

**N^{os} 6900^{1C}
6901³**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2016 et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- 2) la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung);
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- 4) la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002;
- 5) la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'investissements de la Cité Syrdall“;
- 6) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles;
- 7) la loi modifiée relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;
- 8) la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014;
- 9) le Code de la sécurité sociale

PROJET DE LOI

**relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2015-2019**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(18.11.2015)

Budget de l'Etat 2016: des moyens à la traîne des ambitions?

La nécessité d'investir dans l'avenir

RESUME STRUCTURE

Avant de considérer le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016 sous l'angle des PME, la Chambre des Métiers procède dans le présent avis à son analyse stricto sensu.

Finances publiques: des améliorations masquant des évolutions préoccupantes

Ainsi, elle relève qu'au niveau de l'Administration publique, le projet sous avis table sur un excédent de l'ordre de 269 millions d'euros en 2016, principalement imputable toutefois au solde positif de la sécurité sociale qui s'élève à 853 millions d'euros. Ce constat masque des tendances préoccupantes, puisque force est de constater que le solde de l'Administration centrale continue quant à lui à afficher des déficits, celui de 2016 dépassant même les 600 millions d'euros.

Conscient de l'impact de la moins-value des recettes issues du commerce électronique, le Gouvernement a décidé en 2014 la mise en œuvre du „Zukunftspak“ afin de corriger la trajectoire de l'Administration centrale, ce dont la Chambre des Métiers se félicite. Elle donne néanmoins à considérer que malgré des taux de croissance élevés du PIB et en dépit des mesures de consolidation, le déficit de l'Administration centrale reste élevé. Cette tendance demeurant insoutenable sur le long terme, la Chambre des Métiers identifie principalement trois raisons de cette évolution de la trajectoire du solde de l'Administration centrale, trajectoire qu'il convient de corriger: la mise en œuvre partielle du „Zukunftspak“, l'adoption de mesures générant des dépenses nouvelles ou supplémentaires et la rigidité constatée d'une majorité de dépenses publiques.

En ce qui a trait à l'évolution des principales dépenses, elle relève que la masse salariale représente le poste le plus important des dépenses de fonctionnement. L'analyse par elle effectuée montre d'ailleurs que, contrairement aux affirmations des gouvernements successifs de vouloir limiter les recrutements de l'Etat, l'emploi dans la fonction publique augmente fortement, ce qui évidemment se répercute sur le budget de l'Etat. La Chambre des Métiers concède cependant que dans certains domaines, il soit difficile de modifier cette tendance à la hausse de l'emploi dans le secteur public.

Pour ce qui concerne le budget social, elle estime que le vieillissement de la population va entraîner un accroissement rapide des dépenses, notamment au titre de l'assurance pension. De ce fait, elle juge indispensable que soient entamées des réformes structurelles dans ce domaine, la réforme des pensions de 2012 ne suffisant pas à garantir la pérennité du système.

La politique du Gouvernement consistant à maintenir un niveau élevé d'investissements publics, en ce que ces dépenses constituent un investissement dans l'avenir du pays, ne peut qu'être accueillie favorablement par la Chambre des Métiers.

Elle attire néanmoins l'attention des auteurs sur le fait que la trajectoire pluriannuelle telle que brossée dans le projet sous avis repose sur l'hypothèse d'une croissance économique très forte. De surcroît, l'impact de la réforme fiscale n'est pas pris en compte et toute déviation supplémentaire par rapport au „Zukunftspak“ modifié aurait pour conséquence de détériorer davantage le solde de l'Administration centrale.

Investir de manière durable

La Chambre des Métiers voudrait rappeler que le développement économique du Luxembourg dépendra à l'avenir probablement moins de l'exploitation de niches de souveraineté que de la mise en valeur des compétences et du savoir-faire des collaborateurs des entreprises. Dans un tel contexte, elle est d'avis que l'investissement dans l'éducation et la formation devraient constituer l'une des principales priorités du budget de l'Etat. Il reste également impératif pour elle d'investir dans l'innovation.

Par ailleurs, elle note que le développement économique implique également une hausse continue du nombre d'entreprises actives sur le territoire, de même qu'une augmentation du nombre de résidents et de frontaliers travaillant au Luxembourg. Il est donc évident qu'un besoin croissant en infrastructures de transport et en sites d'implantation pour les entreprises en découle.

Mettre à profit le budget de l'Etat pour renforcer la politique PME

En ce qui concerne la politique PME, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une politique de diversification économique à double niveau, tant au niveau des secteurs hautement spécialisés qu'au niveau des „secteurs traditionnels“, parmi lesquels figurent les PME de l'Artisanat, qui se caractérisent par une croissance économique moins forte mais dont l'impact en termes d'emplois est substantiel.

Après avoir effectué une analyse des dépenses affectées aux différentes sections du budget, il a été constaté que les classes moyennes demeuraient désavantagées; la Chambre des Métiers énonce que ces perspectives moins encourageantes en termes de dotations budgétaires susciteront des questions fondamentales auprès des chefs d'entreprises de PME, notamment de l'Artisanat. Elle insiste sur la nécessité que soit menée une politique en faveur des PME au Luxembourg plus visible, plus ambitieuse, notamment au niveau budgétaire et financier, et également plus incisive.

Dans ce contexte, elle préconise surtout la création, en coopération avec le Ministère de l'Economie, d'une „plate-forme pour l'Artisanat“, qui devrait faire figure de table ronde prospective d'échanges d'expériences et de savoir-faire.

Les travaux de la plate-forme déboucheraient sur un plan d'action stratégique en faveur de l'Artisanat, décliné par groupes de métiers, suivi et mis à jour annuellement. Ce plan d'action donnerait naissance à des initiatives à mettre en œuvre par le Centre de Promotion et de Recherche de la Chambre des Métiers, qui, sur base d'une convention établie avec le Ministère de l'Economie, a notamment pour mission de rechercher, dans le cadre des missions dévolues à la Chambre des Métiers, les voies et moyens pour promouvoir et développer le secteur de l'Artisanat.

Les mesures de support et d'accompagnement à valeur ajoutée, orientées vers les besoins spécifiques des PME artisanales et résultant de ce partenariat politique entre la Chambre des Métiers et le Ministère de l'Economie soutiendraient favorablement le développement de la compétitivité et de la productivité des entreprises artisanales à moyen et à long terme. Il est donc important de doter la Chambre des Métiers des moyens nécessaires. Dans ce contexte, elle souligne que pour les années 2015 et 2016, la participation aux frais du Centre de Promotion et de Recherche de la Chambre des Métiers a été réduite. Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle prévoit de geler le montant des participations aux frais à partir de 2016.

La Chambre des Métiers regrette cette façon de procéder, surtout qu'une politique de soutien et de diversification du secteur de l'Artisanat qui se respecte se doit d'opter pour des participations aux frais annuelles adaptées aux nouvelles initiatives.

Elle tient par ailleurs à relever que la politique de réduction des crédits en rapport avec la participation aux frais dans le chef de la Chambre des Métiers ne se retrouve aucunement dans d'autres domaines ou projets, qui enregistrent au contraire des augmentations parfois considérables. Ceci d'autant plus que le Ministère de l'Economie tenait à rappeler dans son commentaire du projet de budget des dépenses de 2015 que „le Gouvernement appuie, en partenariat avec les chambres et organisations professionnelles, la création et l'expansion économique ainsi que les initiatives en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise“.

Elle souligne l'importance du soutien financier au profit de son Centre de Promotion et de Recherche, qui a notamment pour mission de rechercher les voies et moyens visant à promouvoir et développer le secteur de l'Artisanat.

Formation-éducation: facteur de compétitivité et moyen pour résorber le chômage

La Chambre des Métiers développe en outre dans le présent avis sous rubrique trois thèmes-clés ambitieux, pour lesquels il est important de se doter des moyens nécessaires, le premier étant celui de la formation ou de l'impératif de renforcement du système éducatif et de la formation continue pour améliorer la compétitivité et résorber le chômage.

A son avis, en effet, dans un pays où les principales ressources sont les compétences intellectuelles, techniques et manuelles de la population active, les dépenses dans le système d'éducation et de formation relèvent indéniablement de la catégorie des dépenses d'investissement dans l'avenir du pays.

Si la Chambre des Métiers avait à juste titre mis l'accent dès le départ sur un nombre certain de lacunes tant structurelles que matérielles et organisationnelles inhérentes au système de réforme de la formation professionnelle tel qu'il avait été proposé, elle souhaite à présent tourner son regard vers l'avenir; en proposant au Gouvernement non seulement de prendre des mesures d'urgence afin de rendre le système actuel vivable et viable mais aussi de réaliser une réforme en profondeur du système actuel. Elle dégage en ce sens des principes „incontournables“, qu'elle demande au Gouvernement de prendre en considération, tout en attirant son attention sur le fait que toute réforme de surface et non en profondeur, ou toute démarche assimilable à un simple „maquillage“ de la situation actuelle, ne feraient que faire perdurer, voire pérenniser, les problèmes inhérents au système actuel.

Par ailleurs, elle précise que la philosophie à la base d'un système de cofinancement par l'Etat des mesures de formation des entreprises au profit de leurs collaborateurs était d'inciter essentiellement les PME à s'investir davantage dans la formation continue et à planifier et à structurer progressivement leur formation interne. Or, elle constate qu'au fil du temps, ce sont surtout les grandes entreprises qui ont su profiter du dispositif de cofinancement, notamment par la mise en place d'une véritable ingénierie financière en la matière. Elle insiste donc aujourd'hui sur la nécessité que le projet de réforme des aides à la formation continue redresse la situation au profit des PME.

Environnement: la nécessité de se donner les moyens pour atteindre des objectifs ambitieux

Le second thème-clé de la Chambre des Métiers développé dans le présent avis vise le climat et l'énergie, et par là-même la nécessité de se donner les moyens en vue d'atteindre la multiplicité d'objectifs ambitieux dans ce domaine, qui doivent être mis en œuvre jusqu'en 2020.

La Chambre des Métiers étant d'avis que le Luxembourg doive mener une politique offensive en matière de changement climatique s'il veut atteindre les objectifs fixés, elle rappelle dans ce contexte que l'Artisanat est un vecteur important dans la lutte contre le changement climatique, 900 entreprises artisanales luxembourgeoises, qui emploient 20.000 personnes, étant actives dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

En matière de nouvelles constructions, elle relève qu'en 2015, les subsides ont baissé de manière considérable pour les maisons passives, et note qu'en 2017, ils seront probablement complètement supprimés. En tenant également compte de la hausse parallèle du taux de TVA sur le logement locatif neuf, le Luxembourg court donc le risque que bon nombre de ménages n'arrivent plus à financer l'acquisition de leur logement. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que les PAP et les règlements des bâtisses devraient permettre de construire davantage en hauteur, une telle disposition permettant d'ajouter un étage supplémentaire à un immeuble et de contrecarrer en quelque sorte l'évolution des prix du foncier.

En matière d'aménagement communal, il y a lieu selon elle d'introduire dans les PAP une nouvelle disposition précisant qu'en cas de construction d'un nouveau bâtiment à très haute performance énergétique, la couche isolante supplémentaire, de même que le nouveau parachèvement extérieur, pourront, le cas échéant, déroger aux limites de surfaces constructibles. Dans ce contexte, une sensibilisation des communes s'impose.

La Chambre des Métiers est en outre d'avis que le Gouvernement doive implémenter une politique d'aides étatiques continue et équilibrée en matière d'énergies renouvelables. En ce qui concerne les installations photovoltaïques, elle estime que la politique de subventionnement doit réagir plus vite en fonction de l'évolution du prix du marché des modules puisque actuellement, de nombreuses entreprises préfèrent travailler sur les marchés étrangers, dans la mesure où elles y trouvent des conditions plus favorables qu'au Luxembourg.

Elle approuve par ailleurs qu'un mécanisme de subventionnement soit introduit pour les grandes installations auxquelles les citoyens des communes peuvent participer. Toutefois, elle relève que la modification proposée vise uniquement la forme juridique d'une société coopérative composée exclusivement d'au moins dix personnes physiques, alors qu'elle est d'avis que les sociétés civiles et les entreprises doivent également être éligibles au titre du régime d'aides.

Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de rénovation énergétique des bâtiments, le Gouvernement a affirmé sa volonté de faire du Luxembourg le pionnier en la matière, voulant ainsi accélérer le rythme de ce type de rénovations et que la rénovation complète des bâtiments soit encouragée davantage. Si la Chambre des Métiers soutient cette politique, elle demande à ce que le Gouvernement se donne les moyens qui soient à la hauteur de ses ambitions en mettant en œuvre une série de mesures qu'elle préconise, dont le renforcement du taux d'assainissement énergétique pour les bâtiments privés et la création d'un fonds de rénovation pour les résidences n'en sont que des exemples.

En outre, si elle salue que les moyens du Fonds d'entretien et de rénovation soient revus progressivement à la hausse, de même que ceux du fonds „Climat et Energie“, elle précise que l'assainissement énergétique des bâtiments publics devra être promu davantage et que le taux annuel d'assainissement devrait passer de 0,5% à 3%. Dans ce contexte, la „TVA Logement“ reste selon elle l'instrument financier principal dans ce domaine, en ce que le taux super-réduit de 3 % sera maintenu pour les rénovations, y compris celles relatives à un second logement. Pour favoriser ces travaux, elle préconise néanmoins d'abaisser la condition d'âge des habitations de 20 ans à 10 ans.

Il est de surcroît important de relever qu'un projet de loi introduisant un nouveau cadre législatif pour le régime d'aides pour les entreprises dans le domaine de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie a été déposé en août 2015. La Chambre des Métiers salue l'élaboration de ce projet, relevant ainsi qu'il couvre à la fois les entreprises industrielles et les entreprises du secteur des classes moyennes, qui sont actuellement encore soumises à deux régimes distincts.

Elle salue tout particulièrement le nouveau régime d'aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments, qui devrait inciter les entreprises à mettre en œuvre des standards élevés en matière de performance énergétique et espère que les autres dispositifs à mettre en place contribueront à dynamiser le secteur de l'économie circulaire ainsi que celui des énergies renouvelables.

Si la Chambre des Métiers accueille favorablement les montants concernant le régime d'aides pour les particuliers, elle est néanmoins d'avis que les régimes d'aides doivent être simplifiés massivement. En ce qui a trait à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine du logement et de la mobilité, elle se félicite particulièrement du fait qu'une très large majorité des communes ait adhéré au „pacte climat“ et qu'à ce stade, 40% des communes aient été certifiées. En effet, d'un point de vue économique, nombre de mesures prises par les communes dans le cadre du pacte climat ont des retombées favorables sur l'Artisanat et donc sur la société dans son ensemble.

La Chambre des Métiers note enfin que des montants budgétaires considérables doivent être dépensés pour financer les mécanismes de flexibilité de Kyoto. Concernant les dépenses du Fonds „Climat et énergie“ pour l'année 2016, elle constate que 68 millions d'euros sont investis au Luxembourg, tandis que 54 millions d'euros sont investis à l'étranger. Les montants investis pour financer des projets à l'international sont donc substantiels par rapport aux montants des subventions accordées au niveau national.

La Chambre des Métiers estime que le Grand-Duché doit renforcer ses efforts en matière de changement climatique et plaide en faveur de la promotion et du financement des mesures et projets environnementaux sur le plan national au lieu de dépenser des moyens budgétaires à travers le rachat de crédits d'émissions à l'étranger.

Réforme fiscale: la nécessité d'assurer aux PME des conditions de création et de développement optimales

Le dernier thème-clé développé par la Chambre des Métiers au sein de l'avis sous rubrique a trait à la réforme fiscale, ou à la nécessité d'assurer des conditions de création et de développement optimales.

L'esprit d'entreprendre constituant un facteur primordial dans le renouvellement du tissu économique, surtout pour le secteur des classes moyennes, il faut, selon elle, récompenser les efforts et la prise de risques des chefs d'entreprises des PME au niveau fiscal. En d'autres termes, il faut éviter de faire peser sur les revenus de ces entités une charge fiscale qui soit perçue comme étant excessive et aurait de ce fait un caractère dissuasif en ce qui concerne la création d'entreprises.

Il est un fait que l'intensification de la concurrence et le progrès technologique rendent nécessaires des adaptations régulières de l'outil de production. Afin d'inciter les PME à l'investissement plutôt qu'à une simple distribution de l'ensemble des bénéfices réalisés, et de préserver ainsi leur compétitivité, la fiscalité peut servir d'instrument guidant les chefs d'entreprises dans cette direction.

En outre, pour certains secteurs économiques, notamment diverses branches du secteur financier, le critère d'une fiscalité attrayante demeure un facteur essentiel d'implantation de leurs activités dans un pays donné. La Chambre des Métiers reconnaît que la place financière constitue toujours un important pilier de l'économie nationale et il faut concéder que l'Artisanat doit une partie de son évolution favorable à son essor: d'une façon directe, parce que le secteur financier représente un client important de l'Artisanat; d'une façon indirecte, puisque la place contribue à large échelle à renflouer les caisses de l'Etat, ce qui permet à celui-ci de réaliser des investissements publics, qui sont des dépenses influençant de façon favorable l'activité de l'Artisanat.

Enfin, il convient de rappeler que le développement de l'Artisanat est avant tout tributaire de la demande intérieure, en ce qu'elle émane des particuliers, des entreprises et des pouvoirs publics. Sur la toile de fond de la réforme fiscale, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut stimuler le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes, alors que les études montrent que ce segment de clients se caractérise par une moindre fuite de pouvoir d'achat à l'étranger.

De ces objectifs auxquels la réforme devrait obéir, la Chambre des Métiers décline des pistes d'action. Elle donne ainsi à considérer que lors des discussions à mener autour de la réforme, un sujet-clé sera sans doute celui du déchet fiscal qu'elle risque de provoquer. Or, à son avis, les possibles effets de la réforme ne doivent pas être analysés en adoptant une vue purement comptable selon laquelle les recettes fiscales baissent si le taux d'imposition diminue; le fait de réduire le taux augmentera l'attractivité du Luxembourg et favorisera l'implantation de nouvelles activités qui engendreront à leur tour des recettes fiscales supplémentaires. Il convient donc de ne pas se focaliser exclusivement sur une approche statique des conséquences des modifications à envisager au niveau du cadre légal.

La Chambre des Métiers est toutefois bien consciente de la difficulté de prévoir l'impact de la réforme. C'est la raison pour laquelle elle plaide pour une réduction graduelle du taux d'imposition qui permette d'évaluer lors de chaque phase l'incidence de la réforme sur les finances publiques.

Si la Chambre des Métiers peut soutenir d'une manière générale le concept d'une baisse du taux d'imposition nominal et, en parallèle, l'élargissement de l'assiette imposable, la manière d'opérer cette extension est loin d'être un exercice innocent. En effet, le seul moyen de la réaliser consiste à limiter, voire à supprimer, certains mécanismes qui permettent de réduire la charge fiscale en rétrécissant la base imposable, et/ou de limiter ou de supprimer certaines imputations réduisant l'impôt à payer lui-même.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de ne pas franchir certaines lignes rouges pour les PME artisanales et de maintenir le statu quo, notamment en matière de bonification d'impôts pour investissements et en ce qui a trait au régime des voitures de services.

Concernant l'imposition des personnes physiques, la Chambre des Métiers voudrait rendre les auteurs attentifs au fait que des mesures prises dans ce domaine risquent de toucher également les entreprises individuelles, qui sont loin de représenter un ensemble marginal d'acteurs économiques.

Si la Chambre des Métiers n'entend pas formuler de revendications précises à l'égard de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, elle est cependant d'avis qu'il faut assurer que les salaires nets restent attractifs pour les travailleurs frontaliers, de même que pour les personnes susceptibles d'immigrer. L'Artisanat a en effet des besoins en main-d'œuvre, tant en quantité qu'en qualité, que le marché du travail national ne peut malheureusement satisfaire entièrement. Or, une charge fiscale et des cotisations sociales peu élevées permettent aux employeurs luxembourgeois de maintenir les rémunérations nettes à un niveau élevé.

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
1. L'analyse du budget de l'Etat de l'exercice 2016 par la Chambre des Métiers	9
1.1. L'évolution de l'Administration publique: une amélioration qui masque des tendances préoccupantes	9
1.2. L'évolution de l'Administration centrale: une tendance qui demeure insoutenable sur le long terme	10
1.2.1. La mise en œuvre partielle du „Zukunftspak“	11
1.2.2. La mise en œuvre de mesures générant des dépenses nouvelles/supplémentaires	13
1.2.2.1. L'accord salarial dans la fonction publique aura des effets sur le secteur parapublic	13
1.2.2.2. L'augmentation de l'indemnité de congé parental en sus de la flexibilisation des périodes de congé	13
1.2.2.3. Le surcoût généré par l'adaptation des prestations familiales	14
1.2.2.4. L'augmentation indéniable des dépenses générées par les subventions de loyers	14
1.2.3. La rigidité d'une majorité de dépenses publiques	14
1.2.4. L'évolution des principales dépenses est-elle maîtrisée?	15
1.2.4.1. Les dépenses de fonctionnement: une maîtrise difficile	15
1.2.4.2. Le budget social: la nécessité d'entamer des réformes structurelles	16
1.2.4.3. Les investissements classiques „durables“ à féliciter	17
1.2.5. Les recettes: le constat d'une grande vulnérabilité	19
1.3. Un budget pluriannuel fondé sur des hypothèses optimistes	20
1.4. La nécessité d'„investir de manière intelligente“	23
2. La nécessité de considérer le budget de l'Etat comme instrument d'une politique durable à l'égard des PME	24
2.1. L'importance d'une politique durable à l'égard des PME: soutenir la diversification et l'innovation dans les PME luxembourgeoises	24
2.1.1. Les PME au cœur de l'économie luxembourgeoise	25
2.1.2. L'importance d'une politique „classes moyennes“ au niveau du budget de l'Etat	26
2.1.2.1. La Chambre des Métiers plaide en faveur d'un recadrage de la politique de diversification économique	26
2.1.2.2. L'évolution des dépenses des sections „Economie“ et „Classes moyennes“: les Classes moyennes désavantagées	27
2.1.3. La préconisation d'un partenariat politique en faveur de l'Artisanat	28
2.1.4. La nécessité de financer à un niveau élevé les activités de support et d'accompagnement de l'Artisanat	29

2.2. Thème-clé numéro un: la formation ou l'impératif de renforcement du système éducatif et de la formation continue pour améliorer la compétitivité et résorber le chômage	31
2.2.1. La réforme nécessaire de la formation professionnelle: se donner les moyens pour redresser les erreurs du passé	31
2.2.2. La réforme des aides à la formation continue: face à la baisse de l'enveloppe budgétaire, le besoin de renforcer la composante PME	33
2.3. Thème-clé numéro deux: le climat et l'énergie ou la nécessité de se donner les moyens en vue d'atteindre des objectifs ambitieux	33
2.3.1. Les conditions-cadres à envisager pour prévenir et lutter contre le changement climatique	34
2.3.1.1. La thématique des nouvelles constructions: repenser l'aménagement communal	34
2.3.1.2. Les énergies renouvelables: éviter la politique du „stop and go“	34
2.3.1.3. La rénovation énergétique des bâtiments: se donner de nouveaux moyens pour accélérer le rythme des rénovations	35
2.3.2. L'appréciation de la Chambre des Métiers quant aux différents régimes d'aides: un bilan globalement positif	36
2.3.2.1. Les aides aux entreprises: un projet de loi qui devrait donner un sérieux coup de pouce	36
2.3.2.2. Les aides aux particuliers: du pain sur la planche concernant la simplification des régimes	36
2.3.2.3. Les aides aux communes: le pacte climat, un instrument efficace	36
2.3.3. Le fonds „Climat et énergie“: la nécessité d'un „recadrage“ en faveur de mesures nationales	37
2.3.4. Le fonds d'entretien et de rénovation doté de moyens adéquats	38
2.4. Thème-clé numéro trois: la réforme fiscale ou la nécessité d'assurer des conditions de création et de développement optimales	38
2.4.1. La fiscalité des personnes morales: prendre en compte la composante PME	40
2.4.2. La fiscalité des personnes physiques: garder des salaires attractifs en vue d'attirer la main-d'œuvre dont les PME ont besoin	41

1. L'analyse du budget de l'Etat de l'exercice 2016 par la Chambre des Métiers

1.1. L'évolution de l'Administration publique: une amélioration qui masque des tendances préoccupantes

Au niveau de l'Administration publique, qui regroupe l'Administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale, le projet de budget table sur un excédent de l'ordre de 269 millions d'euros en 2016. Ce dernier est toutefois principalement imputable au solde positif de la sécurité sociale qui s'élève à 853 millions d'euros.

Evolution du solde de l'Administration publique et des 3 sous-secteurs

	2015		2016		2017		2018		2019	
	en mio €	en % du PIB								
Administration publique	51	0,1%	269	0,5%	246	0,5%	454	0,8%	408	0,7%
– Administration centrale	-684	-1,4%	-633	-1,2%	-711	-1,3%	-477	-0,8%	-487	-0,8%
– Administrations locales	-78	-0,2%	49	0,1%	54	0,1%	54	0,1%	60	0,1%
– Sécurité sociale	813	1,6%	853	1,6%	903	1,7%	876	1,5%	835	1,4%

Source: Projet de budget de l'Etat 2016

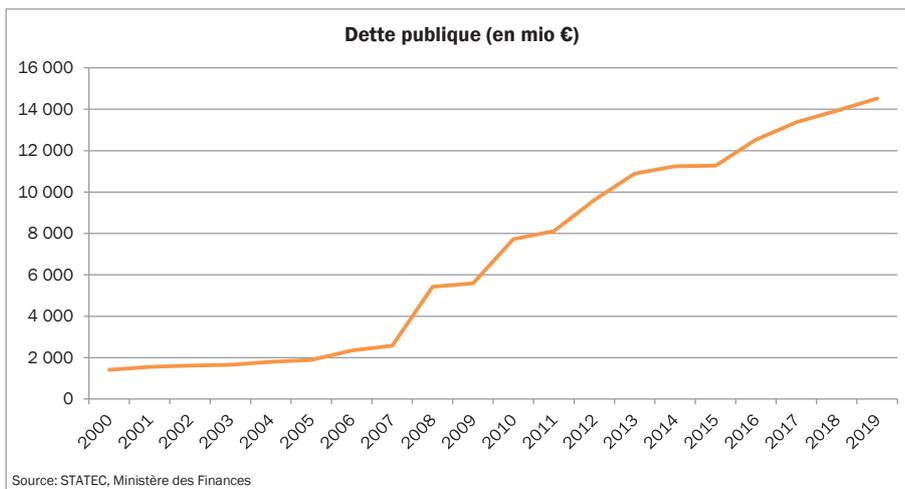
La Chambre des Métiers constate en effet que le solde de l'Administration de la sécurité sociale présente en l'état actuel des choses de plantureux excédents, qui ne sont pas appelés à durer et devraient même à l'avenir laisser la place à de substantiels déficits.

Selon le présent projet de budget, l'excédent de la sécurité sociale luxembourgeoise atteindrait 1,6% du PIB en 2016. Or, elle estime que ce surplus est de nature virtuelle, car il résulte quasi intégralement du décalage entre, d'une part, les cotisations alimentées par les frontaliers (environ 40% du total des cotisations de pension) et, d'autre part, les dépenses de pension induites par des non-résidents, décalage qui sera bien entendu appelé à s'atténuer au fil du temps, comme en témoigne d'ailleurs l'accroissement observé au cours des années récentes de la part des transferts de pensions à l'étranger, qui est passée de 10% en 1985 et 16% en 2000 à presque 25% en 2013 selon l'IGSS.

Il est à noter qu'en décembre 2013, le nombre de pensions transféré a représenté 45% du nombre total des pensions. Que ces 45% ne représentent pour l'instant „que“ 25% du montant total transféré en euros s'explique par le fait que la plupart des pensions transférées ne sont actuellement encore que des pensions partielles, calculées sur des carrières d'assurance incomplètes. Il en résultera immanquablement une „fonte“ des excédents, qui ne sera que le prélude à l'apparition de significatifs déficits de la sécurité sociale.

Le solde des administrations locales est, comparé à ceux de l'Administration centrale et de la sécurité sociale, sans grande incidence sur le solde de l'Administration publique.

Par contre, le solde de l'Administration centrale continue à afficher des soldes négatifs, celui de 2016 dépassant même les 600 millions d'euros. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que la réalisation continue de déficits au cours des dernières années a pour conséquence une augmentation de la dette publique, le pays ne disposant pas des réserves budgétaires nécessaires à leur financement.



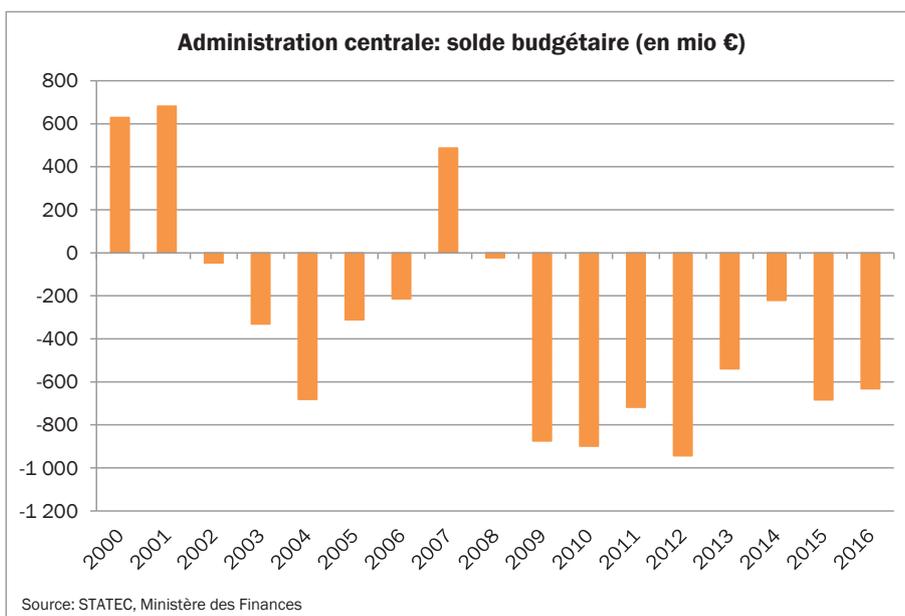
Ainsi, la dette est passée de moins de 3 milliards d'euros en 2007, avant la crise économique, à plus de 11 milliards d'euros en 2014. Selon les projections du Ministère des Finances, elle devrait atteindre 14,5 milliards en 2019.

De ce fait, il est indispensable d'analyser plus en détails l'évolution de l'Administration centrale.

1.2. L'évolution de l'Administration centrale: une tendance qui demeure insoutenable sur le long terme

Le graphique reproduit ci-dessous montre que depuis l'année 2000, seuls trois exercices présentent un solde excédentaire, contre 14 qui affichent un déficit. Le dépassement systématique des recettes par les dépenses publiques souligne le caractère structurel du phénomène et réconforte l'avis de la Chambre des Métiers selon lequel l'Etat vit au-dessus de ses moyens. Des mesures de consolidation sont donc nécessaires pour modifier cette trajectoire et il faut relever que de telles mesures ont été prises aussi bien par le Gouvernement actuel sous la forme du „Zukunftspak“ que par le Gouvernement précédent.

Or, la persistance même de déficits montre que ces mesures n'ont pas été suffisantes pour rétablir l'équilibre.



Si les exercices 2013 et 2014 sont marqués par un recul important du déficit qui atteignait un pic de près de 950 millions d'euros en 2012, cette évolution favorable est principalement imputable d'une part à la reprise économique et, d'autre part, aux mesures d'assainissement budgétaire touchant aussi bien le versant des recettes que celui des dépenses.

La situation budgétaire de l'Administration centrale s'empire de nouveau sur les années 2015 et, de manière prévisible, en 2016. La principale raison de cette tendance est à rechercher dans la chute brutale des recettes de TVA issues du commerce électronique évaluées à quelque 620 millions d'euros¹, ce qui est dû à un changement des règles d'imposition au niveau de l'UE.

Conscient de l'impact de cette moins-value de recettes sur les finances publiques, le Gouvernement a décidé en 2014 la mise en œuvre du „Zukunftspak“ afin de corriger la trajectoire de l'Administration centrale.

La Chambre des Métiers salue tout d'abord le fait que le Gouvernement fasse des efforts pour réduire le déficit qui passe effectivement de 684 à 633 millions d'euros entre 2015 et 2016, soit une amélioration d'environ 50 millions. Sans ces mesures, et vu les pertes de recettes de TVA issues du commerce électronique, le déficit serait beaucoup plus important encore. De ce point de vue, la Chambre des Métiers constate donc que le Gouvernement a pris ses responsabilités et l'en félicite.

D'un autre côté, elle donne à considérer que malgré des taux de croissance élevés du PIB et en dépit des mesures de consolidation, le déficit de l'Administration centrale reste élevé. En effet, conformément aux principes d'une politique budgétaire anticyclique, les périodes de reprise économique devraient être mises à profit pour assainir les finances publiques. Pour simplifier, il s'agit de constituer d'un point de vue budgétaire la marge de sécurité nécessitée en cas de retournement de la situation conjoncturelle. Or, la Chambre des Métiers regrette précisément l'absence d'une marge de sécurité suffisante.

Même s'il existe des effets de décalage entre la reprise économique et son impact favorable sur les recettes publiques, il demeure que des déficits d'une ampleur de plus de 600 millions d'euros ne sont pas soutenables, a fortiori s'ils sont réalisés en période de forte croissance.

Il convient par conséquent d'analyser les raisons de cette évolution pour corriger la trajectoire du solde de l'Administration centrale dans les années à venir. La Chambre des Métiers en perçoit essentiellement trois, à savoir:

- la mise en œuvre partielle du „Zukunftspak“;
- la mise en œuvre de mesures générant des dépenses nouvelles/supplémentaires;
- la rigidité d'une majorité de dépenses publiques.

1.2.1. La mise en œuvre partielle du „Zukunftspak“

La Chambre des Métiers regrette que le „Zukunftspak“ revête dès sa naissance un caractère opaque. En effet, sur les 258 mesures présentées sous forme de mots-clés, 50 mesures n'ont pas été quantifiées, de sorte qu'une ignorance totale demeure en ce qui concerne leur impact sur les finances publiques.

Un an après sa mise en œuvre, la Chambre des Métiers aurait souhaité, dans un souci de transparence, disposer d'un tableau d'avancement des mesures prévues, détaillant celles qui ont été implémentées, celles qui n'ont été mises en œuvre que partiellement, de même que celles qui ont été abandonnées, accompagnées de l'impact financier des deux premières catégories de mesures, ce d'autant plus que le projet de budget énonce que:

„Les différences par rapport aux prévisions initiales s'expliquent pour l'essentiel par le décalage ou la mise en vigueur progressive de certaines mesures, par la modification du contenu et/ou de la portée de certaines mesures, et finalement par le remplacement de certaines mesures par des mesures plus adéquates.“²

Elle demande en l'espèce que communication officielle soit faite à ce sujet.

1 Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016; p. 22

2 Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016; p. 21

L'impact estimé du „Zukunftspak“ sur les finances publiques: un écart important entre les mesures prévues et celles réellement mises en œuvre

<i>Impact estimé en ...</i>	2015	2016	2017	2018
2014	561	868	976	1.061
2015	383	585	723	809
différence (mio €)	-178	-283	-253	-252
différence (en %)	-32%	-33%	-26%	-24%

Source: „Zukunftspak“, Programme pluriannuel 2016; calculs Chambre des Métiers

Selon les données avancées par le programme pluriannuel concernant l'impact des mesures du „Zukunftspak“ sur les finances publiques, et en comparant ces dernières aux estimations initiales, il ressort qu'il existe une différence notable entre l'impact prévu en 2014 et celui réestimé en 2015.

Ainsi, l'écart de l'impact entre les mesures prévues et celles réellement mises en œuvre se monte à 32% en 2015. L'incidence budgétaire reste de 24% en dessous des prévisions initiales en 2018.

Zukunftspak: l'importance des volets „dépenses“ et „recettes“ au niveau de l'Administration publique (en millions d'euros): le constat d'une hausse des impôts

	2015	2016	2017	2018	Cumul
Mesures concernant les recettes	242	327	400	418	1.386
Mesures concernant les dépenses	141	258	323	391	1.113
Incidence totale (niveau admin. publique)	383	585	723	809	2.499
Part du volet recettes	63%	56%	55%	52%	55%

Source: Programme pluriannuel 2016, calculs Chambre des Métiers

Dans son programme gouvernemental, le Gouvernement a étayé plusieurs principes qu'il respecterait en matière de politique budgétaire, principes parmi lesquels on retrouve le suivant:

„L'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté „dépenses“. Ensuite, la dimension „recettes“ sera d'abord axée autour de la croissance. Finalement, des mesures fiscales seront envisagées dans le cadre d'une réforme fiscale; une augmentation des taux d'imposition ne sera considérée qu'en dernier recours, en dehors d'une augmentation de la TVA jugée indispensable après analyse des projections du Comité de Prévision, tout en gardant le taux de la TVA le plus bas de l'Union européenne.“

„La consolidation et l'augmentation des recettes fiscales sont nécessaires pour mener une politique permettant à la fois la réduction de la dette publique, les investissements nécessaires au développement de notre pays ainsi que le maintien du niveau élevé des prestations étatiques en matière de pensions, de maladie, d'allocations familiales et de service public efficace. Le Gouvernement poursuivra une politique fiscale qui vise à augmenter les recettes fiscales surtout à travers la croissance économique et le moins possible à travers l'augmentation des impôts.“

Or, la Chambre des Métiers constate que, surtout en 2015, l'essentiel de l'impact financier du „Zukunftspak“ est supporté par des mesures ayant pour effet d'augmenter les impôts. Il s'agit en clair de la hausse de certains taux de TVA de 2 points de pourcentage et de l'introduction de l'„impôt d'équilibrage budgétaire temporaire“. L'absence d'une maîtrise suffisante de l'évolution des dépenses publiques par le passé est donc surtout corrigée par une politique visant à augmenter les recettes fiscales, une politique que la Chambre des Métiers ne peut approuver.

Le tableau présenté ci-avant montre également que l'incidence du volet „recettes“ au niveau de l'Administration publique devrait représenter 63% des mesures de consolidation en 2015, pour en représenter toujours plus de la moitié en 2018. Au niveau de l'Administration centrale, l'impact de la hausse des impôts représente même 73% en 2015 et encore 60% en 2018.

Zukunftspak: l'importance des volets „dépenses“ et „recettes“ au niveau de l'Administration centrale (en millions d'euros): le constat d'une faible maîtrise des dépenses publiques

	2015	2016	2017	2018	Cumul
Mesures concernant les recettes	242	327	400	418	1.386
Mesures concernant les dépenses	89	191	229	281	789
Incidence totale (niveau admin. publique)	330	518	629	699	2.175
Part du volet recettes	73%	63%	64%	60%	64%

Source: Programme pluriannuel 2016, calculs Chambre des Métiers

D'après la Chambre des Métiers, ces données montrent que le Gouvernement ne s'attaque que très timidement à l'évolution des dépenses publiques. Au niveau de l'Administration centrale, les mesures d'assainissement concernant les dépenses se montent „seulement“ à 89 millions d'euros contre 242 millions pour le volet des recettes. Certaines mesures de consolidation ayant trait aux dépenses peinent à être mises en œuvre, alors que le versant des recettes supporte plus de la moitié de l'effort d'assainissement.

Elle constate de surcroît que le Gouvernement décide de mesures qui ont pour effet d'augmenter davantage le volume des dépenses.

1.2.2. La mise en œuvre de mesures générant des dépenses nouvelles/supplémentaires

La Chambre des Métiers voudrait brièvement passer en revue quelques-unes de ces mesures.

1.2.2.1. L'accord salarial dans la fonction publique aura des effets sur le secteur parapublic

Il est clair que l'accord salarial dans la fonction publique conduit à une hausse des dépenses publiques au titre de la catégorie „salaires et charges sociales“, et ce à côté de l'effet résultant des recrutements supplémentaires à effectuer qui augmenteront le nombre d'agents au service de l'Etat. La dépense supplémentaire en résultant a été évaluée à 80 millions d'euros³.

Selon la Chambre des Métiers, cet accord proprement dit ne constitue que „la pointe de l'iceberg“, en ce sens qu'il aura des répercussions sur le secteur parapublic. Ceci est d'ailleurs attesté par l'accord entre le Gouvernement et les syndicats de 2014, qui prévoit que „la réforme dans la fonction publique et l'accord salarial auront un impact sur les négociations de la convention collective des secteurs hospitalier et des aides et de soins“⁴.

Tout compte fait, le surcoût réel de l'accord, en y intégrant tant les effets directs qu'indirects, devrait largement dépasser le montant avancé par le Gouvernement.

1.2.2.2. L'augmentation de l'indemnité de congé parental en sus de la flexibilisation des périodes de congé

Si au stade initial des discussions portant sur la réforme du congé parental, il était uniquement question de flexibiliser les périodes de congé, le Gouvernement s'est engagé à augmenter en sus l'indemnité y afférente au montant du salaire social minimum non qualifié⁵. En se basant sur les paramètres sociaux actuellement en vigueur, ceci équivaut à une hausse de 8,1%.

3 Source: Luxemburger Wort; „Die Reform im Überblick“; 24/3/2015

4 Point 12 de l'„Accord entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB à l'issue des discussions du 28 novembre 2014“

5 Point 2 de l'accord précité du 28 novembre 2014

1.2.2.3. Le surcoût généré par l'adaptation des prestations familiales

Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à adapter périodiquement les montants des prestations familiales „en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian“⁶.

Or, il semble que le projet de budget pour 2016 et le programme pluriannuel ne tiennent pas compte du surcoût généré par cette mesure.

1.2.2.4. L'augmentation indéniable des dépenses générées par les subventions de loyers

Le Gouvernement a institué une nouvelle aide destinée aux ménages à bas revenus contraints de louer un logement sur le marché privé et qui de ce fait ont des difficultés à payer ce niveau de loyer.

Sans vouloir discuter du bien-fondé de cette mesure, il est à noter qu'elle augmentera les dépenses publiques de 29 millions d'euros.

A côté de la mise en œuvre partielle du „Zukunftspak“ et l'implémentation de mesures générant des dépenses supplémentaires, la Chambre des Métiers a identifié un 3e facteur responsable de l'évolution des dépenses de l'Administration centrale qu'elle traite dans le chapitre suivant.

1.2.3. La rigidité d'une majorité de dépenses publiques

La Chambre des Métiers note qu'une très large part des dépenses budgétaires revêt un caractère rigide, alors qu'elles se fondent sur des lois, des règlements grand-ducaux, des conventions, etc. qui déterminent leur évolution et leurs confèrent une dynamique propre.

A titre d'exemples on peut citer:

- les transferts à la sécurité sociale (assurance-pension, assurance-maladie, ...) qui représentent la part des cotisations sociales prise en charge par l'Etat et qui sont fonction de l'évolution de la masse cotisable (en d'autres termes de l'emploi et des rémunérations);
- les transferts aux communes déterminés d'après des règles d'attribution spécifiques;
- les salaires des agents de l'Etat qui se basent sur le barème des rémunérations de la fonction publique.

L'extrait du projet de budget de l'Etat concernant l'exercice 2015 confirme ce constat:

„La situation financière de notre pays et plus particulièrement l'évolution de sa situation financière doivent également être appréciées à la lumière du fait que les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti au fil des années à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et par voie de conséquence à une réduction progressive des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour réagir à des situations changeantes.“⁷

Si la Chambre des Métiers partage le constat de la rigidité des dépenses publiques, elle est cependant d'avis que cet état de choses ne doit pas être pris comme une fatalité, mais qu'il existe bel et bien une marge de manoeuvre pour sortir les finances publiques de ce carcan. Selon elle, seules des réformes structurelles permettraient d'y apporter remède. Il faut relever qu'une politique d'assainissement budgétaire n'est pas nécessairement synonyme de coupes sombres dans certains domaines, mais qu'elle peut également se pratiquer en essayant d'atténuer la tendance à la hausse des (de certaines) dépenses, une approche pour laquelle la Chambre des Métiers opte clairement. Une nouvelle réforme des retraites pour pallier l'impact du vieillissement de la population sur ce régime en constitue une bonne illustration. L'inconvénient majeur d'une telle politique est que ses effets sur les finances publiques ne se manifesteront qu'à plus long terme, puisqu'il convient d'éviter des changements brutaux.

Ceci amène la Chambre des Métiers à s'interroger sur l'évolution générale des dépenses de l'Administration centrale.

⁶ Point 2 de l'accord précité du 28 novembre 2014

⁷ Projet de loi concernant le budget de l'Etat concernant l'exercice 2015 (volume 1); p. 28

1.2.4. L'évolution des principales dépenses est-elle maîtrisée?

Dans le présent chapitre, la Chambre des Métiers analyse les blocs de dépenses les plus importants, à savoir les dépenses de fonctionnement, le budget social et les investissements publics, qui représentent la grande majorité des dépenses publiques.

1.2.4.1. Les dépenses de fonctionnement: une maîtrise difficile

Les dépenses de fonctionnement sont les frais que l'Etat encourt pour assurer son propre fonctionnement. Dans le budget de l'Etat se trouvent 4 catégories de dépenses qui peuvent être classées sous cette rubrique:

- „Dépenses non ventilées“
- „Salaires et charges sociales“
- „Achat de biens non durables et de services“
- „Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur“.

Loin de représenter un poste budgétaire anodin, les dépenses de fonctionnement devraient se monter à près de 3 milliards d'euros en 2016 (optique budgétaire nationale).

Dépenses de fonctionnement de l'Etat central (optique nationale)

<i>Classes de comptes</i>	<i>2014 Compte provisoire</i>	<i>2015 Budget voté</i>	<i>2016 Projet de budget</i>	<i>Variation 2015-2016</i>
Dépenses non ventilées	51.794.876	54.124.070	52.289.818	-1.834.252
Salaires et charges sociales	2.250.781.290	2.391.068.406	2.463.710.925	72.642.519
Achat de biens non durables et de services	371.344.501	445.442.642	411.083.647	-34.358.995
Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	19.817.794	21.721.783	22.721.200	999.417
Total	2.693.738.461	2.912.356.901	2.949.805.590	
Variation annuelle (mio €)		218.618.440	37.448.689	
Variation annuelle (en %)		8,1%	1,3%	

Source: Projet de budget 2016; calculs Chambre des Métiers

Le tableau reproduit ci-avant montre que, contrairement à la volonté politique affichée de comprimer lesdits frais, ces dépenses ont augmenté de plus de 8% entre 2014 et 2015, les postes responsables de cette évolution étant les „salaires et charges sociales“ (+140 millions d'euros) et l'„achat de biens non durables et de services“ (+74 millions d'euros).

Le projet de budget 2016 prévoit cependant une hausse de 1,3% „seulement“. Si la Chambre des Métiers salue les efforts du Gouvernement tendant à contenir la progression de ce type de frais, elle insiste cependant à ce que ces efforts soient poursuivis dans les années à venir. Il reste toutefois à vérifier si le volume de dépenses au titre de l'exercice 2016 n'a pas été sous-estimé et si le montant prévu n'est en fin de compte pas dépassé par les dépenses réelles.

La masse salariale représente le poste le plus important des dépenses de fonctionnement. Son évolution est tant fonction du nombre de personnes occupées (et de leur durée de travail) que de l'évolution des rémunérations individuelles qui elles dépendent des éléments inhérents à la carrière, de l'échéance de tranches indiciaires et de l'adaptation des barèmes de rémunérations.

Une analyse de la Chambre des Métiers montre que, contrairement aux affirmations des gouvernements successifs de vouloir limiter les recrutements de l'Etat, l'emploi dans la fonction publique augmente fortement, ce qui évidemment se répercute sur le budget de l'Etat.

Emploi total (en milliers)

	2000	2008	2014	2000-2014	2008-2014
Administration publique (au sens large)	44	63	81	37	18
Act. spécialisées, scientif. et techniques	15	27	36	21	9
Activités financières et d'assurances	30	41	43	13	2
Construction	29	39	41	12	2
Commerce, rép. d'automobiles ...	37	43	49	12	6
Information et communication	9	13	17	9	4
Act. de services admin. et de soutien	14	22	24	9	2
Autres	21	26	30	9	4
Hébergement et restauration	13	16	19	6	4
Transports et entreposage	18	25	24	6	-1
Industrie manufacturière	34	34	32	-2	-2
TOTAL	264	349	396	132	46

Source: STATEC

Déjà dans l'accord du Comité de Coordination tripartite de 2006, on pouvait lire ce qui suit:

„Les partenaires sociaux et le Gouvernement reconnaissent la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. La part relative des dépenses de fonctionnement courantes dans le total des dépenses de l'Administration centrale sera réduite en 2007, 2008 et 2009. Au cours de la même période les engagements de renforcement au service de l'Etat seront considérablement réduits par rapport aux années précédentes.“

Parmi les mesures de consolidation présentées par le Gouvernement actuel pour l'exercice 2014 figurait la „limitation des recrutements dans la fonction publique“.

Or, entre 2008 et 2014 l'emploi estimé du secteur public⁸ augmente de 18.000 unités, alors que le secteur le plus dynamique du secteur privé n'enregistre qu'une création nette de 9.000 emplois, le secteur financier n'affichant qu'un surplus de 2.000.

La Chambre des Métiers concède cependant que dans certains domaines, il est difficile de modifier cette tendance à la hausse de l'emploi dans le secteur public. Ainsi, le solde migratoire très élevé contribue à accroître les besoins en personnel enseignant, alors que la population des élèves augmente d'année en année.

1.2.4.2. Le budget social: la nécessité d'entamer des réformes structurelles

Pour estimer le „budget social“ la Chambre des Métiers a agrégé les catégories de dépenses suivantes:

- les „transferts de revenus aux ménages“ qui comprennent principalement les dépenses opérées dans les domaines suivants:
 - ◆ famille: RMG, allocation de vie chère
 - ◆ logement: aides individuelles au logement
- les „transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale“ dont les dépenses essentielles sont les suivantes:
 - ◆ sécurité sociale: participation de l'Etat aux régimes d'assurance pension, assurance maladie, assurance dépendance, etc.
 - ◆ famille: allocations familiales, boni pour enfant, etc.
- les „transferts de capitaux aux ménages“ comprennent notamment les dépenses suivantes:
 - ◆ logement: aides individuelles au logement
 - ◆ développement durable: aides pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, les énergies renouvelables, etc.

⁸ Pour estimer l'emploi dans le secteur public, la Chambre des Métiers a additionné l'emploi des catégories „administration publique“, „enseignement“ et „santé humaine et action sociale“.

Budget social de l'Etat central (optique nationale)

Unité: mio euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
transferts de revenus aux ménages	264	280	300	335	369	416	465	495	516	487	523
transferts de rev. aux admin. de séc. sociale	2.664	2.760	3.173	3.301	3.369	3.391	3.587	3.741	3.892	4.248	4.070
transferts de capitaux aux ménages	35	29	25	28	28	30	36	44	35	38	37
Total „budget social”	2.963	3.069	3.498	3.664	3.766	3.837	4.088	4.280	4.442	4.772	4.629
Variation annuelle		3,6%	14,0%	4,7%	2,8%	1,9%	6,5%	4,7%	3,8%	7,4%	-3,0%

Source: Projets de budget, calculs Chambre des Métiers

Entre 2012 et 2015, le budget social augmente très fortement, avec des variations annuelles se situant entre 3,8% et 7,4%, en raison de la progression prononcée des transferts aux Administrations de la sécurité sociale. Or, en 2016, le budget social accuse une baisse imputable à la même sous-catégorie.

Dans une perspective de long terme, le vieillissement de la population va entraîner un accroissement rapide des dépenses, notamment au titre de l'assurance pension. Une pression croissante s'exercera sur le régime puisque le niveau de recettes de la sécurité sociale sera à terme insuffisant pour financer l'ensemble des promesses de retraite, ce d'autant plus que les réserves accumulées par le passé se rétréciront au fil du temps.

De ce fait, la Chambre des Métiers estime qu'il est indispensable d'entamer des réformes structurelles dans ce domaine, la réforme des pensions de 2012 ne suffisant pas à garantir la pérennité du système.

1.2.4.3. Les investissements classiques „durables“ à féliciter

De prime abord, la Chambre des Métiers se doit de soulever qu'en matière d'investissements publics, un changement méthodologique rend difficile une comparaison de ceux-ci sur le long terme. En effet, selon la nouvelle nomenclature SEC 2010, ces investissements comprennent désormais également certaines dépenses en matière de recherche et de développement.

C'est la raison pour laquelle elle se focalise essentiellement sur les investissements classiques, à savoir les dépenses des principaux fonds d'investissement.

Dépenses des principaux fonds d'investissement

Unité: mio €

	2012	2013	2014	2015	2016	Variation
monuments historiques	17	12	7	25	18	-7
investissements publics administratifs	172	82	71	67	72	6
investissements publics scolaires	64	49	92	70	79	9
investissements publics sanitaires et sociaux	8	3	3	8	24	16
fonds des routes	175	186	172	220	208	-12
gestion de l'eau	59	74	69	88	107	19
équipement sportif national	23	12	19	51	35	-16
investissements socio-familiaux	74	72	22	48	48	0
investissements hospitaliers	34	37	28	56	55	-1
protection de l'environnement	20	19	26	39	33	-6
rail	307	299	350	403	430	27
entretien et rénovation	57	57	60	60	56	-4
infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du MENEJ	-	23	27	62	75	13
total général	1.009	925	947	1.196	1.240	43
variation en %		-8,4%	2,4%	26,3%	3,6%	

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016

D'après les données à disposition de la Chambre des Métiers, le volume total de ces dépenses devrait s'établir à plus de 1,196 milliard d'euros en 2015, pour augmenter de 43 millions d'euros en 2016, ce qui porte le niveau de ces investissements à un montant excédant les 1,240 milliard.

La Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir favorablement la politique du Gouvernement consistant à maintenir un niveau élevé d'investissements publics, en ce que ces dépenses constituent un investissement dans l'avenir du pays. Or, face à des ressources budgétaires limitées, et vu que tous les types d'investissements n'ont pas des répercussions identiques ou similaires sur l'économie, une priorisation de ces dépenses s'impose. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se permet de renvoyer au chapitre intitulé „Investir de manière intelligente“.

Il ressort du tableau reproduit ci-avant que l'accent est avant tout mis sur la mobilité. En effet, les dépenses opérées par le „fonds des routes“ et le „fonds du rail“ représentent à eux seuls 51% des investissements à réaliser par l'ensemble des fonds mentionnés. A relever aussi que les dépenses du „fonds du rail“ sont appelées à augmenter de l'ordre de 27 millions d'euros.

La Chambre des Métiers accueille très favorablement ces investissements qui devraient éviter l'asphyxie à terme des infrastructures de transport saturées aux heures de pointe, alors que la forte croissance économique, si elle devait se matérialiser, augmentera davantage la pression sur ces infrastructures, de sorte que la mobilité constituera un des principaux défis du pays.

Un autre type d'investissements suit une progression très prononcée au fil des années et le volume de ses dépenses laisse figurer le „fonds de gestion de l'eau“ en 3e position des dépenses les plus importantes. La Chambre des Métiers ne peut que saluer cette politique, alors que le Luxembourg a pris un retard excessif dans la mise en conformité par rapport aux exigences communautaires en matière de traitement des eaux usées, à tel point qu'il s'est exposé au paiement de pénalités. Il faut préciser qu'une partie importante des dépenses sera consacrée aux stations d'épuration du pays.

Se pose également la question de savoir si l'ensemble des investissements prévus sera effectivement réalisé. Néanmoins, il est en l'espèce permis d'être optimistes, dans la mesure où, en analysant les données pour l'exercice 2014, la Chambre des Métiers se rend compte que le taux de réalisation est avec 95% très satisfaisant et entend féliciter le Gouvernement pour ce résultat.

Comparaison entre investissements prévus et réalisés en 2014

Unité: mio €

	<i>Dépenses prévues (1)</i>	<i>Dépenses réalisées (2)</i>	<i>Variation prévu-réalisé (3)=(1)-(2)</i>	<i>Taux de réalisation (4)=[(2):(1)]X100</i>
Investissements – bâtiment				
Fonds monuments historiques	19	7	12	38%
Fonds gestion de l'eau	79	69	9	88%
Fonds équipement sportif national	29	19	9	68%
Fonds investissements socio-familiaux	55	22	33	41%
Fonds invest. publics sanitaires et sociaux	15	3	11	22%
Fonds investissements hospitaliers	47	28	19	60%
Fonds investissements publics administratifs	77	71	6	93%
Fonds investissements publics scolaires	75	92	-17	123%
Fonds entretien et rénovation	56	60	-4	107%
Construction de bâtiments	8	8	0	106%
Total des investissements en bâtiment	459	381	78	83%
Investissements – génie civil				
Fonds des routes	180	172	8	96%
Fonds du rail	297	350	-53	118%
Réalisation d'ouvrages de génie civil	31	15	16	48%
Total des investissements en génie civil	508	537	-29	106%
TOTAL GENERAL (bâtiment et génie civil)	967	919	49	95%

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

A côté du volet des dépenses publiques, il s'agit bien sûr de se pencher également sur le versant des recettes.

1.2.5. Les recettes: le constat d'une grande vulnérabilité

La Chambre des Métiers constate que les recettes de l'Administration centrale augmentent de 5,4%, ce dont il convient de se réjouir. Cette hausse, qui est avant tout liée à la reprise économique au Luxembourg, et notamment à une création d'emplois élevée – impliquant une progression notable des impôts sur le revenu des personnes physiques – masque cependant une grande vulnérabilité sur ce versant du budget de l'Etat.

En effet, vu la modification des règles d'imposition du commerce électronique au niveau de la TVA, les recettes en découlant vont progressivement s'étioler au cours de la période transitoire qui s'étend jusqu'en 2019. Rappelons que les pertes de recettes sont évaluées pour l'exercice 2015 à quelque 620 millions d'euros.

Sur le plan des recettes issues des droits d'accises, la Chambre des Métiers constate également une diminution qui semble revêtir un caractère structurel.

Evolution de certains droits d'accises

		2014 <i>Compte prov.</i>	2015 <i>Budget voté</i>	2016 <i>Projet de budget</i>	Variation 2014-2016
64.5.36.010	Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise	1.066.587.161	987.000.000	945.139.020	-121.448.141
64.5.36.011	Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	192.579.707	200.000.000	175.412.510	-17.167.197

Source: *Projet de Budget 2016*

Ainsi, entre 2014 et 2016, la „Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise“ affiche une baisse de l'ordre de 121 millions d'euros, ce qui correspond à une chute de 11%. La principale cause de cette évolution semble être à rechercher dans un différentiel de prix moindre avec les pays voisins.

Un autre facteur de vulnérabilité, bien connu, est celui de la dépendance des finances publiques du secteur financier. Or, au vu des tendances internationales à prôner une transparence accrue, les mesures prises au niveau de l'OCDE et de l'UE rendront encore plus difficiles que par le passé l'exploitation de niches de souveraineté. Dans ce contexte, il semble difficile de prédire l'impact qu'aura par exemple la mise en œuvre des recommandations BEPS⁹ sur la place financière. Le passé récent montre que l'exploitation de niches de souveraineté s'avère être toujours plus difficile, comme l'illustrent l'abolition du régime des „holdings 29“ et du secret bancaire, de même que la mise en question au niveau de la Commission européenne de la pratique de certains rescrits fiscaux et du régime d'imposition des revenus issus de la propriété intellectuelle.

Finale­ment, il est difficile de se prononcer sur l'impact de la réforme fiscale sur les finances publiques, puisque les mesures que le Gouvernement envisage de prendre ne sont pas encore connues.

Les chapitres précédents s'étant focalisés sur la situation des finances publiques en 2015 et 2016, il importe à la Chambre des Métiers d'adopter dans la suite une optique de moyen terme.

1.3. Un budget pluriannuel fondé sur des hypothèses optimistes

D'après le programme pluriannuel, le solde de l'Administration publique restera positif sur l'ensemble de la période 2015-2019 et atteindrait même plus de 450 millions d'euros en 2018, avant de tomber à quelque 400 millions d'euros en 2019.

Or, la Chambre des Métiers se doit de relever que si les finances publiques apparaissent à première vue saines, le prédit excédent de l'Administration publique masque le déficit chronique au niveau de l'Administration centrale, même si celui-ci devait être moins important en 2019 qu'il ne l'était encore en 2015.

Cette situation est préoccupante à plusieurs égards.

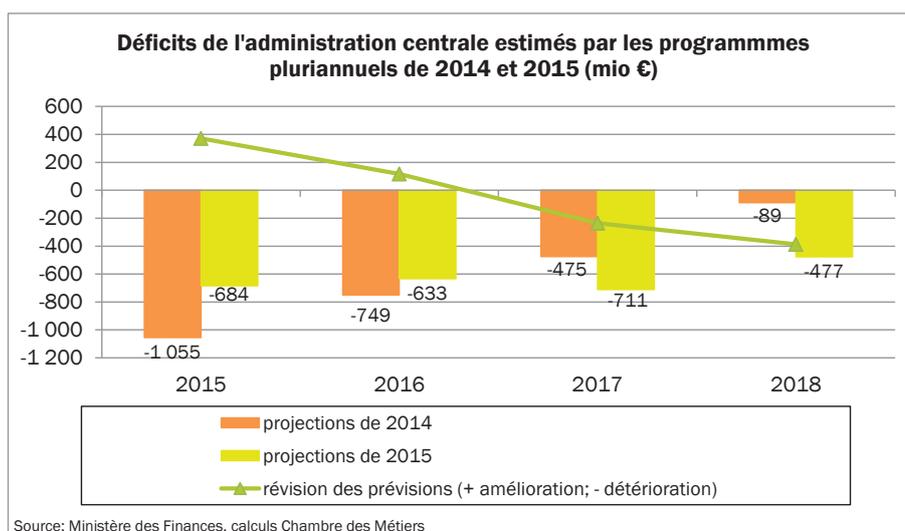
⁹ Base erosion and profit shifting

Evolution des finances publiques sur l'horizon 2015-2019

	2015		2016		2017		2018		2019	
	en mio €	en % du PIB								
1) Solde nominal:										
Administration publique	51	0,1%	269	0,5%	246	0,5%	454	0,8%	408	0,7%
– Administration centrale	-684	-1,4%	-633	-1,2%	-711	-1,3%	-477	-0,8%	-487	-0,8%
– Administrations locales	-78	-0,2%	49	0,1%	54	0,1%	54	0,1%	60	0,1%
– Sécurité sociale	813	1,6%	853	1,6%	903	1,7%	876	1,5%	835	1,4%
2) Solde structurel:										
Administration publique		0,7%		0,6%		0,3%		0,5%		0,5%
3) Dette publique	11.279	22,3%	12.536	23,9%	13.371	24,4%	13.933	24,4%	14.518	24,5%

Source: Projet de budget de l'Etat 2016

Tout d'abord, la Chambre des Métiers constate un décalage important entre les projections concernant le déficit de l'Administration centrale faites en 2014 et celles réalisées en 2015.



Si pour les exercices 2015 et 2016, les prévisions s'améliorent en ce sens que le solde négatif se rétrécit, l'inverse est vrai pour les exercices 2017 et 2018. Concernant l'exercice 2018 les projections de l'année précédente tablaient encore sur un déficit de 89 millions d'euros, alors que les projections actuelles estiment un déficit s'élevant à 477 millions d'euros, ce qui correspond à une détérioration de 388 millions ou de 436%!

Ensuite, le déficit de l'Administration centrale doit, faute de réserves suffisantes, être financé à travers des emprunts qui, par le service de la dette, impactent le budget d'année en année. En se basant sur les projections du Gouvernement, la Chambre des Métiers constate que la dette augmentera en chiffres absolus de 29% entre 2015 et 2019. Si elle affiche une hausse moins spectaculaire lorsqu'on considère le rapport entre dette publique et PIB – augmentation allant de 22,3% en 2015 à 24,5% en 2019 – cela tient au fait que les prévisions tablent sur une forte croissance du PIB, croissance qui est cependant loin d'être assurée.

La trajectoire pluriannuelle repose donc sur l'hypothèse d'une croissance économique très forte qui, si elle ne devait pas être atteinte, aurait pour conséquence de détériorer davantage le solde de l'Administration centrale. Dans ce cas de figure, il semblerait très probable que le Luxembourg ne respecte

plus les exigences de l'UE en matière de gouvernance économique et financière, notamment en n'atteignant plus l'objectif à moyen terme d'un solde structurel de 0,5% du PIB.

Plusieurs risques pèsent sur l'évolution du PIB, que les auteurs du projet de loi sous avis ne manquent d'ailleurs pas de soulever eux-mêmes:

„L'environnement économique international donne des signes de fièvre à l'entrée dans l'automne 2015, avec en particulier une nette dégradation des résultats relatifs à l'économie chinoise, ce qui aura probablement des retombées négatives pour les économies de la zone euro. Deux facteurs d'incertitude ont largement gagné en importance depuis le printemps.

D'une part, la situation économique chinoise inquiète, avec un PIB dont l'évolution se voit freinée par le moindre dynamisme de l'investissement et le repli des exportations. Les risques associés à cette situation sont celui d'un atterrissage brutal de l'économie chinoise et celui d'un effet de contagion via les canaux financiers. [...]

*Par ailleurs, l'incertitude sur le calendrier de la politique monétaire américaine – en particulier sur la prochaine échéance d'un relèvement des taux US – génère de la nervosité sur les marchés, car elle implique à terme une réallocation des capitaux entre les différentes classes d'actifs financiers.*¹⁰

La Chambre des Métiers constate également que les récentes prévisions économiques de la Commission européenne et de l'OCDE sont moins optimistes que celles du Gouvernement.

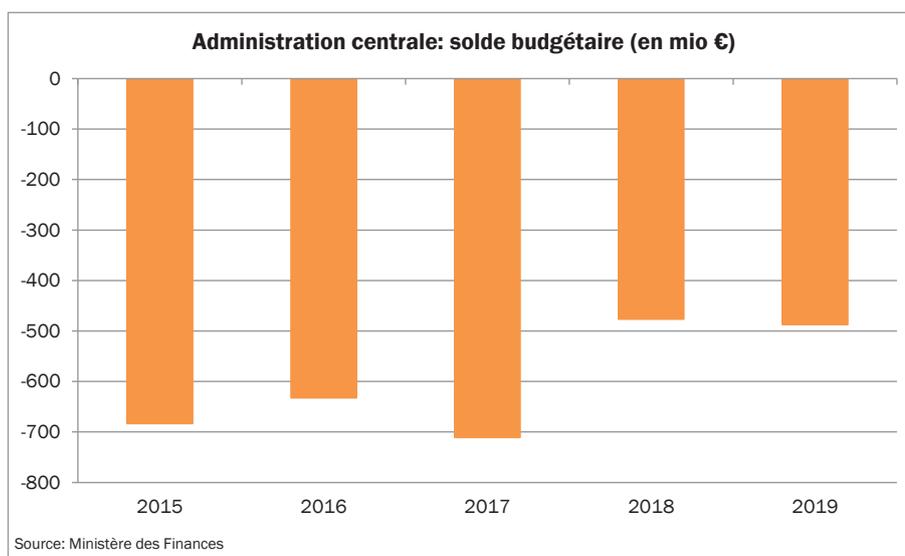
En ce qui concerne toujours le versant des recettes publiques, l'impact de la réforme fiscale sur le budget de l'Etat n'est à ce jour pas clair, tant au niveau des personnes physiques que des personnes morales. Le Gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur les principaux axes de ce projet, de sorte qu'à titre d'illustration la question de savoir si le barème de l'imposition des revenus des personnes physiques sera (partiellement) adapté ou non à l'inflation reste ouverte.

De l'avis de la Chambre des Métiers, d'autres interrogations demeurent, telles que par exemple celle de savoir si la réforme aura un effet neutre d'un point de vue budgétaire (et à l'inverse quel en serait le déchet fiscal), et si l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire sera maintenu ou supprimé, alors que comme le laisse entrevoir son nom, il ne devrait avoir qu'un caractère éphémère.

La trajectoire des finances publiques 2015-2019 se base sur l'hypothèse d'une implémentation intégrale des mesures du Zukunftspak „modifié“, mesures qui pour le surplus doivent montrer si elles produisent effectivement les effets budgétaires escomptés, tout ceci dans le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé. Toute déviation supplémentaire dans la mise en œuvre représente donc un risque pour la réalisation de la stratégie à moyen terme des finances publiques.

Or, comme mentionné ci-dessus, le „Zukunftspak“, tel qu'initialement prévu, ne sera pas réalisé dans son entièreté. S'il semble que le programme pluriannuel en tienne compte, il n'en demeure pas moins que l'incidence du „Zukunftspak“ sur les finances publiques a été atténué. Ceci explique que le déficit de l'Administration centrale, même s'il se rétrécit au fil des années, sera toujours important, allant jusqu'à s'établir légèrement en dessous de la barre des 500 millions d'euros en 2019, et ceci en dépit de taux de croissance économique élevés.

¹⁰ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.



L'apparente bonne santé de la sécurité sociale constitue également un leurre, alors qu'à plus long terme le vieillissement de la population mettra en péril la pérennité du régime, à défaut de mesures correctrices plus incisives que celles qui ont été prises dans un passé récent.

D'après la Chambre des Métiers, le budget de l'Etat devra avant tout être utilisé comme instrument permettant de préparer l'avenir du pays et ce dans une optique de développement durable. Dans un tel contexte, il est clair que les investissements publics au sens large jouent un rôle clé.

1.4. La nécessité d'„investir de manière intelligente“

Si la Chambre des Métiers a toujours plaidé en faveur d'un niveau d'investissement élevé, elle est en même temps consciente du fait que tous les investissements n'ont pas forcément les mêmes retombées sur l'économie et qu'il faille, au vu de ressources budgétaires limitées, établir un ordre de priorités.

Afin d'opérer cette sélection, il convient de se demander quels types d'investissements sont le plus susceptibles d'être bénéfiques à la croissance économique future, condition sine qua non pour garantir la pérennité financière de notre système social. Si, en termes économiques, on parle souvent d'„effet multiplicateur“, le langage courant pourrait résumer ces termes par l'adage „investir 1 euro pour en avoir 2 en retour“.

La Chambre des Métiers voudrait rappeler que le développement économique du Luxembourg dépendra à l'avenir probablement moins de l'exploitation de niches de souveraineté que de la mise en valeur des compétences et du savoir-faire des collaborateurs des entreprises. Il est donc clair que l'éducation et la formation deviendront des facteurs de compétitivité toujours plus déterminants, même si d'autres critères comme celui de la charge fiscale à supporter continueront à jouer un rôle non négligeable.

Sur ce plan, le Luxembourg est confronté à un double défi, l'un d'ordre quantitatif, l'autre d'ordre qualitatif. Concernant le premier, il faut relever que le solde migratoire élevé, qui est lié à la prospérité économique du pays, nécessite surtout au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, un nombre croissant tant d'infrastructures scolaires que de personnel enseignant. Cette évolution exerce évidemment des pressions sur le budget de l'Etat et continuera à le faire dans les années à venir.

Or, en même temps, il faudra maintenir, voire améliorer la qualité de l'enseignement. Un taux de décrochage scolaire élevé ou un bilan de la réforme de l'apprentissage somme toute très médiocre sont l'expression d'un système éducatif qui n'est pas tout à fait adapté à une ère où notamment les élèves non luxembourgeois représenteront la majorité des jeunes à l'école, et où ces mêmes élèves viendront d'horizons très différents les uns par rapport aux autres.

Dans un tel contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que l'investissement dans l'éducation et la formation devraient constituer l'une des principales priorités du budget de l'Etat. Par ailleurs, il consti-

tue le meilleur moyen pour éviter autant que possible les coûts sociaux, psychologiques et financiers générés par le chômage. D'un point de vue „prévention“, il semble par conséquent plus opportun d'investir dans la formation que dans la gestion du chômage.

Par ailleurs, il est à noter que le développement économique du Grand-Duché implique une hausse continue du nombre d'entreprises actives sur le territoire, de même qu'une augmentation du nombre de résidents et de frontaliers travaillant au Luxembourg. Pour la Chambre des Métiers, il est par conséquent évident que si l'économie continue à afficher des taux de croissance élevés, il en découlera un besoin croissant en infrastructures de transport et de sites d'implantation pour les entreprises.

Si les facteurs „mobilité“ et „zones d'activités économiques“ ne doivent pas agir comme frein au développement de l'économie nationale, la Chambre des Métiers est d'avis que ces aspects constituent un autre axe primordial vers lequel il convient de canaliser l'investissement public. Dans ce contexte, elle rappelle son approbation quant au volume des dépenses prévues par le „fonds des routes“ et le „fonds du rail“.

L'exploitation de niches de souveraineté devenant toujours plus difficile et la structure des salaires et des coûts de production en général ne permettant pas l'offre de biens ou services „low cost“, la Chambre des Métiers est d'avis que les entreprises nationales ont pour seul levier d'action la possibilité de se démarquer par la qualité et le caractère innovateur de leurs produits et de leurs prestations. C'est dans ce contexte que l'innovation, surtout celle réalisée au sein des PME, et la recherche et le développement effectués avant tout par les grandes entreprises et les organismes de R&D publics, sont appelés à jouer un rôle de taille.

Pour la Chambre des Métiers, il est donc impératif d'investir dans l'innovation qui, avec la formation et la qualification des collaborateurs, seront les principaux facteurs de compétitivité de l'économie luxembourgeoise de demain.

L'accès à un logement abordable constituant une autre préoccupation majeure, puisque le solde migratoire élevé, associé à des phénomènes sociologiques, exerce une forte pression sur la demande immobilière résidentielle. Face à une offre qui peine à suivre cette évolution, il en résulte une hausse prononcée et continue des prix. Or, ce phénomène induit des effets défavorables sur la compétitivité en ce que la montée des prix immobiliers exerce une pression haussière sur les salaires.

La Chambre des Métiers est d'avis que dans un tel contexte, le rôle de l'Etat est de dynamiser, à travers une politique appropriée, l'offre de logements (et surtout l'offre foncière), d'un côté, et de (faire) réaliser un nombre suffisant de logements sociaux et de logements à coût modéré de l'autre.

Dans la deuxième partie du présent avis, la Chambre des Métiers traite le sujet des PME, leur rôle dans l'économie, de même que leur rôle dans une politique respectueuse des principes du développement durable, ce afin d'insister sur la nécessité à ce qu'elles soient envisagées et prises en compte par le Gouvernement dans son projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016.

2. La nécessité de considérer le budget de l'Etat comme instrument d'une politique durable à l'égard des PME

2.1. L'importance d'une politique durable à l'égard des PME: soutenir la diversification et l'innovation dans les PME luxembourgeoises

Les PME, en tant que moteurs d'emplois et d'innovation, jouent un rôle décisif de stabilisateurs pour la société et l'économie européenne. Ainsi, le Luxembourg ne sera en mesure de relever les principaux défis socio-économiques futurs tels que ceux consistant à assurer une croissance durable, à lutter contre le chômage (notamment des jeunes), à réformer le modèle social et à garantir le bien-être des citoyens que si les PME sont en mesure de prospérer.

Ainsi, les PME, et plus particulièrement l'Artisanat, mériteraient une attention particulière de la part du Gouvernement, vu leur potentiel important de développement et de création de richesses: emplois, services de proximité, acteurs de la formation initiale, acteurs du développement durable, entreprises familiales intégrant les valeurs de la responsabilité sociale entrepreneuriale.

2.1.1. Les PME au cœur de l'économie luxembourgeoise

Au Luxembourg, les PME, qui représentent 99,5% des entreprises et 66,6% de l'emploi national, jouent un rôle très important dans l'économie. Le tableau suivant met en exergue le poids des PME, désagrégé en microentreprises et en petites et moyennes entreprises, et situe ces données par rapport aux moyennes calculées pour l'UE.

Les PME au Luxembourg – 2013

	Nombre d'entreprises			Nombre de salariés			Valeur ajoutée		
	Luxembourg		UE	Luxembourg		UE	Luxembourg		UE
	Nombre	%	%	Nombre	%	%	Milliards €	%	%
Micro	25.658	86,9	92,4	44.318	17,9	29,1	4	21,8	21,6
Petites	3.129	10,6	6,4	61.967	25,0	20,6	4	20,5	18,2
Moyennes	605	2,0	1,0	58.511	23,6	17,2	5	25,5	18,3
PME	29.392	99,5	99,8	164.796	66,6	66,9	14	67,9	58,1
Grandes	144	0,5	0,2	82.742	33,4	33,1	6	32,1	41,9
Total ¹¹	29.536	100,0	100,0	247.538	100,0	100,0	20	100,0	100,0
Artisanat*	6.600	22,35**		76.921	31**		1,7	9	
Micro	5.005	75,8		10.360	13,5				
Petites	1.302	19,7		27.407	35,6				
Moyennes	269	4,1		27.932	36,3				
PME	6.576	99,6		65.699	85,4				
Grandes	24	0,4		11.222	14,6				

Source: SME Performance Review – Fiche technique SBA 2014 – Luxembourg (données de 2013)

* Artisanat – données 2014 – source: Chambre des Métiers

** par rapport au total des entreprises au Luxembourg

Ainsi, il est remarquable que la part des PME luxembourgeoises dans la valeur ajoutée totale est de 10 points de pourcentage supérieure à la moyenne de l'UE.

A la différence de ce que l'on trouve dans d'autres pays de l'UE, les microentreprises représentent seulement 18% de l'emploi au Grand-Duché contre 29% dans l'UE.

Par contre, les petites entreprises ont un poids en termes d'emplois bien plus important au Luxembourg qu'en Europe: 25% au Luxembourg contre 21% dans l'UE.

Dans l'Artisanat luxembourgeois, la taille moyenne de l'entreprise est de 13 personnes, en considérant également les indépendants – chefs d'entreprise. Les microentreprises sont fortement représentées aussi bien en termes d'entreprises que d'emplois. Toutefois le poids des petites et moyennes entreprises est supérieur à celui enregistré au niveau national et européen qui inclut l'ensemble des secteurs.

Comme c'est le cas dans les autres pays de l'UE, une majorité de PME du Luxembourg relèvent du secteur des „classes moyennes“, dont l'Artisanat, le commerce, l'horesca et les professions indépendantes, qui représentent également la plus grande partie de l'emploi et de la valeur ajoutée rattachée aux PME.

¹¹ SME Performance Review – Fiches techniques SBA 2014: Estimations pour 2013 établies par DIW Econ et basées sur les chiffres de la période 2005-2011 tirés de la base de données des Statistiques structurelles sur les entreprises (Eurostat). Les données portent sur „l'économie marchande“, qui comprend l'industrie, la construction, le commerce et les services (NACE Rév. 2 Sections B à J, L, M et N). Les données ne prennent pas en compte les entreprises opérant dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, ni les services qui généralement ne font pas partie de l'économie marchande comme l'éducation et la santé. (source: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/index_en.htm)

Le rapport intitulé „SME Performance Review¹²“ de 2014 de la Commission européenne conclut par ailleurs que:

- le secteur manufacturier est beaucoup moins important au Luxembourg et ne représente que 8% de l'emploi des PME – soit près de 57% de moins que la moyenne de l'UE – et une fraction de 6% seulement de la valeur ajoutée de ces mêmes PME, soit une valeur inférieure de 70% à la moyenne;
- dans le secteur de l'information et de la communication, les PME affichent un profil plus intéressant que les autres pays de l'UE, avec 7% de l'emploi des PME (soit environ 81% de plus que la moyenne de l'UE) et 11% de la valeur ajoutée des PME – presque le double de la moyenne de l'UE.

2.1.2. L'importance d'une politique „classes moyennes“ au niveau du budget de l'Etat

2.1.2.1. La Chambre des Métiers plaide en faveur d'un recadrage de la politique de diversification économique

D'après la Chambre des Métiers, la mise en œuvre d'une politique économique basée sur une vision claire, susceptible de dynamiser l'émergence d'activités nouvelles et soutenant l'esprit entrepreneurial de l'ensemble des secteurs de l'Economie, devient primordial dans le cadre de la politique budgétaire du Gouvernement qui doit être menée au courant de la présente législature.

En analysant plus en détail les commentaires en relation avec les sections 05 et 35 du Ministère de l'Economie¹³, la Chambre des Métiers s'étonne du nombre limité de projets spécifiques y mentionnés, le Ministère se limitant à se référer à son „programme récurrent“. Ainsi, à côté du médiateur à la consommation, des „Luxembourg Trade and Investment Offices (LTIO)“, des initiatives de promotion du tourisme (et notamment la mise en place de deux nouvelles structures touristiques), du projet de collecte électronique des statistiques luxembourgeoises par le Statec ainsi que de l'activité du Commissariat aux affaires maritimes, le Ministère de l'Economie ne mentionne aucunement des initiatives touchant aux „classes moyennes“ en tant que telles, dont par exemple la réforme future de la loi-cadre en faveur des PME.

La Chambre des Métiers a suivi avec beaucoup d'intérêt les analyses, études et initiatives prises en vue de promouvoir activement les cinq secteurs économiques prioritaires au Luxembourg: les TIC, la logistique, les sciences et les technologies de la santé, les écotecnologies et les technologies de l'espace. Il est intéressant de noter qu'ils représentent ensemble environ 9,6% de la valeur ajoutée brute et 29.000 emplois, avec une tendance haussière enregistrée les dernières années pour ces deux indicateurs.

Toutefois, afin de maintenir un niveau de développement équilibré et durable des secteurs économiques, la Chambre des Métiers, tout en réitérant sa position de l'année passée, prône une politique de diversification à double niveau:

- au niveau des secteurs hautement spécialisés (cinq secteurs économiques prioritaires), présentant un potentiel de croissance élevé et engageant avant tout une main-d'œuvre hautement qualifiée;
- au niveau des „secteurs traditionnels“, dont les PME de l'Artisanat, se caractérisant par une croissance économique moins forte, mais ayant un impact substantiel en termes d'emplois (tant très qualifiés que moins qualifiés) et contribuant à une large échelle au développement durable des différentes régions du pays.

La Chambre des Métiers rappelle que la politique budgétaire et économique dépend, à travers les recettes fiscales qu'ils génèrent, du secteur financier et de quelques autres secteurs-clés, notamment l'„ICT“, dont l'évolution dénote cependant un degré de volatilité élevé.

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement afin que soient renforcés les moyens budgétaires spécifiques, le tout dans le but de mener une politique de diversification plus poussée en faveur des secteurs économiques moins exposés aux aléas de l'économie internationale, ce qui permettrait à terme de consolider la prospérité future et de réduire le monolithisme économique actuel.

¹² SME Performance Review – Fiche technique SBA 2014 – Luxembourg: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/files/countries-sheets/2014/luxembourg_en.pdf

¹³ P. 42* et 43* du projet de budget de l'Etat pour 2016

La mise en œuvre d'une politique spécifique de soutien à l'innovation dans les PME devrait en outre créer les bases d'un développement encore plus dynamique des activités relevant des classes moyennes parmi lesquelles figurent les entreprises artisanales. Par ailleurs, une telle politique aurait un impact durable et direct sur la croissance économique, l'emploi et les finances publiques.

Le Gouvernement devrait chercher à mener une politique de diversification plus large qui permettrait d'implanter des entreprises spécialisées dans des domaines de haute technologie, susceptibles d'engager des coopérations avec les entreprises traditionnelles, et qui représentaient un caractère complémentaire par rapport à celles-ci dans une chaîne de valeur spécifique. L'effort national et européen de „réindustrialisation“ pourrait d'ailleurs soutenir une telle approche constructive.

A cet égard, les technologies en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables, mais également les entreprises nouvelles actives dans le domaine des „clean-technologies“ ou des innovations en matière de gestion efficiente des ressources naturelles („Ressourcenrückgewinnung“) et de l'„économie circulaire“ pourraient constituer un créneau intéressant.

L'avantage d'une telle politique consisterait en l'exploitation de potentiels en termes de coopérations stratégiques, par le biais de „clusters“ technologiques, entre les entreprises traditionnelles, notamment du secteur de l'Artisanat, qui pourraient agir en tant que prestataires de services ou sous-traitants, en vue de la mise en œuvre d'une „politique de niches“.

Les approches défendues depuis plusieurs années par le Gouvernement et renforcées récemment par la mise en œuvre d'une réelle „politique des clusters“ sont dès lors à saluer. Il importerait de les développer davantage en direction des entreprises traditionnelles.

L'analyse des dépenses du Ministère de l'Economie affichées dans le cadre du projet de budget 2016 donne à penser que les secteurs technologiques hautement spécialisés (cinq secteurs économiques prioritaires) semblent être privilégiés par rapport aux secteurs dits „traditionnels“.

Une vision politique plus globale incluant les „classes moyennes“ s'avère dès lors indiquée.

2.1.2.2. L'évolution des dépenses des sections „Economie“ et „Classes moyennes“: les Classes moyennes désavantagées

Le Ministère de l'Economie envisage une augmentation de ses dépenses totales de 7,6% en 2016 (9,6% en 2015), soit une hausse de 17,2 millions d'euros (12,5 millions d'euros en 2015). Le budget des dépenses courantes connaît une augmentation de 6,9% en 2016 (9,8% en 2015). Celui des dépenses en capital, quant à lui, se démarque par une croissance de 12,4% en 2016 (5,3% en 2015).

Ministère de l'Economie Projet de budget de l'Etat 2016 comparé au budget voté de 2015

	<i>Budget voté 2015 (millions d'euros)</i>	<i>Variation en % (par rapport à 2014)</i>	<i>Projet de budget 2016 (millions d'euros)</i>	<i>Variation en % (par rapport à 2015)</i>
Dépenses totales	177,9	9,6%	195,1	7,6%
Dépenses courantes	90,5	9,8%	96,8	6,9%
Section 05.0: Economie	44,8	15,3%	48,6	9,0%
Section 05.6: Classes Moyennes	6,4	-18,6%	5,9	-8,2%
Section 05.7: Tourisme	8,0	2,2%	8,5	5,6%
Dépenses en capital	87,4	5,3%	98,3	12,4%
Section 35.0: Economie	71,1	5,3%	83	16,8%
Section 35.6: Classes Moyennes	8,1	-9,8%	8,8	8,6%
Section 35.7: Tourisme	6,1	-0,2%	6,1	0%

Source: Projet de budget de l'Etat 2016; calculs de la Chambre des Métiers

Malgré toutes les déclarations politiques du Gouvernement sur l'importance de la politique en faveur des PME au Luxembourg, la Chambre des Métiers constate que l'évolution des dépenses courantes et

des dépenses en capital en 2015 et 2016, enregistrées en rapport avec les sections 05.6 et 35.6 relatives aux „Classes moyennes“ sont moindres (voire négatives) que celles des sections 05.0 et 35.0 „Economie“.

Ainsi, au niveau des dépenses courantes, la section 05.6 dénommée „Classes moyennes“ fait preuve de réductions considérables: -8,2% en 2016 (-18,6% en 2015). Par contre, la section 05.7 „Tourisme“ présente une augmentation substantielle (5,6% en 2016).

Une situation similaire se retrouve au niveau des dépenses en capital, où la section 35.6 „Classes Moyennes“ enregistre une augmentation de 8,6%, tandis que la section 35.0 „Economie“ fait preuve d’une augmentation beaucoup plus substantielle, située à 16,8% pour 2016 (par exemple: loi-cadre industrie – augmentation de 4,6%; alimentation du Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l’innovation (RDI) dans le secteur privé – augmentation de 16,3%).

Ces perspectives moins encourageantes en termes de dotations budgétaires „Classes moyennes“ suscitent des questions fondamentales auprès des chefs d’entreprises de PME, notamment de l’Artisanat, concernant l’importance de la politique PME au sein du Gouvernement.

La Chambre des Métiers demande par conséquent une politique en faveur des PME au Luxembourg plus visible, plus ambitieuse, notamment au niveau budgétaire et financier, et également plus incisive.

Le fait de donner plus de visibilité à la politique budgétaire en faveur des PME devrait aller de pair avec une politique plus durable et de soutien politique renforcé à l’Artisanat.

2.1.3. *La préconisation d’un partenariat politique en faveur de l’Artisanat*

Dans son avis concernant le projet de budget de l’Etat de 2015, la Chambre des Métiers avait déjà défendu l’idée d’un réel partenariat politique en faveur des PME de l’Artisanat.

Dans ce contexte, elle préconise surtout la création, en coopération avec le Ministère de l’Economie, d’une „plate-forme pour l’Artisanat“, qui devrait faire figure de table ronde prospective d’échanges d’expériences et de savoir-faire, poursuivant un triple objectif:

- premièrement, elle viserait à trouver des réponses aux défis stratégiques à relever par les entreprises artisanales;
- deuxièmement, elle pourrait analyser les perspectives de développement et d’innovation dans l’Artisanat;
- troisièmement, elle favoriserait la coopération étroite entre acteurs publics et privés, notamment pour élaborer des stratégies de promotion de l’Artisanat et de sensibilisation des chefs d’entreprises et dirigeants de PME artisanales ainsi que pour lancer des projets de recherche et d’analyse, tout en tenant compte des besoins définis lors d’échanges réguliers dans le cadre des tables rondes.

Une attention particulière devrait être portée à l’approche par sous-secteurs artisanaux.

L’idée d’une plate-forme pour l’Artisanat a d’ailleurs été soumise au Ministère de l’Economie lors des travaux préparatoires au projet de plan d’action en faveur des PME discuté au sein du Haut Comité pour les PME.

La plate-forme à constituer rassemblerait les acteurs du terrain et plus particulièrement les chefs d’entreprises artisanales de tous les groupes d’activités réunis au sein du secteur de l’Artisanat ainsi que les partenaires stratégiques publics et privés de l’Artisanat, notamment Luxinnovation et le „Luxembourg Institute for Science and Technology“ (LIST).

Les travaux de la plate-forme déboucheraient sur un plan d’action stratégique en faveur de l’Artisanat, décliné par groupes de métiers (alimentation; mécanique; construction; communication; mode-santé-hygiène ...), suivi et mis à jour annuellement.

Ce plan d’action donnerait naissance à des initiatives à mettre en œuvre par le „Centre de Promotion et de Recherche“ de la Chambre des Métiers, qui, sur base d’une convention établie avec le Ministère de l’Economie, a pour mission de rechercher dans le cadre des missions dévolues à la Chambre des Métiers, les voies et moyens pour promouvoir et développer le secteur de l’Artisanat.

Les mesures de support et d’accompagnement à valeur ajoutée, orientées vers les besoins spécifiques des PME artisanales et résultant de ce partenariat politique entre la Chambre des Métiers et le Ministère de l’Economie soutiendraient favorablement le développement de la compétitivité et de la productivité des entreprises artisanales à moyen et à long terme.

Une analyse qualitative préliminaire sur la base d'entretiens et de groupes de travail réalisés par la Chambre des Métiers en 2014-2015 auprès d'un échantillon de chefs d'entreprises de l'Artisanat a su mettre en exergue un large éventail de défis à relever par les différents secteurs. Ces travaux pourraient utilement guider les échanges et travaux futurs dans le cadre de la plate-forme mentionnée ci-dessus.

A titre d'illustration, il est intéressant de relever ici pour chaque secteur un défi majeur mis en évidence par les chefs d'entreprises dans leurs domaines respectifs:

- Alimentation: mise en conformité avec le cadre réglementaire (sécurité alimentaire, hygiène, allergènes...) en évolution rapide;
- Mode-santé-hygiène: formation continue spécialisée des salariés;
- Mécanique: intégration d'une stratégie respectueuse de l'environnement dans tous les processus internes et la stratégie externe des entreprises, surtout en ce qui concerne le secteur automobile;
- Construction: développement de concepts „green buildings“ et mise en œuvre d'approches respectueuses de concepts d'„économie circulaire“;
- Communication: positionnement face à la digitalisation des processus et la transformation digitale (surtout en rapport avec les imprimeries).

Lors des discussions entre pairs, il a été mis en évidence que certains „défis transversaux“ seront à relever par les entreprises artisanales indépendamment de leur appartenance à un secteur particulier.

Il s'agit en l'occurrence surtout des défis relatifs à l'éco-innovation PME, à l'utilisation efficiente des ressources et à la transformation digitale.

Force est de constater qu'un nombre croissant de PME artisanales commencent à investir résolument dans des innovations respectueuses de l'environnement et dans des stratégies efficaces en termes de ressources. Une gestion optimisée des processus internes autour d'une approche d'éco-conception leur permet ainsi de développer de nouveaux produits et services à forts potentiels. D'autres PME renforcent leur position par la mise en place d'un système intégré d'économie circulaire se traduisant notamment par une sélection ciblée des matériaux, une gestion responsable des ressources, la récupération des résidus, le recyclage des déchets, ou encore le passage d'une offre de produits vers une offre de services. La démarche d'éco-innovation devient ainsi un moyen de différenciation important par rapport à la concurrence.

Un nombre croissant de PME artisanales appliquent avec succès les nouvelles technologies (logiciels collaboratifs, cloud computing, vente en ligne, Internet des objets, impression 3D etc.). Il s'agit là d'un réel défi pour beaucoup d'entreprises artisanales, vu que cela présuppose un changement de culture managériale qui implique une réorganisation des processus organisationnels.

La Chambre des Métiers tient à souligner que, dans les années à venir, toutes ces thématiques impacteront les stratégies entrepreneuriales dans l'Artisanat. Il importe de ce fait de mettre à disposition des PME artisanales, qui font souvent preuve de structures de production et d'organisation plus complexes que celles du commerce et de la distribution, des outils de conseil et de suivi simplifiés et adaptés à la logique managériale d'une entreprise artisanale de petite taille.

Il est souhaitable que les structures de conseil et d'assistance de la Chambre des Métiers, qui assistent et guident les entreprises artisanales dans leurs démarches stratégiques, soient dotées de moyens humains et financiers correspondants aux missions d'assistance requises et aux défis à relever.

De ce fait, il serait souhaitable que le Ministère de l'Economie prenne conscience du fait que le „Centre de Promotion et de Recherche“ de la Chambre des Métiers doive à l'avenir davantage être soutenu par une participation accrue aux frais annuels par le biais du budget de l'Etat. Ceci d'autant plus qu'il compte développer un certain nombre de nouvelles initiatives susceptibles d'avoir un impact considérable sur l'Artisanat.

2.1.4. La nécessité de financer à un niveau élevé les activités de support et d'accompagnement de l'Artisanat

En 2015, la Chambre des Métiers a contribué à l'effort d'assainissement des finances publiques à travers la réduction de la participation aux frais d'organismes professionnels servant au financement partiel des activités de son „Centre de Promotion et de Recherche de la Chambre des Métiers“ (mesure n° 73 du „Zukunftspak“ de 2014).

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des participations aux frais envisagées entre 2016 et 2018.

*Ministère de l'Economie – Article budgétaire 05.6.41.000
„Promotion professionnelle des secteurs relevant du ministère des classes moyennes:
participation aux frais d'organisation professionnelle“ Chambre des Métiers*

	<i>Montant en euros</i>	<i>Variation en %</i>
Budget voté 2014	4.362.517	
Budget voté 2015	2.983.000	-12,2%
Projet de budget 2016	2.783.000	-6,7%
Projet de budget 2017	2.783.000	0%
Projet de budget 2018	2.783.000	0%
Projet de budget 2019	2.783.000	0%

Source: Projet de budget de l'Etat 2016; calculs de la Chambre des Métiers

De 2014 à 2015, la participation aux frais du „Centre de Promotion et de Recherche“ de la Chambre des Métiers a été réduite de -12,2% (soit 412.710 euros), tandis que, de 2015 à 2016, cette participation a connu une deuxième réduction de -6,7% (soit 200.000 euros). Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle prévoit de geler le montant des participations aux frais à partir de 2016 au montant de 2.783.000 euros, montant qui ne prend en compte ni l'échéance de tranches indiciaires futures ni les augmentations des prix de prestataires externes entre 2016 et 2019.

La Chambre des Métiers ne comprend pas cette logique, surtout au vu des arguments présentés au chapitre précédent concernant le développement futur de nouveaux services correspondant aux demandes des PME de l'Artisanat.

Ce recul en termes réels des participations aux frais du „Centre de Promotion et de Recherche“ de la Chambre des Métiers risque d'avoir des incidences négatives sur le développement des nouvelles initiatives dont l'Artisanat a besoin.

Une politique de soutien et de diversification du secteur de l'Artisanat qui se respecte se doit d'opter pour des participations aux frais annuels adaptées aux nouvelles initiatives.

La Chambre des Métiers tient par ailleurs à relever que la politique hésitante défendue par le Ministère de l'Economie en rapport avec la participation aux frais dans le chef de la Chambre des Métiers ne se retrouve aucunement dans d'autres domaines ou projets (projet de budget 2015), qui enregistrent des augmentations parfois considérables, comme le montre le tableau suivant:

	<i>Variation % 2015-2016</i>	<i>Variation % 2016-2017</i>	<i>Variation % 2017-2018</i>	<i>Variation % 2018-2019</i>
Guichet entreprises	4,6%	-2,3%	1,5%	
Participation aux frais de fonctionnement d'un GIE dénommé „Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance“	19,5%	24,4%	1,8%	1,8%

Cette logique est en contradiction avec le commentaire du projet de budget des dépenses de 2015 précisant que „le Gouvernement appuie, en partenariat avec les chambres et organisations professionnelles, la création et l'expansion économique ainsi que les initiatives en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise“.

En conclusion, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement et au Ministère de l'Economie de bien vouloir revoir leur position à partir de 2017 et de réajuster vers le haut la participation aux frais (article budgétaire 05.6.41.000: „Promotion professionnelle des secteurs relevant du ministère des classes moyennes: participation aux frais d'organisation professionnelle“) au titre du „Centre de Promotion et de Recherche de la Chambre des Métiers“ par référence au plan d'action de l'Artisanat à mettre en œuvre par le biais d'une nouvelle convention de coopération à signer entre la Chambre des Métiers et le Ministère de l'Economie à partir de 2016.

Des structures renforcées d'encadrement en vue de soutenir les PME de l'Artisanat dans leurs démarches d'innovation, d'accroissement de leur productivité et de renforcement de leur compétitivité donneront une perspective de développement de services nouveaux de pointe et à valeur ajoutée spécifiquement adaptés aux besoins des entreprises de taille petite ou moyenne.

Les PME des classes moyennes revêtent également une importance capitale dans le développement durable. De surcroît, il faut rappeler qu'elles ont le plus souvent des fournisseurs et des clients au niveau local et régional.

Vu l'importance des PME artisanales, il convient d'après la Chambre des Métiers, de maintenir un environnement économique, social et financier propice à leur essor.

Le sujet étant toutefois très vaste, la Chambre des Métiers s'est dans le cadre du présent avis bornée à aborder trois thèmes-clés.

Tout d'abord, elle relève que la formation et l'éducation constituent non seulement un vecteur social, puisqu'elles assurent la promotion sociale des citoyens, mais aussi un vecteur économique, dans la mesure où seule une main-d'œuvre bien qualifiée permettra de garantir la compétitivité de l'économie de demain.

Ensuite, elle envisage un volet „climat et énergie“, qui reflète par excellence les réponses qu'il s'agit de donner aux défis écologiques, défis qui constituent des opportunités de marchés pour l'Artisanat.

Finally, dans le cadre de la réforme fiscale, elle note qu'il s'agit d'assurer aux PME en général, et aux entreprises artisanales en particulier, des conditions de création et de développement optimales.

La Chambre des Métiers insiste en outre sur le fait qu'elle est bien consciente de l'existence d'autres aspects dans la politique à mener en vue de respecter les principes du développement durable, aspects qui auraient mérité d'être traités dans le présent avis, tels que la mobilité, l'accès à un logement abordable ou encore le sujet de l'innovation et de la recherche. Néanmoins, et eu égard aux contraintes temporelles lui imposées, elle s'est limitée aux trois thèmes précités.

2.2. Thème-clé numéro un: la formation ou l'impératif de renforcement du système éducatif et de la formation continue pour améliorer la compétitivité et résorber le chômage

L'éducation en général et la formation professionnelle en particulier sont deux sujets qui occupent une place centrale dans les réflexions de la Chambre des Métiers en matière de renforcement de la compétitivité à la fois de l'économie nationale et des entreprises du secteur de l'Artisanat.

En effet, dans un pays où les principales ressources sont les compétences techniques, manuelles et intellectuelles de la population active, les dépenses dans le système d'éducation et de formation relèvent indéniablement de la catégorie des dépenses d'investissement dans l'avenir du pays. En outre, en présence d'un chômage considérable qui frappe souvent les jeunes et les adultes les moins formés, tout euro investi dans un système d'éducation et de formation performant qui en outre répond aux besoins des entreprises et du marché du travail est un euro épargné au niveau de la lutte contre le chômage.

Le sujet de la formation touche donc simultanément deux piliers du développement durable, à savoir le volet social et le volet économique.

Dans le contexte du présent avis, la Chambre des Métiers tient à mettre l'accent plus particulièrement sur deux sujets, à savoir

- la nécessité d'une réforme de la formation professionnelle initiale et
 - la réforme envisagée au niveau du cofinancement de l'Etat en matière d'investissement des entreprises dans la formation professionnelle continue de leurs collaborateurs,
- le tout en insistant sur les thématiques „incontournables“ de ces deux dossiers.

2.2.1. La réforme nécessaire de la formation professionnelle: se donner les moyens pour redresser les erreurs du passé

En 2008, la loi sur la réforme de la formation professionnelle fut votée. Le nouveau système devait remplacer un système datant du milieu du siècle dernier, qui était devenu obsolète à la fois quant à ses structures et quant à sa terminologie.

Dès le départ, la Chambre des Métiers, qui avait été largement associée au processus de réforme, a soutenu les grands principes à la base de la réforme envisagée: approche par compétence, enseignement modulaire, double alternance (entreprise/école sous contrat d'apprentissage ou école/entreprise sous contrat de stage), partenariat école/monde économique, intégration de la formation de technicien dans la formation professionnelle.

Dès le départ également, la Chambre des Métiers a mis l'accent sur un certain nombre de lacunes tant structurelles que matérielles et organisationnelles inhérentes au nouveau système: absence d'un concept cohérent en matière d'orientation scolaire et professionnelle, absence de transparence en termes de hiérarchisation des différentes formations, d'accès aux formations (basé sur le mérite et non pas sur l'échec) et de passerelles entre les formations, manque de pilotage, de processus et de procédures, manque d'encadrement des différents acteurs et notamment des équipes curriculaires, manque de moyens, etc.

L'ensemble de ces constats vient d'être corroboré par les conclusions du rapport de l'Université du Luxembourg – Institute for Lifelong Learning and Guidance (LLLG), commandité par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Tournant le regard résolument vers l'avenir, la Chambre des Métiers propose au Gouvernement la démarche suivante pour sortir de l'impasse actuelle:

- prendre des mesures d'urgence afin de rendre le système actuel vivable pour les différents acteurs et viable d'un point de vue organisationnel et juridique. Dans ce contexte, les „incontournables“ de la Chambre des Métiers sont:
 - ◆ la prise en compte de la situation particulière des élèves ayant atteint la durée maximale de la formation;
 - ◆ l'organisation des modules de formation et notamment des rattrapages des modules manqués;
 - ◆ l'organisation matérielle des projets intégrés initial et final (PII et PIF);
- réaliser une réforme en profondeur du système actuel. Dans ce contexte, les „incontournables“ de la Chambre des Métiers sont:
 - ◆ le positionnement sans équivoque de la formation professionnelle en alternance dans l'Artisanat en tant que formation duale, généralement sous contrat d'apprentissage (formation essentiellement par le secteur et recrutement essentiellement par le secteur);
 - ◆ la mise en place d'un pilotage efficace, l'élaboration de procédures et de règles transparentes et la mise à disposition de moyens adéquats tenant compte de la complexité du système et de la diversité des acteurs concernés;
 - ◆ l'implémentation d'un système cohérent en matière d'orientation scolaire et professionnelle (réalisation des conclusions du Forum Orientation, définition de profils d'accès, organisation de tests d'aptitude, etc.) et réorganisation du cycle inférieur de l'Enseignement secondaire technique (période pendant laquelle se fait l'essentiel de l'orientation scolaire et professionnelle);
 - ◆ la réalisation d'un système de formation avec hiérarchisation des diplômes, règles d'accès basées sur le mérite et non pas sur l'échec, passerelles entre les différentes qualifications, flexibilité en termes d'organisation et de durée des formations, prise en compte des besoins des entreprises en tant que principaux formateurs et employeurs;
 - ◆ la mise en place d'un encadrement systématique et permanent des équipes curriculaires et d'évaluation et mise en place d'une approche structurée pour l'élaboration des profils, des référentiels, des programmes et des contenus de formation ainsi que des méthodes et des outils d'évaluation;
 - ◆ la clarification et/ou la redéfinition des règles applicables en matière de droit de former au niveau de l'entreprise, du patron formateur, du tuteur, de la personne apte à former.

La Chambre des Métiers attire l'attention du Gouvernement sur le fait que toute réforme de surface et non en profondeur, ou toute démarche assimilable à un simple „maquillage“ de la situation actuelle ne feraient que faire perdurer, voire pérenniser, les problèmes inhérents au système actuel. Il convient donc de se donner les moyens pour redresser les erreurs du passé.

2.2.2. La réforme des aides à la formation continue: face à la baisse de l'enveloppe budgétaire, le besoin de renforcer la composante PME

La philosophie à la base d'un système de cofinancement par l'Etat des mesures de formation des entreprises au profit de leurs collaborateurs était d'inciter essentiellement les PME à s'investir davantage dans la formation continue et à planifier et à structurer progressivement leur formation interne.

Or, il s'est avéré au fil du temps que ce sont surtout les grandes entreprises qui ont su profiter du dispositif de cofinancement, notamment par la mise en place d'une véritable ingénierie financière en la matière. Le projet de réforme doit donc redresser la situation au profit des PME. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers prône en faveur de la prise en compte des points „incontournables“ listés comme suit:

- la mise en place d'un système de financement alternatif pour les formations à caractère obligatoire, dont le cofinancement par l'Etat sera supprimé en application de la réglementation européenne;
- l'introduction d'une modulation volontariste au niveau des taux applicables aux différentes catégories d'entreprises en matière de plafonnement de l'investissement éligible au cofinancement étatique:
 - ◆ entreprises de 1 à 9 salariés: 12%,
 - ◆ entreprises de 10 à 249 salariés: 6%,
 - ◆ entreprises de plus de 249 salariés: 2%;
- le maintien, en tant que dépenses éligibles au cofinancement, de tous les frais liés aux actions de formation, le cas échéant et notamment en cas de doute sur le bien-fondé de la dépense, sur présentation de pièces justificatives;
- le maintien, dans le dispositif des investissements éligibles au cofinancement, des cotisations versées aux organismes de formation et la confection d'une liste positive des organismes de formation en question;
- l'introduction d'un forfait pour frais de dossier en remplacement des frais administratifs/frais de suivi actuellement éligibles sur base d'un pourcentage de l'investissement de l'entreprise dans la formation continue;
- le maintien de 173 heures de formation d'adaptation au poste de travail éligibles au cofinancement pour salariés non qualifiés et la limitation à 80 heures pour les seuls salariés qualifiés.

L'„exception PME“, c'est-à-dire la discrimination positive des PME au vu à la fois de leur fragilité structurelle, dans le sens où elles manquent pour l'essentiel de ressources au niveau administratif, mais aussi au vu de leur importance pour l'économie et pour l'emploi local, s'impose dans le présent dossier. Il est donc nécessaire, face à la baisse de l'enveloppe budgétaire, de renforcer la composante PME.

2.3. Thème-clé numéro deux: le climat et l'énergie ou la nécessité de se donner les moyens en vue d'atteindre des objectifs ambitieux

Les objectifs en matière de climat et d'énergie qui doivent être mis en œuvre sur le plan européen jusqu'en 2020 sont multiples et se déclinent autour des axes suivants:

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990 et une réforme du système d'échange de quotas d'émission (40% pour 2030);
- un objectif global d'au moins 20% d'énergies renouvelables, contraignant au niveau de l'Union européenne (27% pour 2030);
- un objectif indicatif au niveau de l'Union Européenne d'au moins 20% pour améliorer l'efficacité énergétique (27% pour 2030).

La Chambre des Métiers est d'avis que le Luxembourg doit mener une politique offensive en matière de changement climatique s'il veut atteindre les objectifs fixés.

Une politique énergétique conséquente doit se faire avec les moyens budgétaires adéquats. Au Grand-Duché, les mécanismes d'aides se focalisent sur les aides financières pour les investissements réalisés dans ce domaine, ainsi qu'au financement des mécanismes de Kyoto.

La Chambre des Métiers insiste sur le fait que l'Artisanat est un vecteur important dans la lutte contre le changement climatique. Les entreprises artisanales sont dans ce contexte avant tout des prestataires de services dans le cadre du changement climatique.

Au Luxembourg, 900 entreprises artisanales, qui emploient 20.000 personnes, sont actives dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

Selon une étude de la Chambre des Métiers, le marché de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables est estimé à 475 millions d'euros par an avec un potentiel de 8.000 nouveaux emplois jusqu'en 2020. Dans ce contexte, il faut rappeler que durant les quatre dernières années, l'Artisanat a créé 10.000 nouveaux emplois.

Du point de vue de l'Artisanat, il faut donc relever que le sujet „climat – énergie“ touche tant le volet écologique que le volet économique du développement durable.

2.3.1. *Les conditions-cadres à envisager pour prévenir et lutter contre le changement climatique*

2.3.1.1. La thématique des nouvelles constructions: repenser l'aménagement communal

En matière de nouvelles constructions, le Grand-Duché dispose des exigences qui sont parmi les plus élevées en Europe et le pays est sur la bonne voie afin d'atteindre les objectifs de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, le Luxembourg pouvant même devenir pionnier en la matière dans la Grande Région avec le savoir-faire acquis.

La Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments introduit le concept du „bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle“ pour les bâtiments publics neufs à partir de 2019 et pour les bâtiments privés neufs du domaine résidentiel à partir de 2021. Au Luxembourg, il est prévu que ce standard soit introduit en 2017 pour les bâtiments d'habitation.

La Chambre des Métiers relève qu'en 2015, les subsides ont baissé de manière considérable pour les maisons passives (logements) et note qu'en 2017, ils seront probablement complètement supprimés. En tenant également compte de la hausse parallèle du taux de TVA sur le logement locatif neuf, le Luxembourg court donc le risque que bon nombre de ménages n'arrivent plus à financer l'acquisition de leur logement.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que les PAP et les règlements des bâtisses devraient permettre de construire davantage en hauteur. Une telle disposition permettra de rajouter un étage à un immeuble et de contrecarrer en quelque sorte l'évolution des prix du foncier.

En matière d'aménagement communal, il y a lieu selon la Chambre des Métiers d'introduire dans les PAP une nouvelle disposition précisant qu'en cas de construction d'un nouveau bâtiment à très haute performance énergétique, la couche isolante supplémentaire de même que le nouveau parachèvement extérieur pourront, le cas échéant, déroger aux limites de surfaces constructibles. Dans ce contexte, il s'avère nécessaire de sensibiliser les communes afin qu'elles tiennent compte de l'épaisseur de l'isolation de la construction projetée dans le cadre de l'élaboration des PAP ou plus généralement dans leur PAG.

2.3.1.2. Les énergies renouvelables: éviter la politique du „stop and go“

En matière d'énergies renouvelables, le Grand-Duché devra atteindre des objectifs ambitieux jusqu'en 2020.

Il est à noter que même si actuellement le Luxembourg se trouve sur la trajectoire des objectifs visés, celle-ci prendra l'allure d'une courbe exponentielle jusqu'en 2020. De ce fait, des efforts massifs doivent être déployés dans les prochaines années afin d'atteindre les objectifs visés.

Il s'agit donc de mieux cibler les subventions en fonction des objectifs fixés. Ainsi, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement doit implémenter une politique d'aides étatiques continue et équilibrée en matière d'énergies renouvelables. En effet, un système qui est soumis à des fluctuations importantes en termes de conditions, comme il a malheureusement été pratiqué dans un passé récent, insécurise tant les clients que les entreprises.

En matière d'installations photovoltaïques, la politique de subventionnement doit réagir plus vite en fonction de l'évolution du prix du marché des modules. Actuellement, de nombreuses entreprises sont contraintes de travailler sur le marché allemand, belge et néerlandais, dans la mesure où elles y trouvent des conditions plus favorables qu'au Luxembourg.

La Chambre des Métiers approuve qu'un mécanisme de subventionnement soit introduit pour les grandes installations auxquelles les citoyens des communes peuvent participer. Une rémunération spécifique pour l'électricité produite par des installations photovoltaïques collectives sera introduite à partir du 1^{er} janvier 2016 (puissance électrique de crête entre 30 kW et 200 kW), ce qui permettra aux citoyens de s'associer davantage au développement des énergies renouvelables sur le territoire national. Elle souligne qu'actuellement, seules les centrales d'une puissance inférieure ou égale à 30 kW peuvent bénéficier d'un tarif d'injection pour une durée de 15 ans.

Toutefois, la modification proposée vise uniquement la forme juridique d'une société coopérative composée exclusivement d'au moins 10 personnes physiques.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la nouvelle rémunération qui permet de donner un coup de pouce au marché des grandes installations qui s'est complètement effondré à partir de 2013, date butoir à partir de laquelle les installations de plus de 30 kW n'ont plus bénéficié de subventions.

Néanmoins, la Chambre des Métiers est d'avis que les sociétés civiles et les entreprises doivent également être éligibles au titre du régime d'aides.

En matière d'énergies renouvelables, les dispositions suivantes doivent être mises en place, d'après elle, pour pouvoir atteindre nos objectifs.

Tout d'abord, il y a lieu de simplifier les procédures d'autorisation pour les installations de production d'énergies. Ceci concerne notamment l'énergie éolienne, technologie, qui représente un très grand potentiel, ainsi que les pompes à chaleur géothermiques pour lesquelles il s'avère difficile d'obtenir une autorisation. La Chambre des Métiers note à ce sujet que des efforts ont été entrepris pour débloquer les projets soumis pour approbation afin d'insuffler une nouvelle dynamique à ce domaine.

Par ailleurs, des sites de production décentralisée d'énergies renouvelables doivent être déterminés dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Finalement, le développement des technologies de stockage pour l'énergie électrique présente une condition fondamentale pour assurer une gestion d'approvisionnement en énergie. Celles-ci doivent également être rendues éligibles pour l'octroi d'aides.

2.3.1.3. La rénovation énergétique des bâtiments: se donner de nouveaux moyens pour accélérer le rythme des rénovations

En matière de rénovation énergétique, le Luxembourg ne dispose que d'un taux de rénovation de 0,2%. Le potentiel de marché, qui s'élève à quelque 100 millions d'euros par an, devra donc être exploité davantage.

Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de rénovation énergétique des bâtiments, le Gouvernement a affirmé sa volonté de faire du Luxembourg le pionnier en la matière, voulant ainsi accélérer le rythme de ce type de rénovations et que la rénovation complète des bâtiments soit poussée davantage.

Si la Chambre des Métiers soutient cette politique, elle demande à ce que le Gouvernement se donne les moyens qui soient à la hauteur de ses ambitions en mettant en œuvre une série de mesures qu'elle préconise.

Tout d'abord, il y a lieu de renforcer le taux d'assainissement énergétique pour les bâtiments privés. A cet effet, elle propose l'introduction de l'éco-prêt à taux zéro et l'amortissement fiscal accéléré afin d'offrir un incitatif financier pour procéder à ce type de rénovation.

Pour les résidences, elle note qu'il y a lieu de créer un fonds de rénovation et de modifier le quorum de vote, ceci rendant indispensable la révision de la loi sur les copropriétés, ces mesures devant faciliter le financement et la réalisation des assainissements énergétiques.

En outre, l'assainissement énergétique des bâtiments publics devra être promu davantage et le taux annuel d'assainissement devrait passer de 0,5% à 3%. La Chambre des Métiers salue dans ce contexte que les moyens du Fonds d'entretien et de rénovation soient revus progressivement à la hausse, de même que ceux du fonds „Climat et Energie“.

Selon la Chambre des Métiers, la „TVA Logement“ reste l'instrument financier principal dans ce domaine, en ce que le taux super-réduit de 3% sera maintenu pour les rénovations, y compris celles

relatives à un second logement. Pour favoriser ces travaux, il y aurait néanmoins lieu d'abaisser la condition d'âge des habitations de 20 ans à 10 ans.

Pour donner un coup de pouce supplémentaire aux assainissements, des projets pilotes de rénovations exemplaires pourraient être promus. De même, des calculs précis sur la rentabilité financière de la rénovation énergétique devraient être établis et diffusés à large échelle afin de sensibiliser le public aux avantages liés à ces travaux.

Par ailleurs, le régime d'aides financières „PrimeHouse“ devrait être simplifié.

2.3.2. L'appréciation de la Chambre des Métiers quant aux différents régimes d'aides: un bilan globalement positif

2.3.2.1. Les aides aux entreprises: un projet de loi qui devrait donner un sérieux coup de pouce

En matière de subventions pour les entreprises, le régime d'aides en matière d'efficacité énergétique et des énergies renouvelables est en train d'être réformé et le cercle des entreprises éligibles sera étendu.

D'après la Chambre des Métiers, il existe particulièrement dans les PME des potentiels d'économies considérables susceptibles d'être exploités à travers une utilisation plus rationnelle de l'énergie. De ce fait, il y a lieu de dynamiser la mise en place de mesures d'économies d'énergies dans les PME des classes moyennes.

Ainsi, l'efficacité énergétique des entreprises pourrait être promue davantage par des incitatifs fiscaux tels qu'ils existent en Suisse, par exemple.

Un projet de loi introduisant un nouveau cadre législatif pour le régime d'aides pour les entreprises dans le domaine de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie a été déposé en août 2015. La Chambre des Métiers salue l'élaboration de ce projet qui crée un nouveau cadre légal pour les aides aux entreprises dans ce domaine. Il faut relever qu'il couvre à la fois les entreprises industrielles et les entreprises du secteur des classes moyennes qui sont actuellement encore soumises à deux régimes distincts.

En ce qui concerne le montant des aides à verser, la fiche financière annexée au projet de loi prévoit un dédoublement des aides pour le secteur des classes moyennes de l'année 2016 à 2017 et un nouveau dédoublement pour les années 2017 à 2018.

La Chambre des Métiers se montre satisfaite des projections relatives aux montants des aides prévus dans le domaine de l'environnement, en ce sens qu'elle y voit une réelle redynamisation de la démarche concernant la protection de l'environnement auprès des entreprises.

Elle salue tout particulièrement le nouveau régime d'aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments, qui devrait inciter les entreprises à mettre en œuvre des standards élevés en matière de performance énergétique.

Par ailleurs, elle espère que les autres dispositifs à mettre en place contribueront à dynamiser le secteur de l'économie circulaire ainsi que celui des énergies renouvelables.

2.3.2.2. Les aides aux particuliers: du pain sur la planche concernant la simplification des régimes

La Chambre des Métiers accueille favorablement les montants concernant le régime d'aides pour les particuliers, c'est-à-dire les mesures destinées à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'utilisation des énergies renouvelables et la réalisation d'économies d'énergie. Elle constate que le crédit non limitatif et sans distinction d'exercice prévu s'élève à 17 millions d'euros pour l'année 2016.

Néanmoins, la Chambre des Métiers est d'avis que les régimes d'aides doivent être simplifiés massivement afin de les rendre plus attractifs pour les particuliers.

2.3.2.3. Les aides aux communes: le pacte climat, un instrument efficace

Les montants mis à disposition des communes dans le cadre du pacte climat, et inscrits au Fonds pour la protection de l'environnement, se chiffrent à 17 millions d'euros pour les années 2016 et sui-

vantes. Les projets mis en œuvre concernent avant tout la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine du logement et de la mobilité.

Si la Chambre des Métiers approuve en général le support financier aux communes dans ce domaine, elle salue particulièrement le fait qu'une très large majorité des communes ait adhéré au „pacte climat“ et qu'à ce stade, 40% des communes aient été certifiées. Ceci met en évidence que la lutte contre le changement climatique se réalise tout particulièrement au niveau local et régional.

D'un point de vue économique, nombre de mesures prises par les communes dans le cadre du pacte climat ont des retombées favorables sur l'Artisanat.

La Chambre des Métiers note par ailleurs que les dépenses au titre de la prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire, de la biomasse et du biogaz se chiffrent à 11,1 millions d'euros.

Le soutien pour les producteurs de biogaz s'élève quant à lui à 4,9 millions d'euros pour l'année 2016.

Tableau récapitulatif des différents régimes d'aides en matière d'environnement

<i>Régime d'aides</i>	<i>2016 (en mio d'EUR)</i>
1. Entreprises	16
2. Particuliers	17,5
3. Communes (Pacte Climat)	17
4. Prime d'encouragement écologique	11
5. Soutien aux producteurs de biogaz	4,9
Total	66,4

2.3.3. Le fonds „Climat et énergie“: la nécessité d'un „recadrage“ en faveur de mesures nationales

Des montants budgétaires considérables doivent être dépensés pour financer les mécanismes de flexibilité de Kyoto, les dépenses du Fonds „Climat et énergie“ s'élevant à 124 millions d'euros pour l'année 2016.

Le fonds Climat et Energie

	<i>2016 (en mio d'EUR)</i>
1. Climat (Environnement):	
Mesures à l'étranger	36
Mesures nationales	28
2. Energie	
Mesures de coopération (à l'étranger)	18
Mécanisme de compensation (national)	40
Total Mesures nationales	68
Total Mesures à l'étranger	54
3. Divers	2
TOTAL	124

Les dépenses pour les mesures nationales se montent à 28 millions d'euros et celles relatives au mécanisme de compensation, permettant de financer la rémunération de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables ou de la cogénération sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, s'élèvent à 40 millions d'euros pour l'année 2016. En tout, 68 millions d'euros sont donc investis au Luxembourg.

Par contre, les dépenses mises en œuvre dans le cadre du fonds „Climat et énergie“ pour financer des projets mis en œuvre à l'étranger dans la lutte contre le changement climatique s'élèvent à 36 millions d'euros pour l'année 2016. Par ailleurs, les mesures de coopération en matière d'énergies

renouvelables, nécessaires pour financer des projets à l'étranger si un pays n'atteint pas ses objectifs nationaux, se chiffrent à 18 millions d'euros pour 2016. Dans l'ensemble 54 millions d'euros sont investis à l'étranger.

Les montants investis pour financer des projets à l'étranger sont donc substantiels par rapport aux montants des subventions accordées au niveau national.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers est d'avis que le Luxembourg ne doit pas se laisser imposer des objectifs qu'il n'arrive pas à réaliser sur le territoire national.

Elle estime que le Grand-Duché doit renforcer ses efforts en matière de changement climatique et qu'il faut promouvoir et financer des mesures et projets environnementaux sur le plan national au lieu de dépenser des moyens budgétaires à travers le rachat de crédits d'émissions à l'étranger. Ce sont surtout la rénovation énergétique et le secteur du transport qui doivent être au milieu des préoccupations. Selon la Chambre des Métiers, l'argument du coût moindre des projets financés à l'étranger n'est pas valide, alors qu'il fait abstraction des retombées indirectes des mesures mises en œuvre sur le plan national sur l'économie et le budget de l'Etat.

2.3.4. Le fonds d'entretien et de rénovation doté de moyens adéquats

Le fonds d'entretien et de rénovation introduit le concept de l'entretien préventif dans la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Il y a lieu de constater un accroissement substantiel du parc immobilier de l'Etat d'année en année.

A côté de l'entretien normal, le budget de l'Etat met un accent particulier sur l'assainissement énergétique des immeubles appartenant à l'Etat, ce qui permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de favoriser l'emploi dans les entreprises locales relevant du secteur du bâtiment.

La Chambre des Métiers approuve le fait que des moyens adéquats aient été mis à disposition, les dépenses pour l'année 2016 s'élevant à 68 millions d'euros.

2.4. Thème-clé numéro trois: la réforme fiscale ou la nécessité d'assurer des conditions de création et de développement optimales

La fiscalité revêt un rôle important concernant l'aspect économique du développement durable, en ce qu'elle peut par exemple promouvoir ou dissuader la création et le développement d'entreprises.

Dans son programme gouvernemental, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une réforme fiscale.

„Le Gouvernement procédera à une réforme fiscale qui devra répondre aux critères de la prévisibilité et stabilité en matière fiscale, de la compétitivité du Luxembourg en matière fiscale, tant au niveau des sociétés qu'au niveau des personnes physiques, de la pérennisation des emplois et de l'équité sociale s'assurant une contribution équitable au financement des dépenses publiques des différentes catégories de contribuables et de revenus. (...)

Le Gouvernement reverra au niveau de l'impôt sur les personnes physiques la progression et les taux d'impôt pour toutes les tranches dans un objectif d'équité sociale (tenant compte en particulier du phénomène du „Mittelstandsbuckel“) ainsi que les différents abattements avec une approche de sélectivité sur base de critères socio-économiques.

Il analysera la possibilité de passer à une imposition individuelle pour les personnes physiques. Il encouragera l'emploi et la protection de l'environnement dans tout projet de réforme de l'imposition des entreprises (notamment à travers des incitations fiscales encourageant une utilisation écologiquement responsable des ressources énergétiques) et il reformera l'impôt foncier dans le cadre d'une réforme globale des finances communales.

Afin d'améliorer la compétitivité internationale et la force d'attraction du Luxembourg pour les sociétés et leur personnel à haute valeur ajoutée, le Gouvernement prendra une série de mesures destinées à fidéliser et attirer des activités et ainsi augmenter les recettes fiscales sans pénaliser les contribuables existants, le tout dans le plus strict respect des règles européennes et de l'OCDE en matière de taxation. (...)

Dans ce contexte, le Gouvernement prendra des mesures pour attirer au Luxembourg les quartiers généraux de groupes internationaux, notamment à travers la mise en place d'une législation sur les

prix de transfert conforme aux principes et règles internationales, la modernisation du régime fiscal de la propriété intellectuelle, la modernisation du régime mère-filiales, l'introduction de la devise fonctionnelle et donc la possibilité de soumettre la déclaration fiscale dans la devise des comptes statutaires.

(...)

Le Gouvernement veillera à soutenir des investissements permettant un développement et une croissance économiques durables, notamment par le biais d'une réserve immunisée pour investissement pour les PME.

Le Gouvernement mettra aussi en place un mécanisme d'intérêt notionnel afin d'encourager les entreprises à renforcer le financement par fonds propres (tout en mettant en place les mesures nécessaires pour éviter des abus).“

La Chambre des Métiers voudrait remarquer que, généralement, une réforme fiscale peut poursuivre différents objectifs, et notamment:

- la consolidation des finances publiques;
- le renforcement de la compétitivité nationale;
- la redistribution de revenus afin de lutter contre la pauvreté ou d'alléger la charge fiscale des classes moyennes;
- la recherche d'un effet sur le comportement des acteurs économiques („Lenkungseffekt“), par exemple:
 - ◆ la protection de l'environnement: (imposer plus lourdement l'énergie)
 - ◆ les investissements (bonification d'impôt pour investissements)
 - ◆ la prévoyance-vieillesse (déductibilité de primes au titre de la prévoyance-vieillesse privée).

Aux yeux de la Chambre des Métiers, la réforme fiscale doit également satisfaire des objectifs tendant à favoriser le développement des PME, et ce pour les raisons étagées ci-après.

L'esprit d'entreprendre constituant un facteur primordial dans le renouvellement du tissu économique, surtout pour le secteur des classes moyennes, il faut, selon la Chambre des Métiers, récompenser les efforts et la prise de risques des chefs d'entreprises des PME au niveau fiscal. En d'autres termes, il faut éviter de faire peser sur les revenus de ces entités une charge fiscale qui soit perçue comme étant excessive et aurait de ce fait un caractère dissuasif en ce qui concerne la création d'entreprises. Les personnes susceptibles de s'établir à leur propre compte pèsent souvent les avantages et inconvénients entre le statut de chef d'entreprise et celui d'une occupation salariée.

L'intensification de la concurrence et le progrès technologique rendent nécessaires des adaptations régulières de l'outil de production. Afin d'inciter les PME à l'investissement plutôt qu'à une simple distribution de l'ensemble des bénéfices réalisés, et de préserver ainsi leur compétitivité, la fiscalité peut servir d'instrument guidant les chefs d'entreprises dans cette direction.

En outre, pour certains secteurs économiques, notamment diverses branches du secteur financier, le critère d'une fiscalité attrayante demeure un facteur essentiel d'implantation de leurs activités dans un pays donné. La Chambre des Métiers reconnaît que la place financière constitue toujours un important pilier de l'économie nationale et il faut concéder que l'Artisanat doit une partie de son évolution favorable à son essor: d'une façon directe, parce que le secteur financier représente un client important de l'Artisanat; d'une façon indirecte, puisque la place contribue à large échelle à renflouer les caisses de l'Etat (surtout au titre de l'IRC), ce qui permet à celui-ci de réaliser par exemple des investissements publics, soit des dépenses qui influencent de façon favorable l'activité de l'Artisanat. En vue d'assurer, voire de renforcer la compétitivité du „Standort“ par rapport aux principaux concurrents européens, la Chambre des Métiers est persuadée que le Luxembourg ne pourra se satisfaire d'un statu quo, alors que les pays visés font beaucoup d'efforts pour se tailler des avantages dans le domaine fiscal.

Finalement, il convient de rappeler que le développement de l'Artisanat est avant tout tributaire de la demande intérieure, en ce qu'elle émane des particuliers, des entreprises et des pouvoirs publics. Sur la toile de fond de la réforme fiscale, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut stimuler le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes, alors que les études montrent que ce segment de clients se caractérise par une moindre fuite de pouvoir d'achat à l'étranger.

De ces objectifs auxquels la réforme devrait obéir, la Chambre des Métiers décline les pistes d'action suivantes.

2.4.1. La fiscalité des personnes morales: prendre en compte la composante PME

Il faut rappeler que dans l'accord entre le Gouvernement et l'UDEL du 14 janvier 2015, il est stipulé que:

„Le Gouvernement exprime sa volonté d'éviter autant que possible toute hausse généralisée des impôts des entreprises sur l'ensemble de la période législative. En outre, il n'exclut pas cependant des adaptations de la fiscalité des personnes morales qui peuvent s'avérer nécessaires à la suite des discussions internationales sur la fiscalité transfrontalière des grands groupes.“

D'après des premières indications de certains membres du Gouvernement, la réforme tendrait au niveau de l'imposition des personnes morales à diminuer le taux d'imposition nominal et à contenir le déchet fiscal à travers un élargissement de la base.

L'idée de base serait d'abaisser le taux d'affichage en vue d'augmenter l'attractivité du „Standort“, d'attirer par ce biais de nouvelles entreprises et de „fidéliser“ les entreprises d'ores et déjà implantées au Luxembourg. Des comparaisons internationales effectuées, il ressort en effet que le taux d'imposition nominal qui s'élève actuellement à 29,2% n'est plus compétitif, alors que la tendance de la politique fiscale menée par nombre de pays européens consiste précisément à diminuer les taux nominaux et à élargir en contrepartie la base imposable.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers donne à considérer que lors des discussions à mener autour de la réforme, un sujet-clé sera sans doute celui du déchet fiscal qu'elle risque de provoquer. Or, les possibles effets de la réforme ne doivent pas être analysés en adoptant une vue purement comptable selon laquelle les recettes fiscales baissent si le taux d'imposition diminue; le fait de réduire le taux augmentera l'attractivité du Luxembourg et favorisera l'implantation de nouvelles activités qui engendreront à leur tour des recettes fiscales supplémentaires. Il convient donc de ne pas se focaliser exclusivement sur une approche statique des conséquences des modifications à envisager au niveau du cadre légal. Toutefois, la Chambre des Métiers est bien consciente de la difficulté de prévoir l'impact de la réforme. C'est la raison pour laquelle elle plaide pour une réduction graduelle du taux d'imposition qui permette d'évaluer lors de chaque phase l'incidence de la réforme sur les finances publiques.

Si la Chambre des Métiers peut soutenir d'une manière générale le concept d'une baisse du taux d'imposition nominal et, en parallèle, l'élargissement de l'assiette imposable, la manière d'opérer cette extension est loin d'être un exercice innocent.

En effet, le seul moyen de la réaliser consiste à limiter, voire à supprimer, certains mécanismes qui permettent de réduire la charge fiscale en rétrécissant la base imposable, et/ou de limiter ou de supprimer certaines imputations réduisant l'impôt à payer lui-même.

Si on limitait par exemple la déductibilité fiscale des intérêts, ceci pénaliserait d'autant plus durement les entreprises que leur structure financière présente un taux d'endettement élevé.

En réduisant le taux de la bonification d'impôts pour investissements, on toucherait avant tout les entreprises qui sont obligées d'investir lourdement et de façon régulière dans leur outil de production.

Dans ce contexte, il faut remarquer que des initiatives comme BEPS¹⁴ au niveau de l'OCDE et les modifications de la directive mère-filiale contribueront de toute façon à élargir la base imposable; ce dont la réforme fiscale devra impérativement tenir compte.

Pour les PME artisanales, il s'agit de ne pas franchir les lignes rouges suivantes et de maintenir le statu quo en matière de:

- bonification d'impôts pour investissements

Les entreprises de l'Artisanat sont obligées d'investir régulièrement dans leur appareil productif pour rester compétitives. Limiter les effets de ce dispositif équivaut à atténuer l'incitatif aux investissements.

- régime des voitures de services

Des changements auraient des conséquences désastreuses pour le secteur automobile, d'ores et déjà confronté à des difficultés économiques.

Pour se rendre compte des dimensions de ce marché, la Chambre des Métiers se borne à citer quelques données seulement.

¹⁴ „Base erosion and profit shifting“

Il existe au Luxembourg 75.000 voitures de société¹⁵, dont 60.000 voitures personnelles tombant sous le régime fiscal de l'avantage en nature. Parmi ces dernières, 21.000 sont détenues par des travailleurs frontaliers.

Lesdites voitures représentent 48% des nouvelles immatriculations, ce qui s'explique par le remplacement de ces véhicules après 3 ou 4 années généralement.

La Chambre des Métiers voudrait rappeler qu'une proposition de loi avait été présentée en 2013 par le parti politique „Déi Gréng"¹⁶ qui prévoyait:

- ◆ la limitation de la déduction fiscale des charges en rapport avec les véhicules visés lors de la détermination du bénéfice commercial en fonction des émissions de CO₂;
- ◆ la non-déduction de la taxe sur les véhicules automoteurs lors de la détermination du bénéfice commercial; et
- ◆ la détermination forfaitaire de l'avantage en nature imposable lors de l'utilisation d'une voiture de service par un salarié en relation avec les émissions de CO₂.

Concernant la prédite proposition, les acteurs de la branche avaient réalisé en 2013 une étude pour estimer l'impact potentiel des mesures y proposées. Les principaux résultats, qui de l'avis de la Chambre des Métiers se passent de tout commentaire supplémentaire, étaient les suivants:

- ◆ baisse du chiffre d'affaires de l'ordre de 470 millions d'euros/an, ce qui correspond à une chute de 21% du chiffre d'affaires total/an;
- ◆ 1.300 emplois mis en péril;
- ◆ pertes de recettes pour l'Etat (TVA, impôt sur le revenu...) alors que les travailleurs frontaliers bénéficiant d'une voiture de service acquerront probablement leur voiture dans leur pays de résidence;
- ◆ effet douteux sur l'environnement, alors que le remplacement de ces voitures par des voitures privées signifie en règle générale un allongement de la durée de détention de véhicules plus polluants que des véhicules neufs.

Afin de renforcer le financement des investissements par les capitaux propres, la Chambre des Métiers prône l'introduction d'une réserve immunisée, telle qu'envisagée par le programme gouvernemental, même si a priori cette mesure semble contraire à une politique d'élargissement de la base.

2.4.2. La fiscalité des personnes physiques: garder des salaires attractifs en vue d'attirer la main-d'œuvre dont les PME ont besoin

Concernant l'imposition des personnes physiques (IPP), la Chambre des Métiers voudrait rendre les auteurs attentifs au fait que des mesures prises dans ce domaine risquent de toucher également les entreprises individuelles, qui sont loin de représenter un ensemble marginal d'acteurs économiques. En effet, dans l'Artisanat, plus de 1.600 entreprises revêtent ce statut juridique et le STATEC fait état de quelque 5.000 entreprises individuelles au niveau national.

Si la Chambre des Métiers n'entend pas formuler de revendications précises à l'égard de l'IPP, elle est cependant d'avis qu'il faut assurer que les salaires (nets) restent attractifs pour les travailleurs frontaliers, de même que pour les personnes susceptibles d'immigrer. L'Artisanat a des besoins en main-d'œuvre, tant en quantité qu'en qualité, que le marché du travail national ne peut malheureusement satisfaire entièrement. Or, une charge fiscale et des cotisations sociales peu élevées permettent aux employeurs luxembourgeois de maintenir les rémunérations nettes à un niveau élevé.

Il conviendrait de stimuler de façon ciblée le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes.

Au vu de l'état précaire des finances publiques, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'il faille éviter que la réforme n'engendre un „déchet fiscal“ démesuré. En cas de nécessité, une piste pourrait consister à limiter, voire à supprimer certains abattements ou déductions.

Tout accord de la Chambre des Métiers quant aux dispositions du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016 dépendra de la prise en considération accrue des observations par elle formulées.

¹⁵ Données relatives à l'année 2012

¹⁶ Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (n° 6538)

