembourg private sector pension system (July 2006); BCL; pp. 5 et ss

⁴⁸ Le taux de cotisation actuel s'élève à 24%, dont 8% sont respectivement à charge de l'employeur, du salarié et de l'Etat.

Une solution à première vue facilement réalisable pour garantir la pérennité du régime consisterait à relever le taux des cotisations sociales dans la mesure où les dépenses du système excéderaient les recettes.

La Chambre des Métiers s'oppose vigoureusement à cette piste, alors qu'elle détériorerait la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en augmentant les coûts salariaux.

Financement du régime de pensions

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.

Pour que celui-ci reste en équilibre jusqu'en 2050, la croissance annuelle moyenne devrait se situer à plus de 4%.

Afin d'assurer la soutenabilité financière du régime de pensions, la Chambre des Métiers propose d' :

- inciter les actifs à un départ plus tardif à la retraite (effet: hausse des recettes et diminution parallèle des dépenses): à cet effet, on pourrait songer à modifier le système des majorations proportionnelles;
- optimiser le rendement des réserves (effet: hausse des recettes): pour assurer une politique optimale, un suivi régulier sous forme de „benchmark“ devrait être institué 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 de corriger, le cas échéant, la politique d'investissement;
- ajuster le niveau des prestations (effet: baisse des dépenses): la suspension pendant une période déterminée de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels, tout en maintenant le mécanisme de l'échelle mobile, constitue une piste de réflexion qui mérite d'être examinée;
- étudier sans préjugé le modèle de transition vers un mécanisme de capitalisation „defined benefits“, tel que proposé par la BCL.

La Chambre des Métiers s'oppose vigoureusement à un relèvement du taux des cotisations sociales, alors que cette mesure détériorerait la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en augmentant les coûts salariaux.

2.3. Le volet environnemental

Le réchauffement climatique et les questions liées aux solutions permettant de l'endiguer sont au coeur des débats d'actualité. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers a choisi de consacrer un chapitre au dossier des énergies (renouvelables), alors que les émissions de gaz à effet de serre résultant de la combustion des énergies fossiles sont les principales responsables du phénomène.

2.3.1. Énergies renouvelables et implications du protocole de Kyoto

Dans le contexte du développement durable, le Luxembourg s'est engagé à augmenter la part de l'énergie électrique produite à partir de sources d'énergies renouvelables à 5,7% en 2010, ainsi qu'à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 28% jusqu'en 2010 par rapport à l'année de référence 1990.

Force est cependant de constater que le Grand-Duché est à l'heure actuelle très loin de ces objectifs et que des moyens budgétaires considérables sont nécessaires pour financer la mise en oeuvre des mécanismes flexibles prévus dans le cadre du protocole de Kyoto.

En ce qui concerne le secteur des bâtiments, responsable de quelque 20% de la consommation d'énergie finale au Luxembourg, le certificat de performance énergétique des bâtiments d'habitation qui sera introduit en 2008 vise une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments de l'ordre de 30% par rapport aux normes d'isolation de 1995.

L'accroissement de l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables permettent non seulement de réduire notre dépendance énergétique face aux pays importateurs, mais ils ont par ailleurs un impact positif sur la création d'entreprises et d'emplois. Une politique énergétique conséquente repose cependant sur l'affectation de moyens budgétaires adéquats. Au Luxembourg, les mécanismes d'aides se focalisent sur les subventions pour les investissements réalisés dans les sources d'énergies renouvelables, ainsi que la production d'électricité à partir de ces sources.

2.3.1.1. Aides financières aux particuliers pour les investissements réalisés

Le nouveau régime fixant les mesures de promotion des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie soutient les investissements réalisés par les particuliers entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2012. Il constitue le prolongement des programmes d'aides financières institués à travers des règlements grand-ducaux pour les périodes 2001-2004 et 2005-2007. Pour ces deux derniers régimes d'aides, les montants suivants étaient inscrits au budget:

	<i>Projet de Budget (EUR)</i>	<i>Compte provisoire (EUR)</i>
2006	8.000.000	12.999.680
2005	30.000.000	24.842.491
2004	2.000.000	29.510.518
2003	2.000.000	11.299.524
2002	1.500.000	3.919.866
2001	1.000.000	685.570
Total	44.500.000	83.257.649

Source: Projet de Budget de l'Etat, Article 45.1.53.000 „Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie. – Participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)“

Le rapport annuel 2006 du Ministère de l'Environnement évoque que depuis la mise en oeuvre du premier programme d'aides financières, la majorité des subventions accordées concernent les installations photovoltaïques (79% des aides financières). Le deuxième programme n'a démarré qu'en août 2005, de sorte que les entreprises et leurs clients se trouvaient confrontés pendant 7 mois à une situation d'insécurité juridique. La principale modification consistait à soutenir davantage les installations ayant un impact plus sensible sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. C'est ainsi que les collecteurs solaires thermiques et les chaudières à condensation représentent désormais 61% des aides allouées, alors que le marché des installations photovoltaïques s'est complètement effondré.

Ces faits montrent que durant les dernières années, le système de subventionnement était soumis à des modifications importantes au niveau des règles et des tarifs de subventionnement, ce qui a insécurisé tant le client que les fournisseurs d'équipements spécifiques, en l'occurrence les entreprises. Une telle politique de „stop and go“ a mis sérieusement en branle la crédibilité de la politique gouvernementale en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le projet de budget 2008 prévoit au titre des aides financières pour les particuliers un montant de 10 millions d'euros, alors que le programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2007-2011 renseigne un montant annuel fixe de 10 millions.

La Chambre des Métiers peut approuver ces crédits dans la mesure où elle prône une politique d'investissement continue et équilibrée, évitant des changements permanents au niveau des règles. Cependant, elle se doit de constater que les montants prévus pour la période 2008-2012 sont inférieurs

à la moyenne annuelle de 13,8 millions d'euros qui a été dépensée entre 2001 et 2006. Ce constat est d'autant plus pertinent qu'à partir de 2008, le Gouvernement a l'intention de promouvoir la construction de maisons à performance énergétique élevée et l'assainissement énergétique des maisons existantes, mesures qui sont financièrement soutenues à travers ce poste budgétaire.

2.3.1.2. Aides financières aux entreprises pour les investissements réalisés

Le régime d'aides dont peuvent bénéficier les personnes morales poursuivant un but lucratif est régi par la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables (Ministère de l'Economie) ainsi que par la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes (Ministère des Classes Moyennes).

L'article 50.0.51.042 du projet de budget 2008 „Application de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables, subventions en capital“ prévoit à ce titre un montant de 1.600.000 euros.

D'après le rapport annuel du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, uniquement cinq projets ont été introduits en 2006, l'intervention financière publique s'élevant à 578.500 euros.

Pour ce qui est des aides financières accordées par le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, le nombre de demandes a atteint le même ordre de grandeur alors que le montant des aides y relatives est très faible.

La Chambre des Métiers se doit de remarquer que ces régimes auraient pu avoir un impact plus considérable sur l'environnement que le régime prévu pour les particuliers, étant donné que les entreprises sont à même de réaliser des projets d'investissement d'une plus grande envergure. Cette piste doit être poursuivie davantage dans le futur.

Contrairement au régime d'aides pour les particuliers, le régime d'aides pour les entreprises ne définit pas d'une manière précise les coûts éligibles, ce qui rend le système peu transparent et ce qui crée une insécurité financière auprès des investisseurs potentiels. Par ailleurs, le régime d'aides instauré par la loi du 22 février 2004 n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 2007.

2.3.1.3. Aides financières pour les communes, les syndicats de communes et les établissements publics

La loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement règle le subventionnement pour les communes, les syndicats de communes et les établissements publics dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies nouvelles et renouvelables.

Les projets subventionnés en 2006 concernent des concepts énergétiques de bâtiments communaux, des projets d'établissements scolaires et sportifs à basse consommation d'énergie ou de type passif, ainsi que des investissements dans le chauffage à plaquettes ou à copeaux de bois avec réseau de chaleur et dans des capteurs solaires thermiques.

Le fonds pour la protection de l'environnement, alimenté en 2008 par une dotation budgétaire de 7,5 millions d'euros, prévoit des dépenses de l'ordre de 7 millions d'euros au titre de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies nouvelles et renouvelables. La majeure partie de ces dépenses concerne cependant des projets ayant trait à la gestion des déchets.

Fonds pour la protection de l'environnement: programme des dépenses (EUR)

<i>Année</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Air, bruit, climat et énergie	1.854.363	12.885.332	7.018.207
Déchets	10.433.314	12.893.164	12.019.320
Nature	2.474.717	8.029.757	3.085.000
Total des dépenses	14.762.394	33.808.253	22.122.527

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008

La Chambre des Métiers se doit de constater que pour le domaine des énergies renouvelables, les dépenses pour 2008 ont été revues à la baisse par rapport à 2007.

2.3.1.4. Aides financières pour la production d'électricité

Dans le cadre de la directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables, le Luxembourg s'est engagé à augmenter le taux des énergies renouvelables dans la production énergétique de 2,0% jusqu'à 5,7% en 2010.

Les mesures de subventionnement mises en place ont eu comme conséquence que la production d'électricité renouvelable est passée de 2,0% en 1997 à 3,45% en 2005, ce qui est essentiellement dû au développement de l'énergie éolienne, des installations fonctionnant au biogaz ainsi qu'aux installations photovoltaïques.

Concernant le système de subventionnement, la prime écologique est financée via le budget de l'Etat, donc par le contribuable, alors que le rachat d'électricité se fait par le fonds de compensation qui est alimenté directement par les contributions du consommateur final.

2.3.1.4.1. Prime écologique (à charge du budget de l'Etat)

La prime écologique est accordée par le Ministère de l'Environnement pour les installations photovoltaïques, les centrales hydroélectriques, les installations éoliennes et les installations fonctionnant aux biogaz, sous condition qu'elles aient été opérationnelles au cours de la période 2001-2007. Le tableau ci-dessous compare les montants inscrits au budget ainsi que le compte provisoire de l'année en question:

	<i>Projet de Budget (EUR)</i>	<i>Compte provisoire (EUR)</i>
2006	10.000.000	13.299.766
2005	9.000.000	8.999.486
2004	2.000.000	1.195.856
2003	1.545.000	1.208.205
2002	1.545.000	488.646
2001	500.000	/
Total	24.590.000	21.191.959

Source: Projet de Budget de l'Etat

Pour 2007, 12 millions d'euros étaient inscrits au budget de l'Etat, alors que le montant pour 2008 s'élève à 13 millions. Etant donné que ces primes sont allouées pour une période de 10 ans, respectivement de 20 ans, et qu'elles ne sont accordées que pour les installations opérationnelles avant le 31 décembre 2007, les frais à charge de l'Etat vont diminuer à moyen terme.

2.3.1.4.2. Fonds de compensation (à charge du consommateur final)

L'électricité issue de sources d'énergies renouvelables ou de cogénération bénéficie par ailleurs d'un autre subventionnement en vertu du fonds de compensation, qui prévoit le rachat obligatoire de cette énergie alternative par les gestionnaires de réseau.

Il faut noter cependant que le fonds de compensation n'est pas alimenté par le budget de l'Etat, mais suite à une réforme fondamentale de 2006, l'ensemble des consommateurs finaux doit participer au financement des énergies issues de sources d'énergies renouvelables ou de cogénération.

Pour l'année 2005, le rapport annuel de l'Institut Luxembourgeois de Régulation fournit les données suivantes concernant ce fonds:

Contribution encaissée	24,612 MEUR
Coûts de l'énergie alternative	19,054 MEUR
dont électricité basée sur les énergies renouvelables	4,587 MEUR
dont électricité issue de la cogénération	14,467 MEUR

Source: ILR

L'électricité basée sur les installations photovoltaïques, les centrales hydroélectriques, les installations éoliennes et les installations fonctionnant aux biogaz a donc été subventionnée par 4,587 millions d'euros en 2005 par le fonds de compensation.

L'étude LUXRES (LUXembourg Renewable Energy Sources) portant sur le potentiel des sources d'énergies renouvelables au Luxembourg, présentée en mars 2007, révèle que sans régime d'aides, le taux actuel de 3,45% de production d'électricité renouvelable risque de s'effondrer à 2,6% jusqu'en 2020 et qu'avec le maintien du régime d'aides actuel, un taux de 4,4% pourra être atteint en 2010 et de 5,5% en 2020. Par rapport à l'objectif de 5,7% visé par la directive 2001/77/CE pour l'année 2010, l'écart se situerait par conséquent à 23%.

La prédite étude a également estimé le potentiel de production d'électricité renouvelable dans le scénario d'un système de subventionnement renforcé accompagné par une réduction des entraves non économiques (comme p. ex. des procédures d'autorisation longues et coûteuses) et des efforts accrus en matière d'efficacité énergétique. Sous ces conditions, les taux de production d'électricité renouvelable pourraient atteindre 5,5% en 2010 et 9,8% en 2020.

Evolution du taux de production d'électricité renouvelable selon l'étude LUXRES sans régime d'aides, avec le maintien du régime d'aides actuel et sous l'hypothèse d'un régime d'aides renforcé

	2006	2010	2020
Sans régime d'aides	3,45%	3,1%	2,6%
Régime d'aides actuel	3,45%	4,4%	5,5%
Régime d'aides renforcé	3,45%	5,5%	9,8%

Source: Etude LUXRES

Ce scénario présuppose par contre des subventionnements croissants, passant de 18 à 40 millions d'euros entre 2006 et 2010, avec des maxima de l'ordre de 70 à 80 millions en 2016. Par conséquent, les redevances au titre du fonds de compensation, à charge du consommateur final, devraient tripler jusqu'en 2016. Cependant l'étude LUXRES y oppose les bénéfices de cette mesure, en ce sens que cette politique mènera à une réduction des importations d'électricité.

2.3.1.5. Fonds de financement des mécanismes de Kyoto

Le fonds de financement des mécanismes de Kyoto a pour objet de contribuer au financement des mécanismes flexibles et des mesures nationales qui sont mis en oeuvre en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le projet de budget 2008 note parmi les principales orientations de la politique budgétaire que les objectifs environnementaux arrêtés dans le cadre des accords de Kyoto représentent un autre défi d'envergure pour les finances publiques. C'est ainsi que le fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto prévoit un accroissement du total de ses dépenses de 66,8 millions en 2007 à 90,0 millions d'euros en 2008, soit une hausse de 23,2 millions ou de 35%.

Le fonds est alimenté en 2008 par une dotation budgétaire de 10,5 millions d'euros, ainsi que par d'autres recettes dont la majeure partie provient de la contribution climatique perçue sur les carburants.

Programme des dépenses (EUR)

<i>Année</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Achats de droits d'émission	-	1.000.000	5.000.000
Projets Mécanisme de développement propre	-	22.850.000	17.448.000
Projets Mise en oeuvre conjointe	-	1.000.000	15.000.000
Fonds multilatéraux	621.502	29.500.000	25.900.000
Mesures nationales	-	9.120.000	22.444.000
Divers	365.166	3.380.491	4.208.000
Total des dépenses	986.668	66.850.491	90.000.000

La Chambre des Métiers doit constater que les activités qui ont pour objet de contribuer au financement des mécanismes flexibles de Kyoto consomment des moyens budgétaires considérables et dépassent même le montant des aides financières allouées au niveau national pour les investissements réalisés par les particuliers, les entreprises, les communes et les établissements publics dans le domaine des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Ces mécanismes de flexibilité concernent notamment:

- les activités de projet de mise en oeuvre conjointe (MOC) réalisées dans les pays membres de l'OCDE et les pays à économie de transition dans le but d'acquérir des unités de réduction des émissions;
- les activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en voie de développement dans le but d'acquérir des réductions d'émissions certifiées;
- la participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdites activités.

Sources d'énergies renouvelables

Sur le plan des aides à l'investissement réalisé par les particuliers, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut éviter les erreurs du passé, alors que les modifications importantes au niveau des règles et des tarifs des subventions, de même que les périodes caractérisées par un vide juridique, créaient un climat d'insécurité pour les entreprises concernées et leurs clients.

En matière de subventions pour les investissements réalisés par les personnes physiques dans le cadre de la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la mise en valeur des énergies renouvelables, la Chambre des Métiers constate que les crédits inscrits sont inférieurs aux dépenses moyennes effectuées sur la période 2001-2006.

Elle se demande en outre s'il n'était pas opportun de remplacer ces aides par un abattement en matière d'impôt sur le revenu.

Cet instrument, qui pourrait être qualifié d'„abattement pour investissements réalisés en vue de l'amélioration de l'efficacité énergétique“, constituerait une simplification administrative et aurait un effet incitatif plus important que l'octroi sans discernement de 9 types de subventions pour les différents investissements réalisés dans ce domaine.

Contrairement au régime d'aides pour les particuliers, le régime d'aides pour les entreprises ne définit pas d'une manière précise les coûts éligibles, ce qui rend le système peu transparent et crée une insécurité financière auprès des investisseurs potentiels. Par ailleurs, le régime d'aides instauré par la loi du 22 février 2004 n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 2007.

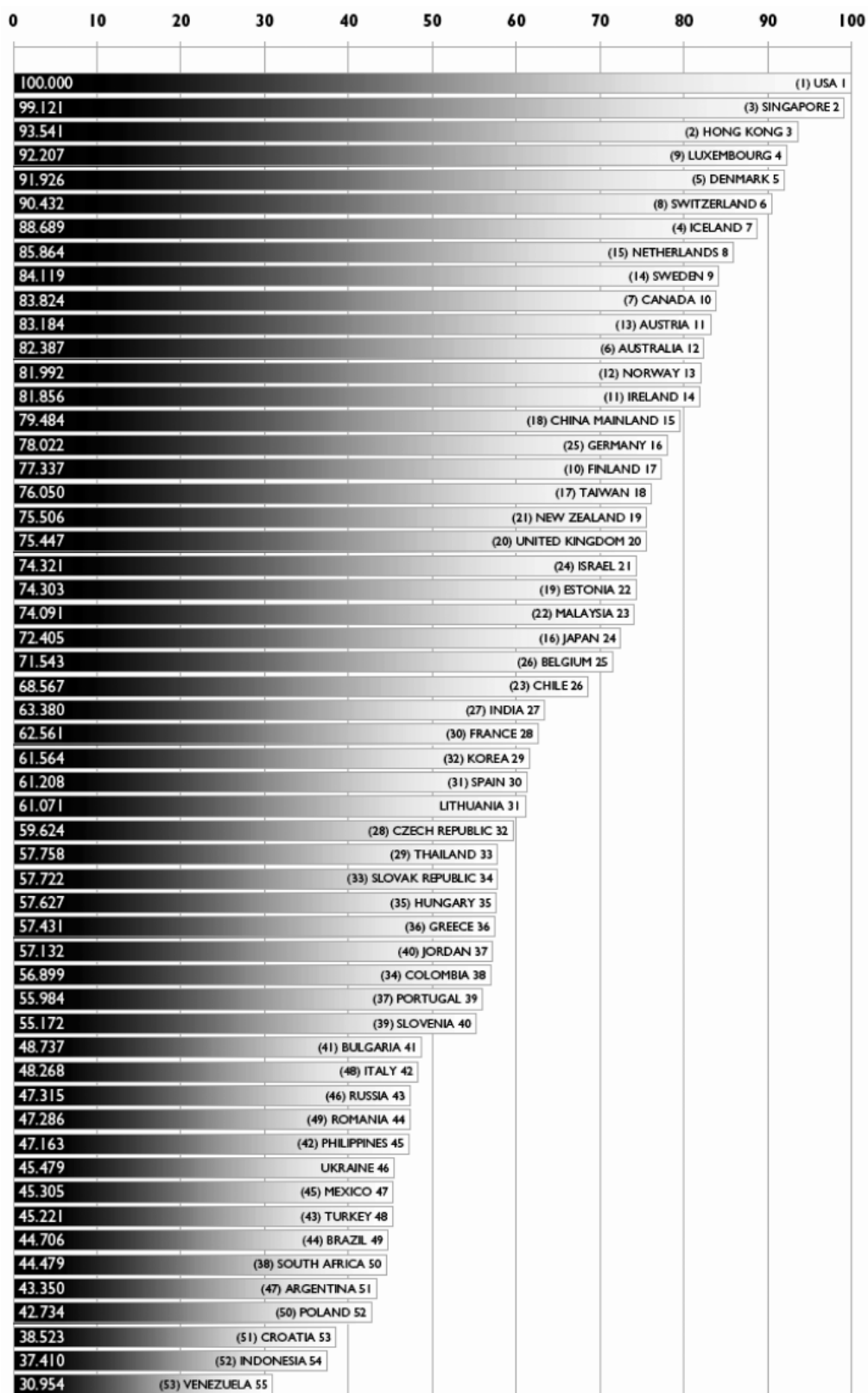
En matière de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement consistant à vouloir développer prioritairement les segments à haut potentiel identifiés par l'étude LUXRES.

ANNEXES

Bibliographie

- Banque Centrale du Luxembourg (2007), Rapport annuel 2006
- Comité de coordination tripartite (2006), Avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006
- Commission européenne (2006); The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50); Special Report No 1/2006
- Conseil économique et social (2006), Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2006)
- Conseil économique et social (2007), Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2007)
- Ewringmann D. (Juni 2007), Wohnungsbauentwicklung im Rahmen nachhaltiger Raum- und Landesplanung in Luxembourg, Zwischenbericht für den Mouvement écologique
- Fontagné Lionel, Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier (15 novembre 2004)
- IMD, World Competitiveness Yearbook 2007
- Inspection générale de la Sécurité Sociale (IGSS), Bilan technique de la période de couverture 1999-2005
- KPMG's corporate tax rate survey 2006
- Michael P. Devereux and Simon Loretz, University of Oxford Centre for Business Taxation (4th April 2007); The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues
- Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement (mars 2007); Rapport d'activité 2006 du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement; Volume III Logement
- Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement (25 septembre 2007); Wohnungsbedarfsprognose 2001-2021
- Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation Professionnelle, Les chiffres clés de l'éducation nationale – Statistiques et indicateurs 2005-2006
- Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur) (26 septembre 2007); Bilan Compétitivité 2007 – En route vers Lisbonne
- OCDE (juillet 2006), Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg
- STATEC, Note de conjoncture No 2-2007
- STATEC, Annuaire statistique du Luxembourg (2006)
- Susanne Uhl, Thomas Rixen; Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten – mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewinnen, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Juni 2007)
- World Economic Forum; Global Competitiveness Index

Classement IMD



(2006 rankings are in brackets)

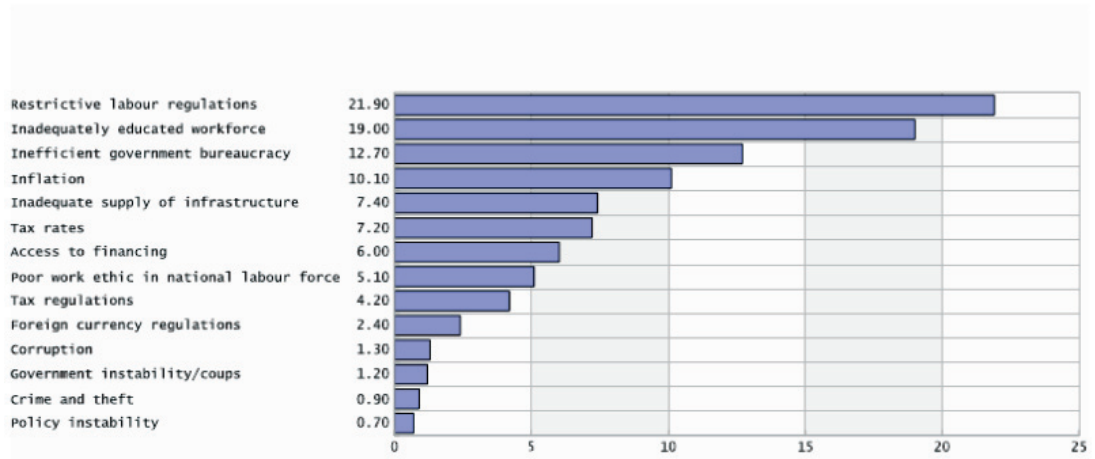
Classement World Economic Forum

Country/Economy	GCI 2007-2008		GCI 2007-2008 rank (among 2006 countries)*	GCI 2006-2007 rank	Country/Economy	GCI 2007-2008		GCI 2007-2008 rank (among 2006 countries)*	GCI 2006-2007 rank
	Rank	Score				Rank	Score		
United States	1	5.67	1	1	Vietnam	68	4.04	64	64
Switzerland	2	5.62	2	4	Colombia	69	4.04	65	63
Denmark	3	5.55	3	3	Sri Lanka	70	3.99	66	81
Sweden	4	5.54	4	9	Philippines	71	3.99	67	75
Germany	5	5.51	5	7	Brazil	72	3.99	68	66
Finland	6	5.49	6	6	Ukraine	73	3.98	69	69
Singapore	7	5.45	7	8	Romania	74	3.97	70	73
Japan	8	5.43	8	5	Uruguay	75	3.97	71	79
United Kingdom	9	5.41	9	2	Botswana	76	3.96	72	57
Netherlands	10	5.40	10	11	Egypt	77	3.96	73	71
Korea	11	5.40	11	23	Jamaica	78	3.95	74	67
Hong Kong SAR	12	5.37	12	10	Bulgaria	79	3.93	75	74
Canada	13	5.34	13	12	Syria	80	3.91	n/a	n/a
Taiwan, China	14	5.25	14	13	Algeria	81	3.91	76	77
Austria	15	5.23	15	18	Montenegro	82	3.91	n/a	n/a
Norway	16	5.20	16	17	Honduras	83	3.89	77	90
Israel	17	5.20	17	14	Trinidad and Tobago	84	3.88	78	76
France	18	5.18	18	15	Argentina	85	3.87	79	70
Australia	19	5.17	19	16	Peru	86	3.87	80	78
Belgium	20	5.10	20	24	Guatemala	87	3.86	81	91
Malaysia	21	5.10	21	19	Libya	88	3.85	n/a	n/a
Ireland	22	5.03	22	22	Namibia	89	3.85	82	72
Iceland	23	5.02	23	20	Georgia	90	3.83	83	87
New Zealand	24	4.98	24	21	Serbia	91	3.78	n/a	n/a
Luxembourg	25	4.88	25	25	Pakistan	92	3.77	84	83
Chile	26	4.77	26	27	Armenia	93	3.76	85	80
Estonia	27	4.74	27	26	Macedonia, FYR	94	3.73	86	84
Thailand	28	4.70	28	28	Nigeria	95	3.69	87	95
Spain	29	4.66	29	29	Dominican Republic	96	3.65	88	93
Kuwait	30	4.66	30	30	Moldova	97	3.64	89	86
Qatar	31	4.63	31	32	Venezuela	98	3.63	90	85
Tunisia	32	4.59	32	33	Kenya	99	3.61	91	88
Czech Republic	33	4.58	33	31	Senegal	100	3.61	n/a	n/a
China	34	4.57	34	35	Mongolia	101	3.60	92	89
Saudi Arabia	35	4.55	n/a	n/a	Gambia, The	102	3.59	93	103
Puerto Rico	36	4.50	n/a	n/a	Ecuador	103	3.57	94	94
United Arab Emirates	37	4.50	35	34	Tanzania	104	3.56	95	97
Lithuania	38	4.49	36	39	Bolivia	105	3.55	96	100
Slovenia	39	4.48	37	40	Bosnia and Herzegovina	106	3.55	97	82
Portugal	40	4.48	38	43	Bangladesh	107	3.55	98	92
Slovak Republic	41	4.45	39	37	Benin	108	3.49	99	107
Oman	42	4.43	n/a	n/a	Albania	109	3.48	100	98
Bahrain	43	4.42	40	48	Cambodia	110	3.48	101	106
South Africa	44	4.42	41	36	Nicaragua	111	3.45	102	101
Latvia	45	4.41	42	44	Burkina Faso	112	3.43	103	114
Italy	46	4.36	43	47	Suriname	113	3.40	104	104
Hungary	47	4.35	44	38	Nepal	114	3.38	105	105
India	48	4.33	45	42	Mali	115	3.37	106	115
Jordan	49	4.32	46	46	Cameroon	116	3.37	107	99
Barbados	50	4.32	47	41	Tajikistan	117	3.37	108	96
Poland	51	4.28	48	45	Madagascar	118	3.36	109	111
Mexico	52	4.26	49	52	Kyrgyz Republic	119	3.34	110	109
Turkey	53	4.25	50	58	Uganda	120	3.33	111	110
Indonesia	54	4.24	51	54	Paraguay	121	3.30	112	108
Cyprus	55	4.23	52	49	Zambia	122	3.29	113	118
Malta	56	4.21	53	51	Ethiopia	123	3.28	114	116
Croatia	57	4.20	54	56	Lesotho	124	3.27	115	102
Russia	58	4.19	55	59	Mauritania	125	3.26	116	117
Panama	59	4.18	56	60	Guyana	126	3.25	117	113
Mauritius	60	4.16	57	55	Timor-Leste	127	3.20	118	120
Kazakhstan	61	4.14	58	50	Mozambique	128	3.02	119	119
Uzbekistan	62	4.13	n/a	n/a	Zimbabwe	129	2.88	120	112
Costa Rica	63	4.11	59	68	Burundi	130	2.84	121	122
Morocco	64	4.08	60	65	Chad	131	2.78	122	121
Greece	65	4.08	61	61					
Azerbaijan	66	4.07	62	62					
El Salvador	67	4.05	63	53					

(cont'd.)

* Two countries that were covered in last year's Report but are not included in the present Report for lack of Survey data are excluded from the comparison (Angola and Malawi). Serbia and Montenegro, treated as one country last year, are now treated as two individual countries. We therefore do not show data for Serbia and Montenegro for last year.

The Most Problematic Factors for Doing Business



Indicateurs repris par l'Observatoire de la Compétitivité

<p>Catégorie 1 Performances Macroéconomiques (13 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Revenu National Brut par habitant en PPA ➤ Taux de croissance du PIB réel ➤ Croissance de l'emploi intérieur en % ➤ Taux de chômage en % ➤ Taux d'inflation en % ➤ Solde public en % du PIB ➤ Dette publique en % du PIB ➤ Formation brute de capital fixe de l'administration publique ➤ Termes de l'échange ➤ Taux de change effectif réel en indice 1995=100 ➤ Diversification-coefficient d'entropie ➤ Entrées/Sorties Investissements directs étrangers 	<p>Catégorie 2 Emploi (9 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Taux d'emploi en % ➤ Taux d'emploi en % (Hommes) ➤ Taux d'emploi en % (Femmes) ➤ Taux de chômage de longue durée en % ➤ Personnes ayant un emploi à temps partiel ➤ Taux de chômage des personnes de moins de 25 ans ➤ Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans (total) ➤ Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans (Hommes) ➤ Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans (Femmes)
<p>Catégorie 3 Productivité & Coût du travail (5 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Evolution de la productivité globale des facteurs ➤ Evolution de la productivité apparente du travail ➤ Productivité horaire du travail en pourcentage des Etats-Unis ➤ Evolution des coûts salariaux unitaires ➤ Ratio coûts sur revenus pour le secteur bancaire 	<p>Catégorie 4 Fonctionnement des marchés (10 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pourcentage de salariés à temps plein percevant le salaire social minimum ➤ Prix de l'électricité (hors TVA) - utilisateurs industriels ➤ Prix du gaz (hors TVA) - utilisateurs industriels ➤ Part de marché de l'opérateur principal dans les télécommunications mobiles ➤ Part de marché de l'opérateur principal dans les télécommunications fixes ➤ Panier composite des télécommunications fixes et mobiles (hors TVA) ➤ Panier composite de redevances téléphoniques mobiles (hors TVA) ➤ Tarification d'accès Internet à large bande ➤ Panier de redevances nationales pour les lignes louées de 2Mbits (hors TVA) ➤ Marchés publics - valeur des marchés publics passés selon la procédure ouverte ➤ Total des aides d'État en pourcentage du PIB (hors objectifs horizontaux)
<p>Catégorie 5 Cadre institutionnel et réglementaire (11 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Impôts sur les sociétés ➤ Impôts des personnes physiques ➤ Taux de TVA standard ➤ Coin socio-fiscal célibataire sans enfant ➤ Coin socio-fiscal couple marié disposant d'un salaire unique et ayant 2 enfants ➤ Coûts salariaux du secteur public ➤ Indice de l'efficacité de l'administration ➤ Indice du respect de la loi ➤ Indice de la qualité de la réglementation ➤ Degré de sophistication des services publics en ligne ➤ Services publics entièrement disponibles en ligne 	<p>Catégorie 6 Entrepreneuriat (4 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Propension à entreprendre ➤ Emplois indépendants en pourcentage de la main-d'œuvre dans l'emploi total ➤ Changement net de la population des entreprises - taux de création moins taux de disparition ➤ Volatilité de la population des entreprises - taux de création plus taux de disparition

<p>Catégorie 7 Education & Formation (8 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dépenses annuelles par élève/étudiant au titre des établissements d'enseignement publics ➤ Part de la population âgée de 25 à 64 ans ayant atteint au moins une éducation secondaire ➤ Part de la population âgée de 25 à 34 ans ayant atteint un niveau d'éducation tertiaire ➤ Part des ressources humaines en sciences et technologie en pourcentage de l'emploi total ➤ Part relative de l'emploi des ressources humaines en sciences et technologie non-nationales ➤ Part des travailleurs hautement qualifiés (TIC) dans le total des emplois ➤ Formation permanente (participation des adultes à la formation et à l'enseignement) ➤ Jeunes ayant quitté prématurément l'école 	<p>Catégorie 8 Economie de la connaissance (14 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dépense intérieure de R&D ➤ Crédits budgétaires publics en R&D ➤ Part de la recherche publique financée par le secteur privé ➤ Pourcentage du chiffre d'affaires attribué à l'introduction de nouveaux produits sur le marché (nouveaux ou améliorés de façon significative) ➤ Nombre de chercheurs pour 1000 actifs ➤ Publications scientifiques par million d'habitants ➤ Nombre de brevets (OEB/USPTO) par million d'habitants ➤ Utilisation de l'Internet par les entreprises (large bande) ➤ Investissement dans les télécommunications publiques en pourcentage de la formation brute de capital fixe ➤ Pourcentage des ménages ayant accès Internet à domicile ➤ Nombre d'accès (fixes et mobiles cellulaires) pour 100 habitants ➤ Pourcentage des ménages disposant d'un accès Internet à large bande ➤ Nombre de serveurs web sécurisés pour 100.000 habitants ➤ Pourcentage du total de l'emploi dans les secteurs à moyenne-haute et haute technologie
<p>Catégorie 9 Cohésion sociale (6 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Coefficient de Gini ➤ Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux ➤ Taux de risque de persistance de la pauvreté ➤ Espérance de vie à la naissance ➤ Ecart des rémunérations entre hommes et femmes ➤ Accidents graves du travail 	<p>Catégorie 10 Environnement (6 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de certifications ISO 14001 et EMAS par millier d'entreprises ➤ Total des émissions de gaz à effet de serre ➤ Part des énergies renouvelables ➤ Déchets municipaux collectés ➤ Intensité énergétique de l'économie ➤ Répartition par mode de transport du transport de voyageurs- part en pourcentage du transport par voiture

