

N° 5900^{1A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2009**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(21.10.2008)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Résumé	3
1. Analyse de la situation des finances publiques à court, moyen et long terme	5
1.1. Evolution récente des finances publiques: une amélioration évidente	5
1.1.1. Une amélioration des finances publiques sous l'effet d'une conjoncture favorable et des mesures de consolidation budgétaire	5
1.1.2. La volatilité des recettes fiscales est déterminée par les fluctuations des marchés financiers	7
1.1.3. L'évolution des fonds spéciaux: à moyen terme le financement des grands projets d'infrastructures devra être assuré	8
1.2. Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009: un budget destiné à rétablir la confiance des opérateurs économiques	11
1.2.1. Les accents de la politique budgétaire devront porter sur le renforcement de la compétitivité nationale	11
1.2.2. Des mesures fiscales renforçant le pouvoir d'achat des ménages	12
1.2.3. Des mesures fiscales renforçant la compétitivité de l'économie nationale	14
1.2.4. Analyse des mesures sociales proposées par le Gouvernement: un bilan globalement positif	15
1.3. La politique budgétaire du moyen terme: pallier à la fragilité des recettes publiques	19
1.4. La politique budgétaire du long terme: désamorcer la bombe à retardement du régime de pensions	21
1.5. Adapter la gestion de l'administration publique aux standards du 21e siècle	25
1.5.1. Réformer la procédure budgétaire: passer de la logique des moyens à celle des résultats	25

1.5.2.	Les règles budgétaires, garant de la stabilité des finances publiques	27
2.	La recherche de compétitivité: une nécessité fondamentale	31
2.1.	Le classement du Luxembourg dans les différents rapports internationaux et nationaux	31
2.2.	Les coûts salariaux unitaires: l'indicateur de base de la compétitivité	31
2.3.	Le mécanisme de l'indexation accroît le spectre des revenus et détériore la compétitivité de l'économie	33
2.4.	La spirale salaire – prix: un cercle vicieux qu'il s'agit d'interrompre	35
2.4.1.	Plafonnement de l'échelle mobile des salaires	36
2.4.2.	Application du modèle belge	38
2.4.3.	Lier l'évolution des salaires à l'évolution de la productivité	38
2.5.	La fiscalité à la base de la compétitivité	39
2.5.1.	L'introduction d'une réserve immunisée d'impôt	40
2.5.2.	L'introduction d'intérêts notionnels	41
2.6.	L'aménagement du territoire: la géographie de la compétitivité	41
2.7.	Les zones d'activités économiques: pôles de développement des entreprises	42
2.8.	Le capital humain: fondement de la compétitivité	44
2.8.1.	Modifier l'équilibre de l'économie politique: dynamiser le marché du travail	47
2.9.	Réduction des charges administratives: réduire les coûts pour l'économie	48
3.	Politiques de compétitivité ciblées pour les PME	49
3.1.	Stimuler l'esprit d'entreprise et la création d'entreprises	49
3.2.	Favoriser l'accès au capital	50
3.2.1.	Adapter la loi-cadre en faveur des classes moyennes aux nouvelles approches européennes	51
3.2.2.	Compléter les instruments de la SSCI	51
3.3.	Accompagner les PME dans leur démarche d'innovation	52

RESUME

1. Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009: rétablir la confiance

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement vise un excédent de 1,1% au niveau de l'administration publique, et ce en dépit des mesures fiscales à mettre en œuvre, qui provoqueront un déficit du côté de l'administration centrale.

Dans ce contexte, elle se doit cependant de constater que la croissance économique de 3% sur laquelle table le Gouvernement ne pourra être atteinte sur la toile de fond de l'actuelle crise financière et de ses répercussions potentielles sur l'économie réelle.

Or, même dans le cas de figure d'une croissance inférieure aux prévisions, l'impact sur les finances publiques ne devrait pleinement se faire sentir qu'en 2010 et 2011, vu le décalage dans l'imposition des revenus.

1.1. Mesures fiscales destinées aux ménages: elles augmenteront le pouvoir d'achat

L'adaptation du tarif de l'impôt augmente, en atténuant leur charge fiscale, le pouvoir d'achat d'une majorité de ménages. Par ailleurs, la transformation de certains abattements fiscaux en crédits d'impôts implique avant tout une hausse du revenu disponible des ménages socialement défavorisés. Ces deux mesures devraient par conséquent stimuler l'économie nationale, a fortiori les secteurs fortement dépendant de la consommation finale.

Concernant le débat polémique actuel mené par d'aucuns autour d'une présumée perte de pouvoir d'achat, la Chambre des Métiers se doit de constater que cette affirmation gratuite ne correspond guère à la réalité. En effet, le STATEC note pour les années 2008 et 2009 une hausse prévisionnelle du pouvoir d'achat qui se situerait à 1%.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'à plus long terme, le maintien de la compétitivité constituera le meilleur garant du pouvoir d'achat.

1.2. Mesures fiscales destinées aux entreprises: une bonne note pour le Gouvernement, mais des pas supplémentaires restent à faire

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les mesures en faveur des entreprises. Elle est toutefois convaincue qu'elles ne seront pas suffisantes pour rétablir entièrement l'attractivité du Grand-Duché sur le plan fiscal, de sorte que dans les années à venir des pas supplémentaires devront être franchis pour renforcer la compétitivité des entreprises résidentes et développer les atouts du Luxembourg comme lieu d'implantation de nouvelles activités.

1.3. Adapter la gestion de l'administration publique aux standards du 21e siècle

1.3.1. Procédure budgétaire: passer de la logique des moyens à une logique de résultats

Une telle approche, à l'instar du modèle LOLF mis en œuvre en France, présente plusieurs avantages:

- une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères
- une plus grande responsabilisation des décideurs politiques sur la toile de fond d'une évaluation des performances par rapport aux objectifs fixés en amont
- une amélioration de la transparence des dépenses publiques et un renforcement du rôle du Parlement.

1.3.2. Règles budgétaires: définir un solde excédentaire minimum

En vue d'assurer la stabilité des finances publiques à plus long terme, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faille définir un solde excédentaire minimum pour l'administration publique qui permette de:

- maintenir des réserves suffisantes au niveau des fonds d'investissements publics pour assurer le financement des dépenses nécessaires à la préservation, voire au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale;
- faire face aux engagements futurs du régime de pension, même si des réformes structurelles quant au financement de celui-ci demeurent incontournables.

2. La compétitivité du Luxembourg se détériore

Ainsi qu'il ressort d'une multitude de „benchmarks“ internationaux, la compétitivité du Luxembourg s'est détériorée en 2007. Or, une dégradation progressive de la position compétitive ne manquera pas d'avoir des retombées préjudiciables sur une économie caractérisée par son large degré d'ouverture sur l'extérieur.

2.1. L'„indexation“: un mécanisme antiéconomique et antisocial

Le mécanisme de l'échelle mobile des salaires (EMS) implique des effets défavorables à plusieurs niveaux:

- D'un point de vue économique:
 - ♦ l'EMS conduit à une hausse automatique et généralisée des salaires, sans prendre en compte l'évolution de la productivité;
 - ♦ l'EMS accélère l'inflation, ce que des travaux scientifiques viennent de démontrer;
 - ♦ un taux d'inflation durablement plus élevé au Luxembourg y induit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, une progression plus rapide des coûts salariaux, et donc une perte de compétitivité.

- D'un point de vue social:

L'EMS élargit le spectre des revenus. Le système d'indexation bénéficie, en chiffres absolus, proportionnellement plus aux personnes qui disposent d'un revenu élevé.

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

De façon optimale, ce choix politique devrait être décidé au sein du Comité de coordination tripartite. A défaut d'un compromis, le Gouvernement devra prendre ses responsabilités pour mettre en œuvre un modèle qui garantira la compétitivité de l'économie, et partant la pérennité de l'Etat providence.

2.2. Renforcer la compétitivité pour garantir à terme le pouvoir d'achat

La Chambre des Métiers est convaincue qu'il faut renforcer la compétitivité pour garantir à terme le pouvoir d'achat, et ceci en suivant plusieurs pistes:

- introduire des concepts innovants au niveau de la fiscalité
- augmenter la disponibilité de terrains à l'intérieur des zones d'activités économiques
- donner, en cas d'impasse financière, la priorité aux investissements publics prévus par les plans sectoriels „transports“ et „zones d'activités économiques“
- réduire les charges administratives
- améliorer le système éducatif en l'adaptant aux besoins des élèves issus de familles immigrées et/ou socialement défavorisées.

Pour améliorer la compétitivité des PME, le plus grand employeur du Luxembourg, il faudra, d'après la Chambre des Métiers:

- stimuler l'esprit d'entreprise et la création d'entreprises
- favoriser l'accès au capital:
 - ♦ en adaptant la loi-cadre en faveur des classes moyennes aux nouvelles approches européennes
 - ♦ en complétant les instruments de la SNCI
- accompagner les PME dans leur démarche d'innovation.

1. ANALYSE DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES A COURT, MOYEN ET LONG TERME

1.1. Evolution récente des finances publiques: une amélioration évidente

Sur les dernières années, la situation des finances publiques s'est nettement améliorée comme en témoigne le passage d'un déficit de -1,2% en 2004 au niveau de l'administration publique à un excédent de 3,2% en 2007.

Cependant, et eu égard à la volatilité des recettes fiscales, des dérapages peuvent survenir plus rapidement au sein d'une petite économie très ouverte sur l'extérieur, que dans un pays de taille.

1.1.1. Une amélioration des finances publiques sous l'effet d'une conjoncture favorable et des mesures de consolidation budgétaire

La position budgétaire des administrations publiques est devenue excédentaire en 2006 et s'est améliorée depuis lors.

Les tendances budgétaires de l'Administration publique entre 2003 et 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administration publique	+0,5	-1,2	-0,1	+1,3	+3,2	+0,8	+1,1
Administration centrale	-1,3	-2,6	-1,3	-0,7	+0,8	-1,4	-1,8
Administrations locales	+0,0	-0,1	-0,3	+0,2	+0,0	-0,1	+0,2
Sécurité sociale	+1,8	+1,5	+1,5	+1,8	+2,4	+2,4	+2,7

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB

Selon l'analyse de la Chambre des Métiers cette évolution favorable est liée à trois facteurs:

- Une croissance économique plus soutenue que prévue surtout au niveau des exercices 2006 et 2007. Ainsi le budget relatif à ces années tablait sur une hausse du PIB de 4%¹ en volume, alors que l'augmentation réelle se montait à respectivement 6,1%² et 5,2%³. La sous-estimation de ce paramètre a bien évidemment eu une incidence favorable sur les recettes fiscales. Les délais dans l'imposition définitive des entreprises devraient en outre impliquer que cette embellie conjoncturelle se répercutera sur les recettes des exercices budgétaires ultérieurs. L'importante création d'emplois résultant de cette évolution a également eu des incidences favorables sur le solde de la sécurité sociale;
- La fusion entre Arcelor et Mittal a généré en 2006 une recette exceptionnelle de 655 millions d'euros⁴;
- Une meilleure maîtrise des dépenses publiques a été rendue possible grâce aux décisions prises par le Comité de coordination tripartite (CCT) en avril 2006. Pour rappel, il s'agit essentiellement des mesures suivantes⁵:
 - ♦ accords volontaires de maîtrise des prix de vente à conclure avec différents secteurs économiques;
 - ♦ modulation de l'échéance des tranches indiciaires pour la période 2006-2009;
 - ♦ désindexation du forfait d'éducation et des prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales;
 - ♦ réduction des engagements de renforcement au service de l'Etat par rapport aux années précédentes;

1 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 et 2007

2 STATEC; Note de conjoncture No 1/08 (juin 2008)

3 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

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

5 La Chambre des Métiers se limite aux mesures ayant un impact direct et significatif sur les finances publiques.

- ♦ abaissement de la part relative des dépenses d'investissement en termes de pourcentage du PIB;
- ♦ report et échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007 (+1% à partir du 1er juillet 2007, puis +1% à partir du 1er juillet 2008);
- ♦ hausse du taux de la contribution dépendance à charge des assurés de 1% à 1,4%;
- ♦ gel de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à son montant nominal inscrit au budget 2006;
- ♦ relèvement du taux de TVA de 12% à 15% sur certains services;
- ♦ introduction, au niveau de la fonction publique, d'une pause dans les augmentations salariales pour les années 2007 et 2008.

L'amélioration de la position budgétaire a fait que le Gouvernement est revenu sur certaines décisions prises par le CCT: d'une part, les barèmes d'impôt sont adaptés en 2008 à raison de 6% et en 2009 à hauteur de 9%, d'autre part, le relèvement du taux de l'impôt de solidarité de 1 point de pourcent n'est finalement pas intervenu.

Il convient cependant de se demander quelle sera l'orientation des finances publiques à moyen terme, lorsque la croissance économique vigoureuse ne sera pas au rendez-vous et que les mesures de consolidation budgétaire décidées par le CCT arriveront à leur terme.

En ce qui concerne la situation conjoncturelle, la hausse du PIB devrait être moins élevée que lors des années 2004-2007 sous l'effet de la crise américaine des „subprimes“, mutée en crise financière d'ampleur mondiale, dont les répercussions sur le Luxembourg se font sentir avec une intensité croissante. Ainsi, les résultats nets des banques montrent un fléchissement de l'ordre de 20% en 2007 par rapport à 2006.

Or, une diminution de ces profits implique de façon évidente une chute de l'impôt sur le revenu des collectivités, dont la majeure partie est imputable au secteur financier. La baisse des marchés boursiers a, quant à elle, une incidence directe sur le produit de la taxe d'abonnement.

La Chambre des Métiers se doit également de souligner que l'emploi réagit avec un certain décalage sur l'évolution économique. Un ralentissement de l'emploi va induire un effet défavorable sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les cotisations sociales.

Le second facteur qui devrait inciter les responsables politiques à adopter une approche prudente en matière de finances publiques est le fait qu'une large part des mesures décidées par le CCT ont un caractère temporaire ou unique. Ainsi, la modulation de l'échelle mobile des salaires arrivera à son terme en 2009, alors que le report et l'échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions ne concernaient que la hausse qui aurait dû intervenir au 1er janvier 2007.

Les „économies“ les plus importantes étaient imputables au report de certains projets d'investissement. Cependant, la Chambre des Métiers se doit de rappeler qu'une telle mesure ne peut avoir des retombées favorables sur les finances publiques que dans une optique de court et de moyen terme. La nécessité de réaliser les investissements n'étant pas contestée, les dépenses y afférentes ne sont que différées dans le temps et ne manqueront pas de grever les positions budgétaires à ce moment.

Pour tenir compte d'une progression moins dynamique des recettes publiques que sur les exercices 2006-2008, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut poursuivre les efforts visant à mieux maîtriser l'évolution des dépenses, même au-delà de l'échéance du 31 décembre 2009.

Elle est convaincue que certaines des mesures décidées par le CCT ont porté leurs fruits et qu'il conviendrait par conséquent de les prolonger sous une forme ou sous une autre. Il s'agit notamment de la modulation du mécanisme de l'échelle mobile des salaires, qui outre le fait de freiner la progression des dépenses publiques a des retombées positives sur la compétitivité de l'économie. Surtout dans un contexte d'inflation élevée, le système d'indexation traditionnel aurait généré, par rapport au mécanisme modulé, des coûts supplémentaires notables, et pour l'Etat, et pour les entreprises. Dans la suite du présent avis, la Chambre des Métiers se permettra en outre de tracer des voies alternatives à l'option choisie par le CCT, à savoir le report de l'échéance des tranches indiciaires.

Par ailleurs, il s'agit pour la Chambre des Métiers de maintenir la désindexation des prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales, ainsi que du forfait d'éducation. Elle se doit de rappeler que l'accord de 2006 prévoit qu'„un accord concernant les mécanismes et les modalités d'application de ce système [de crédits d'impôts à introduire] devra être trouvé d'ici le 1er janvier 2008 entre les parties représentées au Comité de Coordination tripartite. Ce système deviendra opé-

rationnel en 2008. A défaut d'un tel accord, les prestations seront soumises à nouveau, à partir de janvier 2008, au mécanisme de l'indexation automatique." Les crédits d'impôt devenant opérationnels en 2009, alors que le boni pour enfant est déjà entré en vigueur au 1er janvier 2008, la Chambre des Métiers ne voit plus de raison pour soumettre à nouveau au système de l'échelle mobile des salaires le forfait d'éducation, ainsi que les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales.

En outre, la Chambre des Métiers est persuadée que l'amélioration de la procédure budgétaire et la définition de règles budgétaires claires et contraignantes mèneront à une discipline budgétaire accrue, minimisant le risque de futurs dérapages financiers. Elle détaillera ses vues sur ce sujet dans la suite du présent avis.

1.1.2. La volatilité des recettes fiscales est déterminée par les fluctuations des marchés financiers

Il est un fait que les recettes fiscales dépendent dans une large mesure des résultats du secteur financier. Ceci vaut surtout pour l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), la taxe d'abonnement, l'impôt sur la fortune et dans une moindre mesure pour l'impôt sur les traitements et salaires. Ainsi, environ 70% du produit de l'IRC lui sont imputables.

Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	<i>IRC(*)</i>	<i>RTS(*)</i>	<i>Capitaux</i>	<i>Fortune</i>
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,7	27,5	29,5	60,8

(*) avant déduction impôt de solidarité

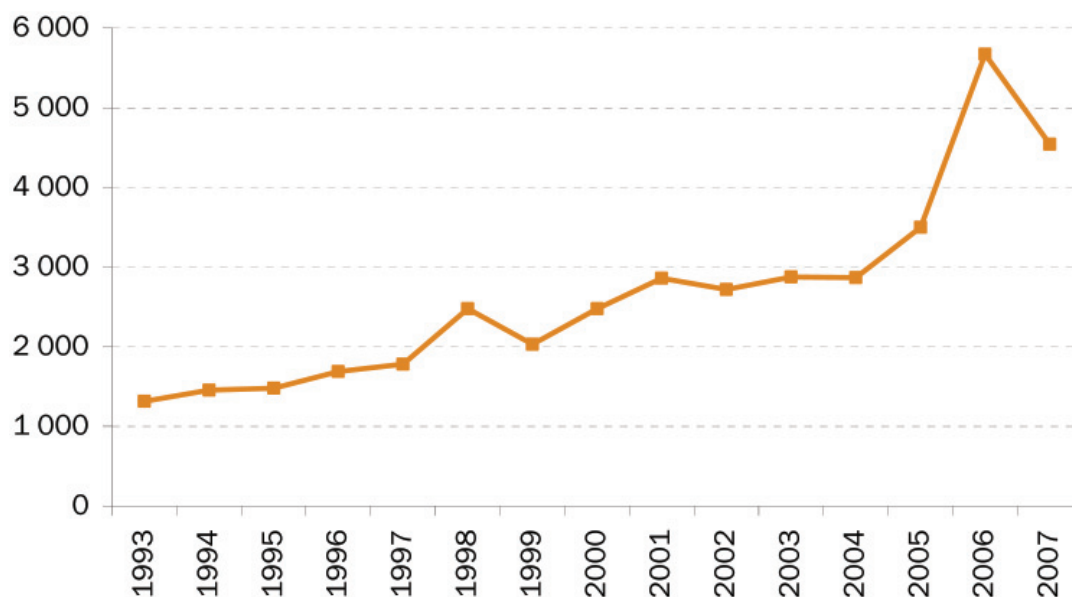
Source: Administration des Contributions directes; tableau: Cour des comptes

Or, cette dépendance des finances publiques envers un secteur spécifique met en évidence la vulnérabilité de celles-ci par rapport aux cycles conjoncturels et aux changements structurels caractérisant les marchés financiers.

L'éclatement de la bulle Internet en 2000 montre à quel point les marchés internationaux déterminent la croissance économique du Grand-Duché, et par ricochet l'évolution des recettes fiscales.

La crise américaine des „subprimes“ a eu pour conséquence, à part l'écroulement du marché immobilier américain, une crise financière au plan mondial. Les récentes actions de sauvetage des groupes Fortis et Dexia, auxquelles l'Etat luxembourgeois a participé, ont clairement mis en évidence, même si d'aucuns ne cessent de vanter la solidité de la place financière grand-ducale, que l'économie nationale n'est pas à l'abri des chocs secouant les marchés financiers internationaux.

Or, bien en amont de ces mesures spectaculaires, les causes directes et indirectes de la crise des „subprimes“ sont perceptibles au Luxembourg et se traduisent par une baisse des bénéfices du secteur financier. Selon la CSSF, les résultats accusent en 2007 une diminution de 20% par rapport à 2006.

Résultat net des banques (en mio EUR)

Source: CSSF

Au-delà de l'incidence de la crise financière sur la place financière, son impact sur l'économie réelle est, à l'heure actuelle, impossible à évaluer.

Evolution récente des finances publiques

La situation des finances publiques s'est largement améliorée au cours des dernières années, sous l'effet d'une conjoncture favorable et des mesures de consolidation budgétaire décidées par le Comité de coordination tripartite (CCT) en avril 2006.

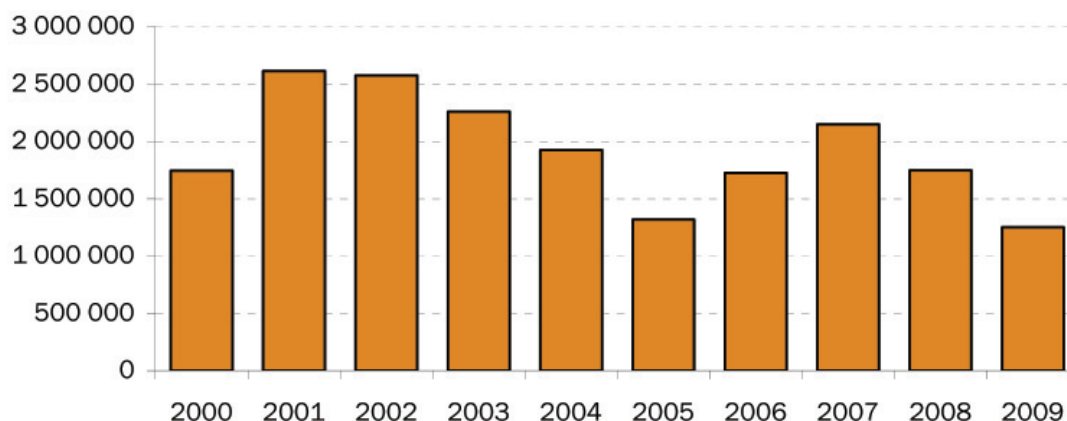
Or, devant le risque d'un ralentissement économique dans les années à venir, sur la toile de fond des répercussions directes et indirectes de la crise financière, la Chambre des Métiers est convaincue qu'il faudra respecter les engagements du CCT et, au-delà, continuer à mettre en œuvre des mesures de consolidation des dépenses budgétaires similaires.

En outre, elle est persuadée que l'amélioration de la procédure budgétaire et la définition de règles budgétaires claires et contraignantes mèneront à une discipline budgétaire accrue, minimisant le risque de futurs dérapages financiers (cf. suite de l'avis).

1.1.3. L'évolution des fonds spéciaux: à moyen terme le financement des grands projets d'infrastructures devra être assuré

Les avoirs des fonds spéciaux se sont réduits entre 2001 et 2005, alors que leurs dépenses excédaient la somme des dotations budgétaires et des recettes propres. Cette période coïncide avec la détérioration des soldes budgétaires, qui rendait difficile l'affectation de ressources financières adaptées aux fonds spéciaux.

Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (en 1.000 euros)



Source: comptes généraux (2000-2004) et provisoires (2005-2007), budget voté (2008), projet de budget (2009)

En 2006, les avoirs affichent une hausse de quelque 31% par rapport à l'année précédente. Or, cette évolution favorable s'explique par deux facteurs.

Les fonds ont bénéficié de dotations supplémentaires substantielles, qui résultent de la réalisation d'importantes plus-values de recettes, elles-mêmes imputables, d'une part, à une amélioration notable de la situation conjoncturelle et, d'autre part, aux revenus exceptionnels provenant de la fusion Arcelor-Mittal. Ainsi, 240 millions d'euros des plus-values dégagées au titre de l'exercice 2006 devraient être affectés aux fonds suivants⁶:

- Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales: 20 mio EUR
- Fonds pour la protection de l'environnement: 20 mio EUR
- Fonds de financement des mécanismes de Kyoto: 50 mio EUR
- Fonds du rail: 50 mio EUR
- Fonds pour l'emploi: 50 mio EUR
- Fonds pour la gestion de l'eau: 50 mio EUR

Le deuxième facteur responsable de l'embellie réside dans les emprunts contractés pour 532 millions d'euros au profit de deux fonds spéciaux, à savoir le Fonds des routes (200 mio d'euros) et le Fonds du rail (332 mio d'euros).

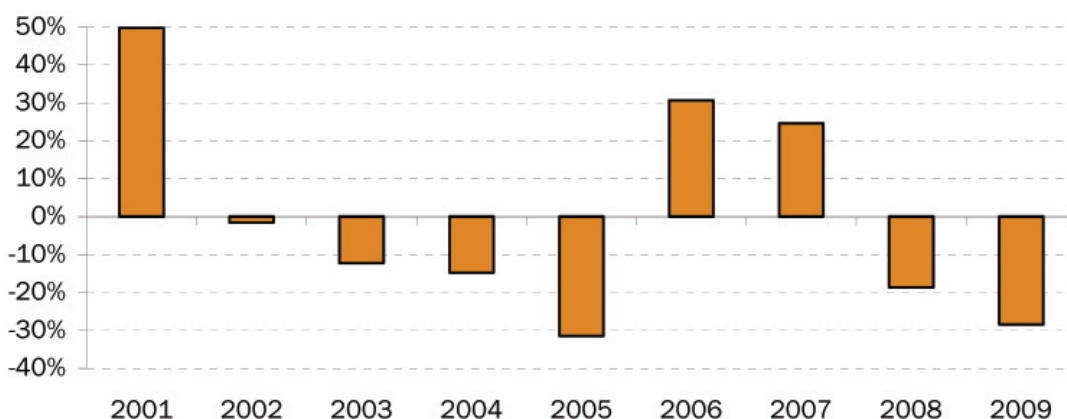
En 2007 et 2008 les avoirs des fonds spéciaux continuent à nouveau à baisser, même si le recours à de nouveaux emprunts a été décidé pour financer les dépenses des deux fonds précités. De surcroît, d'importantes plus-values de recettes totalisant 450 millions d'euros, réalisées en 2007 grâce à une forte croissance économique, devraient alimenter les fonds suivants⁷:

- Fonds d'investissements publics administratifs: 75 millions
- Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux: 10 millions
- Fonds du rail: 95 millions
- Fonds des routes: 50 millions
- Fonds d'investissements sociofamiliaux: 50 millions
- Fonds pour la gestion de l'eau: 70 millions
- Fonds pour la protection de l'environnement: 30 millions
- Fonds agricole: 40 millions
- Fonds d'équipement militaire: 30 millions

6 Projet de loi relatif à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006 (doc. parlementaire No 5789)

7 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

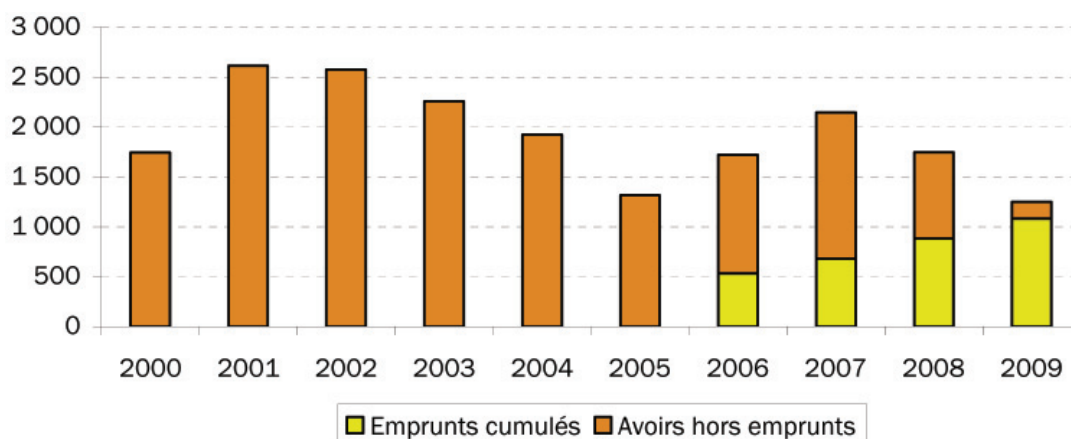
Variation des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Source: comptes généraux (2000-2004) et provisoires (2005-2006), budget voté (2007), projet de budget (2008)

Toutefois, la Chambre des Métiers voudrait, afin de dresser une image plus réaliste des avoirs nets des fonds, décrire l'évolution financière de ces derniers en distinguant entre les avoirs proprement dits et le produit des emprunts.

Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (en mio EUR)



Source: comptes généraux (2000-2004) et provisoires (2005-2007), budget voté (2008), projet de budget (2009)

Si en fin d'exercice 2007, les emprunts cumulés représentent environ 32% des avoirs, ils correspondront à 87% des „avoirs“ en 2008.

Or, selon le programme pluriannuel des dépenses en capital, de nouveaux crédits sont envisagés au profit du fonds des routes (425 mio d'euros) et du fonds du rail (450 mio d'euros) pour la période 2010-2012.

Dans une optique de long terme, cette politique pourrait rétrécir la marge de manœuvre des gouvernements futurs lorsque les premiers emprunts viendront à échéance et devront être remboursés en bloc en 2016, alors que les remboursements des emprunts contractés par après devront être effectués au cours des années suivantes. Une solution permettant de remédier à ce genre de difficultés serait de doter le fonds de la dette publique de moyens plus substantiels pour faire face aux engagements financiers à venir.

Or, d'autres fonds spéciaux connaîtront, selon les prévisions officielles, un besoin de financement à l'horizon 2012. Parmi ceux-ci on retrouve:

- Fonds pour la loi de garantie: -196 mio d'euros;

- Fonds du rail: -132 mio d'euros;
- Fonds pour la gestion de l'eau: -119 mio d'euros;
- Fonds d'investissements publics administratifs: -73 mio d'euros;
- Fonds d'équipement militaire: -11 mio d'euros;
- Fonds pour la protection de l'environnement: -11 mio d'euros;
- Fonds d'invest. publics sanitaires et sociaux: -11 mio d'euros;
- Fonds des investissements sociofamiliaux: -10 mio d'euros.

La Chambre des Métiers constate donc que rien que le besoin de financement des fonds précités s'élèvera à 563 millions d'euros. Dans ce contexte, elle se demande comment les responsables politiques entendent faire face à ces défis, sinon par une meilleure maîtrise des dépenses courantes et une exécution prioritaire de certains investissements, notamment ceux qui assureront à l'avenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

1.2. Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009: un budget destiné à rétablir la confiance des opérateurs économiques

En principe, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver un excédent de 1,1% au niveau de l'administration publique, et ce en dépit des mesures fiscales à mettre en œuvre, qui provoqueront un déficit du côté de l'administration centrale.

Elle voudrait cependant souligner que l'amélioration de la santé des finances publiques sur les dernières années est due à une croissance économique vigoureuse, à la base de la hausse des recettes publiques, et aux mesures de consolidation budgétaire décidées par le comité de coordination tripartite en 2006, ces dernières ayant, avant tout, pour objectif de freiner la progression des dépenses. L'incidence de ces actions correctrices, et sans tenir compte de l'échelonnement de certains projets d'investissements publics, est estimée à quelque 300 millions au titre de l'exercice 2009. En l'absence de ces mesures, le solde de l'Administration publique s'établirait dès lors pour 2009 seulement à 0,3% par rapport au PIB au lieu de 1,1%.

La Chambre des Métiers se demande quel sera en définitive le risque conjoncturel sous-jacent au présent projet de budget, c'est-à-dire le risque que la croissance économique n'atteigne pas le niveau sur lequel table le Gouvernement, sur la toile de fond de l'actuelle crise financière et de ses répercussions potentielles sur l'économie réelle.

Dans le contexte d'un sentiment généralisé d'insécurité quant aux futures évolutions des marchés, la Chambre des Métiers accueille favorablement les mesures fiscales destinées à rétablir la confiance des opérateurs économiques. A terme, il faudra toutefois se focaliser sur l'amélioration de la compétitivité de l'économie, qui constitue en fin de compte le seul garant pour un maintien durable du pouvoir d'achat.

Vu la grande volatilité et la fragilité de certaines catégories de recettes publiques, la Chambre des Métiers explorera dans la suite du présent avis une série de pistes devant permettre le maintien, voire le renforcement, de la discipline budgétaire.

1.2.1. Les accents de la politique budgétaire devront porter sur le renforcement de la compétitivité nationale

Si la Chambre des Métiers peut approuver la majorité des accents de la politique budgétaire du Gouvernement, elle est cependant d'avis que les dépenses ayant pour objectif de renforcer la compétitivité économique du Luxembourg devraient revêtir une priorité absolue, à savoir:

- le développement des activités de recherche et d'innovation;
- le renforcement et la modernisation des infrastructures publiques (transports, communication, enseignement, zones d'activités, ...).

En ce qui concerne la compression des dépenses de fonctionnement, la Chambre des Métiers est d'avis que lors de la prochaine révision des carrières de la fonction publique, le Gouvernement devra ajuster les salaires d'entrée en vue de les aligner sur ceux du secteur privé.

Le problème du financement à long terme du régime de pension reste toujours posé, de sorte que la Chambre des Métiers se doit de réitérer la nécessité de réformes structurelles dans ce domaine.

Au niveau des dépenses en capital, elle estime que les fonds d'investissement rendent le budget moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique et jouent de ce fait un rôle très important dans la mise en oeuvre d'une politique budgétaire anticyclique. Celle-ci permet en effet de maintenir les dépenses d'investissement de l'Etat à un niveau élevé, alors que l'investissement privé fléchit et que les ménages sont susceptibles de réduire leur consommation au profit de l'épargne.

Les mesures fiscales constituant le principal accent du présent projet de budget, la Chambre des Métiers se permet d'y prendre position en ce qui concerne les grandes orientations, alors qu'elle les analysera en détail dans son avis relatif au projet de loi portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt commercial communal;
- de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs;
- de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale;
- de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes;
- de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur bancaire;
- de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement;
- de la loi modifiée du 9 juillet 1937 concernant l'impôt sur les assurances;
- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

1.2.2. Des mesures fiscales renforçant le pouvoir d'achat des ménages

Le projet de loi précité, déposé au Parlement ensemble avec le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009, prévoit un certain nombre de mesures visant à réduire la charge fiscale des ménages et à augmenter leur pouvoir d'achat:

- le tarif de l'impôt sur le revenu est adapté de façon linéaire à raison de 9%;
- certains abattements fiscaux sont abolis et transformés en crédit d'impôt:
 - ♦ remplacement de l'abattement compensatoire des salariés par le crédit d'impôt pour salariés;
 - ♦ remplacement de l'abattement de retraite par le crédit d'impôt pour pensionnés;
 - ♦ remplacement de l'abattement monoparental par le crédit d'impôt monoparental.

La Chambre des Métiers se doit de constater que ces deux types de mesures fiscales bénéficient à des catégories sociales différentes.

En ce qui concerne l'adaptation du tarif de l'impôt de 9%, elle constate que celui-ci dépasse l'ajustement de l'ordre de 6% qui a été annoncé par le Premier Ministre lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en mai 2008. Le déchet fiscal de cette mesure est estimé à 342 millions d'euros.

Dans ce contexte, il convient également de rappeler qu'une première adaptation du barème est entrée en vigueur au 1er janvier 2008 et s'est traduite par un relèvement de 6% des tranches de l'impôt sur le revenu. L'adoption de ce nouveau tarif entraîne une moins-value de recettes budgétaires de l'ordre de 195 millions d'euros au titre de l'exercice 2008.

La Chambre des Métiers se doit de relever que les adaptations du barème, en réduisant la charge fiscale des contribuables, ne bénéficient qu'aux ménages qui paient effectivement des impôts. Il en découle que le pouvoir d'achat de ceux-ci augmente. Par contre, les ménages socialement défavorisés ne sont pas touchés par cette mesure.

Le remplacement de certains abattements fiscaux par des crédits d'impôts produit deux effets. D'une part, il abolit une faveur fiscale dont ne bénéficient que les ménages payant des impôts; de ce fait il

augmente le revenu imposable et donc la charge fiscale de ces derniers. D'autre part, le crédit d'impôt attribué à l'ensemble des ménages un montant identique.

Par conséquent, il est clair que les ménages défavorisés sont les principaux bénéficiaires de cette mesure. Or, même les contribuables payant des impôts sortent gagnants de l'opération, alors que la perte du gain fiscal résultant de l'abattement est plus que compensée par l'introduction du crédit d'impôt.

La Chambre des Métiers ne peut que souscrire au remplacement des abattements par des crédits d'impôt, puisqu'il constitue une mesure sociale sélective, renforçant avant tout le pouvoir d'achat des plus démunis. De ce fait, elle est d'avis que la présente mesure constitue un point d'intersection intéressant entre politique fiscale et politique sociale.

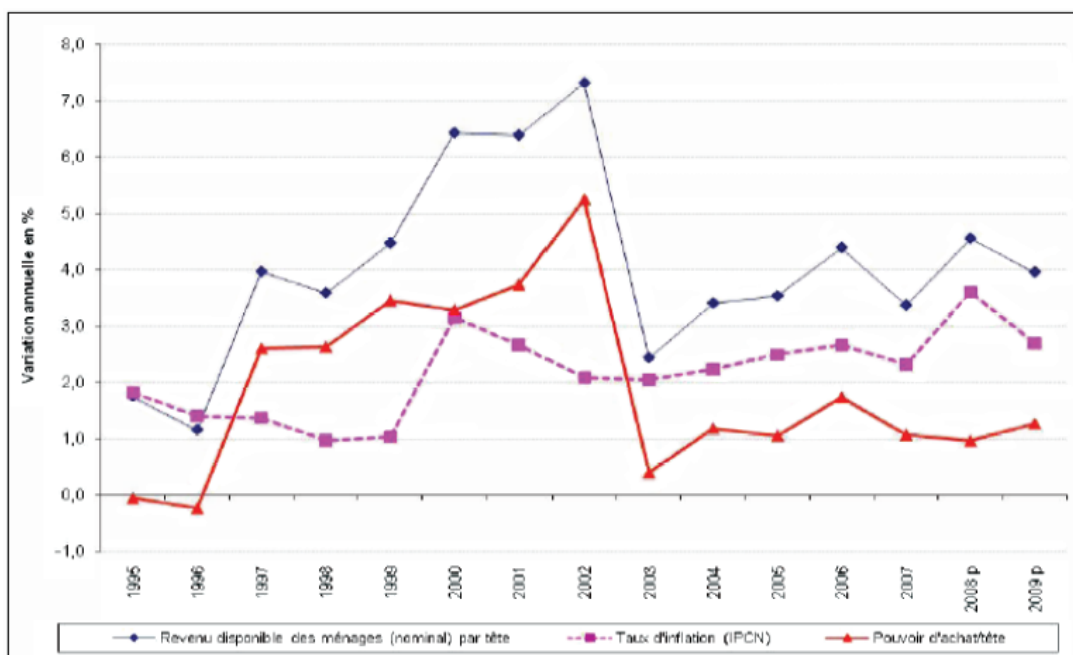
Globalement, la Chambre des Métiers approuve ces mesures fiscales à l'attention des personnes physiques, alors que celles-ci impliqueront un accroissement du pouvoir d'achat des ménages, susceptible de stimuler l'économie nationale, a fortiori les secteurs fortement dépendant de la consommation finale.

Il reste qu'une telle politique de relance constitue un défi qui n'est pas sans comporter des risques. La Chambre des Métiers voudrait souligner qu'il s'agit d'être conscient des faits suivants:

- Une partie non négligeable du pouvoir d'achat des résidents est exportée, à travers des achats dans les régions frontalières ou lors de séjours à l'étranger.
- Les travailleurs frontaliers, dont la part dans l'emploi ne cesse de croître, ne dépensent qu'une fraction de leur salaire au Luxembourg.
- Dans un contexte caractérisé par un certain sentiment d'insécurité au regard des perspectives économiques, les ménages peuvent être tentés d'affecter une part plus substantielle de leurs revenus à l'épargne, au détriment de la consommation.

Concernant le débat polémique actuel mené par d'aucuns autour d'une présumée perte de pouvoir d'achat, elle se doit de constater que cette affirmation gratuite ne correspond pas à la réalité. En effet, le STATEC note pour l'année 2008 une hausse prévisionnelle du pouvoir d'achat qui se situerait à 1%.

Le pouvoir d'achat: évolution 1995-2009 (STATEC)



La Chambre des Métiers se doit également de relever que les mesures au niveau de la fiscalité des personnes physiques profiteront également aux entreprises revêtant la forme d'une entreprise indivi-

duelle ou d'une société de personnes et qui de ce fait relèvent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques; même si la part de ces entreprises diminue au fil des années.

Enfin, et d'une manière générale, elle est d'avis que des mesures ayant pour objet une réduction de la charge fiscale des ménages ne devront pas être telles qu'elles risquent de menacer la santé des finances publiques. Le pouvoir d'achat ne pourra à terme être garanti qu'à travers le bon fonctionnement d'une économie hautement compétitive.

1.2.3. Des mesures fiscales renforçant la compétitivité de l'économie nationale

Le Gouvernement a annoncé dans un projet de loi spécifique, déposé de façon concomitante au projet sous avis, un certain nombre de mesures visant à réduire la charge fiscale des entreprises:

- réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 22% à 21% et rallongement de la tranche de 20% de 10.000 à 15.000 euros;
- abolition du droit d'apport;
- adaptation des plafonds et l'élargissement du cercle des bénéficiaires du système de garantie des dépôts, des créances et des instruments d'investissement en cas d'insolvabilité de l'un des acteurs de la place financière;
- élargissement du cercle des bénéficiaires de l'exonération de la retenue d'impôt sur les dividendes;
- majoration du taux de bonification d'impôt en cas d'embauchage de chômeurs.

La Chambre des Métiers salue expressément la baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités qui bénéficie aux entreprises soumises à ce type d'impôt, nonobstant le secteur économique auquel elles appartiennent. Cette mesure devrait également émettre des signaux positifs envers les investisseurs étrangers à la recherche d'un site d'implantation.

L'abolition du droit d'apport trouve également le soutien de la Chambre des Métiers, alors qu'il s'agit d'un impôt antiéconomique qui impose, non pas les revenus d'une entreprise, mais sa substance même. Or, d'après elle, certaines dispositions du projet en cause mériteraient d'être revues. Elle ne manquera pas d'y revenir dans le cadre de son avis ayant trait à ce projet.

L'adaptation des plafonds et l'élargissement du cercle des bénéficiaires du système de garantie des dépôts, des créances et des instruments d'investissement en cas d'insolvabilité de l'un des acteurs de la place financière constitue, de l'avis de la Chambre des Métiers, une mesure de sécurité importante à l'égard des clients des instituts financiers, a fortiori dans le contexte actuel, caractérisé par les retombées de la crise américaine des „subprimes“.

Même si l'artisanat, au vu de son ancrage national et de ses ramifications s'étendant, dans la majorité des cas, sur le territoire de la Grande Région, ne sera que marginalement touché par l'élargissement du cercle des bénéficiaires de l'exonération de la retenue d'impôt sur les dividendes, la mesure devrait accroître l'attractivité du site d'implantation luxembourgeois aux yeux des investisseurs étrangers. De ce fait, la Chambre des Métiers ne peut qu'y marquer son accord.

Le Gouvernement se propose également de majorer le taux de bonification d'impôt en cas d'embauchage de chômeurs. Cette mesure trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, bien qu'elle se doit de relever que les difficultés de placement d'une large part de la population des chômeurs tiennent à un faible niveau, voire une absence, de qualification et qu'une hausse de l'aide étatique à l'embauche ne saurait à elle seule résoudre ces problèmes structurels.

Impact budgétaire du paquet fiscal

	2009	
	<i>mio EUR</i>	<i>en %</i>
1. Personnes physiques		
introduction des crédits d'impôts suivants:		
– crédit d'impôt pour salariés	55	7%
– crédit d'impôt pour pensionnés	36	5%
– crédit d'impôt monoparental	7	1%
adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des pers. physiques	342	46%
total des mesures „personnes physiques“	440	
2. Logement		
TVA-logement		
épargne-logement		
assurance solde restant dû		
total des mesures „logement“	20	3%
3. Entreprises		
système de garantie des dépôts (secteur financier)	70	10%
abolition du droit d'apport	100	14%
réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités	85	12%
exonération de la retenue d'impôt sur les dividendes	20	3%
bonification d'impôt en cas d'embauchage de chômeurs	1	0%
total des mesures „entreprises“	276	
Total général (= 1. + 2. + 3.)	736	100%

Globalement, la Chambre des Métiers approuve les mesures en faveur des entreprises, alors qu'elles devraient renforcer la compétitivité des entreprises résidentes et développer les avantages et atouts du Luxembourg comme lieu d'implantation de nouvelles activités. Elle est toutefois convaincue qu'elles ne seront pas suffisantes pour rétablir la compétitivité du Grand-Duché sur le plan fiscal, de sorte que dans les années à venir des pas supplémentaires devront être franchis pour aboutir à un taux d'imposition global de 25,5%, tel qu'annoncé par le Premier Ministre dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en mai 2008.

**1.2.4. Analyse des mesures sociales proposées par le Gouvernement:
un bilan globalement positif**

Pour la Chambre des Métiers, le système social devra se focaliser sur les personnes qui, faute de ressources financières suffisantes, sont dans le besoin. En d'autres termes, l'Etat doit veiller à une politique de transferts sociaux ciblée sur les citoyens vivant, pour une raison ou pour une autre, en pauvreté. C'est dans cette optique, qu'elle a toujours critiqué la politique de l'arrosage se matérialisant à travers des mesures de redistribution horizontale, alors que celle-ci est inefficace pour renforcer la cohésion sociale, comprise dans le sens d'une réduction du spectre du revenu disponible.

Elle constate que les dernières mesures prises ou décidées par le Gouvernement vont dans la direction d'une politique plus ciblée.

Le Gouvernement a introduit à travers la loi du 21 décembre 2007⁸ un boni, alloué à toutes les familles qui ont des enfants à charge. Ce nouveau dispositif remplace la modération d'impôt pour enfants dont bénéficiaient jusqu'en 2007 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 avait approuvé l'introduction d'un boni pour enfant pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il faut constater qu'il s'agit d'une mesure sociale sélective. D'un côté, le boni est perçu par l'ensemble des ménages ayant des enfants à charge sans distinction de 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 est globalement compensée par l'implémentation du boni. En analysant l'effet net des deux initiatives – l'introduction du boni 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.

Dans la déclaration du Gouvernement du 22 mai 2008 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé d'autres mesures:

- relèvement avec effet au 1er janvier 2009 du salaire social minimum;
- transformation de l'„abattement compensatoire pour salariés“ en crédit d'impôt;
- application de l'ajustement des rentes et pensions au 1er janvier 2009. Elles seront adaptées en fonction de l'évolution générale des salaires;
- transformation de l'„abattement de retraite“ en crédit d'impôt;
- transformation de l'„abattement monoparental“ en crédit d'impôt;
- introduction de „chèques-services“ destinés aux familles avec enfants. Ils permettront d'acheter un certain nombre d'heures dans les crèches, garderies et maisons-relais. Le montant des chèques et la liste des prestations éligibles seront fixés par la Ministre de la Famille. A terme, le Gouvernement propose la gratuité de la garde des enfants. L'introduction progressive de la garde gratuite des enfants s'effectuera dans les limites des possibilités budgétaires de l'Etat;
- développement accéléré des possibilités de garde des enfants;
- introduction d'un crédit d'impôt pour les intérêts débiteurs sur un prêt hypothécaire pour un logement en propriété. Il remplacera la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs en vigueur jusqu'ici;
- transformation de l'„allocation de chauffage“ en „allocation d'inflation“, en doublant le montant consacré à cette fin.

La Chambre des Métiers se permet de commenter brièvement les mesures annoncées, alors qu'elles auront, selon elle, des répercussions très divergentes sur la cohésion sociale et sur la situation des finances publiques.

8 Loi du 21 décembre 2007

1. portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
- de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
- de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;

2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant;

3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;

4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective;

5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans.

La transformation de l'„abattement compensatoire pour salariés“ en crédit d'impôt est à saluer, alors qu'elle aura pour effet d'augmenter le revenu disponible, et partant le pouvoir d'achat des ménages à revenu modeste. Pour ceux qui disposent de revenus plus élevés la perte de l'abattement en question sera plus que compensée par l'attribution du crédit d'impôt: l'avantage fiscal maximal que le salarié peut retirer de l'abattement s'élève à 233,70 euros, tandis que ledit crédit est fixé à 300 euros. La Chambre des Métiers peut approuver cette mesure en ce qu'elle témoigne d'une politique sociale plus sélective.

La même observation vaut pour la transformation de l'„abattement de retraite“ en crédit d'impôt.

En ce qui concerne le relèvement du salaire social minimum, la Chambre des Métiers se doit de rappeler que celui-ci implique une hausse du coût salarial d'une population de salariés qui est de toute façon fragilisée par le faible niveau de qualification la caractérisant. L'augmentation de ces coûts risque d'accélérer le processus de substitution du capital au travail et d'accroître le taux de chômage structurel en évinçant peu à peu ces personnes du marché de travail.

En outre, la hausse du salaire social minimum induit une pression haussière sur l'ensemble de la grille des rémunérations des entreprises et aura, d'un point de vue macroéconomique, pour effet d'accélérer l'inflation.

Concernant l'ajustement des rentes et pensions à l'évolution générale des salaires, la Chambre des Métiers se doit de formuler plusieurs observations critiques. Ainsi, il s'agit d'une adaptation linéaire, c'est-à-dire que l'augmentation sera, en termes relatifs, la même pour tous les niveaux de rentes et de pensions. Ceci implique qu'en chiffres absolus, et même si la progressivité de l'impôt sur le revenu atténue quelque peu la différence, la hausse sera beaucoup plus importante dans la mesure où la pension atteint un niveau élevé. Supposons par exemple que l'ajustement soit de 2%: la personne à laquelle est allouée la pension minimale (1.448,58 euros)⁹ bénéficie dès lors d'une adaptation de 29 euros, alors que la personne se voyant attribuer une pension de 5.000 euros jouira d'une augmentation de 100 euros. Il faut rappeler en outre que de telles adaptations ne feront que renforcer les besoins de financement auxquels le régime sera appelé à faire face à l'avenir.

Selon la Chambre des Métiers de telles adaptations linéaires soulèvent donc des problèmes d'équité sociale et de financement à long terme du régime de pension.

La transformation de l'„abattement monoparental“ en crédit d'impôt peut trouver l'assentiment de la Chambre des Métiers. Les statistiques révèlent en effet que ce sont les familles monoparentales qui connaissent avec 51% le taux de pauvreté le plus élevé.

Taux de travailleurs pauvres selon la composition du ménage

<i>Composition du ménage</i>	<i>Taux de travailleurs pauvres</i>
Ménages sans enfants à charge	7,9%
Personne seule	13,7%
Ménages avec enfant(s) à charge	15,2%
2 adultes avec 1 enfant à charge	8,0%
2 adultes avec 2 enfants à charge	11,2%
2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge	19,8%
Parents isolés avec 1 enfant ou plus	51,0%
Ensemble	10,0%

Source: STATEC

L'introduction de „chèques-services“ destinés aux familles ayant des enfants à charge et qui leur permettront de financer partiellement les prestations des crèches, garderies et maisons-relais peut, selon la Chambre des Métiers, être considérée comme étant compatible avec le concept d'une politique

9 IGSS; Paramètres sociaux (valables à partir du 1er juillet 2008) [Nombre indice applicable: 685,17]

sociale ciblée, les prestations étant, partiellement du moins, fonction du revenu des parents. En effet, dans un communiqué de presse du Gouvernement on lit:

„Chaque enfant, quel que soit le revenu de ses parents, a droit à au moins trois heures gratuites par semaine dans une structure d'accueil. A ces trois heures gratuites, s'ajoutent des heures à tarif réduit de maximum 3 euros par heure jusqu'à 25 heures par semaine. Le tarif effectif varie en fonction du revenu du ménage et du rang de l'enfant.“

D'une manière générale, la Chambre des Métiers voudrait également souligner l'importance d'une disponibilité accrue d'infrastructures d'accueil dans la poursuite de l'objectif d'une hausse du taux d'emploi féminin. En effet, le problème semble être double. D'une part, un certain nombre de femmes hautement qualifiées abandonnent leur carrière professionnelle pour élever leur(s) enfant(s), alors qu'un renforcement de l'offre de structures d'accueil permettrait de mieux concilier le travail et la vie privée en fournissant en même temps à l'économie les ressources humaines dont elle a besoin. D'autre part, des femmes aux revenus moyens quittent leur emploi pour s'occuper de leur(s) enfant(s), vu que les frais liés aux infrastructures d'accueil sont, comparées à leur salaire, à tel point élevés, que le revenu disponible (déduction faite de ces frais) résultant de l'exercice de l'activité professionnelle est perçu comme étant insuffisant et insatisfaisant.

La Chambre des Métiers, même si elle ne s'oppose pas a priori à la gratuité des crèches, garderies et maisons-relais, annoncée par le Premier Ministre en mai 2008, se demande toutefois si le coût d'une telle mesure ne sera pas excessif, en ce qu'elle induit à la fois un effet-coût et un effet-volume. Le premier fait que pour un niveau d'offre donné, le coût augmente, alors que la participation des bénéficiaires, c'est-à-dire des parents, est réduite à néant, de sorte que l'ensemble du coût doit être supporté par les pouvoirs publics. Le deuxième effet a trait à la demande. Si les prestations sont gratuites, ceci aura logiquement pour effet de générer une demande supplémentaire envers ces services, qui à son tour augmentera le coût des structures d'accueil.

De surcroît, il faut se rendre compte que la plupart des frais imputables à ces infrastructures sont des dépenses de personnel qui subissent des pressions à la hausse à travers l'augmentation des salaires réels et le mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

En ce qui concerne l'introduction d'un crédit d'impôt pour les intérêts débiteurs sur un prêt hypothécaire pour un logement en propriété, une mesure qui est toujours à l'étude, la Chambre des Métiers constate, une nouvelle fois, qu'il s'agit d'une mesure favorisant avant tout les ménages à revenus plutôt modestes. En effet, les contribuables plus aisés bénéficiaient jusqu'à présent de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs, alors que pour les ménages socialement défavorisés cette faveur fiscale resta lettre morte.

Selon le Premier Ministre *„Cette mesure permet à l'Etat d'accorder le même soutien à chacun, indépendamment de son revenu, aidant ainsi chacun à faire face aux effets de la hausse des prix de construction et des intérêts“*.

Or, les prix immobiliers étant soumis aux lois du marché, excepté le segment du logement à coût modéré, la Chambre des Métiers craint qu'un accroissement de la solvabilité des clients (potentiels) risque d'avoir pour effet une hausse des prix.

Dans ce contexte, il faut rappeler qu'elle voit depuis longtemps d'un mauvais œil les aides individuelles accordées au niveau de la demande de logements. Ainsi, la Chambre des Métiers est convaincue qu'il faille plutôt prendre des mesures au niveau de l'offre de terrains à bâtir, comme par exemple une simplification, ainsi qu'une réduction conséquente des délais des procédures d'autorisation. Devant l'impossibilité d'explicitier ses pistes de réflexion dans le cadre du présent document, elle se permet de renvoyer le lecteur à son avis relatif au 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 civil¹⁰.

¹⁰ Document parlementaire No 5696

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver un excédent de 1,1% au niveau de l'administration publique, et ce en dépit des mesures fiscales à mettre en œuvre, qui provoqueront un déficit du côté de l'administration centrale.

Or, elle se demande quel sera en définitive le risque conjoncturel sous-jacent au présent projet de budget, sur la toile de fond de l'actuelle crise financière et de ses répercussions potentielles sur l'économie réelle.

Dans le contexte d'un sentiment généralisé d'insécurité quant aux futures évolutions des marchés, la Chambre des Métiers accueille favorablement les mesures fiscales destinées à rétablir la confiance des opérateurs économiques. A terme, il faudra toutefois se focaliser sur l'amélioration de la compétitivité de l'économie, qui constitue en fin de compte le seul garant pour un maintien durable du pouvoir d'achat.

Mesures fiscales destinées aux personnes physiques

L'adaptation du tarif de l'impôt augmente, en atténuant leur charge fiscale, le pouvoir d'achat d'une majorité de ménages. La transformation de certains abattements fiscaux en crédits d'impôts implique avant tout une hausse du revenu disponible des ménages socialement défavorisés. Ces deux mesures devraient par conséquent stimuler l'économie nationale, a fortiori les secteurs fortement dépendant de la consommation finale.

La Chambre des Métiers approuve la transformation de trois abattements fiscaux en crédit d'impôt en ce qu'elle témoigne d'une politique sociale plus sélective, par opposition à une politique de l'arrosoir contre laquelle elle s'est toujours défendue.

Concernant le débat polémique actuel mené par d'aucuns autour d'une présumée perte de pouvoir d'achat, elle se doit de constater que cette affirmation gratuite ne correspond pas à la réalité. En effet, le STATEC note pour l'année 2008 une hausse prévisionnelle du pouvoir d'achat qui se situerait à 1%.

Mesures fiscales destinées aux entreprises

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les mesures en faveur des entreprises, alors qu'elles devraient renforcer la compétitivité des entreprises résidentes et développer les avantages et atouts du Luxembourg comme lieu d'implantation de nouvelles activités. Elle est toutefois convaincue qu'elles ne seront pas suffisantes pour rétablir la compétitivité du Grand-Duché sur le plan fiscal, de sorte que dans les années à venir des pas supplémentaires devront être franchis pour aboutir à un taux d'imposition global de 25,5%, tel qu'annoncé par le Premier Ministre dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en mai 2008.

Introduction de „chèques-services“

L'introduction de „chèques-services“ destinés aux familles ayant des enfants à charge et qui leur permettront de financer partiellement les prestations des crèches, garderies et maisons-relais trouve également le soutien de la Chambre des Métiers, alors que la mesure peut être considérée comme étant compatible avec le concept d'une politique sociale ciblée. En effet, les prestations sont, partiellement du moins, fonction du revenu des parents.

1.3. La politique budgétaire du moyen terme: pallier à la fragilité des recettes publiques

Plusieurs catégories de recettes publiques présentent un caractère plus ou moins fragile dans le contexte du processus d'harmonisation des règles communautaires dans divers domaines. Si la Chambre des Métiers revient une nouvelle fois sur ce thème, c'est que le problème reste posé et que les réponses y relatives se font attendre.

Les recettes fiscales générées par le secteur financier

La croissance économique du Luxembourg, par le passé durablement plus forte que celle de ses partenaires commerciaux, est pour une large part due à l'essor de la place financière. Le succès de ce secteur s'explique avant tout par une politique d'exploitation de niches dans le domaine fiscal et réglementaire.

Or, ces avantages risquent de s'étioler dans un futur plus ou moins proche.

Sur le plan fiscal, la directive sur les revenus de l'épargne prévoit une hausse graduelle de la retenue d'impôt à la source à 35% à partir du 1er juillet 2011. De surcroît, les pressions au niveau communautaire augmentent pour étendre le champ d'application de la prédite directive à d'autres produits financiers et pour remplacer à terme le régime du secret bancaire par un mécanisme d'échange de données bancaires à des fins fiscales.

Une intégration européenne plus poussée continuera par conséquent à poser de nouveaux défis au secteur financier, qui pourra se fier de moins en moins à l'exploitation de niches de souveraineté, mais qui devra s'appuyer avant tout sur les compétences développées sur la place luxembourgeoise au fil du temps.

Au-delà, il existe un certain nombre d'autres risques que la Chambre des Métiers voudrait passer en revue de manière succincte.

Les recettes fiscales générées par les services électroniques

Dans un passé récent plusieurs entreprises actives dans le commerce électronique, attirées entre autres par un bas taux de TVA, ont choisi de s'implanter au Luxembourg. Or, une décision au niveau communautaire prévoit le transfert, après une période de transition arrivant à son terme en 2015, du lieu d'imposition du pays de résidence du prestataire de services vers le pays de résidence du consommateur. Ceci implique que si la TVA facturée par les entreprises ayant leur siège au Grand-Duché sur des marchandises acquises par des clients non-résidents revient jusqu'à présent au Luxembourg, ces recettes fiscales devront à l'avenir être attribuées au pays de résidence du client.

Le déchet fiscal résultant de cette décision est évalué à quelque 300 millions d'euros par an.¹¹

La Chambre des Métiers se permet dans ce contexte d'insister sur la nécessité de mettre en œuvre un environnement attrayant permettant de maintenir les activités des entreprises du commerce électronique au Luxembourg, même en l'absence d'avantages au niveau de la TVA. Un des moyens devant permettre d'atteindre cet objectif réside certainement dans la disponibilité d'infrastructures technologiques adaptées à ce type d'activités.

Les produits soumis aux droits d'accises

Bénéficiant d'un différentiel des prix du carburant favorable par rapport aux pays voisins, qui est dû, entre autres, à des droits d'accises moins élevés, le Luxembourg retire des recettes fiscales significatives des ventes de ces produits aux clients non-résidents.

En effet, une étude montre qu'en ce qui concerne la demande de carburants, seulement 31% de l'essence et 9% de gazole émanent des consommateurs résidents.¹²

Or, le produit de cet impôt revêt un caractère de plus en plus fragile, ainsi que le note le CES:

„D'abord, les recettes perçues au titre des droits d'accises continuent à stagner en 2008 et au-delà. En effet, les engagements pris par le Luxembourg dans le dossier „changement climatique – Kyoto“ conduiront le Gouvernement à partir de 2012 à relever plus substantiellement ses taux d'accises. D'après la récente proposition de directive en la matière, le Gouvernement se verrait même obligé à relever ceux-ci à un niveau qui ferait que le volet „exportation de carburants“ soit près de trois quarts des volumes réalisés disparaîtrait entièrement du bilan CO₂ du Luxembourg. Il s'agirait de recettes manquantes totalisant environ 750 mio. EUR, voire davantage dans la mesure où les pays voisins du Luxembourg fixent librement leurs propres taux d'accises.“¹³

La Chambre des Métiers est d'avis, qu'au vu de la forte dépendance financière du pays envers ces recettes, le Gouvernement devrait s'opposer à toute directive européenne qui impliquerait une baisse brutale des droits d'accises. Une diminution des recettes générées par l'exportation de carburants ne pourra se faire que graduellement afin de permettre aux finances publiques un „soft landing“.

Au cas où le Luxembourg parviendrait à maintenir un différentiel de prix des carburants favorable, il se pourrait que la demande de ces produits continue à progresser, avec dans son sillage une hausse

11 Conseil économique et social; Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2008); p. 58

12 Thöne; „Die fiskalische Bedeutung des grenzüberschreitenden Tankverkehrs für Luxemburg“ Arbeitspapier – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

13 Conseil économique et social; Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2008); p. 58

des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, une telle évolution serait synonyme d'une augmentation des dépenses à engager pour l'acquisition de droits d'émission ou de quotas provenant de projets de mise en œuvre conjointe (MOC) ou de mécanismes de développement propre (MDP).

Or, la Cour des Comptes constate qu'en comparant les dépenses projetées au programme pluriannuel des dépenses en capital aux coûts qui pourraient se matérialiser sous différents scénarios retenus, les dépenses prévues par l'Etat pourraient se révéler largement inférieures face aux dépenses effectivement encourues¹⁴. Il ressort de l'analyse de l'institution précitée que les prévisions gouvernementales se basent sur le scénario le plus optimiste en ce qui concerne le volume des émissions de gaz à effet de serre à financer à travers les moyens budgétaires, ainsi que sur le prix actuel de la tonne de CO₂.

La Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde contre les risques qui se dégageraient d'un cas de figure où le volume des GES montait plus rapidement que prévu et où le coût en relation avec les mécanismes flexibles (prix par tonne de CO₂) connaîtrait une forte hausse.

1.4. La politique budgétaire du long terme: désamorcer la bombe à retardement du régime de pensions

Le principal défi des finances publiques dans le long terme réside pour la Chambre des Métiers dans la couverture du besoin de financement du régime de pension.

Une analyse superficielle de la situation luxembourgeoise renvoie une image de finances publiques saines, à tel point qu'une personne non avertie pourrait considérer les propos relatifs aux risques financiers se dégageant sur un horizon plus lointain comme exagérés, voire comme foncièrement irréalistes. En effet, le solde des administrations publiques est excédentaire depuis 2006 et les avoirs financiers de ces mêmes administrations représentent 33,9% du PIB en 2007 pour se décomposer comme suit:¹⁵

- réserves du régime général de pension: 27% du PIB;
- actifs de l'administration centrale (réserves budgétaires et réserves des fonds spéciaux): environ 5,7% du PIB.

Une étude de la Commission européenne a estimé pour l'ensemble des pays membres de l'UE les dépenses liées au vieillissement de la population. Celles-ci comprennent les dépenses au titre des retraites, ainsi que les dépenses de santé, des soins de longue durée, d'éducation et de chômage. Les résultats pour le Luxembourg mettent clairement en exergue le besoin de financement que génère ce phénomène jusqu'en 2050.

Si entre 2004 et 2010 les dépenses liées au vieillissement rapportées au PIB restent approximativement stables, elles passent de 19,4% en 2010 à 27,8% en 2050. En l'espace de 40 ans, soit une période qui correspond à une carrière professionnelle complète, les coûts augmentent donc de 8,2 points de pourcent.

Evolution à long terme des dépenses liées au vieillissement (en % du PIB)

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	variation 2010-50
dépenses totales liées au vieillissement	19,5	19,4	21,6	25,0	27,4	27,8	8,2
retraites	10,0	9,8	11,9	15,0	17,0	17,4	7,4
santé	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2	6,3	1,2
soins de longue durée	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,5	0,6
éducation	3,3	3,1	2,8	2,7	2,6	2,4	-0,9
chômage	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,1

Source: Commission européenne (2008)

¹⁴ Cour des comptes; Avis sur le projet de loi 5800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 118

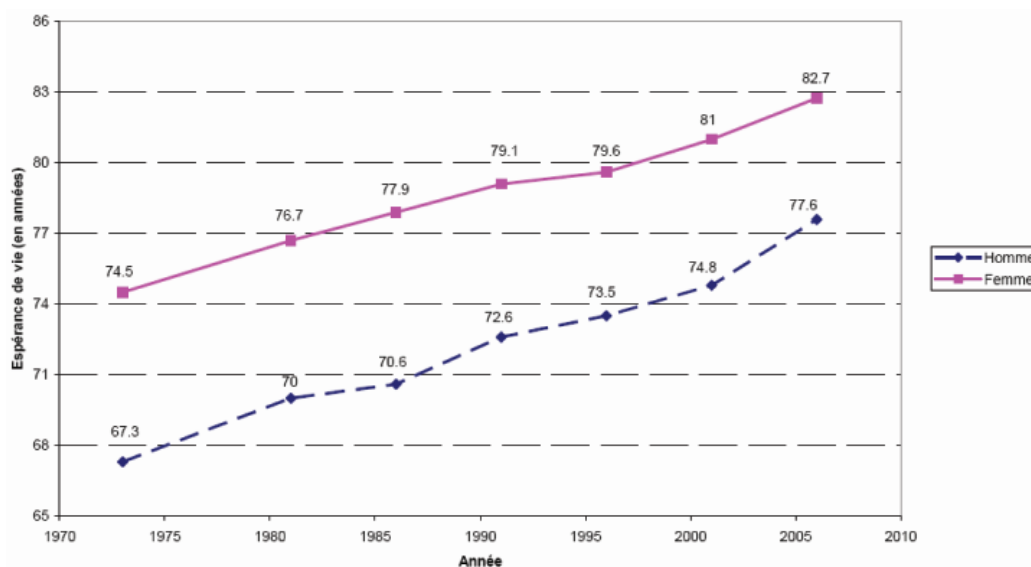
¹⁵ OCDE; Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg; p. 101

Les seules dépenses servant au financement des retraites passeront de 9,8% à 17,4% sur la période sous revue et expliquent la plus large partie de la hausse des frais liés au vieillissement.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers estime nécessaire de revenir sur le fond du problème de financement. En effet, celui-ci tient à plusieurs facteurs:

- Départ à la retraite précoce: l'âge effectif de départ de la retraite est de 57,7 ans¹⁶ et se situe par conséquent 7,3 ans en-dessous de l'âge légal de départ à la retraite, ce qui fait monter le volume des prestations versées et réduit celui des cotisations.
- Accroissement de la longévité: la hausse de l'espérance de vie a pour effet d'augmenter les dépenses au titre des prestations de retraite.

Evolution de l'espérance de vie à la naissance¹⁷



Le graphique reproduit ci-avant illustre très bien les progressions de l'espérance de vie au cours des dernières décennies. Ainsi, entre 1970 et 2010 elle aura augmenté de respectivement 8,2 et 10,3 ans pour les femmes et les hommes. Si cette évolution est positive, elle a cependant comme corollaire, toutes autres choses restant égales par ailleurs, une hausse importante au niveau des prestations de pensions.

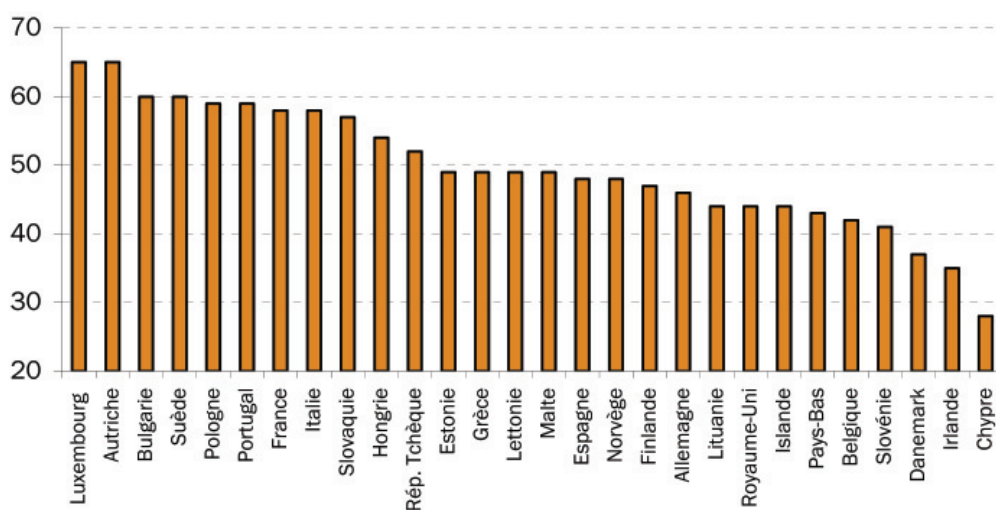
- Taux de remplacement¹⁸ élevés: les prestations de retraite du Luxembourg figurent parmi les plus généreuses en Europe.

¹⁶ OCDE

¹⁷ STATEC; Statnews No 26/2008

¹⁸ Le taux de remplacement agrégé correspond au rapport des revenus de pensions de personnes âgées entre 65 et 74 ans et des revenus provenant du travail de personnes âgées entre 50 et 59 ans.

Taux de remplacement agrégé

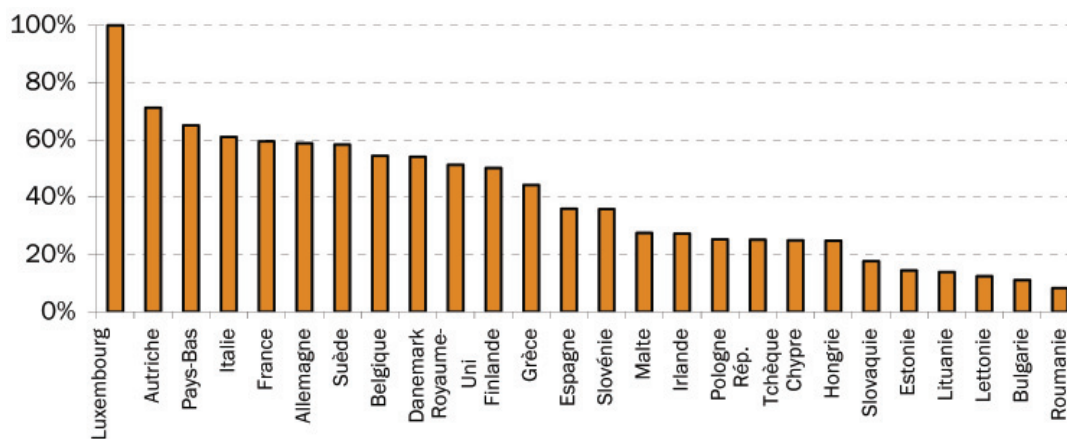


Source: Eurostat

Le graphique reproduit ci-avant montre que le Luxembourg et l'Autriche connaissent avec 65% le taux de remplacement le plus élevé. Par contre, les pays voisins, soit des pays dont le développement économique est comparable à celui du Grand-Duché, se situent à des niveaux largement inférieurs: la France à 58%, l'Allemagne à 46% et la Belgique à 42%. Les prestations de pensions au Luxembourg sont par conséquent généreuses comparées à l'étranger.

Il n'est donc point surprenant que les dépenses de pension par habitant en standards de pouvoir d'achat soient les plus élevées d'Europe.

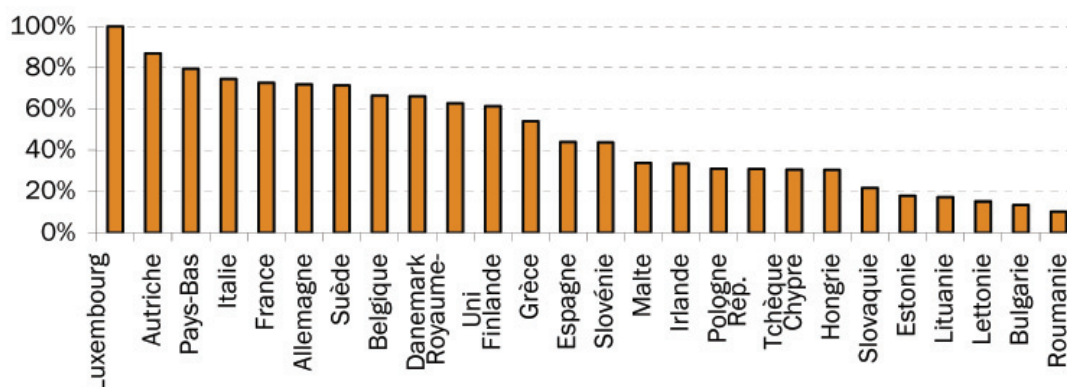
Dépenses de pension par habitant en SPA



Source: Eurostat, calculs Chambre des Métiers

Même si la Chambre des Métiers corrige les coûts en retirant le volume des pensions qui sont allouées à l'étranger, le constat reste inchangé: les dépenses de pension par habitant au Luxembourg demeurent largement supérieures à celles des autres pays européens.

Dépenses de pension par habitant en SPA (corrigées pour le Luxembourg)



Source: Eurostat, calculs Chambre des Métiers

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que le financement des retraites des agents employés dans la fonction publique s'opère à travers le budget de l'Etat et qu'il n'existe pas de réserve comparable à celle du secteur privé. Or, avec des salaires moyens élevés et un nombre croissant de fonctionnaires et d'employés y assimilés le volume des prestations, et par conséquent le besoin de financement, va progresser de manière significative.

Aussi, la Chambre des Métiers estime-t-elle qu'il est urgent de réaliser des projections quant aux coûts que générera le système de pension de la fonction publique.

Le problème du financement du régime de pensions à plus long terme restant posé, la Chambre des Métiers ne peut que réitérer les pistes de solution soulevées dans les avis antérieurs, à savoir:

Préfinancement par la constitution de réserves adaptées

L'augmentation des dépenses de retraite liée au vieillissement de la population peut être partiellement compensée par la constitution de réserves adéquates. Dans son avis relatif au projet de budget de l'Etat concernant l'exercice 2008, la Chambre des Métiers avait salué la mise en place du „Fonds de compensation commun au régime général de pension“, institué par la loi du 6 mai 2004, dont la mission consiste à assurer la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension. Or, la création de ce fonds ne suffit pas à elle seule pour résoudre le problème du financement, alors que la réserve actuelle qui s'établit à 25% du PIB est largement trop faible pour éviter l'impasse financière. Il faut en outre que la politique d'investissement soit réellement plus efficace en termes de rendement que la gestion traditionnelle de la réserve de compensation, ceci sans prendre des risques démesurés.

Relever l'âge effectif de départ à la retraite

Une telle mesure serait bénéfique à deux niveaux: premièrement elle contribuerait à une hausse des recettes de la sécurité sociale par l'allongement de la carrière de cotisation; deuxièmement, elle conduirait à une réduction du volume des retraites à verser, et par conséquent, des dépenses de la sécurité sociale.

Un moyen d'y parvenir serait une application plus restrictive de l'octroi d'une pension-invalidité ou de la retraite anticipée.

Ajuster le taux de remplacement

Le régime de pension luxembourgeois étant l'un des plus généreux d'Europe, un rapprochement du taux de remplacement de celui d'autres pays européens ne devrait pas avoir d'incidences majeures sur le niveau de vie des bénéficiaires. En effet, le moment auquel une telle mesure entre en vigueur joue un rôle déterminant dans l'ampleur de l'ajustement à opérer. Plus tôt des mesures correctrices seront prises, le moins douloureuses elles seront.

Concrètement plusieurs solutions se présentent pour mettre en œuvre une adaptation du taux de remplacement. Ainsi, on pourrait par exemple songer à un gel, limité dans le temps, de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels tout en préservant le système de l'indexation des retraites,

afin de maintenir le pouvoir d'achat. Une autre possibilité consisterait à ne procéder qu'à une application partielle de ce mécanisme d'ajustement.

D'aucuns soutiennent que la survenance de problèmes de financement ne serait pas certaine ou qu'en cas de la matérialisation de ces risques dans un avenir plus ou moins lointain, il conviendrait de prendre des mesures correctrices à ce moment.

La Chambre des Métiers souligne qu'il faudrait pour prévenir ces difficultés une croissance économique extrêmement vigoureuse sur une période de temps très étendue, soit un scénario qui devrait s'avérer peu réaliste. Une politique plus prudente consisterait à prendre dès maintenant des mesures correctrices, qui seraient beaucoup moins incisives que des mesures prises au moment où le risque se matérialise, alors que, dans le premier cas de figure, elles produiront leurs effets sur un horizon temporel autrement plus étendu.

En fin de compte, il s'agira d'éviter un effet boule de neige.

Désamorcer la bombe à retardement du régime de pensions

Des études réalisées, entre autres, par la Commission européenne mettent clairement en évidence l'énorme besoin de financement auquel sera confronté le régime de pension luxembourgeois à plus long terme, à politique inchangée.

Les causes du problème sont multiples:

- départ à la retraite précoce
- accroissement de la longévité
- taux de remplacement élevés.

D'après la Chambre des Métiers, il faudra poursuivre simultanément plusieurs pistes en vue d'assurer la pérennité du régime de pension.

- Constituer des réserves adaptées, en optimisant le rendement de celles-ci tout en évitant des risques démesurés
- relever l'âge effectif de départ à la retraite
- ajuster le taux de remplacement.

Plus tôt des mesures correctrices seront prises, le moins douloureuses elles seront.

1.5. Adapter la gestion de l'administration publique aux standards du 21e siècle

La Chambre des Métiers est d'avis que la procédure budgétaire pourrait être largement améliorée à travers une réforme qui permettrait de passer d'une logique des moyens à une logique des résultats. En effet, certaines expériences à l'étranger confirment qu'une telle démarche apportera des avantages certains en termes d'efficacité et de transparence de cette procédure.

En vue de renforcer la discipline budgétaire, la Chambre des Métiers s'est également interrogée sur l'opportunité d'introduire au Luxembourg des règles budgétaires (supplémentaires).

1.5.1. Réformer la procédure budgétaire: passer de la logique des moyens à celle des résultats

Comme dans beaucoup de pays, la procédure budgétaire au Luxembourg est axée sur le volet des dépenses. En effet, l'élaboration du budget de l'Etat commence par l'émission d'une circulaire budgétaire par le Ministre du budget. Celle-ci comprend des directives de politiques et de techniques budgétaires à observer par les départements ministériels lorsqu'ils réalisent leurs propositions budgétaires. Le rôle des différents membres du Gouvernement à l'intérieur des départements ministériels est d'élaborer des propositions budgétaires cohérentes et coordonnées.

La présentation du budget reflète cette façon de procéder, en ce sens que le budget, tel qu'il est soumis à la Chambre des Députés, classe les articles budgétaires selon une approche administrative, à savoir selon les départements ministériels.

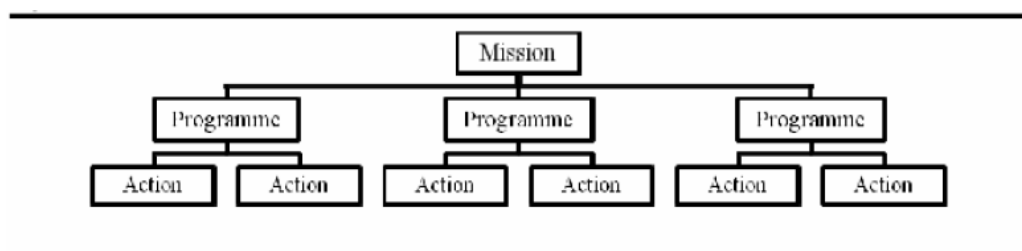
Ce sont partant les moyens (financiers) qui se trouvent au centre d'intérêt, et non pas les objectifs politiques que les ressources y allouées doivent permettre de poursuivre. Or, un certain nombre de pays

européens ont réformé leurs procédures budgétaires en inversant cette logique traditionnelle. Un exemple qui illustre cette démarche est la „loi organique relative aux lois de finances“ (LOLF)¹⁹ qui gravite autour de deux points essentiels:

- La modernisation de la gestion publique à travers le remplacement d’une logique des moyens par une logique de performance

Ce changement de paradigme implique que le budget n’est plus présenté par ministères, comme c’est le cas actuellement au Luxembourg, mais qu’il est structuré par missions, représentant les grandes orientations des politiques publiques.

Chaque mission se décline en un ensemble de programmes qui concourent à la même politique. Il faut souligner que ces missions peuvent avoir un caractère interministériel, tandis que les programmes sont confinés à un ministère particulier.



La stratégie et les objectifs pour chaque programme, ainsi que les résultats auxquels on s’attend, sont définis dans un projet annuel de performance (PAP). Les rapports annuels de performance (RAP) quant à eux relèvent à travers des indicateurs précis les résultats obtenus et comparent les performances aux objectifs retenus par les PAP.

Or, le bon fonctionnement de ce système, notamment l’évaluation des performances, a rendu nécessaire une réforme de la comptabilité de l’Etat, en l’occurrence la mise sur pied d’une comptabilité d’analyse des coûts.

<i>Procédure classique</i>	<i>LOLF</i>
<i>Une nouvelle présentation</i> 850 chapitres Logique de moyens Crédits répartis par ministère	34 missions, 150 programmes Logique de résultats Crédits répartis en fonction de l’objectif
<i>Un nouveau rôle pour le Parlement</i> Faible pouvoir d’amendement Contrôle de régularité Contrôle ex post	Pouvoir d’amendement renforcé: possibilité de modifier la répartition des crédits Contrôle de la performance Contrôle ex ante et ex post

L’intérêt de la LOLF réside dans le fait que les décideurs politiques sont contraints de formuler des objectifs avant de se voir allouer des moyens budgétaires.

Selon la Chambre des Métiers une telle procédure présente l’avantage d’inciter les responsables politiques à adopter une approche plus intégrée en abordant des problèmes spécifiques. Un exemple d’une mission concrète pourrait consister dans l’amélioration des transports publics. Alors que cet objectif touche aux compétences de plusieurs ministères, comme celui des transports, des travaux publics et de l’intérieur, les crédits relatifs à cette mission devraient être répartis sur les différents programmes à mettre en œuvre pour atteindre le but affiché.

La LOLF a également rendu plus transparente l’information budgétaire, alors qu’elle englobe 34 missions et 150 programmes comparés à 850 chapitres budgétaires dans la présentation traditionnelle.

¹⁹ STATEC; Economie et statistiques No 22 (septembre 2007); „Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg?“ p. 28

- Le renforcement du rôle du Parlement

Le rôle du Parlement est renforcé à deux niveaux. D'une part, il est appelé à évaluer la performance. D'autre part, il reçoit des pouvoirs plus étendus en ce qui concerne les amendements à apporter au „budget“.

En matière d'évaluation des performances, „les débats lors du vote du budget ne portent plus sur la question de combien le budget de tel ministère a augmenté, mais quels sont les objectifs poursuivis et comment améliorer l'efficacité de l'action publique.

A cette fin, le Parlement doit avoir lu en premier le rapport annuel de performance (RAP) de l'année passée avant l'examen du projet de loi (incorporant le projet annuel de performance, PAP) de l'année à venir. Ceci permet d'apprécier en amont la cohérence entre les choix budgétaires proposés et les objectifs prioritaires qui les accompagnent et de contrôler en aval l'efficacité de la dépense publique.

*Par ailleurs, le Parlement pourra modifier la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une mission, sans par contre augmenter les crédits de celle-ci. La LOLF accorde donc au pouvoir législatif un pouvoir d'amendement accru.*²⁰

La Chambre des Métiers est bien consciente du fait que le passage d'une logique des moyens à une logique des résultats représente un certain bouleversement par rapport à la procédure traditionnelle. Aussi, lui semble-t-il évident que la mise en œuvre d'une telle approche devra se réaliser dans un délai de plusieurs années et qu'il convient de procéder par petits pas, en évaluant à chaque étape les progrès et les revers.

Des travaux scientifiques ont mis en exergue les avantages de la LOLF:

*„Malgré la prudence qu'on peut avoir face à un modèle comme la LOLF, la réforme budgétaire française comporte quand même certaines approches intéressantes pour le Luxembourg. Notamment, une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères qui contribuerait à un accroissement de l'efficacité publique. Il en est de même de la responsabilisation des différents ministres. Le fait de ne pas avoir atteint un objectif de politique budgétaire fixé en aval, est rendu plus transparent et entraîne la nécessité du ministre compétent de se justifier. Ces éléments qui pour l'instant ne sont pas vraiment garantis, augmenteraient de leur part l'efficacité de l'action publique.*²¹

1.5.2. Les règles budgétaires, garant de la stabilité des finances publiques

Même s'il existe en Europe toute une panoplie de règles, l'objectif ultime de celles-ci est d'assurer la discipline budgétaire.

Le Luxembourg, en tant que membre de la zone euro, est tenu au respect du „Pacte de stabilité et de croissance“ (PSC) qui prévoit quant à lui essentiellement deux critères:

- le déficit public ne doit pas dépasser 3% du PIB;
- le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas excéder les 60%.

La réforme du PSC a cependant introduit plus de flexibilité au niveau de son application. Ainsi, si le pacte initial prévoyait que l'objectif à moyen terme était un solde excédentaire ou proche de l'équilibre pour chaque Etat membre, sa révision admet des déviations en fonction du niveau d'endettement et du potentiel de croissance de chaque pays.

Par conséquent, il est clair que la politique budgétaire du Luxembourg est soumise aux contraintes déterminées sur le plan européen, ce qui restreint évidemment la marge de manœuvre au niveau des finances publiques. La question qui se pose dès lors est de savoir si ces règles suffisent pour garantir la stabilité de celles-ci.

Or, la Chambre des Métiers concède que les gouvernements successifs se sont laissés guider par une série de principes qui, bien que plus ou moins formalisés, avaient comme but de mener une politique budgétaire prudente.

Le Gouvernement actuel a arrêté dans son programme plusieurs „règles“. Ainsi, il:

²⁰ STATEC; Economie et statistiques No 22 (septembre 2007); „Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg?“ p. 28

²¹ Idem p. 50

- „ *vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme (...);*
- *n'arrêtera pas de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat (...);*
- *maintiendra la dette publique à un bas niveau afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement (...);*
- *n'envisage le recours à l'emprunt que pour financer des infrastructures dans le domaine ferroviaire“.*²²

C'est ainsi que des emprunts n'ont été contractés que pour financer des dépenses en capital, à savoir les coûts de certaines infrastructures de transport.

Les administrations publiques comprises dans l'optique maastrichtienne englobent l'administration centrale, les communes et la sécurité sociale. Or, il est clair que la discipline budgétaire ne peut être atteinte d'un point de vue global que si ces trois entités conduisent une politique budgétaire cohérente avec l'objectif de stabilité des finances publiques.

La Chambre des Métiers constate que la littérature et les expériences à l'étranger renferment quelques pistes intéressantes concernant la définition de règles qu'il s'agirait d'observer en vue d'assurer la discipline budgétaire, et desquelles le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer.

- Le concept de „solde structurel“

Le solde structurel constitue la différence entre le solde nominal et le solde cyclique ou conjoncturel. De manière simplifiée, on pourrait dire qu'il corrige le solde budgétaire des variations conjoncturelles. Le Pacte de stabilité impose par ailleurs son calcul.

Cependant, dans la pratique le concept de solde structurel ne s'applique que difficilement au Luxembourg du fait du degré d'ouverture de son économie. Ainsi, le principal défi consiste à évaluer la croissance potentielle.

Ces difficultés conduisent la Chambre des Métiers au constat que la notion de solde structurel ne se prête guère à la définition d'une règle budgétaire adaptée au contexte luxembourgeois.

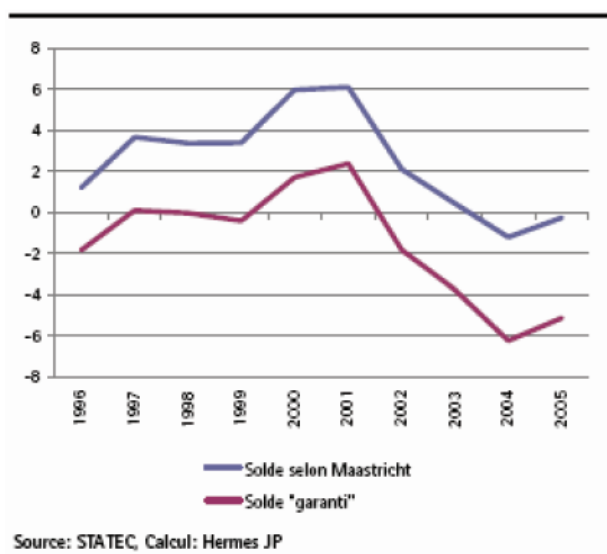
- Le concept de „solde garanti“

Une approche intéressante est le calcul du solde garanti. Etant donné la grande volatilité de certaines recettes budgétaires, ce concept retranche les recettes qui risquent de diminuer, voire de disparaître, par exemple à la suite de l'harmonisation des règles communautaires pour reconstruire ensuite le solde budgétaire qualifié de „garanti“. Une étude a tenté d'évaluer celui-ci en excluant les droits d'accises sur les carburants et le tabac imputables à la demande des consommateurs non résidents et les recettes de TVA en provenance du commerce électronique.²³

²² Accord de coalition 2004

²³ STATEC; p. 44

Evolution du solde budgétaire garanti (en % du PIB)



Le graphique reproduit ci-avant montre que le solde budgétaire garanti est déficitaire en 1996 pour revenir approximativement à l'équilibre par après. A partir de 2002, il devient définitivement déficitaire.

Cette approche bien que réductrice²⁴ donne toutefois une bonne vue sur les implications possibles d'une harmonisation de la fiscalité ou d'une modification des règles au niveau communautaire sur les finances publiques luxembourgeoises.

- Les expériences d'autres pays européens

Certains pays vont plutôt loin dans la définition de règles budgétaires.

L'Espagne, par exemple, a mis en œuvre un pacte de stabilité national pour maintenir des finances publiques saines, afin de respecter les exigences du Pacte de stabilité européen et de répartir la responsabilité budgétaire parmi toutes les parties impliquées dans le processus budgétaire. En début de chaque année, le gouvernement central émet les objectifs budgétaires pour toute l'administration ainsi que pour chaque sous-secteur. Tout déficit budgétaire, causé par une entité, doit être justifié et un plan de rétablissement de l'équilibre est mis en place. Le but est d'avoir une meilleure maîtrise sur les positions budgétaires des différentes entités formant les „administrations publiques“.

Le Royaume-Uni, quant à lui, a instauré les deux règles budgétaires suivantes:

- ♦ „la règle d'or“: „(...) le gouvernement ne peut engager des emprunts d'un montant supérieur à ses dépenses d'investissements. Sur le cycle économique, le gouvernement ne peut pas s'endetter pour payer ses dépenses courantes, mais il peut emprunter pour financer des investissements.“;
- ♦ „la règle de l'investissement soutenable“: „Elle prévoit que la dette publique nette reste à un niveau raisonnable et stable, à savoir inférieur à 40% du PIB.“²⁵.

Dans ses avis antérieurs relatifs aux projets de budget des recettes et des dépenses de l'Etat, la Chambre des Métiers a toujours soutenu le principe du seul recours à l'endettement dans le cadre de certains types d'investissements publics. Ainsi, la construction d'une route génère des dépenses importantes dont le financement peut être étalé dans le temps, alors que plusieurs générations bénéficient de cette infrastructure. Il semble donc équitable de répartir la charge financière entre générations. Par ailleurs, on peut argumenter que ces infrastructures améliorent la compétitivité d'une

²⁴ Exemple: une baisse de la demande des non-résidents pour les carburants a pour effet de réduire les émissions de CO₂ imputables au Grand-Duché selon le mécanisme de comptabilisation de Kyoto, ce qui a pour conséquence de diminuer les dépenses publiques y afférentes (p. ex. pour l'acquisition de droits d'émission).

²⁵ Idem p. 31

petite économie ouverte et augmentent son potentiel de croissance futur. Il apparaît donc également de ce point de vue équitable de répartir dans le temps la charge financière qu'elles impliquent.

Le faible niveau d'endettement militerait en faveur de l'application d'une telle règle. Or, la Chambre des Métiers convient que son applicabilité concrète peut se révéler malaisée. Une des difficultés consiste à définir de manière précise les investissements publics. Si l'inclusion des infrastructures de transport ne pose pas de problème, il en va tout autrement pour les dépenses au titre de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, alors que la plupart des experts s'accorde à dire que ces derniers facteurs sont des déterminants de plus en plus importants pour maintenir et renforcer la compétitivité.

Une autre limite provient du PSC réformé, en ce que celui-ci met l'accent sur une politique de réduction de la dette publique. L'application „pure“ de la règle d'or risquerait donc de se heurter à la politique européenne en matière de finances publiques.

En vue d'assurer la stabilité des finances publiques à plus long terme, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'il faille définir un solde excédentaire minimum de l'administration publique qui permette de:

- maintenir des réserves suffisantes au niveau des fonds d'investissements publics pour assurer le financement des dépenses nécessaires à la préservation, voire au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale;
- faire face aux engagements futurs du régime de pension, même si des réformes structurelles quant au financement de celui-ci demeurent incontournables.

Adapter la gestion de l'administration publique aux standards du 21e siècle

En vue d'assurer à terme la santé des finances publiques, la Chambre des Métiers est persuadée qu'il faudra poursuivre les pistes suivantes:

Réforme de la procédure budgétaire

Il s'agirait de passer de la logique des moyens à une logique de résultats, à l'instar du modèle mis en œuvre en France, appelé LOLF. Ceci implique que le budget n'est plus présenté par ministères, mais qu'il est structuré par missions, représentant les grandes orientations des politiques publiques.

Une telle approche a pour avantage:

- Un accroissement de l'efficacité de l'action publique par une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères.
- Une augmentation de l'efficacité de l'action publique par une plus grande responsabilisation des décideurs politiques sur la toile de fond d'une évaluation des performances par rapport aux objectifs fixés.
- Une amélioration de la transparence des dépenses publiques et un renforcement du rôle du Parlement.

Définition de règles budgétaires appropriées

Différents concepts présentés dans la littérature, comme celui du solde garanti, de même que certaines règles appliquées à l'étranger pourraient guider le Luxembourg dans la voie d'un maintien, voire d'un renforcement de la discipline budgétaire.

En vue d'assurer la stabilité des finances publiques à plus long terme, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'il faille définir un solde excédentaire minimum de l'administration publique qui permette de:

- maintenir des réserves suffisantes au niveau des fonds d'investissements publics pour assurer le financement des dépenses nécessaires à la préservation, voire au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale;
- faire face aux engagements futurs du régime de pension, même si des réformes structurelles quant au financement de celui-ci demeurent incontournables.

2. LA RECHERCHE DE COMPETITIVITE: UNE NECESSITE FONDAMENTALE

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

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.

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

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

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

Classement du Luxembourg

<i>Auteur du rapport</i>	<i>Place du Luxembourg en 2007</i>	<i>Evolution par rapport à 2006</i>
World Economic Forum	25	(-)
International Management Development	5	(-1)
Heritage Foundation	15	(-7)
Commission européenne	10	(-2)
Observatoire de la compétitivité	9	(-3)

On constate que la position du Luxembourg s'est dégradée d'une année sur l'autre pour tous les rapports à l'exception d'un seul qui montre un statu quo pour l'année 2007.

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

Si le Luxembourg a perdu, entre 2006 et 2007, des places dans ces classements en matière de compétitivité, ceci implique uniquement que la position relative du Grand-Duché par rapport aux autres pays s'est détériorée. C'est à dire que, même si le niveau de compétitivité augmente au Luxembourg, il se peut que celui des autres pays augmente plus rapidement.

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

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

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

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

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

Un tel exercice a été entrepris par la BCL pour la période 1996-2006 qui aboutit aux résultats repris dans le tableau ci-après.

	Luxembourg	Allemagne	France	Belgique
	<i>Moyenne 1996-2006</i>			
Coûts salariaux unitaires (1) = (2) - (3)	1,95%	-0,05%	1,38%	1,22%
Salaire par employé (2)	3,01%	1,03%	2,52%	2,49%
Productivité du travail (3) = (4) + (5)	1,06%	1,08%	1,14%	1,27%
Contribution productivité totale des facteurs (4)	0,45%	0,58%	0,64%	0,87%
Contribution capital-deepening (5)	0,61%	0,50%	0,50%	0,40%
	<i>Moyenne 2001-2006</i>			
Coûts salariaux unitaires (1) = (2) - (3)	2,76%	-0,09%	1,98%	1,61%
Salaire par employé (2)	3,12%	0,90%	2,93%	2,65%
Productivité du travail (3) = (4) + (5)	0,36%	0,99%	0,95%	1,04%
Contribution productivité totale des facteurs (4)	-0,56%	0,51%	0,26%	0,64%
Contribution capital-deepening (5)	0,93%	0,47%	0,69%	0,40%

Sources: Données Commission européenne (AMECO), calculs BCL

Entre 1996-2006 le CSU augmente au Luxembourg (+1,95%) plus rapidement que dans les pays voisins, ce qui équivaut à une perte de compétitivité au niveau des coûts. Il faut encore signaler qu'en Allemagne le même paramètre a baissé au cours de la période précitée.

La décomposition du CSU révèle les causes de cette dégradation. D'une part, le salaire par employé croît plus rapidement au Grand-Duché que dans les pays voisins, le différentiel avec l'Allemagne s'établissant même à deux points de pourcent. D'autre part, la croissance de la productivité est la plus faible au Luxembourg, bien que les écarts entre pays ne soient pas très élevés.

Sur la période récente, à savoir entre 2001 et 2006, le CSU affiche avec quelque 2,8% une progression plus importante encore que sur l'ensemble de la décennie. Si le CSU en Allemagne demeure à peu près stable, celui de la France et de la Belgique augmente également plus rapidement qu'entre 1996 et 2006.

Un diagnostic semblable à celui réalisé avant peut être fait pour le Grand-Duché en décomposant l'évolution du CSU. Le salaire par employé connaît la plus forte progression des quatre pays sous revue, même si le niveau atteint en France est très proche. La hausse de la productivité au Luxembourg est plus faible que celle des pays voisins et n'atteint que 0,36%.

De cette analyse il découle que la compétitivité-coût du Luxembourg par rapport à la France, la Belgique et surtout l'Allemagne s'est dégradée entre 1996 et 2006, a fortiori sur la période 2001-2006.

Il se pose dès lors la question comment cette détérioration de la position compétitive est compatible avec la croissance économique vigoureuse affichée par le Luxembourg, et avant tout avec la forte hausse de ses exportations.

L'explication à ce paradoxe est que le facteur „coût“ ou „prix“ ne constitue qu'un aspect de la compétitivité, alors que celle-ci est également déterminée par d'autres facteurs, comme par exemple la qualité des produits et services.

2.3. Le mécanisme de l'indexation accroît le spectre des revenus et détériore la compétitivité de l'économie

Dans le contexte actuel d'une inflation élevée et d'un système d'indexation des salaires modulé conformément aux décisions du Comité de coordination tripartite, le sujet d'une perte de pouvoir d'achat est thématiquement dans le débat public. Dans le présent chapitre, la Chambre des Métiers présentera ses vues sur ce dossier largement politisé.

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

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

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

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

Si le mécanisme ne semble pas poser de problème majeur dans un contexte d'inflation maîtrisée, le contraire est vrai dans le cas d'un niveau d'inflation durablement élevé, a fortiori s'il s'agit d'une évolution asymétrique, où les économies concurrentes présentent un taux d'inflation inférieur. Or, tel est précisément le cas à l'heure actuelle où le Luxembourg a accumulé un différentiel d'inflation défavorable (6,5 points de pourcentage sur la période 1999-2e trimestre 2008²⁶) par rapport aux pays limitrophes qui représentent en même temps ses principaux partenaires commerciaux. Comme le mécanisme de l'échelle mobile établit un lien direct entre l'inflation et l'évolution des salaires, un taux d'inflation plus élevé au Luxembourg y induit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, une progression plus rapide des coûts salariaux, et donc une perte de compétitivité.

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

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

La hausse continue de la part des travailleurs frontaliers dans l'emploi²⁷ a comme corollaire une fuite croissante de pouvoir d'achat vers l'étranger, alors que ceux-ci consomment la plus grande partie

²⁶ Banque Centrale du Luxembourg; Bulletin 2008/1

²⁷ En 2007, les frontaliers représentent 43% de l'emploi salarié [emploi salarié: 316.300; frontaliers: 136.200]; STATEC; Note de conjoncture 1/2008; p. 157

de leur revenu dans leur pays de résidence. Ainsi, selon des estimations de la Chambre des Métiers, la part des revenus dépensée par les salariés frontaliers au Luxembourg devrait se situer à 27%²⁸.

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

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

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

Le lien entre l'inflation et la compétitivité a par ailleurs été mis en exergue par le Premier Ministre, qui dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en mai 2008, a formulé les observations suivantes:

„(...) Cependant, pour mesurer la compétitivité, la fiscalité n'est pas le seul facteur déterminant. En effet, le niveau de l'inflation a lui aussi un impact sur la compétitivité d'un pays et, a fortiori, d'un pays obligé d'adapter ses salaires et traitements via l'indexation en fonction de l'évolution du coût de la vie. Je dis bien: „obligé“. Et, ce faisant, je viens de dire qu'il est évident qu'à l'échéance des mesures décidées par la Tripartite, nous reviendrons en principe le 1er janvier 2010 à l'indexation intégrale des salaires et traitements. Il incombera au gouvernement issu des élections de juin 2009 de le confirmer. Ou bien, dans le cas d'une détérioration massive de la situation économique, de réfléchir avec les partenaires sociaux à d'autres solutions. (...)

En période de forte inflation, l'indexation peut constituer un problème. Par contre, si on arrive à maîtriser l'inflation, l'indexation ne pose pas problème. C'est pourquoi il faut que nous maîtrisions l'inflation. Les mesures de lutte contre l'inflation décidées au sein de la Tripartite ont été mises sur les rails(...).

Or, la situation de l'inflation étant ce qu'elle est, il nous faut une nouvelle période de modération salariale. Voilà encore un élément des décisions de la Tripartite. Modération salariale ne veut pas dire blocage des salaires, modération salariale ne veut pas dire gel persistant des salaires. Modération salariale veut dire que l'augmentation des salaires ne doit pas être supérieure à ce que permettent les gains de productivité. Le 1er mai, les syndicats ont à juste titre attiré l'attention sur le fait que l'année passée, ils ont réussi à imposer dans les conventions collectives des augmentations de salaires réelles. Si ces augmentations de salaires sont compatibles avec les progrès en termes de productivité, elles renforcent le pouvoir d'achat sans provoquer des poussées inflationnistes. Voilà ce qu'il faut. Et voilà ce qu'il faut continuer de faire pendant un certain temps encore. A vrai dire: ici aussi, nous n'avons pas d'autre choix.“

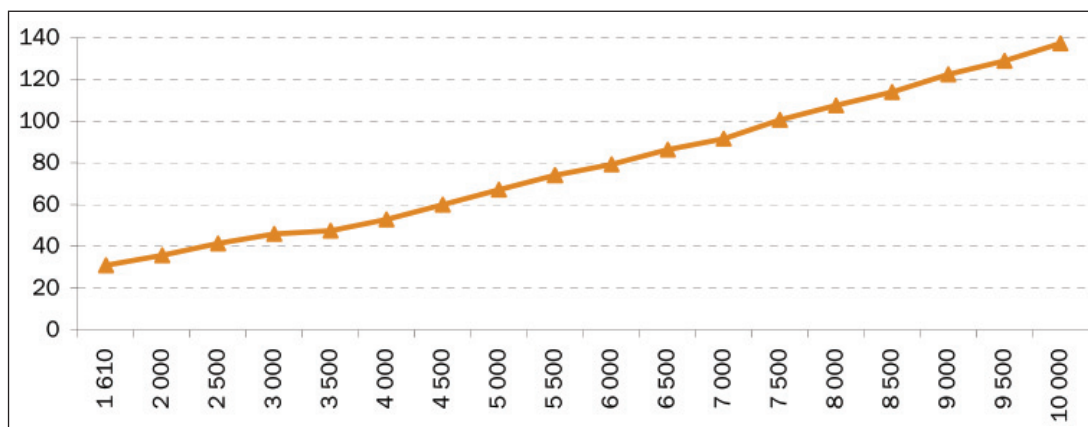
La Chambre des Métiers partage l'avis du Premier Ministre lorsqu'il déclare qu'il faut respecter les engagements pris en matière de modulation de l'échelle mobile des salaires au sein du Comité de coordination tripartite. Elle estime cependant nécessaire que des mesures soient prises en temps utile pour déterminer les modalités applicables au-delà de l'échéance du prédict accord qui arrivera à son terme à la fin de l'année 2009, surtout dans l'optique de préserver la compétitivité. Dans la suite du présent chapitre, elle explicitera ses vues à cet égard.

²⁸ En 2003, la rémunération des salariés frontaliers se monte à 4.434,9 millions EUR*. Lorsqu'on retranche de ce montant les impôts et cotisations sociales de 1.400 millions EUR*, on obtient un revenu net de 3.034,9 millions EUR. Les dépenses des frontaliers au Luxembourg étant estimées à 828 millions EUR*, la part des revenus dépensés au Luxembourg s'élève donc à 27%. [Source des données marquées *: „Les salariés frontaliers dans l'économie luxembourgeoise“; Cahier CEPS/INSTEAD-STATEC No 100; pages 20, 21 et 61.]

D'autre part, la Chambre des Métiers soutient l'appel du Premier Ministre à la modération salariale, en ce sens que les augmentations salariales devront être en phase avec l'évolution de la productivité.

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

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



Source: Chambre des Métiers

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

De l'ensemble de ces considérations, il résulte qu'il s'agit de trouver une solution durable aux défis posés, ce d'autant plus que le système d'indexation accélère l'inflation.

2.4. La spirale salaire – prix: un cercle vicieux qu'il s'agit d'interrompre

Le phénomène de la spirale salaire-prix est à sa base relativement simple. Une hausse des salaires conduit à une augmentation des prix, qui induit, de son côté, une nouvelle hausse des rémunérations, etc.

Une variante spécifique de cette spirale, à voir en rapport avec le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, est connue sous le nom d'auto-allumage. Le terme „se résume à l'effet „feed-back“ que peut avoir un choc inflationniste exogène sur l'inflation, à la suite du mécanisme d'indexation, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette inflation supplémentaire contribue elle-même à alimenter les hausses des coûts de production et donc des prix. Le danger existe donc que le mécanisme d'indexation automatique génère suffisamment d'inflation dans une deuxième phase, suite à un choc exogène, pour accélérer plus ou moins l'échéance des tranches indiciaires.“²⁹

L'effet de la hausse des salaires, et donc implicitement de l'échéance d'une tranche indiciaire de l'échelle mobile des salaires sur l'inflation est scientifiquement établi et mesuré.

Une étude a montré que le principal déterminant des hausses de prix au Luxembourg sont les coûts salariaux³⁰, alors que la demande et les prix des concurrents n'y jouent qu'un rôle secondaire. Il en ressort également que l'impact du facteur „dépendances de personnel“ sur les augmentations de prix est

29 STATEC; Bulletin du Statec No 2/2002; Le phénomène d'auto-allumage dans le contexte de l'indexation des salaires; p. 115

30 Source: The pricing behaviour of firms in the Euro area; European Central Bank; Working paper series No 535 / October 2005

autrement plus important au Luxembourg que dans les autres pays analysés, à savoir, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Espagne et la zone euro dans son ensemble.

L'importance de différents facteurs à la base des hausses de prix

	<i>Labour costs</i>	<i>Costs of materials</i>	<i>Financial costs</i>	<i>Demand</i>	<i>Competitors' price</i>
Belgium	2,9	2,9	2,2	2,2	2,5
Germany	2,7	3,4	1,9	2,2	2,1
France	2,5	3,0	-	2,0	2,3
Luxembourg	3,5	-	3,0	2,3	2,4
Spain	2,7	3,1	1,8	2,4	2,5
Euro area	3,0	3,1	2,2	2,2	2,4

Source: Fabiani et al. (2005)

Une autre étude a établi le lien de causalité entre les salaires et l'indice des prix au Luxembourg. Elle révèle par ailleurs qu'une modification du niveau des salaires exerce une influence durable sur les prix. Ainsi, la fonction „impulsion-réponse“ indique que si les salaires augmentent de 1% les prix quant à eux montent de 0,125%.

L'échéance d'une tranche indiciaire impliquant une hausse des salaires de 2,5% aurait par conséquent pour effet d'augmenter le niveau des prix de 0,312%.

„Zusammenfassend kann für Luxemburg festgehalten werden, dass ein signifikanter Einfluss der Löhne auf die Inflationsrate festgestellt werden kann. Dieser Effekt ist positiv (eine Erhöhung der Löhne führt zu einer Erhöhung der Preise) und ist über die Zeit persistent“³¹.

La question se pose dès lors sur les pistes à suivre pour que le mécanisme de l'indexation ne détériore pas davantage la compétitivité.

Afin de concilier les considérations d'ordre économique et social, la Chambre des Métiers se permet de présenter quelques voies de solutions.

2.4.1. Plafonnement de l'échelle mobile des salaires

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

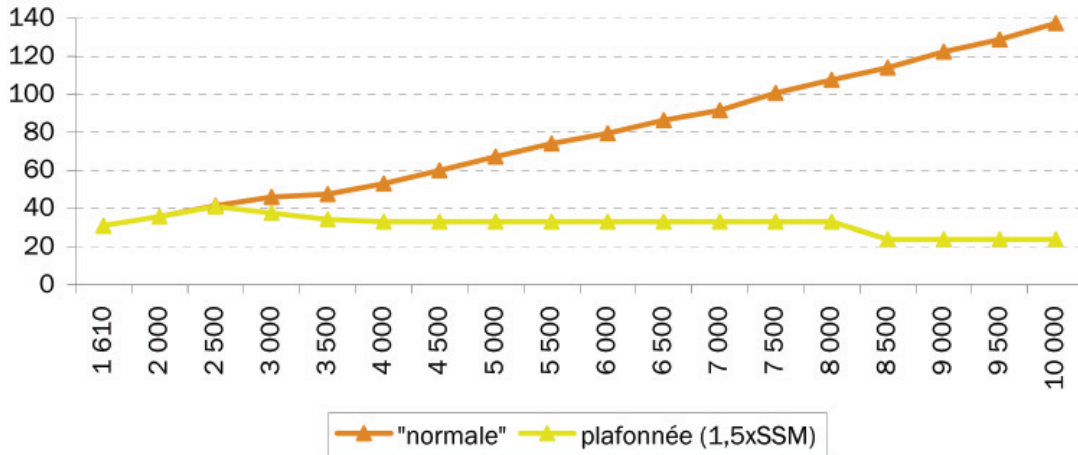
La Chambre des Métiers partage entièrement l'avis de l'UEL selon laquelle *„Cette limitation aurait donné à l'échelle mobile une vocation sociale alors qu'elle aurait garanti le maintien du pouvoir d'achat aux couches sociales les plus touchées par l'évolution du coût de la vie, sans pour autant conduire à des augmentations salariales exorbitantes par rapport à la finalité initiale du mécanisme. Le seuil de 1,5 fois le SSM a été proposé d'abord en raison de considérations sociales et ensuite pour des considérations d'opportunité économique. En effet, le niveau de salaire visé aurait eu pour effet qu'une large part de la population active du secteur privé se serait vu appliquer l'adaptation intégrale du salaire individuel au coût de la vie. Cette partie de la population, qui est la plus fragilisée par l'évolution du niveau de l'inflation, aurait gardé son pouvoir d'achat intact. Le seuil de 1,5 fois le SSM aurait diminué de quelque 40% le coût pour les entreprises par tranche indiciaire.“³²*

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

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

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

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

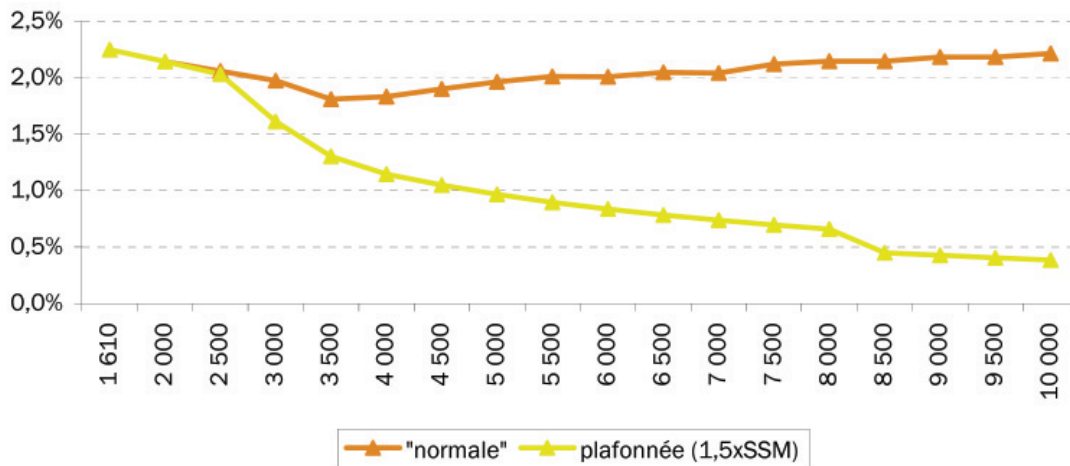


Source: Chambre des Métiers

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

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

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



Source: Chambre des Métiers

Les mêmes constats sont valables pour les hausses de salaire net exprimées en pourcent.

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

2.4.2. Application du modèle belge

La Belgique applique un indice santé qui est défini comme suit:

„On déduit l'indice santé de l'indice des prix à la consommation qui reflète l'évolution des prix de tous les biens et services. Le Service de l'indice calcule l'indice santé depuis janvier 1994 (il est entré en vigueur par arrêté royal du 24 décembre 1993).

La valeur actuelle de cet indice est obtenue par la soustraction de certains produits du panier de l'indice des prix à la consommation, à savoir les boissons alcoolisées (achetées en magasin ou consommées dans un café), le tabac et les carburants, à l'exception du LPG.³³

L'indice lissé qui correspond à la valeur moyenne de l'indice santé des quatre derniers mois sert de base à l'indexation des salaires et des traitements. L'adaptation des salaires de la fonction publique et des allocations sociales est opérée dès que l'indice lissé dépasse une certaine valeur appelée l'indice-pivot.

L'objectif de cet indice est de réduire la volatilité de l'indice des prix et de rendre par conséquent son évolution plus prévisible.

Si l'idée d'introduire un indice santé au Luxembourg semble à première vue attrayante, la Chambre des Métiers constate toutefois qu'une telle mesure n'apporte pas de réponse appropriée aux deux problèmes soulevés.

Au niveau économique, l'indexation des salaires se fera toujours sans prendre en compte l'évolution de la productivité.

Sur le plan social, le problème du manque de sélectivité de l'instrument reste posé.

2.4.3. Lier l'évolution des salaires à l'évolution de la productivité

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

Un modèle dont pourrait s'inspirer le Luxembourg est celui proposé par le professeur Hujer³⁴. Son avantage réside dans le fait qu'il tient compte de l'évolution de la productivité et qu'il se base pour l'évolution des prix sur un indicateur plus adapté que l'indice des prix à la consommation.

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

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

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

En fin de compte, une politique salariale prudente joue un rôle clé dans la lutte contre une inflation excessive. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers préconise l'adoption d'un mécanisme tels que ceux décrit ci-dessus en lieu et place du système d'indexation actuel. En effet, les données statistiques collectées dans le cadre de l'établissement de l'indice des prix à la consommation montrent qu'après les biens non durables, incluant notamment les produits pétroliers, c'est la catégorie des services qui accuse la hausse des prix la plus importante. Cependant, ce constat n'a rien de surprenant, puisque les services sont particulièrement intensifs en main-d'œuvre et que les coûts salariaux ont connu une progression notable.

³³ http://www.statbel.fgov.be/indicators/cpi/cpihea_fr.asp#1

³⁴ Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung; Univ. Prof. Dr. Reinhard Hujer; J.W.Goethe Universität Frankfurt/M.

La compétitivité du Luxembourg se détériore

Ainsi qu'il ressort d'une multitude de „benchmarks“ internationaux, la compétitivité du Luxembourg s'est détériorée en 2007. Or, une dégradation progressive de la position compétitive ne manquera pas d'avoir des effets défavorables sur une économie caractérisée par son large degré d'ouverture sur l'extérieur.

L'„indexation“: un mécanisme présentant de multiples inconvénients

Le mécanisme de l'échelle mobile des salaires (EMS) induit des effets défavorables à plusieurs niveaux:

- D'un point de vue économique:
 - ♦ L'EMS conduit à une augmentation automatique et généralisée des salaires, sans prendre en compte l'évolution de la productivité d'une entreprise ou d'un secteur économique donné.
 - ♦ L'EMS accélère l'inflation, ce que des travaux scientifiques viennent de démontrer.
 - ♦ Comme l'EMS établit un lien direct entre l'inflation et l'évolution des salaires, un taux d'inflation durablement plus élevé au Luxembourg y induit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, une progression plus rapide des coûts salariaux, et donc une perte de compétitivité.
- D'un point de vue social:

L'EMS élargit le spectre des revenus. Le système d'indexation bénéficie, en chiffres absolus, proportionnellement plus aux personnes qui disposent d'un revenu élevé. Même si la progressivité de l'impôt tend à atténuer ce différentiel, le caractère antisocial du mécanisme actuel de l'échelle mobile des salaires reste flagrant.

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

De façon optimale, ce choix politique devrait être décidé au sein d'une institution comme le Comité de coordination tripartite. A défaut d'un compromis, le Gouvernement devra prendre ses responsabilités pour mettre en œuvre un modèle qui garantira la compétitivité de l'économie, et partant la pérennité de l'Etat providence.

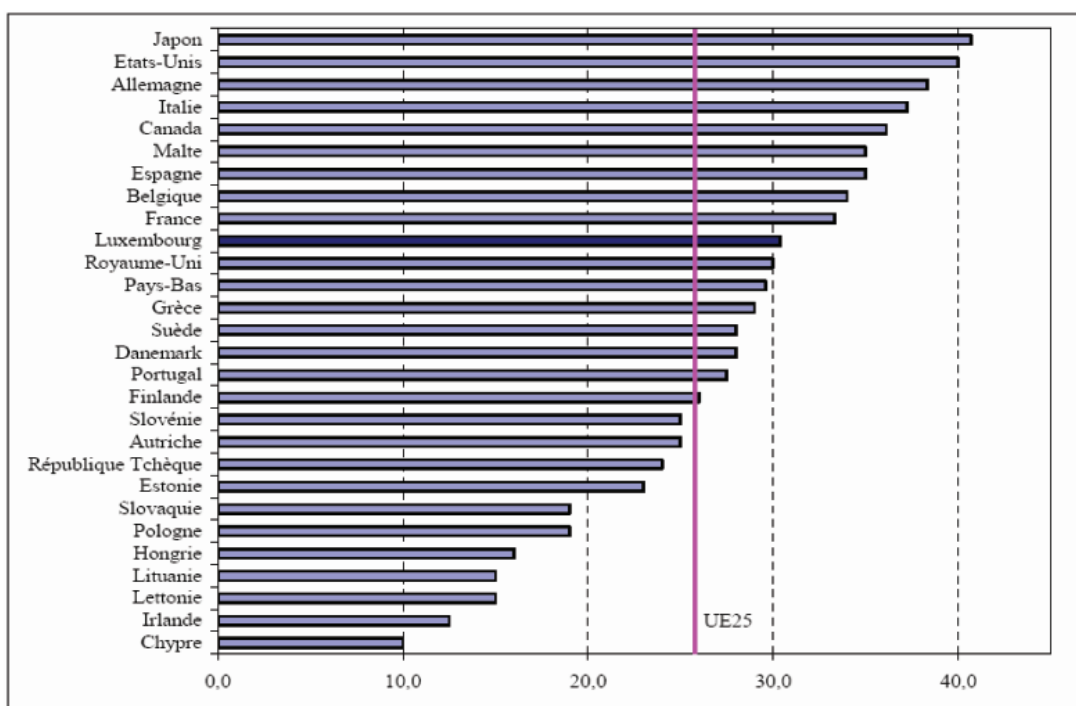
2.5. La fiscalité à la base de la compétitivité

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. Ainsi une réduction de leur charge fiscale contribue-t-elle à accroître leur capacité d'autofinancement, ce qui stimule l'investissement. En outre, un dispositif fiscal attractif permet d'attirer des investissements étrangers, un argument de taille pour un pays comme le Luxembourg dont l'économie se caractérise par son large degré d'ouverture sur l'extérieur. Un facteur à ne pas négliger non plus est l'effet de la fiscalité sur la propension des personnes à créer leur propre 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.



Source: KPMG's Corporate Tax Rate Survey

Dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en mai 2008, le Premier Ministre a annoncé de nouvelles mesures destinées à rendre l'environnement fiscal des entreprises plus attractif:

„Il faut que l'environnement fiscal reste compétitif, et pour les entreprises locales, et pour celles susceptibles de s'établir chez nous. Avec 29,6%, la ponction fiscale des entreprises luxembourgeoises a diminué de quelque 11% depuis la fin des années 80. La fiscalité des entreprises a donc subi une cure d'amaigrissement. Cependant, nos voisins et les autres pays de l'OCDE ne cessent de mincir, eux aussi. Ce qui veut dire qu'il nous faut encore perdre quelques kilos. C'est pour cette raison que le droit d'apport, que nous avons réduit de moitié cette année, sera supprimé totalement l'année prochaine. C'est pour cette raison encore que nous ramènerons le taux d'imposition des entreprises en plusieurs étapes à 25,5%, non sans élargir l'assiette fiscale – dans la mesure du possible et du nécessaire. Sur l'échelle internationale de la compétitivité, ces mesures nous permettent précisément de faire le bond en avant dont nous avons besoin.“

La Chambre des Métiers ne peut que saluer l'intention de vouloir réduire la charge fiscale des entreprises, alors que d'autres Etats membres de l'UE, notamment les pays de l'Est, ont déployé des efforts considérables pour offrir un environnement fiscal très intéressant. Les mesures annoncées constituent par conséquent une nécessité si le Luxembourg compte maintenir, voire renforcer son attractivité face aux capitaux étrangers.

Or, à part l'abolition du droit d'apport, et la réduction du taux d'imposition des collectivités d'un point de pourcent, l'action du Gouvernement reste relativement hésitante. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers se permet de formuler quelques autres pistes de réflexion qui devront contribuer à améliorer la compétitivité luxembourgeoise au niveau de la fiscalité des entreprises.

2.5.1. L'introduction d'une réserve immunisée d'impôt

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'atout 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 confrontés les PME. En améliorant les possibilités de l'autofinancement, les PME peuvent s'adapter plus facilement aux changements économiques et technologiques.

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).

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.

2.5.2. L'introduction d'intérêts notionnels

Le gouvernement belge a instauré 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 proposent ou songent à proposer des solutions similaires.

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

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

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

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

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

La Chambre des Métiers félicite le Gouvernement de cette initiative et de sa volonté de vouloir procéder à un aménagement du territoire ambitieux en intégrant la planification spatiale aux besoins futurs des entreprises et des citoyens générés par une croissance nécessaire et souhaitable. Elle déplore cependant que les plans sectoriels qui visent à mettre en œuvre le concept de planification nationale à long terme „IVL“, établi en 2004, n'aient pas encore été présentés.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, il est urgent d'établir et de mettre en place d'une façon synchrone ces plans sectoriels, afin d'assurer le succès d'une politique d'aménagement du territoire permettant d'améliorer l'attractivité du site luxembourgeois et de soutenir la croissance économique ainsi que la création d'emplois.

Malheureusement la Chambre des Métiers doit constater que les investissements, tant des pouvoirs politiques, que des entreprises deviennent de plus en plus l'enjeu d'intérêts particuliers qui s'opposent systématiquement à des projets d'infrastructures ou même de lotissement pour la création de logements en invoquant une soi-disant perte de leur qualité de vie. Afin de pouvoir endiguer ces oppositions, il faut implémenter des stratégies de sensibilisation de la population, des politiques adaptées de communication et de modernisation des structures communales.

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

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

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

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

La Chambre des Métiers a à d'itératives reprises déploré la pénurie de terrains accessibles à des prix abordables dans les zones d'activités économiques.

En avril 2005, l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) a publié une enquête sur les zones d'activités économiques communales et régionales³⁵.

De cet état des lieux, il ressort qu'en 2003/2004 les surfaces disponibles s'élevaient à:

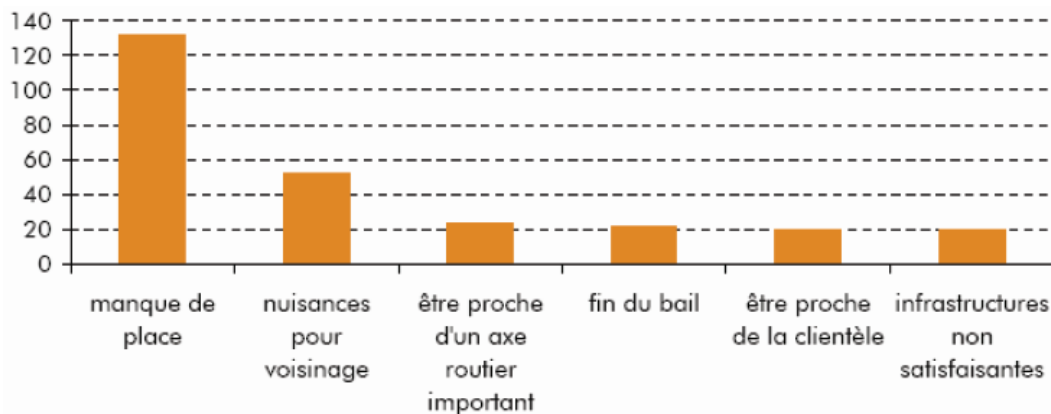
³⁵ Enquête de l'UEL portant sur les zones d'activités économiques au Grand-Duché de Luxembourg (Avril 2005)

- 190 ha de terrains (en partie non viabilisés) à l'intérieur des zones communales;
- 35 ha de terrains à l'intérieur des zones régionales (99 ha non utilisés – 64 ha en phase de planification).

Or, à l'époque les seuls besoins des entreprises artisanales désireuses de délocaliser leur activité s'établissaient à 113 ha. Eu égard au fait que ce chiffre ne tient pas compte des besoins en terrains émanant des créateurs d'entreprises, l'on se rend compte qu'un seul secteur économique absorberait une grande partie des surfaces disponibles.

Il ressort d'une enquête menée par la Chambre des Métiers que la majorité des entreprises déclarant le besoin de délocaliser leurs activités sont implantées en zone résidentielle (57%), alors que la part de celles établies dans une zone d'activités économiques est faible (13%). Dans ce contexte, il s'avère intéressant d'analyser les réponses à la question portant sur les raisons amenant un chef d'entreprise à envisager la délocalisation. La principale motivation est le manque de place à l'endroit actuel (71%), une extension des activités de l'entreprise ne pouvant s'opérer en raison des contraintes physiques au lieu d'implantation actuel. Cette difficulté semble plus aigue pour les entreprises implantées en zone résidentielle (81%) que pour celles établies dans une zone d'activités économiques (57%).

Raisons de la relocalisation de l'entreprise



Source: Chambre des Métiers

Une autre raison de la délocalisation réside dans les nuisances générées par l'activité de l'entreprise pour le voisinage (28%). D'autres facteurs jouent un rôle secondaire:

- désir d'être proche d'un axe routier important;
- arrivée à terme du bail;
- désir d'être proche de la clientèle;
- infrastructures non satisfaisantes en ce qui concerne les réseaux d'eau et d'électricité, l'élimination des déchets, ...

Si les motivations des entreprises à s'implanter dans une zone d'activités sont multiples, les raisons principales tiennent à un besoin d'extension et au problème des nuisances pour le voisinage. Cependant, étant donné que la majorité des entreprises concernées n'est pas éligible pour l'implantation dans une zone régionale, et ce en raison de leur activité, plusieurs communes ont manifesté leur intention de créer des zones communales. En effet, les entreprises non éligibles dans une zone régionale peuvent être accueillies dans une zone communale, alors que cette décision incombe à la seule commune concernée.

Toutefois, la création d'une zone, régionale ou communale, nécessite l'accord du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, ainsi que du Ministère de l'Environnement. Vu le nombre élevé de demandes pour la création de zones communales, la Direction de l'Aménagement du Territoire (DATER) a estimé qu'il serait plus raisonnable pour les communes d'agir de manière concertée pour présenter UN SEUL dossier commun. Si cette politique de la DATER naît a priori du bon sens, on constate cependant rapidement les limites de pareille approche.

Dans la mesure où la DATER a clairement fait comprendre qu'elle n'acceptera, en principe, plus de création de zones d'activités communales, le problème de l'éligibilité de certaines entreprises reste donc posé.

D'après la Chambre des Métiers, deux options sont à envisager pour pallier à ces difficultés:

- soit les autorités compétentes mènent une stratégie duale et autorisent des nouvelles zones communales ET des zones régionales;
- soit elles choisissent une troisième option en autorisant la création de nouvelles zones à caractère mixte, communal et régional. Dans cette éventualité, les entreprises ne répondant pas aux critères posés par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur pourraient s'implanter dans la partie „communale“ de la zone, même si elles devaient payer un prix de terrain supérieur à celui des entreprises répondant aux précédents critères. Cette manière de procéder contrecarrerait le problème de la concurrence déloyale.

A terme, il faudra se poser la question si la typologie des zones d'activités, issue d'un contexte de compensation de la perte d'emplois dans l'industrie sidérurgique par l'implantation de nouvelles activités industrielles, a toujours sa raison d'être à une époque où les services représentent 80% de la valeur ajoutée.

Un autre argument qui démontre le caractère quelque peu vétuste de la classification actuelle est l'interaction accrue, et partant l'interdépendance entre les différents secteurs économiques dans la production d'un seul et même produit ou service. Ainsi, une application stricte de la typologie actuelle freine cette évolution, en ce qu'elle rend par exemple impossible l'implantation dans une même zone d'activités d'une entreprise industrielle et d'une entreprise active dans le domaine informatique, qui travaille essentiellement sinon exclusivement pour cette première. Par conséquent, la typologie actuelle va à contresens des tendances économiques du „clustering“ et de l'„outsourcing“.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se réjouit de ce que le Premier Ministre a annoncé dans la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en mai 2008 que *„la seconde moitié de l'année verra l'achèvement du plan directeur sectoriel sur les zones d'activité économique. D'ici l'horizon 2020, ce plan permettra de mettre à la disposition notamment de la petite et moyenne industrie plus de 400 hectares supplémentaires de zones.“*

2.8. Le capital humain: fondement de la compétitivité

En analysant les statistiques sur le chômage, on se rend compte que l'une des principales causes de celui-ci réside dans l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail. Une phrase prononcée par le Premier Ministre lors 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.“*³⁶ Il semble par conséquent exister un énorme fossé entre les besoins en main-d'œuvre exprimés par les entreprises et le profil des demandeurs d'emploi.

³⁶ Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2007 (9 mai 2007).

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

	Niveau de formation				
	Total	Inférieur ⁽¹⁾	Moyen ⁽²⁾	Supérieur ⁽³⁾	Non précisé
2000	100%	54%	35%	10%	0%
2001	100%	49%	37%	14%	0%
2002	100%	44%	38%	17%	0%
2003	100%	45%	37%	18%	0%
2004	100%	47%	36%	16%	1%
2005	100%	50%	35%	14%	1%
2006	100%	51%	36%	12%	1%
2007	100%	52%	35%	12%	2%
2008 ⁽⁴⁾	100%	53%	34%	12%	2%

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

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

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

(3) enseignement postsecondaire

(4) janvier-août 2008

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

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

L'OCDE note que „les niveaux de formation atteints au Luxembourg sont peu élevés par comparaison avec les autres pays. Parmi les personnes de 25 à 64 ans, 41% n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre une moyenne de 24% pour les pays de l'OCDE“.³⁷

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

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

Parmi les problèmes de l'enseignement luxembourgeois, un des plus graves est incontestablement le fait que ses plans de formation 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 étrangers³⁸. 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 primaire³⁹. L'OCDE constate en effet que „l'apprentissage de l'allemand ralentit l'acquisition des mécanismes de la lecture et de l'écriture par

³⁷ Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg (juillet 2006); OCDE; p. 102.

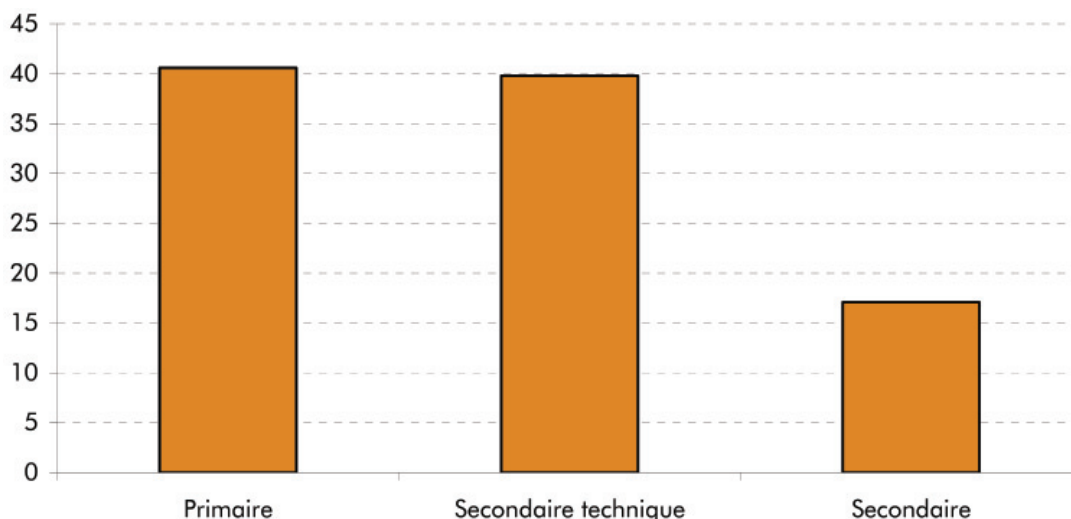
³⁸ Les chiffres clés de l'éducation nationale, Statistiques et indicateurs 2005-2006; Ministère de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle.

³⁹ 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.

les enfants venant de familles de langue romane et nuit au développement de leurs capacités cognitives et communicatives“.⁴⁰

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.⁴¹

Part des élèves étrangers dans l’enseignement



Source: Ministère de l’Education nationale

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

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

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

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

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers appuie fortement les initiatives des responsables politiques 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

40 Etudes économiques de l’OCDE Luxembourg (juillet 2006); OCDE; p. 106.

41 Les chiffres clés de l’éducation nationale, Statistiques et indicateurs 2005-2006; Ministère de l’Education nationale et de la Formation Professionnelle.

survie intellectuel⁴². 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 du travail risque de transférer celui-ci dans le chômage.

2.8.1. Modifier l'équilibre de l'économie politique: dynamiser le marché du travail

Dans son rapport „Compétitivité du Luxembourg: Une paille dans l'acier“ Lionel Fontagné constatait que *„les Luxembourgeois sont employés comme cadres moyens et occupent l'essentiel des postes administratifs dans le secteur public. L'exception est le secteur de la santé, où la fonction publique comprend de nombreux travailleurs immigrés. Tous les secteurs dans lesquels on compte une part disproportionnée de Luxembourgeois relèvent du service public: administration publique (90%), entreprise d'intérêt public (66%).*

Cette situation tient en un raccourci: les immigrés et les frontaliers représentent 80% des travailleurs du secteur privé, alors que les Luxembourgeois constituent 80% des effectifs du secteur public. La prépondérance des Luxembourgeois dans les emplois du secteur public s'explique par les critères de recrutement, qui ne suffiraient pourtant pas à attirer les résidents luxembourgeois si les salaires proposés n'étaient pas élevés“.

Face aux revendications répétitives des représentants syndicaux de mettre en œuvre une révision générale des traitements dans la fonction publique, la Chambre des Métiers prône une véritable relâche dans le processus de recrutement du secteur public et communal, tout comme une politique salariale réaliste et modérée dans ce même secteur. Seule une telle façon de procéder permettra d'endiguer enfin la concurrence qu'on peut qualifier de „déloyale“ en matière de recrutement du secteur étatique et paraétatique par rapport au secteur privé.

L'effet de concurrence directe de l'employeur public, surtout au niveau du marché de l'emploi, doit être durablement réduit à l'avantage des PME, et notamment des entreprises artisanales, à la recherche d'une main-d'œuvre qualifiée. Par le fait d'offrir à leurs salariés une garantie d'emploi et une rémunération élevée, les instances étatiques et communales, ainsi que le secteur paraétatique font depuis des années un débauchage systématique de la main-d'œuvre qualifiée à grands efforts par les entreprises du secteur privé qui ne sont aucunement à même d'offrir des avantages comparables.

Les perspectives d'emploi et de rémunération du secteur public entraînent également que la jeune génération ne se voit plus motivée à engager la voie vers l'indépendance et préfère un emploi auprès d'une administration étatique voire communale, à la place d'un poste de responsable au sein du secteur privé.

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“.

Il estime que dans la foulée de cette réforme, il y aurait lieu d'ajuster les salaires d'entrée dans la fonction publique, en tenant compte de la sécurité d'emploi quasi absolue des fonctionnaires.

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

⁴² Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier (15 novembre 2004); Prof. Lionel Fontagné; p. 86.

2.9. Réduction des charges administratives: réduire les coûts pour l'économie

La qualité de l'environnement réglementaire constitue un élément clé de la compétitivité des entreprises, en particulier des PME, et partant de leur croissance et de leur performance en matière d'emploi. Veiller à ce que l'environnement réglementaire soit simple et d'excellente qualité est donc un objectif essentiel de la politique d'entreprise.

Dans le cadre de ses travaux, le Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE) a élaboré en 2007 son rapport, intitulé „Entfesselungsplang fir Betriber“ dans lequel le Gouvernement a arrêté un concept de travail visant à réduire les charges administratives. Ce concept se base notamment sur la mise en place:

- d'une procédure „ex ante“, qui permet de détecter au stade de l'avant-projet de texte les charges administratives pouvant incomber aux entreprises, afin d'éviter une inflation législative qui se traduirait par un empilement de textes et qui finirait par alourdir considérablement le droit en multipliant les risques de confusion, voire de contradiction, propres à générer une insécurité juridique croissante, et
- d'une procédure „ex post“ dont l'objet consiste à identifier dans les législations existantes des éléments générateurs de charges administratives excessives ou inutiles.

La Chambre des Métiers a pris une part active dans les travaux du CNSAE. Elle apprécie les efforts déployés à cet effet par toutes les parties prenantes et salue les premiers résultats obtenus à ce titre. Elle espère que les propositions concrètes émises par les organisations patronales dans le cadre des travaux du CNSAE seront prises en considération dans le cadre des discussions bilatérales secteur privé/secteur public en cours.

La Chambre des Métiers reste néanmoins persuadée que la réussite finale de cette politique dépendra d'un changement fondamental de mentalité témoignant d'un esprit de „service provider“ au sein des administrations et services publics.

L'Etat devra repenser son rôle, afin de se doter des instruments, ressources, structures et fonctionnalités qui lui permettent d'assumer ses fonctions de façon efficiente, durable et transparente. En effet, la lenteur administrative, l'opacité décisionnelle et la rigidité réglementaire sont synonymes d'obstruction au développement compétitif du pays et renforcent encore auprès du citoyen l'impression de la pesanteur des charges administratives. Il faudrait impérativement instaurer la règle que la non-réponse d'une administration dans un délai de 3 mois vaut accord dans toutes les procédures d'autorisation.

Pour améliorer l'environnement réglementaire, conformément au principe „Think Small First“, ancré dans le „Small Business Act“ récemment adopté, la Commission européenne s'engage à présenter toutes les propositions nécessaires de réduction des charges administratives imposées aux entreprises pour atteindre l'objectif d'une réduction de 25% de ces charges dans l'UE d'ici à 2012 et à procéder, pour la fin de 2008, à un examen complet de l'acquis communautaire. Elle inclura les résultats de cet examen dans la version actualisée du programme mobile de simplification qui doit être présentée au début de 2009.

En outre elle invite de même les Etats membres à adopter, lorsqu'ils ne l'ont pas encore fait, des objectifs d'un degré d'ambition comparable à celui de l'engagement de réduire de 25% les charges administratives dans l'UE d'ici à 2012, et à mettre en œuvre ces objectifs et à veiller à l'adoption rapide de propositions concernant la réduction des charges administratives dans la législation communautaire.

La Chambre des Métiers est par ailleurs d'avis que la politique poursuivie jusqu'ici ne peut fondamentalement rien changer tant qu'on ne se donne pas, à l'instar de la Commission européenne, d'objectifs chiffrés de réduction des charges administratives et tant qu'on ne charge pas une personne disposant d'une certaine indépendance vis-à-vis des administrations de la politique de la réduction des charges administratives. La Chambre des Métiers demande à ce que la fonction du médiateur „Ombudsmann“ soit élargie et que la réduction des charges administratives devienne une partie de sa mission.

Renforcer la compétitivité pour garantir à terme le pouvoir d'achat

La Chambre des Métiers est convaincue qu'il faut renforcer la compétitivité pour garantir à terme le pouvoir d'achat, et ceci en suivant plusieurs pistes:

- introduire des concepts innovants au niveau de la fiscalité
- augmenter la disponibilité de terrains à l'intérieur des zones d'activités économiques
- donner, en cas d'impasse financière, la priorité aux investissements publics prévus par les plans sectoriels „transports“ et „zones d'activités économiques“
- réduire les charges administratives
- améliorer le système éducatif en l'adaptant aux besoins des élèves issus de familles immigrées et/ou socialement défavorisées.

*

3. POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ CIBLÉES POUR LES PME

La Chambre des Métiers voudrait souligner le rôle décisif des PME pour la compétitivité du pays dans une économie globalisée. A cela il y a trois raisons:

- Les producteurs européens continueront à investir et à produire en dehors de l'Europe. Ainsi, nous assisterons à la perte supplémentaire d'emplois dans ces secteurs et le seul moyen pour les compenser est d'exploiter le potentiel des PME pour créer de la croissance et des emplois.
- La crise financière actuelle et son impact considérable sur l'économie en général a montré clairement qu'une forte structure en PME rend l'économie moins vulnérable lors d'une crise telle que nous la subissons aujourd'hui. Les PME n'investissent pas dans des produits financiers hautement complexes et elles restent normalement là où elles sont.
- Les PME sont à proximité de leurs clients et sont ainsi plus flexibles. Comme elles sont très souvent en des mains familiales, elles sont hautement conscientes des besoins de la société et elles démontrent en général un sens développé pour la responsabilité sociale. Tout ce que les grandes entreprises doivent, dans ce domaine, développer et implémenter, fait partie de la culture traditionnelle des PME. En d'autres mots les PME sont le plus important facteur de stabilité dans un environnement économique caractérisé par un changement structurel rapide et permanent.

Dans le long terme le Luxembourg ne peut que bénéficier de la globalisation et le pays ne pourra maintenir son niveau de vie élevé que si le rôle important des PME est unanimement reconnu par tous et si nous essayons de l'améliorer. Les responsables politiques ne doivent jamais oublier que la grande majorité des salariés ont pour employeur une PME. Ainsi les 4.700 entreprises artisanales occupent au Luxembourg quelque 65.000 personnes.

3.1. Stimuler l'esprit d'entreprise et la création d'entreprises

En général, les PME, notamment celles de l'artisanat, agissent localement, sont fortement imbriquées dans le tissu socio-économique régional et remplissent un rôle de stabilisateur, à la fois aux niveaux social, économique et de l'emploi. Ainsi, l'enracinement des PME dans l'économie locale permet de forger une base solide de création de richesse et de cohésion sociale à caractère durable.

Cependant, il ressort des chiffres statistiques officiels que le goût du risque ne semble plus être une vertu avec laquelle le Luxembourgeois moyen soit doté.

On peut rappeler, dans ce contexte, qu'une étude réalisée par l'OCDE en 2002 a placé le Luxembourg en bas de l'échelle en ce qui concerne la proportion d'indépendants par rapport à la population active (6,1%). Dans nos pays voisins, cette proportion est supérieure (France: 8,8%; Allemagne: 9,9%) et dans certains Etats membres de l'UE, elle s'est même accrue sur une période de dix ans, comme en Allemagne.

Ainsi au Luxembourg, depuis l'après-guerre, le nombre d'indépendants est en constant déclin, tandis que le nombre de fonctionnaires et d'employés ne cesse de croître. Bien que les causes d'un tel mouvement d'esprit peuvent être facilement expliquées par la recherche individuelle d'une situation sécu-

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

Les résultantes de l'aversion chronique des Luxembourgeois, et surtout de la jeunesse autochtone, face aux risques liés au statut d'indépendant seront à terme multiples, surtout à l'horizon d'une ou de deux générations:

- perte de dynamisme économique;
- perte de stabilisation économique et sociale;
- perte de compétitivité par défaut de concurrence;
- perte d'emplois;
- perte de qualifications.

Dès lors, et afin d'éviter que le déclin continu du nombre d'indépendants ne mène à une situation critique au niveau de l'économie nationale, il importera à l'avenir de favoriser et de promouvoir de façon plus directe les avantages du statut d'indépendant au Luxembourg et d'améliorer sa perception par le grand public. Par ailleurs, un certain nombre de mesures complémentaires s'imposent afin de favoriser la création et la reprise d'entreprises. Par conséquent, un deuxième axe de progrès en vue de la revitalisation de l'indépendance et de l'esprit d'entreprise devra se placer sur le plan économique, en améliorant les conditions-cadres auxquelles se trouve confronté le créateur respectivement le repreneur d'entreprises.

Ainsi il s'agit de

- mieux coordonner les actions en faveur de l'indépendance et de l'esprit d'entreprise;
- provoquer un changement de mentalité au niveau de l'éducation et de la formation des jeunes;
- revaloriser l'image de l'entrepreneur (campagnes);
- adapter de façon permanente le droit d'établissement aux mutations socio-économiques;
- instituer des procédures de création rapides et efficaces (guichet unique);
- prendre des mesures ponctuelles en matière de prévention des faillites (système de clignotants, gestion contrôlée, privilèges occultes).

3.2. Favoriser l'accès au capital

La crise financière actuelle a pour conséquence directe un durcissement des conditions de crédit (réduction des montants, alourdissement des conditions de garantie et/ou augmentation des taux d'intérêt) des banques envers les autres acteurs économiques. C'est ce qu'on appelle le „credit crunch“. Cet état des choses a un double effet sur les entreprises:

- sur le financement des entreprises elles-mêmes (financement des investissements par capitaux étrangers)
- sur le comportement des clients: p. ex. les conditions de financement d'un logement sont plus difficiles

Etant donné que bon nombre de créations et de reprises d'entreprises ne voient pas le jour du fait que l'accès au capital devienne plus difficile, il y a lieu de développer davantage les instruments existants, voire de favoriser une mise en œuvre de nouveaux régimes, afin de soutenir efficacement le créateur ou le repreneur potentiel qualifié.

Les entreprises artisanales vont dans les années à venir devoir adapter graduellement et de façon permanente les équipements techniques aux nouvelles technologies, notamment celles en rapport avec le „eBusiness“, et à de nouvelles stratégies de marchés. Parallèlement, le développement des fonctions entrepreneuriales et des processus de production, adaptés à de nouvelles méthodes de management plus flexibles, nécessite des investissements répondant aux nouveaux défis relatifs à un environnement socio-économique en évolution rapide.

En général, la politique de soutien de la SNCI, tout comme la politique d'aides étatiques du Gouvernement devront à l'avenir s'adapter aux besoins de plus en plus différenciés des PME, c'est-à-dire que les instruments de soutien et les aides étatiques devraient être accordés de façon plus proactive en tenant compte des possibilités de développement et d'extension des entreprises, tout en maintenant leur caractère dynamisant vis-à-vis des acteurs économiques concurrents.

3.2.1. Adapter la loi-cadre en faveur des classes moyennes aux nouvelles approches européennes

Le renforcement du soutien financier par le biais de la nouvelle loi-cadre en faveur des classes moyennes votée en 2003 a permis de stimuler la création d'entreprises et l'expansion économique des entreprises existantes au Luxembourg.

Mais depuis cette date la Commission européenne a pris toute une série de mesures permettant une application plus souple et plus adaptée des règles d'aides d'Etat aux PME.

Afin de prendre avantage rapidement des nouvelles dispositions communautaires en matière d'aides d'Etat, la Chambre des Métiers demande une adaptation rapide de la loi-cadre des classes moyennes, en y intégrant les avancés européennes en la matière (aides „de minimis“, taux d'intensité d'aide plus élevés, régimes spéciaux, etc.). Il importe de rappeler dans ce contexte qu'une adaptation similaire est actuellement engagée par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur dans le contexte du projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques; 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

Ainsi pour ce qui est de la règle „de minimis“, la Chambre des Métiers revendique que le seuil actuel de 100.000.– EUR soit augmenté à 200.000.– EUR, qui correspond au seuil contenu dans le règlement communautaire.

Ces adaptations s'imposent dans la mesure où l'inflation a poussé les prix vers le haut et où les PME se voient de plus en plus confrontées à des volumes d'investissements, plus élevés en moyenne qu'en 2001, année de l'adoption des règles européennes actuellement en vigueur au niveau national.

La refonte des dispositions de la loi-cadre classes moyennes sera d'autant plus importante que nos entreprises ne doivent à l'avenir pas être désavantagées dans la mise en place de leurs stratégies d'investissement, étant donné que les Etats membres voisins ne manqueront pas à moderniser leur propre cadre légal concernant les aides à l'investissement. Afin de préserver la compétitivité des PME luxembourgeoises, et notamment des entreprises artisanales, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement pour que les taux d'intensité des aides actuellement prévus par la loi-cadre des classes moyennes soient relevés au niveau prévu par les règles européennes.

En outre, il importera, entre autres, que le régime spécial de R & D soit étendu aux projets d'innovation, tout en incluant une modernisation des catégories d'aides à la recherche en ayant recours à la typologie nouvelle (recherche fondamentale, recherche industrielle, développement expérimental) et en intégrant des aides visant à promouvoir l'innovation dans les PME.

3.2.2. Compléter les instruments de la SNCI

3.2.2.1. Le prêt de reprise

Au Luxembourg, quelque 1.500 entreprises artisanales devront trouver un repreneur externe ou organiser la transmission au sein de leur famille. Environ 20.000 emplois sont ainsi remis en cause durant la prochaine décennie.

Consciente de ces faits, la Chambre des Métiers a lancé depuis 2000 un nouveau service – la „Bourse d'entreprises“ – qui a pour mission de faciliter la transmission d'entreprises, de mettre en contact l'offre et la demande, ainsi que d'offrir une assistance-conseil et un suivi de l'opération de transmission.

La Chambre des Métiers demande la mise en place d'un instrument spécifique de prêt de reprise d'entreprise calqué sur le prêt de démarrage.

En ce qui concerne les conditions de l'actuel prêt de démarrage, elle propose d'étendre le bénéfice du prêt créateur également aux personnes ayant déjà mis leur qualification professionnelle à la disposition d'une entreprise sans pour autant y exercer une quelconque fonction de dirigeant. Un certain nombre de ces personnes perd ainsi, suivant les errements du Ministère des Classes Moyennes, ses droits de premier établissement et donc le bénéfice du prêt créateur, souvent sans même s'en rendre compte.

3.2.2.2. Création d'un „fonds de garantie“ spécial

Il importera d'introduire un nouvel instrument sous la forme d'un „fonds de garantie“ spécial auprès de la SNCI, permettant de réaliser les dotations en capital de couverture et le remboursement partiel des pertes subies par les mutualités de cautionnement sur des crédits cautionnés qui en supportent le risque entier.

La Chambre des Métiers avait bien noté que, dans le cadre de la réforme de la loi-cadre des classes moyennes, la garantie de l'Etat tout comme les dotations en capital aux mutualités d'aide aux artisans et aux commerçants, ne peuvent être maintenues, étant donné leur incompatibilité communautaire.

Cependant, dans ce contexte, il importe de mettre en évidence les implications à long terme que les accords de Bâle II vont avoir sur le rating des entreprises, et plus particulièrement des PME en général, et en particulier celles de l'artisanat et du commerce.

En effet, les accords de Bâle II entraîneront qu'au niveau de l'évaluation réalisée par les établissements bancaires, une appréciation sera également faite de l'ensemble des garanties fournies par l'entreprise, y compris les cautionnements en provenance des mutualités de cautionnement. Dès lors, les mutualités devront devoir réaliser un rating (c'est-à-dire une estimation du degré de solvabilité ou du risque de défaillance de l'entreprise), pour que les entreprises de l'artisanat voient leurs situations en matière d'estimation des risques fidèlement évaluées.

Par conséquent, les mutualités de cautionnement, qui poursuivent un intérêt d'ordre général au Luxembourg, auront à l'avenir également besoin d'une garantie financière „de dernier ressort“, par le biais d'un instrument de dotations en capital de couverture ou de remboursements partiels des pertes subies sur les cautionnements consentis. Une telle couverture en provenance d'un régime spécifique sera un moyen pour soutenir les mutualités dans le contexte de Bâle II. L'objet principal d'une tel instrument auprès de la SNCI sera de faciliter aux membres des mutualités, qui sont en grande majorité des entreprises de taille réduite, l'accès au crédit et ce à des conditions favorables.

3.3. Accompagner les PME dans leur démarche d'innovation

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

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

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

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

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

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

L'étude „OECD review of Luxembourg's innovation policy“, réalisée sur demande du Gouvernement au vu des changements dans le paysage de la recherche et de l'innovation au Luxembourg (création

de l'université et engagement du Gouvernement à investir 3% du PIB dans la R&D et l'innovation pour satisfaire aux objectifs de Lisbonne), a présenté un certain nombre de conclusions très parlantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

des entreprises affirment que le manque de personnel qualifié représente un frein à l'innovation au sein de leur structure.

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

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

Renforcer particulièrement la compétitivité des PME, l'épine dorsale de l'économie

Pour améliorer la compétitivité des PME, le plus grand employeur du Luxembourg, il faudra, d'après la Chambre des Métiers:

- stimuler l'esprit d'entreprise et la création d'entreprises
- favoriser l'accès au capital:
 - ◆ en adaptant la loi-cadre en faveur des classes moyennes aux nouvelles approches européennes
 - ◆ en complétant les instruments de la SNCI
- accompagner les PME dans leur démarche d'innovation.

