

N° 6350^{1C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2012**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(15.11.2011)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Résumé	2
1. Analyse du budget de l'Etat	6
1.1. Administration publique	7
1.2. Administration centrale	8
1.3. Risques pesant sur les recettes publiques futures	10
1.3.1. Les recettes générées par le secteur financier	10
1.3.2. Les recettes provenant du „commerce électronique“	11
1.3.3. Les recettes des produits soumis à accises	11
1.4. Les hypothèses sous-jacentes au projet de budget 2012 risquent de s'avérer trop optimistes	11
1.4.1. Recettes publiques en 2012	11
1.4.2. Dépenses publiques en 2012	12
1.5. Le rétablissement de l'équilibre en 2014 est-il réaliste?	12
1.6. Politique d'investissement de l'Etat	13
2. Le Luxembourg à l'horizon 2020	15
2.1. Volet économique: adaptation aux mutations économiques	15
2.1.1. Assainir les finances publiques	15
2.1.2. Compétitivité-coût	17
2.1.3. Compétitivité hors coûts	25
2.2. Volet social: nécessité d'une politique sociale plus cadrée	27
2.2.1. Lutter contre la pauvreté: mettre en œuvre un meilleur ciblage des transferts sociaux	27
2.2.2. Augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi c'est lutter contre le chômage	33
2.2.3. Une fracture de plus en plus importante entre secteur privé et fonction publique	35

2.2.4. Réforme du régime de pension: il s'agit de désamorcer une bombe à retardement	40
2.3. Volet environnement: redéfinir notre mode de vie	43
2.3.1. Repenser la politique du logement: plus grande sélectivité sociale et compatibilité face aux défis posés par le développement durable	43
2.3.2. L'énergie sera un dossier-clé pour les années à venir	49

*

RESUME

1. Une situation des finances publiques qui reste précaire

1.1. *La santé des finances publiques n'est pas rétablie ... au contraire*

Les chiffres-clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2012 révèlent que, malgré une augmentation importante des recettes publiques de l'ordre de 594 mio d'euros, les dépenses de l'administration centrale affichent une progression encore plus dynamique, le résultat de ces deux évolutions débouchant évidemment sur une hausse du déficit.

Observée sur une période de référence plus longue, la tendance affichée par le solde de l'administration centrale est alarmante. Sur les dix dernières années, un seul exercice dégagait un excédent, alors que 9 exercices étaient déficitaires.

Si en 2009 et 2010 le déficit pouvait partiellement être attribué au plan de soutien qui était le reflet de la politique anticyclique menée à l'époque par le Gouvernement pour soutenir l'économie en temps de crise, un besoin de financement d'une ampleur notable subsiste en 2011 et risque de s'aggraver sur l'année 2012.

Selon la Chambre des Métiers, il est clair que le problème réside dans le fait que les dépenses de l'administration centrale augmentent plus rapidement que le PIB. Des mesures structurelles sont par conséquent nécessaires pour mieux contrôler l'évolution de celles-ci.

1.2. *Les hypothèses sous-jacentes au projet de budget 2012 risquent de s'avérer trop optimistes*

Si pour l'exercice 2011, la situation des finances publiques semble être meilleure qu'initialement escomptée, avec en l'occurrence un déficit moindre, la Chambre des Métiers se doit de souligner que la tendance pour l'exercice 2012 risque de s'inverser.

Tout d'abord, l'évolution des recettes en 2011 était très dynamique. Or, à y regarder de plus près l'on se rend compte qu'elle s'explique essentiellement par deux facteurs: l'accélération de la perception de soldes d'impôts de la période 2005-2008 (impôt sur le revenu des collectivités) et l'évolution plus rapide que prévue de l'emploi, avec à la clé un impact positif sur les rémunérations (impôts sur les traitements) et les dépenses de consommation (TVA).

Toutefois, ces éléments positifs risquent de ne plus jouer en 2012, alors que, premièrement, les experts s'attendent à une croissance économique moindre qu'initialement prévue et que, deuxièmement, le Gouvernement sera probablement confronté à l'encaissement des années d'imposition marquées par la crise économique.

En analysant la variation des dépenses entre 2011 et 2012 et mis à part la dotation des fonds de réserve, les hausses les plus importantes sont celles relatives aux „salaires et charges sociales“ (+150 mio €, +7,6%) et aux „transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale“ (+146 mio €, +4,2%).

Concernant l'augmentation des „salaires et charges sociales“, la Chambre des Métiers se doit de constater qu'une hausse aussi importante des dépenses de fonctionnement est incompatible avec une politique d'assainissement des finances publiques.

La progression continue et prononcée des „transferts de revenus à la sécurité sociale“ ne fait que montrer l’urgence de réformes structurelles, surtout au niveau de l’assurance-pension.

Alors que d’autres pays européens ont été forcés d’engager une politique d’austérité, sinon de rigueur, le Luxembourg continue sur la voie d’une progression importante des dépenses, en espérant que l’augmentation des recettes rétablirait l’équilibre des finances publiques.

1.3. La politique d’investissement offensive du Gouvernement est à saluer

Dans son discours sur l’état de la nation 2010, le Premier Ministre avait déclaré un gel du volume des investissements au niveau de l’année 2009 pour les exercices 2011 et 2012. Or, la Chambre des Métiers constate pour l’exercice 2012 un changement de politique, alors que les investissements prévus pour 2012 progresseront au lieu de stagner.

Il va de soi qu’elle approuve cette politique qui contribue à renforcer la compétitivité du pays et au-delà à garantir des emplois dans le secteur de la construction. Les analyses réalisées par la Chambre des Métiers montrent en outre que le taux d’exécution des investissements est passé de 77% à 88% entre 2009 et 2010. Elle tient par conséquent à féliciter le Gouvernement, en ce qu’il a réussi à mieux respecter son propre échéancier des investissements; ce qui importe d’autant plus que le contexte économique en 2010 était des plus difficiles du fait de la crise qui mettait à rude épreuve les entreprises.

2. Le Luxembourg à l’horizon 2020

2.1. Assainir les finances publiques pour garantir la compétitivité

La situation des finances publiques est intimement liée à celle de la compétitivité, en ce sens qu’il y a une interaction entre les deux volets. Une économie compétitive assure des rentrées fiscales conséquentes et constitue de ce fait un préalable à des finances publiques saines. D’un autre côté des déficits budgétaires récurrents et une hausse continue de la dette publique, générés par exemple par une augmentation incontrôlée des dépenses, risquent de conduire à des augmentations d’impôts. Or, ces dernières dégradent la compétitivité des entreprises, et partant de l’ensemble de l’économie, et réduisent le pouvoir d’achat des ménages.

D’après la Chambre des Métiers, il s’agit de mettre en œuvre une politique plus sélective en matière de transferts sociaux et de ne plus allouer les transferts à la frange de la population la mieux lotie en termes de revenus, et pour laquelle la perte de cet avantage n’entrave guère le niveau de vie. En clair, il y a lieu de s’attaquer à ce qu’en allemand on désigne par „Mitnahmeeffekte“.

Ainsi, on pourrait utiliser la médiane des revenus comme référence pour déterminer le droit à un transfert social. En d’autres termes, les 50% de la population ayant des revenus inférieurs à la médiane continueraient à percevoir les aides étatiques, alors que l’autre moitié disposant de revenus excédant ce seuil n’y aurait plus droit ou tout au plus à un transfert moindre qu’aujourd’hui.

L’avantage d’un tel système serait double. Du point de vue de la politique de redistribution, les transferts sociaux sont exclusivement dirigés vers les personnes défavorisées. En ce qui concerne les finances publiques, ce mécanisme conduit à des économies et partant une amélioration du solde budgétaire.

Il convient également d’investir de manière plus efficiente par la réalisation de projets consommant moins de terrains et de surfaces, par une meilleure collaboration de tous les acteurs (maître d’ouvrage, maîtres d’œuvre et opérateurs économiques) et par l’application de standards de construction moins „somp tueux“.

2.2. Rétablir la compétitivité pour sauver un modèle social développé

D’une façon générale, la Chambre des Métiers est convaincue que la compétitivité de l’économie est une condition nécessaire à la préservation d’un modèle social développé.

Or, au plan européen, le Conseil met explicitement en exergue la détérioration de la compétitivité-coût et compétitivité-prix du Luxembourg, qui s’explique par l’évolution tant des salaires que de la productivité. Sur la période 2000-2010, les coûts salariaux unitaires ont augmenté près d’une fois et

demie plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE-15 et plus de cinq fois plus vite qu'en Allemagne.

Selon la Chambre des Métiers, il faut procéder à un moratoire de deux ans en matière d'application de l'échelle mobile des salaires afin de briser la dynamique entre inflation et hausse du coût salarial.

Cette période pourrait être mise à profit pour réformer le panier des biens et services servant à mesurer l'évolution des prix à la consommation.

La Chambre des Métiers plaide, au-delà de la période du moratoire, pour le plafonnement du mécanisme de l'indexation à 1,5 fois le salaire social minimum, alors que dans sa forme actuelle, le système présente un caractère manifestement „antisocial“.

Concernant la compétitivité hors coûts, il y a lieu d'améliorer le système éducatif et de miser davantage sur le développement de la R&D et de l'innovation.

2.3. Lutter contre le chômage en réformant les „mesures pour l'emploi“

La montée du chômage se traduit à travers l'importance des dépenses du Fonds pour l'Emploi qui atteindront 548 millions euros en 2011. Pour situer ce volume, on peut relever qu'il est supérieur aux dépenses cumulées du „Fonds d'investissements publics scolaires“, du „Fonds des routes“ et du „Fonds du rail“.

Or, les associations créées par les syndicats et financées à travers le Fonds pour l'emploi se démarquent par des méthodes de gestion peu transparentes. De même, il existe un manque de transparence flagrant au niveau de leur financement, ainsi que sur le plan des résultats atteints en termes d'insertion et de réinsertion de chômeurs sur le marché du travail. En outre, elles étendent leurs activités sur des marchés concurrentiels et représentent, du fait que l'écrasante majorité de leurs recettes provient de subventions, une concurrence déloyale pour les entreprises légalement établies.

La Chambre des Métiers s'étonne notamment du ratio encadrant/encadré qui se situe dans un cas à 1 ou 2 chômeurs par poste d'encadrant. A titre comparatif, le ratio de la Fondation Kraizberg, qui prend en charge des personnes gravement handicapées, se situe à 1 poste d'encadrant pour 6 patients. Ce paramètre illustre donc parfaitement l'inefficience de ces associations.

Malgré les déficiences constatées par les auditeurs et une instruction judiciaire entamée par le parquet, les crédits en faveur des initiatives Objectif Plein Emploi, Proactif et Forum pour l'Emploi s'élèvent à 48 millions d'euros. Toutefois, il faut souligner qu'à ces aides publiques de la part de l'Etat s'ajoutent encore celles en provenance des communes et d'autres sources.

Pour pallier à l'ensemble de ces déficiences, la Chambre des Métiers voudrait proposer un certain nombre de pistes de réflexion:

- rompre les liens structurels et personnels entre ces initiatives sociales et les syndicats dont ils sont l'émanation;
- clairement délimiter le champ d'activité de ces associations en évitant des situations de concurrence déloyale avec des entreprises légalement établies;
- fixer à ces initiatives des objectifs à atteindre en matière d'insertion ou de réinsertion de demandeurs d'emplois sur le 1er marché du travail;
- publier les résultats atteints en matière d'insertion/réinsertion sur le premier marché du travail et faire le suivi de ces personnes;
- fixer des ratios encadrant/encadrés en fonction de l'activité/la population cible;
- mettre en œuvre les obligations de dépôt des comptes annuels et de contrôle financier externe prévues par le projet de loi sur les associations sans but lucratif;
- réduire, voire au pire des cas, supprimer le subventionnement dans la mesure où les objectifs fixés ne seraient pas atteints;
- faciliter l'accueil de tels demandeurs d'emploi par les entreprises privées, dont l'encadrement socio-éducatif serait à charge de l'Etat, à l'instar du projet Colabor.

2.4. Réformer le régime de pension afin d'assurer sa survie

Dans un avenir rapproché, la sécurité sociale dans son ensemble sera soumise aux effets du vieillissement de la population. Ce déficit démographique ayant jusqu'à présent pu être pallié par l'afflux

massif d'immigrés et de jeunes frontaliers, deviendra un facteur générateur de déficits publics qui sera difficilement gérable pour les générations futures.

La réforme du système est indispensable pour sa survie à plus long terme.

2.5. Repenser la politique du logement

La problématique du logement reste un sujet d'actualité, alors qu'il faut toujours constater un manque de logements à des prix abordables qui par la force des choses touche avant tout les ménages les moins bien lotis.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut davantage introduire le principe de sélectivité sociale au niveau des aides au logement, dont 59% ne sont soumises à aucune condition de revenu, ce qui témoigne d'un octroi beaucoup trop large et indifférencié de ces aides, bref d'une politique de l'arrosage! En n'attribuant les primes et bonifications qu'aux personnes défavorisées, le Gouvernement pourrait même augmenter les aides octroyées à ces dernières. En plus, il faudrait systématiquement lier les conditions d'attribution à des critères de développement durable, comme la performance énergétique des logements et la densité du bâti.

La Chambre des Métiers constate qu'au cours des dernières décennies les missions du „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ ont été progressivement élargies, comme il ressort clairement des modifications de lois successives, intervenues au cours de cette période de référence.

Ainsi, sa première mission qui consistait notamment dans la construction de logements à coût modéré a été étendue à la construction de logements tout court et à la création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie.

Selon la Chambre des Métiers, il est impératif de repenser la politique du Fonds.

Premièrement, un recentrage de ses missions devrait être opéré en ce sens que son objectif principal devrait consister en la construction de logements à coût modéré. Selon elle, sa tâche ne pourra pas s'étendre à „l'urbanisme“, cette mission politique incombant aux communes, même s'il s'agit d'une autonomie contrôlée. En se concentrant sur son „core business“, il serait capable de créer un nombre plus important de logements.

Vu la demande existant sur ce segment de marché, la Chambre des Métiers se demande si le Gouvernement ne devrait pas fixer des objectifs contraignants au Fonds, comme celui de mettre sur le marché 500 logements par an à comparer aux 100 logements créés annuellement depuis sa création.

Finalement, le Fonds devrait mettre davantage, voire exclusivement l'accent sur le logement locatif. Ainsi, les ménages concernés n'auraient pas besoin de fonds propres, ce qui faciliterait leur accès à une habitation.

2.6. Eliminer les entraves à la production décentralisée d'énergie

La production décentralisée d'énergie se fait à travers les sources d'énergies renouvelables. Elle réduit notre dépendance énergétique par rapport à l'étranger, améliore la sécurité d'approvisionnement de l'énergie et a un impact positif sur la création d'entreprises et d'emplois au Luxembourg. Pour construire des bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle, qui deviendront le standard en 2021, le recours aux énergies renouvelables est indispensable.

Afin de parvenir à cet objectif, il faut cependant éliminer les freins au développement de ces dernières.

Une amélioration de la capacité des réseaux électriques s'impose afin de transporter et de distribuer les nouvelles capacités de production d'électricité. Si le Gouvernement a accéléré la modernisation du réseau de communication national en imposant la pose de fibre optique, il devrait imposer de même aux opérateurs dans le domaine de l'énergie une modernisation de leur réseau, afin de les préparer aux défis d'une production décentralisée d'énergie.

Il est impératif de réduire les entraves administratives pour mettre en place des sites de production d'énergie éolienne ou de biomasse. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, des sites d'implantation pour les énergies renouvelables devraient être déterminés pour la production décentralisée d'énergie.

Les procédures d'autorisation pour les installations dans le domaine des énergies renouvelables devraient être réduites. En effet, une majorité de filières de production décentralisée (éoliennes, cen-

trales de biogaz, centrales de cogénération) nécessitent des autorisations commodo-incommodo de la classe la plus élevée, ce qui se traduit par de longues procédures d'autorisations.

2.6.1. Assainissement énergétique

En matière d'assainissement énergétique, des initiatives louables sont en train d'être prises par le Gouvernement:

- un amortissement accéléré au taux de 10% par an pendant 8 ans sera introduit pour les bailleurs donnant un logement en location;
- le crédit d'impôt est scindé en 2 tranches, la deuxième tranche de 10.000 euros étant liée à la performance énergétique du logement;
- le taux de TVA est réduit de 15% à 3% pour la rénovation énergétique;
- lors de la mise en vente ou en location de logements, la classe énergétique sera affichée dans les annonces.

Cependant, afin d'atteindre plus rapidement les objectifs écologiques que le Luxembourg s'est fixés, la Chambre des Métiers propose des mesures supplémentaires.

Conscient du fait que l'amortissement accéléré en cas d'assainissement énergétique ne touchera que les logements locatifs, soit au maximum 30% du parc immobilier résidentiel, elle propose un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à l'assainissement énergétique de leur habitation.

Selon la Chambre des Métiers, il faut introduire un taux de rénovation obligatoire de 3% pour les bâtiments publics et fixer le même objectif pour les immeubles privés, ces derniers représentent la majorité du stock de bâtiments existants.

Par ailleurs, l'introduction d'un standard obligatoire en matière d'assainissement énergétique s'impose qui serait à renforcer tous les cinq ans à l'instar du „Stufenmodell für die energetische Gebäudesanierung in Rheinland-Pfalz bis 2030“.

Afin d'accélérer la rénovation énergétique du parc ancien et au lieu de mettre l'accent sur le subventionnement, il faudrait agir plutôt sur le financement. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'étudier, ensemble avec le secteur financier, la mise en œuvre d'un instrument financier spécifique dont l'objectif primaire consisterait à assurer le préfinancement des coûts de l'assainissement énergétique.

2.6.2. Nouvelles constructions

Le législateur devrait permettre de déroger aux limites de surfaces constructibles lors de la construction de maisons à très haute performance énergétique, alors qu'une couche isolante supplémentaire est indispensable pour atteindre le standard énergétique élevé.

Il faudrait prévoir dans les PAG et les PAP des orientations des bâtiments favorisant la construction de maisons à très haute performance énergétique.

Par ailleurs, les efforts de sensibilisation auprès du grand public doivent être continués et intensifiés.

Pour tout nouveau projet de construction de bâtiment public, les coûts de l'ensemble du cycle de vie du bâtiment devraient être évalués et pris en considération.

*

1. ANALYSE DU BUDGET DE L'ETAT

Dans la première partie du présent avis, la Chambre des Métiers analyse traditionnellement l'évolution globale du budget de l'Etat, à savoir la position de l'administration publique et de l'administration centrale.

L'examen des finances publiques inclut également les tendances affichées par les recettes et les dépenses publiques, et plus particulièrement celle des investissements publics.

1.1. Administration publique

La Chambre des Métiers constate tout d'abord que la situation financière de l'administration publique en 2011 sera plus favorable que le budget pour ce même exercice l'avait escomptée. En effet, au lieu d'un déficit de 521 mio d'euros, celui ne s'élèvera qu'à 247 mio d'euros d'après les prévisions du 1er octobre 2011. L'amélioration de la position budgétaire se monte donc à 274 mio d'euros.

Evolution de la situation financière de l'administration publique (en mio euros)

	2008	2009	2010	2011*	2012
Administration publique	1.181,4	-337,2	-427,2	-247,4	-329,9
Administration centrale	-69,6	-1.021,0	-1.048,9	-947,2	-1.143,2
Administrations locales	170,1	-46,7	-8,0	66,4	110,8
Sécurité sociale	1.081,0	730,6	629,7	633,4	702,4

Note: * Prévisions au 1.10.2011

Comme le montre le tableau reproduit ci-dessous, la réduction du déficit au niveau de l'administration publique est avant tout imputable à l'évolution du solde de l'administration centrale dont le besoin de financement diminue de l'ordre de 454 millions. Ce mouvement est essentiellement dû à des rentrées fiscales plus importantes que prévues, notamment au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et de la TVA.

Situation financière de l'administration publique en 2011

	<i>Budget voté</i> (1)	<i>Prévisions 1.10.11</i> (2)	<i>Différence</i> (3) = (2) - (1)
Administration publique	-521,3	-247,4	273,9
Administration centrale	-1.401,2	-947,2	454,0
Administration locale	22,3	66,4	44,1
Sécurité sociale	857,6	633,4	-224,2

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

Or, pour l'exercice 2012, le Gouvernement s'attend à une hausse du déficit de l'administration publique qui devrait s'établir à quelque 330 mio d'euros, soit une détérioration de 82,5 mio d'euros, cette évolution étant la résultante d'une augmentation du besoin de financement de l'administration centrale.

La Chambre des Métiers est cependant convaincue qu'au vu de l'importante révision vers le bas des prévisions de croissance pour l'année 2012, ces données sont trop optimistes, de sorte que le déficit risquera d'être plus important encore.

Par ailleurs, elle voudrait rappeler que l'excédent de la sécurité sociale a pour effet de réduire, d'un point de vue comptable, le déficit de l'administration publique. Cependant, ces surplus sont vitaux pour rencontrer le besoin de financement futur de la sécurité sociale, dont les dépenses augmenteront rapidement avec le départ à la retraite de la génération issue du „baby-boom“. Qui plus est, même les excédents actuellement dégagés, qui peuvent sembler plantureux, ne suffiront pas pour compenser à terme les effets du vieillissement de la population.

Finalement, et eu égard au fait qu'un financement croisé entre sécurité sociale et administration centrale n'est pas possible, le déficit de cette dernière devra être financé, à défaut de réserves budgétaires suffisantes, par le recours à l'emprunt.

*Evolution de la situation financière de l'administration publique (en % du PIB)**En % du PIB*

	2008	2009	2010	2011*	2012
Administration publique	3,0%	-0,9%	-1,1%	-0,6%	-0,7%
Administration centrale	-0,2%	-2,7%	-2,6%	-2,2%	-2,6%
Administrations locales	0,4%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
Sécurité sociale	2,7%	2,0%	1,6%	1,5%	1,6%

Lorsqu'on considère l'évolution de la situation financière de l'administration publique en pourcentage du PIB, la détérioration du solde semble à première vue minime en passant de 0,6% à 0,7% entre 2011 et 2012.

Or, une croissance économique inférieure à celle qui servait de base pour l'établissement du projet de budget induira, à travers un mouvement de „ciseaux“, une dégradation rapide de la position budgétaire. En effet, elle influence tant le numérateur – la croissance moins vigoureuse entraîne une baisse des recettes, ce qui aggrave, au niveau de dépenses inchangé, le déficit – que le dénominateur, le PIB étant moins élevé qu'escompté.

1.2. Administration centrale

Les chiffres-clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2012 révèlent que, malgré une augmentation importante des recettes publiques de l'ordre de 594 mio d'euros, les dépenses affichent une progression encore plus dynamique, le résultat de ces deux évolutions débouchant évidemment sur une hausse du déficit.

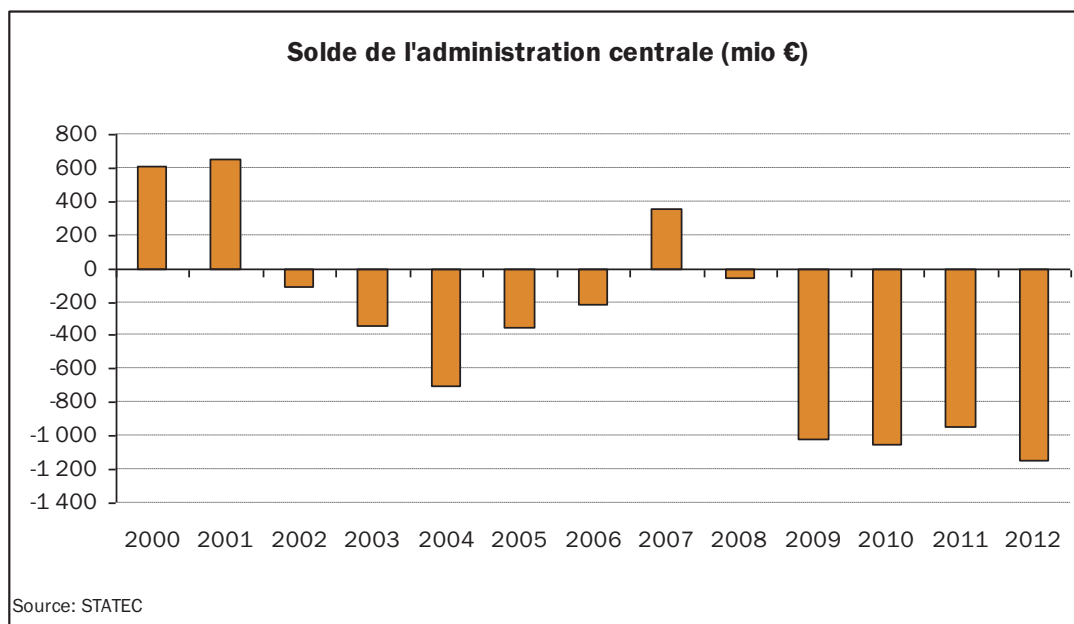
Recettes et dépenses de l'Administration centrale

	2010 <i>Compte</i>	2011 <i>Prévisions</i>	2012 <i>Prévisions</i>	<i>Variation*</i>	
				<i>en mio.</i>	<i>en %</i>
Dépenses totales	12.258,1	12.949,7	13.739,5	+789,8	+6,1
Recettes totales	11.209,2	12.002,5	12.596,3	+593,7	+4,9
Besoin de financement	-1.048,9	-947,2	-1.143,2	-196,0	-

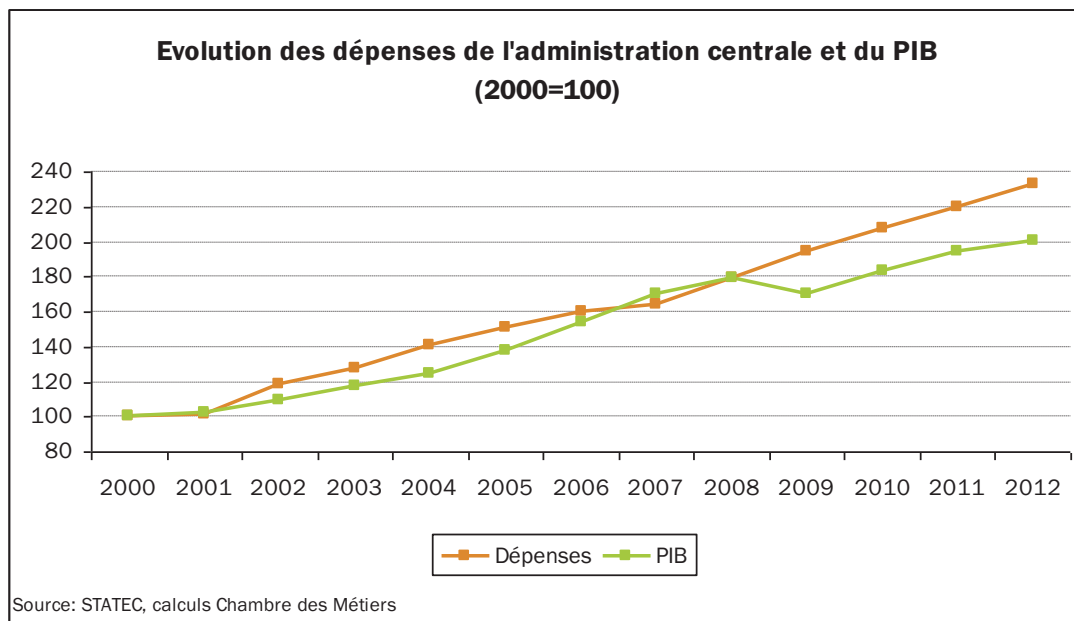
Note: – Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

– * Variation des prévisions de 2012 par rapport aux prévisions de 2011.

Observé sur une période de référence plus longue, la tendance affichée par le solde de l'administration centrale est alarmante. Sur les dix dernières années, un seul exercice dégageait un excédent, à savoir celui de 2007, alors que 9 exercices étaient déficitaires.



Si en 2009 et 2010 le déficit pouvait partiellement être attribué au plan de soutien qui était le reflet de la politique anticyclique menée à l'époque par le Gouvernement pour soutenir l'économie en temps de crise, un besoin de financement d'une ampleur notable subsiste en 2011 et risque de s'aggraver sur l'année 2012.



Selon la Chambre des Métiers, il est clair que le problème réside dans le fait que les dépenses de l'administration centrale augmentent plus rapidement que le PIB. Des mesures structurelles sont par conséquent nécessaires pour mieux contrôler l'évolution de celles-ci.

Dans la suite du présent avis, la Chambre des Métiers proposera des solutions allant dans cette direction, comme la mise en œuvre d'une plus grande sélectivité des transferts sociaux, une réforme du système d'assurance-pension et l'amélioration de l'efficacité des investissements publics.

D'après la Chambre des Métiers ces mesures d'assainissement devraient être structurées de façon à entamer le moins possible la croissance économique et la cohésion sociale.

Si les dépenses publiques sont rigides et n'évoluent, en règle générale, qu'à la hausse, il faut cependant noter que les recettes sont autrement plus volatiles.

1.3. Risques pesant sur les recettes publiques futures

La Chambre des Métiers a à d'itératives reprises mis en garde contre les éléments qui respectivement risquent de réduire ou réduiront le volume des recettes budgétaires, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

1.3.1. Les recettes générées par le secteur financier¹

Les données sur la structure et la provenance des recettes fiscales soulignent la dépendance du pays par rapport au secteur financier.

En 2009, la part de ce secteur dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est montée à 69%. Celle dans le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires s'est établie à 27%.

Mis à part les recettes exceptionnelles provenant de l'imposition des dividendes de l'opération Arcelor-Mittal, la part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux se situe à 36%.

Concernant l'impôt sur la fortune, la part relative du secteur financier se chiffre à 78%.

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

	<i>IRC(*)</i>	<i>RTS(*)</i>	<i>Capitaux</i>	<i>Fortune</i>
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,4	26,6	24,0	60,5
2007	68,6	27,6	63,9	72,3
2008	65,2	27,9	25,7	73,6
2009	69,4	26,8	35,7	78,0

(*) avant déduction impôt de solidarité

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

On peut donc affirmer que la situation budgétaire de l'Etat dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier.

La Chambre des Métiers constate toutefois que la place financière devra à l'avenir relever des défis de taille. Pour ne prendre qu'un seul exemple, elle se permet de citer une étude comparative sur le private banking, éloquent à ce sujet.

Concernant la situation au niveau mondial, elle retient ce qui suit:

- le client actuel est devenu plus prudent, avisé, moins fidèle, et attend un niveau de service excellent, couplé à une forte valeur ajoutée;
- la réglementation est devenue un sujet de préoccupation majeure qui risque de peser fortement sur les coûts dans un futur proche;
- les acteurs du secteur de la gestion de patrimoine vont devoir accroître leur efficacité opérationnelle, non seulement pour faire face à la concurrence, mais également pour survivre dans ce nouvel environnement;

¹ Source des données: Cours des Comptes; Avis sur le projet de loi 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011

- l'attentisme n'est plus une option, les institutions doivent réagir et adapter rapidement leur „business model“ et leur offre de services sous peine de se retrouver dépassées par leurs concurrents.²

Concernant le Luxembourg, l'étude constate que même si les banques luxembourgeoises restent performantes, leur modèle d'affaire est sous pression: 56% des dirigeants luxembourgeois reconnaissent que leur organisation doit actuellement faire face à des changements majeurs dus aux contraintes réglementaires, concurrentielles et structurelles du secteur. Par comparaison, seulement 34% des banques dans le reste du monde considèrent être dans cette situation.³

1.3.2. Les recettes provenant du „commerce électronique“

Il est d'ores et déjà acquis que le lieu du régime de TVA applicable dans le domaine du „commerce électronique“ sera déplacé du lieu d'établissement du fournisseur vers celui du consommateur, afin que les consommateurs d'un pays soient imposés selon le même taux de TVA. Les modifications seront progressivement introduites à compter de 2015. A partir de cette année-clé, l'accord permettra aux pays abritant des entreprises de services électroniques et de télécommunication de conserver 30% des recettes de TVA collectées, le reste étant rétrocédé au pays de résidence du consommateur. Cette part sera réduite à 15% après 2017, puis à zéro à partir de 2019.

L'Etat luxembourgeois ayant encaissé entre 225 et 285 millions d'euros⁴ de TVA par an des filiales de grandes sociétés de groupes étrangers implantées au Luxembourg entre 2003 et 2010, il est aisé d'estimer le déchet fiscal que suscitera ce nouveau régime.

1.3.3. Les recettes des produits soumis à accises

Les recettes fiscales issues de la vente de carburants ainsi que celles en provenance de la vente de tabac et de boissons alcoolisées se montent à environ 9% des recettes budgétaires totales⁵. Ce chiffre souligne la dépendance financière de notre pays envers l'exploitation de cette niche économique particulière, alors que le respect des objectifs du Protocole de Kyoto, par lequel le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de CO₂ de l'ordre de 28% par rapport à l'année de référence 1990, contraindra notre pays à prendre des mesures pour réduire la demande des produits pétroliers, dont 75% sont consommés par les clients non résidents, ou alors à recourir à des mécanismes de „compensation“ qui impliquent cependant une hausse des dépenses publiques.

1.4. Les hypothèses sous-jacentes au projet de budget 2012 risquent de s'avérer trop optimistes

Si pour l'exercice 2011, la situation des finances publiques semble être meilleure qu'initialement escomptée, avec en l'occurrence un déficit moindre, la Chambre des Métiers se doit de souligner que la tendance pour l'exercice 2012 risque d'être divergente de celle de l'exercice en cours.

Elle examinera d'abord le volet des recettes pour passer ensuite aux dépenses publiques.

1.4.1. Recettes publiques en 2012

Tout d'abord, il faut noter que l'évolution des recettes en 2011 était très dynamique. Or, à y regarder de plus près l'on se rend compte qu'elle s'explique essentiellement par deux facteurs:

- l'accélération de la perception de soldes d'impôts de la période 2005-2008 (IRC), comme le soulignent d'ailleurs les auteurs du présent projet de loi;
- l'évolution plus rapide que prévue de:
 - l'emploi et des rémunérations (impôts sur les traitements);
 - dépenses de consommation (TVA).

Toutefois, ces éléments positifs risquent de ne plus jouer en 2012.

2 2011 Global Private Banking and Wealth Management survey; PwC Luxembourg

3 Idem

4 Bulletin du Statec No 3-2010; La balance courante du Luxembourg en 2009

5 Optique nationale

Primo, les experts s'attendent à une croissance économique moindre. Si le PIB devrait afficher une hausse de 3,2% en 2011, elle ne devrait plus s'établir que dans une fourchette comprise entre 1% et 2% en 2012. Cette perte de dynamisme se traduira par une hausse plus modérée de l'emploi, et partant de l'impôt sur les traitements et salaires et vraisemblablement par une dégradation de la confiance des consommateurs qui aura, à son tour, un impact sur les dépenses de consommation et les recettes de TVA.

En outre, une évolution peu dynamique, voire défavorable des marchés boursiers ne manquera pas d'exercer un effet négatif sur les recettes au titre de la taxe d'abonnement.

Secundo, le Gouvernement sera probablement confronté à l'encaissement des années d'imposition marquées par la crise économique, caractérisées par des bénéfices moins élevés du secteur financier.

En tout cas, il faut souligner que l'accélération de la perception de soldes d'impôts constitue une mesure „one-shot“ et n'est autre qu'une bouffée d'oxygène destinée à soulager passagèrement les finances publiques. Au cas où la croissance économique n'arriverait pas, dans une perspective de moyen terme, à atteindre sa „vitesse de croisière“ – ce qui n'est point improbable – le solde budgétaire se détériorera très rapidement, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

1.4.2. Dépenses publiques en 2012

Si les recettes publiques sont relativement volatiles, en ce qu'elles sont avant tout tributaires de la situation conjoncturelle actuelle et passée, les dépenses par contre sont pour la plupart rigides. La majorité d'entre elles découle en effet d'obligations ancrées dans des textes légaux et réglementaires.

La Chambre des Métiers est d'avis que la persistance de déficits, au niveau de l'administration publique, mais surtout de l'administration centrale, montre que le niveau des dépenses est trop élevé.

Comme il a été constaté ci-avant, la progression des dépenses dépasse régulièrement la croissance économique. Or, pour la Chambre des Métiers il est clair qu'une telle évolution n'est pas soutenable à terme, le pays vivant durablement au-dessus de ces moyens et devant se financer par la dette publique qui n'est rien d'autre qu'un impôt différé que les enfants d'aujourd'hui devront payer en lieu et place de leurs parents irresponsables!

En analysant la variation entre 2011 et 2012 et mis à part la dotation des fonds de réserve, les hausses de dépenses les plus importantes sont les suivantes:

- „salaires et charges sociales“: +150 mio € (+7,6%)
- „transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale“: +146 mio € (+4,2%).

Ces deux postes expliquent à eux seuls +/- 50% de la hausse des dépenses hors dotations des fonds de réserve.

Concernant l'augmentation des „salaires et charges sociales“, la Chambre des Métiers doit mettre le doigt sur le fait qu'une hausse aussi importante des dépenses de fonctionnement est incompatible avec une politique d'assainissement des finances publiques. Comment expliquer à l'opinion publique que l'Etat devra réaliser des économies, p. ex. au niveau des transferts sociaux, pour rétablir l'équilibre budgétaire, si en même temps il augmente ses dépenses de train de vie, et ce de façon disproportionnée?

La progression continue et prononcée des „transferts de revenus à la sécurité sociale“ ne fait que montrer l'urgence de réformes structurelles, surtout au niveau de l'assurance-pension.

Alors que le déficit public se creuse davantage, il faut se demander si l'objectif de l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2014 est réalisable.

1.5. Le rétablissement de l'équilibre en 2014 est-il réaliste?

Au vu des évolutions décrites ci-avant, la Chambre des Métiers voit difficilement comment le Gouvernement pourrait rétablir l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2014.

Evolution des recettes à moyen terme

La Chambre des Métiers voudrait remarquer qu'à moyen terme le terrain est peu propice à un développement notable du secteur financier luxembourgeois, ce qui impactera sans le moindre doute les finances publiques.

La fébrilité des marchés boursiers, intimement liée à la crise des dettes souveraines dont l'issue n'est toujours pas perceptible à ce jour, couplée au risque d'une crise bancaire va inmanquablement laisser des traces au niveau de la place financière, ainsi que sur le plan des recettes fiscales qu'elle génère.

A part ces effets immédiats, la crise des „subprimes“ et la crise actuelle induisent des changements structurels dans la finance internationale. Le cadre légal du secteur financier évoluera, notamment à travers des exigences plus strictes en matière de fonds propres à respecter par les établissements financiers ou des coûts de conformité („compliance costs“) plus élevés suite à une surveillance plus rigoureuse, ce qui aura des répercussions sur la rentabilité de la branche. Finalement, il faut relever que la vague des restructurations n'est pas encore arrivée à son terme et n'épargnera sûrement pas le Luxembourg.

Dans le dernier rapport annuel publié par la CSSF⁶ on lit ce qui suit:

„(...) les résultats affichés par les banques sont devenus plus modestes, témoignant de la réduction sensible de leur activité d'intermédiation. Il se confirme que l'économie nationale devra s'accommoder d'une contribution moindre du secteur financier à la croissance, tant que l'emploi dans le secteur financier se ressentira des restructurations et des délocalisations toujours en cours et que les recettes fiscales des années grasses seront relayées par celles des années marquées par la crise. Comme ces tendances ne sont pas près de se retourner, une politique responsable exige de les contrecarrer en cherchant à redresser la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.“

Or, il est évident qu'une baisse de régime de la locomotive de l'économie nationale affectera les secteurs économiques dépendant fortement de la demande intérieure, en l'occurrence l'artisanat, le commerce, ainsi que le secteur de l'Horeca.

Selon la Chambre des Métiers, il serait prudent d'asseoir la politique budgétaire des années à venir sur des progressions de recettes modestes.

Evolution des dépenses à moyen terme

Comme il a été esquissé ci-avant, l'évolution des dépenses publiques n'est à terme pas soutenable, à moins que le Luxembourg connaisse une croissance économique extrêmement vigoureuse sur les années à venir, ce qui semble cependant fortement improbable dans le contexte actuel.

L'analyse du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2012 montre une hausse rapide et continue de certains types de dépenses, tels que les transferts à la sécurité sociale.

Il faut également relever que l'impact qu'aura la crise des dettes publiques sur le Luxembourg est difficilement cernable, alors qu'une solution définitive ne se dessine pas encore à l'horizon et que l'assainissement budgétaire des pays à risque prendra des années.

La Chambre des Métiers est persuadée que sans la mise en œuvre d'un plan d'assainissement des finances publiques ambitieux, visant à freiner la progression, voire à réduire les dépenses courantes de l'Etat, l'équilibre budgétaire ne pourra pas être atteint en 2014.

Par contre, une révision à la baisse des dépenses en capital serait, selon elle, de nature à menacer la compétitivité du pays dans les années à venir.

A la section suivante, la Chambre des Métiers examinera la politique gouvernementale en matière d'investissements publics.

1.6. Politique d'investissement de l'Etat

Outre la demande émanant des ménages privés et des clients professionnels, comme l'industrie et les entreprises de services, l'Etat, de même que les communes représentent un client important de l'artisanat à travers les investissements publics qu'ils réalisent.

Il est dès lors compréhensible que l'évolution de ces dépenses intéresse au plus haut degré la Chambre des Métiers.

Dans son discours sur l'état de la nation 2010, le Premier Ministre a déclaré ce qui suit:

„Et muss iwwerall gespuert ginn. Och bei den Investissementer muss mer spueren. (...) Ergo hu mer decidéiert datt mer d'Investissementer vum Zentralstaat op deem héijen Niveau vum Krisejoër

⁶ Rapport d'activités 2010; CSSF

vun 2009 stabiliséiere mussen. Eng Stabilisatioun um Niveau vum Joër 2009 heescht datt mer d'Investissementer op 768,6 Milliounen Euro fir déi nächst zwee Joër festleeë mussen.“

La Chambre des Métiers constate pour l'exercice 2012 un changement de politique, alors qu'au lieu d'un gel au niveau de 2009, les investissements prévus pour 2012 progresseront.

Il va de soi qu'elle approuve cette politique gouvernementale, même s'il faut rappeler que l'expérience des années passées montre qu'une partie des investissements prévus sur un exercice donné n'est pas exécutée.

*Investissements publics en 2010:
comparaison entre les dépenses prévues et réalisées*

Unité: mio euros

	<i>Dépenses prévues</i>	<i>Dépenses réalisées</i>	<i>Variation prévu-réalisé</i>	<i>Taux de réalisation</i>
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4) = [(2) : (1)] × 100
Investissements – bâtiment				
Fonds monuments historiques	26	13	13	50%
Fonds gestion de l'eau	75	56	19	75%
Fonds équipement sportif national	34	15	19	44%
Fonds investissements sociofamiliaux	85	104	-19	122%
Fonds investi. publics sanitaires et sociaux	17	12	4	74%
Fonds investissements hospitaliers	68	44	23	66%
Fonds investissements publics administratifs	134	117	17	87%
Fonds investissements publics scolaires	77	60	17	78%
Fonds entretien et rénovation	70	57	13	81%
Construction de bâtiments	5	12	-6	215%
Total des investissements en bâtiment	591	491	101	83%
Investissements – génie civil				
Fonds des routes	141	136	4	97%
Fonds du rail	327	313	14	96%
Réalisation d'ouvrages de génie civil	89	68	20	77%
Total des investissements en génie civil	556	518	39	93%
Total général (bâtiment et génie civil)	1.148	1.008	139	88%

Source: Ministère des Finances, *calculs* Chambre des Métiers

Sur l'année 2010, l'analyse de la Chambre des Métiers concernant les principales dépenses d'investissement de l'Etat montre que 88% des investissements prévus ont effectivement été exécutés. Par rapport à 2009, ceci constitue une amélioration de 11 points de pourcentage, le taux d'exécution de cette année ne s'élevant qu'à 77%.

La Chambre des Métiers tient par conséquent à féliciter le Gouvernement, en ce qu'il a réussi à mieux respecter son propre échéancier des investissements; ce qui importe d'autant plus que le contexte économique en 2010 était des plus difficiles du fait de la crise qui mettait à rude épreuve les entreprises.

Il est cependant à craindre que si la croissance économique en 2012 serait inférieure aux prévisions sur lesquelles se base le budget de l'Etat, avec à la clé des moins-values de recettes, notamment au niveau de la taxe d'abonnement, de la TVA et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le Gouvernement sera tenté de réduire le volume des investissements.

En effet, cette façon de procéder présente pour les responsables politiques plusieurs „avantages“. Il est plus facile de réduire les dépenses en capital, alors que la grande majorité des dépenses courantes trouvent leur source dans des obligations légales et réglementaires. Or, une modification de ces textes ne pourrait pas se faire à court terme. De surcroît, une baisse des investissements publics rencontre beaucoup moins de résistance de la part des citoyens qu'une réduction de certains transferts sociaux.

Dans un contexte macroéconomique, la Chambre des Métiers se doit également de rappeler qu'une grande partie des dépenses en capital ont pour effet d'accroître le potentiel de croissance de l'économie nationale, et que de ce point de vue il s'agit d'un investissement dans l'avenir, et ayant de ce fait un impact à plus long terme. Par contre, si les dépenses de consommation jouent un rôle important au niveau de la demande intérieure du pays, il ne faut pas oublier qu'elles n'exercent sur l'économie qu'un effet de court terme et que le Luxembourg connaît une fuite de pouvoir d'achat non négligeable vers l'étranger, ce qui dilue l'effet d'une politique axée sur le pouvoir d'achat.

Sur la toile d'une situation économique plus difficile au cours de l'année prochaine, la Chambre des Métiers regrette qu'au niveau du „Fonds d'entretien et de rénovation“, les crédits alloués aux PME seront réduits à zéro en 2012. Toutefois, elle estime important que l'Etat, par mesure de prudence, réserve, comme il l'a fait pendant les années de crise, une partie des crédits aux „projets PME“.

Dans la deuxième partie du présent avis, la Chambre des Métiers analysera les défis que le Luxembourg devra relever dans les années à venir. Il s'agit de défis ayant trait au développement durable du pays et qui de ce fait concernent tant le volet économique, que social et écologique.

*

2. LE LUXEMBOURG A L'HORIZON 2020

Dans un monde en constante mutation, le Luxembourg ne peut se limiter à défendre des „acquis“ sans se repositionner en permanence pour s'adapter aux changements structurels caractérisant l'environnement économique, social et naturel. Dans la présente partie, la Chambre des Métiers essaiera de dégager des pistes d'actions qui pourraient être mises en œuvre à court ou à moyen terme afin d'assurer une croissance économique suffisante pour maintenir un système social développé tout en observant des normes écologiques très strictes.

Il s'agit en fait de dégager une vision pour le Luxembourg à l'horizon 2020.

2.1. Volet économique: adaptation aux mutations économiques

Afin de rendre le modèle économique luxembourgeois concordant avec les principes du développement durable, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'agit de l'ajuster à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il importe, en vue de garantir à terme la disponibilité de ressources budgétaires suffisantes au financement des politiques économiques, sociales et environnementales, d'assainir les finances publiques. En effet, surtout pour une économie de taille réduite, largement ouverte sur l'extérieur, l'apparition récurrente de déficits publics et la hausse de la dette publique constituent un danger réel, comme le démontre à suffisance l'actualité politique.

Selon la Chambre des Métiers, il importe également d'améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, puisque dans un contexte de globalisation et de concurrence intense, nul ne pourra se satisfaire du statu quo et s'abstenir de remettre en question à intervalles réguliers son modèle économique. Il s'agit par conséquent de bien se positionner en matière de compétitivité-coût et de compétitivité hors coûts.

2.1.1. Assainir les finances publiques

La situation des finances publiques est intimement liée à celle de la compétitivité, en ce sens qu'il y a une interaction entre les deux volets.

Une économie compétitive assure des rentrées fiscales conséquentes et constitue de ce fait un préalable à des finances publiques saines.

D'un autre côté des déficits budgétaires récurrents et une hausse continue de la dette publique, générés par exemple par une augmentation incontrôlée des dépenses, risque de conduire à des augmentations d'impôts. Or, ces dernières dégradent la compétitivité des entreprises, et partant de l'ensemble de l'économie, et réduisent le pouvoir d'achat des ménages.

De ce qui précède, il ressort que la compétitivité et l'état de santé des finances publiques s'influencent mutuellement et que la dégradation sur un volet implique à terme une détérioration de l'autre.

Le solde de l'administration publique, et surtout celui de l'administration centrale, étant déficitaires, la Chambre des Métiers est d'avis que des mesures correctrices s'imposent sur le versant des dépenses pour retrouver l'équilibre, voire pour dégager des excédents budgétaires.

Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers présentera plusieurs pistes de réflexion ayant pour objectif de mieux maîtriser l'évolution des dépenses publiques.

2.1.1.1. *Politique plus sélective en matière de transferts sociaux*

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

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

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

Politique familiale

La Chambre des Métiers constate que les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales (allocations familiales, indemnités pour congé parental, boni pour enfants) généreront en 2012 un coût de 1,018 milliard d'euros, représentant ainsi quelque 12% des dépenses courantes hors dotations des fonds de réserve. Or, la majorité des transferts versés répondent à une logique de redistribution horizontale; en d'autres termes, le même montant est versé à l'ensemble des ménages ayant des enfants à charge sans considération de leur situation financière. D'après la Chambre des Métiers, il faudrait introduire des critères sociaux au niveau du paiement des transferts concernés, par exemple en les liant au revenu des ménages concernés.

A la partie 2.2.1. du présent avis, la Chambre des Métiers présentera un concept qui permettrait de mettre en œuvre cette politique plus sélective.

Fonds National de Solidarité – forfait d'éducation

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

En 2010, les dépenses du Fonds National de Solidarité au titre du forfait d'éducation s'élèvent à 73,6 millions d'euros⁷.

Concernant le forfait d'éducation, la Chambre des Métiers se permet également de renvoyer à la partie 2.2.1 du présent avis qui expose un concept destiné à implémenter une politique sociale plus ciblée.

2.1.1.2. *Investir de manière plus efficiente*

Devant la nécessité de mieux maîtriser les dépenses publiques, les responsables politiques sont tentés de réduire les dépenses en capital, en ce que cette mesure ne concerne souvent pas directement les citoyens⁸; en d'autres mots, son impact n'est pas visible dans l'immédiat, contrairement à des coupes au niveau des transferts sociaux par exemple. Une telle politique comporte cependant certains risques.

Ainsi, la Chambre des Métiers se permet de mettre en garde contre la solution consistant à diminuer brutalement le niveau des investissements publics pour réaliser des économies budgétaires.

⁷ Rapport d'activité 2010; Ministère de la Famille et de l'Intégration; p. 174

⁸ Pour les citoyens il n'est pas aisé de déterminer les inconvénients résultant de la suppression de certains investissements; p. ex. l'impact de la décision de ne pas aménager une zone d'activités économiques spécifique.

Premièrement, une baisse des dépenses en capital, en réduisant l'attractivité du site d'implantation, risque, à terme de détériorer sérieusement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Or, la position compétitive dégradée aura à son tour des implications négatives sur les finances publiques, surtout en termes de recettes budgétaires.

Deuxièmement, une réduction des investissements publics de l'administration centrale risque d'avoir des conséquences directes sur le plan économique et social en réduisant l'activité du secteur de la construction.

Finalement, il faut souligner que les investissements sont réalisés en première ligne pour satisfaire des besoins collectifs, par exemple sur le plan de la mobilité, et non pas pour soutenir un secteur économique. En dernière analyse, une réduction de ces dépenses sur un exercice donné n'équivaut souvent qu'à un simple report de ces projets dans le temps, de sorte qu'en adoptant une vue pluriannuelle, l'effet sur les finances publiques est à peu près neutre et l'effet de consolidation nul. L'unique avantage d'une telle politique consiste à surmonter des difficultés financières passagères. En présence de problèmes structurels le report ne fait guère de sens; ce qui constitue donc un argument de taille pour donner la préférence à des économies significatives à opérer sur le plan des dépenses courantes au lieu de diminuer les dépenses en capital.

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

La première piste permettant d'économiser des montants significatifs consisterait à réaliser des projets qui consommeraient moins de terrains et de surfaces. Cette démarche présente trois avantages considérables:

- un coût d'investissement moins élevé, du fait que les frais d'acquisition des terrains, ainsi que les dépenses de construction liées au volume bâti réduit seraient moindres;
- des frais d'exploitation et d'entretien plus modérées. Ainsi, en raison des surfaces plus restreintes la consommation d'énergie serait moins élevée. En partant de l'hypothèse réaliste que les frais de réparation sont proportionnels à la surface de l'immeuble, des économies devraient également être réalisées à ce niveau;
- une telle politique respecte mieux les principes du développement durable, notamment celui d'une réduction de la consommation des sols.

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

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

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

Comme elle l'a remarqué ci-avant, la santé des finances publiques ne pourra être garantie sans une économie compétitive, capable de générer un niveau approprié de recettes publiques.

2.1.2. Compétitivité-coût

D'une façon générale, la Chambre des Métiers est convaincue que la compétitivité de l'économie est une condition nécessaire à la préservation d'un modèle social développé. C'est elle qui permet de maintenir durablement le niveau de vie des habitants, de créer des emplois, de générer des salaires attractifs et qui apporte un niveau élevé de cohésion sociale.

Dans la théorie économique on distingue généralement entre compétitivité-coût et compétitivité hors coûts.

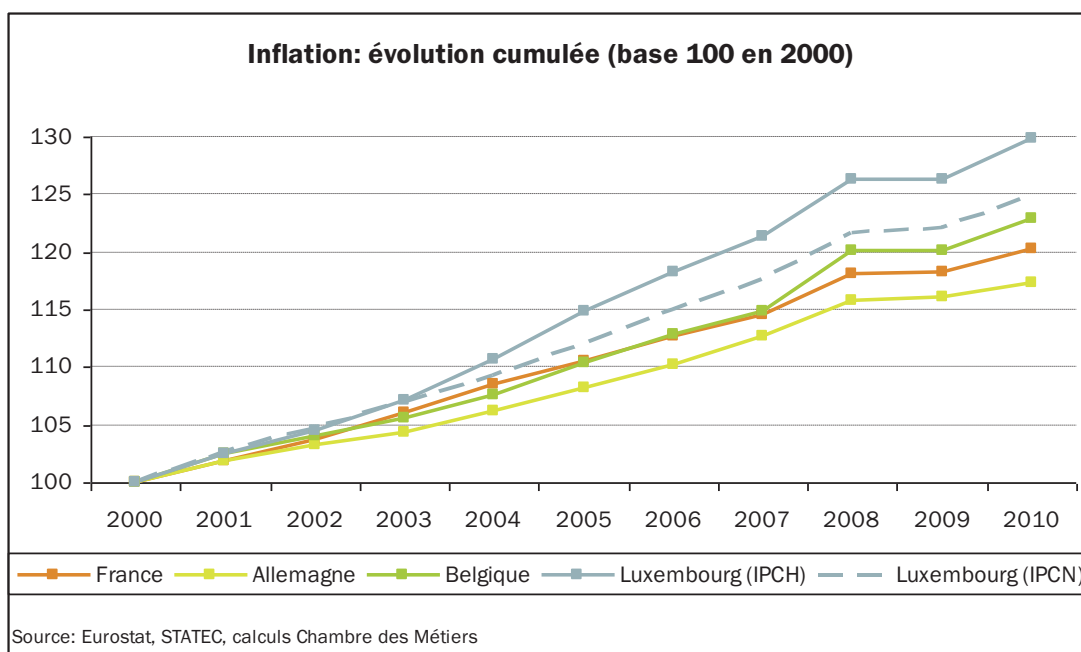
En ce qui concerne le premier volet, la Chambre des Métiers rappelle que la compétitivité-coût s'est fortement dégradée au fil des années et rendra incontournable des modifications importantes et douloureuses du système social si l'on ne parvient pas à inverser cette tendance dans les meilleurs délais.

Sur le plan européen, le Conseil met d'ailleurs explicitement en exergue ce problème:

„La compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Luxembourg se sont fortement détériorées depuis le début de la dernière décennie, ce qui s'explique par l'évolution tant des salaires que de la productivité. Sur la période 2000-2010, les coûts salariaux unitaires ont augmenté près d'une fois et demie plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE-15 et plus de cinq fois plus vite qu'en Allemagne.“⁹

Inflation

Un problème fondamental réside dans le différentiel d'inflation défavorable au Luxembourg lorsqu'on compare la tendance des prix entre le Grand-Duché et les pays voisins.



Ainsi l'inflation nationale affiche-t-elle une progression beaucoup plus dynamique qu'en Belgique, en France et surtout en Allemagne, notre premier partenaire commercial. Il apparaît que la hausse de l'indice harmonisé européen du Luxembourg (IPCH) est encore plus prononcée que celle de l'indice national (IPCN), ceci en raison d'une pondération plus élevée des produits pétroliers dans l'IPCH qui comprend les achats des non-résidents sur le territoire national.

Entre 2000 et 2010 l'évolution a été la suivante:

- Luxembourg (IPCH): 30%,
- Luxembourg (IPCN): 25%,
- Belgique: 23%,
- France: 20%,
- Allemagne: 17%.

⁹ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2011; SEC(2011) 811 final

Le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et l'Allemagne se situe donc à 8 points de pourcentage en prenant comme référence l'IPCN, et même à 13 points de pourcentage pour l'IPCH.

On peut se demander quel est le lien entre l'inflation au Grand-Duché et sa position compétitive.

Premièrement, les entreprises dont les entrants dans le processus de production proviennent du Luxembourg devront payer pour ceux-ci un prix qui augmente plus rapidement que celui des concurrents étrangers. Il convient cependant de nuancer, alors qu'une grande partie des inputs ne sont pas recensés au niveau de cet indice, qui, comme son nom l'indique, a trait aux biens et services consommés par les ménages privés.

Le deuxième problème réside dans l'existence du mécanisme de l'indexation automatique des salaires. Ainsi, une augmentation des prix plus prononcée au Luxembourg que chez ses concurrents implique, à travers l'échelle mobile des salaires et toutes autres choses restant égales par ailleurs, une hausse plus dynamique des coûts salariaux nationaux.

Coût salarial unitaire nominal (CSU)

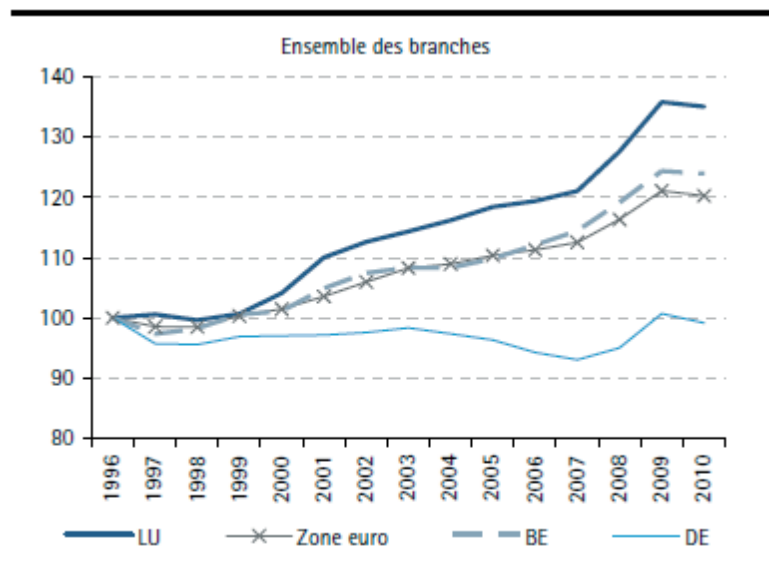
Pour mesurer la compétitivité-coût le coût salarial unitaire nominal (CSU) constitue un indicateur particulièrement bien adapté puisqu'il compare la rémunération des salariés à la productivité.

D'après le STATEC, le CSU se définit comme suit:

„le CSU nominal – qui est le plus souvent utilisé pour mesurer la compétitivité-coût – compare la rémunération par salarié à la productivité en volume (en d'autres mots à la VAB en volume divisée par l'emploi).“¹⁰

Une hausse du CSU est synonyme d'une détérioration de la compétitivité. L'inverse est vrai pour une diminution de ce paramètre.

Evolution du coût salarial unitaire nominal, 1996-2010 (base 1996 = 100)¹¹



Le graphique repris ci-avant démontre clairement la perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise. En effet, le CSU de celle-ci augmente beaucoup plus rapidement que le CSU de la France, de la Belgique ou de l'EU-15. La dégradation de la position compétitive du Grand-Duché est particulièrement flagrante par rapport à l'Allemagne.

Il faut également souligner que la situation s'est empirée avant tout à partir de l'année 2000.

¹⁰ Rapport travail et cohésion sociale 2011; STATEC

¹¹ Source: Rapport travail et cohésion sociale 2011; STATEC

La Chambre des Métiers ne peut que réitérer ses avertissements quant à la détérioration de la compétitivité-coût de l'économie nationale, en ce sens que la hausse importante du CSU nominal démontre que l'évolution du coût salarial n'est manifestement pas en ligne avec celle de la productivité.

Face à cette dégradation sur les dernières années, il se pose pour la Chambre des Métiers la question comment renforcer la compétitivité. Selon elle, il est important d'agir simultanément à deux niveaux: d'une part, il convient de freiner la hausse du coût salarial, et, d'autre part, il faudrait améliorer la productivité.

En ce qui concerne le premier volet, il est intéressant d'analyser de plus près la formation des salaires au Luxembourg qui est le résultat de plusieurs éléments.

Comme dans l'ensemble des économies de marché, les augmentations salariales arrêtées par les conventions collectives ou négociées au niveau individuel constituent également au Grand-Duché un facteur important de la formation des salaires.

Or, l'Etat intervient également dans ce processus, et ceci à travers deux instruments.

Le système de l'échelle mobile des salaires (EMS) prévoit une majoration automatique des salaires en fonction de l'évolution générale des prix à la consommation. Si la moyenne semestrielle progresse de 2,5% depuis le dernier déclenchement d'une tranche indiciaire, les salaires sont augmentés de 2,5%. Cependant, pour modérer les répercussions défavorables de ce mécanisme sur les coûts salariaux des modulations sont intervenues au cours des dernières années suite à divers accords politiques. Celles-ci avaient pour effet de reporter l'application d'une tranche indiciaire, et par conséquent la hausse des salaires.

Le salaire social minimum (SSM), correspondant à un salaire de base, est déterminé par le législateur. Son évolution est fonction de deux instruments. En premier lieu c'est par le mécanisme de l'ajustement que le SSM est adapté dans l'intervalle de deux ans à l'évolution des salaires réels dans l'économie. Ensuite, le SSM est sujet à l'EMS.

Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers se doit de souligner que les pouvoirs publics interviennent de façon significative dans le processus de détermination des rémunérations, à savoir par le biais du SSM et de l'EMS. Les hausses de salaires imputables à ces deux mécanismes sont donc le résultat de décisions politiques et ne résultent ni du jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail, ni de l'évolution de la productivité.

Dès lors le risque est réel que ces augmentations de salaires décidées au niveau politique ne soient pas en ligne avec l'évolution de la productivité, en ce qu'elles se greffent sur les hausses de rémunérations prévues par les conventions collectives. Or, une telle tendance signifie que la marge brute d'exploitation diminue, et avec elle, les ressources financières des entreprises nécessaires pour procéder à des investissements et pour améliorer ainsi la compétitivité.

Pour rétablir la compétitivité, la Chambre des Métiers demande à ce que les responsables politiques suivent les pistes énoncées ci-après.

Afin d'atténuer les répercussions négatives de l'„index“ sur le coût salarial, il a été convenu au sein du comité de coordination tripartite ou bipartite de moduler au cours des dernières années le système, modulations qui prenaient la forme d'un report des tranches indiciaires en cause.

Une analyse du STATEC montre cependant que les prédites interventions ne produisent pas les effets escomptés.

„Le report du paiement de la tranche indiciaire de 2011 affecte certes négativement le revenu disponible des ménages et favorablement le solde des finances publiques, mais, de façon générale, les effets sont peu importants et s'estompent au-delà de 2012. Mis à part les prix de VAB, toutes les variables importantes retrouvent leur niveau „sans choc“ en 2012 ou en 2013. (...) En termes dynamiques, la modulation n'a quasiment pas d'impact sur les salaires ou les prix à la consommation: l'effet de bouclage (négatif) sur ces derniers est inférieur à 0,1%.“¹²

Ces résultats ne sont pas surprenants, alors qu'une étude similaire a dégagé les mêmes conclusions:

„Les résultats de la simulation, qui portent sur la période 2003-2010 riche en épisodes de forte et de faible inflation, montrent que les différences entre les variantes de modulation du système

¹² Note de conjoncture No 2/2011; STATEC; p. 108

*d'indexation sont assez faibles que ce soit en termes de tranches payées, de décalage de la date de paiement ou de réduction du salaire par rapport à la situation réglementaire en vigueur.*¹³

De tout ce qui précède, il ressort pour la Chambre des Métiers qu'il y a lieu d'agir vite et dans le bon sens.

Selon elle, il faut procéder à un moratoire de deux ans en matière d'application de l'échelle mobile des salaires afin de briser la dynamique entre inflation et hausse du coût salarial.

Cette période pourrait être mise à profit pour réformer le panier des biens et services servant à mesurer l'évolution des prix à la consommation et d'adapter les salaires en conséquence. D'après la Chambre des Métiers une telle révision devrait amener une élimination des produits pétroliers et des produits nocifs à la santé, tels que le tabac et les boissons alcooliques, du panier en cause.

La Chambre des Métiers plaide, au-delà de la période du moratoire, pour le plafonnement du mécanisme de l'indexation à 1,5 fois le SSM, alors que dans sa forme actuelle, le système présente un caractère manifestement „antisocial“. En effet, l'adaptation du salaire sera, en termes relatifs, identique pour l'ensemble des salariés, peu importe s'ils gagnent le SSM ou le quintuple du salaire social minimum. A titre d'illustration, l'application de la tranche indiciaire du mois d'octobre 2011 a entraîné les hausses de rémunérations suivantes:

- salarié payé au SSM, soit 1.757,56 euros: +43,94 euros
- salarié gagnant 5 x SSM, soit 8.787,80 euros: +219,70 euros.

Parler dans ce cas d'un mécanisme social frise le ridicule.

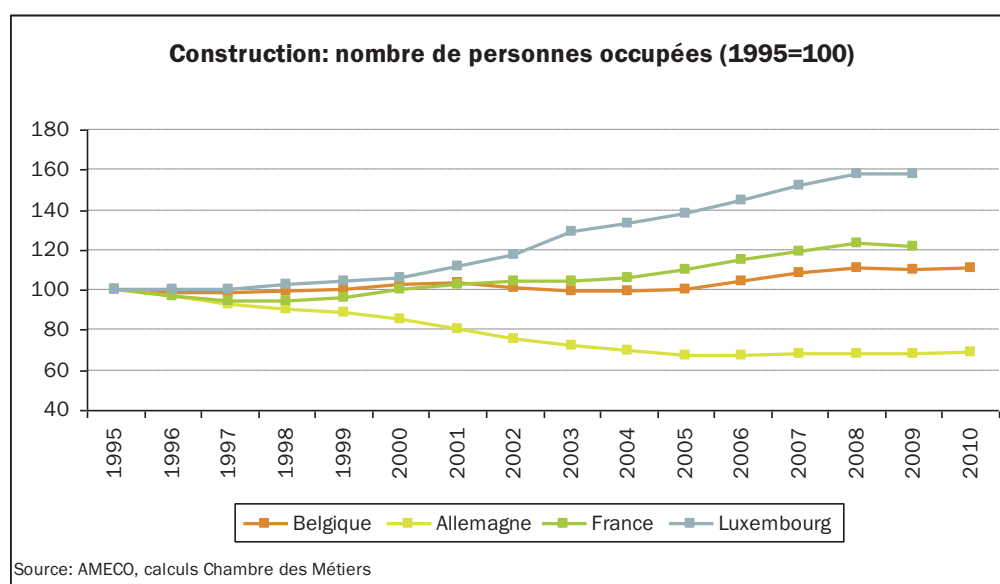
Le 2e levier sur lequel il convient d'agir est la productivité. Celle-ci pourra notamment être améliorée par le biais de la qualification et de la formation des salariés et des chefs d'entreprise, ainsi qu'à travers l'innovation. La Chambre des Métiers y reviendra dans la suite du présent avis.

2.1.2.1. Compétitivité du secteur de la construction

L'objet du présent chapitre est de retracer l'évolution de la position compétitive du Luxembourg par rapport aux pays limitrophes, c'est-à-dire la Belgique, l'Allemagne et la France, dans le secteur de la construction. L'analyse se réfère à la période 1995-2010.

En premier lieu, la Chambre des Métiers s'est penchée sur l'évolution du nombre de personnes occupées dans le secteur de la construction qui donne une indication quant à la situation économique de cette branche dans les pays en cause.

En prenant comme base l'année de référence 1995 on voit que les tendances sont très divergentes.



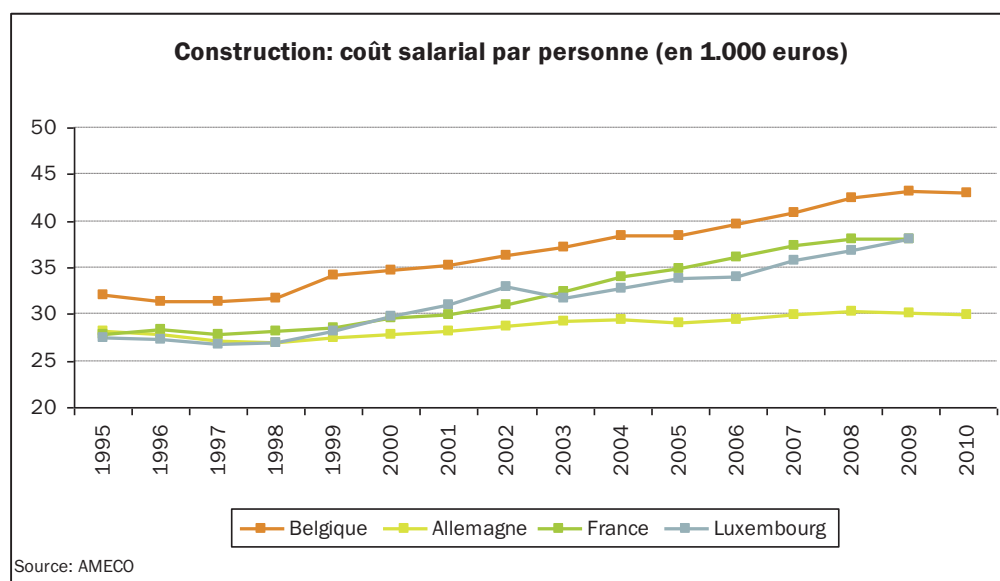
¹³ Economie et Statistiques; Working papers du STATEC No 43; Les modulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires

Au Luxembourg le nombre de personnes occupées dans le secteur de la construction augmente de façon continue. Par contre, pour l'Allemagne le même paramètre accuse une baisse sur la période 1995-2005 et stagne depuis lors. La Belgique et la France connaissent une tendance générale à la hausse depuis l'année 2000, même si elle est beaucoup moins prononcée qu'au Grand-Duché.

Pour résumer, entre 1995 et 2010 l'évolution a été la suivante:

- Luxembourg: +57%¹⁴,
- France: +22%¹⁵,
- Belgique: +11%,
- Allemagne: -31%.

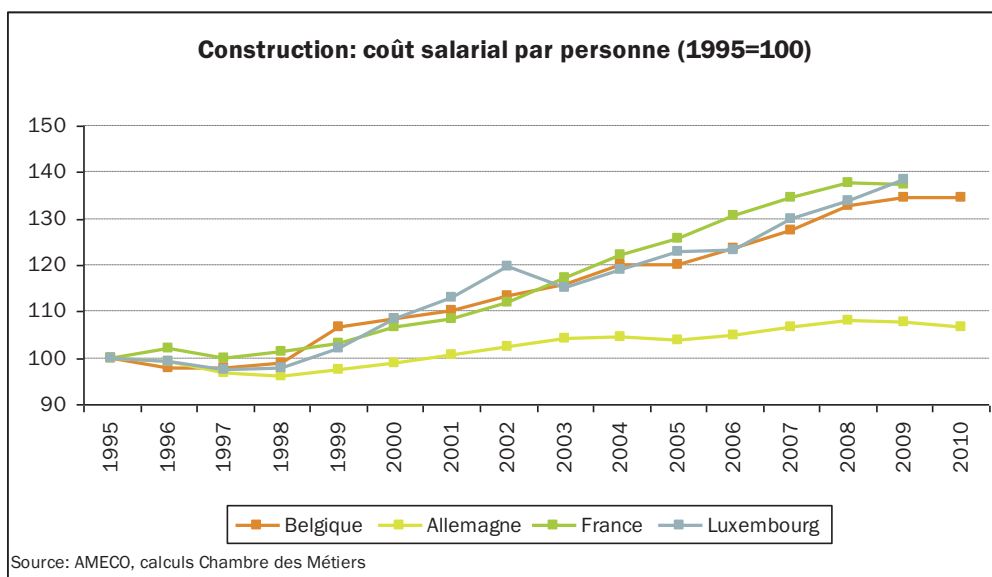
On s'aperçoit donc que l'emploi dans le secteur de la construction allemand fait les frais d'une situation économique globale morose entre 1995 et 2005. Au Luxembourg, il a au contraire bénéficié d'une croissance vigoureuse du PIB.



Le coût salarial nominal par personne au Luxembourg n'est pas le plus élevé des quatre pays étudiés, mais il se situe plutôt dans une position intermédiaire, de même que celui de la France. C'est en Belgique que le coût salarial annuel est le plus important. Par contre, celui de l'Allemagne est de loin le plus faible.

14 Données 2009

15 idem

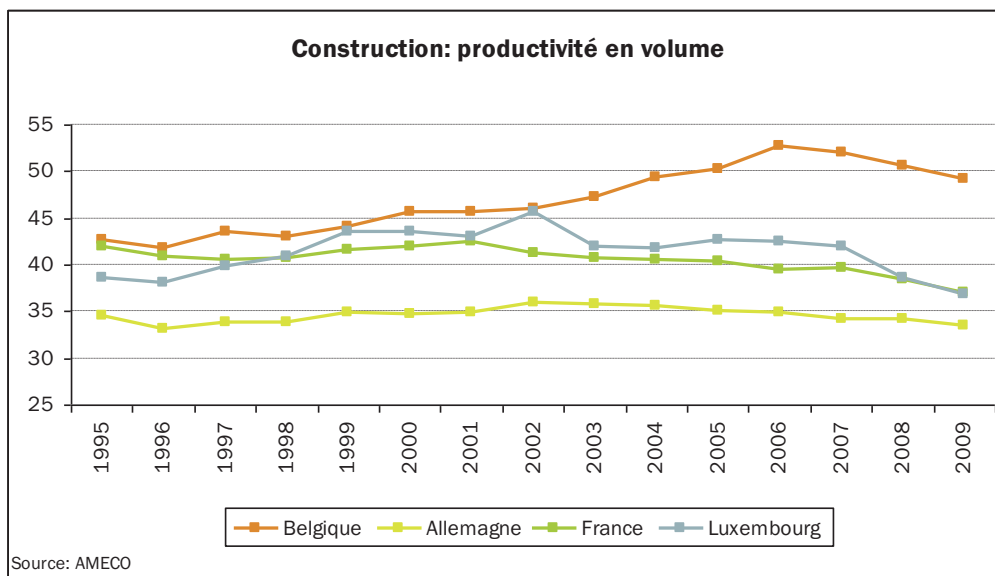


Le graphique reproduisant l'évolution en termes d'indices pour lesquels l'année 1995 sert de référence confirme que l'Allemagne a amélioré sa compétitivité en matière de coût salarial par rapport à la Belgique, la France et le Luxembourg. Le Grand-Duché connaît la progression la plus importante de ce paramètre.

Au cours de la période 1995-2009 les hausses suivantes ont été constatées:

- Luxembourg: +38%,
- France: +37%,
- Belgique: +34%,
- Allemagne +7%.

Pour analyser la compétitivité, il ne suffit cependant pas de comparer le coût salarial, mais également l'„output“ ou le volume produit par les personnes occupées dans cette branche. C'est la raison pour laquelle on prend en compte la valeur ajoutée brute par personne occupée, cette dernière mesurant la productivité individuelle moyenne des collaborateurs.



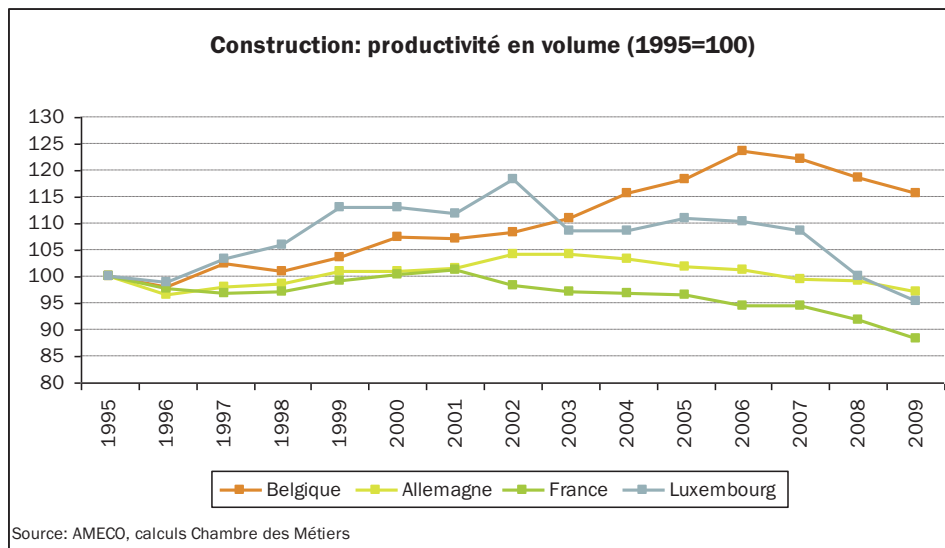
Il faut souligner que le graphique ci-dessus montre l'évolution de la productivité en volume, puisque l'effet „prix“, c'est-à-dire la variation des prix, a été éliminé. De nouveau la Belgique se trouve en première position. Le Luxembourg et la France sont très proches l'un de l'autre et se situent en position intermédiaire. Par contre, l'Allemagne connaît le niveau de productivité le moins élevé.

On note également une baisse significative de cet indicateur dans tous les pays dès 2008, une diminution trouvant sa cause dans la crise économique.

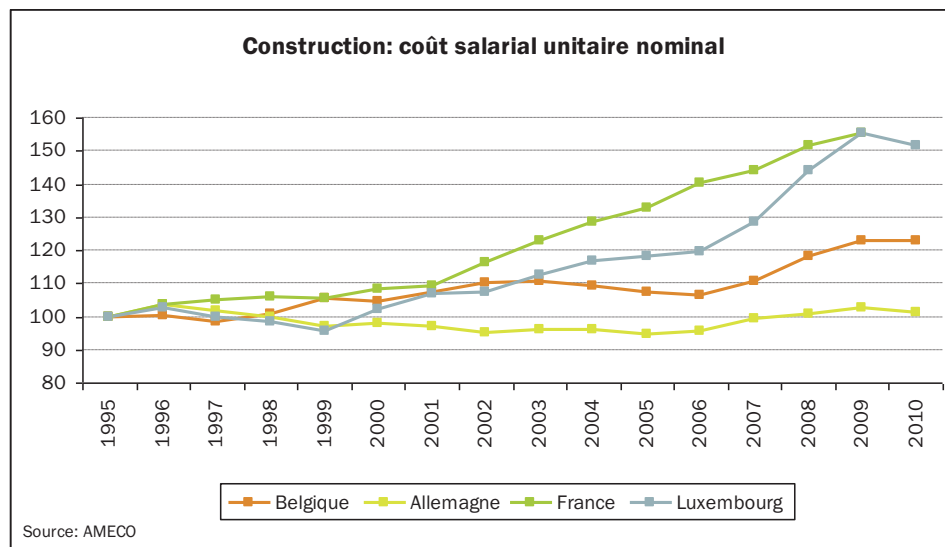
L'évolution cumulée sur la période 1995-2009 a été la suivante:

- Belgique: +15%,
- Allemagne: -3%,
- Luxembourg: -5%,
- France: -12%.

Or, il faut savoir que les données contiennent un biais statistique, alors que le nombre d'heures travaillées n'est pas le même dans l'ensemble des pays. Il convient donc de les interpréter avec prudence.



Afin de comparer directement le coût salarial à la productivité, la Chambre des Métiers a recours au CSU nominal. Lorsque l'indicateur augmente, le coût salarial augmente plus que la productivité, de sorte que la compétitivité se dégrade.



Il faut constater qu'en France et au Luxembourg le CSU monte de façon très vigoureuse, alors que la hausse est plus modérée en Belgique. En Allemagne le CSU n'évolue pratiquement pas sur l'ensemble de la période considérée.

En gros, le graphique peut être divisé en deux parties. Une première période de 1995-2000 lors de laquelle il n'y a pas de grands écarts entre les pays. Par contre entre 2001 et 2010 les évolutions du CSU divergent fortement.

Sur l'ensemble de la période considérée, les tendances suivantes peuvent être constatées:

- France: +55%,
- Luxembourg: +52%,
- Belgique: +23%,
- Allemagne +1%.

La compétitivité du secteur de la construction français et luxembourgeois s'est par conséquent fortement dégradée par rapport à celui de la Belgique, mais surtout face à celui de l'Allemagne.

En guise de conclusion, on peut donc retenir que même si la productivité du secteur de la construction allemand est peu élevée comparée aux autres pays, il est le plus compétitif en termes de CSU. La cause est à rechercher dans une hausse modérée des coûts salariaux en Allemagne, alors que l'augmentation est autrement plus dynamique dans les autres économies étudiées.

Il est clair qu'une notion aussi complexe que la compétitivité ne peut être réduite à sa seule dimension coûts et qu'il y a une multitude d'autres facteurs qui la déterminent.

2.1.3. Compétitivité hors coûts

Dans le présent chapitre, la Chambre des Métiers voudrait analyser de façon succincte d'autres déterminants de la compétitivité, à savoir la qualification, la recherche/développement et l'innovation.

Qualification

Il est évident que pour produire des biens et offrir des services de qualité, une main-d'œuvre bien qualifiée est indispensable. De ce fait, la formation revêt un rôle clé pour la compétitivité d'une entreprise ou de l'économie dans son ensemble.

Or, l'éducation et la formation représentent également un élément-clé sur le plan social.

Dans une situation optimale, elle doit contribuer à la cohésion sociale en offrant à chaque individu les mêmes chances d'améliorer sa situation économique et son statut au sein de la société. Pour l'exprimer à travers une image souvent utilisée, la qualification doit servir d'„ascenseur social“.

Toutefois, les statistiques montrent que les enfants issus de familles immigrées ou socialement défavorisées sont loin d'avoir les mêmes chances que les enfants provenant d'autres milieux sociaux.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudra redresser cette situation afin d'éviter le „gâchis“ humain qu'elle provoque.

En matière d'éducation et de formation, des efforts ont été réalisés. En effet, en 2010, 78% de la population luxembourgeoise dispose d'un niveau de formation de deuxième cycle du secondaire. Cette proportion est supérieure à la moyenne de l'UE (73%), mais reste inférieure à celle des pays germaniques (86% en Allemagne et 82% en Autriche) et des pays scandinaves (82% en Suède et 83% en Finlande). Toutefois, les dépenses annuelles par étudiant demeurent les plus élevées en Europe au Luxembourg (31.913 équivalent USD, PPA, en 2007) et sont plus de deux fois supérieures à la moyenne de l'OCDE (15.008 en équivalent USD, PPA). Ce rapport entre le nombre de personnes disposant d'un niveau d'éducation secondaire et le niveau de dépenses publiques en matière d'éducation doit être amélioré. La formation initiale réussie pour chaque élève doit être la priorité absolue. Etant donné le niveau des dépenses actuelles, toute mesure dans ce domaine doit se faire à coût constant et dans l'optique d'une meilleure intégration des populations issues de familles socio-économiquement défavorisées.

En ce qui concerne la proportion de la population au Luxembourg disposant d'un niveau d'étude universitaire qui est de 35% s'est également améliorée en 2010 et dépasse largement la moyenne de l'UE (26%). Par ce résultat, le Luxembourg rejoint les pays scandinaves (34% au Danemark, 34% en

Suède et 38% en Finlande), anglo-saxons (35% au Royaume-Uni et 37% en Irlande) et la Belgique (35%). Ces efforts sont louables et doivent être continués dans une optique d'excellence du Luxembourg dans ce domaine.

Enfin, en matière de formation tout au long de la vie, les performances du Luxembourg (13% en 2010) se sont améliorées depuis 2008 (8%). Développer les aptitudes et les qualifications par la formation professionnelle continue constitue un élément clé pour augmenter l'employabilité des salariés. Les discussions bipartites du 10 décembre 2010 ont abouti à un relèvement du taux de cofinancement par l'Etat des frais incombant aux entreprises. La Chambre des Métiers s'attend à ce que cette mesure incite en particulier les petites entreprises à recourir davantage à la formation professionnelle continue et encourage les entreprises en général à étendre les programmes de formation continue en direction des salariés ayant une formation initiale peu élevée.

Dans le même ordre d'idées, les représentants patronaux se sont engagés lors des discussions bipartites du 6 juillet 2011 à sensibiliser les entreprises dans le but de créer davantage de postes d'apprentissage. Ils ont également signalé leur disposition à offrir des perspectives d'emploi aux jeunes entrants sur le marché du travail, à l'instar de leurs diligences déployées en 2009 à cet égard.

En ce qui concerne les indicateurs relatifs au niveau d'éducation et de formation, la Chambre des Métiers se demande s'il ne faudrait pas les affiner afin de tenir compte des spécificités nationales, alors qu'une partie non négligeable de la population résidante ne passe pas par le système éducatif luxembourgeois? De cette façon on pourrait mieux cerner les performances du système national.

Au niveau de la qualification, l'artisanat est confronté à un défi particulier qui est celui de disposer en quantité suffisante d'une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée.

Il est un fait que les marchés de l'artisanat sont en voie de connaître des changements structurels qui auront des répercussions directes sur le niveau de qualification des personnes travaillant dans ce secteur. Ainsi, l'essor de l'économie verte se traduit à travers le développement de la demande dans le domaine de l'assainissement énergétique et de la construction d'immeubles à haute performance énergétique. Il faut cependant constater que ces champs d'activité requièrent une main-d'œuvre hautement qualifiée et que le niveau de qualification des personnes occupées dans le secteur de la construction va croître à l'avenir.

Or, le système éducatif actuel n'arrive pas à fournir, ni en quantité, ni en qualité, la main-d'œuvre dont l'artisanat a besoin.

Une étude sur la compétitivité des PME en Grande Région¹⁶ montre par ailleurs que les chefs d'entreprises de la Sarre, du Rhénanie-Palatinat, de la Wallonie et de la Lorraine sont confrontés au même problème de pénurie de main-d'œuvre qualifiée que les chefs d'entreprises nationaux.

La Chambre des Métiers se doit de signaler, qu'en dernière analyse ces affirmations montrent que le réservoir de main-d'œuvre de la Grande Région est peu à peu épuisé et que les entreprises nationales risquent de devoir recruter leurs salariés dans des régions plus lointaines, ce qui devient de plus en plus difficile.

Outre la qualification, la R&D et l'innovation influencent également la compétitivité d'une économie.

R&D et innovation

Une entreprise ne peut pas seulement se démarquer par rapport à la concurrence à travers les prix auxquels elle offre ses biens ou services, mais également par le caractère innovateur de ceux-ci.

Il semble que les responsables politiques en aient pris conscience, alors que les moyens financiers dédiés à la recherche et à l'innovation sont en nette progression sur les dernières années. A titre d'exemple on peut citer les postes de dépenses suivants:

- Université de Luxembourg: les crédits passeront de 72 à 102 mio d'euros entre 2010 et 2012;
- CRP Gabriel Lippmann, Henri Tudor et Santé: de 2010 à 2012 les crédits augmenteront de 53 à 59 mio d'euros.

En ce qui concerne la recherche et le développement (R&D), la dépense intérieure brute de R&D demeure relativement faible au Luxembourg avec 1,68% du PIB en 2009 comparée à la moyenne de

¹⁶ Pwc: La compétitivité des PME en Grande Région (2011)

l'Union européenne (2,01% du PIB). A titre de comparaison, les pays scandinaves tels que la Finlande avec 3,96% et la Suède avec 3,62% du PIB réalisent des efforts plus importants que le Luxembourg.

Dans le cadre du programme national de réforme de la stratégie Europe 2020, le Gouvernement luxembourgeois a fixé un intervalle de 2,3% à 2,6% du PIB, secteur privé et public confondus, comme objectif national de l'intensité de R&D pour 2020. Même si ce chiffre reste en deçà de l'objectif européen de 3%, l'évolution va dans le bon sens. Toutefois, il faut dans le même temps maximiser l'efficacité des dépenses consacrées à la R&D. Pour ce faire, une évaluation des dépenses publiques en R&D devrait être réalisée en 2016, mais aussi une étude de faisabilité sur l'apport d'un effort supplémentaire en fonction de l'évolution du paysage national en matière de R&D.

Corollaire des dépenses en matière de R&D, le nombre de chercheurs pour 1.000 actifs est également relativement faible au Luxembourg avec 6,8 pour 1.000 actifs en 2009, bien loin des pays scandinaves (16,6 en Finlande, 12,3 au Danemark et 10,4 en Suède) et des pays voisins (8,9 en France, 8,4 en Belgique et 7,7 en Allemagne). Les résultats de la recherche s'en ressentent très fortement. Ainsi le nombre de publications scientifiques par million d'habitants au Luxembourg (127 en 2005) est un des plus faibles d'Europe (477 en moyenne). Ce niveau de publications n'est absolument pas comparable à celui de pays comme la Suède (1.109), le Danemark (930) et la Finlande (917).

Au niveau de l'artisanat, s'il y a absence d'une activité R&D structurée, l'importance de l'innovation, surtout incrémentielle, devient toujours plus visible.

En effet, la Chambre des Métiers promeut depuis des années une telle démarche au sein des PME de l'artisanat luxembourgeois, qui se trouvent fortement concurrencées par les entreprises de la Grande Région.

Ainsi, le décernement du prix de l'innovation, initié par la Chambre des Métiers, a-t-il pour objectif, outre de récompenser des acteurs économiques innovants, de sensibiliser l'ensemble des entreprises à l'importance de la démarche.

Une autre initiative, le „club innovation“ tend de rassembler et de mettre en réseau les PME innovantes, afin de promouvoir un échange inter-entreprises et de développer des synergies dans ce domaine.

Il faut également rappeler que la Chambre des Métiers a longuement milité pour l'introduction d'un régime „innovation“ au sein de la loi-cadre des classes moyennes qui prévoit les différentes aides étatiques à l'investissement.

La sensibilisation des entreprises artisanales et la mise en œuvre d'une démarche „innovation“ dans les PME est implémentée avec le concours de Luxinnovation qui constitue un partenaire stratégique de la Chambre des Métiers dans ce domaine.

Finalement, elle réitère sa revendication de prévoir un „assistant à l'innovation“, pour les petites et moyennes entreprises: il peut p. ex. s'agir d'un doctorant qui assiste le chef d'entreprise dans la mise en œuvre d'une démarche „innovation“.

2.2. Volet social: nécessité d'une politique sociale plus cadrée

La Chambre des Métiers estime qu'un des rôles-clés revenant à l'Etat est d'aider les plus démunis. Or, ses moyens financiers n'étant pas illimités, elle est d'avis qu'il s'agit de recadrer la politique sociale en passant d'une politique de redistribution horizontale à large spectre vers une politique plus sélective.

2.2.1. Lutter contre la pauvreté: mettre en œuvre un meilleur ciblage des transferts sociaux

Afin de garantir la cohésion sociale, il est indispensable de lutter contre la pauvreté. Le principal instrument utilisé pour atteindre cet objectif sont les transferts sociaux qui sont opérés à travers le budget de l'Etat et le système de sécurité sociale, cette redistribution de revenus tendant à atténuer les inégalités sociales.

La Chambre des Métiers a toujours soutenu une politique qui aide les plus démunis de la société à mener une vie décente. Dans la même logique, elle désapprouve des mesures consistant à attribuer des transferts sociaux à l'ensemble de la population, sans considération de la situation de revenu et de la composition des ménages.

Dans ce contexte, elle a plaidé pour une politique sociale ciblée sur les besoins des personnes défavorisées et s'est prononcée contre une politique de l'arrosoir.

Or, la Chambre des Métiers convient qu'il se révèle très difficile d'établir une séparation claire et nette entre les ménages pauvres et ceux qui ne seraient pas à considérer comme tels. La frontière séparant les deux semble floue. Afin de surmonter cette difficulté, elle se réfère à la définition du taux de risque de pauvreté telle qu'acceptée au niveau de l'Union européenne.

Le STATEC définit ce concept comme suit:

„Le taux de risque de pauvreté est établi à partir de la distribution des revenus disponibles par équivalent-adulte. Il est donc tenu compte de la taille et de la composition des ménages en divisant le revenu total disponible du ménage par son nombre d'équivalents-adulte, calculé à partir de l'échelle OCDE modifiée. Les chiffres de la pauvreté sont calculés au niveau individuel: chaque membre d'un ménage reçoit un revenu égal au revenu total disponible de son ménage par équivalent-adulte. Tous les membres d'un ménage vont donc recevoir par construction le même revenu.

*On calcule alors la médiane de la distribution des revenus: par définition, il s'agit de la valeur qui divise la distribution en deux parties de tailles égales, l'une ayant des revenus inférieurs à cette valeur, l'autre ayant des revenus supérieurs. On définit finalement le seuil de pauvreté comme 60% du revenu médian au niveau national.*¹⁷

Taux de risque de pauvreté (%) en 2009 et 2010¹⁸

	2009	2010
Taux de risque de pauvreté (%)	14,9 [13.836, 15.881]	14,5 [13.648, 15.523]

Source: STATEC, EU-SILC

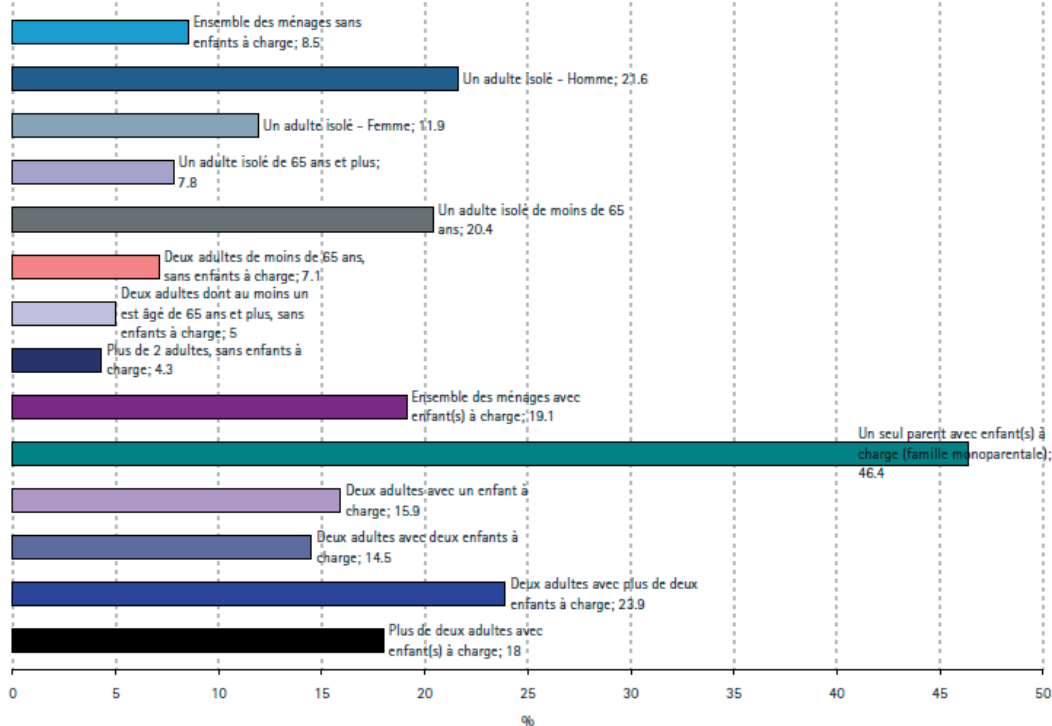
Champ: ménages privés résidant sur le territoire national à la date de l'enquête

Selon cette définition, 14,5% de la population en 2010 serait en situation de risque de pauvreté, alors que ces personnes disposaient d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Par rapport à 2009, la pauvreté afficherait une tendance à la baisse, puisque le taux en question se montait à 14,9% au cours de cette année. Néanmoins, ces résultats étant issus d'enquêtes basées sur des échantillons de la population, la différence entre les taux des deux années en question est telle qu'elle pourrait être due à une erreur d'échantillonnage. En d'autres termes, on ne peut pas affirmer d'un point de vue scientifique que le taux de risque de pauvreté aurait baissé d'une année sur l'autre.

¹⁷ STATEC; Cahier économique No 112; Rapport travail et cohésion sociale; p. 186

¹⁸ idem; p. 187

Taux de risque de pauvreté (%) après transferts sociaux, selon la taille et la composition du ménage, 2010¹⁹



Source: STATEC, EU-SILC

Champ: ménages privés résidant sur le territoire national à la date de l'enquête

Il faut également tenir compte du fait que le taux de risque de pauvreté global masque des divergences importantes en fonction de la composition du ménage. Ainsi, ce taux s'élève à seulement 5% pour la catégorie „deux adultes dont au moins un est âgé de 65 ans et plus, sans enfants à charge“ contre 46,4% pour la catégorie „un seul parent avec enfant(s) à charge“. Pour les familles monoparentales le risque d'être pauvre est par conséquent 9 fois plus élevé que pour un couple de retraités.

D'une façon générale, les statistiques montrent que le fait d'avoir des enfants augmente le risque de pauvreté.

Il faut cependant se rendre à l'évidence que la situation de pauvreté ne correspond pas à un état figé, mais au contraire elle évolue dans le temps. Ainsi, la question se pose si au Luxembourg elle augmente ou si, au contraire, elle diminue au fil du temps.

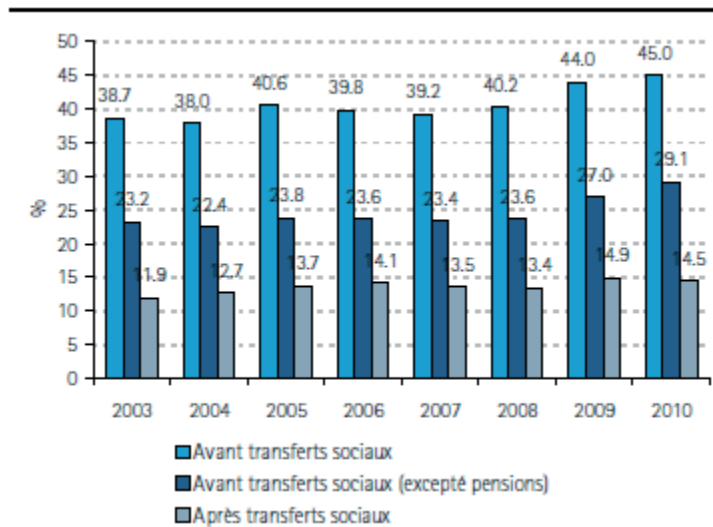
Des études montrent que s'il y a bien une tendance à l'augmentation du taux de risque de pauvreté et de l'inégalité, celle-ci reste faible. Il faut également considérer cette évolution avec circonspection en raison des erreurs d'échantillonnage²⁰.

De l'ensemble des études menées, on peut retenir que la politique de redistribution freine la tendance à la polarisation, les transferts sociaux hors pensions impliquant une baisse du taux de pauvreté de 29% à 14,5%.

¹⁹ Idem p. 189

²⁰ Cf. plus haut

Taux de risque de pauvreté (%) avant et après transferts sociaux²¹



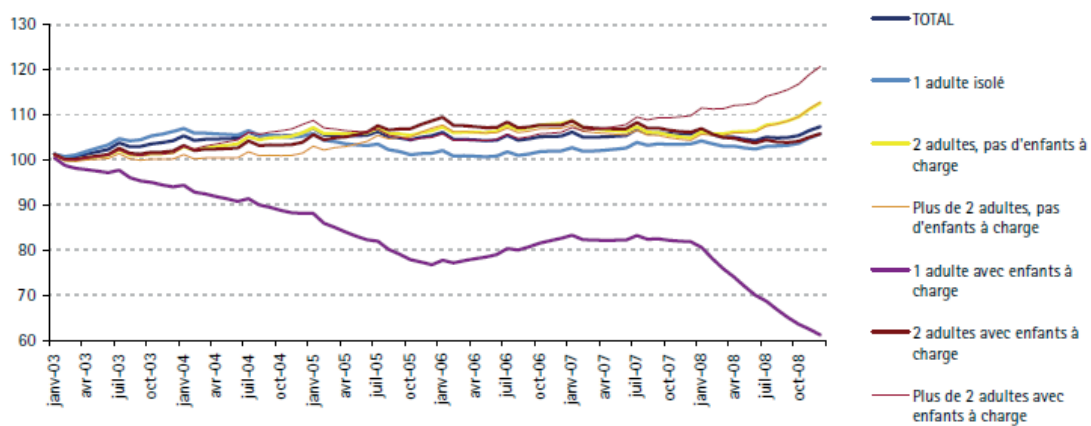
Source: STATEC, EU-SILC

Champ: ménages privés résidant sur le territoire national à la date de l'enquête

Il convient toutefois de se demander si l'efficacité de cette politique ne peut être renforcée.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait mieux cibler la politique sociale, alors que les statistiques dans ce domaine montrent que les mesures prises sont partiellement inefficaces.

Variation mensuelle du pouvoir d'achat (base = 100 en décembre 2002), selon le type de ménage, 2003-2008²²



Source: STATEC – EBM, IPC, EU-SILC

Une analyse de l'évolution du pouvoir d'achat selon le type de ménage met en évidence un décrochage important au niveau des familles monoparentales. Par contre, celui des ménages de 2 adultes avec enfants à charge a augmenté de plus de 5,7%.

Une analyse statistique montre le profil-type des personnes et ménages menacés par la pauvreté. Ainsi, le taux de pauvreté monte pour les personnes:

- de nationalité étrangère,
- faiblement qualifiés,

²¹ Idem p. 187

²² STATEC; Cahier économique No 111; Rapport travail et cohésion sociale; p. 141

- jeunes,
- et vivant dans des ménages avec enfants à charge.

Les études dynamiques, c'est-à-dire celles qui observent le taux de risque de pauvreté des personnes sur plusieurs années confirment ces résultats.

L'ensemble des données que la Chambre des Métiers vient de présenter et d'analyser montre qu'une approche plus ciblée de la lutte contre la pauvreté est de mise et qu'il y a lieu d'abandonner la politique de l'arrosoir pratiquée jusqu'ici.

Selon elle, il conviendrait de subordonner le bénéfice de transferts sociaux à des critères de revenu, notamment en matière d'allocations familiales.

Ainsi, on pourrait prendre comme valeur de référence le revenu moyen de la population. Or, pour des raisons méthodologiques dont la présentation dépasserait le cadre du présent avis, il faut cependant constater que la médiane de la distribution des revenus est mieux adaptée à cet égard. Cette valeur divise la population en deux parties égales, l'une ayant des revenus inférieurs à cette valeur, l'autre ayant des revenus supérieurs.

D'après la Chambre des Métiers, on pourrait utiliser la médiane comme référence pour déterminer le droit à un transfert social donné. En d'autres termes, les 50% de la population percevant des revenus inférieurs à la médiane continueraient à percevoir les aides étatiques, alors que l'autre moitié disposant de revenus excédant la médiane n'y aurait plus droit ou tout au plus à un transfert nettement moindre qu'aujourd'hui. Il en ressort logiquement une économie, puisque le montant des transferts demeurerait inchangé pour la première catégorie de personnes, alors que pour la 2e catégorie mentionnée ci-avant le droit au transfert disparaîtrait (partiellement).

L'avantage d'un tel système serait double. Du point de vue de la politique de redistribution, les transferts sociaux sont exclusivement dirigés vers la frange de la population la moins bien lotie. En ce qui concerne les finances publiques, ce mécanisme conduit à des économies et partant une amélioration du solde budgétaire.

Forfait d'éducation

	<i>Dépenses 2010</i>	<i>Revenu disponible</i>		<i>Dépenses nouveau système</i>	<i>Economie</i>
		<i>< médiane</i>	<i>> médiane</i>		
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4) = (2) + (3)</i>	<i>(5) = (4) - (1)</i>
Part de la population		50%	50%		
Dépenses	73,6	36,8	0	36,8	36,8

En prenant comme exemple le forfait d'éducation, on part de l'hypothèse que le même montant qu'en 2010 est payé, soit quelque 74 millions d'euros²³. Suivant le modèle exposé ci-avant, les 50% de la population les moins bien lotis recevraient 37 millions d'euros, tandis que pour les autres le transfert serait supprimé. L'économie pour les finances publiques se monterait également à 37 millions d'euros.

Allocations familiales

	<i>Dépenses 2010</i>	<i>Revenu disponible</i>		<i>Dépenses nouveau système</i>	<i>Economie</i>
		<i>< médiane</i>	<i>> médiane</i>		
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4) = (2) + (3)</i>	<i>(5) = (4) - (1)</i>
Part de la population		50%	50%		
Dépenses	838,7	419,4	0	419,4	419,4

²³ Rapport d'activité 2010 du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Les allocations familiales représentent avec 839 millions d'euros²⁴ des dépenses publiques d'une toute autre envergure. En appliquant le même principe que précédemment, les 50% des personnes les moins nanties percevraient 419 millions d'euros, alors que ces transferts seraient supprimés pour la seconde moitié de la population. L'économie se chiffrerait à environ 419 millions d'euros.

Afin de limiter les effets de seuil qui caractériseraient ce système, c'est-à-dire que les personnes excédant de très peu le plafond se verraient refuser l'aide, on pourrait s'imaginer que ces dernières auraient droit à une partie du transfert actuel seulement.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers présente une option alternative:

- La population aux revenus les plus bas, se situant au-dessous de la médiane, perçoit 100% des transferts actuels. Cette tranche touche donc 50% des personnes;
- Les personnes dont le revenu est compris entre la médiane et la „médiane + 10%“ reçoivent 50% des transferts actuels. On constate que 9% de la population tombent dans cette classe intermédiaire;
- Pour les personnes bénéficiant d'un revenu excédant la borne supérieure, le transfert est supprimé. Cette tranche touche 41% de la population.

Forfait d'éducation

	Dépenses 2010	Revenu disponible			Dépenses nouveau système	Economie
		< médiane	médiane + 10%	> médiane + 10%		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) + (3) + (4)	(6) = (5) - (1)
Part de la population		50%	9%	41%		
Dépenses	73,6	36,8	3,3	0,0	40,1	33,5

En prenant comme exemple le forfait d'éducation, 59% des personnes le percevraient, soit entièrement, soit partiellement, si on appliquerait l'option „médiane + 10%“. L'économie pour les finances publiques s'élèverait à 33,5 millions.

Le même exercice peut être réalisé pour les allocations familiales.

Allocations familiales

	Dépenses 2010	Revenu disponible			Dépenses nouveau système	Economie
		< médiane	médiane + 10%	> médiane + 10%		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) + (3) + (4)	(6) = (5) - (1)
Part de la population		50%	9%	41%		
Dépenses	838,7	419,4	37,7	0,0	457,1	381,6

En appliquant la même méthodologie que précédemment on arrive à des économies de 382 millions d'euros.

Les données reprises ci-avant représentent cependant une simplification de la situation réelle, à défaut de statistiques plus précises.

Ainsi, en ce qui concerne par exemple le forfait d'éducation, on suppose que la distribution de revenus des retraités est la même que celle de l'ensemble de la population.

La médiane utilise le concept du revenu par „équivalent-adulte“ pour attribuer à chaque membre d'un ménage le même revenu, et ce faisant, elle se rapporte à la population et non pas au nombre de

²⁴ Idem

ménages. Si donc, par définition, 50% des personnes ont des revenus inférieurs à la médiane, ceci ne veut pas dire que 50% des ménages soient dans cette situation. Or, faute de données plus précises, la Chambre des Métiers part de cette hypothèse.

Par ailleurs, les chiffres ne prennent pas en compte le phénomène des travailleurs frontaliers qui touchent également des allocations familiales, alors que les statistiques sociales sur la situation de revenu ne prennent en compte que la population résidente. Le modèle exposé devrait donc être affiné.

Le chômage qui touche de plus en plus de personnes au Luxembourg accroît évidemment le risque de tomber sous le seuil de pauvreté. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers y consacre un chapitre à part.

2.2.2. Augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi c'est lutter contre le chômage

Malgré des taux de croissance élevés sur les 2 dernières décennies, le chômage structurel augmente progressivement.

La Chambre des Métiers est également d'avis que le phénomène de l'inactivité est largement sous-estimé. En effet, aux 14.600 demandeurs d'emploi il faut ajouter les 4.100 personnes actives dans une multitude de „mesures pour emploi“, de même que les 9.300 personnes bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG). Au total, le nombre d'inactifs atteindrait donc approximativement 28.000 personnes, ce qui correspond à environ 10% de la population active.

La montée du chômage se traduit également à travers l'importance des dépenses du Fonds pour l'Emploi qui atteindront 548 millions d'euros en 2011. Pour situer ce volume, on peut relever qu'il est supérieur à la somme des dépenses du:

- Fonds d'investissements publics scolaires: 52 mio d'euros;
- Fonds des routes: 162 mio d'euros;
- Fonds du rail: 321 mio d'euros.

Une analyse sommaire montre que 35% des fonds sont utilisés pour indemniser le chômage²⁵, le reste servant à financer une multitude de mesures.

D'après la Chambre des Métiers, il conviendrait d'opérer un changement de paradigme, en transformant les dépenses courantes – alors qu'une partie des dépenses du fonds prend la forme de simples transferts sociaux – en investissement dans l'avenir par une amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi avec l'objectif de les insérer sur le premier marché du travail.

Eu égard à la hausse importante des dépenses du Fonds pour l'emploi, il est urgent de faire un „screening“ de celles-ci, afin d'accroître leur efficacité.

En ce qui concerne les „mesures pour l'emploi“, il faut rappeler que leur objectif primaire était d'encadrer et de former les demandeurs d'emploi pour les rendre employables au niveau du premier marché du travail.

L'analyse des différents types de mesures montre que les unes génèrent des résultats remarquables, tandis que les autres opèrent dans un contexte peu transparent.

La Chambre des Métiers tient à souligner que des initiatives comme Co-labor ou Polygone, au vu du succès qu'elles rencontrent, devraient servir d'exemple pour d'autres structures affichant le même objectif.

En effet, ces entités fonctionnent comme des entreprises privées, avec la seule nuance que l'Etat intervient en subventionnant le personnel d'encadrement socio-éducatif. Ainsi, Co-labor se présente comme „une entreprise où l'économie est primordial même s'il n'est pas exclusif“²⁶.

Or, il en est autrement pour les associations créées par les syndicats.

Ces structures se démarquent par des méthodes de gestion peu transparentes. De même, il existe un manque de transparence flagrant au niveau de leur financement, ainsi que sur le plan des résultats atteints en termes d'insertion et de réinsertion de chômeurs sur le marché du travail.

²⁵ Il s'agit de la position „chômage complet“.

²⁶ http://www.co-labor.com/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=113

En outre, elles étendent leurs activités sur des marchés concurrentiels et représentent, du fait que l'écrasante majorité de leurs recettes provient de subventions, une concurrence déloyale pour les entreprises légalement établies. A noter que leur vrai champ d'activité se cache derrière des termes tendant à donner à celui-ci un profil bas, comme par exemple „petits travaux de peinture“, „petites réparations, divers travaux d'entretien“ ou „service ponctuel de nettoyage“.

Qui plus est, les mesures pour l'emploi développent des effets pervers. Ainsi, en concurrençant le secteur privé et tout en essayant d'insérer des demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail, elles mettent en danger des emplois sur ce même marché.

Finalement, ces initiatives pratiquent le débauchage de salariés des entreprises artisanales pour encadrer les chômeurs y „engagés“.

La Chambre des Métiers se doit de rappeler que lesdites mesures ont débouché sur la création d'un 2e marché du travail parallèle, largement subventionné et fonctionnant en vase clos.

Un premier audit réalisé au début du millénaire, qui pour le surplus n'a jamais fait l'objet d'une présentation officielle, ce qui en dit long sur la transparence de ces mesures, avait déjà révélé un fonctionnement inefficace.

Un récent audit sur la gestion financière de l'a.s.b.l. Proactif mandaté par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (MTE) a démontré un gonflement „comptable“ des charges éligibles et donc du cofinancement étatique sur la période de 2005-2010. L'auditeur estime le montant des subventions indûment versées et partant remboursables au MTE à 2.370.000 euros.

A part ces irrégularités budgétaires, les auditeurs font état de problèmes de gouvernance au sein de la structure et d'un manque évident de contrôle de la part du MTE.

La Chambre des Métiers s'étonne notamment du ratio encadrant/encadré qui se situe dans les initiatives pour l'emploi à 1 ou 2 chômeurs par poste d'encadrant. A titre comparatif, le ratio encadrant/encadré de la Fondation Kraizbiere, qui prend en charge des personnes autrement plus handicapées, se situe à 1 poste d'encadrant pour 6 patients. Ce paramètre illustre donc parfaitement l'inefficacité de ces mesures.

Pour un même nombre de „clients“, les mesures pour l'emploi nécessitent donc 3 fois plus d'encadrants qu'une institution organisant des ateliers protégés à destination de personnes mentalement handicapées.

Selon le MTE, des audits sur la gestion financière des autres initiatives sociales en faveur de l'emploi, à savoir les a.s.b.l. Objectif Plein Emploi et Forum pour l'Emploi sont en train d'être finalisés.

Malgré ces déficiences constatées par les auditeurs et une instruction judiciaire entamée par le parquet, les crédits en faveur des initiatives Objectif Plein Emploi, Proactif et Forum pour l'Emploi, inscrits dans le projet de budget 2012 s'élèvent à 48 millions d'euros. Toutefois, il faut souligner qu'à ces aides publiques de la part de l'Etat s'ajoutent encore les subventions en provenance des communes et d'autres sources, comme les programmes de l'Union européenne.

La Chambre des Métiers tient à rappeler que les crédits alloués dans le contexte de la loi-cadre en faveur du secteur des classes moyennes, qui visent à apporter un soutien structurel à quelque 17.000 entreprises employant plus de 150.000 salariés s'élèvent à 10 millions d'euros.

Rien que les subventions de l'Etat à l'encontre de ces 3 mesures pour l'emploi représentent par conséquent le quintuple du budget de la loi-cadre des classes moyennes!

Pour pallier à l'ensemble de ces déficiences, la Chambre des Métiers voudrait proposer un certain nombre de pistes de réflexion.

Il faudrait tout d'abord rompre les liens structurels et personnels entre ces initiatives sociales et les syndicats dont ils sont l'émanation.

Ensuite, et même si cette revendication n'est pas nouvelle, il faut clairement délimiter le champ d'activité de ces mesures en évitant des situations de concurrence déloyale avec des entreprises légalement établies.

Pour accroître leur efficacité, les responsables politiques devraient fixer à ces initiatives des objectifs à atteindre en matière d'insertion ou de réinsertion de demandeurs d'emploi sur le 1er marché du travail.

Ces activités étant largement financées par le biais de deniers publics, le contribuable a le droit d'être informé sur l'efficacité de ces mesures. Dans ce contexte, ces structures devraient être obligées

à publier les résultats atteints en matière d'insertion/réinsertion sur le premier marché du travail et à faire le suivi de ces personnes. Il faudrait en effet assurer que les anciens demandeurs d'emploi y soient durablement placés. En plus, les responsables politiques pourraient fixer des ratios encadrant/encadrés en fonction de l'activité et de la population cible.

En vue de parvenir enfin à la transparence financière, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il suffirait de préciser le guide administratif servant de base au subventionnement et de mettre en œuvre les obligations de dépôt des comptes annuels et de contrôle financier externe telles que prévues par le projet de loi sur les Associations sans but lucratif.

Dans la mesure où les objectifs fixés ne seraient pas atteints, il faudrait réduire, voire au pire des cas supprimer le subventionnement.

La Chambre des Métiers se demande également si on ne devait pas simplifier les possibilités offertes aux entreprises pour accueillir de tels demandeurs d'emploi, dont l'encadrement socio-éducatif serait à charge de l'Etat, à l'instar du projet Co-labor.

Mis à part le fléau du chômage, dont l'importance ne cesse d'augmenter, la société est confrontée à un processus rampant de dualisation entre Luxembourgeois, d'une part, et étrangers résidents et frontaliers, d'autre part.

2.2.3. Une fracture de plus en plus importante entre secteur privé et fonction publique

La Chambre des Métiers se doit de rappeler que la société luxembourgeoise se caractérise par une dualisation croissante, cette dernière risquant de saper à terme la cohésion sociale. Cette polarisation est particulièrement visible en analysant le marché du travail national qui révèle, sans surprise, que les Luxembourgeois occupent surtout des postes dans le secteur public, compris au sens large²⁷, et que les immigrés et les travailleurs frontaliers travaillent en grande majorité dans le secteur concurrentiel.

Ainsi, le secteur public abrite 42% des salariés de nationalité luxembourgeoise, et même 52% si on y ajoute le secteur de la santé²⁸. Ceci lui confère un poids syndical et électoral important qui pèse sur le niveau des rémunérations.

Outre la sécurité d'emploi que les entreprises du secteur privé ne peuvent garantir dans l'absolu dû au caractère concurrentiel du marché, les salariés du secteur public bénéficient d'avantages pécuniaires évidents comme le démontrent les statistiques y relatives.

Ainsi, le salaire moyen du secteur de l'administration publique est nettement plus élevé que celui du secteur concurrentiel, en ce qu'il dépasse ce dernier de 37%.

Comme la plupart des activités d'enseignement scolaire sont conventionnées au Luxembourg, le secteur de l'éducation fait largement partie du secteur qu'on pourrait qualifier de parapublic. Le salaire moyen dans ce secteur est de 44% supérieur à celui du secteur concurrentiel.

On peut également ajouter au domaine public et „parapublic“ le secteur de l'électricité, du gaz et de l'eau, qui même s'il se trouve en phase de libéralisation, conserve certaines caractéristiques du secteur public, comme le statut de certains salariés. Dans ce secteur, le salaire moyen dépasse même de 53% celui du secteur concurrentiel dans son ensemble.

²⁷ Cf. ci-après

²⁸ STATEC; Cahier économique No 111; Rapport travail et cohésion sociale

*Ecart du salaire moyen des branches par rapport au secteur concurrentiel
au Luxembourg, 1995-2008 (indices; secteur concurrentiel = 100)*

	1995	2000	2007	2008
Agriculture	56,0	72,2	52,4	52,4
Services domestiques	45,0	44,6	54,3	55,3
Hôtellerie et restauration	57,9	57,3	55,4	55,4
Construction	73,5	71,1	70,6	71,0
Commerce	72,8	70,6	72,3	73,9
Services collectifs, sociaux et personnels	92,8	89,2	87,1	87,4
Santé et action sociale	91,0	91,8	93,3	93,8
Services aux entreprises, location, immobilier	84,5	82,0	92,6	95,3
Industrie manufacturière	105,6	103,1	97,1	97,2
Produits d'extraction	104,2	93,1	105,1	99,3
Total Secteur concurrentiel	100,0	100,0	100,0	100,0
Transports et communications	112,5	113,0	105,0	102,1
Total Branches	102,1	101,5	102,5	102,7
Administration publique	132,1	130,0	135,5	136,8
Education	139,0	137,0	141,2	143,9
Electricité, gaz et eau	146,5	144,8	146,6	152,9
Services financiers	179,9	183,7	182,9	176,7

Source: STATEC (comptes nationaux)

Le STATEC relève dans un rapport que „mis à part le secteur financier, les branches dont le salaire moyen se situe au-dessus du niveau moyen du secteur concurrentiel appartiennent au domaine public ou parapublic.“²⁹

*Evolution du salaire moyen par branches au Luxembourg,
1995-2008 (base 1995=100)*

	1995	2000	2007	2008
Transports et communications	100,0	118,4	135,9	134,7
Industrie manufacturière	100,0	115,1	133,9	136,5
Agriculture	100,0	152,1	136,3	138,8
Services collectifs, sociaux et personnels	100,0	113,4	136,6	139,8
Produits d'extraction	100,0	105,3	146,8	141,5
Hôtellerie et restauration	100,0	116,7	139,3	141,9
Construction	100,0	114,0	139,9	143,2
Services financiers	100,0	120,4	148,0	145,8
Total Secteur concurrentiel	100,0	117,9	145,6	148,4
Total Branches	100,0	117,2	146,1	149,3
Commerce	100,0	114,3	144,4	150,6
Santé et action sociale	100,0	118,9	149,1	152,9
Administration publique	100,0	116,1	149,3	153,7

²⁹ STATEC; Rapport travail et cohésion sociale; Cahier économique No 111; p. 34

	1995	2000	2007	2008
Education	100,0	116,2	147,9	153,7
Electricité, gaz et eau	100,0	116,5	145,6	154,8
Services aux entreprises, location, immobilier	100,0	114,3	159,4	167,3
Services domestiques	100,0	116,8	175,4	182,2

Source: STATEC (comptes nationaux)

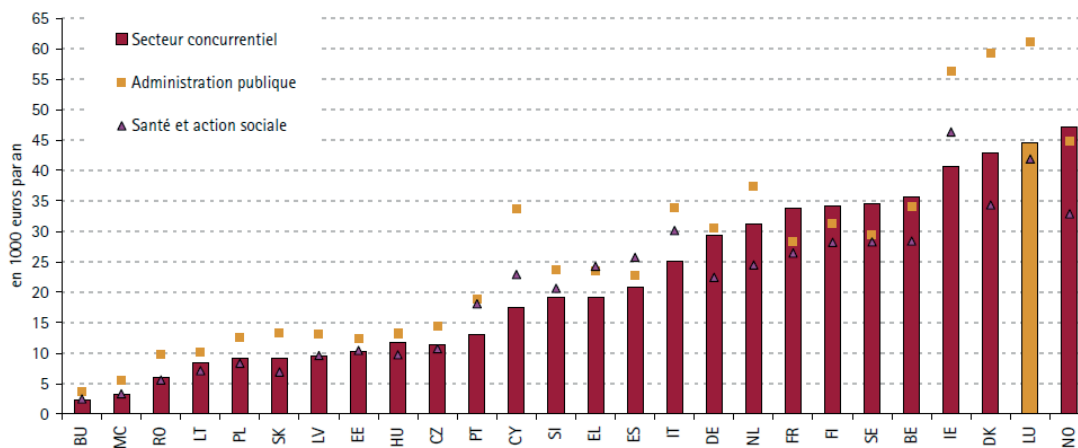
Au Luxembourg, les revenus salariaux de l'administration publique dépassent ceux du secteur concurrentiel et ceci sur pratiquement l'ensemble de la distribution des revenus. Il est également intéressant à relever que l'écart est le plus important dans la moitié inférieure de la distribution. En d'autres termes, la différence en faveur de l'administration publique provient essentiellement du différentiel positif pour les salariés faiblement ou moyennement qualifiés.

En ce qui concerne l'évolution historique, il convient aussi de souligner que la hausse des salaires dans l'administration publique et dans l'éducation est plus importante que celle du secteur concurrentiel: dans l'administration publique l'écart par rapport à la moyenne du secteur concurrentiel passe de +32% à +37% et dans l'éducation de +39% à +44% entre 1995 et 2008.

En comparaison internationale, l'ampleur de l'écart salarial entre l'administration publique et le secteur concurrentiel est élevée lorsqu'on considère les pays ayant atteint un même stade de développement que le Luxembourg.

La différence au Grand-Duché est beaucoup plus importante qu'en Allemagne. Qui plus est, en Belgique, mais surtout en France, les salaires moyens de l'administration publique sont inférieurs à ceux du secteur concurrentiel.

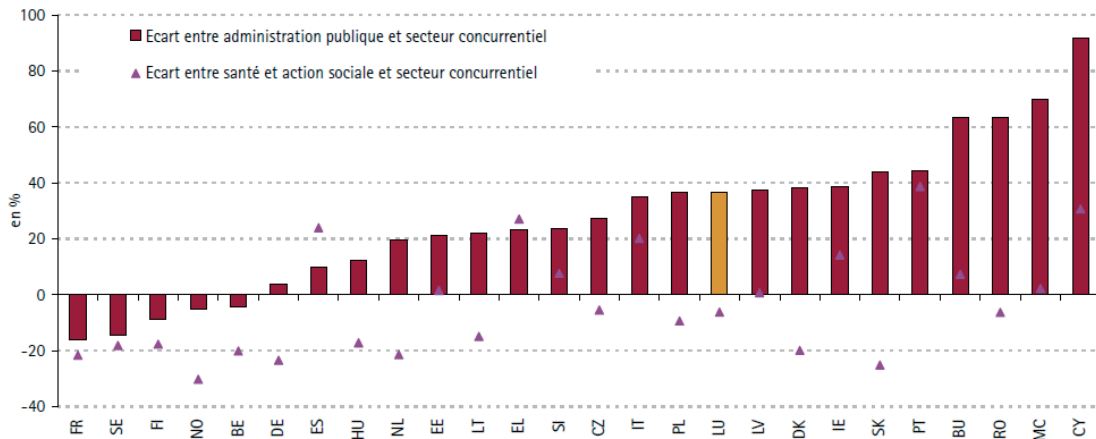
Salaires moyens dans le secteur concurrentiel, dans l'administration publique et dans le secteur de la santé et de l'action sociale, 2008



Source: STATEC, EUROSTAT (comptes nationaux) * 2008 ou dernière année disponible.

N.B.: Secteur concurrentiel = NACE A à K à l'exception de E (énergie et eau)

*Ecart du salaire moyen de l'administration publique (NACE L)
et du secteur de la santé et de l'action sociale (NACE N) par rapport au salaire moyen
du secteur concurrentiel (NACE A à K), 2008*



Source: STATEC, EUROSTAT (comptes nationaux) * 2008 ou dernière année disponible

Si la Chambre des Métiers concède qu'en comparaison européenne, le niveau global des salaires de l'administration publique n'est pas indépendant du contexte économique, en ce sens que les salaires moyens sont fortement corrélés à la valeur ajoutée par emploi, elle se doit toutefois de souligner que les salaires du secteur public dépassent de façon significative ceux du secteur concurrentiel.

Le STATEC tout en s'exprimant de manière très prudente relève qu'„on peut supposer que les salaires dans l'administration publique au Luxembourg sont élevés par rapport à la moyenne de l'économie.“³⁰. D'après la Chambre des Métiers, et sur base des chiffres disponibles, ceci n'est pas une supposition, mais tout simplement un fait.

Au vu de l'ensemble de ces données statistiques incontestables, alors que les chiffres provenant de sources différentes permettent de dégager les mêmes conclusions, la Chambre des Métiers estime que le coût moyen du personnel de l'administration publique est excessif, d'une part par rapport au secteur concurrentiel, et, d'autre part en comparaison internationale.

Elle voudrait, pour le situer dans le contexte de son analyse des finances publiques, également examiner de façon succincte le récent accord entre le Gouvernement et la CGFP.

Accord entre le Gouvernement et la CGFP³¹

Le gouvernement et la CGFP ont convenu dans un accord des réformes en matière salariale et statutaire, s'appliquant en particulier au fonctionnement des administrations et services, à la structure, à l'agencement et à l'évolution des différentes carrières et au mécanisme des avancements des agents de l'Etat. Y sont également prévus un certain nombre d'autres mesures d'ordre salarial et statutaire proprement dits.

Outre une nouvelle structuration des carrières, le stage sera réformé. Sa durée sera augmentée à trois ans, avec un réagencement parallèle de la formation du stagiaire. L'indemnité de stage sera fixée en principe à 80% pour les deux premières années, respectivement à 90% pour la troisième année.

Dans tous les services et administrations, la gestion par objectifs sera introduite sur des périodes de trois ans, les objectifs étant décidés par le chef d'administration et validés par le ministre.

Selon l'accord, il sera introduit un système d'appréciation objective équitable, standardisé, transparent et traçable qui sera exclusivement appliqué lors des phases-clef du déroulement de la carrière du fonctionnaire, à savoir pendant le stage d'une part, ainsi qu'à l'accès au niveau supérieur et pour les promotions aux différents grades dans le niveau supérieur d'autre part.

³⁰ Idem; p. 37

³¹ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/07-juillet/15-biltgen-modert/index.html

Une procédure d'insuffisance professionnelle sera mise en place. Elle prévoit une phase d'accompagnement qui correspond en fait à une procédure d'amélioration des prestations professionnelles. Elle sera déclenchée soit par le chef d'administration, soit dans le contexte de la procédure d'appréciation.

A la fin de la procédure d'amélioration des prestations professionnelles, soit l'agent aura réussi à améliorer ses compétences, soit la procédure d'insuffisance professionnelle proprement dite sera déclenchée qui pourra déboucher sur des mesures telles que le déplacement, la rétrogradation ou la révocation dans les délais légaux de préavis.

En ce qui concerne l'accord salarial celui-ci prévoit essentiellement ce qui suit:

- la suppression à partir du 1er janvier 2012 de la contribution de crise de 0,8% telle que définie à l'article 4 de la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique;
- l'allocation à tous les agents de l'Etat d'une prime unique de 0,9% du traitement barémique versé avec la rémunération du mois de juillet 2012;
- l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 2,2% avec effet au 1er janvier 2013.

Face à cet accord, plusieurs remarques s'imposent pour la Chambre des Métiers.

En principe, elle accueille favorablement les mesures tendant à moderniser la gestion de l'appareil administratif étatique, notamment l'introduction de la gestion par objectifs, de même que l'instauration d'un système d'appréciation et d'une procédure d'insuffisance professionnelle.

Elle regrette toutefois que l'intention politique d'ajuster les salaires d'entrée dans la fonction publique se soit soldée par une réformette qui se limite à baisser le niveau des indemnités de stage. La mesure décidée est insuffisante à plusieurs égards.

Tout d'abord elle ne contribuera pas, vu son effet temporaire limité à 3 ans, à enrayer le débauchage de main-d'œuvre du secteur privé par la fonction publique. Or, tel aurait précisément dû être le principal objectif de cette mesure.

Ensuite, les économies dégagées par la réduction des indemnités de stage au niveau du budget de l'Etat doivent être qualifiées de symboliques par rapport à la solution qui aurait consisté à baisser les salaires d'entrée, une mesure qui par son essence même aurait eu un effet sur l'ensemble de la carrière.

En ce qui concerne le volet salarial de l'accord, la Chambre des Métiers voudrait formuler plusieurs observations d'ordre général.

Elle se doit de souligner que cet accord qui s'applique, de façon directe et indirecte, à plus de 54.000 personnes aura un effet de signal pour les salariés du secteur privé. Or, le salaire de ces derniers se forme sur un marché concurrentiel, sous réserve des interventions étatiques mentionnées ci-avant³².

Ces soucis sont d'ailleurs partagés par la BCL³³:

„Des études empiriques récentes révèlent qu'une hausse des salaires dans le secteur public a des répercussions non négligeables sur les salaires dans le secteur privé et ainsi sur la compétitivité.

(...) une hausse des salaires publics augmente le gain lié à un emploi dans le secteur public. Par conséquent, les salaires publics sont susceptibles d'exercer une pression sur les négociations salariales ainsi qu'un effet d'éviction sur l'emploi dans le secteur privé. Par ailleurs, lorsque les salaires publics augmentent plus rapidement que les salaires du secteur privé, ces derniers sont susceptibles d'augmenter afin de réduire le différentiel. Cet ajustement peut être perçu comme un effet de signal du secteur public au secteur privé. Enfin, d'éventuelles hausses d'impôts destinées à financer les salaires publics risquent d'induire une augmentation du coût du travail dans le secteur privé qui n'est pas liée à des gains de productivité.“

³² Il s'agit de l'échelle mobile des salaires et du salaire social minimum.

³³ BCL; Rapport annuel 2010; p. 18

Les finances publiques se trouvant toujours dans une situation précaire, la Chambre des Métiers aurait préféré un accord moins généreux, alors que les mesures salariales y prévues contribueront à une hausse vigoureuse des dépenses de fonctionnement de l'Etat, et ce aux frais des contribuables.

Finalement, la Chambre des Métiers constate que les mesures prises sont en contradiction avec la politique du Gouvernement, alors que le Premier Ministre déclarait lors du discours sur l'état de la nation en 2010:

„Doriwwereraus musse mer aner Funktionnementskäschte bremsen. D'Regierung ass der Meenung datt et an der Fonction publique bis un d'Enn vun der Legislaturperiod keng Erhéijung vum Punktwert ka ginn. Mee dat decidéiere mer weder op Parteikongresser nach am Kader vun dëser Ried. Doriwwer musse mer mat de Gewerkschaften a mat der CGFP virun allem verhandelen. Mee 't wier fir d'Regierung wichtig ze wëssen ob déi aner Parteien hei am Haus eis Meenung deelen datt et zu kenge Lounerhéijunge beim Staat an deenen nächste Joren, a bis un d'Enn vun der Legislaturperiod, soll kommen.“³⁴

Depuis des années, la Chambre des Métiers ne cesse d'évoquer l'urgence de réformes structurelles au niveau de l'assurance-pension afin d'assurer sa viabilité à plus long terme. A cet égard elle salue l'initiative du Gouvernement de réformer le système, même si le projet de loi en question n'a pas encore été publié.

2.2.4. Réforme du régime de pension: il s'agit de désamorcer une bombe à retardement

Le Luxembourg est confronté à un paradoxe qui peut prêter à confusion: derrière une très grande générosité et malgré de „plantureuses“ réserves, le système de pension luxembourgeois n'est tout simplement pas financièrement soutenable à terme.

Dans un avenir rapproché, la sécurité sociale dans son ensemble sera soumise aux effets du vieillissement de la population. Ce déficit démographique ayant jusqu'à présent pu être pallié par l'afflux massif d'immigrés et de jeunes frontaliers, deviendra un facteur générateur de déficits publics qui sera difficilement gérable pour les générations futures. De plus, cette évolution exponentielle de la population active et du nombre total de résidents aura des conséquences très importantes sur de nombreux domaines tels que les infrastructures, le coût du logement, la nature et le „mal vivre“ inhérent à une société toujours plus dichotomique dans laquelle nos concitoyens ont de plus en plus de mal à se reconnaître.

Les excédents récurrents ont permis d'accumuler une réserve dépassant les 10,5 milliards d'euros fin 2010, réserve qui correspond à 3,7 fois le montant annuel des prestations et à 25% du PIB nominal.

Mais si rien ne change, si le système actuel devait perdurer, avec le niveau de cotisation et la formule de calcul des prestations afférente, un „cash drain“ formidable surviendra. Il absorbera les réserves dans un laps de temps restreint, alors que le nombre de bénéficiaires de pensions progressera fortement par rapport au nombre de cotisants.

Des prestations de pensions extrêmement généreuses

Quelques données suffisent pour se rendre compte de la générosité du régime de pension qui offre un niveau de prestation inégalé en Europe:

- L'âge de départ en retraite anticipée sans réduction actuarielle du montant de la pension (57 ans) est parmi les plus faibles d'Europe;
- Le taux de remplacement semi-net de la pension de vieillesse après 40 ans de cotisations est en moyenne supérieur à 85% du revenu moyen cotisable (revalorisé) de la carrière d'assurance et peut atteindre 106% pour une carrière d'assurance basée sur le salaire social minimum;
- Le taux de réversion de la pension de survie du conjoint est supérieur à 75% de la pension du défunt (sans application des dispositions anticumul);

³⁴ Discours sur l'état de la nation 2010

- Les pensions bénéficient de l'indexation automatique des salaires pour éviter la perte du pouvoir d'achat due à l'inflation et en outre de l'ajustement au niveau réel des salaires, ce faisant elles sont adaptées à l'augmentation de la productivité de la population active.

Des prestations fortes, des prélèvements faibles et un âge effectif de départ à la retraite faible. La corrélation de ces éléments permet de conclure que le système luxembourgeois de pensions est extrêmement généreux.

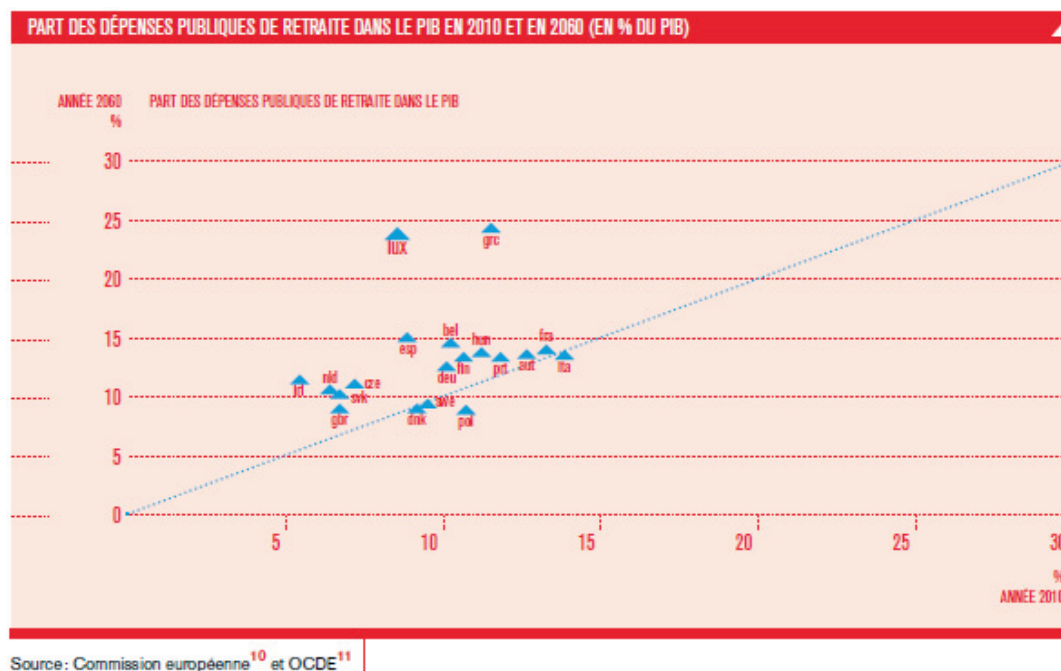
*Un modèle de financement qui préserve actuellement
la compétitivité de l'économie luxembourgeoise*

Le régime général d'assurance pension se caractérise par un taux de cotisations relativement faible en comparaison internationale. Il permet

- de préserver la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises: des cotisations de pension relativement faibles en comparaison internationale permettent de maintenir le coût du travail à un niveau compétitif par rapport aux principaux pays voisins;
- d'accroître l'attractivité du Luxembourg: l'attractivité des salaires constitue un des piliers du modèle de développement luxembourgeois. Sans des salaires attractifs, l'économie luxembourgeoise ne parviendra plus à attirer les compétences nécessaires à son développement (travailleurs immigrés ou travailleurs frontaliers) et ne sera plus capable de préserver la qualité de vie de ses habitants;
- d'accroître le pouvoir d'achat des salariés: des cotisations de pension relativement faibles permettent d'offrir aux salariés, à coût du travail constant, une rémunération très attractive en comparaison internationale.

Les risques

Les dépenses consacrées au paiement des pensions augmenteront de manière très forte au cours des prochaines années. En 2009, les dépenses courantes du régime de pensions s'élevaient à 2,9 milliards EUR, soit 7,5% du PIB. Elles ont augmenté en moyenne de l'ordre de 5% par an au cours des 10 dernières années³⁵. Cette hausse devrait continuer de s'accroître de façon très soutenue et son rythme devrait être largement supérieur à la création de richesse. Selon les estimations de l'OCDE illustrées par le graphique ci-contre, les dépenses publiques consacrées aux retraites devraient atteindre 24% du PIB en 2060.



35 1999-2009

Analyse de sensibilité

L'UEL a procédé à des analyses de sensibilité du système général d'assurance pension au taux de croissance du PIB réel. Les 3 scénarii prennent comme hypothèse une croissance de respectivement 2%, 3% et 3,2%.

Les résultats sont reproduits dans le tableau ci-dessous.

*Analyse de sensibilité du système général d'assurance pension
au taux de croissance du PIB réel³⁶*

	<i>Croissance du PIB réel de 3,2%</i>	<i>Croissance du PIB réel de 3,0%</i>	<i>Croissance du PIB réel de 2,0%</i>
Période à partir de laquelle le résultat courant annuel sera négatif	2018	2018	2017
Période à partir de laquelle le résultat annuel (y compris les prélèvements sur les réserves) sera négatif	2022	2022	2020
Période à partir de laquelle la réserve sera épuisée	2030	2030	2027
Déficit annuel total en % du PIB en 2050	10,6%	11,3%	20,1%
Déficit cumulé en % du PIB en 2050	111,7%	119,8%	222,6%

En s'appuyant sur les hypothèses optimistes du Ministère de la Sécurité sociale, le Luxembourg sera en 2050 dans la situation suivante: le déficit courant du régime général d'assurance pension serait de l'ordre de 10% du PIB; le déficit cumulé du régime général d'assurance pension s'élèverait à environ 110% du PIB.

Enfin, l'horizon de projection est confiné à 2050. Or, c'est surtout à la fin de la période de projection que la situation budgétaire deviendra préoccupante. Une simple prolongation des courbes relatives aux dépenses et recettes donnerait lieu à un déficit cumulé de l'ordre de 150% du PIB en 2060.

L'UEL souligne que les différents scénarii de croissance impliquent une croissance substantielle de l'emploi d'ici 2050. Sans création nette d'emplois, la situation du régime de pension serait encore plus dramatique que celle décrite dans l'étude de sensibilité réalisée ci-dessus. De ce point de vue, le Luxembourg est non seulement tenu d'avoir une croissance économique élevée au cours des prochaines décennies, mais également une croissance de l'emploi très soutenue. Pour limiter les risques que font peser sur le Luxembourg un éventuel ralentissement de la création d'emploi, il conviendra d'améliorer substantiellement la productivité du travail.

Principes devant guider une réforme du système

1. Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise:

Un premier grand principe est que le défi du financement ne peut être résolu sur le versant des recettes.

D'une hausse du taux des cotisations il résulterait un cercle vicieux qui réduirait la croissance économique du Luxembourg et qui in fine accélérerait le caractère déficitaire du système.

2. Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles.

L'allongement de la durée effective du travail paraît incontournable de ce point de vue.

3. Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime.

4. Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation.

5. Assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l'équité intergénérationnelle.

Il serait éminemment critiquable de verser des pensions excessivement élevées aux générations actuelles au détriment des générations futures.

³⁶ Une retraite pour tous; UEL; 17.6.2011

Quelles options pour l'avenir?

Il n'y a que trois solutions au problème de financement de l'assurance pension:

- une augmentation des prélèvements;
- une réduction de la masse des prestations;
- un mix des deux solutions précédentes.

Pour la Chambre des Métiers, le relèvement des cotisations doit être évité. A la place, il convient de privilégier au maximum des options de réduction des charges financières qui pèsent sur le système de pension.

L'UEL a proposé différentes pistes en vue de comprimer les dépenses du régime de pension:

- supprimer totalement ou partiellement l'ajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires;
- abaisser le plafond cotisable à 4 X salaire social minimum;
- augmenter la durée de la carrière cotisable;
- reculer la date d'entrée en inactivité;
- aménager les périodes de travail assimilées au titre des périodes de stage;
- compenser l'augmentation de la longévité;
- encourager le recours aux mécanismes de pension complémentaire.

2.3. Volet environnement: redéfinir notre mode de vie

Dans le contexte de prix immobiliers toujours croissants, le sujet du logement reste un thème d'actualité. La Chambre des Métiers s'est dans le chapitre suivant penché sur l'efficacité des interventions étatiques dans un domaine qui joue également un rôle-clé dans la cohésion sociale.

2.3.1. Repenser la politique du logement: plus grande sélectivité sociale et compatibilité face aux défis posés par le développement durable

Pour situer l'importance du logement dans la politique gouvernementale globale, on peut prendre comme référence les moyens financiers affectés à ce champ d'activité au niveau du budget de l'Etat. Ces derniers s'élèvent à 127 millions d'euros, ce qui correspond à environ 1% des dépenses totales.

Hormis d'autres postes de frais revêtant un caractère marginal, la ventilation de dépenses est la suivante:

- aides au logement (particuliers): 58 mio d'euros;
- aides aux communes: 37 mio d'euros;
- aides aux promoteurs publics: 23 mio d'euros.

La Chambre des Métiers concède que la problématique du logement reste un sujet d'actualité, alors qu'il faut toujours constater un manque de logements à prix abordables qui par la force des choses pénalise avant tout les ménages les moins bien lotis.

Il est indéniable que la hausse continue des prix sur le marché immobilier résidentiel pose de sérieux problèmes à une partie de la population, en ce sens que l'accès au logement devient plus difficile pour eux dans la mesure où les moyens qu'ils doivent y consacrer augmentent.

Or, une stabilisation des prix est peu probable dans l'état actuel des choses, puisque rien que sous l'effet de l'immigration la demande de logements affiche une hausse constante, alors que l'offre de terrains à bâtir est insuffisante.

Pour pallier à ce problème, l'Etat utilise jusqu'à présent plusieurs leviers.

Premièrement, il accorde des aides au logement aux particuliers avec l'objectif d'atténuer les dépenses que les ménages ont à supporter pour acquérir ou construire une habitation.

Deuxièmement, il intervient sur le marché immobilier à travers les promoteurs publics pour mettre à disposition des logements aux ménages socialement défavorisés. Dans ce domaine les deux acteurs essentiels sont le „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“, communément appelé „Fonds du logement“, et la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM).

La Chambre des Métiers voudrait en premier lieu passer en revue les aides étatiques au logement.

2.3.1.1. Recadrer les aides aux logements

La politique du logement des dernières décennies était orientée vers le soutien de la demande. Dans cette optique, il est logique qu'elle se focalise sur l'allocation de subventions aux ménages, entendues au sens large du terme.

L'arsenal des aides individuelles est relativement vaste et comprend diverses formes de primes, subventions et bonifications d'intérêt.

Selon la Chambre des Métiers une telle politique présente toutefois plusieurs inconvénients.

Premièrement, la démarche politique consistant à soutenir la demande de logements en attribuant des aides à une large part de la population est inefficace, en ce qu'elle ne produit pas les effets souhaités, à savoir réduire les tensions sur le marché immobilier et faciliter l'accession à la propriété.

Deuxièmement, la politique des aides au logement ne répond pas entièrement aux critères de sélectivité sociale et de développement durable. Il faut toutefois concéder que des progrès sont en train d'être réalisés à ce niveau.

Dans ses prises de position et avis, la Chambre des Métiers a toujours douté de l'efficacité des aides au logement accordées à une large part de la population.

Une telle politique semble mal adaptée pour résoudre le problème de la hausse des prix des logements, évolution qui est principalement due à une augmentation importante des prix des terrains à bâtir. Or, cette dernière s'explique par la confrontation entre une demande de logements très dynamique et une offre limitée de terrains, une telle situation ne manquant pas de produire des pressions à la hausse sur les prix.

Plutôt que de soutenir la demande, il convient d'après la Chambre des Métiers de promouvoir l'offre de logements, de même qu'une politique d'aménagement du territoire plus respectueuse des principes du développement durable.

En vue de stimuler cette offre, il faut tout d'abord réduire les charges administratives et les délais résultant des procédures d'autorisation qui conduisent à une raréfaction artificielle des terrains à bâtir. Par le fait de prescrire des procédures et des études complexes, l'Etat contribue activement au renchérissement des logements; la longueur de celles-ci ayant également pour effet d'accroître les coûts liés au préfinancement des projets immobiliers, coûts qui seront inévitablement imputés sur les prix de vente. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers accueille favorablement la loi du 28 juillet 2011 réformant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, bien que des progrès supplémentaires restent à accomplir.

Dans cette lignée, la Chambre des Métiers voudrait également rappeler l'importance de la mise en œuvre du guichet unique en matière d'urbanisme et d'environnement, qui en coordonnant les différentes procédures d'autorisation devrait permettre de réduire les délais de moitié.

La Commission du Bâtiment avait proposé en 2004 déjà une autre piste pour soutenir l'offre de logements, notamment une densification du bâti à travers une révision „aux endroits où un relèvement des hauteurs maxima constructibles n'affecterait pas outre mesure l'harmonie architecturale d'un quartier, les coefficients maxima d'utilisation du sol (CMU)“.³⁷

Actuellement, la politique gouvernementale prend comme référence une densité de 30 unités de logement par hectare. De l'avis de la Chambre des Métiers, cette valeur est beaucoup trop basse au vu du besoin de densification requis pour mettre en œuvre une politique de développement durable.

Sur le plan de la sensibilisation du public, il faut préparer la population à un changement de comportement consistant à construire ou acquérir des logements se caractérisant par une densité au sol plus élevée que par le passé. En clair, il s'agit d'expliquer la raison pour laquelle les maisons en rangée et les maisons à appartements sont à privilégier par rapport aux maisons isolées.

Il serait illusoire de croire que chaque citoyen pourrait consommer à un prix modéré et selon ses préférences personnelles autant de surface habitable et de surface au sol qu'il souhaite.

En général, le débat autour du logement au Luxembourg, sujet largement politisé au cours des dernières années, doit être objectivé, afin de le démystifier.

³⁷ Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction; Commission du Bâtiment (juillet 2004); p. 37

La Chambre des Métiers concède cependant que pour les ménages à bas revenu, le problème reste posé. Aussi une politique de logement efficace devrait concentrer ses efforts en termes d'aides sur ce groupe-cible.

Confrontée à un système d'aides au logement dont l'efficacité semble douteuse à plusieurs égards, la Chambre des Métiers insiste sur une réorientation fondamentale de celui-ci. Selon elle, un arsenal d'aides réformé devrait se démarquer par une plus grande sélectivité sociale en ce qui concerne les bénéficiaires de ces mesures, ainsi que l'inclusion de critères d'octroi se fondant sur les principes du développement durable, notamment en ce qui concerne la densité du bâti et la performance énergétique des logements.

Pistes de réflexion quant à une réforme du système d'aides au logement

- sélectivité sociale

Tout d'abord le système actuel pêche par son manque de sélectivité.

Aides en intérêt accordées/à accorder entre 1997 et 2010 (mio euros)³⁸

<i>Année</i>	<i>Bonifications d'intérêt</i>	<i>Subventions d'intérêt</i>	<i>Total</i>
1997	17,46	17,47	34,93
1998	18,69	17,15	35,84
1999	19,82	16,43	39,25
2000	18,84	21,30	40,14
2001	21,39	25,10	46,49
2002	29,12	22,31	51,43
2003	32,88	17,88	50,76
2004	33,73	15,78	49,51
2005	34,97	15,38	50,36
2006	35,44	16,91	52,35
2007	34,42	19,67	54,08
2008	35,09	21,03	56,11
2009	30,47	11,56	42,04
2010	31,74	11,80	43,54
2011	42*		

* Budget voté par la Chambre des Députés

Source: Ministère du Logement

En effet, les tableaux reproduits ci-avant et ci-dessous montrent que les bonifications d'intérêt octroyées en 2010 s'élevaient à environ 32 millions d'euros sur un total de 54 millions d'euros d'aides individuelles au logement.

³⁸ Rapport d'activités du Ministère du Logement 2010 (2011); p. 61

*Récapitulation de l'ensemble des aides individuelles accordées
par l'Etat en 2010³⁹*

<i>Nature de l'aide individuelle au logement</i>	<i>Montants (en mio. euros)</i>	<i>Nombre des dossiers individuels</i>
Primes de construction/acquisition	8,530	1.888
Primes d'épargne	0,744	322
Subventions d'intérêt et bonifications d'intérêt	43,550	31.237
Primes d'amélioration et	0,850	334
Primes pour personnes handicapées physiques	0,015	1
Complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil	0,028	23
Aide épargne-logement	0,015	146
Total	53,732	33.951

Par conséquent, la Chambre des Métiers se doit de constater que 59% des aides au logement ne sont soumises à aucune condition de revenu, ce qui témoigne d'un octroi beaucoup trop large et indifférencié de ces aides, bref d'une politique de l'arrosoir! De ce fait, elle invite les responsables politiques à introduire une plus grande sélectivité à ce niveau. En n'attribuant les primes et bonifications qu'aux personnes défavorisées, le Gouvernement pourrait même augmenter les aides octroyées à ces dernières.

- développement durable: augmenter la densité du bâti

Les aides au logement ne devraient plus être attribuées pour la construction ou l'acquisition de maisons unifamiliales isolées, de même qu'à un ménage composé d'une personne seule pour la construction ou l'acquisition d'une maison.

En ce qui concerne la subvention d'intérêt, la surface habitable maximale autorisée pour les ménages à 1 ou 2 personnes est généreuse. Il n'est que difficilement justifiable qu'une personne habitant seule une maison de 140 m² soit à considérer comme une personne socialement défavorisée. De ce fait, il conviendrait de la réduire à des proportions plus raisonnables. Ainsi, la Chambre des Métiers propose un plafond unique de 80 m² pour une personne seule, de 100 m² pour un ménage à 2 personnes et de 120 m² pour un ménage à 3 personnes.

- développement durable: augmenter la performance énergétique des logements

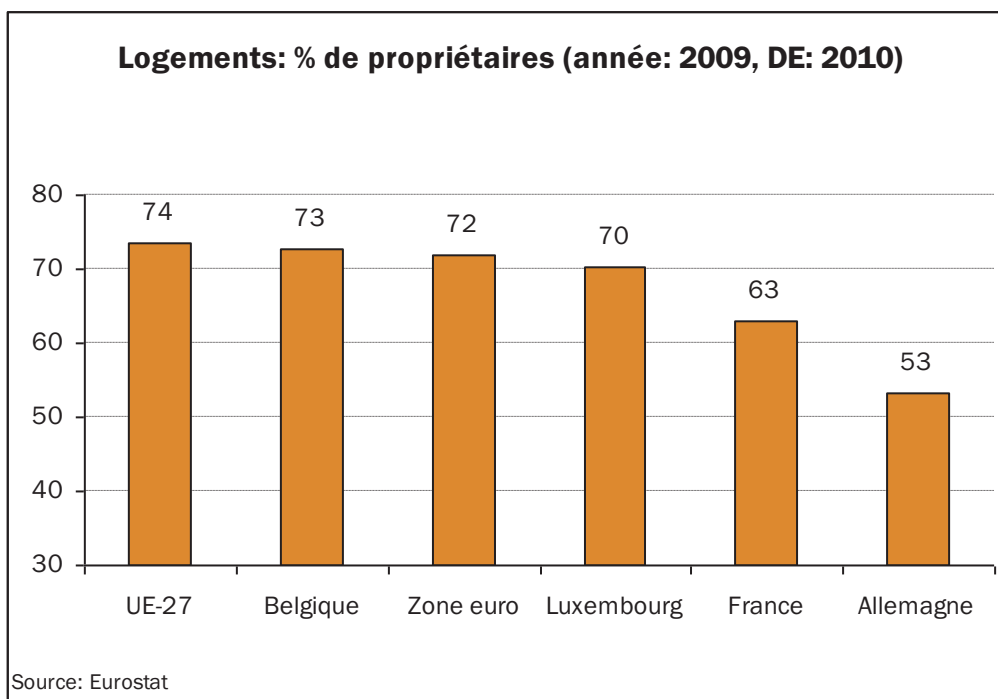
L'adaptation progressive du parc immobilier aux standards actuels en matière de performance énergétique est une opération de longue haleine. A cet égard, il faut relever que le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 relatif aux aides individuelles prévoit que l'attribution des aides est soumise au respect des exigences prévues par le règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation. Or, afin d'accélérer ce processus, la Chambre des Métiers se demande s'il ne convient pas de subordonner l'octroi d'aides au logement à la contrainte que le logement atteigne au minimum la classe de performance énergétique B.

Au niveau des logements à coût modéré, un changement de paradigme s'impose également qui sera traité dans la section suivante.

2.3.1.2. Logement à coût modéré: mettre l'accent sur le logement locatif

La Chambre des Métiers constate que la politique du logement du Gouvernement est toujours axée sur l'accès à la propriété, même si 70% des résidents sont déjà propriétaires de leur habitation. A des fins de comparaison, elle se permet de souligner que ce taux ne s'élève qu'à 63% en France et à 53% en Allemagne.

³⁹ Rapport d'activités du Ministère du Logement 2010 (2011); p. 66



L'Etat ne disposant pas de moyens financiers illimités, la Chambre des Métiers estime incontournable un revirement de la politique actuelle en mettant l'accent sur le logement locatif. Le fait de privilégier ce mode d'occupation aurait plusieurs avantages.

Tout d'abord, les ménages concernés n'ont pas besoin de fonds propres, ce qui facilite donc leur accès à une habitation.

Ensuite, le logement locatif permet d'atteindre une plus grande fluidité sur ce segment de marché. Il représente une formule d'occupation plus flexible que le droit de propriété pur et simple. Ainsi, on pourrait appliquer un mécanisme selon lequel, au cas où le revenu d'un ménage dépasserait au bout d'un certain temps un seuil à déterminer, le loyer atteindrait un niveau supérieur au prix du marché, de sorte que le ménage en question serait incité à libérer le logement au profit d'un autre à revenu moins élevé.

Pour solutionner le problème de l'accès au logement par les ménages défavorisés il faut également remettre en question le mode de fonctionnement des promoteurs publics.

2.3.1.3. Repenser la politique du Fonds du Logement

La Chambre des Métiers constate qu'au cours des dernières décennies les missions du „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ ont été progressivement élargies, comme il ressort clairement des modifications de lois successives, intervenues au cours de cette période de référence.

Loi initiale de 1979⁴⁰:

„Il a pour mission de réaliser de sa propre initiative, en collaboration avec des promoteurs, dans le cadre du programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 19 ci-dessus, toute opération relative à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir ainsi qu'à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location pour des projets:

- a) qui se révèlent indispensables au vu de l'urgence des besoins régionaux et locaux de logements ou de la restructuration urbaine dans le cadre de l'aménagement du territoire;*
- b) qui par leur envergure dépassent les capacités financières d'une commune.“*

⁴⁰ Article 54 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Modifications intervenues en 2002⁴¹:

„L'action du fonds, dans le cadre du programme annuel ou pluriannuel prévu à l'article 19 et dans le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de développement urbain et rural ainsi que d'aménagement du territoire, consiste dans les missions suivantes:

- * réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;*
- * constituer des réserves foncières conformément au chapitre 5 de la présente loi ainsi que des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;*
- * création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;*
- * promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;*
- * réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;*
- * promouvoir la vente des logements sur base d'un bail emphytéotique;*
- * agrandir le parc public de logements locatifs.“*

La Chambre des Métiers rappelle que la mission initialement confiée au Fonds par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement a été considérablement étendue moyennant la loi du 8 novembre 2002. Le changement par rapport à sa mission initiale se reflète d'ailleurs dans le changement de la dénomination de cet établissement public: le „Fonds pour le logement à coût modéré“ est transformé en „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“.

Ainsi, sa première mission qui consistait notamment dans l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir et la construction de logements à coût modéré a été élargie à la construction de logements tout court et à l'acquisition et l'aménagement de terrains tout court et la création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie.

Modifications intervenues en 2005 et 2008:

D'autres avantages ont été conférés au Fonds par la loi du 19 juillet 2005 modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et la loi du 22 octobre 2008 communément appelée „Pacte Logement“:

- possibilité de prendre l'initiative d'un PAP sans devoir être propriétaire des terrains sur lesquels porte le projet;
- reconnaissance d'un droit de préemption pour les terrains
 - sis dans les zones de réserves foncières,
 - sis dans les zones d'aménagement différé,
 - adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci;
- élargissement considérable de la possibilité du Fonds de déclarer des zones de réserves foncières qui peuvent porter sur „un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat“⁴².

Selon la Chambre des Métiers, il est impératif de repenser la politique du Fonds.

Premièrement, un recentrage de ses missions devrait être opéré en ce sens que son objectif principal devrait consister en la construction de logements à coût modéré. Selon elle, sa tâche ne pourra pas s'étendre à „l'urbanisme“, cette mission politique incombant aux communes, même si leur champ d'action est limité par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences. En se concentrant sur son „core business“, il serait capable de créer un nombre plus important de logements.

⁴¹ Art. 20 de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, modifiant l'article 55 de la loi de 1979.

⁴² Art. 31 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes modifiant l'art. 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La Chambre des Métiers constate que l'élargissement des missions du „Fonds“ ne trouve pas de contreponds dans une définition plus précise de ses charges de service public. Aucune disposition de la loi ne précise en particulier les conditions financières auxquelles le „Fonds“ aura à commercialiser les immeubles qu'il fait construire ni, d'une manière générale, à destination de qui il est appelé à les commercialiser.

Alors que certaines aides étatiques ne lui sont accessibles que pour des projets dont au moins 60% des logements sont destinés à des acquéreurs répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition, la loi n'encadre pas autrement le restant de son activité qu'il peut dès lors, en principe, conduire dans les mêmes conditions que tous les autres entrepreneurs-constructeurs et donc en situation de concurrence avec ceux-ci, tout en bénéficiant néanmoins des avantages et privilèges généraux qui lui sont reconnus par la loi.

La Chambre des Métiers est d'avis que certaines aides au „Fonds“ se justifient sans aucun doute pour ce qui est de sa mission d'origine, à savoir la construction de logements à coût modéré, mais n'entrevoit pas en quoi les aides dont bénéficie le „Fonds“ sont „nécessaires“ pour l'accomplissement des nouvelles missions qui lui ont été confiées au fil du temps et qui, pour beaucoup, ne se distinguent pas de celles qu'assume n'importe quelle entreprise de construction. Elle propose partant de mener des réflexions visant à recadrer les aides du „Fonds“ à sa mission d'origine.

Vu la demande existant sur ce segment de marché, la Chambre des Métiers se demande si le Gouvernement ne devrait pas fixer des objectifs contraignants au Fonds, comme celui de mettre sur le marché 500 logements par an à comparer aux 100 logements créés annuellement depuis sa création en 1979⁴³.

En outre, il faut rappeler qu'à travers la loi dite „pacte logement“, l'Etat impose que pour chaque lotissement dont la surface dépasse 1 hectare 10% des habitations réalisées soient réservées à des logements „sociaux“. La Chambre des Métiers est d'avis que si le Gouvernement introduit une telle obligation, le Fonds devrait être contraint d'acquérir ces logements en vue de les revendre, ou mieux, de les louer.

Deuxièmement, la Chambre des Métiers propose de mener une réflexion sur la politique actuelle du Fonds, dans le sens qu'il devrait mettre davantage, voire exclusivement l'accent sur le logement locatif. Dans ce contexte, elle donne à considérer qu'à Vienne l'institution homologue au „Fonds“ limite son activité à la seule location d'immeubles.

2.3.2. L'énergie sera un dossier-clé pour les années à venir

L'accroissement de l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables permettent de réduire notre dépendance énergétique et d'avoir un impact positif sur la création d'entreprises et d'emplois au Luxembourg. Une politique énergétique conséquente ne se fait cependant pas sans moyens budgétaires adéquats. Au Luxembourg, les mécanismes d'aides se focalisent sur les aides financières pour les investissements réalisés ainsi qu'au financement des mécanismes de Kyoto.

Au niveau des recettes, la vente des carburants se chiffre pour 2012 à un montant d'environ 1.009 millions d'euros. Le tableau ci-dessous reprend le total des recettes issues de la vente de produits énergétiques.

43 Rapport d'activité du Ministère du Logement – 2010; Juin 2011

Recettes issues de la vente de produits énergétiques

<i>Article budgétaire</i>	<i>Montant</i>
Produit de la taxe sur l'électricité	1.000.000
Part du GD dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise	1.009.000.000
Taxe de consommation sur le gaz naturel	6.000.000
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	133.500.000
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	1.600.000
Produit de la contribution spéciale „Kyoto“ prélevée sur les carburants	64.000.000
Total	1.215.100.000

Au niveau des dépenses, des montants budgétaires considérables doivent être dépensés pour financer les mécanismes de flexibilité de Kyoto. Les dépenses du Fonds „Climat et énergie“ s'élèvent à 107 millions d'euros pour l'année 2012.

Par ailleurs, les aides financières pour les investissements en matière d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie en faveur des particuliers se chiffrent à 9 millions d'euros, celles pour les entreprises à environ 5 millions d'euros, celles pour les communes à 18 millions d'euros et la rémunération pour l'injection du biogaz s'élève à un montant de 4 millions d'euros.

Le commentaire du budget des dépenses mentionne comme principaux sujets en matière du développement durable pour 2012, l'évaluation des potentiels de réduction pour 2020 et 2030, la mise en œuvre du 2e plan d'action national en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, la mise en œuvre du pacte climat avec les communes ainsi que le réagencement des régimes d'aides en matière de promotion des économies d'énergie.

Les objectifs de l'Union européenne jusqu'en 2020 pour lutter contre le réchauffement climatique visent à augmenter de 20% l'efficacité énergétique, à réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre et de faire passer la part des énergies renouvelables à 20%.

2.3.2.1. Accélérer la production décentralisée d'énergie

La production décentralisée d'énergie se fait par les énergies renouvelables. Elle réduit notre dépendance énergétique par rapport à l'étranger, améliore la sécurité d'approvisionnement de l'énergie et a un impact positif sur la création d'entreprises et d'emplois. Pour construire des bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle, qui deviendront le standard énergétique en 2021, le recours aux énergies renouvelables est indispensable.

Depuis 2005 le taux d'énergies renouvelables produites sur notre territoire a presque doublé, en passant de 0,9% à 1,7% en 2009.

Le but est de passer de 1,7% à 4% d'énergies renouvelables en 2020. Par ailleurs, 2% supplémentaires seront réalisés par le biais de projets de coopération avec d'autres pays et 5% par les biocarburants, ce qui porte le taux global à atteindre en 2020 à 11% d'énergies renouvelables, taux qui est fixé par la directive 2009/28/CE sur les énergies renouvelables.

Le plan d'action national pour les énergies renouvelables de juillet 2010 répartit cet objectif de 4% des énergies renouvelables sur le territoire national sur les différentes technologies (énergie solaire, biomasse, biogaz, éoliennes, etc.). Par rapport à 2005, les énergies renouvelables connaîtront donc un développement substantiel.

Le coût prévisionnel de ce programme se chiffre à quelque 830 millions d'euros sur 10 ans.

Le mécanisme du fonds de compensation a été modifié pour garantir un financement à long terme des énergies renouvelables.

Le Gouvernement a l'intention de développer au maximum les potentiels sur le territoire national et de quadrupler la production de 2005 jusqu'en 2020, ce qui demandera un effort considérable de tous les acteurs et l'engagement des communes et des citoyens. Pour passer à 4% d'énergies renouvelables

dans notre consommation totale d'énergie, nous devons, endéans les 10 prochaines années, assurer la mise en place cumulative de très nombreuses installations supplémentaires. Nous devons passer:

- de 2.000 à 20.000 installations solaires photovoltaïques;
- de 3.000 à 30.000 installations solaires thermiques;
- de 43 à 90 éoliennes;
- de 31 à 45 installations hydro-électriques;
- de 1 à 10 installations de cogénération moyennes fonctionnant à la biomasse solide;
- de 25 à 125 installations moyennes de biogaz;
- de 200 à 10.000 pompes à chaleur.

Force est donc de constater que le Luxembourg est à l'heure actuelle très éloigné des objectifs qui doivent être atteints à court terme.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'un maximum d'efforts doit être déployé au niveau national pour augmenter la part des énergies renouvelables.

Afin de parvenir à cet objectif, il s'agit surtout d'agir au niveau des freins au développement des énergies renouvelables. Ces freins sont multiples et doivent être systématiquement analysés par l'Etat et suivis d'actions correctrices concrètes sur le terrain.

Il s'agit avant tout de réduire les entraves administratives pour mettre en place des sites de production d'énergie éolienne ou de biomasse, filières sur lesquelles un accent particulier a été mis dans le plan d'action sur les énergies renouvelables. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, des sites d'implantation pour les énergies renouvelables devraient être déterminés pour la production décentralisée d'énergie.

Les procédures d'autorisation pour les installations dans le domaine des énergies renouvelables devraient être réduites. Une majorité de filières de production décentralisée (éoliennes, centrales de biogaz, centrales de cogénération) nécessitent par ailleurs des autorisations commodo-incommodo de la classe 1, c.-à-d. de la classe la plus élevée, ce qui se traduit par de longues procédures d'autorisations. De ce fait, il faudrait reclasser ces activités.

Une amélioration de la capacité des réseaux électriques s'impose afin de transporter et de distribuer les nouvelles capacités de production d'électricité basée sur les énergies renouvelables. Par ailleurs, les entraves d'accès au réseau électrique par les gestionnaires de réseaux doivent être analysées en détail et contrôlées afin de s'assurer que l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dispose d'un accès garanti au réseau.

Si le Gouvernement a accéléré la modernisation du réseau de communication national en imposant la pose de fibre optique, il devrait imposer de même aux opérateurs dans le domaine de l'énergie une modernisation de leur réseau, afin de les préparer aux défis d'une production décentralisée d'énergie.

Les énergies renouvelables devraient être mises en place davantage sur les bâtiments publics, aussi bien en ce qui concerne les nouveaux bâtiments que les bâtiments existants. La Chambre des Métiers est par ailleurs d'avis que les remblais le long des autoroutes s'approprient particulièrement pour mettre en place des panneaux solaires.

Pour des PAP d'une certaine envergure (lotissements, zones d'activités économiques, etc.) le recours à une installation centrale de production d'énergie devrait être prévu et le raccordement à un système de chaleur et de froid devrait devenir obligatoire. En effet, de telles installations ne sont pas rentables pour un seul bénéficiaire, mais le deviennent en cas de raccordement à plusieurs points de consommation d'énergie.

La Chambre des Métiers est d'avis que les différents objectifs que l'Etat s'est fixés en matière d'énergie renouvelable devraient être déclinés sur les différents acteurs, c.-à-d. l'Etat, les communes, les entreprises et les ménages privés. Afin d'atteindre ces objectifs sectoriels, une politique adéquate en matière de réglementation, de subventionnement et de sensibilisation doit être menée. Le subventionnement devrait être établi en fonction d'objectifs clairs et chiffrés et une politique continue et cohérente doit être menée à l'avenir.

A titre d'exemple, le plan d'action national pour les énergies renouvelables prévoit que les installations solaires thermiques augmentent d'un facteur 10 jusqu'en 2020. Différentes mesures visent à favoriser ce type d'installations (p. ex. subventions pour les personnes physiques, subventions pour les

entreprises, subventions pour les communes, réglementation pour les constructions nouvelles). Chacune de ces mesures doit être assortie d'un objectif clair, être évaluée d'année en année et être reconduite aussi longtemps jusqu'à ce que l'objectif fixé soit atteint ou être remplacée par une mesure plus stricte (p. ex. réglementation imposant le recours à 30% d'énergies renouvelables pour toute construction nouvelle).

Un nouveau projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables doit être élaboré pour le début de l'année 2012, le régime d'aides du 20 avril 2009 venant à échéance le 31 décembre 2012. En effet, les investisseurs potentiels et les entreprises doivent avoir une continuité dans les régimes d'aides et la politique de subventionnement doit être suffisamment connue à l'avance par les acteurs concernés pour avoir une sécurité de planification. La Chambre des Métiers est partie prenante pour discuter avec les instances gouvernementales les modalités de ce nouveau régime d'aides qui à l'instar de la réglementation en vigueur devrait couvrir une période de plusieurs années.

Dans le cadre du réagencement des régimes d'aides en matière de promotion des économies d'énergie, il y a lieu de réfléchir au subventionnement de nouvelles technologies, comme par exemple des aides pour les petites éoliennes ou pour les micro cogénérations.

Enfin, il s'impose de mettre en œuvre rapidement les mesures élaborées dans le cadre du partenariat Climat-énergie et de profiter des impulsions de l'Allemagne qui a décidé la sortie du nucléaire et qui a l'intention de porter son taux des énergies renouvelables de 17% actuellement à 38% en 2020.

2.3.2.2. *Efficacité énergétique*

2.3.2.2.1. Assainissement énergétique

Le secteur des bâtiments est responsable de quelque 20% de la consommation d'énergie finale au Luxembourg.

Des nouvelles mesures ont été décidées en date du 15 juillet 2011 par le Conseil de gouvernement afin d'accélérer l'assainissement énergétique au Luxembourg:

- le coût résultant de l'assainissement énergétique des immeubles donnés en location pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires (personnes morales ou personnes privées) au taux de 10% par an au cours des 8 premières années. La partie des dépenses non encore amortie après cette période d'amortissement pourra, par la suite, être amortie suivant le taux résultant des règles de base en matière d'amortissement des immeubles;
- le bénéfice de l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation sera lié en partie à des conditions de performance énergétique. Uniquement une moitié du crédit d'impôt de € 20.000 est accordée à l'acquéreur en dehors de toute conditionnalité liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis. L'autre moitié de € 10.000 se trouve dorénavant soumise à des conditions variant selon la classe énergétique de l'immeuble acquis;
- le taux de la TVA sera réduit de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements quel que soit l'âge du logement;
- lorsqu'un immeuble est mis en vente ou en location, la classe énergétique doit à l'avenir être affichée dans les annonces publicitaires.

Le nouveau règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune introduit la possibilité qu'en cas d'assainissement énergétique, la couche isolante supplémentaire, de même que le nouveau parachèvement extérieur pourront, le cas échéant, déroger aux limites de surfaces constructibles.

En dehors de ces nouvelles mesures, le plan d'action national en matière d'efficacité énergétique de 2007 prévoit d'améliorer l'efficacité énergétique de 9% à l'horizon 2016. En 2008, une nouvelle réglementation a renforcé les exigences en matière de performance énergétique des bâtiments. Par ailleurs, la productivité énergétique a été augmentée de l'ordre de 2,9% par an. Par le biais de myenergy, la sensibilisation et l'information en matière d'efficacité énergétique et des énergies renouvelables a été renforcée.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement est sur la bonne voie avec ces nouvelles mesures qui donnent un coup de pouce important pour l'assainissement énergétique des immeubles. En effet, l'instrument le plus important pour économiser l'énergie au Luxembourg se trouve dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et plus particulièrement dans l'assainissement énergétique des immeubles.

L'artisanat est un vecteur important dans la lutte contre le changement climatique. Plus de 800 entreprises artisanales se sont spécialisées dans le domaine de l'efficacité énergétique et mettent en œuvre sur le terrain les mesures pour la protection du climat.

Conscient du fait que l'amortissement accéléré sur les dépenses liées à l'assainissement énergétique des logements donnés en location ne touchera que les logements locatifs, soit au maximum 30% du parc immobilier résidentiel, les organisations de l'artisanat avaient également proposé un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à l'assainissement énergétique de leur habitation. La Chambre des Métiers demande à ce qu'un tel système, à l'instar du mécanisme que le gouvernement allemand avait proposé, soit mis en œuvre au Luxembourg.

En ce qui concerne l'amortissement accéléré la Chambre des Métiers est d'avis que la durée d'application du taux d'amortissement accéléré de 10% doit être portée de 8 à 10 ans.

Afin d'accélérer l'assainissement énergétique, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut introduire un taux de rénovation obligatoire de 3% pour les bâtiments publics, comme le prévoit la proposition de directive sur l'efficacité énergétique. Un tel taux devrait par ailleurs être fixé comme objectif pour les bâtiments privés, qui représentent la majorité du stock de bâtiments existants.

Par ailleurs, l'introduction d'un standard obligatoire en matière d'assainissement énergétique s'impose. Ce standard devra être renforcé tous les cinq ans à l'instar d'une proposition de loi pour la protection du climat en Rhénanie-Palatinat „Stufenmodell für die energetische Gebäudesanierung in Rheinland-Pfalz bis 2030“.

Les mesures proposées par le Gouvernement et énumérées ci-dessus (amortissement accéléré, crédit d'impôt lié à la performance énergétique et réduction du taux de TVA) sont destinées à inciter les personnes disposant des ressources nécessaires à investir dans la rénovation énergétique.

Cependant afin d'accélérer la rénovation énergétique du parc ancien, il faut également agir au niveau de l'accès au financement. La Chambre des Métiers estime que les ménages moins bien lotis, qui du fait de leur revenu peu élevé ne sont pas en mesure de bénéficier de mesures fiscales, devraient pouvoir recourir à une autre mesure de soutien. Dans ce contexte, elle demande au Gouvernement d'étudier, ensemble avec le secteur financier, la mise en œuvre d'un instrument financier spécifique dont l'objectif primaire consisterait à assurer le préfinancement des coûts de l'assainissement énergétique.

2.3.2.2.2. Nouvelles constructions

Des nouvelles mesures ont été adoptées en date du 15 juillet 2011 par le Conseil de gouvernement en matière de performance énergétique des bâtiments. Un nouveau projet de règlement grand-ducal introduit des exigences plus strictes pour les bâtiments d'habitation, avec comme but d'introduire un standard de bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle en 2018.

Le texte proposé introduit un échéancier pour l'amélioration de la performance énergétique dans le domaine des bâtiments d'habitation neufs, ainsi que pour certaines extensions de bâtiments d'habitation existants, afin de préparer le secteur de la construction aux nouveaux principes inscrits dans la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments qui exige que tous les nouveaux bâtiments devront être, d'ici au 31 décembre 2020, à consommation d'énergie quasi nulle. Les nouveaux bâtiments publics devront remplir cette exigence dès le 31 décembre 2018.

L'échéancier proposé est le suivant:

	<i>1.7.2012</i>	<i>1.1.2015</i>	<i>1.1.2017</i>	<i>1.1.2021</i>
classe d'isolation thermique	C	B	A	A+
classe de performance énergétique	B	A	A	A+

Le certificat de performance énergétique reprend deux classes de performance énergétique, à savoir:

- la classe d'isolation thermique (qui est liée au besoin en chaleur de chauffage annuel calculé) et

- la classe de performance énergétique (qui est liée au besoin en énergie primaire annuel calculé).

Ce nouveau règlement grand-ducal va accélérer le recours aux énergies renouvelables dans le cadre de nouvelles habitations, étant donné que l'exigence renforcée pour la classe de performance énergétique qui est liée au besoin en énergie primaire annuel est plus facile à atteindre avec les énergies renouvelables qu'avec les sources d'énergies traditionnelles.

Afin de promouvoir le concept des maisons à performance énergétique élevée au Luxembourg, il y a lieu d'introduire dans les plans d'aménagement particulier une nouvelle disposition stipulant qu'en cas de construction d'une nouvelle maison à très haute performance énergétique, la couche isolante supplémentaire pour atteindre le standard énergétique élevé, de même que le nouveau parachèvement extérieur pourront, le cas échéant, déroger aux limites de surfaces constructibles. Sans une telle disposition, les surfaces habitables se réduisent, ce qui se traduit par un renchérissement de la construction.

Par ailleurs, il s'imposerait de prévoir dans les PAG et les PAP des orientations des bâtiments favorisant la construction de maisons à très haute performance énergétique.

Les efforts de sensibilisation auprès du grand public doivent être continués et intensifiés afin de convaincre les maîtres d'ouvrages à recourir aux nouvelles technologies.

L'introduction d'un label de développement durable prenant également en compte d'autres aspects de durabilité tels que les matériaux de construction, l'eau, les déchets ou le climat intérieur des immeubles favoriserait la construction de bâtiments durables au Luxembourg.

Pour tout nouveau projet de construction de bâtiment public, les coûts de l'ensemble du cycle de vie du bâtiment devraient par ailleurs être évalués et pris en considération. Ceci permettrait lors du vote de projets par la Chambre des Députés respectivement par les conseils communaux d'avoir une vue complète sur l'ensemble des coûts générés par le bâtiment et non pas uniquement par le coût initial du projet.

