

N° 5353^{1C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2005**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(17.11.2004)

TABLE DES MATIERES

Résumé

1. La politique budgétaire du Gouvernement
 - 1.1. Remarques liminaires quant à la procédure de consultation
 - 1.2. Appréciation critique des orientations fondamentales de la politique budgétaire
 - 1.3. Les finances publiques et le respect des critères de convergence
 - 1.3.1. Le critère lié au déficit public
 - 1.3.2. Le critère lié à la dette publique
 - 1.4. Analyse de l'évolution des recettes et dépenses budgétaires à long terme
 - 1.4.1. Structure des recettes budgétaires
 - 1.4.2. Structure des dépenses budgétaires
 - 1.4.3. Evolution du solde budgétaire
 - 1.5. Les dangers pesant à long terme sur les finances publiques luxembourgeoises
 - 1.5.1. Une situation financière de l'administration centrale plus précaire
 - 1.5.2. La politique luxembourgeoise en matière d'accises dans l'impasse?
 - 1.5.3. Les menaces au niveau des recettes de TVA
 - 1.5.4. L'évolution des dépenses est-elle compatible avec la croissance économique attendue?
 - 1.6. Freiner l'expansion rapide des dépenses de fonctionnement et du budget social
 - 1.7. Budget de transition
2. Vers une politique budgétaire plus efficace
 - 2.1. Réforme approfondie des règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat
 - 2.2. La réforme budgétaire comme levier de la réforme administrative
 - 2.3. Expériences récentes en France
 - 2.4. Piloter l'action et le budget de l'Etat par la performance
 - 2.5. Démocratiser et flexibiliser le processus d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat

- 2.6. Changer la procédure et le débat budgétaire
- 2.7. Améliorer l'efficacité socio-économique dans le domaine de la politique en faveur de l'emploi
 - 2.7.1. Les initiatives en faveur de l'emploi et l'efficacité socio-économique
 - 2.7.2. Les activités de l'ADEM et leur efficacité socio-économique
 - 2.7.3. Perspectives généralisées de dépenses en hausse
 - 2.7.4. Application de critères d'efficacité de gestion
 - 2.7.5. Affectation directe du produit de la hausse de la contribution sociale sur le diesel
- 2.8. Améliorer l'efficacité socio-économique dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables
 - 2.8.1. Le protocole de Kyoto et l'efficacité socio-économique
 - 2.8.2. Les subventions dépensées retournent sous forme d'impôts dans les caisses de l'Etat
 - 2.8.3. Les instruments publics de soutien financier aux entreprises et l'efficacité socio-économique
3. Propositions générales pour une politique économique et budgétaire d'avenir
 - 3.1. Investir dans les infrastructures
 - 3.2. Mettre la fiscalité au service de la croissance
 - 3.3. Adapter la politique budgétaire aux réalités économiques
 - 3.4. Rendre les services et administrations publics plus efficaces
 - 3.5. Rendre la politique sociale et le droit du travail „compatible PME“
4. Préparer les PME aux objectifs de la stratégie de Lisbonne
 - 4.1. Compétitivité, politique économique et PME
 - 4.2. Mise en place d'un 3ème plan d'action en faveur des PME
 - 4.3. Aménagement du territoire
 - 4.3.1. Logement
 - 4.3.2. Implantation des entreprises
 - 4.3.3. Transports
 - 4.3.4. Politique anticyclique pour le secteur du génie civil
 - 4.4. L'éducation et la promotion
 - 4.4.1. Les principes généraux
 - 4.4.2. Une orientation scolaire et professionnelle au profit de l'Artisanat
 - 4.4.3. La carrière professionnelle „modèle Artisanat“
 - 4.5. Politique de l'innovation adaptée aux PME
 - 4.5.1. Innover pour rester compétitif
 - 4.5.2. Mener une politique d'innovation adaptée aux réalités des PME
 - 4.5.3. Reconnaître l'importance des connaissances non codifiées et sa complémentarité avec la connaissance codifiée
 - 4.5.4. Adapter le „régime innovation“ de la nouvelle loi-cadre aux réalités des PME
 - 4.5.5. Promouvoir les réseaux d'innovation
 - 4.5.6. Mettre en place au sein de l'Université de Luxembourg un programme de recherche orienté vers l'économie de l'innovation des PME
 - 4.6. Mettre la politique de l'utilisation rationnelle des énergies nouvelles au service d'une politique économique

- 4.7. La politique de réduction des charges administratives au service d'une politique en faveur des PME
 - 4.7.1. Définition d'une méthode scientifique de mesure des charges administratives
 - 4.7.2. Mise en oeuvre d'un „Plan d'action“ gouvernemental sur la „réduction des charges administratives“
- 4.8. Préparer la société de l'information
 - 4.8.1. La sécurité informatique: une condition sine qua non au développement des nouveaux outils de communication
 - 4.8.2. Mise en place graduelle d'une plateforme de communication et d'échange „business to administration“ et surtout „administration to administration“

*

RESUME

Le résumé qui suit groupe les accents que la Chambre des Métiers a mis en évidence et les différents thèmes qu'elle a traités dans ses commentaires sur le projet de budget pour 2005. Le lecteur pressé pourra y trouver un abrégé succinct de l'argumentaire et des opinions contenus dans l'avis de la Chambre des Métiers.

En ce qui concerne *l'état des finances publiques* en général la Chambre des Métiers constate que si le Luxembourg satisfait aux critères de convergence européens liés au déficit et à la dette publique une *certaine précarité* commence à s'installer. Celle-ci se manifeste à travers des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat qui sont en chute libre, une stabilisation „artificielle“ des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités et le recours du Gouvernement à des augmentations de la charge fiscale indirecte et parafiscale.

Une analyse à long terme de la structure des recettes et dépenses budgétaires montre par ailleurs que la *dépendance* de l'Etat à l'égard des *recettes générées* par les produits soumis à *accises* ne cesse de s'accroître, alors que cette politique risque de mener dans une impasse sur la toile de fond du processus d'harmonisation poussé par la Commission européenne et des engagements résultant du Protocole de Kyoto en matière de réduction des gaz à effet de serre, et que les *dépenses de sécurité sociale* représentent, d'année en année, une *part toujours plus importante* de l'ensemble des dépenses.

Si la Chambre des Métiers ne peut que soutenir une politique budgétaire visant à aligner l'évolution des dépenses publiques sur les possibilités de croissance à moyen terme du produit intérieur brut, les données pour les années 2000 à 2005 mettent en évidence que les *dépenses courantes progressent plus rapidement* que le PIB en valeur, de sorte que d'après la Chambre des Métiers la voie vertueuse de la maîtrise des dépenses et de politique budgétaire prudente a été quittée.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut comprimer *les dépenses de consommation* et *entamer des réformes structurelles* en matière de *sécurité sociale*.

En effet, sacrifier le potentiel d'innovation et de modernisation sur l'autel d'une politique budgétaire orientée vers la reconduction automatique de crédits budgétaires, sans réels instruments de gestion socio-économiques proactifs, est une grave erreur politique qui inhibera la dynamique de nos sociétés, la créativité et l'esprit d'initiative dans le progrès.

Afin de rendre la *politique budgétaire plus efficace*, la Chambre des Métiers préconise une réorientation fondamentale de la politique budgétaire autour des principes suivants:

- Chaque année le projet de budget devrait être revu „*au premier euro*“ (zero base budgeting), par la fixation d'objectifs politiques et de résultats à atteindre.
- Une *réforme de la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution* du budget de l'Etat pourrait être la garantie d'une remise en cause des habitudes, surtout des habitudes de dépenses, mais aussi des habitudes de l'action publique.
- Elle pourrait être une incitation à *l'innovation permanente, à l'actualisation des politiques*, qui, pour être efficaces, n'ont pas forcément à être coûteuses, et qui lorsqu'elles ne peuvent être que coûteuses, peuvent aussi se substituer, et non s'additionner, aux politiques précédemment mises en oeuvre.

- Elle pourrait être l'instrument par excellence d'une meilleure *efficacité* et d'une meilleure *maîtrise des dépenses*.

Ce n'est ainsi qu'on pourra *prévenir* une politique du „subventionnement du passé“ et *développer* une politique de „investissement dans le futur“.

Ainsi, la Chambre des Métiers plaide pour une réforme plus approfondie des règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. Une telle réforme devrait avoir pour ambition de faire passer l'Etat, et en parallèle également le budget y relatif, d'une *logique de moyens* à une *logique de résultats*. Ainsi, à l'image de ce qui se fait depuis quelques années dans d'autres pays (France, Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Danemark etc.), la Chambre des Métiers demande à ce que dans un avenir proche les discussions relatives au projet de budget se concentrent principalement sur deux éléments, à savoir:

- les *objectifs de l'action publique*,
- le *rapport coût/efficacité* des politiques publiques.

Une telle réforme serait selon la Chambre des Métiers un des „chantiers“ de la „Réforme administrative“, qui devrait comprendre également la promotion d'une administration au *service des usagers, citoyens et entreprises*. Ainsi, les travaux de cette réforme budgétaire pourraient être coordonnés avec ceux du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative. Toutefois, une attention particulière portée à la performance, à différents niveaux, présuppose que l'Etat, tout comme le Gouvernement, se donnent les moyens pour définir la *stratégie politique, les objectifs et les indicateurs de performance*, à vérifier dans le cadre de cette approche budgétaire, pour généraliser la gestion de l'appareil étatique par les objectifs et, finalement, pour contrôler le réalisé.

Concrètement, la Chambre des Métiers préconise une amélioration de *l'efficacité socio-économique* dans les domaines des initiatives sur le marché de l'emploi, des mesures du Fonds pour l'emploi, du subventionnement des énergies alternatives. Dans ce contexte, elle a procédé à un modèle tendant à évaluer le *reflux fiscal*¹ des subventions accordées aux particuliers pour le montage d'une installation photovoltaïque. Ainsi une subvention de 100 euros génère-t-elle un reflux en impôts de 31,8 euros pour un taux de subventionnement de 50% et pour un taux de subventionnement de 30% le fisc en récupère même 53 euros.

Dans ce contexte et dans une optique de politique industrielle, la Chambre des Métiers plaide pour la *reconduction* au-delà du 31 décembre 2004 du subventionnement des installations en énergies renouvelables.

Afin de préparer le pays aux défis futurs, la continuation de la *politique ambitieuse d'investissements publics* dans les infrastructures scolaires, sociales et surtout de communication (IVL, Mobilité.lu, route2020.lu) doit être garantie. Face aux blocages de ces projets de plus en plus pressants par des intérêts particuliers il faut implémenter des stratégies de *sensibilisation de la population* par des politiques adaptées de communication et de modernisation des structures communales.

Pour mettre la fiscalité au service de la croissance, il ne faut pas revenir à la récente réforme fiscale, tout comme les taux de TVA ne devront pas être modifiés. Il faut par contre mettre la *politique fiscale* encore plus au service des investissements dans la connaissance, et des investissements en R&D pour accroître la compétitivité de l'économie.

En matière de politique budgétaire, la croissance ralentie imposera des réductions dans les dépenses publiques de consommation, notamment des *dépenses salariales* par une relâche dans le recrutement et par un arrêt de l'augmentation des salaires du secteur public afin d'endiguer la concurrence déloyale en matière d'embauchage par rapport au secteur privé. Par ailleurs la politique de redistribution des transferts sociaux devra être réorientée vers les ménages véritablement nécessiteux dans une optique d'une *plus grande équité*.

Face à un ralentissement des dépenses publiques de train de vie du secteur public, une gestion moderne et efficace des ressources humaines visant à développer l'esprit coopératif et un esprit orienté „*service client*“ devraient être les objectifs d'une *réforme administrative* telle que préconisée par le rapport „Frieisen“. Seule une réforme véritable et fondamentale des structures des pouvoirs publics centraux et locaux permettra de remplir leurs fonctions de façon efficace, durable et transparente.

¹ taxe sur la valeur ajoutée, impôts sur le bénéfice de l'entreprise (impôt sur le revenu des collectivités, impôt de solidarité, impôt commercial communal) et impôt sur le salaire des ouvriers

La Chambre des Métiers doit constater que l'annonce du Gouvernement précédent de rendre le droit du travail „compatible PME“ n'a pas été suivie par des actes et il voudrait voir le Gouvernement *simplifier le droit du travail et les législations connexes*, pour que les dispositions en question s'adaptent mieux aux situations existantes dans les PME, tout en maintenant les droits des salariés.

En matière de politique en faveur des PME, la Chambre des Métiers prône la mise en oeuvre de politiques cohérentes et adaptées pour *préparer les PME* artisanales à l'avènement de la *société de Lisbonne*. Ainsi, elle est d'avis que ce secteur, avec ses potentialités inhérentes, mérite une politique transversale par la mise sur les rails d'un „Troisième Plan d'action PME“.

L'étude „IVL“ (Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept) constitue aux yeux de la Chambre des Métiers *l'instrument par excellence* pour réaliser une politique de l'aménagement du territoire qui tienne compte de tous les aspects en matière de transport, logement et d'activités économiques.

Dans le contexte des tensions existant sur le marché du logement, la Chambre des Métiers ne peut que saluer l'article 3 du projet de loi sous avis qui se propose de prolonger pour une durée de 3 ans les mesures prévues par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. En optant pour le prolongement de ladite mesure, les responsables politiques rencontrent une proposition que la Commission du Bâtiment a formulée dans son rapport de l'année 2004 destinée à résoudre, ensemble avec d'autres mesures, les problèmes *du logement liés à une offre insuffisante de terrains disponibles à des prix abordables*. La Chambre des Métiers se prononce également en faveur d'une mise en oeuvre rapide de la réforme de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, avec comme but ultime la stimulation des investissements privés dans le secteur du logement locatif.

En ce qui concerne l'implantation des entreprises la Chambre des Métiers se doit de constater qu'il existe une offre insuffisante de sites d'implantation disponibles à des prix abordables et que les prescriptions faites par les gestionnaires de zones d'activités économiques ne tiennent pas compte des besoins des PME, mais se fondent souvent sur une approche industrielle.

En matière *d'éducation et de formation*, la Chambre des Métiers souscrit à la méthode des petits pas, la progression dans le dialogue, dans la concertation et dans le partenariat comme seule méthode envisageable. La complexité de la matière, la diversité des acteurs et partenaires en présence et le contexte éminemment sensible et hautement émotionnel ne se prêtent guère à une politique des très grands travaux, ni à des expériences teintées d'une idéologie de quelque nature qu'elle soit.

Afin de garantir une *politique d'orientation cohérente et efficace*, elle estime que la mise en place d'une instance nationale d'orientation scolaire et professionnelle est indispensable.

La *réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, dont un avant-projet de loi a enfin été soumis pour avis aux chambres professionnelles, devra faire l'objet d'une réflexion profonde. Dans ce même contexte, une discussion politique fondamentale avec les milieux scolaires et économiques ainsi que les organisations représentant les parents d'élèves concernant la valeur et le choix délibéré de la formation professionnelle et de l'apprentissage d'un métier ainsi que sa reconnaissance et acceptation par notre société doit être entamée. La Chambre des Métiers plaide pour le relèvement *des indemnités d'apprentissage* jusqu'au niveau du salaire social minimum, ce qui permettra de déclencher une dynamique double:

- revaloriser la „Carrière Artisanat“ suivant le triptyque „CATP – Brevet de Maîtrise – Indépendance professionnelle“;
- promouvoir l'esprit et la création d'entreprises.

Outre le fait que la formation est un facteur de compétitivité en tant que fournisseur de compétences à l'économie nationale, la formation, et a fortiori le volet formation continue du „lifelong-learning“, peut également être un facteur primordial de la „Standortpolitik“ en vue de préserver l'attractivité du „Site économique Luxembourg“.

En matière de *R&D*, la Chambre des Métiers plaide pour une *définition pragmatique* du champ d'action relatif à la recherche appliquée, correspondant aux réalités vécues sur le terrain. Elle demande au Gouvernement de soutenir davantage la *coopération entre centres de recherche publics et PME*, ainsi que la veille technologique, surtout afin de garantir les transferts de technologies, permettant aux PME artisanales d'être innovantes.

Les PME, et plus particulièrement l'artisanat, mettent en oeuvre, sans passer par les étapes classiques d'une recherche structurée ou codifiée des *innovations „non-codifiées“* durables et développent des initiatives de transfert de technologies qui doivent également faire partie des investissements éligibles par le „régime innovation“ de la loi-cadre en faveur des PME.

La Chambre des Métiers propose également une interaction plus directe entre les PME et l'Université de Luxembourg, par la mise en place d'un programme de recherche orienté vers l'économie de l'innovation des PME nationales.

Dans le dossier des charges administratives, la Chambre des Métiers constate que ni une politique ciblée de simplification administrative ni une politique dynamique de *réduction de ces charges* ne figurait parmi les priorités du Gouvernement durant la législature 1999-2004, et ce en dépit de multiples déclarations par des responsables politiques en ce sens.

Un „*Plan d'action stratégique – réduction des charges administratives*“, à vocation plus globale, doit être mis en oeuvre et devra inclure les éléments suivants:

- Définir les objectifs quantitatifs et qualitatifs de „réduction des charges administratives“ décidés par le Gouvernement
- Esquisser l'approche et le calendrier visant à implémenter une méthode scientifique de mesure des charges administratives auprès des ministères et administrations
- Définir les procédures ayant pour objectif de responsabiliser les ministères et administrations concernés dans la mise en oeuvre de la politique (présentation d'un „rapport annuel“ avec indication des résultats qualitatifs et quantitatifs de réduction des charges administratives)
- Mettre en oeuvre une „Grande Loi de base sur la réduction des charges administratives“
- Préciser l'ensemble des principes législatifs auxquels devront être assujetties les formalités et procédures administratives
- Lister annuellement les projets de loi et projets de règlements grand-ducaux ayant fait l'objet d'une analyse d'impact sur la base de la „fiche d'impact“
- Placer la mise en oeuvre de la politique de réduction des charges administratives, et donc la mise en oeuvre du „Plan d'action“, sous la responsabilité d'un Ministre à compétences horizontales.

Concernant la *préparation de la société de l'information*, la Chambre des Métiers tient à souligner l'importance de la réalisation rapide du projet *d'infrastructure à clé publique (PKI)*, notamment pour garantir dans un avenir proche la compétitivité dans le secteur des PME face à un environnement international de plus en plus concurrentiel. Il importera surtout à l'avenir de promouvoir le cadre légal favorisant la signature digitale. En effet, pour les entreprises, un environnement sécurisé en matière d'échange de données est un préalable si on veut promouvoir durablement les aspects transactionnels liés à „l'eBusiness“, que ce soit directement entre entreprises ou entre entreprises et clients.

*

1. LA POLITIQUE BUDGETAIRE DU GOUVERNEMENT

1.1. Remarques liminaires quant à la procédure de consultation

Le dépôt du projet de loi sous avis a eu lieu selon la nouvelle procédure arrêtée par le Gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 2004, selon laquelle celui-ci n'est plus présenté vers la fin du mois de juillet, mais vers la mi-octobre afin de pouvoir disposer de statistiques plus fiables concernant l'évolution conjoncturelle ou encore les recettes budgétaires de l'année courante.

La Chambre des Métiers soucieuse d'émettre des avis de qualité, à fortiori si celui-ci concerne un projet de loi d'envergure non négligeable, se permet d'émettre les commentaires suivants:

- Si la Chambre des Métiers peut partager les arguments qui militent en faveur d'une présentation retardée du projet de budget, elle constate également qu'elle est saisie pour avis vers la fin du mois d'octobre alors que jusqu'en 2003 la saisine se faisait vers la mi-septembre. Cet état de fait signifie que les chambres professionnelles devront rendre leur avis dans un délai plus court et risque de porter celles-ci vers une analyse superficielle du projet.
- La Chambre des Métiers regrette d'autre part que la société de l'information et l'utilisation systématique des nouvelles technologies d'information et de communication ne semble pas encore avoir fait

son entrée dans les services publics responsables de la publication et de la diffusion du projet de loi en cause. En effet, la Chambre des Métiers aurait souhaité que les tableaux financiers relatifs au budget de l'Etat et à la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat lui parviennent sous une forme qui soit exploitable électroniquement. Ainsi une analyse chiffrée de l'un ou l'autre aspect du budget nécessite-t-elle l(e) (ré)encodage des données disponibles sur papier et débouche donc sur une perte de temps non négligeable, et pour le surplus évitable.

1.2. Appréciation critique des orientations fondamentales de la politique budgétaire

Le projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses pour 2005 s'inscrit dans un environnement économique marqué par un retournement du cycle conjoncturel influencé par un léger ralentissement prévisionnel de la progression de l'économie mondiale tout comme celle de l'UE.

Hypothèses macroéconomiques sous-jacentes

D'après le STATEC, „le Luxembourg (...) pourrait à nouveau atteindre une progression du PIB égale ou supérieure au rythme potentiel du long terme, évalué à quelque 4%“. Malgré les perspectives améliorées de croissance pour 2005 pour l'économie nationale, certains risques réels pèsent sur la conjoncture mondiale (augmentation des prix pétroliers; conflit en Irak etc.). Toutefois on peut raisonnablement espérer une croissance moyenne réelle, selon le STATEC, de 3,8%. La Chambre des Métiers considère les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se base le projet de budget pour 2005 (croissance à moyen terme du PIB de 3,5% en volume et taux d'inflation de 2,2%) comme étant réalistes.

Selon le Gouvernement, l'élaboration du projet de budget a été caractérisée de „difficile“, surtout au vu des demandes de crédits budgétaires initiales irréalistes des différents ministères, qui aurait pu donner lieu à une croissance d'environ 12% des dépenses budgétaires pour 2005.

Evolution généralisée des dépenses

Toutefois, malgré de nombreuses coupes sombres au niveau des demandes de crédits initiales, le projet de budget de 2005² présente une augmentation somme toute des dépenses totales considérable (+7,88%) comparée à la croissance relativement faible en 2004 (+2,03%).

L'augmentation du côté des dépenses courantes (+8,18%) est „remarquable“ et étonnante, surtout lorsqu'on sait que le Gouvernement parle de „politique budgétaire prudente“, voir de „progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme“. En guise de rappel, en 2004, le Gouvernement préconisait encore afficher une hausse des dépenses budgétaires qui était la plus modeste depuis 1987.

Ainsi, la Chambre des Métiers est d'avis que les explications du Gouvernement lors de la présentation du projet de budget pour 2005, précisant que l'augmentation „réelle“ des dépenses courantes n'était que d'environ 4% (lorsqu'on compare le projet de budget 2005 au budget voté 2004), ne permettent pas de relativiser les hausses substantielles pour 2005. Au contraire, de tels raisonnements faits „hors projet de budget 2005“ ne rajoutent pas à la transparence de la procédure d'élaboration du projet de budget.

Orientations fondamentales de la politique budgétaire future

La Chambre des Métiers voit d'un *oeil critique* les remarques du Gouvernement quant aux orientations fondamentales de la politique budgétaire, qui semblent acceptables en théorie, mais qui ne peuvent pas être vérifiées en toute transparence sur la base des données agrégées.

Ainsi, il est dit qu' „en vue d'atteindre les objectifs, et face à une évolution incertaine, voire négative, de certaines catégories d'impôts, le Gouvernement a (...) insisté sur le fait qu'il n'arrêtera pas de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat et qu'il maintiendra la dette publique à un bas niveau afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement“.

² Note du 19 octobre 2004 du Ministère des Finances, distribuée lors du dépôt du projet de budget 2005 à la Chambre des Députés

L'augmentation des dépenses courantes étant de 8,2%, la Chambre des Métiers ne peut qu'insister sur la *nécessité d'une maîtrise des dépenses* de fonctionnement par des méthodes d'analyse des performances de l'appareil étatique et d'analyse coûts-bénéfices des mesures ou projets projetés, plutôt que par le soi-disant principe du „*simple fait qu'une nouvelle mesure puisse avoir un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat*“.

Tableau No 1: Tendances globales du projet de budget 2005

	Var. 2003/2004	Var. 2004/2005	Tendances et commentaires
Budget courant			A partir de 2005, nécessité de réformes structurelles surtout au niveau du budget social, des transferts sociaux ainsi que des dépenses de fonctionnement de l'appareil étatique.
Recettes	-2,28%	+9,38%	Réduction plus substantielle prévisible à long terme: la recherche de nouvelles formes de recettes s'impose
Dépenses	+5,08%	+8,18%	Augmentation peu „maîtrisée“: une réelle maîtrise des dépenses courantes sera nécessaire à partir de 2005
Budget en capital			A partir de 2005, nécessité de favoriser le développement économique par des dépenses anticycliques en terme d'investissements publics.
Recettes	+413,98%	-50,73%	En 2004, l'augmentation a été caractérisée d'exceptionnelle: une politique de rigueur est de mise en vue de limiter les déficits budgétaires futurs.
Dépenses	-18,33%	+5,22%	En 2004, la réduction a été caractérisée d'exceptionnelle: la réalisation du plan pluriannuel d'investissement nécessitera à long terme des dotations budgétaires plus régulières.
Budget total			
Recettes	+0,64%	+7,97%	La perspective d'une future stagnation appelle à la prudence
Dépenses	+2,03%	+7,88%	Augmentation qui ne semble pas vraiment „maîtrisée“

La Chambre des Métiers est d'avis que, pour des priorités politiques données, aussi bien de nouvelles mesures s'avéreront nécessaires à l'avenir que le renforcement de mesures existantes, entraînant nécessairement une augmentation plus ou moins forte de certaines catégories de dépenses courantes.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le principe de „*maîtrise des dépenses courantes*“ pré suppose cependant une *politique équilibrée entre augmentations* de dépenses courantes pour certaines mesures budgétaires prioritaires et *réductions* de dépenses dans le chef de projets et mesures qui ne répondent qu'à des objectifs politiques secondaires, de moindre importance en termes socio-économiques.

Il ne s'agirait plus de savoir si tel article budgétaire, tel chapitre, a progressé ou diminué; ce fait ne signifie pas grand-chose, lorsqu'il est sorti de son contexte. Dès lors, il faudrait éviter de parler de priorités à l'éducation, à la justice, à l'emploi, sur la seule foi de taux de progression de crédits. Par contre la question qui importerait dans un tel contexte devrait être: De quels crédits s'agit-il et pour atteindre quel but au juste? C'est bien de savoir que le budget de l'emploi progresse, mais est-ce pour financer plus de stages, plus de formations de reconversions professionnelles ou plutôt pour financer des structures de placement, ou de payer les gestionnaires du chômage.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande comment au juste le Gouvernement compte mettre en oeuvre son engagement, certes louable, de „*soumettre tous les projets d'investissements directs et indirects de l'Etat à une analyse et à des procédures plus détaillées ayant pour objectif de réduire le coût des investissements publics*“.

La Chambre des Métiers juge que le principe énoncé au niveau des orientations fondamentales de la politique budgétaire, disant qu' „*une attention plus particulière sera également accordée dès la phase de*

planification à une évaluation des frais de fonctionnement et d'exploitation des nouvelles infrastructures dans un souci de maintenir l'équilibre du budget des dépenses courantes de l'Etat“, dessine des pistes intéressantes à mettre en oeuvre comme priorité politique dans les années à venir, mais elle voudrait voir appliqué le même principe aux dépenses de fonctionnement et surtout aux dépenses dites „incompressibles“.

Une analyse similaire, en terme de durabilité, pourrait également être faite avec les recettes totales et courantes du projet de budget de 2005.

Evolution généralisée des recettes

Ainsi, une analyse plus fine des différentes composantes de recettes courantes, montre que malgré une augmentation prononcée par rapport à 2004 (+9,38%), cette croissance reste dépendante de bon nombre de facteurs, notamment de la conjoncture internationale.

Dès lors, à la longue, la *recherche de nouvelles formes de recettes courantes durables* s'impose.

Triple approche de performance socio-économique

En conclusion de cette analyse succincte et introductive des dépenses et recettes du projet de budget 2005, la Chambre des Métiers recommande d'opter dans les années à venir pour une *politique budgétaire courageuse*, permettant de se concentrer sur les *trois défis structurels* auxquels le Luxembourg se voit actuellement confronté, à savoir:

- Renforcement de la compétitivité de l'économie nationale
- Promotion de l'innovation sur une large échelle et à tous les niveaux
- Modernisation des structures, y compris de l'administration publique.

Cette triple approche en terme de politique généralisée devrait trouver son pendant du côté de la politique budgétaire, qui devrait se baser sur une démarche de performance socio-économique.

Selon la formulation de Lisbonne, l'Union Européenne devra, à l'horizon 2010, „devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement“³.

Comme le précisait le Ministre de l'Economie lors de l'inauguration de la Foire d'automne 2004: „La stratégie de Lisbonne appelle des **réformes structurelles importantes**. Toute société doit s'adapter aux conditions changeantes. Or, la seule constante de l'histoire est le changement. Les adaptations nécessaires aux évolutions économiques, démographiques et géopolitiques seront d'autant plus acceptées et suivies par la population, si elles sont discutées et adoptées démocratiquement, et si elles ne mettent pas en cause la sécurité à laquelle aspirent nos concitoyens.“

La Chambre des Métiers est d'avis que la politique budgétaire et financière de l'Etat, qui trouve sa consécration dans le projet de budget annuel, devrait refléter cet esprit de changement et d'adaptation des structures existantes.

La stratégie de Lisbonne affiche clairement les objectifs prioritaires: la croissance et le plein emploi qui permettra de maintenir voire de développer la cohésion sociale.

Le levier pour y arriver sera un renforcement de la compétitivité de notre économie, à laquelle il doit être recouru à l'aide de toute une panoplie d'instruments, dont par exemple un cadre légal et réglementaire favorisant l'esprit d'initiative ou des infrastructures performantes au service de l'économie et des citoyens.

Toutefois, la croissance et le plein emploi ne sauraient réellement être atteints que si la cohésion sociale est maintenue et surtout développée.

Cette approche présuppose un consensus large autour d'objectifs politiques clairs et surtout une volonté de la part de tous les acteurs, y compris les partenaires sociaux et surtout les autorités gouvernementales, à contribuer activement à la réalisation de ces objectifs.

En contrepartie les contribuables, dont les entreprises, mais également les citoyens et usagers revendiquent une plus grande transparence en matière de politique financière et budgétaire.

³ Relever le défi, La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Novembre 2004, OPOC, Luxembourg

Les contribuables ne doivent plus vivre à l'avenir dans l'idée qu'on utilise leur argent au financement de certaines dépenses inutiles voire de certains projets sans résultats palpables. Par contre tout un chacun devrait avoir le droit de comprendre pourquoi le Gouvernement se donne certaines priorités politiques, pourquoi les pouvoirs publics font des économies sur certaines mesures passées.

Par référence au programme gouvernemental d'août 2004 qui prévoit que „*la politique économique du Gouvernement – tout comme la politique de protection de l'environnement et la politique sociale – s'orientera autour de l'impératif du développement durable: satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins*“, il devient évident que la politique budgétaire devrait surtout être le reflet de ce principe immuable de continuité et de durabilité. L'équilibre des finances publiques sera un élément déterminant pour façonner la société de demain.

Sacrifier ce potentiel d'innovation et de modernisation sur l'autel d'une politique budgétaire orientée vers la reconduction automatique de crédits budgétaires, sans réels instruments de gestion socio-économiques proactifs, serait une grave erreur politique qui inhiberait la dynamique de nos sociétés, la créativité et l'esprit d'initiative dans le progrès.

La Chambre des Métiers préconise dès lors une réorientation fondamentale de la politique budgétaire autour des principes suivants:

- Les ministères et administrations ne devraient ni saluer des taux de progression de leurs dépenses prévisionnelles, ni déplorer des taux de réduction. Par contre, chaque année le projet de budget devrait être revu „au premier euro“, par la *fixation d'objectifs politiques et de résultats à atteindre*.
- Une certaine réforme de la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat pourrait être la garantie d'une *remise en cause des habitudes*, surtout des habitudes de dépenses, mais aussi des habitudes de l'action publique.
- Elle pourrait être une *incitation à l'innovation permanente*, à l'actualisation des politiques, qui, pour être efficaces, n'ont pas forcément à être coûteuses, et qui lorsqu'elles ne peuvent être que coûteuses, peuvent aussi se substituer, et non s'ajouter, aux politiques précédemment mises en oeuvre.
- Elle pourrait être l'instrument par excellence d'une *meilleure efficacité et d'une meilleure maîtrise des dépenses*.

Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra éviter une politique de „*subventionnement du passé*“ et veiller à *développer une politique „d'investissement dans le futur*“.

De façon complémentaire, la Chambre des Métiers préconise une politique macroéconomique et budgétaire permettant de préparer l'économie nationale aux défis futurs tout en soutenant la croissance par une politique anticyclique.

Une telle politique devra pouvoir préparer l'économie nationale à supporter les chocs externes futurs.

Elle devra être agencée de telle manière à contenir l'évolution générale des prix afin de maîtriser l'évolution des coûts de production conditionnés par l'indexation automatique des salaires, qu'il s'agit d'abolir sinon d'en atténuer l'incidence par sa limitation à un niveau correspondant à une fois le salaire social minimum.

La politique budgétaire et financière devra par conséquent se focaliser davantage sur l'environnement des entreprises, seules créatrices de richesse et d'emploi.

1.3. Les finances publiques et le respect des critères de convergence

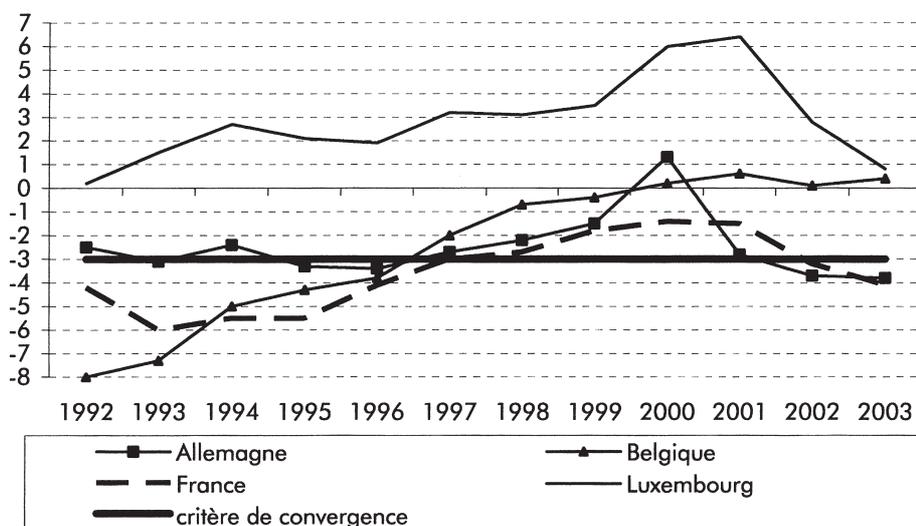
Dans le but d'assurer la convergence durable nécessaire à la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM), le traité a fixé cinq critères de convergence qui doivent être respectés par chaque Etat membre pour être en mesure de participer à la troisième phase de l'UEM. L'examen du respect de ces critères de convergence se fait sur base de rapports de la Commission et de la Banque centrale européenne (BCE). Le but des critères de convergence est d'assurer que le développement économique dans le cadre de l'UEM est équilibré et qu'il ne provoque pas de tensions entre les Etats membres. Il faut noter que les critères concernant le déficit public et la dette publique doivent continuer à être respectés depuis l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM le 1er janvier 1999. A cet égard, un pacte de stabilité a été adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

1.3.1. Le critère lié au déficit public

Le premier critère concerne le solde public qui prend la forme, soit d'un besoin, soit d'une capacité de financement des administrations publiques, à savoir l'administration centrale, les administrations de la sécurité sociale et les administrations locales. Ce critère prévoit que le rapport entre le déficit public et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser 3%.

Comparé aux pays voisins, le Luxembourg se trouve dans une situation confortable sur l'ensemble de la période 1992-2003, puisqu'il connaissait chaque année une capacité de financement, en d'autres termes un solde public positif. Or, si à quelques exceptions près, la capacité de financement s'est accrue de 0,2% en 1992 à 6,4% en 2001, elle recule rapidement depuis pour atteindre 2,8% en 2002 et 0,8% pour l'exercice 2003. Par conséquent, *le Luxembourg devra rester vigilant* en ce qui concerne l'évolution du solde public pour respecter à l'avenir ce critère de convergence.

Solde public



Source: Eurostat (20/10/2004)

Les évolutions du solde public des pays voisins ont été les suivantes:

- La Belgique, ayant fait beaucoup d'efforts pour consolider ses finances publiques, a progressivement amélioré son solde public: partant d'un déficit de 8% en 1992, elle a réussi à dégager une capacité de financement sur les années 2000-2003.
- Si le solde de la France connaît un déficit sur l'ensemble de la période sous revue, il faut cependant distinguer 3 phases: de 1992 à 1996 le déficit dépasse la limite de 3%; entre 1997 et 2001 le critère lié au déficit est respecté, alors que sur 2002 et 2003 il ne l'est plus.
- La situation de l'Allemagne en matière de déficit public est similaire à celle de la France: de 1992 à 1996 le déficit se situe soit légèrement au-dessus ou au-dessous de la limite des 3%; entre 1997 et 2000 la situation s'améliore graduellement, alors qu'une capacité de financement de 1,3% est dégagée au cours de cette dernière année de référence; or, de 2001 à 2003 la situation, sous l'emprise d'un ralentissement économique prononcé, s'empire progressivement, de sorte qu'en 2002 et 2003 la limite de 3% n'est plus respectée.

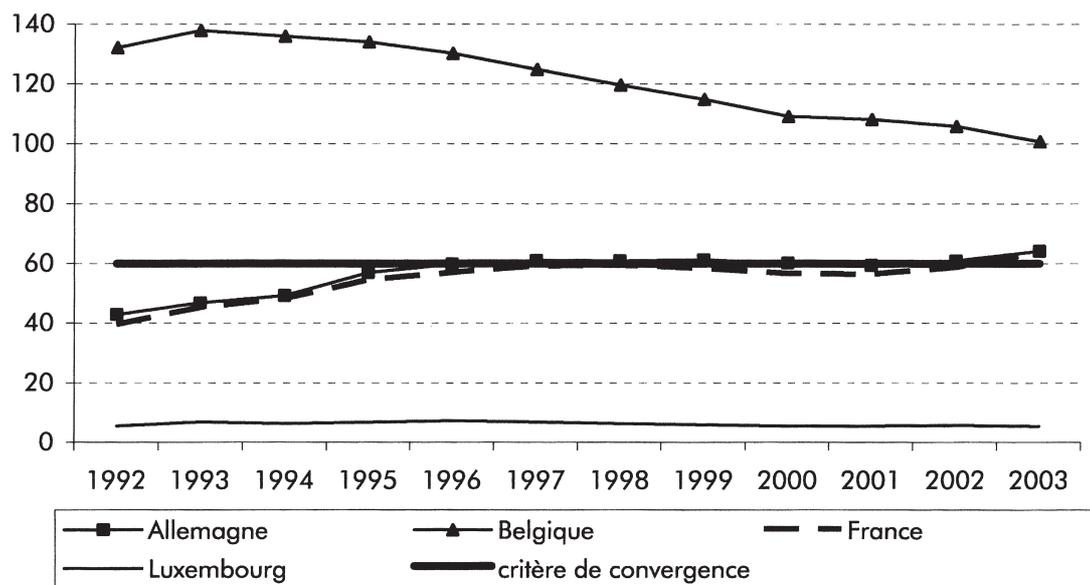
1.3.2. Le critère lié à la dette publique

Le critère lié à la dette publique des administrations publiques – à savoir l'administration centrale, les administrations de la sécurité sociale et les administrations locales – prévoit que le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser 60%.

Face à ses pays voisins et à ses principaux partenaires commerciaux, *la situation du Luxembourg est enviable*, alors que sa dette publique oscille entre 5,4% et 7,2% entre 1992-2003. Sur la même période la situation des pays voisins est autrement plus délicate:

- la dette de la Belgique, même si elle a pu être réduite de façon remarquable se situe en 2003, avec 100,5%, largement au-dessus de la limite de 60%, de sorte que ses efforts de consolidation des finances publiques devront continuer.
- si les dettes de la France et de l'Allemagne se situent en 1992 à près de 40%, leur situation se détériore au fil du temps, alors que ces pays dépassent en 2003, respectivement 2002 et 2003 la prédite limite.

Dette des administrations publiques



Source: Eurostat (20/10/2004)

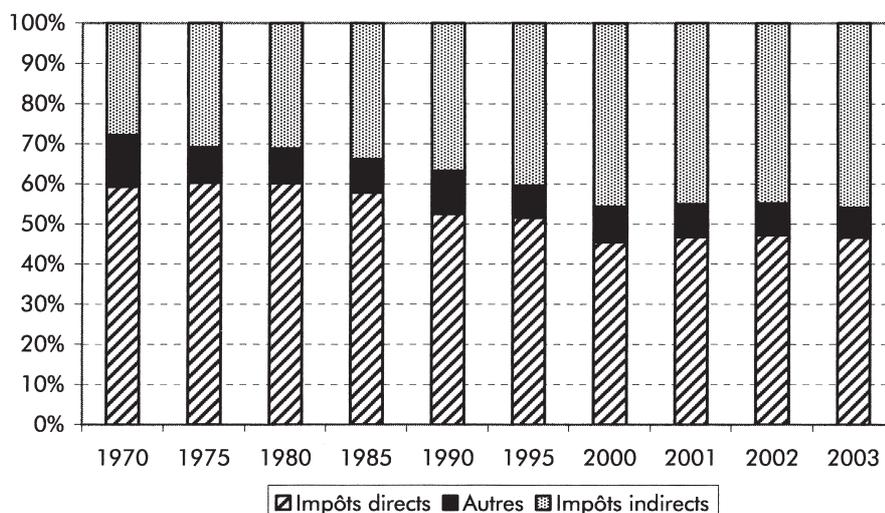
Si le Luxembourg se trouve actuellement largement en-deça de la limite de 60%, il convient de rappeler que le rapport est susceptible de se dégrader rapidement en cas de ralentissement, voire de récession économique prolongée: ainsi, une hausse de la dette publique (figurant au numérateur du rapport) combinée à une stagnation, voire un recul, du PIB (figurant au dénominateur du rapport) entraîneront, par l'effet „ciseaux“ qu'ils provoquent, une dégradation sensible du rapport. Cette relation montre l'importance de la mise en oeuvre d'une politique économique susceptible de favoriser une croissance soutenue, mais durable.

1.4. Analyse de l'évolution des recettes et dépenses budgétaires à long terme

1.4.1. Structure des recettes budgétaires

Il est intéressant d'analyser l'évolution structurelle des différentes catégories de recettes et leur contribution aux recettes totales. Dans cette approche la Chambre des Métiers se base sur les chiffres de la comptabilité nationale, qui après le regroupement des classes d'impôt les plus importantes donne l'image reproduite par le graphique ci-dessous.

Structure des recettes



Source: STATEC (comptabilité nationale), calculs Chambre des Métiers

L'évolution sur le long terme démontre clairement l'accroissement continu de la part des impôts indirects et la diminution conséquente des impôts directs.

L'analyse de la structure des recettes de la période 1970-2003 permet de dégager les constats suivants:

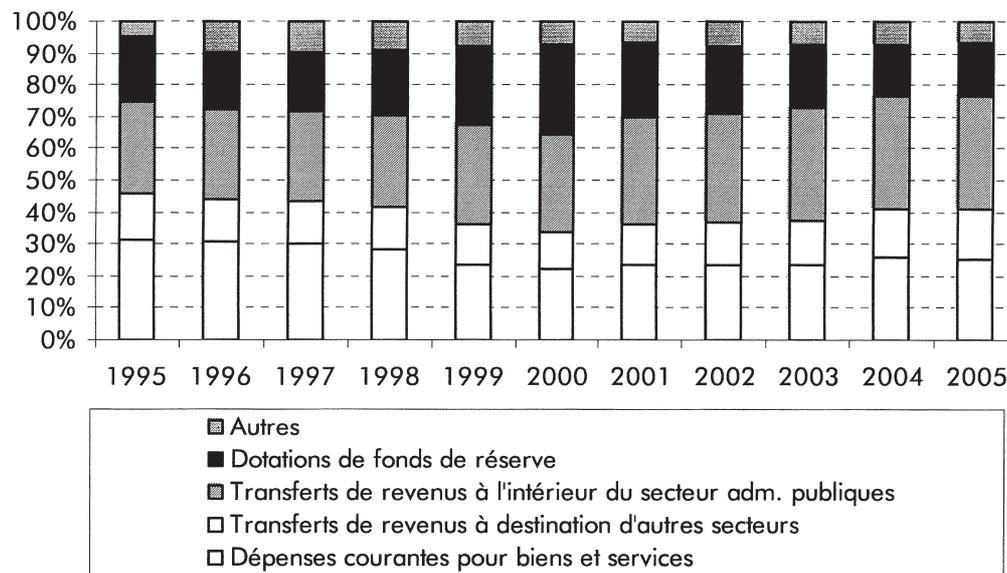
- la part de *l'impôt sur le revenu des personnes physiques* passe d'un pic de 43% en 1975 à 27% en 2000 pour se stabiliser depuis à ce même niveau;
- sur le long terme la *part de la TVA* montre une tendance ascendante particulièrement prononcée sur la période 1995-2003; elle atteint 23% au cours de cette dernière année;
- la part des *droits d'accises* augmente de façon quasi continue pour passer de 8% en 1970 à 17% en 2003;
- la part de *l'impôt sur le revenu des sociétés* oscille entre 16 et 22%; son niveau est influencé par l'évolution économique et l'effet des différentes réformes fiscales;
- si la part de la *taxe d'abonnement* affiche une tendance à la hausse jusqu'en 2000 elle accuse une baisse depuis. Cette diminution trouve sa cause dans le ralentissement économique en général, et celui caractérisant le secteur financier en particulier, ainsi que la réduction du taux d'imposition.

1.4.2. Structure des dépenses budgétaires

Une analyse des principales dépenses budgétaires montre des évolutions divergentes des divers types de dépenses:

- Si en 1995 les dépenses courantes pour biens et services représentent 32% des dépenses totales cette part diminue jusqu'en 2000 (22%) pour remonter à 25%-26% en 2004 et 2005.
- La part des transferts de revenus à destination d'autres secteurs reste assez stable sur le long terme pour varier entre 12% et 16%.
- Les „transferts de revenus à l'intérieur du secteur administrations publiques“ dont la majeure partie est destinée à la *sécurité sociale* enregistrent une hausse quasi continue sur la période 1995-2005: ils passent de 28%-29% à 36%.
- Les dotations des fonds de réserve sont, entre autres, fonction de la situation conjoncturelle et par ricochet du niveau de recettes fiscales, en ce sens qu'une partie importante des plus-values de recettes réalisées ont été transférées aux fonds spéciaux via les dotations en cause.

Structure des principales dépenses budgétaires

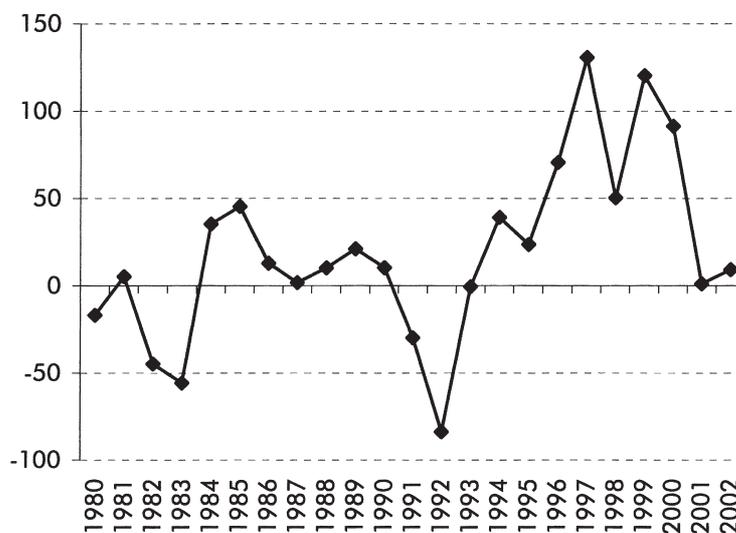


Source: Ministère des Finances (1995-2003: comptes prov.; 2004: budget; 2005: crédits)

Si les gouvernements successifs ont su contenir la progression des dépenses courantes, la hausse continue de la part des *transferts de revenus à la sécurité sociale* ne manquera pas de poser, d'après la Chambre des Métiers, des *problèmes de plus en plus aigus* dans un avenir plus ou moins proche. Dû au fait que les promesses de pension atteignent déjà aujourd'hui un niveau largement au-dessus des recettes qui représentent 24% de la masse des salaires, le système n'est tenable aussi longtemps que l'économie luxembourgeoise connaît une croissance soutenue à plus long terme. Alors que ce scénario renferme des risques appréciables, et comme de l'avis de la Chambre des Métiers, des taux de croissance semblables à ceux des années 1990 seront improbables, sinon irréalistes dans le moyen terme il s'agit d'entamer sans délais des *réformes structurelles* au niveau de la sécurité sociale et de ne pas attendre l'effondrement définitif du système.

1.4.3. Evolution du solde budgétaire

Le solde budgétaire qui représente la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires totales qui avait connu des niveaux record au cours de la deuxième moitié des années 1990 s'est quasiment effondré au début des années 2000.

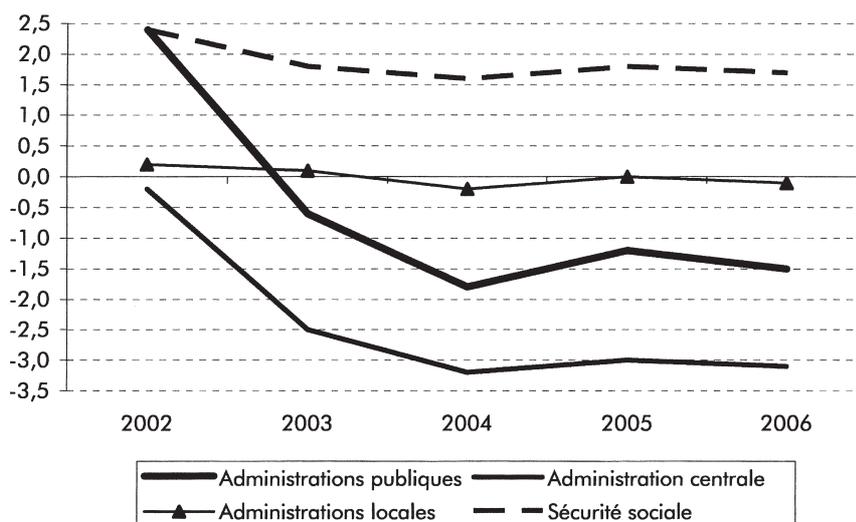
Solde budgétaire (en millions €)

Source: IGF

Or, le solde budgétaire ne présente qu'un intérêt limité en ce qu'il ne reprend que la différence entre les recettes et dépenses budgétaires de l'administration centrale. Afin de pouvoir apprécier à juste titre la situation financière de l'ensemble des administrations publiques, il convient de considérer les 3 entités suivantes:

- l'administration centrale
- les administrations locales
- la sécurité sociale.

Du graphique reproduit ci-dessous il ressort que le solde public des administrations publiques luxembourgeoises s'est rapidement dégradé au cours des exercices 2003 et 2004: d'une capacité de financement de 2,4% en 2002 on passe à un déficit de 0,6% en 2003 et de 1,8% en 2004.

Capacité/besoin de financement des administrations publiques

Pour mieux comprendre cette évolution il y a lieu d'analyser l'évolution des soldes des trois sous-secteurs qui composent l'administration publique. En effet, il résulte du graphique reproduit ci-avant que la détérioration du solde de l'administration publique prise dans son ensemble est avant

tout imputable à l'évolution défavorable du solde de l'administration centrale, le déficit de cette dernière passant de 0,2% en 2002 à 2,5% en 2003 et 3,2% en 2004. Par contre, la sécurité sociale, même si son solde affiche une tendance à la baisse, connaît toujours une capacité de financement. En ce qui concerne les administrations locales, leur solde oscille autour d'une situation d'équilibre, c'est-à-dire qu'il affiche selon les années soit un léger déficit, soit une faible capacité de financement.

Par conséquent, la Chambre des Métiers constate que le solde de l'administration publique prise dans son ensemble ne reste sous contrôle que grâce à la capacité de financement de la sécurité sociale qui compense soit entièrement, soit partiellement le besoin de financement de l'administration centrale. Or, la Chambre des Métiers ne peut faire que sienne les avertissements émis par le Conseil économique et social au sujet de cette politique de compensation qui „*n'est pas une politique soutenable, car aux excédents que génère actuellement la sécurité sociale correspondent des engagements envers les générations présentes et futures*“⁴.

Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe de consolider les finances de l'administration centrale par une meilleure maîtrise des dépenses et *d'entamer des réformes structurelles au niveau de la sécurité sociale*.

1.5. Les dangers pesant à long terme sur les finances publiques luxembourgeoises

1.5.1. Une situation financière de l'administration centrale plus précaire

Le budget 2005 est marqué par les conséquences financières induites par le ralentissement économique des dernières années. Plusieurs indices soulignent la *précarité de la situation financière* de l'administration centrale et laissent entrevoir une précarité renforcée pour l'équilibre budgétaire des exercices à venir.

1.5.1.1. Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat sont en chute libre

Comme le démontre le tableau repris ci-dessous, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat publiés en annexe du projet de loi sous avis se détériore de manière alarmante en l'espace de 3 ans, avec un rétrécissement de 30% en 2004 et de 44% en 2005. De 2003 à 2005 les avoirs se réduiront de 61%!

Evolution des avoirs en fin d'exercice des fonds spéciaux de l'Etat

Unité: 1.000 EUR

	2003	2004	2005
1 coopération au développement	10.181,0	10.113,2	112,2
2 équipement militaire	4.056,1	2.198,1	2.467,7
3 monuments historiques	8.637,1	8.142,1	4.041,1
4 crise	21.715,5	21.715,6	21.715,7
5 dette publique	178.631,7	145.609,6	1.126,4
6 pensions	3.719,1	354,1	240,1
7 fonds communal de péréquation	42.756,6	43.956,7	45.156,8
8 fonds communal de dotation fin.	0,0	0,0	0,0
9 pêche	503,1	378,0	211,4
10 cynégétique	489,6	502,1	514,2
11 gestion de l'eau	120.501,2	105.501,2	80.501,2
12 eaux frontalières	1.467,7	1.522,6	1.475,1
13 équipement sportif national	19.705,4	0,0	0,0
14 investissements sociofamiliaux	157.264,2	111.398,7	42.772,5

⁴ Conseil économique et social; Evolution économique, sociale et financière du pays (2004); p. 85

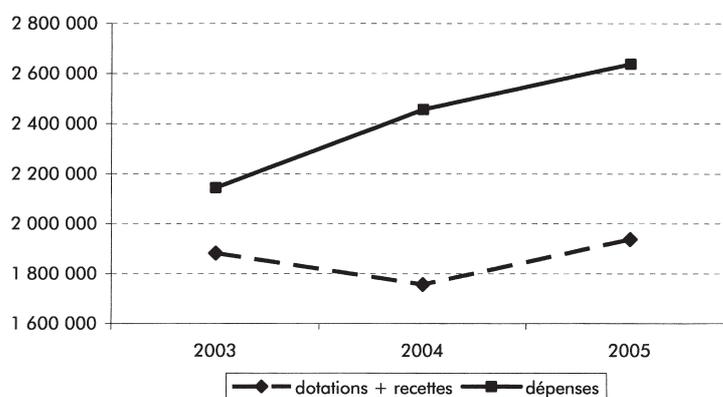
	2003	2004	2005
15 assainissement en matière de surendettement	256,7	256,7	256,7
16 invest. publics sanitaires et sociaux	69.635,7	65.455,4	57.200,7
17 investissements hospitaliers	324.327,9	149.577,9	81.677,9
18 chasse	0,0	10,1	46,1
19 protection de l'environnement	69.849,2	39.129,8	29.549,7
20 emploi	152.142,6	81.574,3	29.486,0
21 orientation éco. et sociale pour l'agriculture	8.625,1	15.241,2	3.048,7
22 investissements publics administratifs	300.359,7	199.163,5	89.865,5
23 investissements publics scolaires	276.499,8	244.997,1	185.451,8
24 fonds des routes	80.564,0	42.314,1	11.119,1
25 rail	151.413,0	122.499,0	108.192,0
26 raccordements ferroviaires internationaux	121.694,0	51.694,0	16.694,0
27 loi de garantie	175.655,8	138.740,9	89.973,5
28 promotion touristique	774,1	774,1	524,1
total général	2.301.425,8	1.602.820,3	903.420,1
variation en %		-30,4%	-43,6%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005

Si les gouvernements successifs n'avaient pas eu recours à l'emprunt – 120 millions en 2004 et 200 millions en 2005 au bénéfice du fonds des routes et du fonds du rail – la situation financière se présenterait de façon plus précaire encore.

L'évolution décrite ci-dessus s'explique par le fait que les dépenses des fonds sont supérieures aux dotations et que, pour le surplus, l'écart entre les grandeurs se creuse entre 2003 et 2005.

Fonds spéciaux de l'Etat: dotations et dépenses



Source: Projet de loi conc. budget 2005

Un indicateur qui permet d'apprécier la précarité de la situation financière des fonds est le rapport:

$$\frac{\text{avoirs des fonds spéciaux}_{31/12/\text{année } n-1}}{\text{dépenses des fonds spéciaux}_{\text{année } n}}$$

Cet indicateur „théorique“ montre le *taux de couverture des dépenses des fonds spéciaux* d'une année donnée par les avoirs des fonds à la fin de l'année antérieure et témoigne par conséquent de la marge de manoeuvre financière dont dispose le Gouvernement. Si les avoirs détenus fin 2003 couvrent encore 94% des dépenses opérées en 2004, ce taux n'atteint plus que 61% pour les dépenses à effectuer en 2005.

1.5.1.2. *Face aux recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités stabilisées de façon „artificielle“*

Malgré le ralentissement économique en 2002 et eu égard aux effets de la réforme fiscale „le niveau des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités est resté élevé en raison de l'encaissement de soldes d'impôt très importants“⁵, ces soldes provenant de l'imposition des revenus générés en période de forte croissance.

Or, en 2003, malgré l'encaissement de soldes d'impôts conséquents, la prévision budgétaire n'a pu être atteinte. En effet, le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités a enregistré une moins-value de 89 millions⁶ par rapport aux estimations y relatives du budget définitif de l'exercice 2003.

De ces considérations il ressort que sans l'encaissement de soldes d'impôts très importants, la baisse des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités aurait été beaucoup plus prononcée. Si la Chambre des Métiers peut marquer son accord avec une politique qui a pour but de lisser, pour autant que faire se peut, l'évolution des recettes fiscales, elle doit néanmoins mettre en garde les responsables politiques du caractère unique de cette mesure, alors qu'il s'agit dans le présent cas de figure d'une opération non récurrente. En effet, et vu le décalage se situant entre la génération d'un revenu et l'imposition de ce même revenu, les années de faible croissance, et partant de revenus et de recettes fiscales moins élevés, ont et auront leur impact sur les budgets 2004 et 2005. Les soldes d'impôts dus seront dès à présent épuisés, la politique „stabilisatrice“ consistant à compenser, du moins partiellement, des baisses au niveau des recettes fiscales par l'encaissement d'arriérés d'impôt aura atteint ses limites.

1.5.1.3. *Le Gouvernement a recours à des augmentations de la charge fiscale indirecte et parafiscale*

Pour augmenter, respectivement stabiliser les recettes publiques le Gouvernement se propose d'augmenter, de manière explicite ou implicite, la charge fiscale. Dans ce contexte, il y a lieu d'énumérer les mesures suivantes:

- augmentation du taux de TVA de 12% à 15% sur l'essence sans plomb et les tabacs fabriqués⁷;
- hausse de la contribution sociale sur le diesel de 6,1973 à 20 €/1.000 l⁸. A noter que c'est la deuxième année consécutive que cette contribution subit un relèvement: de 2003 à 2005 les recettes qu'elle génère augmenteront de 136%⁹;
- la non-adaptation du tarif d'imposition à la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation, même si celle-ci ne constitue pas une obligation dans le chef du Gouvernement au sens de l'article 125 LIR, correspond à une hausse implicite de la charge fiscale.

Or, il est un fait que la majeure partie des hausses relevées aux deux premiers tirets ci-avant sera supportée par les consommateurs non résidents. En dehors des considérations d'ordre éthique – soulevées par le fait que les non résidents doivent contribuer au financement des dépenses du Fonds pour l'emploi – la Chambre des Métiers estime que la politique en matière d'accises risque de devoir faire face à un dilemme, un thème auquel est consacré le chapitre suivant.

1.5.2. *La politique luxembourgeoise en matière d'accises dans l'impasse?*

La Chambre des Métiers est d'avis que la politique luxembourgeoise en matière d'accises est en train d'atteindre ses limites, en ce sens qu'elle se trouve en situation de dilemme:

D'un côté, la politique de niche au niveau des produits soumis aux droits d'accises, consistant à offrir les mêmes produits que les régions frontalières à des prix avantageux, procure à l'Etat luxembourgeois des recettes fiscales (accises, TVA, contribution sociale) atteignant un tel ordre de grandeur qu'on est en droit de se demander comment il pourrait s'en passer. En effet, le financement de la politique de

5 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005; p. 45

6 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005; p. 45

7 Article 4, paragraphe 2 de la loi budgétaire

8 Article 6 de la loi budgétaire

9 De 61.498.745 € en 2003 à 145.000.000 € en 2005

l'emploi¹⁰, ainsi que des dépenses budgétaires courantes, dont les transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale représentent avec 38% la part du lion, dépend de plus en plus de ces recettes.

D'un autre côté, la continuation voire le développement de cette politique se heurte à deux processus différents:

- Les efforts d'harmonisation de la Commission européenne pourraient, s'ils aboutissaient, réduire le différentiel de prix des produits en cause de telle manière que le Luxembourg perdrait de son attractivité pour les consommateurs non résidents et subirait en conséquence des pertes de revenus au titre des impôts frappant les produits en cause.
- En ce qui concerne les engagements pris par le Luxembourg dans le cadre du Protocole de Kyoto en matière de réduction des gaz à effet de serre, et à supposer que le différentiel de prix avec les pays voisins continuera à se situer à un niveau avantageux pour les consommateurs non résidents, la demande en carburants de leur part, si elle se maintient au niveau actuel et encore plus si elle devait croître, risque de compromettre le respect de ces engagements. Dans ce cas des moyens budgétaires plus ou moins significatifs devraient être mobilisés pour „compenser“ ce non-respect des obligations imposées par Kyoto. Ainsi, rien que sur la période 1990-1998 les émissions de CO₂ provenant de l'exportation de carburants seraient passées de 1.830 à 2.800 millions de tonnes – équivalent CO₂¹¹, soit une hausse de 53%. Sa part dans le total des émissions générée par l'ensemble des secteurs passe au cours de la même période de 15% à 33%. Signalons que le présent projet prévoit d'ores et déjà un fonds de financement des mécanismes de Kyoto doté d'un crédit non limitatif de 5 millions €¹² dont l'objectif consiste à financer l'acquisition de droits d'émission dans le cadre de projets „Joint Implementation“ et „Clean Development Mechanism“.

La *politique en matière de droits d'accises* est, de l'avis de la Chambre des Métiers, engagée *sur une voie dangereuse*, alors que la dépendance par rapport aux recettes fiscales générées par la vente de produits soumis aux droits d'accises ne cesse d'augmenter. Comme la Chambre des Métiers l'a mis en évidence ci-avant, la part des droits d'accises dans la somme des revenus de l'Etat a plus que doublé depuis 1970.

1.5.3. Les menaces au niveau des recettes de TVA

La Chambre des Métiers se doit de constater que ces dernières années les *recettes de TVA* ont connu une *hausse très prononcée*. Ainsi, de 2001 à 2003 elles passent de 1.009,2 à 1.262,1 millions d'€, ce qui représente une hausse cumulée de 25%. Si la Chambre des Métiers ne dispose pas d'une ventilation des recettes de TVA en fonction des secteurs économiques, il semble qu'une grande partie de cette hausse provienne des *activités liées au commerce électronique*, plus précisément de quelques opérateurs de taille qui ont fait du Luxembourg la base de ces opérations européennes. Si l'hypothèse de la Chambre des Métiers devait s'avérer exacte, les responsables politiques doivent se rendre à l'évidence que cette source de revenus *risque de présenter un caractère éphémère*. En effet, l'imposition des services rendus par voie électronique se basant sur la directive 2002/38/CE du Conseil en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique revêt un caractère transitoire, en ce sens que les règles qu'elle prévoit ne sont applicables que pour une durée de 3 ans à compter du 1er juillet 2003. Au cas où le régime définitif devrait modifier les règles et procédures d'imposition actuelles, le Luxembourg court le risque très réel de la mise à sec de cette source de revenus.

1.5.4. L'évolution des dépenses est-elle compatible avec la croissance économique attendue?

Les auteurs du projet sous avis précisent que „dans le cadre de ses travaux de mise au point du projet de budget pour 2005, le Gouvernement a retenu une hypothèse de croissance à moyen terme du PIB de 3,5% en volume ou de quelque 5,9% à 6,0% en valeur.“¹³

10 La quasi-totalité du produit de la contribution sociale sur les carburants est transférée au fonds pour l'emploi.

11 „Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg“; Dr Dieter Ewringmann; 2003; p. 26 et 27

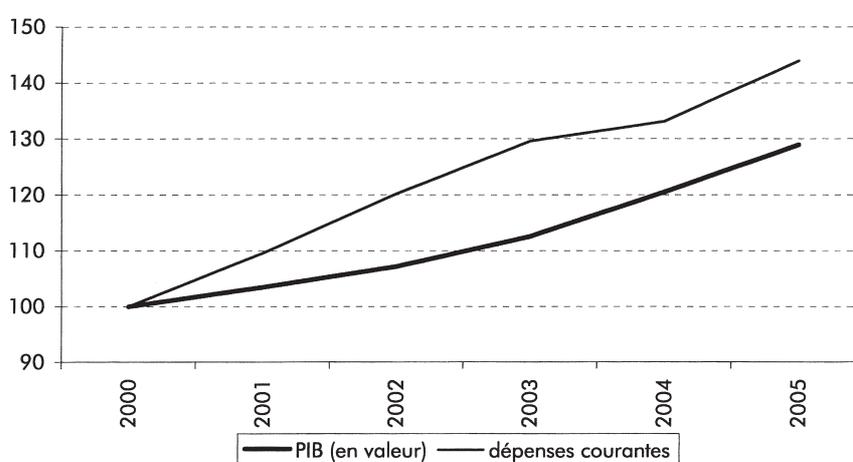
12 Article 45.0.93.010

13 Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005; p. 22

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir une politique budgétaire visant à aligner l'évolution des dépenses publiques sur les possibilités de croissance à moyen terme du produit intérieur brut, en ce sens qu'une telle politique devrait contenir l'intervention publique dans l'économie à un plafond déterminé en fonction de la tendance du PIB.

Or, le graphique reproduit ci-dessous qui compare l'évolution du PIB en valeur aux dépenses courantes des années 2000 à 2005 met en évidence que ces dépenses progressent plus rapidement que le PIB, mais que pour le surplus l'écart entre ces deux grandeurs se creuse jusqu'en 2003 pour regonfler après un léger rétrécissement en 2004. Ainsi au cours de la période sous revue les dépenses budgétaires courantes affichent une croissance annuelle moyenne de 7,6%, alors que celle du PIB n'atteint que 5,2%. La Chambre des Métiers est par conséquent d'avis qu'on ne peut plus parler, au vu des chiffres cités ci-avant, d'une maîtrise prudente des dépenses et de politique budgétaire.

*Evolution du PIB et des dépenses budgétaires courantes
(2000 = indice 100)*



Source: Ministère des Finances (2000-2003: comptes prov.; 2004: budget; 2005: projet de budget)

Evolution du PIB et des dépenses courantes sur la période 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation annuelle moyenne
<i>mio €</i>							
PIB (en valeur)	21.279	22.020	22.805	23.956	25.641	27.432	5,2%
dépenses courantes	4.366	4.786	5.247	5.656	5.810	6.285	7,6%
<i>2000 = 100</i>							
PIB (en valeur)	100	103	107	113	120	129	
dépenses courantes	100	110	120	130	133	144	

Source: Projets de loi concernant le budget de l'Etat des exercices 2002-2005, calculs Chambre des Métiers

Dans un contexte plus large, la Chambre des Métiers donne à considérer que si la croissance économique semble reprendre de vigueur, elle demeure largement en dessous de la croissance moyenne à plus long terme enregistrée entre 1985 et 2003 et qui s'établit à 5,6% en volume. Elle entend rappeler qu'en vue d'assurer le financement du régime de pension à plus long terme une croissance annuelle moyenne de 4% est requise. Or, si en 1983 les promesses de pension représentaient 37,5% de la masse des revenus cotisant par rapport à des cotisations sociales s'élevant à 24%, elles atteignent désormais 49-50%.¹⁴

¹⁴ Revue; „Rentenaufbesserung kann nicht funktionieren“; Interview avec M. Robert Kieffer, Président de l'Union des Caisses de Maladie; 10.7.2002.

1.6. Freiner l'expansion rapide des dépenses de fonctionnement et du budget social

Bien que la Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement de sa volonté affirmée de poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics, il est regrettable que les autorités ne profitent de cette occasion „propice“, pour lancer des réformes structurelles plus substantielles au niveau des dépenses courantes de fonctionnement de l'Etat.

La Chambre des Métiers est d'avis que les réformes structurelles à engager, qui seront décrites plus en détail plus loin, devraient concerner plusieurs niveaux:

- Dépenses de fonctionnement de l'Etat: la „Réforme administrative“ devrait mettre graduellement en place une politique de maîtrise de certaines catégories de dépenses considérées dans le passé comme incompressibles;
- Budget social: les autorités politiques devraient enfin engager des actions concrètes permettant de freiner l'expansion rapide de l'Etat-Providence; le système de protection sociale ainsi que la politique des transferts sociaux, tels qu'on les connaît aujourd'hui, datent des années de forte croissance; ils devront partant faire l'objet d'un processus de redéfinition afin de permettre leur soutenabilité à plus long terme.

Certaines mesures visant à ralentir le rythme d'augmentation des dépenses voire leur réduction, dans certains cas spécifiques, devraient déboucher sur une *réorientation de la logique même des politiques sociales*. La Chambre des Métiers tient à relever dans ce contexte qu'elle est d'avis que l'Etat devrait toujours jouer un rôle central lorsqu'il s'agit de garantir un niveau élevé de protection sociale au Luxembourg et de réaliser l'objectif de cohésion sociale. Il importe cependant que l'efficacité des transferts sociaux soit davantage garantie par une politique „nouvelle“ des dépenses sociales, car *malgré le montant élevé de dépenses sociales par habitant, les résultats en matière de réduction d'inégalités de revenus et de lutte contre la pauvreté* sont décevants et se situent uniquement dans la moyenne des pays européens.

Un meilleur ciblage des dépenses sociales serait donc souhaitable sans nécessairement en augmenter l'enveloppe globale, afin qu'ils bénéficient en priorité aux personnes qui en ont le plus grand besoin.

1.7. Budget de transition

Comme en 2004, la Chambre des Métiers tient à caractériser le projet de budget des recettes et dépenses pour 2005 de budget de transition.

Ceci pour trois raisons spécifiques:

- Premièrement, il table sur une certaine reprise économique et maintient les dépenses, courantes et d'investissement, à un niveau très élevé. Il reste à voir si cette reprise économique renforcée, supérieure à celle dans nos pays voisins, sera réellement au rendez-vous en 2005.
- Deuxièmement, le projet de budget présente un déficit, qui aurait été substantiellement plus élevé sans le recours aux réserves et autres moyens de financement exceptionnels, tels l'emprunt d'environ 200 millions d'euros. Il semble que le risque de déficits plus substantiels reste réel à l'avenir, vu l'absence de volonté des autorités politiques d'engager les réformes structurelles nécessaires.
- Troisièmement, si le projet de budget 2004 a été marqué par les élections législatives de juin 2004, le projet de budget 2005 concerne une année marquée par les élections communales d'octobre prochain, ce qui peut constituer un argument majeur expliquant la politique de „statu quo“ du Gouvernement en matière de politique des dépenses.

2. VERS UNE POLITIQUE BUDGETAIRE PLUS EFFICACE

2.1. Réforme approfondie des règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat

La Chambre des Métiers plaide en général pour une réforme plus approfondie des règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat.

Une telle réforme devrait avoir pour ambition de faire passer l'Etat, et en parallèle également le budget y relatif, d'une *logique de moyens à une logique de résultats*. Actuellement la préparation et l'examen du projet de budget annuel portent avant tout sur l'évolution quantitative des crédits, sans rapporter systématiquement cette évolution aux résultats attendus et obtenus, de la part de la politique budgétaire et financière.

Ainsi, à l'image de ce qui se fait depuis quelques années dans d'autres pays (France, Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Danemark etc.), la Chambre des Métiers demande à ce que dans un avenir proche les discussions relatives au projet de budget se concentrent principalement sur deux éléments, à savoir:

- les objectifs de l'action publique,
- le rapport coût/efficacité des politiques publiques.

Ce n'est qu'en clarifiant les objectifs que l'on peut obtenir les résultats voulus. Comme en toutes choses, le „comment“ *dépend du „pourquoi“*.

Cette nouvelle approche budgétaire, par résultat et non plus par moyen, serait même, aux yeux de la Chambre des Métiers, un moyen essentiel en vue de redonner de la vie à un pan essentiel de vie publique que sont les débats parlementaires sur le projet de budget annuel.

2.2. La réforme budgétaire comme levier de la réforme administrative

Aux yeux de la Chambre des Métiers, une réforme plus approfondie de la préparation et de l'examen du projet de budget devrait aussi représenter *un des leviers de la „Réforme administrative“ en général*.

Par conséquent, l'évolution de la gestion des ressources humaines, à engager au niveau de l'appareil étatique, devrait accompagner la mise en oeuvre des nouveaux principes d'une telle réforme, à savoir offrir aux fonctionnaires, gestionnaires de „mesures“ ou „initiatives politiques“, les conditions d'un pilotage efficace de leurs ressources humaines, *responsabiliser les agents à la performance de leur service et à l'efficacité de leur action*.

Il s'agirait notamment d'évoluer vers une logique de gestion des compétences et des activités; de déconcentrer la gestion des ressources humaines afin de donner une plus grande souplesse de gestion aux responsables de budgets opérationnels; de prendre en compte dans le système de rémunération des agents des efforts réalisés en faveur de l'atteinte des objectifs, de mettre en place des systèmes d'information permettant d'automatiser et de suivre les actes de gestion.

En outre, la réforme budgétaire pourrait ainsi, dans certains cas, induire une évolution plus substantielle des services administratifs, rendue nécessaire par le nouveau cadre de responsabilité lié aux budgets opérationnels y rattachés, mais également par les choix d'orientation stratégique.

Une réforme plus approfondie des règles d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat serait dès lors un des „chantiers“ de la „Réforme administrative“, qui devrait comprendre également la *promotion d'une administration au service des usagers*. Ainsi, les travaux d'une telle réforme budgétaire pourraient être coordonnés avec ceux du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative.

Toutefois, cette attention portée à la performance, à différents niveaux, présuppose que l'Etat, tout comme le Gouvernement, se *donnent les moyens pour définir la stratégie politique, les objectifs et les indicateurs de performance*, à vérifier dans le cadre de cette approche budgétaire, pour généraliser la gestion de l'appareil étatique par les objectifs et, finalement, pour contrôler le réalisé.

Ainsi, en France, la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001, a relevé les défis d'une intégration conséquente du principe de performance au sein de la démarche d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat, et a par ailleurs enclenché un processus de gestion de l'Etat par des objectifs, élément de base en vue de la pérennisation d'une démarche de performance étatique d'envergure.

2.3. Expériences récentes en France

La loi organique française relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), prévoit une réorganisation du budget de l'Etat français en missions, programmes et actions. Cette loi a eu pour effet l'élaboration d'une *nouvelle architecture du budget de l'Etat* où les grandes politiques publiques financées par l'Etat sont identifiées *par missions*. Il importe de relever dans ce contexte que la définition des missions a été l'occasion en France de mettre en perspective le budget de l'Etat au regard des attentes des citoyens.

C'est ainsi qu'en France le budget 2005 sera le dernier budget présentant les moyens accordés par ministère, demandant par là même au Parlement national de s'immiscer dans des considérations opérationnelles et administratives. Il faut savoir qu'avant la loi organique française, le Parlement national reconduisait, de manière quasi automatique, 94% des crédits, en un seul vote, sans examen au fond. Le débat n'était approfondi que pour les mesures nouvelles, représentant seulement 6% du budget.

Avec un budget présenté par mission, le Parlement français centrera ses *discussions sur les politiques publiques et sur l'orientation stratégique* à donner à l'action de l'Etat. 100% des crédits votés par mission seront dès lors portés à une discussion fine par programme (unité d'exécution du budget) dont les crédits seront détaillés à titre indicatif par nature (titres) et par action.

La nouvelle architecture du budget de l'Etat français s'est dès lors attachée à „identifier les politiques publiques“ et non à trouver un simple cadre de gestion adapté aux organisations administratives actuelles. Ainsi, les *orientations retenues sont structurantes* et pourront induire une évolution plus substantielle de l'organisation au sein des ministères.

En France, le „programme“, qui est le cadre de responsabilité et de mise en oeuvre des politiques publiques, regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Il relève en principe d'un seul ministère (dans certains cas isolés, il concerne plusieurs ministères) et permet de piloter la *gestion des administrations en vue de l'atteinte des résultats identifiés pour chaque politique*. Ainsi les programmes rassemblent tous les moyens d'une politique et comprennent notamment les personnels qui l'exécutent.

Dans ce contexte, les dépenses de personnel affectées à un programme correspondront effectivement à du personnel oeuvrant pour le programme et ne résulteront pas d'un calcul de répartition dont la fiabilité et le réalisme pourraient être mis en doute.

D'après les rapports intermédiaires émanant du Gouvernement français, cette redéfinition du budget a permis de prime abord d'opérer un *toiletage dans l'affectation des crédits*.

Dès lors, lorsque le Parlement français discutera de programmes articulés autour d'objectifs et de résultats, tout observateur pourra être juge de la manière dont l'argent des contribuables est utilisé. On ne parlera plus seulement d'environnement, de justice, d'éducation, qui ne sont plus des sujets politiques à acception très large – mais on parlera plutôt, dans le sens de politiques cibles, de prévention des risques écologiques, d'accès au droit, de politique pénitentiaire, d'orientation au niveau de l'enseignement primaire et de l'enseignement technique etc.

2.4. Piloter l'action et le budget de l'Etat par la performance

Le projet de budget ainsi que les procédures d'élaboration, d'examen et d'exécution y relatives, devraient avoir pour *ambition d'orienter la gestion de l'Etat vers les résultats*.

C'est pourquoi, lors du vote des moyens affectés à une politique publique, la *Chambre des Députés devra être informée davantage sur les objectifs de performance fixés à chaque mesure ou projet-cadre*, ainsi que *sur les indicateurs* permettant d'en mesurer la réalisation.

Dans un tel contexte, il importe de mentionner que seuls des objectifs pertinents permettent à terme le contrôle de l'action administrative, au niveau de ses résultats et de ses produits.

La littérature distingue communément entre les *objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience* (efficacité de gestion), qui répondent le mieux aux attentes aussi bien du citoyen, de l'usager que du contribuable.

Leur définition présuppose cependant que soit dans un premier temps précisée la „stratégie“ *retenue* pour une priorité politique. Dès lors les objectifs seront la traduction concrète et mesurable de ces priorités. Ceux-ci devront être compréhensibles, directement imputables aux activités d'une mesure ou d'un projet et mesurables.

En France, les trois catégories d'objectifs de performance présentés dans les projets et rapports annuels de performance sont les suivantes:

- Objectifs d'efficacité socio-économique: ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire ... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé au programme „santé publique“ pourrait être: „réduire la pratique du tabagisme“.
- Objectifs de qualité de service: ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire. Ainsi, un objectif de qualité de service associé au programme „justice judiciaire“ pourrait être: „réduire le délai de réponse judiciaire“.
- Objectifs d'efficacité: ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits. Un objectif d'efficacité associé à un programme de soutien serait ainsi de maximiser le rapport activité sur coût de l'activité. Un objectif d'efficacité de gestion associé au programme „gestion fiscale et financière de l'Etat“ pourrait être „réduire le coût de prélèvement de l'impôt“.

Les indicateurs associés aux objectifs devraient être pertinents et avoir un lien logique fort avec ceux-ci. Ils doivent se rapporter à un élément substantiel de l'action menée et devraient permettre d'apprécier l'amélioration de la situation, tout en mesurant effectivement les performances de l'administration. Ils doivent en outre être fiables, vérifiables et auditables, produits à un coût raisonnable, disponibles à intervalles réguliers afin que les administrations puissent en tirer rapidement des conclusions. Un indicateur doit en effet permettre des comparaisons, dans le temps et entre acteurs. Pour ce faire, il est nécessaire que son élaboration ne soit pas perturbée par des changements d'organisation.

La Chambre des Métiers plaide *en faveur de l'introduction d'une démarche de performance* en rapport avec le budget de l'Etat, étant donné que les objectifs et indicateurs de performance seraient, en pareil cas, portés à la connaissance de la Chambre des Députés, et de la Commission parlementaire des Finances et du Budget, au travers de „projets annuels de performance“ pour chaque projet/mesure et ministère.

Au fur et à mesure de l'exécution d'un projet ou d'une mesure, un compte rendu des résultats obtenus pourrait être fait à l'occasion de l'examen des comptes provisoires et définitifs, dans les „rapports annuels de performance“.

Toutefois, l'expérience à l'étranger a pu démontrer que le nombre d'objectifs et d'indicateurs pouvant être présentés dans un „projet annuel de performance“ doit être limité pour des raisons de lisibilité et pour éviter la dispersion des efforts et des moyens.

En effet, *les objectifs traduisent des priorités de l'action publique*. Aussi, il convient dans l'idéal de ne pas excéder cinq objectifs par mesure ou projet-pilote, assortis d'un ou deux indicateurs par objectif, nombre à moduler en fonction de la dimension et diversité du programme. Le panel d'objectifs retenu devra à la fois être représentatif des priorités identifiées et traduire les trois dimensions de la performance de manière équilibrée.

Le choix de ces objectifs et indicateurs de performance serait un choix de nature politique, fortement marqué par la stratégie gouvernementale retenue.

Dès lors la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une *double présentation du projet de budget annuel*, en octobre de chaque année:

- traditionnelle et aussi
- nouvelle, par programme, avec des indicateurs de performance.

Il importerait à ce que ce budget ne se limite pas seulement à une présentation des crédits, mais également les priorités des ministères, c'est-à-dire les objectifs par mesure et les indicateurs de performance y associés.

2.5. Démocratiser et flexibiliser le processus d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat

Les objectifs et indicateurs de performance, dont il est question plus haut, pourraient, à l'avenir, servir au pilotage durable des administrations. A chaque niveau de responsabilité clairement identifié, des objectifs devront être fixés et leur réalisation ferait l'objet d'un suivi. Ces objectifs devraient être adaptés au périmètre et à la nature des responsabilités de chaque ministère ou administration, leur atteinte devant contribuer au résultat global du programme respectivement du projet concerné.

Ainsi, *le nouveau budget serait plus lisible et en outre accompagné d'une documentation budgétaire bien plus complète et pertinente au regard des choix stratégiques* sur lesquels la Chambre des Députés sera amenée à se prononcer.

La Chambre des Métiers est d'avis que cette refonte du processus d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat, telle que préconisée, pourrait être considérée comme un signe de santé de la démocratie parlementaire.

La volonté de la Chambre des Députés qui essaie de jouer son rôle, à savoir celui de consentir à l'impôt et aux dépenses, serait ainsi également mieux respectée.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, les temps devraient être révolus où on voyait les débats parlementaires comme un „exercice de style“ et où le volume des documents budgétaires ainsi que leur complexité et opacité entraînait que la discussion budgétaire était en fait largement jouée d'avance.

Par conséquent le Gouvernement devrait d'office *faire des choix, des arbitrages, au sein du projet de budget annuel*; des choix qui devraient par la suite être assumés collectivement. En contrepartie, le Ministère des Finances, comme principal interlocuteur des ministères et administrations, devrait jouer le rôle de partenaire, surtout des ministres dits „dépensiers“. Ainsi, le Ministère des Finances ne pourrait pas se contenter de dire „non“ aux dépenses qui n'entrent pas dans une enveloppe; il doit aussi jouer son rôle de facilitateur systématique de la mise en oeuvre des objectifs gouvernementaux.

Ainsi, en France, le Gouvernement présentera pour la première fois en annexe du projet de loi de finances pour 2005, les crédits du budget général selon les principes de la loi organique. Cette présentation indicative, selon la nouvelle nomenclature matricielle, sera déposée en même temps que le projet de loi de finances. Dès lors, les crédits seront répartis d'une part en missions, programmes et actions et, d'autre part, en titres et catégories.

2.6. Changer la procédure et le débat budgétaire

Un *élément nouveau dans l'appréciation de toute dépense* devrait être introduit dans les „projets annuels de performance“. Il s'agit de la *justification „au premier euro“ des crédits* (approche „zero base budget“).

Dans le cadre de la discussion budgétaire, cette justification des crédits devrait servir à comprendre les fondements et le contenu de la dépense. Par ailleurs elle devrait être un *élément d'appréciation important* pour la Chambre des Députés de la pertinence de la demande budgétaire.

Le principe de la justification „au premier euro“ des crédits vise en effet à rapprocher les crédits de leurs déterminants physiques, par un coût unitaire par exemple, et d'explicitier l'emploi prévisionnel des crédits et des personnels.

En France, par exemple, la nouveauté de cette justification „au premier euro“ tient au fait qu'elle portera sur l'intégralité des crédits des futurs programmes et qu'elle s'appliquera pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiements. Cette nouvelle procédure a été présentée aux ministères en été 2004, afin que ceux-ci puissent dès la préparation du budget 2006 adapter en interne leurs propres dispositifs de budgétisation.

La mise en application d'un tel *principe de justification au Luxembourg* nécessiterait toutefois la mise en place d'une procédure plus étendue pour permettre d'élaborer, de négocier, d'arbitrer, de fabriquer et de déposer dans les temps des documents relatifs aux projets de budget annuels (y compris les „projets annuels de performance“, dont le volume et la richesse auraient sûrement tendance à augmenter considérablement).

La Chambre des Métiers suggère aux autorités responsables *d'utiliser la période entre juillet et la mi-octobre pour la négociation* des „projets annuels de performance“ *avec chaque ministère* pris indivi-

duellement, étant donné que le dépôt du projet de loi n'aura lieu sous la présente législature que selon la nouvelle procédure arrêtée par le Gouvernement, à savoir vers la mi-octobre.

Ces „projets annuels de performance“ émanant de chaque ministère devraient toutefois faire l'objet d'une publication conjointe avec le „commentaire du budget des dépenses“.

Les modalités du dialogue budgétaire vont ainsi être renouvelées car la procédure devrait prendre en compte l'émergence d'un nouvel acteur budgétaire, le responsable administratif qui devra s'engager sur des objectifs et des valeurs cibles. Le responsable des affaires financières de chaque ministère, qui constitue dans une telle approche le pivot de la négociation et de l'exécution budgétaires, jouerait ainsi un rôle renforcé en raison de l'accroissement des enjeux portés par le budget. Ceci va être un élément central au niveau de la réforme engagée en France.

La réforme du processus d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat devrait en ce sens inclure des libertés de gestion, qui ne pourraient pas aller sans une responsabilisation accrue des gestionnaires. Le responsable de programme ou mesure pourrait ainsi disposer d'un budget dont les souplesses de gestion lui permettraient d'adapter au mieux l'action aux besoins et aux objectifs poursuivis. Dès lors il devrait rendre compte de son administration.

La gestion des crédits et des emplois devrait être rendue plus souple qu'antérieurement. En revanche, le gestionnaire devra définir en amont sa stratégie de gestion et procéder à un suivi prévisionnel de ses dépenses, afin de ne pas dépasser ses plafonds de dépenses et d'emplois et atteindre ses objectifs.

Afin de clarifier son propos, la Chambre des Métiers a identifié plusieurs domaines où une analyse coûts-bénéfices, en relation avec le triptyque „priorités politiques – objectifs – indicateurs de performances“ pourrait rapidement être mise en oeuvre.

Ces domaines sont les suivants:

- Politique en faveur de l'emploi;
- Politique de l'énergie et environnementale, plus particulièrement en rapport avec la politique de subventionnement des énergies renouvelables;
- Politique de soutien en matière d'énergies renouvelables et aux entreprises.

2.7. Améliorer l'efficacité socio-économique dans le domaine de la politique en faveur de l'emploi

La politique en faveur de l'emploi, qui représente une priorité politique de tout premier ordre pour le Gouvernement, représente un des „programmes politiques“ qui devrait faire l'objet d'une analyse approfondie en terme de coût-efficacité et pourrait très bien mettre en exergue des objectifs politiques clairs et des indicateurs de performance, voire d'efficacité de gestion, au niveau socio-économique.

L'emploi salarié connaît une certaine reprise depuis le mois de mars 2004 et, si plusieurs secteurs montrent une amélioration à ce niveau, voire une pause dans la détérioration pour certains, le rythme de création d'emplois actuellement observable ne permet pas encore de faire baisser le chômage, mais tout au plus de ralentir sa progression.

Une étude spécifique présentée par le STATEC sur la „loi d'Okun“, qui relie croissance économique et emploi, confirme qu'une croissance du PIB d'au moins 5% en volume environ serait nécessaire, dans le cas du Luxembourg, pour entraîner une baisse de chômage, toutes choses égales par ailleurs.

2.7.1. Les initiatives en faveur de l'emploi et l'efficacité socio-économique

Un premier point à relever dans le contexte d'une discussion „coût-efficacité“ concerne l'augmentation rapide des frais de fonctionnement des initiatives en faveur de l'emploi, dans le cadre de projets d'économie sociale, qui devraient aboutir prochainement dans un cadre légal spécifique¹⁵.

Par ailleurs, même si la Chambre des Métiers est d'avis que l'économie sociale a sa place dans le cadre de l'insertion et de la réinsertion professionnelle, il faudra cependant à l'avenir se garder de la substituer à terme au premier marché du travail et veiller à ce qu'elle devienne une fin en soi en limitant et en encadrant son champ d'activité. Or, en observant la multiplication des activités à vocation sociale

¹⁵ Avis de la Chambre des Métiers du 19 mars 2004 sur le Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social; Amendement du projet de loi relative à la lutte contre le chômage social: amendement marchés publics

tout comme l'envergure que certaines des initiatives ont pris par le passé, la Chambre des Métiers est d'avis que c'est justement le problème de la fin en soi qui se pose. Celles-ci, pour respecter leur objectif, se donnent un encadrement personnel et technique de plus en plus coûteux.

En effet, les autorités gouvernementales semblent ne pas vouloir prendre en considération le fait que les problèmes rencontrés sur le terrain par la confrontation sur un même marché concurrentiel des initiatives sociales en faveur de l'emploi et des entreprises légalement établies ont été à la base des critiques des autres acteurs économiques. Ces problèmes ont également motivé les interventions des organisations de l'artisanat auprès du Gouvernement afin de faire cesser certaines pratiques déloyales et de réglementer l'accès des initiatives à des marchés publics.

Par ailleurs, les *méthodes de gestion peu transparentes et les résultats qualitatifs et quantitatifs peu convaincants* en terme de réussite d'intégration de demandeurs d'emploi ont certainement quelque peu forcé les projets de réglementation des responsables politiques.

En utilisant et en *imposant des critères de gestion efficace et notamment des objectifs de résultats concrets et chiffrés* pour les initiatives prévues par le fonds pour l'emploi, les responsables politiques se rendraient rapidement compte de l'inefficacité et de la cherté des politiques mises en oeuvre à travers ces initiatives.

2.7.2. Les activités de l'ADEM et leur efficacité socio-économique

Un deuxième point concerne l'efficacité des actions engagées par l'ADEM en vue d'une (ré)insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. La Chambre des Métiers *doute de l'efficacité de gestion des instruments* actuellement mis en oeuvre.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande ce que sont devenues la réorganisation de l'Administration de l'Emploi (ADEM) ainsi que les réformes et refontes de l'arsenal législatif entourant le Fonds pour l'emploi, pourtant déclarées imminentes et urgentes par le Gouvernement pour la présente législature.

Il échet en effet de constater que l'ADEM semble plus préoccupée par des discussions et la résolution de problèmes internes que par la satisfaction des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous rubrique déclarent que le chômage luxembourgeois serait de nature atypique en ce sens que certains demandeurs d'emploi ne trouvent pas d'emploi au bout d'un certain temps. Ne faudrait-il pas mener plus loin l'analyse, en recherchant les causes du succès des demandeurs d'emploi frontaliers, en analysant de plus près la motivation, la mobilité ainsi que la disponibilité des demandeurs d'emploi plutôt que *de créer des emplois à la carte et financés par la solidarité nationale?*

Dans cet ordre d'idées, pour les demandeurs d'emploi nationaux, la réforme de l'ADEM allant dans le sens d'une plus grande efficacité en matière de placement de demandeurs d'emploi et d'une plus grande proximité envers les entreprises se fait de plus en plus attendre.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs que, malgré la prééminence des services de l'ADEM en matière d'activation, le projet de loi sur le chômage social risque de créer une déresponsabilisation de l'ADEM, qui en réalité peut davantage se rabattre sur les initiatives sociales, auxquels elle délègue une part importante de responsabilités en matière de lutte contre le chômage social.

2.7.3. Perspectives généralisées de dépenses en hausse

Etant donné les perspectives peu encourageantes, la politique de l'emploi du Gouvernement devra faire face à des dépenses courantes supérieures aux années précédentes visant à soutenir les instruments multiples de lutte contre le chômage et de réinsertion sur le marché de l'emploi.

Ainsi le projet de budget prévoit-il pour 2005 des dépenses pour un montant d'environ 285 millions d'euros au titre du fonds pour l'emploi.

La Chambre des Métiers met en garde les autorités devant des accroissements des dépenses courantes au titre de la politique en faveur de l'emploi qui risquent de se situer au-dessus de toute norme budgétaire.

Il importe de relever par ailleurs que le projet de loi en matière de lutte contre le chômage tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives et les entreprises sans toutefois couper le cordon ombilical qui lie les initiatives aux financements publics permanents et de toutes sortes. Pour se convaincre du

bien-fondé des craintes exprimées par les entreprises en ce qui concerne la concurrence déloyale que livrent les initiatives, *il suffit de comparer les moyens budgétaires alloués aux entreprises par le biais de la loi-cadre classes moyennes à ceux destinés aux initiatives.*

Alors que les PME artisanales, commerciales et autres occupent environ 140.000 personnes et assurent en grande partie la formation professionnelle des jeunes, les moyens budgétaires leur alloués (Crédits loi-cadre classes moyennes au budget de l'Etat 2004: environ 8,5 millions d'euros) n'atteignent même pas le tiers des moyens destinés aux initiatives occupant au minimum 3.000 personnes (Moyens financiers du Fonds pour l'emploi destinés aux initiatives en 2004: environ 28,2 millions d'euros).

2.7.4. Application de critères d'efficacité de gestion

Vu l'implication du fonds pour l'emploi dans le financement des projets pilote d'emplois d'économie sociale, il devrait faire l'objet de règles de transparence financière strictes.

Qui plus est, la transparence tant au niveau du financement des mesures que des résultats qualitatifs, c'est-à-dire les succès en matière de placement, n'est pas donnée.

La Chambre des Métiers est d'avis que le financement public de ces initiatives ne se justifie que dans la mesure où des demandeurs d'emploi „difficiles“ trouvent effectivement un emploi grâce à ces mesures. C'est également la réinsertion professionnelle, le fait d'offrir à certaines catégories de demandeurs d'emploi une chance supplémentaire de formation et de contact avec le monde de travail, qui dans le temps a motivé le législateur à instaurer le cofinancement public. Or, ce but d'insertion de demandeurs d'emploi ne semble pas toujours atteint: à en croire certaines sources, la réinsertion effective dans des entreprises serait l'exception et non la règle. D'après les informations dont dispose la Chambre des Métiers, bon nombre de demandeurs ne font en effet que „tourner“ entre les différentes initiatives et la plupart des emplois trouvés le sont à l'intérieur de certaines initiatives ou encore se limitent à un gonflement des effectifs des communes.

Pour la Chambre des Métiers, il est *inacceptable que les organisations visées changent de but, de finalité*, et au lieu de se voir comme initiative pourvoyant à la réinsertion des demandeurs d'emploi, *se considèrent comme entreprises à part entière et revendiquent la liberté d'action de ces dernières sans pour autant en assumer les risques et charges* tout en bénéficiant de subventions étatiques pouvant atteindre 100%.

N'est-il pas un fait que notamment un certain nombre de communes ont découvert dans le recours plus ou moins systématique à l'économie solidaire une manne financière pour réaliser toutes sortes de projets qu'elles devraient autrement financer par leur propre budget? Ne faut-il pas craindre que les nouveaux gisements d'emploi, les emplois de proximité et les soi-disant „petits boulots“ dispensés à des prix défiant toute concurrence à une population „nécessiteuse“ auront pour effet de distordre complètement les idées que les consommateurs peuvent se faire de la formation des prix sur le marché?

En résumé, certaines initiatives destinées à l'insertion ou la réinsertion de demandeurs d'emploi ont pour effet des distorsions de concurrence, du fait que:

- ces mesures d'emploi offrent des services similaires, voire identiques, à ceux proposés par les entreprises artisanales;
- les prix de ces services défient toute concurrence, puisque les initiatives sont subventionnées à 100% et même au-delà par les pouvoirs publics;
- l'ampleur du phénomène, visible à travers la hausse constante du nombre de „clients“ de ces mesures, ne cesse de croître.

La Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devraient opérer un *changement de paradigme en passant d'une politique se focalisant sur la lutte contre le chômage vers une politique stimulant la croissance économique*, qui elle seule est en mesure de créer des emplois supplémentaires et, partant de réduire le chômage.

Conformément aux arguments développés ci-avant, la Chambre des Métiers insiste à ce que les responsables politiques:

- fassent que l'Etat et les communes se concentrent exclusivement sur les tâches qui leur sont dévolues, ce qu'en anglais on appellerait „core business“;
- (re)confient au secteur privé les services prestés par les entreprises dites „de régie“ et ne créent de nouvelles entreprises „de régie“ qu'au cas où un tel service ne saurait être offert par le secteur privé;

- en ce qui concerne les mesures pour l'emploi, il faudra veiller à:
 - ♦ délimiter et régler clairement les activités de ces initiatives, conformément à l'accord auquel ont abouti les parties en cause au sein du Comité Permanent pour l'Emploi. L'activité desdites mesures devrait être limitée à des champs d'activité non susceptibles de générer des situations de concurrence déloyale;
 - ♦ assurer leur transparence financière, un suivi qualitatif systématique, tendant à mesurer l'efficacité de ces mesures en termes de placement de demandeurs d'emplois, et procéder, enfin, à une analyse coûts-bénéfices.

2.7.5. Affectation directe du produit de la hausse de la contribution sociale sur le diesel

Finale­ment, dans le contexte du financement des dépenses en matière de politique d'emploi, la Chambre des Métiers tient à préciser qu'*elle ne peut accepter* que le Gouvernement affecte le produit de la hausse de la contribution sociale sur le diesel de 6,1973 à 20 euros par 1.000 litres en 2004 au fonds pour l'emploi, dont les dépenses ont augmenté de façon soutenue. Cette façon de procéder est contraire à un principe général de politique budgétaire qui est la neutralité des recettes et des dépenses.

2.8. Améliorer l'efficacité socio-économique dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables

D'aucuns prétendent que le coût à supporter par l'Etat, sous forme de subventions, serait trop élevé par rapport à l'utilité des énergies renouvelables et mettent par conséquent en doute l'efficacité de ces aides.

La Chambre des Métiers ne peut en aucun cas approuver cette vue simpliste et réductrice d'une réalité autrement plus complexe. Dans les paragraphes qui suivent elle met en évidence les arguments étayant le caractère indispensable d'une promotion de ces nouvelles sources d'énergies durables. La Chambre des Métiers voudrait cependant rappeler qu'une politique de l'énergie efficiente devra être orientée sur le long terme et ne saurait se définir par rapport à une démarche où l'on attend des mesures introduites des résultats significatifs à court, voire à moyen terme.

2.8.1. Le protocole de Kyoto et l'efficacité socio-économique

La Chambre des Métiers est d'avis que la réduction des gaz à effet de serre ne pourra se faire que dans une démarche d'effort conjoint de l'ensemble des secteurs impliqués (industrie, services, particuliers, transports).

L'industrie et les autres activités économiques devront faire des efforts supplémentaires pour adapter leurs procédés de „fabrication“ de manière à en augmenter l'efficacité énergétique, c'est-à-dire réduire la consommation d'énergie pour un niveau de production donné. En complément, une utilisation plus poussée des sources d'énergies renouvelables devra, dans la mesure du possible, être envisagée.

Le domaine du transport occupe une place centrale dans le thème de la réduction des gaz à effet de serre, en ce sens que leur part dans l'ensemble des émissions n'a cessé de croître au fil des années et que les finances publiques dépendent de plus en plus des recettes générées par les produits soumis aux droits d'accises, en l'occurrence les carburants. D'après la Chambre des Métiers il s'agira de trouver à l'avenir le juste équilibre se déclinant en un prix des produits pétroliers qui préserve un écart suffisant par rapport aux prix pratiqués au niveau de la Grande Région pour générer des recettes fiscales appropriées tout en contenant le volume des carburants consommés par les non-résidents, et par conséquent les émissions de gaz CO₂.

En ce qui concerne les particuliers, il s'agit de les inciter à une utilisation plus rationnelle de l'énergie en les poussant à réduire leur consommation d'énergie. Les mesures à prendre dans ce domaine se trouvant dans la promotion d'une isolation insuffisante des immeubles et des solutions pour y remédier, la promotion des maisons passives et des maisons à basse consommation d'énergie etc. Depuis quelques années, les ménages sont incités à „produire“ eux-mêmes de l'énergie à partir des sources d'énergie renouvelables, l'Etat accordant dans ce contexte des subventions en faveur des investissements réalisés dans de telles installations, ainsi que de l'électricité produite par ces dernières.

Des considérations qui précèdent il ressort que l'utilisation des énergies renouvelables constitue un pilier important – qui demeure cependant à développer afin d'atteindre une masse critique dans la production globale d'énergie – de la stratégie à adopter en vue du respect des engagements pris par le Luxembourg au niveau du Protocole de Kyoto. Pour la Chambre des Métiers il est clair que la promotion initiale et le développement consécutif de ces énergies ne pourra se faire que par le biais d'une politique de subventionnement. Le seul reproche qui pourrait être adressé aux responsables politiques est celui de ne pas avoir adopté *une stratégie plus globale, liant le volet écologique au volet industriel*, pour tenter de faire du Luxembourg un site de production – et pourquoi pas de recherche – spécialisé en matière de technologies environnementales. Ainsi, dans l'état actuel des choses la quasi-totalité des éléments nécessaires au montage des prédites installations doit être importée.

2.8.2. Les subventions dépensées retournent sous forme d'impôts dans les caisses de l'Etat

La Chambre des Métiers a procédé à un modèle tendant à évaluer le reflux fiscal des subventions accordées aux particuliers pour le montage d'une installation photovoltaïque. En partant d'un chiffre d'affaires de 100 euros, on isole les différents types d'impôts frappant cette prestation de service, à savoir, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les impôts sur le bénéfice de l'entreprise (impôt sur le revenu des collectivités, impôt de solidarité, impôt commercial communal) et l'impôt sur le salaire des ouvriers¹⁶.

Evaluation du reflux fiscal sur le chiffre d'affaires

Prix TVA comprise		100	type d'impôt	base d'imposition	taux	impôts
(1) Prix hors TVA		86,96	TVA	86,96	15	13,04
(2) Bénéfice avant impôts	10% de (3)	7,91	IRC+IS+ICC	7,91	⁽¹⁾ 30,38	2,40
(3) Prix de revient	(1)-(2)	79,05				
(4) Matériaux	80% de (3)	63,24				
(5) Main-d'oeuvre	20% de (3)	15,81				
(6) Frais généraux	172% ⁽²⁾ de (7)	10,00				
(7) Salaires productifs	(5)-(6) [71% ⁽²⁾ de (8)]	5,81				
(8) Salaires bruts	71%=5,81/100%=8,19	8,19	⁽³⁾ IRPP	8,19	5,73	0,47
Reflux fiscal sur chiffre d'affaires						15,91

Source: Chambre des Métiers

- (1) Taux d'imposition maximal = impôt sur le revenu des collectivités (IRC; max. 22%) + impôt de solidarité (IS; 0,88%) + impôt commercial communal (ICC; 7,5% en partant d'un taux communal de 250%)
- (2) Etude interentreprise dans le métier d'installateur de chauffage; Chambre des Métiers; 2000
- (3) Impôt sur le revenu des personnes physiques

En procédant de la sorte, la Chambre des Métiers dégage *un reflux fiscal* sur le chiffre d'affaires qui s'établit à 15,91. En d'autres termes, et pour un taux de subvention de 50%¹⁷, si l'Etat accorde *une subvention de 100 euros*, il récupère en fin de compte *31,8 euros en impôts*. Pour un taux de subvention de 30%¹⁸ il en récupère même 53 euros.

¹⁶ La Chambre des Métiers est parti d'un salaire horaire moyen de 12,42 € perçu en 2004 par un salarié du métier „installateur sanitaire et de chauffage“. La moyenne est calculée sur les salariés semi-qualifiés et qualifiés.

¹⁷ Taux applicable aux installations privées individuelles

¹⁸ Taux applicable aux installations privées collectives

*Evaluation du reflux fiscal sur les subventions accordées par l'Etat
en matière d'énergies renouvelables*

(1) taux de subvention		30	50
(2) subvention		100,00	100,00
(3) chiffre d'affaires	[(2) X 100]/(1)	333,33	200,00
(4) reflux fiscal sur chiffre d'affaires	15,91% X (3)	53,05	31,83
(5) reflux fiscal sur subvention	(4)/(2)	53,0%	31,8%

Source: Chambre des Métiers

Si le niveau des subventions est critiqué par d'aucuns, comme il faut garder à l'esprit que les dépenses finales de l'Etat – c'est-à-dire celles qui sont à supporter par ce dernier, déduction faite du reflux fiscal sur les subventions – sont beaucoup moindres que ce qu'il ne paraît être le cas à première vue.

Dans le même contexte, la Chambre des Métiers se doit également de préciser que les subventions en cause ont permis de créer 20 entreprises et 300 emplois supplémentaires dans les branches concernées ce qui démontre la pertinence d'une politique de subventionnement qui a pour effet la création d'un marché.

La lutte contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la réduction des émissions de CO₂ et la mise en oeuvre du Plan National de Développement Durable sont évoquées comme axes principaux dans le commentaire du budget des dépenses.

Les mesures destinées à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables supportent les investissements réalisés entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2004 inclusivement.

Cette initiative a engendré un saut qualitatif au niveau des entreprises, une création d'entreprises nouvelles dans ce segment ainsi qu'une création d'emplois non négligeables pour traiter un volume important de commandes. Cet important réflexe „énergies alternatives“ auprès d'un large public se trouve reflété par le nombre de demandes de subvention et par conséquent par l'augmentation substantielle des dépenses prévues.

En outre, dans le cadre de la stratégie nationale pour la réduction des émissions de CO₂, la Chambre des Métiers et le Ministère de l'Environnement ont signé une convention de collaboration en septembre 2001, qui a comme objectif principal la mise à niveau du savoir-faire et des compétences dans les entreprises. Entre 2001 et 2003, la Chambre des Métiers a remis le label „Energie fir d'Zukunft“ à 105 entreprises et vu le succès des récentes éditions, des formations similaires étaient en cours début 2004.

Or, il s'est avéré que le succès de cette politique de subventionnement des installations en matière d'énergies renouvelables a fait exploser les dépenses prévues. Ainsi, les montants prévus dans le budget ne suffisent pas pour faire face à la progression de la demande dans ce domaine, d'autant plus que pour 2005, la demande restera aussi élevée qu'en 2004. La Chambre des Métiers doit en outre porter l'attention sur le fait que les subventions ne sont versées qu'après un délai d'attente de plus de 6 mois.

La Chambre des Métiers craint qu'à la date butoir du 31 décembre 2004, ce marché très important pour les entreprises concernées ne risque de s'écrouler au cas où le subventionnement aux particuliers ne serait pas reconduit.

Dans le cas où il n'y a pas de continuité dans le système, un goulot apparaît au niveau de l'installation de tels équipements. Un système de subventionnement soumis à de grosses fluctuations, risque d'insécuriser les clients et les entreprises. Il s'ensuit qu'un nombre élevé de demandes de montage de telles installations se répartit sur un très court laps de temps et que par la suite le nombre de commandes risque de s'enliser.

Le goulot se trouvera amplifié par les dispositions du règlement grand-ducal du 28 décembre 2001 instituant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire, de la biomasse et du biogaz qui prévoit un taux dégressif pour les installations d'énergie solaire (0,50 euro au 1er janvier 2003, 0,45 euro au 1er janvier 2004).

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il est impérieux de *reconduire les dispositions du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001* aussi longtemps que le Gouvernement n'a pas atteint les objectifs qu'il s'est fixés.

Au vu de l'évolution de ce marché et dans le cadre des accords signés à Kyoto, un effort de réflexion en vue d'un subventionnement durable des énergies alternatives s'impose. En effet, le subventionnement constitue un moyen substantiel pour permettre au Gouvernement de mettre en pratique une politique de durabilité efficace et de rendre l'utilisation d'énergies renouvelables plus compétitive.

La Chambre des Métiers a appris que le Gouvernement veut changer sa politique de subventionnement dans cette matière. Elle est cependant d'avis que ces changements doivent être réalisés dans une perspective globale et que les erreurs commises à l'étranger par le changement des règles, ne devront pas se répéter au Luxembourg.

En effet, comme démontré plus haut, un nouveau secteur d'activité économique a été créé. Les entreprises et leurs collaborateurs de ce secteur sont prêts à conseiller et orienter leurs clients dans le choix de leurs équipements et pour réaliser les travaux selon les règles de l'art.

La Chambre des Métiers est par ailleurs d'avis que, pour suivre une politique de développement durable dans le futur, la promotion et le développement des maisons à faible consommation énergétique et des maisons passives devrait constituer une piste de réflexion gouvernementale. Ceci nécessitera des campagnes d'information auprès d'un large public et concrètement il s'agit de mettre en oeuvre rapidement un carnet de l'énergie pour l'habitat et les immeubles.

2.8.3. Les instruments publics de soutien financier aux entreprises et l'efficacité socio-économique

La Chambre des Métiers considère que le renforcement des instruments publics de soutien financier existants et le développement de nouveaux moyens est une priorité en terme de politique en faveur des PME.

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

Par référence aux politiques préconisées dans le cadre du „Livre vert – L'esprit d'entreprise en Europe“ de la Commission européenne en 2003, et conscient de l'enjeu que représente l'entrepreneuriat dans notre économie nationale, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une politique plus homogène visant à favoriser l'accès au capital des PME. Il s'ensuit qu'en principe les instruments en place ou réformes récemment réalisées (instruments de la SNCI; régimes prévus par la nouvelle loi-cadre classes moyennes) devraient se référer aux mêmes critères d'éligibilité.

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 commerce électronique, 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 devenir plus proactives, 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. Il faudrait dès lors arriver à ce que la politique de la SNCI tienne compte de *la qualité du projet à soutenir* ou à créer, au lieu de ne considérer d'une façon quasi exclusive que les garanties dont devrait disposer le créateur ou le repreneur d'entreprise.

2.8.3.1. Nouvelle loi-cadre en faveur des classes moyennes

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

La Chambre des Métiers tient à rappeler cependant que cette nouvelle loi-cadre des classes moyennes devra être impérativement complétée par un réajustement concomitant des modalités d'application des critères d'éligibilité de certains investissements, tout comme la définition de critères qualitatifs permettant la mise en oeuvre d'une politique économique visant à soutenir de façon différenciée les efforts d'investissement dans certains secteurs et branches économiques. Dans ce contexte, *une approche différenciée s'impose notamment en rapport avec le taux d'intervention par activité économique*. La Chambre des Métiers plaide par ailleurs en faveur d'une méthode d'analyse suffisamment flexible permettant des adaptations à moyen terme des critères retenus, au vu des mutations socio-économiques voire des évolutions de certains secteurs économiques.

2.8.3.2. Instruments de la SNCI

L'accord de coalition de juin 1999 a confirmé le rôle-clé de la SNCI dans l'accompagnement de la politique de compétitivité des entreprises, dans l'accompagnement des efforts de développement et d'expansion des entreprises existantes tout comme dans le soutien à la création de nouvelles entreprises.

Ledit accord a retenu par ailleurs que *„la loi organique de la SNCI sera adaptée et son champ d'activité étendu afin de tenir compte de l'environnement économique nouveau des entreprises et du rôle renforcé du développement technologique dans la politique de compétitivité du Gouvernement ...“*.

Si la Chambre des Métiers félicite la SNCI pour la politique en matière de crédit telle qu'elle est pratiquée depuis sa création en 1977, notamment à travers les mécanismes du crédit d'équipement, il doit néanmoins insister *que ces instruments qui ont fait leur preuve soient réformés* dans leur application et complétés par de nouvelles mesures permettant d'améliorer un accès aux capitaux pour les entreprises désirent développer leurs structures par le biais d'investissements complémentaires et pour les créateurs d'entreprises.

Dans cette optique, la Chambre des Métiers tient à esquisser brièvement des pistes de réflexion qui lui semblent importantes d'être creusées en rapport avec une future adaptation voire extension du champ d'activité de la SNCI.

Il échet de distinguer a priori trois chantiers différents, à savoir:

- la redéfinition de certaines conditions d'octroi du „prêt de démarrage“,
- le réajustement des critères d'éligibilité concernant le crédit d'équipement,
- la création d'un instrument spécial auprès de la SNCI en vue de réagir face aux implications de l'accord „Bâle II“ sur l'accès au crédit des PME.

2.8.3.3. Création d'un „fonds de garantie“ spécial auprès de la SNCI

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 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 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 la Chambre des Métiers 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 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. PROPOSITIONS GENERALES POUR UNE POLITIQUE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE D'AVENIR

Si le projet de budget pour l'année 2005 est surtout orienté vers le „subventionnement du passé“, la Chambre des Métiers voudrait relever un certain nombre de domaines et mesures qui permettront „d'investir dans le futur“.

3.1. Investir dans les infrastructures

La meilleure façon de préparer le pays aux défis futurs est une politique proactive d'investissements dans des infrastructures de qualité, tant de communication, éducatives et sociales. En effet, ces infrastructures constituent la base pour une préparation du pays aux défis futurs.

Dans un monde de plus en plus globalisé, les infrastructures de communication deviennent de plus en plus nécessaires et constituent la colonne vertébrale des économies. Ainsi l'étude „Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept (IVL)“, tout comme le programme „mobilité.lu“ et le papier stratégique „route2020.lu“, constituent des bases importantes pour mener une politique d'investissements dans les infrastructures de communication.

La Chambre des Métiers prône la continuation du plan sectoriel „Lycées“ qui permettra de doter le pays d'un maillage adéquat de lycées et, en conséquence, une meilleure formation des jeunes et une préparation optimale au marché de l'emploi.

Malheureusement, la Chambre des Métiers constate que les investissements deviennent de plus en plus des enjeux 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. Un exemple de cet état des choses est démontré par la mise en oeuvre du plan sectoriel pour déchets inertes où à partir du moment où un site a été retenu suivant une méthode rigoureusement scientifique d'évaluation, les constatations et les recours devant les tribunaux administratifs commencent. 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.

3.2. Mettre la fiscalité au service de la croissance

La politique fiscale doit être mise au service de la croissance et au soutien de l'économie. La réforme fiscale des années 2000 et 2001, qui a permis une augmentation sensible du revenu disponible de la population nationale, ne doit pas être mise en cause. Ainsi la réforme de la fiscalité des entreprises s'est-elle avérée une nécessité absolue, étant donné l'objectif à long terme des Gouvernements passés de maintenir la compétitivité du Luxembourg en matière fiscale.

La Chambre des Métiers se prononce contre une modification des *taux de TVA* et notamment un changement du taux de TVA réduite en matière de création de logements.

Le Luxembourg devra tout mettre en oeuvre pour préserver ses avantages compétitifs que sont une charge fiscale et des cotisations sociales plus basses que chez ses principaux concurrents. En outre, et en anticipant une perte d'avantages compétitifs „artificiels“, un accent croissant devra être mis sur la formation initiale et continue et les efforts en recherche et développement ainsi que la diversification économique, comme par exemple en matière d'écotechnologies.

Le *protocole de Kyoto*, par lequel le Luxembourg s'est obligé à réduire les émissions de CO₂ de l'ordre de 28%, risque d'entraver le développement économique du pays, à moins que des mesures compensatrices ne soient prises. Ainsi, faudra-t-il réduire la consommation d'énergie des ménages et du trafic, sans pour autant entraver la mobilité.

3.3. Adapter la politique budgétaire aux réalités économiques

La politique budgétaire doit s'adapter aux réalités d'une croissance ralentie. Ainsi s'agit-il de freiner au maximum les dépenses publiques de consommation, ou ce qu'on appelle communément le train de vie de l'Etat.

La Chambre des Métiers plaide à ce que la politique budgétaire et financière, qui met en oeuvre de multiples moyens pour aviver notre économie et améliorer l'allocation des ressources, devrait, en vue d'ouvrir de vraies perspectives d'avenir, se laisser guider prioritairement par des considérations fondées sur la capacité d'innovation et de changement des acteurs économiques et des citoyens.

Afin de ne pas hypothéquer l'avenir du pays, la politique d'investissements de l'Etat devra être maintenue autant que possible au niveau prévu par la programmation pluriannuelle.

Par ailleurs, étant donné qu'un des objectifs principaux de toute politique budgétaire est celui d'une redistribution „équitable“ des ressources et que les transferts sociaux constituent plus de la moitié des dépenses budgétaires, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut à l'avenir réorienter la politique des transferts sociaux à ce que les ménages disposant des niveaux de vie les plus faibles en soient les principaux bénéficiaires.

La Chambre des Métiers prône une relâche dans le *processus de recrutement du secteur public et communal* tout comme une politique salariale réaliste dans ce même secteur. Une telle façon de procéder permettra d'endiguer enfin la concurrence en matière de recrutement au sein du secteur paraétatique dont la politique salariale repose sur le suivi de celle en matière de fonction publique (et des administrations publiques).

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'oeuvre 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'oeuvre, 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.

Dès lors, la Chambre des Métiers revendique à ce que les conditions de travail et de rémunération dans les services publics pour des emplois qui n'ont rien à voir avec les fonctions régaliennes de l'Etat soient rapprochées de celles du secteur privé, avec pour objectif d'éliminer les rigidités au sein du système des rémunérations dans la fonction publique et d'éviter une politique tous azimuts de fonctionnarisation, pour éviter à long terme une dualisation de l'économie et de la population où le secteur privé subirait une pression croissante pour être toujours plus efficient et supporter les charges démographiques sociales et publiques croissantes.

3.4. Rendre les services et administrations publics plus efficaces

L'amélioration continue de „l'efficacité“ du secteur public doit être une priorité absolue pour le Gouvernement. La Chambre des Métiers revendique à ce que le secteur public, d'un point de vue qualitatif, rende ses services plus performants sur une plus large échelle.

A l'avenir, le Gouvernement devra moins se consacrer à la question du „plus“ ou du „moins“ d'Etat, mais devra plutôt mener une réflexion approfondie sur la question de savoir comment et avec quels moyens l'Etat peut répondre de façon cohérente et efficace à l'importance des enjeux auxquels la société et l'économie sont confrontées. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que les pouvoirs publics devront engager une gestion intelligente des moyens à leur disposition. En parallèle, il devient indispensable d'instaurer *une gestion moderne et efficace des ressources humaines* auprès de tous les services et administrations étatiques, visant à développer l'esprit coopératif et à véhiculer un esprit du fonctionnaire orienté „service au client“, à stimuler l'initiative, à motiver, récompenser et rémunérer l'effort personnel.

La Chambre des Métiers constate que le dossier, tel que traité jusqu'à présent, de la *réforme administrative* n'a point apporté de résultats tangibles et devra à l'avenir être axé davantage sur des initiatives

rapportant une valeur ajoutée, aussi bien pour les citoyens que pour les entreprises. Ainsi, le „Rapport Frieseisen“ sur la réforme administrative de 1995, qui reste d’actualité, pourrait à nouveau servir de fil conducteur stratégique en vue de produire des résultats en matière de réforme des services publics, notamment en vue de réduire des charges administratives pesant tant sur les citoyens que sur les entreprises. 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.

D’une façon générale, la Chambre des Métiers est d’avis que le secteur public devra respecter le principe de subsidiarité; en d’autres termes, il ne devra intervenir que dans le cas où l’initiative privée fait défaut ou que des raisons impérieuses font qu’un service donné ne peut être assuré que par l’Etat. Dès lors, il s’avère souvent économiquement plus avantageux de *sous-traiter certaines activités* assurées par les services publics nationaux ou locaux au secteur privé.

La Chambre des Métiers insiste également auprès des autorités gouvernementales à ce que la répartition des compétences et des responsabilités entre l’Etat et les communes soit réorientée. Ainsi les choix à retenir pour préciser les attributions des communes devront constituer la base pour redéfinir, d’une part, les services à externaliser et à couvrir de préférence par le secteur privé et, d’autre part, les mécanismes de financement de l’activité communale en général.

3.5. Rendre la politique sociale et le droit du travail „compatible PME“

La Chambre des Métiers tient à mettre en évidence que le Gouvernement devra nécessairement mener à l’avenir une réflexion fondamentale autour d’une réorientation graduelle de la politique budgétaire, notamment celle consacrée au „budget social“. Une telle approche devra prioritairement prendre en considération la capacité future de financement de l’Etat, et notamment des systèmes sociaux nationaux, ainsi que la capacité de redistribution de l’Etat, voire les moyens des autorités publiques en vue de consolider et de garantir la prospérité et la cohésion sociale future du pays.

Sous les conditions actuelles, le financement des systèmes de santé et de pension se trouve de moins en moins sécurisé. Toutefois, afin de garantir la compétitivité de l’économie nationale, des augmentations des cotisations sont exclues. Cependant, la situation tendue actuelle des finances publiques ne permet non plus une augmentation continue de la part de l’Etat dans le financement des systèmes sociaux. De ce fait, la Chambre des Métiers se prononce pour un agencement des prestations en relation avec les financements disponibles et répondant au principe de la durabilité intergénérationnelle. Dans le même ordre d’idées, la Chambre des Métiers ne peut accepter des répercussions négatives pour ses entreprises dans le contexte du dossier du système de conservation légale du salaire (Lohnfortzahlung).

Le Gouvernement précédent avait annoncé dans sa déclaration gouvernementale de rendre le droit du travail „compatible PME“. La Chambre des Métiers doit constater que cette annonce n’a pas été suivie par des actes et il voudrait voir le Gouvernement simplifier le droit du travail et les législations connexes, pour que les dispositions en question s’adaptent mieux aux situations existantes dans les PME, tout en maintenant les droits des salariés. La Chambre des Métiers se propose ainsi d’établir une *liste des points de simplification* et de les discuter avec le Gouvernement.

La Chambre des Métiers demande au Gouvernement de mettre tout en oeuvre pour empêcher la concurrence déloyale de la part des initiatives de l’économie solidaire en matière de marchés publics et d’adapter par conséquent le projet de loi sur le chômage social.

*

4. PREPARER LES PME AUX OBJECTIFS DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

4.1. Compétitivité, politique économique et PME

Le secteur de l’Artisanat représente, aujourd’hui, 4.200 entreprises employant quelque 59.000 personnes. L’Artisanat a joué pleinement son rôle de stabilisateur économique en ces temps de retournement conjoncturel en prenant la relève depuis 2001 en tant que contributeur à la croissance et à la création d’emplois. Mais les statistiques récentes démontrent que pour 2004, l’emploi dans le secteur de

l'Artisanat ne s'est plus accru avec la même intensité comme en 2003 et que les entreprises sont en attente d'un revirement conjoncturel plus substantiel avant de se lancer dans une nouvelle vague de recrutement.

Ces premiers signes d'un essoufflement d'un secteur qui s'est depuis des années caractérisé par une forte croissance en terme de création d'emploi devrait inciter le Gouvernement à améliorer sa politique en faveur des PME en général et l'Artisanat et particulier.

La Chambre des Métiers préconise par conséquent à ce que les autorités mettent en oeuvre des mesures ciblées permettant d'alléger la charge pesant sur le facteur travail et de soutenir de façon proactive les activités économiques, notamment celle de l'Artisanat, qui se caractérisent par une forte intensité de main-d'oeuvre.

De par l'organisation de sa production l'Artisanat est fortement influencé par l'importance, acquise au fil du temps, du coût du travail par unité produite (relation entre combien un salarié coûte et le montant de ce qu'il produit). Cet état des choses rend les entreprises artisanales très vulnérables aux tensions sur le marché du travail et elles seront à l'avenir, comme par le passé, surtout handicapées par le manque chronique de main-d'oeuvre qualifiée.

Par ailleurs, l'Artisanat:

- représente quelque 10% du Produit Intérieur Brut (PIB) en 2002
- a connu un doublement de la valeur ajoutée à prix constants sur la période 1985 à 2002
- confirme son rôle de stabilisateur de croissance lors de la période de retour conjoncturel à partir de 2000
- dépasse, en tant qu'employeur, largement l'industrie sans pour autant atteindre la part des services marchands et affermit ainsi sa fonction d'employeur de main-d'oeuvre ouvrière
- est fortement influencé par l'importance, acquise au fil du temps, du coût du travail par unité produite (relation entre combien un salarié est payé et le montant de ce qu'il produit) et qui rend les entreprises artisanales très vulnérables aux tensions sur le marché du travail.

Enfin, le secteur de l'Artisanat joue un rôle considérable en terme d'intégration des travailleurs immigrés. A l'avenir, il s'agit de préparer ce secteur important à l'avènement de la société de Lisbonne par une mise en oeuvre de politiques cohérentes et adaptées.

4.2. Mise en place d'un 3ème plan d'action en faveur des PME

La Chambre des Métiers se prononce dans ce contexte clairement en faveur de la continuation de la pratique du „Plan d'action en faveur des PME“, instrument efficace pour assurer la mise en place et l'accompagnement d'une politique adaptée aux besoins des PME.

Un nouveau Plan d'action, établi ensemble avec les organisations professionnelles des PME devra être arrêté par le Gouvernement en début de législature, et permettra ainsi de saisir et de solutionner toute la panoplie des problèmes et les multiples chantiers, auxquels les 14.000 PME de l'Artisanat, du commerce et de l'hôtellerie-restauration, occupant 130.000 salariés, sont confrontés.

Cette approche horizontale des dossiers que le Ministre des Classes Moyennes se propose, soit de traiter lui-même, soit d'intervenir auprès de ses collègues au Conseil des Ministres, permet au Ministre responsable pour les PME respectivement les Classes Moyennes de développer une véritable politique des PME, que la Chambre des Métiers souhaite voir renforcée sous l'impulsion du Gouvernement.

En effet les PME constituent l'épine dorsale de notre économie nationale, produisant 40% du produit intérieur brut (PIB) de notre pays.

La Chambre des Métiers est d'avis que le secteur PME, avec ses potentialités inhérentes, mérite *une politique transversale sous la forme d'un „Troisième Plan d'action PME“,* qui devrait prioritairement prévoir des mesures en rapport avec les axes de progrès suivantes:

- Mise en place d'une politique dynamique de création d'entreprises
 - ♦ Promouvoir l'esprit d'entreprise
 - ♦ Adapter le soutien financier en faveur des entreprises
 - ♦ Garantir un environnement fiscal favorable à l'esprit d'entreprise
- Institution d'une véritable politique de réduction des charges administratives
- Compétitivité des entreprises luxembourgeoises

- ♦ Accompagner l'innovation et la recherche R&D dans les PME
- ♦ Promouvoir le e-commerce et l'e-gouvernance
- ♦ Maintenir les investissements publics à un niveau élevé
- Les PME et le développement durable
- Garantir une législation du travail et de Sécurité Sociale favorables à la croissance et à l'emploi
- Garantir une concurrence saine et loyale pour les entreprises
- Poursuivre la politique de lutte contre le travail et le dumping social
 - ♦ Lutte contre le travail clandestin
 - ♦ Lutte contre le dumping social
- Mise en oeuvre d'une politique de prévention en matière de faillites
- Promouvoir une formation initiale et continue cohérente
 - ♦ Moderniser la politique d'orientation scolaire et professionnelle
 - ♦ Réformer l'apprentissage
- Mener une politique active et cohérente en matière d'aménagement du territoire et d'implantation des entreprises
- Application du principe de subsidiarité dans les relations secteur public et secteur privé.

4.3. Aménagement du territoire

En ce qui concerne les orientations fondamentales de la politique budgétaire future, qui devra être une politique „d'investissement dans le futur“ au lieu d'un „subventionnement du passé“, l'aménagement du territoire constitue la dimension spatiale pour développer l'avenir.

Le but de l'étude „IVL“ (Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept) consistait à analyser le développement et la coordination de l'aménagement du territoire et du transport et à élaborer des solutions pour en assurer un développement durable.

L'„IVL“ se basait sur une hypothèse d'une croissance économique annuelle de 4%, ce qui engendrera l'afflux d'une main-d'oeuvre supplémentaire. En ce qui concerne la question de savoir si cette main-d'oeuvre supplémentaire devait prioritairement être issue de l'immigration ou s'il fallait, au contraire, avoir plutôt recours aux travailleurs frontaliers, l'étude „IVL“ donnait la préférence au premier scénario.

L'„IVL“ prévoyait ainsi dans ce scénario une augmentation de la population résidente de 117.000 habitants en 2020, et par conséquent un accroissement de la demande de logements qui se situera à 3.900 logements par an. Selon l'„IVL“ cette croissance démographique pourra être réalisée sans détérioration majeure du paysage et des équilibres écologiques, si l'on respecte certaines règles de conduite comme notamment une plus forte densification des constructions.

L'étude „IVL“ préconise par ailleurs que les logements se situent plus près du lieu de travail, évitant ainsi que se créent des tensions supplémentaires dans le domaine du trafic.

Il est assez évident que cette évolution mettra le Luxembourg devant des défis énormes dans le domaine des infrastructures publiques. Le surplus en impôts que généreront les salariés nouveaux devra être investi dans l'amélioration et l'extension des infrastructures du pays comme les bâtiments scolaires, les établissements sanitaires et sociaux, les maisons de retraite ou les réseaux ferroviaires et routiers.

Sur base de l'étude l'„IVL“, le Gouvernement s'est donné comme priorité la réalisation d'un certain nombre de plans directeurs sectoriels „Transports“, „Zones d'activités économiques“, „Logement“ et „Grands ensembles paysagers“.

La Chambre des Métiers est d'avis que l'„IVL“ est l'instrument par excellence pour réaliser une politique de l'aménagement du territoire qui tienne compte de tous les aspects en matière de transport, logement et d'activités économiques.

4.3.1. Logement

En matière de logement, le Gouvernement poursuit la politique active entamée par son prédécesseur par le programme d'action „Logement“, qui prévoit un ensemble de 29 mesures de nature réglementaires, fiscales et budgétaires.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer l'article 3 du projet de loi sous avis qui se propose de prolonger pour une durée de 3 ans les mesures prévues par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. En optant pour le prolongement de ladite mesure, les responsables politiques rencontrent une proposition que la Commission du Bâtiment a formulée dans son rapport de l'année 2004 destinée à résoudre, ensemble avec d'autres mesures, les problèmes du logement liés à une offre insuffisante de terrains disponibles à des prix abordables.

La Chambre des Métiers approuve que la politique de subventionnement ne soit pas révisée à la hausse, étant donné que cette politique aurait également pour effet d'induire des hausses de prix supplémentaires. Ceci nécessitera une nouvelle augmentation des aides afin de suivre l'évolution des prix.

Cette politique risque par conséquent de déboucher sur un cercle vicieux où hausse des aides étatiques et augmentation de prix des terrains à bâtir se renforcent mutuellement.

Afin de réduire les tensions sur le marché du logement et afin de faire face aux évolutions estimées par l'étude „IVL“, il s'agit cependant, d'après la Chambre des Métiers, *d'agir surtout sur l'offre de terrains à bâtir*, une augmentation du nombre de terrains sur le marché conduisant sinon à une baisse, du moins à un freinage des prix. C'est dans ce contexte qu'il importe de voir la mesure prise par le Gouvernement en 2002 incitant les propriétaires de terrains à bâtir à les aliéner à travers une imposition atténuée des plus-values réalisées, cette mesure ne revêtant cependant qu'un caractère transitoire.

Si l'étude „IVL“ estime la réserve foncière, à affecter à la construction de logements, à 3.800 ha, il semble clair que le problème ne se situe guère au niveau de la disponibilité de terrains en tant que telle, mais plutôt sur le plan de la mise sur le marché des terrains à bâtir.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers insiste à ce que soit réalisée une étude tendant à analyser au terme de la période de transition les effets de la prédite mesure sur l'offre de terrains à bâtir, afin de guider la future politique à mener en matière de logement. Par ailleurs, la Chambre des Métiers se demande si la lourdeur des procédures d'urbanisme et d'aménagement des communes, tant au niveau central que local, ainsi qu'une certaine inadaptation de ces mêmes procédures aux réalités économiques et sociales actuelles n'ont pas conduit à la raréfaction de la mise sur le marché de terrains et par conséquent à l'explosion des prix des terrains qu'on connaît.

La Chambre des Métiers insiste à ce qu'il soit tenu compte des recommandations de la Commission du Bâtiment qui constate dans son rapport 2004 que *„la montée des prix réside dans l'accroissement sensible des coûts liés à l'acquisition d'un terrain à bâtir, alors que les prix de la construction elle-même suivent plus ou moins l'évolution du coût de la vie“*.

Dans ce sens, la Commission du Bâtiment recommande de *stimuler la rénovation des logements, afin d'en assurer l'habitabilité* et de stimuler le logement locatif qui joue un rôle complémentaire par rapport à l'accession à la propriété.

D'après la Chambre des Métiers, le logement locatif constitue un élément essentiel de l'offre de logements et revêt donc un caractère complémentaire, à côté du logement social et de l'accession à la propriété sur le marché „libre“.

Par conséquent, il faudra veiller à assurer un *maximum d'incitants pour encourager les investisseurs à placer leurs fonds dans le logement locatif*, ceci afin de contrebalancer les inconvénients qu'il comporte. En effet on a la nette impression que les investisseurs potentiels s'engagent davantage dans l'investissement financier, plus discret et souvent plus rémunérateur.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que la réforme de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer devra être réalisée rapidement, avec comme but ultime la stimulation des investissements privés dans le secteur du logement locatif.

En ce qui concerne le carnet de l'habitat, la diminution des montants budgétaires est l'aveu que le carnet de l'habitat tel qu'il est prévu ne constitue pas un instrument pour améliorer le logement.

Dans le cadre de la politique générale de l'utilisation rationnelle de l'énergie elle propose de *mettre rapidement en oeuvre un carnet ne portant que sur les éléments de l'efficacité énergétique* des logements ou des immeubles.

4.3.2. Implantation des entreprises

Il est impératif pour les entreprises artisanales desservant des marchés essentiellement locaux et régionaux de disposer de sites d'implantation proches d'un marché qui permet d'atteindre une masse critique de clients et un site qui dispose d'infrastructures de transport rendant possible un accès facile de et vers la clientèle.

De l'avis de la Chambre des Métiers, la réalisation d'un plan *sectoriel „zones d'activités“*, à propos duquel des réflexions ont déjà été engagées au niveau politique, doterait le pays d'un instrument précieux en matière d'aménagement du territoire, mais qui devrait assurer au-delà des prédites considérations une disponibilité suffisante de terrains, de façon à ne pas entraver le développement de l'économie en général, et de l'Artisanat en particulier. Or, il est également clair que ce plan sectoriel devra être cohérent avec d'autres plans et s'insérer notamment dans le programme d'aménagement du territoire.

Une enquête récente réalisée par la Chambre des Métiers et portant sur la demande de nouveaux sites d'implantation pour les entreprises artisanales a révélé une *besoin en terrains qui se chiffre à 113 ha*. Or, l'offre de terrains actuellement disponibles dans des zones d'activités régionales et communales atteint 251,2 ha, répartis comme suit:

- zones d'activités à caractère régional: 63,2 ha¹⁹
- zones d'activités communales: 188 ha²⁰.

De ces chiffres, il ressort que la demande du seul secteur de l'Artisanat épongerait la moitié de l'offre en terrains actuellement disponibles. Dans ce contexte, et afin de pallier à la pénurie de sites d'implantation, disponibles à des prix abordables pour les PME artisanales, la Chambre des Métiers fait les recommandations suivantes:

- Dans beaucoup de cas, la taille élevée des parcelles est inadaptée aux besoins des PME, lesquelles sont dès lors contraintes de mobiliser d'importants moyens financiers pour un terrain qui, en fin de compte, excède leurs besoins. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime que les gestionnaires de zones devraient faire preuve d'une plus grande flexibilité en abandonnant l'approche industrielle qui prévaut trop souvent dans la définition des parcelles. A cet effet, les PAP y afférents devraient en tenir compte, tant dans leur partie écrite que graphique.
- La Chambre des Métiers regrette dans ce contexte que la gestion des zones d'activités régionales relève, au niveau ministériel, de la *compétence exclusive du Ministère de l'Economie*, qui, de par ses missions, agit dans un contexte de politique de diversification industrielle. Ainsi, la Chambre des Métiers insiste sur la nécessité de procéder à une réorganisation des ressorts ministériels qui attribuerait en ce qui concerne la gestion desdites zones une double compétence au Ministère de l'Economie et au Ministère des Classes Moyennes.
- Les prescriptions imposées par les gestionnaires des zones sont souvent trop rigides: ainsi, un grand nombre de contrats de concession prévoit l'interdiction pure et simple de la sous-location de l'immeuble. Or, si le terrain est surdimensionné ou que l'entreprise entend se créer une réserve de surface en vue d'une future extension de ses activités, la sous-location d'une partie de l'immeuble pourra constituer une formule intéressante pour réduire les coûts financiers liés à l'acquisition d'un terrain et à la construction d'un immeuble. De surcroît, la levée de cette interdiction permettrait d'atteindre une densité plus élevée des activités économiques, ce qui constitue précisément un des objectifs d'une politique d'aménagement du territoire visant une gestion plus rationnelle des sols.
- De l'avis de la Chambre des Métiers, la *réalisation de pépinières d'entreprises* est à promouvoir par les gestionnaires de zones, alors que, d'une part, celles-ci permettent aux créateurs d'entreprises de s'implanter à un coût moindre que s'ils devaient acquérir ou louer l'ensemble d'un terrain pour y ériger un immeuble qui excéderait probablement leurs besoins initiaux et que, d'autre part, le fait de regrouper sous un même toit plusieurs entreprises augmente la densité des activités économiques, et présente donc des aspects favorables dans l'optique de l'aménagement du territoire. Selon la

19 *Source*: Ministère de l'Economie; Rapport d'activité 2003; Volume I; p. 54: Le tableau IX renseigne que 125,9 ha de surfaces seraient disponibles. Il y a cependant lieu de retrancher les surfaces non encore aménagées ou qui ne se trouvent qu'au stade de projet. La Commission du Bâtiment a procédé à cette correction.

20 *Source*: UEL: L'Union des entreprises luxembourgeoises a réalisé en 2003/2004 une enquête sur les zones d'activités communales, à laquelle 114 communes ont répondu, et dont il ressort que 188 ha sont actuellement disponibles.

Chambre des Métiers, la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) devrait intervenir dans le financement de telles pépinières, en complément à ses missions traditionnelles.

- La Chambre des Métiers voudrait également mettre le doigt sur *l'insécurité juridique* à laquelle doit faire face le chef d'entreprise dont le contrat de concession arrive à son terme, en ce sens qu'il faudrait clarifier sa situation bien avant cette date clé. Des problèmes similaires se posent en cas de transmission d'une entreprise.

Un frein important à la création ou à l'extension de zones d'activités par les responsables politiques locaux réside dans le fait que les retombées pour les finances communales ne sont, le plus souvent, que peu tangibles et ne compensent que rarement les soi-disant „nuisances“ ressenties par une population imbuë de sa qualité de vie. Ainsi, la Chambre des Métiers plaide pour une *réforme fondamentale des finances communales* incitant les pouvoirs communaux à poursuivre une politique de développement économique locale.

La Chambre des Métiers soutient l'idée de réserver dans chaque région du pays une zone d'activités aux entreprises de construction, ainsi qu'aux activités connexes. Il est un fait que certaines activités, notamment celles des *entrepreneurs de construction*, ne sont pas admises par la plupart des gestionnaires de zones. Du point de vue transports, il est impératif pour ces zones de disposer d'un accès à l'autoroute la plus proche pour éviter que le trafic suscité par ces activités ne doive passer par les localités. De l'avis de la Chambre des Métiers, le Gouvernement devrait valoriser les expériences acquises lors de l'établissement du plan sectoriel „lycées“ pour réaliser un plan sectoriel „activités économiques“.

4.3.3. Transports

Pour faire face à l'évolution du transport, l'étude „IVL“ prévoit une panoplie de mesures visant à la fois le développement du transport en commun et que la fluidité du transport individuel.

L'étude „IVL“ prévoit de doubler la quote-part du transport en commun jusqu'en 2020. Ceci exige un *développement rapide des infrastructures et notamment du train-tram*.

Avec à la fois le nombre de résidents et celui des frontaliers en croissance, le Luxembourg se trouve en face d'un énorme défi en matière d'organisation de son infrastructure de transport. Les distances parcourues par les frontaliers ont tendance à augmenter et d'accentuer par ce fait l'étendu au niveau du transport individuel.

Il est évident que compte tenu des problèmes existant déjà à l'heure actuelle au niveau du transport routier, cette évolution nécessite la prise de mesures immédiates pour permettre le fonctionnement du transport sur le territoire national.

Cependant il y a lieu de noter qu'au niveau du transport en commun, dont la promotion devrait être une des priorités dans le cadre d'une politique durable du transport, les différentes études réalisées par les gouvernements successifs se suivent *sans que pour autant des projets concrets ne soient entrés dans la phase d'exécution*.

Il est toutefois indiscutable que l'existence d'infrastructures de transport efficaces constitue une condition fondamentale au bon fonctionnement de l'économie.

Une comparaison de l'étude „IVL“ montre clairement que le Luxembourg par rapport à des villes allemandes, suisses et autrichiennes, dispose de la plus forte quote-part de l'automobile par rapport au trafic global: 66% pour le Grand-Duché de Luxembourg et 59% pour la Ville de Luxembourg, contre 54% pour Sarrebruck, 36% pour Munich, 37% pour Salzburg et 30% pour Zurich.

Faute d'une offre de transport en commun compétitive, et surtout faute de trajets de réseaux ferrés desservant les principaux lieux de travail, aucune véritable alternative à la voiture particulière ne se présente.

Etant donné que non seulement les grands axes de priorités et de mesures concrètes, mais également les différentes phases de réalisation ont été fixées dès lors par l'étude „IVL“, une *réalisation rapide des mesures prévues par les programmes et papiers stratégiques „IVL“ et „mobilité.lu“ s'impose*.

Dans le projet de budget 2005, le Gouvernement entend mettre l'accent sur l'extension du réseau ferré. Des priorités sont réservées au raccordement ferroviaire de Kirchberg et à l'aménagement de la sortie nord de la Gare de Luxembourg. De même, la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg, le raccordement de Belval-Ouest et le TGV-Est seront réalisées dans une première étape.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait également apporter une solution pour relier le centre de la Ville de Luxembourg au réseau train-tram. Aussi bien l'étude „IVL“ que le programme „mobilité.lu“ ne fournissent pas de solution à cette problématique.

4.3.4. Politique anticyclique pour le secteur du génie civil

Pour faire face à une augmentation du trafic individuel, qui sera d'environ 20% jusqu'en 2020 selon l'étude „IVL“, la Chambre des Métiers plaide pour une réalisation rapide des mesures prévues par les programmes et papiers stratégiques „IVL“ et „route2020.lu“.

Le fonds des routes renseigne pour l'année 2005 des dépenses accusant une augmentation de 30% par rapport à celles de l'année 2004. L'Etat réalise un emprunt de 100 millions d'euros pour doter le Fonds des routes dont les dépenses totales pour 2005 s'élèvent à 141 millions d'euros.

Cependant, il y a lieu de noter, que la moitié des dépenses sont attribuées pour des projets d'envergure pour lesquelles les entreprises locales ne sont guère bénéficiaires.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut se baser sur les recommandations de la Commission du Bâtiment qui est d'avis que „l'Etat devrait adopter, en ce qui concerne le génie civil, une politique ayant un caractère plus anticyclique, en augmentant ses investissements pendant des périodes d'activités creuses. Dans ce contexte, elle demande aux responsables politiques de mettre en oeuvre, dans les meilleurs délais, les projets, comme les contournements de localités, pour lesquels les plans sont d'ores et déjà arrêtés. La Commission se doit également de rappeler que les projets devraient être dimensionnés de telle façon que les marchés soient adaptés à la taille des entreprises opérant sur le marché national“.

4.4. L'éducation et la promotion

4.4.1. Les principes généraux

L'enseignement luxembourgeois présente des lacunes considérables, et surtout inquiétantes pour l'avenir du pays. L'étude PISA portant sur la qualité de l'enseignement, l'étude OCDE portant sur la qualité de la politique d'information, d'orientation et de conseil professionnels et l'étude LU portant sur les facultés de lecture et les capacités de compréhension ont abouti, certes dans des contextes différents, à plusieurs constats alarmants:

- inégalité des chances suivant la provenance sociale des élèves et déficit prononcé en matière d'équité;
- orientation scolaire caractérisée par une sélection à un stade trop précoce et, surtout, par le principe de la sélection par l'échec;
- non-utilisation, voire gâchis des ressources humaines disponibles.

Ramenées à leur essence, les trois études concordent sur l'essentiel, à savoir sur la prééminence d'une culture, voire d'un culte du matériel, du visible, du tangible, du mesurable, bref du superficiel, privilégiant

- au niveau de l'orientation, le résultat au détriment de l'évolution et de la progression (orientation par l'échec) et,
- au niveau de la formation proprement dite, l'accumulation des connaissances au détriment du maniement et du bon usage des savoirs.

Les responsables politiques et les acteurs de l'enseignement semblent avoir pris toute la mesure du problème. *De nombreuses initiatives courageuses, encourageantes et intelligentes ont été lancées ou initiées* au courant des dernières années dans les différents domaines de l'enseignement et de la formation: expérimentation de nouvelles méthodes et de nouveaux contenus au niveau du cycle inférieur, introduction de nouveaux critères de promotion, mise en place de nouvelles structures et méthodes d'apprentissage des langues (classe d'accueil, classe d'insertion, classe à régime linguistique spécifique), réforme de l'apprentissage professionnel, réalisation d'un plan sectoriel pour l'implantation de nouveaux lycées, définition d'un cadre légal pour l'Ecole, réforme qualitative de la formation menant au Brevet de Maîtrise, création d'un congé individuel de formation, etc. Si toutes ces initiatives vont incontestablement dans la bonne direction, elles ne permettent certainement pas de combler les principaux déficits relevés et le Luxembourg continue à rester à la traîne de l'évolution.

L'Artisanat souscrit à la *méthode des petits pas*, la progression dans le dialogue, dans la concertation et dans le partenariat comme seule méthode envisageable en matière d'éducation et de formation. La complexité de la matière, la diversité des acteurs et partenaires en présence et le contexte éminemment sensible et hautement émotionnel ne se prêtent guère à une politique des très grands travaux, ni à des expériences teintées d'une idéologie de quelque nature qu'elle soit. Dans un contexte où chaque initiative, souvent du seul fait qu'elle soit prise ou, à l'inverse, du seul fait qu'elle ne soit pas prise, risque de se traduire dans l'immédiat par une attitude, voire un réflexe de repli ou de résistance d'un ou de plusieurs acteurs et partenaires, il convient d'avancer avec autant de détermination que de circonspection, bref avec une force tranquille.

Cependant, la méthode des petits pas et la recherche du consensus ne devrait pas remplacer l'action et la décision politique.

Ensemble avec les acteurs et partenaires, il s'agira de développer et de déterminer la vision d'une société apprenante et de prévoir la migration d'une société de l'accumulation des apprentissages et des savoirs vers une société du maniement des apprentissages et des savoirs.

Au niveau de la formation et de l'éducation, le système d'éducation au Luxembourg n'a incontestablement pas encore su déclencher la dynamique nécessaire pour entrer dans la société apprenante et, dans un contexte plus général, pour assurer le passage d'une mentalité de l'acquis vers une culture de l'acquisition permanente.

Dans le cadre de la société apprenante, les concepts d'orientation, d'apprentissage et de formation continue sont trois aspects complémentaires d'une seule et même réalité: l'apprentissage tout au long de la vie ou le „life-long learning“, qui est avant tout une affaire de culture et d'éducation, avant d'être une affaire d'enseignement.

L'Artisanat exige ainsi la promotion d'une véritable culture du changement à tous les niveaux de la société, y compris l'enseignement, signifiant à chacun le passage irrévocable d'une mentalité de l'acquis vers une culture de l'acquisition permanente. La politique doit être le vecteur de ce message, elle doit être le pédagogue du changement.

4.4.2. Une orientation scolaire et professionnelle au profit de l'Artisanat

De l'avis de l'Artisanat, une orientation professionnelle peut se faire, en principe, suivant deux méthodes:

- la méthode contraignante (choix négatif) basée sur les capacités intellectuelles et manuelles des élèves évaluées d'après des critères préétablis et connus au préalable. Cette méthode risque de mener, du moins pour les élèves répondant certes aux critères fixés, mais dont les résultats scolaires sont cependant tels qu'on peut douter de leur réussite ultérieure, à un redoublement systématique des classes et à une (ré)orientation par l'échec dans le meilleur des cas;
- la méthode par libre choix (choix positif) basée sur une éducation aux choix. Cette méthode présente l'avantage d'éviter aux élèves un parcours du combattant caractérisé par des échecs inutiles entraînant une perte considérable de temps et d'argent et une désillusion et une démotivation progressives.

Deux leviers sont donc à la disposition des agents d'orientation pour drainer davantage de jeunes vers les métiers dits manuels:

- l'application des notes seuil (approche contraignante);
- la promotion et le marketing d'une formation attractive de type „apprentissage-emploi“ ou „apprentissage-indépendance“ (approche par libre choix).

Toute politique cohérente d'orientation professionnelle s'articule nécessairement autour de ces deux leviers dont la mise en oeuvre requiert le concours de professionnels en la matière:

- pour le premier levier, des représentants du monde économique et scolaire qui seraient appelés à fixer les seuils d'entrée dans les différents régimes de formation sur base de programmes de formation répondant de toute évidence à la réalité économique et aux exigences des employeurs;
- pour le deuxième levier, des spécialistes de marketing qui auraient pour mission de promouvoir le produit „apprentissage“.

Afin de garantir une politique d'orientation cohérente et efficace, l'Artisanat estime que la mise en place d'une instance nationale d'orientation scolaire et professionnelle est indispensable. Le statut de cette instance, ses compétences et attributions légales, sa composition, sa politique du personnel et son

financement devraient être fixés en fonction d'un concept global et d'objectifs précis à fixer au préalable.

La nouvelle instance nationale pourrait, le cas échéant, reprendre les missions d'orientation de l'actuel service de psychologie et d'orientation scolaires (SPOS) qui devrait se limiter à des missions d'assistance psychologique, paramédicale et sociale qui correspondent par ailleurs à l'intérêt, à la vocation et à la formation des agents actuels.

C'est précisément dans ce domaine que l'Artisanat est rejoint de manière implicite par l'OCDE qui préconise, dans les conclusions de son rapport sur les politiques d'information, de conseil et d'orientation professionnels au Luxembourg, l'introduction d'un droit à l'orientation plutôt que le maintien d'une approche essentiellement thérapeutique en matière d'orientation ainsi que la création d'un organe national pour coordonner les services d'orientation et d'information.

4.4.3. La carrière professionnelle „modèle Artisanat“

4.4.3.1. L'apprentissage-emploi

La formation initiale doit permettre aux jeunes d'acquérir non seulement des connaissances théoriques et pratiques en relation avec le métier, mais aussi des compétences personnelles, sociales et culturelles indispensables à l'épanouissement à la fois sur le lieu de travail et sur le lieu de vie.

La réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dont un avant-projet de loi a enfin été soumis pour avis aux chambres professionnelles en fin de la dernière législature, devra faire l'objet d'une réflexion profonde. Dans ce même contexte, une *discussion politique fondamentale* avec les milieux scolaires et économiques ainsi que les organisations représentant les parents d'élèves concernant la valeur et le choix délibéré de la formation professionnelle et de l'apprentissage d'un métier ainsi que sa reconnaissance et acceptation par notre société doit être entamée.

4.4.3.2. La formation à l'indépendance professionnelle

Le relèvement des indemnités d'apprentissage jusqu'au niveau du salaire social minimum d'après le modèle conçu par la Chambre des Métiers permettra de déclencher une dynamique double:

- revaloriser la „Carrière Artisanat“ suivant le triptyque „CATP – Brevet de Maîtrise – Indépendance professionnelle“;
- promouvoir l'esprit et la création d'entreprises.

Le modèle préconisé par la Chambre des Métiers se présente comme suit:

- maintien des indemnités d'apprentissage effectivement versées par les entreprises formatrices au niveau actuel;
- remplacement des primes à l'apprentissage liées à la réussite de l'année scolaire par un montant forfaitaire constituant la différence entre la moyenne de l'indemnité d'apprentissage de tous les métiers et le salaire social minimum (à charge du Fonds pour l'Emploi) dont le versement est également lié à la réussite de l'année scolaire;
- capitalisation du montant forfaitaire sur un compte bloqué et versement du capital cumulé aux apprentis lors de la remise des diplômes de fin d'apprentissage et selon les conditions suivantes:
 - ♦ en cas de réussite à l'examen de fin d'apprentissage:
 - après 3 ans: 100% du montant capitalisé,
 - après 4 ans: 80% du montant capitalisé,
 - après 5 ans: 60% du montant capitalisé, etc.;
 - ♦ en cas d'abandon ou d'écartement de l'apprentissage, le capital est déchu.

Ce modèle présente pour l'Artisanat les avantages suivants:

- adaptation de l'indemnité d'apprentissage au niveau du salaire social minimum;
- différenciation par métier au niveau des indemnités versées mensuellement et préservation du principe d'équité au niveau de la valorisation de l'effort personnel;
- incitation à l'effort personnel, promotion du mérite, absence de récompense sans réussite à l'examen de fin d'apprentissage;

- protection des mineurs par le système de capitalisation et de versement du capital cumulé au détenteur du diplôme de fin d'apprentissage (ce qui empêche un versement avant la majorité d'âge);
- promotion de l'esprit d'entreprise dans le sens que le modèle en question présente l'avantage d'être „ouvert vers le haut“ du fait que des mesures analogues et complémentaires sont envisageables en cas de réussite à l'examen de maîtrise et de création d'entreprise (cf. triptyque „CATP – Brevet de Maîtrise – Indépendance professionnelle“).

4.4.3.3. *La Formation continue*

Outre le fait que la formation est un facteur de compétitivité en tant que fournisseur de compétences à l'économie nationale, la formation, et a fortiori le volet formation continue du „lifelong-learning“, peut également être un facteur primordial de la „Standortpolitik“ en vue de préserver l'attractivité du „Site économique Luxembourg“. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier la formation continue „non codifiée“ ou non formalisée qui est réalisée quotidiennement dans et par les entreprises sans jamais figurer dans une statistique officielle. Ainsi, le dispositif d'aide mis en place en faveur de la formation continue (accès collectif, accès individuel) et qui, à l'inverse d'autres mesures d'accompagnement et de soutien du développement économique, ne se trouve pas sur l'index communautaire des aides prohibées mais, au contraire, se voit même bien souvent multiplié selon le principe de l'„additionnalité“, présente deux atouts:

- il permet d'ancrer les efforts consentis au profit de la formation et de la qualification dans le site économique national ce qui n'est pas un argument négligeable face à la liberté de circulation des capitaux, et donc des entreprises ainsi que des personnes;
- il permet d'attirer des implantations d'entreprises dont le personnel nécessite une mise à jour constante des compétences.

L'Artisanat demande par conséquent de compléter et de parfaire le dispositif de soutien à la formation continue.

4.5. Politique de l'innovation adaptée aux PME

4.5.1. *Innover pour rester compétitif*

L'innovation, la qualité et l'engagement pour un développement durable sont les facteurs permettant d'assurer la réussite et la compétitivité pour les entreprises. L'innovation et le transfert de technologies tout comme la Recherche & Développement technologique deviennent des éléments stratégiques également pour le responsable d'une entreprise de taille petite ou moyenne, qui doit sans cesse mettre en question et repenser tous les modes de fonctionnement au sein de son entreprise.

Les entreprises doivent innover pour rester compétitives, changer pour s'adapter rapidement aux besoins des clients et à la pression concurrentielle et avoir accès à une information très ciblée et à jour.

L'innovation peut apparaître de plusieurs manières: sous forme d'une invention liée directement à la recherche, par la reprise d'une idée d'un autre secteur d'activité et adaptation pour l'utiliser dans ses propres processus de productions ou sur son propre marché, innovation par avancées successives, l'innovation par la recherche de nouveaux marchés inexploités en s'appuyant sur la réorientation de produits ou services existants, l'innovation par une approche ou un concept nouveau, etc.

Pour les PME et notamment les entreprises artisanales, l'innovation est entre autres le fait d'intégrer des nouvelles technologies et de les adapter à leur métier tout en sachant que cette nouvelle solution technique complète et enrichit la culture du métier. Toute évolution technique doit se faire suite à un besoin dans l'entreprise. Les entreprises innovatrices sont celles qui adaptent une technique nouvelle à des usages spécifiques dans leur entreprise. En l'occurrence, les entreprises artisanales innoveront chaque fois qu'ils s'approprient un nouveau savoir-faire disponible dans leur environnement.

Etant donné cette définition très large que peut prendre la notion de „innovation“ dans le contexte des entreprises appartenant aux classes moyennes, notamment en relation avec les innovations au niveau des processus, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une définition pragmatique du champ d'action relatif à la recherche appliquée. Il faut en effet éviter de véhiculer des notions trop élitaires telles que la „R & D“, vu que ces notions ne correspondent pas aux réalités vécues sur le terrain. Les PME, et plus particulièrement l'artisanat, mettent en oeuvre des innovations durables et développent des initiatives de

transfert de technologies qui doivent également faire partie des mesures soutenues par le nouveau régime.

La Chambre des Métiers assiste les entreprises en ce qui concerne la mise en place de la qualité et de l'innovation dans les entreprises. Les entreprises ont besoin d'une approche spécifiquement orientée PME, comprenant un conseil et assistance sur demande, un accompagnement pour les dossiers d'aides et de subventions et l'organisation de séminaires ciblés au besoin.

Les PME ne disposent généralement pas d'unités de recherche, d'où se pose souvent le problème de l'accès à l'information en ce qui concerne les résultats de recherche et les dernières technologies développées. La coopération entre centres de recherche et entreprises, ainsi que la veille technologique afin de garantir les transferts de technologies et de permettre aux entreprises d'innover, constituent donc des objectifs primordiaux. La Chambre des Métiers pense que des organes de liaison entre les PME et les organismes de recherche devraient être appuyés, d'une part en vue de permettre aux entreprises d'accéder à l'information et d'autre part en vue de présenter cette information de manière compréhensible aux chefs d'entreprise.

C'est dans le domaine de l'environnement que les meilleures technologies disponibles jouent un rôle primordial. Il est important de noter que l'artisanat, en exploitant les niches de marché dans le secteur de l'environnement, contribue de façon considérable à une restructuration de notre société générant ainsi un développement durable tout en créant des emplois supplémentaires. Les entreprises artisanales au sein desquelles la création de plus-value est relativement élevée respectent l'environnement et utilisent de façon économique les matières premières de haute qualité, ce qui implique que leur produit est de plus en plus basé sur le travail et moins sur la matière première.

Dans ce contexte, il serait important de promouvoir des projets et initiatives servant à créer des réseaux régionaux afin de renforcer les circuits économiques interrégionaux et des modèles de coopération pour des lignes de produits particulières.

Selon la Chambre des Métiers, la promotion et l'exploitation des nouvelles technologies de communication et d'information s'avère de première nécessité.

Dans un environnement économique difficile où la création d'emplois joue un rôle prédominant, le concept d'esprit d'entreprise gagne en importance. Or, la promotion de l'esprit d'entreprise ne peut se faire que si parallèlement l'accent est mis sur l'importance capitale du caractère innovant dans le secteur des PME. En effet, au vu de la globalisation des marchés, les entreprises artisanales doivent réussir à faire face à une concurrence accrue, elles sont confrontées à des unités de production qui disposent des meilleures technologies et qu'il faut réussir à suivre pour maintenir sa place sur le marché en question.

La Chambre des Métiers considère que l'innovation représente aujourd'hui un facteur de réussite essentiel pour toute entreprise permettant d'accroître la compétitivité et d'assurer une forte présence sur les marchés nationaux et internationaux. L'innovation et le transfert de technologies tout comme la Recherche et le Développement (R&D) deviennent des éléments stratégiques également pour le responsable d'une entreprise de taille petite ou moyenne, qui doit sans cesse mettre en question et repenser tous les modes de fonctionnement au sein de son entreprise.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe que le Luxembourg se donne les moyens en vue de renforcer les activités de R&D et d'innovation et de *promouvoir des synergies et coopérations entre les instituts et centres de recherches et le monde économique* et plus spécialement les PME de l'Artisanat.

Ces efforts en terme de recherches, surtout appliquée, permettront à l'avenir de créer de la valeur ajoutée qualitative, renforçant durablement la croissance économique et surtout la part de croissance, liée principalement à des gains de productivité de tous genres.

Par ailleurs, la Commission européenne soutient et appuie fortement, depuis la Stratégie de Lisbonne, l'importance de l'innovation dans le contexte économique actuel afin de garantir la croissance de l'économie européenne face à d'autres „grands“ de ce monde. Le développement d'une politique d'entreprises qui favorise la compétitivité des entreprises nécessite le renforcement d'une politique de l'incitation et l'accompagnement de l'innovation, et surtout d'une politique de l'innovation orientée spécifiquement vers les PME, créateurs de richesse au sein de notre économie.

4.5.2. Mener une politique d'innovation adaptée aux réalités des PME

L'innovation peut apparaître de plusieurs manières: sous forme d'une invention liée directement à la recherche, par la reprise d'une idée d'un autre secteur d'activité et adaptation pour l'utiliser dans ses propres processus de productions ou sur son propre marché, innovation par avancées successives, l'innovation par la recherche de nouveaux marchés inexploités en s'appuyant sur la réorientation de produits ou services existants, l'innovation par une approche ou un concept nouveau.

Etant donnée cette définition très large que peut prendre la notion d'innovation dans le contexte des entreprises appartenant aux classes moyennes, notamment en relation avec les innovations au niveau des processus, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une *définition pragmatique du champ d'action relatif à la recherche appliquée, correspondant aux réalités vécues sur le terrain*. Les PME, et plus particulièrement l'Artisanat, mettent en oeuvre des innovations durables et développent des initiatives de transfert de technologies qui doivent également être considérées par les autorités compétentes.

4.5.3. Reconnaître l'importance des connaissances non codifiées et sa complémentarité avec la connaissance codifiée

Pour les PME et notamment les entreprises artisanales, l'innovation consiste entre autres dans le fait d'intégrer des nouvelles technologies et de les adapter à leur métier tout en sachant que cette nouvelle solution technique complète et enrichit la culture du métier. Les entreprises innovatrices se caractérisent traditionnellement par l'adaptation d'une technique nouvelle à des usages spécifiques dans leur entreprise. En l'occurrence, les entreprises artisanales innovent chaque fois qu'elles s'approprient d'un nouveau savoir-faire.

Les entreprises artisanales innovent par le fait de développer, commercialiser et d'intégrer de nouvelles technologies ou procédures dans l'activité de l'entreprise afin de gérer les changements plus efficacement. Dès lors ces mêmes entreprises recherchent régulièrement de nouvelles solutions à de mauvais fonctionnements au sein de leur processus de travail ou à leur chaîne de production afin de rester compétentes face aux concurrents.

L'ensemble des expériences ainsi acquises sur le terrain, qui pourraient être définies comme processus d'innovation au sens large, correspondent à la notion de „*connaissances non codifiées*“, par opposition à celle de „*connaissance codifiée*“, qui se caractérise par une stratégie et un suivi ordonné et documenté des efforts de recherche dans le cadre d'une unité organisatrice, créée dans le cadre d'une stratégie formelle de R&D au sein d'une entreprise.

Or, les PME ne disposent généralement pas d'unités de recherche, d'où se pose souvent le problème de l'*identification des „connaissances non codifiées*“, à la base d'une innovation favorisant toutefois la création d'une valeur ajoutée certaine, ainsi que l'acceptation de cette notion dans le contexte des programmes de recherche communautaire et nationaux, qui véhiculent plutôt la notion de la „*connaissance codifiée*“, ce qui présuppose cependant un effort de documentation, de suivi et de publication de l'information en ce qui concerne les résultats de recherche et les dernières technologies développées.

Dès lors, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de soutenir davantage la *coopération entre centres de recherche publics et PME*, ainsi que la veille technologique, surtout afin de garantir les transferts de technologies, permettant aux PME artisanales d'être innovantes. Dans ce contexte, il importe surtout de reconnaître l'importance des „*connaissances non codifiées*“ et sa complémentarité avec les „*connaissances codifiées*“.

La Chambre des Métiers est d'avis que les organes de liaison existants entre les PME et les organismes de recherche tels *Luxinnovation devraient faire des efforts supplémentaires afin d'accompagner les PME artisanales* dans leur processus d'innovation par l'application de connaissances „non codifiées“, d'une part en vue de permettre aux PME d'accéder à des informations sur la R&D et d'autre part en vue de présenter les efforts d'innovation des PME de manière compréhensible sur la place publique. Une telle approche nécessitera des actions plus productives de la part de Luxinnovation et les nouveaux responsables politiques devront inciter cette agence pour la promotion de l'innovation à se mettre plus au service des entreprises artisanales.

Par ailleurs, la participation des PME dans les programmes R&D communautaires et nationaux devrait être accrue par une plus grande flexibilité en ce qui concerne la formulation et les possibilités offertes aux PME de faire des propositions adaptées aux réalités des entreprises de taille réduite.

4.5.4. Adapter le „régime innovation“ de la nouvelle loi-cadre aux réalités des PME

La Chambre des Métiers se félicite de la mise en place d'un „régime innovation“ dans la nouvelle loi-cadre relative aux PME.

Ce régime prévoit trois différents niveaux d'aides à la recherche, à savoir l'aide à la recherche fondamentale („activité qui vise à un élargissement des connaissances scientifiques et techniques non liées à des objectifs industriels et commerciaux“), l'aide à la recherche appliquée („recherche planifiée ou enquêtes critiques visant à acquérir de nouvelles connaissances dans la perspective de mettre au point de nouveaux produits, procédés ou services ou d'entraîner une amélioration notable des produits, procédés ou services existants“) et celle prévue en cas d'activités de développement préconcurrentielles („concrétisation des résultats de la recherche appliquée dans un plan, un schéma, un dessin pour les produits, procédés ou services nouveaux, modifiés ou améliorés, qu'ils soient destinés à être vendus ou utilisés, y compris la création d'un prototype qui ne pourrait pas être utilisé commercialement“).

Etant donné la définition très large que peut prendre la notion d'innovation dans le contexte des entreprises appartenant aux classes moyennes, notamment en relation avec les innovations au niveau des processus, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une définition pragmatique du champ d'action relatif à la recherche appliquée. Il faut en effet *éviter de véhiculer des notions trop élitaires* telles que la „R & D“, vu que ces notions ne correspondent pas aux réalités vécues sur le terrain. Les PME, et plus particulièrement l'Artisanat, mettent en oeuvre des innovations durables et développent des initiatives de transfert de technologies qui doivent également *faire partie des investissements éligibles par le „régime innovation“* de la loi-cadre en faveur des PME.

4.5.5. Promouvoir les réseaux d'innovation

La recherche et l'innovation étant des facteurs clés pour assurer l'avenir d'une entreprise, il importe d'offrir aux PME et plus particulièrement aux entreprises artisanales, dont la grande majorité n'ont pas les moyens pour mettre en place leur propre structure R&D, des outils facilitant l'accès au transfert de technologies ou à la coopération pour des projets de recherche.

Dans ce contexte, il sera important de *promouvoir les réseaux d'innovation (grappes technologiques ou „clustering“ nationaux ou transrégionaux)* autour de projets de recherche spécifiques afin d'encourager *la réalisation de projets communs entre PME*, ayant un intérêt commun en matière de synergies innovantes, et afin de favoriser l'apprentissage mutuel qui en résulte, favorable pour toutes les parties impliquées.

Depuis 1990 fonctionne, sur initiative de la Chambre des Métiers et avec le concours actif du Centre de Recherche Public Henri-Tudor, le „Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B)“, qui représente un réseau d'innovation, regroupant tous les intervenants institutionnels dans l'acte de construire. Les partenaires en sont le Ministère des Travaux Publics, le Centre de Recherche Public Henri-Tudor, l'Administration des Bâtiments Publics, l'Administration des Ponts et Chaussées, l'Ordre des Architectes et Ingénieurs – Conseils, la Chambre des Métiers, la Fédération des Artisans et la FEDIL, qui contribuent activement tant à son fonctionnement qu'à son financement.

Le CRTI-B, qui peut en soi être considéré comme un modèle de meilleure pratique dans le secteur de la construction, a pu déployer ses activités dans de nombreux domaines, notamment la normalisation des clauses contractuelles et des clauses techniques tant générales que particulières qui sont à la base des marchés passés par un maître d'ouvrage, la réflexion sur de nouvelles formes de gestion d'opérations de construction adaptées aux besoins tant des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'oeuvre que des entreprises ainsi que l'organisation et la standardisation de la coopération électronique des différents acteurs du secteur de la construction.

4.5.6. Mettre en place au sein de l'Université de Luxembourg un programme de recherche orienté vers l'économie de l'innovation des PME

La flexibilité des chefs d'entreprises et l'esprit d'innovation constituent des facteurs essentiels pour une entreprise et surtout pour les entreprises artisanales. Le transfert de technologies et la veille technologique devant être facilités, les ressources nécessaires pour exploiter les nouvelles technologies et innovations et par conséquent créer des emplois devraient être mises à disposition.

Dès lors, les programmes de recherche orientés vers les PME doivent être soutenus en général.

Au Luxembourg, la Chambre des Métiers propose *une interaction plus directe entre les PME et l'Université de Luxembourg, par la mise en place d'un programme de recherche orienté vers l'économie de l'innovation des PME nationales*. Par le biais de cette coopération à valeur ajoutée des résultats en matière d'innovations dans les processus et les produits pourraient donner lieu à d'importants effets de leviers économiques et commerciaux, surtout par l'exploitation sur le terrain des résultats de la recherche appliquée et préconcurrentielle.

Dans un même ordre d'idées, la coopération entre les PME luxembourgeoises et les infrastructures scientifiques et universitaires des régions limitrophes devra être davantage développée.

4.6. Mettre la politique de l'utilisation rationnelle des énergies nouvelles au service d'une politique économique

A travers ses activités, l'Artisanat constitue un acteur de l'économie locale, régionale et nationale de tout premier plan et satisfait dans une large mesure à la plupart des principes de base posés par le concept du développement durable.

En général, l'Artisanat offre des produits et services en recourant à des ressources endogènes pour desservir un marché essentiellement local ou régional. De ce fait, la production de biens et la prestation de services artisanaux sont assurées sans avoir recours aux transports à longue distance, évitant de la sorte les pollutions atmosphériques ou autres nuisances en découlant. De plus, la production locale à petite échelle permet, contrairement à l'industrie, de minimiser le risque de pollution massive.

Ainsi, la Chambre des Métiers et le Ministère de l'Environnement ont signé en 2001 une convention de collaboration se basant sur le règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables. Cette convention a constitué la base pour la Chambre des Métiers d'une initiative, basée sur un label dénommé „Energie fir d'Zukunft“, ayant pour objectif la mise à niveau du savoir-faire et des compétences dans les entreprises, en ce qui concerne la mise en oeuvre de systèmes favorisant la promotion des énergies alternatives (énergie éolienne, hydraulique, solaire ou à partir de biomasse) auprès des clients intéressés.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de veiller à ce que les *régimes de participation* aux frais d'études et aux dépenses d'investissements écologiques pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies alternatives soient *maintenus à plus long terme*, afin d'encourager durablement les milieux professionnels à entreprendre les efforts nécessaires, afin d'intégrer les nouvelles connaissances et technologies au sein de leurs structures – ce qui peut être considéré comme un effort de diversification plus structurel des PME concernées – et afin de satisfaire à une nouvelle demande émanant de la part des clients.

Dans ce même ordre d'idées, il importera que les autorités soutiennent favorablement l'acquisition de compétences des entreprises et les investissements dans les technologies visant à développer la rénovation et l'assainissement du parc immobilier ainsi que la restauration de notre patrimoine urbain et rural.

La Chambre des Métiers juge favorable les mesures prévues dans la nouvelle loi-cadre en faveur des PME, visant, à encourager et soutenir plus particulièrement les investissements des entreprises en matière de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Il est un fait que les entreprises artisanales ont depuis un certain temps développé une sensibilité accrue face aux problèmes environnementaux. Elles ont par ailleurs également dû faire face à une augmentation régulière et systématique du volume des réglementations en matière d'environnement (législation sur les établissements classés, dite „*commodo-incommodo*“).

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se félicite de la bonne coopération avec l'Administration de l'Environnement dans le sens d'une meilleure évacuation des dossiers de demande d'autorisation d'établissements classés (résolution des problèmes passés relatifs aux délais de réponse de l'administration, mise en oeuvre de guides et demandes-type).

Mais aux yeux de la Chambre des Métiers, répondre aux réglementations, ne constitue aujourd'hui pas seulement une nécessité suite aux évolutions dans le domaine des législations, mais la mise en conformité aux spécificités environnementales, tout comme le *développement d'une politique environ-*

nementale volontariste représente également et essentiellement un atout commercial important et un avantage *compétitif sur des marchés porteurs d'avenir*.

La Chambre des Métiers tient à encourager les responsables politiques à *démarrer des actions dans le cadre de la rénovation durable d'anciens immeubles, de l'augmentation de l'efficacité énergétique des immeubles, du carnet de l'habitat énergétique et d'une nouvelle réglementation sur la mise en oeuvre et l'utilisation rationnelle de l'énergie des immeubles*.

A la suite du Protocole de Kyoto le Gouvernement s'est engagé à réduire pendant la période de 2008 à 2012 les émissions de gaz, mesurées en 1990, de 28%. Pour pouvoir réaliser cet accord, une stratégie nationale portant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, a été développée en 2000.

Dans le cadre des règlements grand-ducaux instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables un budget considérable en faveur des investisseurs privés a été voté pour les années 2001 à 2004. Ces subventions porteront leurs fruits, et le programme a très bien été accueilli par les électeurs.

L'aménagement du territoire nous démontre qu'aussi au Luxembourg les noyaux des villes et villages deviennent de moins en moins attractif pour leurs habitants. Le nombre d'habitants des périphéries des localités augmente et celui des noyaux diminue. Les noyaux des villages se dépeuplent, car la vieille substance des constructions n'est que rarement utilisée d'une manière intelligente, bien qu'ici un potentiel énorme en construction existe et n'est qu'à éveiller. Les futurs constructeurs manquent des informations significatives et ils ne disposent pas d'encouragements financiers pour réactiver et repeupler les centres des localités.

Il est connu, que le secteur résidentiel et tertiaire, constitué pour l'essentiel de bâtiments, représente plus de 40% de la consommation finale d'énergie dans la Communauté. Les mêmes pourcentages sont valables pour le Grand-Duché. Or, ce secteur est en expansion, phénomène qui fera inévitablement augmenter sa consommation d'énergie et, de ce fait, ses émissions de dioxyde de carbone.

Le Gouvernement est obligé de transposer en droit luxembourgeois la *directive 2002/91/EG* concernant la performance énergétique des bâtiments avant janvier 2006. L'objectif de cette directive est de promouvoir l'amélioration de la *performance énergétique des bâtiments*, compte tenu des conditions climatiques extérieures et des particularités locales, ainsi que des exigences en matière de climat intérieur et du rapport coût-efficacité. La directive fixe des exigences en ce qui concerne:

- a) le cadre général d'une méthode de calcul de la performance énergétique intégrée des bâtiments;
- b) l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique aux bâtiments neufs;
- c) l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique aux bâtiments existants de grande taille lorsque ces derniers font l'objet de travaux de rénovation importants;
- d) la certification de la performance énergétique des bâtiments.

Cette directive exige des Etats membres que lors de la construction ou de la vente ou de la location d'un bâtiment, un certificat relatif à la performance énergétique soit communiqué au propriétaire, ou par le propriétaire à l'acheteur ou au locataire, selon le cas.

En 2002, un projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi et de calcul de la participation étatique aux frais d'experts exposés par le propriétaire d'un logement pour l'établissement d'un carnet de l'habitat a été élaboré par le Gouvernement.

Ce projet de *règlement irréaliste parce que trop ambitieux est presque tombé dans l'oubli comme en témoignent les diminutions successives des crédits budgétaires prévus à cet effet*. Face à l'échec d'un carnet de l'habitat qui par sa complexité technique et son effet peu tangible pour le consommateur, le moment est venu d'établir un carnet de l'habitat profitant aux propriétaires et locataires d'immeubles. A ce propos, le carnet de l'habitat doit se composer de deux parties, à savoir une partie couvrant les aspects énergétiques et une deuxième couvrant les autres domaines de la construction. Un carnet d'habitat n'est significatif, que s'il est accepté et praticable par le consommateur.

En 2003, le Ministre de l'Environnement proposait un projet de règlement grand-ducal concernant l'octroi d'une aide financière pour la réalisation de mesures ayant pour objet des réductions d'émissions de CO₂ résultant de l'assainissement énergétique d'immeubles, projet qui constituait un complément au projet sur le carnet de l'habitat. Malheureusement, il n'y a aucune concordance entre les deux projets, et la méthode de calcul du bilan énergétique n'est pas précisée.

Dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie, la performance énergétique des immeubles est calculée suivant le règlement dépassé concernant l'isolation thermique des immeubles de 1995. La Chambre des Métiers est d'avis qu'avec un règlement moderne comme il en existe déjà auprès de nos voisins, une réduction de l'utilisation d'énergie d'au moins 30% par rapport au règlement existant sera possible.

De ces faits l'artisanat demande:

- Une vaste *campagne d'information* pour sensibiliser les consommateurs sur la rénovation de vieux immeubles, l'augmentation de l'efficacité énergétique des bâtiments, le carnet de l'habitat ainsi que sur le règlement concernant les performances énergétiques des bâtiments.
- Intensifier la *coopération* entre ministères responsables de la mise en route des règlements et mesures à prendre pour garantir au consommateur un choix équilibré de mesures.
- Un paquet de mesures de *subventions* pour la rénovation d'immeubles. Ces nouvelles subventions sont à harmoniser avec les aides déjà existantes dans la construction.
- Transposer rapidement la *directive 2002/91/CE* concernant la performance énergétique des bâtiments en droit luxembourgeois.
- Introduire un *carnet d'habitat* ingénieux et accepté par les propriétaires d'immeubles.
- Prévoir, dans le carnet d'habitat, une partie spécifique pour l'énergie.
- Introduire une nouvelle réglementation concernant l'isolation thermique des immeubles (*ENEV*) adaptée aux besoins d'aujourd'hui.

4.7. La politique de réduction des charges administratives au service d'une politique en faveur des PME

L'un des griefs les plus souvent formulés par les entreprises, et plus particulièrement les PME, est la quantité et la complexité des formalités administratives avec lesquelles elles se trouvent confrontées.

La Chambre des Métiers constate que ni une politique ciblée de simplification administrative ni *une politique dynamique de réduction des charges administratives ne figurait parmi les priorités du Gouvernement* durant la législature 1999-2004, et ce en dépit de multiples déclarations par des responsables politiques en ce sens.

Dans le cadre de l'actualisation du plan d'action PME, plusieurs mesures visant à simplifier les formalités et alléger les charges administratives avaient été annoncées. Force est malheureusement de constater qu'à ce jour les quelques points isolés n'ont pu être réalisés.

Dès lors, les efforts consentis par les responsables politiques ces dernières années ont été plutôt modestes, comparés à certains pays européens où des mesures concrètes et tangibles sont dans une phase de réalisation avancée respectivement sont d'ores et déjà en place.

Ainsi, les résultats d'une récente étude réalisée par la Chambre des Métiers sont parlants.

Les *résultats* de l'étude confirment l'importance des charges administratives pesant sur les entreprises artisanales. De plus, ce sont surtout les petites entreprises qui supportent des charges relativement plus élevées. L'évolution de 1999 à 2004 montre que les charges administratives sont en croissance.

Les principaux résultats:

- 1.728 €: coût moyen des charges administratives par an et par personne occupée;
- 1,28%: coût moyen des charges administratives par rapport au chiffre d'affaires;
- le poids des charges administratives est relativement plus élevé pour les petites entreprises (3.873 € par an et par personne occupée pour les entreprises occupant moins de 10 personnes) que pour les entreprises de taille plus importante (1.034 € par an et par personne pour des entreprises occupant 100 personnes ou plus);
- 101 mio €: c'est le coût annuel des charges administratives supporté par l'artisanat;
- 34%: c'est l'augmentation des charges administratives de 1999 à 2004 (18% en tenant compte de l'inflation cumulée);
- 3,3%: c'est le taux de croissance annuel des charges administratives sur la période de 1999 à 2004.

4.7.1. Définition d'une méthode scientifique de mesure des charges administratives

L'OCDE a pu donner une vue d'ensemble des politiques et instruments utilisés par certains pays (notamment la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis) pour simplifier la réglementation. Ainsi une analyse des résultats obtenus et des méthodes a été faite, analyse qui pourrait utilement inspirer le Gouvernement national dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique conséquente visant à simplifier les procédures et à réduire les charges administratives.

„Réduire la paperasserie“ devrait être un objectif déclaré des responsables et autorités politiques nationales. Or, les autorités se font rarement une idée précise du poids total des charges administratives qu'elles imposent aux entreprises, ni du rapport coût-efficacité des procédures administratives qu'elles introduisent pour implémenter une réglementation.

Préciser l'ampleur des charges administratives existantes est aussi un moyen de définir les mesures à prendre pour assurer l'efficacité et la pérennité des efforts des pouvoirs publics, en vue, d'une part, de les réduire à moyen terme et surtout en vue, d'autre part, de limiter l'introduction de nouvelles charges et procédures administratives excessives.

Certains pays ont adopté des méthodes pour *mesurer les formalités administratives et les progrès réalisés* pour les simplifier. Des exemples viennent notamment des Etats-Unis, des Pays-Bas et de la Norvège, pour ne citer que ces quelques pays, et donnent une idée du champ d'application des méthodes en vigueur et de leur efficacité. La méthode développée aux Pays-Bas représente ainsi par exemple une expérience intéressante qui pourrait s'avérer transposable dans le contexte luxembourgeois.

Ainsi la Chambre des Métiers revendique-t-elle à ce que le Gouvernement luxembourgeois se donne les moyens en vue de mettre en oeuvre une véritable „politique de réduction des charges administratives“ sur la base d'une méthode scientifique à l'instar d'autres Etats membres de l'UE.

4.7.2. Mise en oeuvre d'un „Plan d'action“ gouvernemental sur la „réduction des charges administratives“

La Chambre des Métiers tient à relever que, dans le passé, les Gouvernements avaient tendance à baser leurs stratégies, orientées plutôt vers la „simplification administrative“, prioritairement sur des „commissions“, tel qu'a été le cas avec le „Comité National permanent pour l'amélioration et la simplification de l'environnement des entreprises“ et de groupes de travail spécialisés, institués à partir de 1995.

Cette méthode a cependant démontré ses limites. Cette „comitologie“, sous la responsabilité d'un président en provenance d'une administration, n'a pas abouti étant donné que les recommandations n'ont que partiellement été suivies par les autorités politiques et mises en pratique par les administrations concernées. Depuis 1998, le Comité national permanent ne se réunissait que rarement, sous la responsabilité du Ministre des Classes Moyennes, sans que des actions concrètes et d'envergure n'aient été mises en oeuvre.

Dès lors, la Chambre des Métiers ne peut que constater *l'échec de la politique gouvernementale* en ce qui concerne le suivi de sa stratégie à plus long terme en la matière.

La Chambre des Métiers avait, en novembre 1999, recommandé aux autorités nationales de mettre en chantier une „Grande Loi de base sur la réduction des charges administratives“. Une telle loi devra assujettir les formalités et procédures administratives à un ensemble de principes législatifs, tels:

- l'évaluation du coût des formalités, mais également
- l'obligation de réponse par les administrations
- l'adoption du principe que le silence de l'administration vaut accord
- l'introduction de l'unicité de l'interlocuteur et de la déclaration.

Malheureusement cette proposition n'a pas eu de suite.

Dès lors, la Chambre des Métiers réitère les recommandations déjà faites en 1999.

Le „Plan d'action stratégique – réduction des charges administratives“, à vocation plus globale, devra inclure les éléments suivants:

- Définir les objectifs quantitatifs et qualitatifs de „réduction des charges administratives“ décidés par le Gouvernement

- Esquisser l'approche et le calendrier visant à implémenter une méthode scientifique de mesure des charges administratives auprès des ministères et administrations
- Définir les procédures ayant pour objectif de responsabiliser les ministères et administrations concernés dans la mise en oeuvre de la politique (présentation d'un „rapport annuel“ avec indication des résultats qualitatifs et quantitatifs de réduction des charges administratives)
- Mettre en oeuvre une „Grande Loi de base sur la réduction des charges administratives“
- Préciser l'ensemble des principes législatifs auxquels devront être assujetties les formalités et procédures administratives dans le cadre d'une „Grande Loi de base sur la réduction des charges administratives“
- Lister annuellement les projets de loi et projets de règlement grand-ducal ayant fait l'objet d'une analyse d'impact sur la base de la „fiche d'impact“
- Placer la mise en oeuvre de la politique de réduction des charges administratives, et donc la mise en oeuvre du „Plan d'action“, sous la responsabilité d'un Ministre à compétences horizontales.

Le succès de la future politique dépendra, de l'avis de la Chambre des Métiers, d'une responsabilisation accrue des ministères et administrations concernés. Le fait de leur imposer de présenter sur la place publique, au moyen d'un rapport annuel, leurs efforts de réduction des charges administratives, permettra au Gouvernement de mieux suivre les initiatives individuelles mises en oeuvre en vue d'atteindre à terme les objectifs fixés.

Dès lors, il importe de souligner, et les expériences du passé l'ont démontré, que l'efficacité d'un „Comité national permanent“ et de „groupes consultatifs externes“ va, à l'avenir également, largement dépendre de l'appui et de la volonté des responsables politiques. Les idées de réforme les plus brillantes que peuvent émettre les groupes d'experts de ce type s'évanouiront et mourront, si la *volonté politique* de haut niveau de les réaliser fait défaut.

4.8. Préparer la société de l'information

4.8.1. La sécurité informatique: une condition sine qua non au développement des nouveaux outils de communication

Projet d'infrastructure à clé publique (PKI) – Luxtrust GIE

Dans le cadre du programme „e-Letzebuerg“, le Gouvernement s'était proposé comme objectif d'étudier la faisabilité d'une infrastructure à clé publique commune aux secteurs privé et public, projet nommé Luxtrust. Les missions du projet sont notamment d'étudier les opportunités de la mise en place d'une PKI (Private Key infrastructure) commune pour l'ensemble des acteurs économiques au Luxembourg, qu'ils soient d'origine privée ou publique et d'établir un plan d'affaires complet (technique, juridique, polices sécuritaires, mode de financement, etc.) quant à une future solution PKI commune luxembourgeoise.

Les objectifs d'un tel concept sont la gestion des risques financiers par un investissement commun des secteurs public et privé, la diminution des coûts pour les investisseurs dans le projet (solution commune et mutualisée, recours à la soustraction pour un maximum des services à fournir), la gestion des risques légaux et réglementaires ainsi que la création de nouvelles opportunités commerciales en vue de développer le secteur TIC.

Ces certificats peuvent être utilisés pour l'authentification, la signature électronique avancée et le chiffrement.

La réussite du projet dépendra de l'implication des différents acteurs économiques, qui s'engageront dans une adhésion ou un investissement dans la société Luxtrust s.a. et dans l'utilisation des services de celle-ci. Les bénéfices de mutualisation seront alors évidents et des nouvelles opportunités d'affaires devraient se dégager aisément. Le Gouvernement luxembourgeois s'est engagé formellement à une participation financière substantielle dans le projet.

La Chambre des Métiers tient à souligner l'importance de la réalisation rapide de ce projet, notamment pour garantir dans un avenir proche la compétitivité dans le secteur des PME face à un environnement international de plus en plus concurrentiel.

Les certificats „Luxembourg e-commerce certified“

La certification se place dans un contexte général e-Luxembourg, outil devant permettre la promotion du Luxembourg dans le cadre de la société de l'information. L'entrée du Grand-Duché dans la société de l'information est l'une des priorités du Gouvernement ainsi que des chambres professionnelles.

C'est dans ce but que les chambres professionnelles ont repris la propriété des certificats Luxembourg e-commerce certified de la part du Ministère de l'Economie, afin de sensibiliser les entreprises à l'importance de la sécurité au niveau des sites web et dans ce cadre de leur mettre à disposition un outil efficace.

Une utilisation efficace des nouveaux outils électroniques de communication est importante pour la croissance et la compétitivité de l'économie luxembourgeoise dans le cadre du développement de la société de la connaissance.

Le certificat est un outil promotionnel pour les entreprises, afin que celles-ci puissent garantir à leurs clients, le sérieux d'une entreprise qui se trouve derrière le site web. Il repose sur une certification neutre, procédure bien déterminée, ponctuée par un audit sérieux. Les sites Internet qui bénéficient de la certification font l'objet d'un contrôle régulier par la Société Nationale de Certification et d'Homologation (SNCH), organisme certificateur indépendant accrédité par l'Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance (O.L.A.S.).

La continuation de ce projet représente un outil d'une importance primordiale pour les entreprises dynamiques et orientées vers les nouvelles technologies, notamment pour celles qui cherchent à développer également une activité sur les marchés internationaux.

Mise en place de la signature électronique en vue de favoriser davantage l'intégration de la société de l'information au Luxembourg

Il s'est avéré que, sans l'appui du Gouvernement, il serait très difficile aux différents acteurs économiques d'engager durablement la tendance vers la virtualisation de l'économie et des relations économiques, commerciales ou autres.

Aussi la Chambre des Métiers se réjouit-elle du caractère précurseur que les autorités compétentes ont adopté dans ce domaine. Des projets, comme notamment l'étude sur une infrastructure PKI (Public Key Infrastructure) permettant au Gouvernement de s'orienter au sujet d'une signature électronique pour le Luxembourg, sont d'une première importance pour stimuler l'utilisation par les entreprises des technologies de communication et de l'information (TIC) dans leurs affaires commerciales et relations contractuelles.

Les enquêtes récentes réalisées par l'Euro Info Centre Luxembourg-PME de la Chambre des Métiers sur les besoins des nouvelles technologies de communication et de l'information dans les entreprises artisanales confirment l'évolution considérable des entreprises artisanales en ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies:

- Il apparaît, d'après les résultats dégagés, que les entreprises qui tirent pleinement profit des développements récents dans le cadre des TIC arrivent à atteindre des résultats globalement plus positifs que les entreprises qui n'ont pas recours à ces nouveaux outils. L'enjeu des TIC est donc bien réel.
- D'autre part, le développement de l'utilisation des nouvelles technologies notamment pour la réalisation en ligne des déclarations ou formalités permettra d'alléger et surtout de rendre plus rapide les formalités administratives pour les entreprises.

Dans ce contexte, il importera surtout à l'avenir de *promouvoir le cadre légal favorisant la signature digitale*. En effet, pour les entreprises, un environnement sécurisé en matière d'échange de données est un préalable si on veut promouvoir durablement les aspects transactionnels liés à „l'eBusiness“, que ce soit directement entre entreprises ou entre entreprises et clients. Dès lors, la signature électronique devrait représenter un outil primordial pour renforcer la confiance des utilisateurs dans les systèmes de communication électroniques.

En général, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une solution „infrastructure à clé publique“ (ICP) unique pour le Luxembourg.

A titre d'exemple, il importe de citer les principes de base requis pour pouvoir gérer les marchés publics par le biais des moyens électroniques. Toutefois, la mise en ligne des marchés publics ne pourra fonctionner sans système d'authentification et signature électronique, donc sans solution „infrastructure à clé publique“ (ICP).

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers souligne l'importance de l'initiative conjointe entre l'Etat et le secteur privé („Luxtrust GIE“), qui a pour mission de créer une infrastructure à clé publique (ICP), destinée à offrir une large gamme de services de signature électronique.

Etant donné que les nouvelles technologies dans ce domaine engendreront pour les entreprises artisanales dans un futur plus ou moins proche de nouveaux débouchés, il importe de trouver rapidement un consensus afin de *développer une solution unique pour le Luxembourg*, dans laquelle chaque acteur économique verra ses besoins couverts.

**4.8.2. Mise en place graduelle d'une plateforme
de communication et d'échange „business to administration“
et surtout „administration to administration“**

Malgré les efforts considérables entrepris au niveau des différents ministères et administrations, le Luxembourg figure toujours parmi les mauvais élèves dans l'enquête européenne relative à l'évaluation des services publics en ligne, réalisée par le consultant Cap Gemini Ernst & Young. Bien que le Luxembourg ait enregistré en 2003 la croissance la plus dynamique, notre pays occupe toujours le dernier rang au niveau communautaire.

Dès lors, la Chambre des Métiers fait un appel au Gouvernement afin de réaliser de manière conséquente la stratégie dénommée „eGovernment“ en cours tout comme les initiatives engagées en vue de promouvoir le „eCommerce“ voire le „eBusiness“ auprès des entreprises et des consommateurs. Ainsi l'utilisation plus intensive des TIC en rapport avec l'Internet dans les échanges „business to administration“ et surtout „administration to administration“ devrait-elle apporter une réponse à deux objectifs politiques: premièrement, rendre plus efficace et plus efficaces les différents processus administratifs et deuxièmement, faciliter et simplifier l'accès aux services publics.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut, à l'instar d'autres pays, mettre l'accent sur une politique ayant pour objectif de réduire les déclarations que les entreprises ont l'obligation de faire à l'égard des administrations et pouvoirs publics. La communication entre l'entreprise et les administrations, d'une part, et les administrations entre elles, d'autre part, devrait être organisée de telle sorte à ce que les entreprises ne soient plus obligées de réaliser leurs déclarations qu'une seule fois, par un seul „point d'entrée administratif“.

Une telle politique assortie d'une communication électronique entre le secteur privé et le secteur public, et surtout entre les différentes autorités compétentes du secteur public, aurait un impact tangible considérable en termes de réduction des charges administratives sur les entreprises.

La Chambre des Métiers ne peut dans ce contexte qu'encourager les responsables politiques à accélérer les travaux entrepris au niveau du programme „eGouvernement“.

Depuis avril 2002, la Chambre des Métiers suit avec un grand intérêt les développements dans le cadre du „Portail Entreprises“, développé sous la responsabilité du Ministre de l'Economie.

Cependant, malgré les analyses et recommandations préalables exprimées par les milieux professionnels, le „Portail Entreprise“, sous sa forme actuelle, ne peut aucunement mettre en oeuvre des échanges en ligne „business to administration“ voire „administration to administration“.

Par conséquent, la Chambre des Métiers insiste sur les deux points suivants à considérer lors des discussions futures sur la mise en place d'une deuxième phase d'implémentation du „Portail Entreprises“, à savoir:

- Le développement d'un site informationnel ne peut que représenter une première étape dans la mise en place d'un véritable portail proposant aux chefs d'entreprises l'exécution on-line et en temps réel des procédures administratives. Ce n'est que cette deuxième étape, à qualifier réellement de stratégique au niveau du projet „eLuxembourg“, qui devrait entraîner une simplification effective des procédures administratives et de ce fait une valeur ajoutée réelle pour le monde économique.
- Par ailleurs, la Chambre des Métiers est d'avis que le „Centre de Formalités PME“, véritable centre de compétence en matière de guidance sur la création et la transmission d'entreprises, devrait représenter un partenaire privilégié dans un futur réseau informatisé entre administrations.

Ainsi, le Portail Entreprise devrait avoir pour vocation de devenir à terme le „point d'accueil électronique unique“ pour une entreprise face aux instances publiques.

