

a&t

N°7

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

JUIN
2009

Entreprise Luxembourg 2.0

Priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle législature
Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu
des élections législatives du 7 juin 2009

Executive Summary

Introduction et contexte

Dans le cadre de sa mission de promoteur de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce avait publié en 2004 ses recommandations sous forme d'une publication spécifique intitulée « Entreprise Luxembourg ». La Chambre de Commerce renouvelle sa contribution dans le présent document, baptisé « Entreprise Luxembourg 2.0 ».

La crise financière et économique mondiale d'ampleur exceptionnelle a provoqué un changement de paradigme économique dont le Luxembourg doit à la fois prendre acte et en tirer parti. Les mesures à prendre au niveau national s'inscrivent dans un cadre international, européen et régional. Les entreprises luxembourgeoises étant largement tributaires des niveaux d'activité des principaux partenaires économiques du Grand-Duché, il importe, au niveau communautaire, d'encourager les gouvernements des Etats membres à mettre en œuvre et à exécuter leurs programmes conjoncturels de manière coordonnée. Il s'agit également d'accélérer les efforts en vue d'atteindre en Europe les objectifs visés par la Stratégie de Lisbonne dont l'ambition est de faire de l'UE l'économie la plus compétitive et la plus dynamique dans le monde.

Les effets de la crise risquent encore de s'aggraver au cours des premiers mois de la nouvelle législature. « Entreprise Luxembourg 2.0 » se propose de mettre en avant des mesures concrètes visant à limiter les impacts de la crise, à soutenir les acteurs économiques dans cette phase difficile, à maintenir la cohésion sociale, à saisir les opportunités découlant de cette période de renouveau et à affronter dès à présent les réformes structurelles, dont la nécessité a jusqu'à présent pu être masquée par des performances macroéconomiques exceptionnelles. Depuis l'éclatement des bulles immobilière et financière et la crise financière et économique qui en a résulté, le renforcement de la compétitivité et la mise en œuvre de telles réformes structurelles deviennent incontournables en vue d'un développement durable susceptible de garantir le bien-être du pays.

Sortir renforcé de la crise et retrouver une trajectoire de croissance durable et élevée, tels sont les défis ambitieux que doit relever le Gouvernement. Les mesures de court terme et immédiates retenues lors des réunions du Comité de coordination tripartite d'octobre 2008 et de mars 2009 constituent des préalables importants et la Chambre de Commerce les avait saluées expressément.

Ces mesures doivent être suivies par des initiatives à réaliser rapidement à court terme et à plus long terme, visant à agir sur la capacité du pays à rétablir sa compétitivité, à renforcer son potentiel de développement endogène, à améliorer la qualité et la disponibilité des facteurs de production, à augmenter son attrait par rapport aux clients et investisseurs étrangers et à consolider sa stabilité politique et sociale.

Pour que ces mesures concrètes et les réformes structurelles puissent réussir et atteindre les objectifs fixés, certaines conditions devront être remplies. La Chambre de Commerce a regroupé ces conditions autour de trois thèmes principaux que sont une gouvernance publique efficiente, une gouvernance macroéconomique compétitive et une gouvernance microéconomique adaptée aux besoins des entrepreneurs.

La gouvernance sous-jacente au développement durable du Grand-Duché

Une gouvernance publique durable et efficace dans l'intérêt du développement socio-économique du pays

La Chambre de Commerce estime que le Luxembourg dispose d'un appareil étatique qui fonctionne bien, compte tenu des nombreuses fonctions et missions que l'Etat doit accomplir. La coordination interministérielle et la collaboration entre administrations pourront cependant être améliorées, au vu des problèmes souvent rencontrés par les administrés lorsqu'il s'agit d'obtenir des autorisations, informations ou documents publics ou officiels. En effet, les attentes en termes d'efficacité de l'organisation de l'Etat de l'ensemble des acteurs économiques sont aujourd'hui plus hautes que naguère et constituent l'un des rares éléments où le Luxembourg est maître de son destin.

Le fonctionnement de l'appareil public est directement lié à l'organisation des ministères et administrations telle qu'elle résultera de l'accord de coalition. Il n'appartient pas à la Chambre de Commerce de s'immiscer dans l'attribution des fonctions et compétences ministérielles. Elle plaide cependant pour une approche en forme d'une gouvernance simplifiée et efficace, avec un nombre de ministères limité aux grands thèmes des fonctions de l'Etat et à ses missions publiques principales. Elle estime aussi que la volonté politique devrait viser à éviter le cloisonnement entre ministères et faciliter une action politique cohérente.

Le développement durable et la simplification administrative sont deux thèmes transversaux et horizontaux qui doivent être incorporés dans une nouvelle stratégie interministérielle.

Le développement économique constitue le fondement du bien-être social. L'économie constitue ainsi un volet politique phare et aux multiples dimensions. La Chambre de Commerce estime que toutes les dimensions liées à l'appareil de production du pays pourraient être réunies au sein d'un grand ministère des affaires économiques, disposant des moyens requis afin de mettre en œuvre une politique intégrée dans ce contexte.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose de regrouper les grandes fonctions de l'Etat comme suit :

- Affaires économiques (incluant les transports, la communication, l'innovation, la recherche appliquée, les infrastructures, l'énergie, ...)
- Affaires financières et budgétaires
- Affaires étrangères et européennes
- Education, formation, enseignement supérieur et recherche scientifique, jeunesse, sports
- Affaires intérieures (aménagement du territoire, organisation territoriale, justice, force publique)
- Affaires sociales et emploi (protection sociale, santé, pensions, marché du travail, famille, logement, ...)
- Affaires environnementales.

En vue d'assurer une coordination optimale entre des compétences que se partagent les ministères, il conviendrait, soit de réduire le nombre de ministres et d'augmenter comme corollaire le nombre de ministres délégués et/ou secrétaires d'Etat en charge de départements faisant partie des grandes fonctions de l'Etat, soit de nommer au sein du Gouvernement des secrétaires d'Etat qui conduisent l'action interministérielle des missions transversales ainsi définies (cf. innovation, travaux publics, ...).

Dans le contexte actuel de la crise, il importe également aux yeux de la Chambre de Commerce de ralentir la progression des dépenses publiques de consommation, voire d'en prévoir un gel en temps de crise. La Chambre de Commerce plaide pour l'introduction de réformes structurelles et de nouveaux processus en matière budgétaire qui soient à même de garantir une optimisation de l'efficacité de la dépense publique.

Dans un autre registre, le Gouvernement doit s'engager pleinement dans la poursuite du développement du grand projet européen, tout en sauvegardant des marges de manœuvre et une certaine flexibilité et en valorisant au mieux le principe de subsidiarité. Une concurrence saine, reposant sur des règles claires et transparentes, est bénéfique au développement de tous les Etats membres et à l'amélioration continue de leur fonctionnement. Le Gouvernement devra ainsi adopter une stratégie politique ambitieuse afin de renforcer la position du Luxembourg au niveau communautaire. Cela vaut pour l'influence luxembourgeoise au sein de l'appareil institutionnel européen, par la présence de fonctionnaires et d'acteurs économiques nationaux, mais aussi par une approche proactive sur la scène européenne et internationale dans la gestion des dossiers stratégiques. L'appareil administratif et institutionnel luxembourgeois doit mobiliser davantage de capital humain dédié aux questions communautaires, en particulier lors des négociations communautaires et dans les travaux de définition des positions nationales, ceci en vue de mieux défendre l'intérêt national. Pour ce faire, les ministères devraient implémenter une réorganisation interne, visant à libérer des fonctionnaires qui seront en charge de la préparation, de l'exécution et du suivi des dossiers européens.

Il est impératif de promouvoir au maximum le site d'implantation et d'investissement luxembourgeois et d'aller à la rencontre des investisseurs potentiels, en véhiculant une image coordonnée et cohérente à travers le monde au moyen de messages uniformes. Il est essentiel que le Gouvernement épouse une démarche proactive en termes de communication, surtout dans un contexte où les attaques infondées contre le Luxembourg se sont multipliées et où la réputation du pays continue à souffrir. L'objectif doit être, à la fin de la législature, la mise en œuvre, dans le cadre des agences « Luxembourg for Business » et « Luxembourg for Finance », d'une stratégie de communication globale du pays, apte à éliminer les clichés sur le Luxembourg et à présenter et valoriser toutes les facettes du pays de manière cohérente. Il serait par ailleurs utile, pour renforcer l'image positive de notre pays, d'insister régulièrement sur l'important investissement consenti en matière d'aide au développement. Par ailleurs, la présentation et la promotion d'une vaste offre en matière d'événements culturels de qualité au niveau international pourra également contribuer à diffuser une image plus variée du Grand-Duché dans le monde (cf. Philharmonie, Musées, ...).

Gouvernance macroéconomique : pour une économie compétitive, diversifiée et capable de résister aux chocs exogènes

La grande dépendance du Luxembourg à la demande internationale de biens et services lui impose d'atteindre l'excellence en matière de compétitivité. A la fin de la législature 2009-2014, le Grand-Duché doit figurer parmi les trois pays les plus compétitifs au niveau de l'UE dans les classements internationaux sur la compétitivité. De même, les performances de l'économie luxembourgeoise telles que mesurées par l'UEL dans son « Analyse de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise » et par l'Observatoire de la compétitivité doivent-elles s'améliorer de manière sensible au cours des cinq prochaines années.

La diversification de l'appareil de production est devenue un enjeu majeur, en particulier en ces temps de crise économique mondiale. Il revient aux pouvoirs publics de poursuivre la stratégie qui vise à sélectionner des secteurs pour lesquels le Luxembourg dispose d'avantages compétitifs évidents, susceptibles de favoriser le développement d'activités de pointe de renommée internationale. L'enjeu est à la fois de consolider et de diversifier davantage les secteurs en place, en soutenant les stratégies de clustering, lesquelles ont montré leur intérêt ces dernières années.

Le renforcement du secteur financier devrait se faire notamment en protégeant la sphère privée de l'épargnant résident et non résident et en œuvrant pour un fonctionnement optimal du marché européen de l'épargne, évitant la chasse aux sorcières et organisant le cas échéant une bonne transition par rapport à l'accord de Feira. Des produits et des services additionnels et de nouveaux

domaines de compétence doivent être développés : micro finance, finance islamique, banque d'émission de lettre de gage, banque de transaction (services de paiement, clearing/settlement), etc. De même, il faut poursuivre l'effort de développement de la Bourse de Luxembourg qui occupe une place stratégique au cœur de la place financière du pays, notamment en tant que point d'entrée de renommée mondiale pour les émissions internationales d'obligations.

La transposition rapide et soucieuse de la compétitivité du pays des directives est primordiale. A l'image d'une transposition réussie des directives communautaires dans le domaine des fonds d'investissements dans les années quatre-vingt, le Gouvernement doit se donner les moyens d'agir vite pour attirer des investisseurs sensibles à une transposition rapide et intelligente des directives.

En termes de développement économique en général, si le savoir-faire requis n'est pas disponible pour diversifier des activités très spécialisées, le Gouvernement doit importer les compétences et faire venir l'expertise de l'étranger. Des exemples réussis dans ce contexte sont les activités de la logistique, du commerce électronique, des technologies de la santé, de la recherche biomédicale ou de la propriété intellectuelle. Il ne faut pas oublier que l'exploitation des niches de souveraineté dans le passé, ayant conduit à l'essor du secteur sidérurgique, du centre financier et du secteur des communications (satellites et télécommunications), s'est souvent effectuée avec l'apport de savoir-faire et de capitaux étrangers. Partant, le caractère ouvert, neutre (neutralité commerciale) et international du site de production luxembourgeois a été renforcé. Le nouveau Gouvernement doit continuer à jouer cette carte.

Au terme de la législature 2009-2014, le Grand-Duché devra disposer d'une économie davantage diversifiée en termes de création de valeur ajoutée, d'emplois, d'investissements, de surplus de la balance courante et de rentrées fiscales. Une telle structure sera mieux à même d'absorber des chocs exogènes futurs.

La qualité de la main-d'œuvre constitue la première richesse économique du pays. Cette seule matière première dont dispose encore le Luxembourg existe néanmoins en quantité insuffisante. Les systèmes d'éducation, de formation et d'enseignement supérieur doivent être constamment améliorés et adaptés aux nouvelles tendances socio-économiques, technologiques et sociétales, pour en augmenter l'efficacité et les retombées en termes de qualité et de disponibilité du capital humain.

Gouvernance microéconomique : pour un cadre propice aux entreprises dans chaque phase de leur existence

Le développement des entreprises luxembourgeoises doit s'opérer dans un cadre propice, c'est-à-dire débarrassé des lenteurs qui empêchent les réactions face aux défis de la globalisation et de l'intégration des marchés. Les entreprises les plus créatrices de richesse et d'emplois sont pour la plupart des PME, qui sont de loin les plus nombreuses au Grand-Duché. Pour autant et jusqu'alors, le cadre réglementaire luxembourgeois ne permettait pas toujours un développement optimal de ces dernières, en particulier eu égard à leurs difficultés à « s'arrimer » aux marchés communautaires et internationaux.

La réglementation gouvernant l'accès et l'exercice des activités économiques indépendantes, dont le droit d'établissement, est inadaptée au contexte concurrentiel intra-communautaire et les procédures en matière d'exercice sont trop lourdes et trop longues. Il faut donc mettre en œuvre une réforme substantielle du droit d'établissement basée sur une suppression de certaines exigences en matière de qualifications professionnelles. Une telle réforme devrait s'inscrire dans la logique du think small first et de la simplification administrative, permettant le lancement d'une entreprise dans un laps de temps réduit au maximum.

De manière générale, il revient au Gouvernement de renforcer les efforts publics en direction

de la simplification administrative, de la réduction des entraves administratives qui grèvent l'esprit d'entreprise et constituent indubitablement un coût pour les entreprises et un frein à la compétitivité nationale. Dans un contexte plus large, il convient également d'étendre les efforts de simplification administrative à l'ensemble des administrés, donc également en faveur des citoyens-contribuables.

L'objectif en cinq ans doit également être la mise en œuvre intégrale du programme de simplification administrative, tel que prôné par le CNSAE, une abolition pure et simple des procédures non justifiées ou superflues, pour aboutir par ce biais à une augmentation d'un tiers du nombre d'entrepreneurs au Luxembourg.

Parmi les nombreuses idées développées en détail dans le corps du texte, il nous a paru souhaitable de faire un inventaire qui regroupe les mesures les plus urgentes et pertinentes.

Les mesures politiques pour la législature 2009-2014 et au-delà : les 20 priorités de la Chambre de Commerce

1. Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

La crise ne doit pas servir de prétexte pour augmenter les charges sociales ou fiscales des entreprises, ce qui nuirait à leur compétitivité, alors qu'elles sont déjà largement affectées par les effets de la crise. En tant que droit acquis de la tripartite, la garantie d'une stabilité des cotisations sociales doit être pérennisée, afin de consolider la compétitivité-coût des entreprises. De même, il faut absolument éviter de répercuter les charges induites par l'augmentation du chômage sur les entreprises par le biais de l'impôt de solidarité pour éviter une dégradation de leur position concurrentielle, de la croissance et de l'emploi. De manière générale, le nouveau Gouvernement doit contribuer à une évolution des coûts salariaux qui n'excède pas celle de la productivité du travail et à une amélioration de la position compétitive des entreprises.

2. Mettre en œuvre rapidement la simplification administrative à travers une cellule de coordination interministérielle

Au lieu de s'appuyer sur une modification des procédures actuelles, le Gouvernement devra exécuter un programme d'analyse se focalisant sur le besoin réel en matière de procédures, établir systématiquement des fiches d'impact transparentes et éliminer les procédures inutiles et trop contraignantes. Le 3e Plan d'action en faveur des PME doit être révisé par rapport aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger et en concertation avec les acteurs économiques concernés. Une fois amélioré, ce plan doit être mis en œuvre rapidement dans le but d'augmenter la compétitivité des entreprises en baissant leurs coûts.

En concertation avec les acteurs du secteur privé et les guichets uniques des chambres professionnelles, une cellule interministérielle devrait être établie rapidement. Celle-ci aura pour objet l'accélération et la simplification en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation et d'urbanisme et en matière d'autres procédures administratives, tout en excluant que cette cellule ne devienne une nouvelle barrière pour les administrés. Cette cellule centrale devra avoir une fonction d'accompagnement des entreprises et des administrés dans leurs démarches administratives, surtout dans le domaine de la création ou de l'extension d'activités économiques.

A l'instar du modèle néerlandais, qui assure un fonctionnement bilingue, le guichet unique luxembourgeois devrait offrir ses services au moins en français, allemand et anglais. Afin d'éliminer les doublons au niveau des formulaires, l'Etat doit instaurer une règle administrative qui admet le droit d'une entreprise à refuser la fourniture à plusieurs reprises du même document à une administration, si une autre administration est en possession de ce dernier.

Le Gouvernement se doit d'instituer une option d'autorisation dans une logique de contrôle a posteriori. Les exploitants s'engagent à respecter des règles techniques types, cet engagement étant, le cas échéant, renforcé par l'intervention d'organismes d'accréditation privés. Les contrôles par l'Etat s'effectueront a posteriori et donneraient lieu à une interdiction en cas de non respect des règles. De plus, les propositions suivantes sont des pistes exploitables aux yeux de la Chambre de Commerce : l'introduction du principe du « silence vaut accord » dans un délai de 3 mois, tout en créant les conditions pour pouvoir respecter ce principe ; la mise en place d'un délai de confirmation du caractère incomplet d'un dossier introduit à une administration et enfin une obligation de notification des pièces manquantes, ainsi qu'un délai de prorogation d'un mois pour compléter un dossier incomplet.

3. Moderniser le droit sur la prévention des faillites

Il convient d'introduire un système de « early warning » et d'instaurer un système moderne et efficace en matière de gestion contrôlée. Un système de clignotants efficace devrait comprendre un contrôle des paiements de TVA et des cotisations sociales. L'introduction d'un régime du type « Chapter 11 » (comme aux Etats-Unis), similaire au système de gestion contrôlée, mais prévoyant que le chef d'entreprise maintienne une certaine mainmise dans son entreprise, de concert avec un administrateur à nommer par la justice sont autant de pistes à développer. Par ailleurs, le dispositif légal s'appliquant aux cas des faillites d'institutions financières doit être complété dans les meilleurs délais.

A l'exception de celles organisées et/ou frauduleuses, la faillite ne doit plus être une raison pour invoquer la perte de l'honorabilité d'un chef d'entreprise et ne doit plus être un échec irrévocable et définitif. Il incombe à l'Etat de mettre en place des mesures concrètes, afin de prévenir l'échec en matière d'entrepreneuriat, de promouvoir l'assistance des entreprises en difficultés par des experts, d'alléger la législation en matière de faillite non frauduleuse, et d'instaurer le cas échéant un système d'aide financière au redémarrage, surtout à défaut d'initiatives législatives européennes.

4. Libéraliser le droit d'établissement et créer un « statut d'auto-entrepreneur à la luxembourgeoise »

La libéralisation du droit d'établissement doit passer par la suppression de l'exigence de connaissances en matière de gestion d'entreprises pour toutes les activités commerciales qui ne sont pas spécialement réglementées, s'agissant du commerce de gros, du commerce de détail et des services de nature commerciale. L'autorisation d'établissement devra être octroyée uniquement sur base de l'honorabilité professionnelle, et ceci, sur base de critères précis et dans l'optique du concept de la « deuxième chance ».

La Chambre de Commerce plaide également pour la création d'un statut d'auto-entrepreneur en se basant sur les expériences étrangères (entre autres celle de la France) dans leurs modalités les plus pertinentes et après avoir introduit un système efficace de prévention de faillites frauduleuses et/ou organisées.

5. Instituer un « Observatoire de droit économique »

La Chambre de Commerce recommande l'institution, dans les domaines économiques et industriels, d'un « Observatoire de droit économique », c.à.d. d'une plate-forme composée d'experts des secteurs public et privé, analysant les cadres juridiques et leurs évolutions à l'étranger et proposant à la lumière de celles-ci les modifications appropriées, de manière rapide et proactive. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de créer au sein des juridictions des Chambres plus spécialisées et de cibler davantage les formations des juges (cf. finance, concurrence, urbanisme, ...). Une telle stratégie se répercuterait favorablement sur l'état et l'évolution de la jurisprudence, compte tenu de la complexité croissante des affaires juridiques et des matières à traiter par les tribunaux.

6. Moderniser et rendre attractif le droit des sociétés luxembourgeois

Il importe aux yeux de la Chambre de Commerce de moderniser le droit des sociétés, notamment en créant un nouveau type de S.A.R.L. à capital symbolique, tout en assurant que l'administration centrale ou la direction effective de ces entreprises se trouve au Luxembourg. Cette modernisation pourrait s'effectuer dans le contexte d'un « Think small first à la luxembourgeoise », en visant, à titre d'exemples, notamment les mesures suivantes : constitution sous seing privé ou devant notaire, existence d'un modèle de statut préétabli, possibilité de verser des dividendes à la seule condition que le capital social ait été augmenté grâce aux bénéfices réalisés par la société, gérant unique et associé unique.

En outre, il convient de simplifier considérablement les exigences portant sur les attestations en vue de la constitution d'une société, afin d'éliminer le formalisme excessif sous-jacent (découlant notamment du nombre trop important d'intervenants) et l'insécurité juridique qui en découle et qui constitue un coût pour les entreprises.

7. Instaurer un test d'impact pour les PME

Vu que les PME sont l'épine dorsale de l'économie européenne et luxembourgeoise, il convient d'effectuer systématiquement à l'image du « Small Business Act » (cf. recommandation de la Commission européenne), une fiche d'impact qui aura pour objet de mesurer l'effet de toute disposition législative ou réglementaire sur les PME. A cet égard, il pourrait s'avérer judicieux de s'inspirer ici de l'expérience en Suède et au Royaume Uni.

8. Moderniser la gouvernance et l'organisation de l'ADEM

Il faut davantage d'indépendance, d'autonomie et de flexibilité au niveau de l'Administration de l'Emploi (ADEM), que ce soit dans le choix des méthodes, la gestion de son personnel ou la capacité d'auto-saisine en matière de production d'études et de données. En même temps, il convient de responsabiliser chaque demandeur d'emploi par le biais d'une souscription à une « convention d'activation individualisée », laquelle légitime le droit d'allocation chômage et comprend des dispositions relatives à l'obligation pour le chômeur de se former pour augmenter son employabilité. Une réforme du régime d'aides à la création d'entreprise s'impose, afin que l'accès au statut d'indépendant devienne plus attractif pour les demandeurs d'emploi, plus particulièrement en créant un soutien financier du chômeur devenu indépendant pour la première année, sans oublier le recours soutenu à des formations qualifiantes en matière de lancement d'activité indépendante.

9. Améliorer le système fiscal et instituer un Commissaire à la réforme fiscale

Il est nécessaire de réformer fondamentalement les textes légaux relatifs à la fiscalité directe et indirecte pour en augmenter la lisibilité et pour, le cas échéant, en dégager un fil rouge, une vue horizontale et une vision stratégique à long terme. La Chambre de Commerce propose l'institution d'un « Commissaire à la réforme fiscale », une fonction à occuper par un expert de terrain d'expérience dans les domaines du droit fiscal et des sociétés. Sous sa responsabilité, il faut viser la mise en place d'un service de veille fiscale, encadré d'un conseil dont feraient partie également des experts proposés par la Chambre de Commerce, en vue de mieux suivre l'actualité fiscale internationale (jurisprudences, doctrines, changements au niveau des stratégies politiques...). L'ajustement des moyens humains et des compétences aux besoins requis en vue d'une élaboration et d'un suivi efficaces des accords fiscaux internationaux sont d'autres mesures préconisées.

Il est primordial de veiller à l'existence permanente d'un panier de mesures fiscales qui aboutissent à l'émergence d'avantages compétitifs au niveau international, surtout dans l'optique de développer l'attractivité du Grand-Duché comme centre hébergeant des sièges sociaux, en particulier des groupes européens, mais également de chercheurs de haut rang international.

Dans ce contexte, il faut attirer des investisseurs étrangers en rendant plus attrayante la résidence pour les personnes physiques, les entrepreneurs-individuels et les PME/PMI. Pour cela, il faut notamment agir sur des dispositions fiscales ciblées, sur les connexions internationales, sur les infrastructures, etc. Une stratégie réussie dans ce contexte aurait des effets bénéfiques sur les recettes fiscales futures et sur d'autres secteurs économiques (commerce, immobilier, services à la personne ...).

10. Adapter rapidement le système d'éducation

La Chambre de Commerce préconise la mise en place, pour les langues étrangères, de deux filières parallèles, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, la 2e langue étant respectivement l'allemand et le français. Cette mesure s'inscrit dans le contexte d'une population écolière de plus en plus hétérogène, nécessitant une offre de formation aussi ciblée que possible. L'élargissement des classes du bac international (B.I.), l'amélioration de l'offre en ligne (eBac) existante, notamment en offrant également un diplôme de fin d'études secondaires, ainsi que l'élargissement du réseau d'écoles internationales constituent d'autres priorités.

11. Renforcer les interconnexions entre l'Université du Luxembourg et les acteurs économiques

En matière d'enseignement supérieur, il importe de renforcer la coopération entre l'Université du Luxembourg et les acteurs de l'économie, et ce afin de mieux pouvoir répondre aux besoins de ces derniers. La Chambre de Commerce recommande, entre autres et à titre d'exemple, l'introduction, au sein de l'Université, d'un master dédié à la formation de juriste-linguiste, dans un contexte de valorisation de la présence au Luxembourg des institutions européennes. Il faut exploiter à cet égard les importantes compétences spécialisées en matière de traduction et d'interprétariat à disposition sur la place. La formation de juriste bilingue des jeunes diplômés au Luxembourg devrait pouvoir servir de base à la formation de juriste-linguiste au niveau européen, ce qui n'est pas le cas actuellement.

12. Poursuivre les réformes de la formation professionnelle

Réaliser rapidement une structure unique d'orientation et engager une réforme fondamentale de notre système d'orientation professionnelle, telle que revendiquée par les partenaires sociaux, sont deux priorités absolues. Ceci passe par une multiplication des interconnexions et des échanges existant entre le monde économique et le cadre scolaire et universitaire, que ce soit au niveau du contenu des programmes ou au niveau des étudiants et enseignants. Il est nécessaire d'intensifier et de promouvoir l'intégration des techniques et technologies de l'information et de la communication dans les milieux scolaire et universitaire. Par ailleurs, il est primordial de s'assurer que chaque profession et métier porteur en matière d'emploi sur le territoire dispose d'une filière d'apprentissage appropriée et d'élargir les professions et les métiers des adultes jusqu'ici non ouverts à cette forme d'apprentissage. De surcroît, il faut mettre l'accent sur la formation continue, tant au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public et au niveau des formateurs eux-mêmes. La formation continue au sein du secteur public devrait comporter des présentations systématiques sur le fonctionnement de l'économie et sur la vie des sociétés et, pour la carrière supérieure, un stage en entreprise.

13. Aboutir d'ici cinq ans à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant

Tout d'abord, il convient de poursuivre le soutien à la recherche publique et privée en s'assurant de l'efficacité des dépenses publiques engagées, tout en continuant à avoir recours aux contrats de performance entre l'Etat et les acteurs de la recherche et de l'innovation. Il faut à cet égard utiliser la seconde génération de ces contrats de performance - à partir de 2010 - pour structurer davantage le système national d'innovation et attribuer des missions précises et non-redondantes aux différents acteurs qui le composent. Ces contrats de performance devraient en parallèle insister sur la valorisation socio-économique des résultats de recherche, ainsi que sur le renforcement des collaborations internationales à très haut niveau, comme, par exemple, dans le cadre des programmes européens FP7. Il importe du reste d'appliquer le principe de bonne gouvernance et de prendre en compte la nécessité d'une masse critique pour impacter le système national d'innovation. Par ailleurs, il faut poursuivre les initiatives en matière de développement de grappes technologiques et de clusters, afin d'augmenter la compétitivité de notre pays.

La Chambre de Commerce réitère également ses recommandations relatives à la nécessité de fusionner là où cela s'imposera les laboratoires de recherche publics travaillant sur des thématiques identiques, de manière à créer un nombre limité d'instituts de recherche hautement spécialisés et ayant un lien organique avec l'Université du Luxembourg.

14. Rétablir rapidement l'équilibre des finances publiques

En premier lieu, le Gouvernement se doit d'exécuter le budget de l'exercice 2009 de manière stricte, voire en éliminant les dépenses de consommation non indispensables et en réévaluant de manière récurrente les grands postes de dépenses pour supprimer des crédits courants devenus obsolètes, redondants ou dont le coût est insoutenable par rapport aux avantages escomptés. Ensuite, il est nécessaire de ralentir la progression des dépenses publiques pour les exercices 2010 et suivants, notamment celles de consommation courantes, sur la base d'une analyse approfondie de leur efficacité, construite sur des indicateurs de performance pertinents. L'objectif doit rester le respect scrupuleux de la limite du déficit public inscrite dans le Traité de Maastricht. A cet effet, il convient d'établir le budget 2010 sur base du principe du « zero based budgeting ».

La diminution des salaires d'entrée au sein de la fonction publique et des secteurs apparentés, dont la structure salariale ne reflète pas le degré de sécurité de l'emploi, doit être mise en œuvre rapidement. Ces salaires devraient notamment être adaptés à ceux prévalant dans le secteur privé. Par ailleurs, pour des raisons d'efficacité des dépenses courantes, il conviendrait d'introduire des mécanismes de rémunération au mérite dans la fonction publique et des outils qui permettent de promouvoir une culture de l'évaluation et du résultat.

15. Réformer la politique budgétaire et veiller à dépenser mieux (importance du critère de l'efficacité)

La Chambre de Commerce propose de réformer la politique budgétaire en passant d'une approche par ministères à une approche par missions, objectifs et résultats. La proposition de loi n°6016 du 7 avril 2009, qui se réfère à la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) française, constitue une bonne base pour amener un changement des mentalités à ce sujet au Luxembourg.

16. Créer deux fonds souverains

Un premier fonds aurait pour vocation de garantir le bien-être à travers les générations et serait alimenté, soit par des revenus volatils ou non durables, soit par un pourcentage fixe sur le total des recettes à déterminer par le Parlement. La crise économique illustre l'utilité d'un tel fonds dans une petite économie très ouverte. En outre devrait être créé un fonds comprenant les participations de l'Etat. Celui-ci pourrait bénéficier du soutien financier du public, par la voie d'une cotation en bourse.

17. Concrétiser la réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale

La garantie de la soutenabilité à long terme du système général de pension, tout en permettant à chacun de travailler aussi longtemps qu'il le souhaite, revêt un caractère fondamentalement important. Aussi conviendrait-il de renforcer le caractère sélectif des transferts sociaux et des prestations sociales, tout en abaissant le plafond cotisable et, corrélativement, la pension maximale. Dans ce contexte, des réductions de la pension maximale, respectivement des prestations en général, pourraient être comblées par la mise en place d'incitants fiscaux plus prononcés encourageant la souscription de pensions complémentaires du deuxième et/ou du troisième pilier. De surcroît, il est nécessaire d'appliquer les ajustements des pensions au bien-être, qui surviennent actuellement de manière quasi automatique tous les deux ans, seulement si la situation économique et budgétaire du pays le permet, ce qui n'est le cas ni à court, ni à moyen terme.

D'autres priorités identifiées par la Chambre de Commerce sont respectivement l'institution d'un contrôle plus efficace des salariés portés malades, et ceci dans le contexte de la nécessaire neutralité financière du statut unique, ainsi que l'abolition du forfait d'éducation, lequel ne répond ni à une demande, ni à besoin réel de la part des bénéficiaires, et dont la disparition s'impose dans le contexte actuel de forte dégradation des finances publiques. En sus, l'abolition de l'allocation d'éducation s'impose dans la mesure où cet instrument est contraire à la politique sous-jacente à la Stratégie de Lisbonne, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail. Dans le domaine particulier du congé parental, il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne ni des coûts excessifs, ni des incohérences avec d'autres objectifs politiques visés, tout en limitant le bénéfice du congé parental aux seules exigences du droit communautaire.

18. Aménagement du territoire et zones d'activités économiques

La Chambre de Commerce souligne l'importance de transposer au plus vite les conclusions du groupe de travail du CNSAE « Aménagement du territoire – aménagement communal » et de garantir une politique active d'aménagement du territoire fondée sur une coordination à la fois horizontale (entre tous les ministères, la Direction de l'Aménagement du Territoire assurant la fonction de coordination et de secrétariat) et verticale (entre le Gouvernement et les communes). Dans un contexte plus général d'organisation spatiale et territoriale, les décideurs politiques se doivent de mettre en œuvre d'urgence les quatre plans sectoriels présentés en fin de la législature 2004-2009 (« Zones d'activités économiques », « Paysages », « Transports », « Logement »).

Il faudra faire en sorte que les zones dédiées aux activités industrielles et économiques soient non seulement clairement identifiées, mais que les procédures d'implantation soient limpides et non susceptibles d'être remises en cause par des critères prévalant dans d'autres périmètres ou zones.

19. Infrastructures modernes

Il est fondamental de doter le Grand-Duché d'un réseau de transport et de communication qui le conforte comme plaque tournante et fournisseur de services logistiques incontournable au niveau européen. Il faut rapidement combler les faiblesses ferroviaires avec la Belgique (à travers du projet EuroCapRail) et l'Allemagne.

Il importe d'utiliser pleinement le potentiel de la nouvelle aérogare susceptible d'accueillir plus du double de passagers par rapport à aujourd'hui et d'offrir ainsi à partir de Luxembourg une palette de vols plus diversifiée dans l'intérêt des entreprises et des hommes d'affaires.

20. Promotion du pays et communication

Il est recommandé que le Gouvernement se dote d'une stratégie de communication globale du pays apte à éliminer les clichés et à présenter et valoriser toutes les facettes du pays de manière cohérente, et ce dans le cadre de l'action efficace des deux agences existantes « Luxembourg for Business » et « Luxembourg for Finance ».

Par ailleurs, il convient de renforcer de manière optimale le rôle des Ambassades luxembourgeoises à travers le monde en vue d'intensifier la promotion des intérêts économiques luxembourgeois. La Chambre de Commerce plaide pour une extension du réseau diplomatique au Moyen-Orient et en Amérique du Sud et estime que le Luxembourg devrait disposer d'une Ambassade par exemple en Arabie Saoudite, au Brésil, voire en Afrique. Ces Ambassades devront avoir un champ d'activité économique très prononcé.

Table des matières

Résumé exécutif | 1

Introduction: une législature qui sera fondamentalement différente des précédentes | 15

1 Le contexte de la nouvelle législature: impérieuse nécessité de mesures structurelles | 18

2 La gouvernance sous-jacente au développement durable du Grand-Duché | 24

- 2.1. Une gouvernance publique durable et efficace dans l'intérêt du développement socio-économique du pays | 24
 - 2.1.1. Pour un programme gouvernemental 2009-2014 basé sur une vision claire et une stratégie à long terme | 24
 - 2.1.2. Pour un recentrage des ministères autour des fonctions essentielles de la gouvernance publique | 25
 - 2.1.3. Pour une exploitation intelligente de la souveraineté nationale | 26
 - 2.1.4. Pour une optimisation de l'efficacité gouvernementale et administrative en amont et en aval de l'élaboration du droit communautaire | 27
 - 2.1.5. Pour une stratégie ambitieuse de positionnement international du Luxembourg | 28
- 2.2. Gouvernance macroéconomique: pour une économie compétitive, diversifiée et capable de résister aux chocs exogènes | 29
 - 2.2.1. Pour une économie compétitive | 30
 - Encadré 1. Les problèmes liés à l'inflation | 33
 - 2.2.2. Pour une économie diversifiée et capable d'absorber des chocs exogènes | 36
 - 2.2.3. Pour des facteurs de production de qualité | 37
- 2.3. Gouvernance microéconomique: pour un cadre propice aux entreprises dans chaque phase de leur existence | 38

3 Les recommandations de mesures politiques pour la législature 2009-2014 et au-delà | 40

- 3.1. Affaires économiques (compétitivité, soutien aux PME, diversification) | 40
 - Encadré 2. Réforme de la législation sur l'équipement commercial (grandes surfaces) | 46
- 3.2. Simplification administrative et soutien à la création d'entreprises | 47
 - Encadré 3. Réforme du droit d'établissement | 50
 - Encadré 4. L'auto-entrepreneur | 51
- 3.3. Modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire | 53
- 3.4. Enseignement et formation professionnelle | 59
- 3.5. Recherche et innovation | 61
- 3.6. Finances publiques et finances communales | 64
 - Encadré 5. La loi organique sur les lois de finances (LOLF): un exemple à transposer au Grand-Duché? | 67
- 3.7. Aménagement du territoire et organisation spatiale, infrastructures et logement | 69
 - Encadré 6. Aménagement du territoire | 72
- 3.8. Energie et environnement | 75
 - Encadré 7. Energie et environnement | 78
- 3.9. Protection sociale (maladie, pensions, dépendance, accidents, politique familiale...) | 82
 - Encadré 8. Régime de la sécurité sociale | 85
- 3.10. Le Luxembourg dans la Grande Région, en Europe et dans le monde | 87

Introduction

Une législature qui sera fondamentalement différente des précédentes

Dans le cadre de sa mission de promoteur de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce se propose de formuler après le scrutin législatif du 7 juin 2009 un certain nombre de recommandations à destination de la future coalition gouvernementale. L'échéance électorale est une occasion privilégiée d'énoncer ce que sont – aux yeux de la Chambre de Commerce – les priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle coalition gouvernementale à travers sa publication «Entreprise Luxembourg 2.0».

En 2004, la Chambre de Commerce avait publié ses recommandations sous forme d'une publication spécifique intitulée «Entreprise Luxembourg». Elle renouvelle sa contribution à travers «Entreprise Luxembourg 2.0». Cette deuxième édition fait suite à une série de publications d'ordre politico-économique qui comprend le dernier avis budgétaire¹ de la Chambre de Commerce, ainsi que le 6^e numéro de la revue «Actualité & Tendances» consacré au bilan de législature 2004-2009, document détaillé qui retrace l'action gouvernementale sur ladite période selon une optique qui se veut critique, objective et constructive.

La législature qui démarre après les élections législatives de juin 2009 est atypique à plusieurs égards. D'abord en raison de la crise économique mondiale qui touche de plein fouet l'Europe en général et le Grand-Duché de Luxembourg en particulier. Ensuite parce que cette crise, au-delà de la contraction de l'activité économique qu'elle provoque au niveau international, pousse depuis plusieurs mois les gouvernants et l'ensemble des acteurs à se poser des questions de fond sur le fonctionnement économique global, sur les déficits manifestes de régulation à l'échelle globale et sur les bonnes règles d'une gouvernance mondiale renouvelée qui permette un développement harmonieux et équilibré des économies tant au niveau global que régional et local.

Partant, il y a lieu d'observer un changement de paradigme économique dont le Luxembourg doit à la fois prendre son parti et être un artisan. Le temps du libéralisme débridé est vraisemblablement passé, mais les nouvelles règles convenues au niveau mondial doivent être conformes à l'intérêt économique général, de même qu'au respect des souverainetés nationales et aux spécificités régionales, suivant le principe de subsidiarité.

Dans le contexte de la crise actuelle, les mesures à prendre au niveau national s'inscrivent dans un cadre européen, voire international. L'économie luxembourgeoise étant largement tributaire des niveaux d'activité des pays qui sont les principaux partenaires économiques des entreprises résidentes, il importe d'encourager les gouvernements des Etats membres à mettre en œuvre et à exécuter leurs programmes conjoncturels tels que préconisés au niveau communautaire². Il s'agit également de prendre au sérieux et d'accélérer les efforts en vue d'atteindre en Europe les objectifs visés par la Stratégie de Lisbonne, dont l'ambition est de faire de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive et la plus dynamique dans le monde.

¹ Cf. Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (14 novembre 2008).

² Par exemple, le « Plan de conjoncture du Gouvernement », mis en place au niveau luxembourgeois, fait écho au « Plan européen pour la relance économique » présenté par la Commission européenne en novembre 2008, ainsi qu'à la communication arrêtée par elle le 17 décembre 2008, laquelle définit un cadre temporaire élargissant les possibilités des Etats membres de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie.

La Chambre de Commerce avait salué les premières réactions du Gouvernement précédent pour contrer la crise (cf. plans de sauvetage de plusieurs banques systémiques de la place, mise en place d'une Commission parlementaire *ad hoc*, constitution de plusieurs groupes de travail,...), ainsi que les mesures anti-crise reposant principalement sur une politique anticyclique, de maintien du pouvoir d'achat et de la confiance et de relance de la demande par la consommation et l'investissement, même si les effets d'une telle politique sont plus limités dans une économie ayant un marché intérieur de taille réduite que dans une économie de taille importante.

Dès le début de la crise, l'UEL et la Chambre de Commerce ont annoncé leur raisonnement en vertu duquel il faut un train de mesures comprenant les trois étapes suivantes, qui devront conduire notre pays et notre économie à la sortie de la situation actuelle :

1. un plan de relance conjoncturel s'inscrivant dans une démarche internationale et visant à contrecarrer les effets de la crise en matière d'emploi et de sous-activité; les deux organismes précités accompagnent la politique gouvernementale en la matière et approuvent les décisions prises en la matière après consultation au sein du Comité de coordination tripartite ;
2. des réformes structurelles nécessaires à promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise et à rétablir durablement les équilibres à long terme, notamment au niveau du financement de la sécurité sociale et de l'Etat et du marché du travail ;
3. une volonté visant à rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, laquelle s'est dégradée depuis l'an 2000 et n'a pas pu être redressée malgré l'accord tripartite de 2006.

La Chambre de Commerce salue l'engagement du Gouvernement luxembourgeois manifesté dans le cadre des discussions tripartites à inscrire les mesures devant redresser le niveau de l'activité également dans cette logique.

La mise en œuvre de ces programmes requiert des efforts financiers énormes de la part des Etats. Voilà pourquoi des institutions supranationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque centrale européenne (BCE) pourraient utilement accompagner les Etats, et ce dans le souci de renflouer les trésoreries publiques, d'un côté, et de les aider à stabiliser à terme les finances publiques, de l'autre.

Le Gouvernement issu des élections du 7 juin 2009 sera encore davantage confronté que le précédent aux effets de la crise, qui risquent de s'aggraver au cours des premiers mois de la nouvelle législature. Les impacts négatifs seront d'ordre économique, financier, social et politique.

« Entreprise Luxembourg 2.0 » s'intéresse plus particulièrement à ces effets à moyen et à plus long termes, en proposant des mesures concrètes visant à limiter l'impact de la crise, à soutenir les acteurs économiques dans cette phase difficile, à maintenir la cohésion sociale, à saisir les opportunités découlant de cette période de renouveau et à affronter dès à présent les réformes structurelles, dont la nécessité a jusqu'à présent pu être masquée par des performances macroéconomiques exceptionnelles, difficilement reproductibles.

Or, depuis l'éclatement des bulles immobilière et financière et la crise financière et économique qui en a résulté, le renforcement de la compétitivité et la mise en œuvre de réformes structurelles – qui risque de devenir plus douloureuse dans un contexte socio-économique dorénavant bien moins favorable – deviennent incontournables en vue d'un développement durable susceptible de garantir le bien-être de notre pays.



1. Le contexte de la nouvelle législature : impérieuse nécessité de mesures structurelles

La législature 2009-2014 sera inévitablement marquée par les effets de la crise financière et économique et par la gestion des impacts afférents sur la sphère réelle de l'économie et sur la cohésion sociale.

La Chambre de Commerce ne va pas revenir sur les origines, les conséquences immédiates et la gestion de la crise financière et économique. Pour ces aspects, elle renvoie au « Bilan de la législature » de la Chambre de Commerce³, au rapport annuel 2008 de l'UEL⁴ et au Chapitre 3 de l'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2009 du Conseil Economique et Social⁵, lesquels comportent une analyse détaillée de ce sujet.

Au début de la législature 2004, le contexte économique auquel faisait face le Grand-Duché était pour le moins bien différent que celui prévalant en 2009. Premier élément notable de l'évolution de ce contexte, la volatilité des marchés mondiaux, s'agissant en particulier des prix des produits agricoles, les hausses, puis baisses sensibles des prix pétroliers, mais également de l'instabilité chronique des taux de change entre grandes devises mondiales ou les augmentations et diminutions des taux d'intérêt de part et d'autre de l'Atlantique. Jusqu'à l'éclatement des bulles immobilière et financière, le Luxembourg était parvenu à tirer profit du boom économique des grandes économies émergentes. La crise financière et économique mondiale modifie la donne en freinant considérablement les échanges commerciaux, avec un recul du commerce mondial pour la première fois depuis 60 ans, d'investissements et de capitaux, et en frappant également ces grands champions, et donc en rognant les débouchés du Grand-Duché.

Pour le Luxembourg, la différence la plus visible entre les contextes de 2004 et de 2009 a trait à ses **perspectives de croissance**, lesquelles sont nettement plus **défavorables** au début de la nouvelle législature qu'au début de la précédente. Les prévisions de croissance pour le Luxembourg sont drastiquement et en permanence revues à la baisse. Le STATEC estime par exemple que le Grand-Duché connaîtra la récession en 2009, avec une prévision de -4% (à comparer à +6,4% en 2006, +5,2% en 2007 et -0,9% en 2008). Le programme de stabilité actualisé de la Commission européenne⁶ semble quant à lui en décalage à l'aune des principales prévisions de la fin du printemps. Lors de la déclaration du Gouvernement sur l'état de la Nation du 21 avril 2009, le Premier Ministre a renvoyé à des prévisions de la Commission européenne tablant sur une contraction de 3% du PIB luxembourgeois en 2009. Les dernières prévisions du FMI tablent pour le Grand-Duché sur une croissance réelle du PIB de l'ordre de -4,8% en 2009.

Dans ses recommandations de 2004⁷, la Chambre de Commerce avait identifié quatre **axes présentant un caractère essentiel pour notre pays** en vue d'un développement compétitif et durable de l'économie nationale, à savoir :

- **la diversification continue et la promotion efficace du pays** en tant que terre d'accueil et site d'investissement privilégié, afin de garantir un développement permanent de l'économie luxembourgeoise et de maintenir son attrait au niveau international ;
- **la formation et la recherche**, sur lesquelles repose l'essentiel du développement futur et endogène de l'économie luxembourgeoise ;

3 Bulletin économique « Actualité & Tendances » n° 6, consacré au bilan de l'action gouvernementale de la législature 2004-2009, www.cc.lu.

4 Cf. www.uel.lu.

5 Cf. Avis annuel du CES du 3 avril 2009, pp. 20-49, www.etat.lu/CES.

6 Conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires, ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, les États membres doivent présenter chaque année des projections macroéconomiques et budgétaires actualisées. Ces mises à jour sont appelées programmes de stabilité dans le cas des pays qui ont adopté l'euro, et programmes de convergence pour les pays qui ne l'ont pas encore adopté. Ce règlement constitue le « volet préventif » du pacte de stabilité et de croissance.

7 Cf. Entreprise Luxembourg, Chambre de Commerce, août 2004.

- la **promotion de l'esprit d'entreprise**, qui est à la base de tout développement socio-économique endogène, de toute création de nouvelles compétences et de tout progrès technologique et sociétal ;
- la **consolidation des finances publiques et de la sécurité sociale**, lesquelles ne pourront se soustraire à des mesures structurelles courageuses.

La Chambre de Commerce avait invité le nouveau Gouvernement à être responsable face à des problématiques aussi diverses que celles du financement à long terme du système de protection sociale, de la lutte contre l'inflation, du chômage et de la pénurie de logements. L'accent avait aussi été mis sur la nécessité d'une gestion équilibrée de l'environnement naturel et spatial, passant notamment par une protection économiquement rationnelle de l'environnement, un aménagement proactif du territoire et une amélioration de la gestion des infrastructures nationales.

Au regard des précédentes recommandations de la Chambre de Commerce, certaines réalisations sont à mettre au crédit du Gouvernement, tandis que d'autres aspects justifient un regard plus critique de l'action gouvernementale.

Le **bilan de la législature 2004-2009**, que la Chambre de Commerce a dressé dans le 6^e numéro de sa publication « Actualité & Tendances », se présente de façon mitigée. De nombreux objectifs fixés dans l'accord de coalition d'août 2004 ont été atteints, d'autres mesures restent à être achevées ou ont été mises en œuvre de manière insatisfaisante. Des réformes courageuses doivent être réalisées au cours de la législature 2009-2014 (cf. compétitivité, simplification administrative, systèmes de protection sociale, finances publiques, ...).

- Le bilan socio-économique : l'action du Gouvernement s'est inscrite dans un cadre dépassant la stricte dimension nationale. Le Luxembourg a pesé et a tenu son rang à l'échelle communautaire (exemple des discussions sur la mise en œuvre du protocole de Kyoto, réorientation sous présidence européenne du Conseil européen de la Stratégie de Lisbonne). Il a en outre respecté de façon scrupuleuse les règles du Pacte de stabilité et de croissance, a ratifié le Traité de Rome II en 2005 (finalement non ratifié au niveau européen) et le Traité de Lisbonne en 2008 et a produit des efforts d'adaptation de sa législation au droit communautaire, même si, sur ce dernier point, des progrès sensibles sont encore nécessaires dans le futur.
- En matière de développement et de diversification des structures économiques nationales, la stratégie gouvernementale a consisté à renforcer les secteurs d'activité les plus contributeurs à la croissance, en améliorant l'encadrement réglementaire et la promotion sur les marchés internationaux (exemple des activités financières), à favoriser le développement de nouvelles activités dans l'optique de diversifier l'appareil de production pour prémunir le Grand-Duché d'éventuels chocs externes (logistique, commerce électronique, technologies de l'information, de la santé et de l'environnement), à accroître l'attractivité territoriale vis-à-vis des investissements et des consommateurs internationaux (échelle grand régionale). N'ont pas été réellement attaqués des chantiers importants (cf. charges administratives, coût élevé et disponibilité insuffisante des facteurs de production, productivité en berne, rigidités diverses,...) qui entravent la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg, alors que l'environnement est hautement concurrentiel et que la crise entrave les contraintes externes.

- En matière d'éducation, de formation, de recherche et d'innovation, l'enjeu pour l'économie luxembourgeoise était et demeure de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant pour assurer un développement économique durable et endogène. Il convient de ce point de vue de saluer les efforts publics concernant la formation professionnelle continue (loi du 24 octobre 2007) et la réforme de la formation professionnelle du 19 décembre 2008, même si la Chambre de Commerce demeure critique quant à certains éléments de cette réforme. A saluer également les initiatives gouvernementales qui ont concouru à mieux piloter le système national de recherche et d'innovation, avec une université aux moyens financiers renforcés et des instruments efficaces d'affectation ciblée (selon les potentiels de développement) et de pilotage des moyens publics (contrats de performance pluriannuels entre Etat et organismes de recherche publique, Fonds National de la Recherche,...).
- En matière de promotion de l'esprit d'entreprise, le Gouvernement a privilégié les aides techniques au démarrage d'activités (pépinières d'entreprises), le coaching et le monitoring dans la conduite des projets innovants (exemples du développement du réseau interrégional 1,2,3 GO et de l'enrichissement des instruments dont disposera à l'avenir Luxinnovation). Il a également modernisé les instruments de financement d'activité, développé les coopérations entre acteurs privés et acteurs de la recherche publique (cf. Plan d'action national en faveur des PME, instrument utile, mais dont la mise en œuvre est malheureusement restée tardive et timide).
- La fiscalité et les finances publiques : le Gouvernement est parvenu à maintenir le niveau d'imposition et les charges sociales à un niveau compétitif au niveau grand régional. Il faut citer l'introduction des crédits d'impôts, l'abolition des abattements fiscaux, l'adaptation du barème d'imposition des revenus ou la suppression du droit d'apport, et saluer, dans le cadre de la transposition en 2005 de la directive relative à la fiscalité de l'épargne, la préservation par le Gouvernement de la règle de confidentialité, ainsi que la suppression de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques, avec en contrepartie l'introduction d'une retenue à la source libératoire sur les revenus d'intérêts des personnes physiques résidentes. Il faut également évoquer les mesures de consolidation faisant suite à la Tripartite de 2006, mais dont la crise remet en cause le caractère durable. Il appartiendra au nouveau Gouvernement de réduire les dépenses de fonctionnement de l'Etat, de maintenir les dépenses d'investissement public à un niveau élevé, voire de consentir à des investissements additionnels, afin de soutenir la conjoncture, ainsi que de mieux garantir la soutenabilité des régimes de sécurité sociale, le tout sachant que la récession aboutira inévitablement à la baisse des recettes fiscales.
- A souligner du côté positif l'engagement exemplaire du Luxembourg en matière de coopération et d'aide au développement.

Les effets de la crise financière sur l'économie réelle sont désormais mesurables puisque les prévisions convergent quasiment toutes vers des scénarios de forte contraction de l'activité pour l'ensemble des économies nationales.

Le **contexte international** se caractérise également par une raréfaction des ressources nécessaires au développement (aliments, énergies, ...), tandis que de grands défis mondiaux se dessinent désormais plus clairement, qu'ils soient environnementaux (lutte contre le réchauffement climatique par exemple) ou sociaux et démographiques (vieillesse des populations dans les économies les plus riches, explosion démographique dans certains pays les plus pauvres, difficile maîtrise des flux migratoires, en particulier entre le Nord et le Sud). Tous ces éléments doivent être pris en compte par les prochains gouvernants luxembourgeois en vue de mener une stratégie et des politiques publiques efficaces.

Le Grand-Duché étant de surcroît membre de l'UE et de la zone euro, son développement dépend crucialement du **cadre communautaire** dans sa dimension économique (marché unique) et juridique (droit communautaire).

- L'existence du grand marché est, pour un Etat de petite taille comme le Luxembourg, source d'opportunités pour les entreprises nationales en termes de potentiel de débouchés externes, de développement des exportations, de mise à disposition de la main-d'œuvre étrangère qualifiée nécessaire au développement des secteurs phares de l'appareil de production luxembourgeois. De manière générale, le Luxembourg a profité des effets de concurrence induits par la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires à l'échelle européenne, et encore plus depuis l'introduction de l'euro. Il en est de même pour le droit communautaire, certes parfois contraignant, mais dont le Grand-Duché parvient à exploiter les marges de manœuvre en transposant les réglementations européennes (ex. de la transposition en 1988 de la directive UCITS 1⁸).
- Le cadre juridique communautaire influence le développement économique du Luxembourg. C'est lui qui définit la « Stratégie de Lisbonne⁹ ». Il évolue également au gré des nouvelles législations européennes transposées aux niveaux nationaux. Le Luxembourg est directement partie prenante de ces nouveaux cadres communautaires puisque ces derniers sont le fruit de discussions et de consensus qui le rendent responsable vis-à-vis de ses partenaires de leur mise en œuvre nationale. Il faut néanmoins souligner à quel point certains Etats membres de l'Union parviennent à s'acquitter de leurs obligations de transposition, en transcrivant à la fois dans les délais et dans leur contenu exact les normes communautaires. Le Luxembourg doit encore progresser en la matière, notamment en garantissant le rythme des transpositions tout en assurant le respect du principe de transposition 1 : 1 des directives, ce qui exige un haut degré qualitatif et une pleine implication de son appareil administratif et institutionnel.

Les transformations structurelles du Luxembourg s'apprécient enfin à l'aune de l'échelle régionale. Les dynamiques économiques observées à l'échelle européenne sont en effet plus intenses au niveau régional en raison d'effets de proximité. L'existence d'un marché domestique de biens et services qui va bien au-delà des frontières du Grand-Duché, de même que l'essor d'un bassin d'emplois et de compétences qui dépasse lui aussi le strict territoire luxembourgeois, sont de nature à favoriser les logiques de rapprochement, de concentration, de synergies et d'agglomération des facteurs de production, ce dont le Grand-Duché doit s'employer à tirer le meilleur parti et toutes les opportunités.

Dès lors, la croissance économique sur le sol luxembourgeois exige un développement des ressources institutionnelles, humaines ou des infrastructures d'information et de communication, matérielles ou immatérielles, ainsi qu'une diffusion des flux de main-d'œuvre, d'information, de biens et de services, y compris par l'intermédiaire des partenariats qui se multiplient entre acteurs économiques, prestataires de services et organes institutionnels et politiques des niveaux national, régional et international.

8 Comme le soulignent Pieretti et al. (2007), « au début des années quatre-vingt, les autorités publiques luxembourgeoises prirent conscience du projet de directive européenne réglementant les fonds et leur distribution et mirent en place dès 1983 une loi favorisant leur création. En 1985, UCITS 1 entre en vigueur. Il s'agit de la première directive réglementant au niveau européen un produit financier et lui conférant un « passeport européen ». Le législateur a rapidement transposé la directive UCITS 1 en droit national dès 1988 (Loi du 30 mars 1988). Durant quelques années, le Grand-Duché fut le seul pays de l'Union à offrir le passeport européen aux fonds d'investissement autorisés sur son sol ».

9 Ladite stratégie se décline selon des lignes directrices intégrées (macroéconomiques, microéconomiques et dites « pour l'emploi ») sur base desquelles l'ensemble des Etats membres de l'espace communautaire élaborent leurs politiques publiques et les nécessaires réformes institutionnelles et économiques (cf. les plans stratégiques et les plans nationaux de réformes).

De même, le nouveau Gouvernement devra tenir compte des **nouvelles mutations sociologiques et démographiques** liées à l'immigration, à l'afflux de main-d'œuvre étrangère et de capitaux étrangers. Le Luxembourg a toujours été et restera dépendant de ces apports venant de l'extérieur. Ainsi, il faut faire en sorte que les facteurs de production afférents continuent à affluer vers le pays et qu'ils trouvent ici des conditions de développement et d'épanouissement. Dans ce contexte, il y a lieu de reconnaître le rôle important joué par les sociétés à capital étranger et par les nombreux salariés frontaliers et étrangers. En ce qui concerne les résidents étrangers, il faut s'assurer qu'ils puissent activement participer à la prise de décision et aux choix collectifs. La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise innove en ce qu'elle permet aux étrangers qui souhaitent acquérir la nationalité luxembourgeoise de pouvoir conserver leur nationalité étrangère. Cette loi devrait contribuer à un élargissement de l'électorat luxembourgeois (même si certaines dispositions rendent les conditions d'accès à la nationalité luxembourgeoise plus restrictives).

L'évolution démographique et économique des dernières décennies a profondément renforcée le poids des étrangers, tant résidents que frontaliers, dans la création de richesse du pays, sans que cela ne se soit traduit par une participation accrue à la prise de décision collective et à l'élaboration des grandes orientations du pays.

Environ 220.000 luxembourgeois étaient appelés à voter en vue d'un nouveau Gouvernement lors des élections législatives du 7 juin 2009. Pour mettre en perspective ce nombre avec la structure du marché de l'emploi, rappelons que parmi les 360.000 personnes composant le marché du travail intérieur, il y a 140.000 frontaliers. Des 500.000 habitants du Luxembourg, 290.000 sont des résidents luxembourgeois. Le salariat du secteur privé est largement dominé par la main d'œuvre étrangère, composée par les frontaliers et les résidents non luxembourgeois, occupant 80% des postes dans le secteur précité.

Seuls un habitant sur deux, un salarié sur trois et un créateur d'entreprise sur quatre disposent du droit de vote. L'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic. Ceci peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale. A l'heure actuelle, l'électorat luxembourgeois représente une part limitée des personnes qui contribuent à la prospérité de l'économie luxembourgeoise.

Avec la crise financière et économique, et le nouvel ordre mondial qui va lui succéder, les désavantages compétitifs du Luxembourg et de ses entreprises risquent de porter un grave préjudice à toute stratégie volontariste de maintenir une croissance économique qualitativement et quantitativement plus élevée que dans les pays voisins.

Sortir renforcé de la crise et retrouver une trajectoire de croissance durable et élevée, tels sont les défis ambitieux que doit relever le nouveau Gouvernement. Les mesures de court terme et immédiates retenues lors des réunions du Comité de coordination tripartite d'octobre 2008 et de mars 2009 constituent des préalables importants dans ce contexte et la Chambre de Commerce les avait saluées expressément.

Ces mesures doivent être suivies par des initiatives à réaliser rapidement à court terme et à plus long terme, visant à agir sur la capacité du pays à rétablir sa compétitivité, à renforcer son potentiel de développement endogène, à améliorer la qualité et la disponibilité des facteurs de production, à augmenter son attrait par rapport aux clients et investisseurs étrangers et à consolider sa stabilité politique et sociale (cf. Partie 3 ci-après).

Pour que ces mesures concrètes et les réformes structurelles puissent réussir et atteindre les objectifs fixés, certaines conditions devront être réalisées par la nouvelle coalition gouvernementale. La Chambre de Commerce a regroupé ces conditions autour de trois thèmes principaux que sont une gouvernance publique efficiente, une gouvernance macroéconomique compétitive et attractive et une gouvernance microéconomique adaptée aux besoins des entrepreneurs (cf. Partie 2 qui suit).

2. La gouvernance sous-jacente au développement durable du Grand-Duché

La Chambre de Commerce identifie un certain nombre de conditions qui, loin d'être suffisantes au développement économique national, constituent une base nécessaire à la réussite des mesures suggérées dans la Partie 3 de ce document et à la conduite par le nouveau Gouvernement de réformes structurelles au cours de la législature 2009-2014.

Dans la présente partie, la Chambre de Commerce distingue les conditions liées au cadre général de la gouvernance publique de celles en rapport avec la gouvernance macroéconomique (compétitivité et attractivité nationale) et la gouvernance microéconomique (cadre général dans lequel évoluent les acteurs économiques et les administrés).

La situation d'extrême ouverture du Grand-Duché lui impose d'atteindre l'excellence en matière de compétitivité : les biens et services luxembourgeois doivent être compétitifs et de qualité. Le territoire du Grand-Duché doit être attractif tant pour les entreprises actuelles que pour les créateurs d'entreprises et les investisseurs étrangers. Il faut une excellente gestion des atouts, une stabilité politique et sociale, une valorisation du progrès technologique, une dynamique d'innovation permanente, des investissements constants dans la qualité des facteurs de production, ainsi qu'une bonne visibilité des biens et services et, partant, une politique de promotion efficace. Par ailleurs, un système de veille permanente doit permettre une comparaison des performances du Luxembourg par rapport à celles de l'étranger et les faiblesses y relatives sont à éliminer et/ou à compenser par d'autres avantages.

C'est ainsi que se résume une gouvernance optimale jetant les bases d'un développement durable du Luxembourg au cours de la législature 2009-2014 et au-delà.

2.1. Une gouvernance publique durable et efficace dans l'intérêt du développement socio-économique du pays

2.1.1. Pour un programme gouvernemental 2009-2014 basé sur une vision claire et une stratégie à long terme

La crise économique que traversent en particulier les pays européens est la plus aiguë depuis la Deuxième Guerre Mondiale. Sans remettre en cause le fonctionnement de l'économie de marché, elle impose aux pays développés de repenser les règles du système économique et de la gouvernance mondiale et d'identifier de nouvelles opportunités de développement. Il incombera à cet égard au nouveau Gouvernement de donner une vision politique et socio-économique, c'est-à-dire une ligne d'action pour la législature axée sur des objectifs clairs et une stratégie à la fois efficace, lisible et cohérente. Dans un monde caractérisé par une impression de désordre, il revient aux responsables politiques nationaux de construire cette vision pour donner du sens à l'action publique et provoquer l'adhésion de l'ensemble des composantes de la société et de ses forces vives.

La Chambre de Commerce attend de la nouvelle coalition gouvernementale qu'elle parvienne à dessiner un programme gouvernemental qui, au-delà du consensus nécessaire à son bon fonctionnement, se nourrisse d'une vision assumée et d'objectifs politiques et économiques cohérents et en phase avec les exigences de réforme de l'appareil de production luxembourgeois et les défis que la crise mondiale va poser pour les années à venir à l'environnement socio-économique et financier du Grand-Duché.

Il importe également que la vision portée par les pouvoirs publics soit construite sur le long terme, fondée sur une démarche prospective. Le terme gouvernemental de cinq années n'offre en effet pas systématiquement suffisamment de temps aux politiques publiques de produire leur plein effet. C'est le cas notamment dans le domaine des réformes structurelles intégrant des considérations démographiques (cf. assurance pension, assurance maladie, assurance dépendance, ...), des considérations financières (cf. nouvelle structuration des finances publiques, ...) ou des considérations organisationnelles (cf. aménagement du territoire, ...). Par ailleurs, les grands programmes publics nécessitent des investissements dont le terme excède souvent le temps d'une législature.

2.1.2. Pour un recentrage des ministères autour des fonctions essentielles de la gouvernance publique

Dans le contexte de la crise financière et économique, le rôle de l'Etat a gagné en importance, notamment dans son rôle d'intervention sur des marchés en défaillance, alors qu'une autorégulation de ces mêmes marchés aurait été irresponsable d'un point de vue économique, budgétaire et social.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle a fortement salué la gestion de la crise du Gouvernement précédent, ainsi que la rapidité avec laquelle les mesures appropriées à court terme avaient été mises en place. Le modèle luxembourgeois quant à lui, avait également fonctionné et les partenaires sociaux se sont mis ensemble pour prendre des mesures visant à sortir le pays de la crise actuelle. Les efforts afférents devront être poursuivis.

La Chambre de Commerce estime que le Luxembourg dispose d'un appareil étatique qui fonctionne relativement bien, compte tenu des nombreuses fonctions et missions que l'Etat doit accomplir. La coordination interministérielle et la collaboration entre administrations pourront cependant être améliorées, au vu des problèmes souvent rencontrés par les administrés lorsqu'il s'agit d'obtenir des autorisations, informations ou documents publics ou officiels. Les attentes des citoyens et administrés et de l'ensemble des acteurs économiques du territoire sont importantes en termes d'efficacité de l'organisation de l'Etat. Il s'agit en effet d'offrir des services d'intérêt général de qualité sur une base équitable, abordable, sûre et continue, mais aussi de prendre en considération les préoccupations financières, sociales et environnementales, d'assurer un contrôle démocratique et la transparence de la fourniture des services d'intérêt général, ainsi que de veiller à l'efficacité économique, écologique et sociale des services en question.

Le fonctionnement de l'appareil public est directement lié à l'organisation des ministères et administrations, telle qu'elle résultera de l'accord de coalition. Il n'appartient pas à la Chambre de Commerce de s'immiscer dans l'attribution des fonctions et compétences ministérielles. Elle plaide cependant pour une approche visant une gouvernance simplifiée et efficace, avec un nombre de ministères limité aux grands thèmes des fonctions de l'Etat et à ses missions publiques principales. Elle estime aussi que la volonté politique devrait viser à éviter le cloisonnement entre ministères et faciliter une action politique cohérente.

Le développement durable et la simplification administrative sont deux thèmes transversaux et horizontaux qui doivent être incorporés dans une nouvelle stratégie interministérielle.

Le développement économique constitue le fondement du bien-être social. L'économie constitue ainsi un volet politique phare et aux multiples dimensions (quant aux secteurs économiques, quant à la taille des entreprises à accompagner, la politique de la concurrence, la politique de formation des prix, l'acheminement des facteurs de production, ...). La Chambre de Commerce estime que toutes les dimensions liées à l'appareil de production du pays pourraient être réunies

au sein d'un grand ministère des affaires économiques, disposant des moyens requis, afin de mettre en œuvre une politique intégrée dans ce contexte.

La Chambre de Commerce propose ainsi de regrouper les grandes fonctions de l'Etat comme suit :

- Affaires économiques (incluant les transports, la communication, l'innovation, la recherche appliquée, les infrastructures, l'énergie, ...)
- Affaires financières et budgétaires
- Affaires étrangères et européennes
- Education, formation, enseignement supérieur et recherche scientifique, jeunesse et sports
- Affaires intérieures (aménagement du territoire, organisation territoriale, justice, force publique, ...)
- Affaires sociales et emploi (protection sociale, santé, pensions, marché du travail, famille, logement, ...)
- Affaires environnementales.

En vue d'assurer une coordination optimale entre des compétences qui se partagent entre ministères, il conviendrait, soit de réduire le nombre de ministres et d'augmenter comme corollaires le nombre de ministres délégués et/ou secrétaires d'Etat en charge de départements faisant partie des grandes fonctions de l'Etat, soit de nommer au sein du Gouvernement des secrétaires d'Etat qui conduisent l'action interministérielle des missions transversales ainsi définies (cf. innovation, travaux publics, ...).

Une réforme budgétaire, telle que proposée à plusieurs reprises par la Chambre de Commerce¹⁰, orientée sur des missions interministérielles, à l'instar de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France, devrait en effet être précédée d'un tel regroupement des fonctions essentielles de l'Etat.

Dans le contexte actuel de la crise, il importe également aux yeux de la Chambre de Commerce de ralentir la progression des dépenses publiques de consommation courante, voire d'en prévoir un gel en temps de crise. La Chambre de Commerce plaide pour l'introduction de réformes structurelles et de nouveaux processus budgétaires qui soient à même de garantir une optimisation de l'efficacité de la dépense publique.

L'instauration d'une LOLF à la luxembourgeoise permettrait une présentation de budget sous la forme de programmes d'activité, en lieu et place des budgets fonctionnels, où les crédits budgétaires sont classés par ministère. Un tel outil de budgétisation est axé sur la performance et sur le recours à une approche coûts-bénéfices des grandes catégories de dépenses publiques. La Chambre de Commerce revient sur ce sujet dans le chapitre 3.6.

2.1.3. Pour une exploitation intelligente de la souveraineté nationale

Le Grand-Duché a prouvé par le passé sa capacité à exploiter ses atouts économiques, basés entre autres sur la souveraineté nationale, pour créer de nouvelles activités économiques porteuses, dont le dynamisme a contribué ces dernières années à des taux de croissance et un niveau de vie élevés de la population.

Le Luxembourg a depuis toujours œuvré en vue de l'intégration européenne, de la construction du grand marché intérieur et de la libre circulation de biens, services, travailleurs et capitaux. Il est normal que le processus de construction européenne soit accompagné par un certain abandon de la souveraineté nationale au profit d'une coopération et d'une coordination efficaces entre Etats membres et d'une harmonisation au niveau de plusieurs champs politiques. Aux yeux

¹⁰ Cf. également à ce sujet : « Actualité & Tendances » n°5 : Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ?

de la Chambre de Commerce, l'engagement exemplaire du Grand-Duché en faveur d'une Union européenne à 27 n'a été et n'est toujours pas incompatible avec une exploitation intelligente et volontariste de la souveraineté nationale.

Le droit communautaire a permis jusqu'à présent de préserver sur bien des aspects la souveraineté des Etats membres et il importe que cela reste le cas. Le Luxembourg a dans le passé bien réussi à exploiter l'existence de marges de manœuvre et à transposer rapidement quelques directives européennes, contribuant ainsi à un encadrement légal et réglementaire moderne et flexible dans les domaines afférents (cf. place financière, technologies de l'information, ...).

Or la crise économique, qui exige de redéfinir les règles de gouvernance au niveau international, semble parfois servir de prétexte à certains partenaires économiques pour supprimer les marges de liberté nécessaires au respect du principe de souveraineté. L'autre extrême est tout aussi dangereux : plusieurs tendances regrettables sont apparues ces derniers mois, qui vont dans le sens d'un protectionnisme renouvelé et d'un cloisonnement des marchés nationaux.

Le Gouvernement luxembourgeois doit s'engager pleinement dans la poursuite du développement du grand projet européen, tout en sauvegardant des marges de manœuvre et une certaine flexibilité et en valorisant au mieux le principe de subsidiarité. Une concurrence saine, c.à.d. reposant sur des règles claires et transparentes, est bénéfique au développement de tous les Etats membres et à l'amélioration continue de leur fonctionnement (cf. appareil institutionnel et administratif, appareil productif, systèmes de protection sociale, systèmes fiscaux,...).

2.1.4. Pour une optimisation de l'efficacité gouvernementale et administrative en amont et en aval de l'élaboration du droit communautaire

Le Luxembourg a déjà par le passé démontré sa capacité à proposer une vision de l'action communautaire (exemple de la relance de la Stratégie de Lisbonne¹¹ en 2005) et il doit s'appuyer sur le crédit que certains responsables politiques nationaux ont su construire au niveau communautaire pour peser davantage dans les discussions européennes les plus importantes et les négociations communautaires, qu'elles soient d'ordre commercial, fiscal, budgétaire, environnemental et autres.

Le Gouvernement devra au cours de la nouvelle législature adopter une stratégie politique ambitieuse, afin de renforcer la position du Luxembourg au niveau communautaire. Cela vaut pour l'influence luxembourgeoise au sein de l'appareil institutionnel européen, par la présence de fonctionnaires et d'acteurs économiques nationaux, mais aussi par une approche proactive sur la scène européenne et internationale dans la gestion des dossiers stratégiques.

L'appareil administratif et institutionnel luxembourgeois doit mobiliser davantage de capital humain dédié aux questions communautaires, en particulier lors des négociations communautaires et dans les travaux de définition des positions nationales, ceci en vue de mieux défendre l'intérêt national. Pour ce faire, les ministères concernés devraient implémenter une réorganisation interne, visant à libérer des fonctionnaires qui seront en charge de la préparation, de l'exécution et du suivi des dossiers européens.

Le déficit du Luxembourg en matière de transposition des normes communautaires reste important, même si des efforts ont déjà été réalisés. Le Grand-Duché n'est pas en position favorable dans le classement jugeant de l'efficacité de la transposition des directives dans la mesure où il ne respecte pas suffisamment les délais accordés par les autorités européennes. Il en résulte souvent

¹¹ Le Processus de Lisbonne a fortement contribué à la diversification économique par l'intensification des efforts en matière de R&D et d'innovation, la création de structures d'accueil pour jeunes start-up, l'amélioration des infrastructures et de l'encadrement des TIC, la promotion d'une politique énergétique compétitive et efficace.

une qualité insuffisante de la transposition. Il revient donc au Gouvernement d'améliorer le travail en amont de l'élaboration des normes européennes, c'est-à-dire d'organiser une meilleure défense de l'intérêt luxembourgeois au cours des négociations communautaires en vue de l'élaboration de nouvelles directives ou règlements, en coopération, entre autres, avec la Chambre de Commerce. Ceci pourra contribuer à rendre les normes communautaires plus favorables au développement économique national et à faciliter par là même la transposition dans une seconde phase (phase en aval).

2.1.5. Pour une stratégie ambitieuse de positionnement international du Luxembourg

Un critère de la qualité de la gouvernance publique luxembourgeoise a trait à la capacité des pouvoirs publics nationaux à rendre le territoire et le site d'implantation luxembourgeois lisibles et visibles au niveau international en raison des enjeux de globalisation des marchés. Pour ce faire, il incombe au Gouvernement de poursuivre les efforts pour améliorer le positionnement du Grand-Duché au sein des réseaux internationaux. Il est en effet impératif de promouvoir au maximum le site d'implantation et d'investissement luxembourgeois et d'aller à la rencontre des investisseurs potentiels, en véhiculant une image coordonnée et cohérente à travers le monde au moyen de messages uniformes.

Il est essentiel que le Gouvernement épouse une démarche proactive en termes de communication, surtout dans un contexte où les attaques contre le Luxembourg se sont multipliées et où la réputation du pays continue à souffrir. L'objectif doit être, à la fin de la législature, la mise en œuvre, dans le cadre des partenariats publics-privés existants, d'une stratégie de communication globale du pays, apte à éliminer les clichés sur le Luxembourg et à présenter et valoriser toutes les facettes du pays de manière cohérente.

En temps normal, les résultats du Luxembourg liés à son ouverture sur l'étranger sont impressionnants (cf. balance courante, flux IDE, taux d'ouverture, part des exportations dans la production nationale, coopération, ...), mais à y regarder de plus près, les spécificités structurelles de notre économie, avec une place financière dominante, en sont les facteurs explicatifs essentiels. Par ailleurs, le Grand-Duché ne bénéficie pas d'une image de marque toujours positive dans le monde, notamment dans certains pays voisins, envieux de sa prospérité et concurrents dans de nombreux domaines. Il serait par ailleurs utile, pour renforcer l'image positive de notre pays, d'insister régulièrement sur l'important investissement consenti en matière d'aide au développement.

Le Luxembourg figure parmi les quatre pays européens qui ont dépassé le seuil de 0,7% du RNB dans le domaine de l'aide au développement et frôlera en 2009 le seuil de 1%. Ceci témoigne de l'engagement exemplaire du Grand-Duché dans le domaine de la coopération et de la volonté de la société luxembourgeoise de partager les fruits de la croissance.

Par ailleurs, la présentation et la promotion d'une vaste offre en matière d'événements culturels de qualité exceptionnelle au niveau international pourra également contribuer à diffuser une image plus variée du Grand-Duché dans le monde (cf. Philharmonie, Musées, ...).

Il faut souligner dans ce contexte qu'une promotion efficace dans le monde globalisé d'aujourd'hui est un facteur de compétitivité primordial pour une petite économie largement ouverte sur l'extérieur comme le Luxembourg ; le succès d'une économie dépend désormais non seulement de ses atouts comparatifs et compétitifs, mais au moins autant de son image de marque au niveau international et de la manière dont le pays en question communique et sait se présenter et se positionner dans le concert des nations.

Parallèlement, il y a lieu de promouvoir les produits et services «made in Luxembourg» à une échelle nationale, régionale, européenne et mondiale, permettant aux entreprises luxembourgeoises de toute taille d'étendre leurs marchés, ce qui conduit à une diversification des destinations des exportations luxembourgeoises. Enfin, le développement endogène des entreprises implantées au Luxembourg ne doit aucunement être négligé.

Vers la fin de la législature 2004-2009, des agences de promotion de l'économie luxembourgeoise ont été créées : « Luxembourg for Finance » pour le développement du secteur financier, « Luxembourg for Business » pour la promotion à l'extérieur des secteurs non financiers, « Luxembourg for ICT » pour la promotion du secteur des technologies d'information et de communication.

La position de la Chambre de Commerce à ce sujet est claire : initialement, elle avait plaidé pour la création d'une seule agence. Compte tenu des réalités sur le terrain, elle peut comprendre les raisonnements et les choix ayant mené à la création des agences « Luxembourg for Finance » et « Luxembourg for Business » et elle en a tenu compte pour proposer son implication dans ces deux entités, organisées sous forme de Groupements d'intérêt économique. L'approche retenue – deux partenariats publics-privés ciblés – est la bonne aux yeux de la Chambre de Commerce, et ceci dans un souci d'efficacité, de cohérence et d'optimisation des moyens. La collaboration et coordination entre les deux agences, la recherche de synergies et l'élaboration de messages communs s'appliquant au Grand-Duché dans son ensemble devront être approfondies au cours des prochains mois.

Cependant, la Chambre de Commerce estime que le nombre d'entités de promotion de ce type devrait rester limité à deux. Une multiplication de telles structures et une extension de ce modèle à d'autres secteurs d'activité seraient contre-productives et risqueraient de diffuser une image trop dispersée, trop limitée et incomplète du Luxembourg dans le monde. Les messages risqueraient même d'être incohérents, ce qui ne serait pas professionnel et nuirait davantage à notre image à l'étranger.

Le nouveau contexte exige une professionnalisation et une coordination des actions de promotion, qui doit reposer à la fois sur une communication précise et globale, des messages ciblés et cohérents et sur des actions communes et concertées.

Par ailleurs, il convient de renforcer de manière optimale le rôle des ambassades luxembourgeoises à travers le monde en vue d'intensifier la promotion des intérêts économiques du Grand-Duché.

La Chambre de Commerce plaide pour une extension du réseau diplomatique au Moyen-Orient et en Amérique du Sud et estime que le Luxembourg devrait disposer, par exemple, d'une ambassade en Arabie Saoudite et au Brésil, voire en Afrique. Ces ambassades devraient avoir un champ d'activité économique très prononcé. Ainsi, les représentations (économiques) existantes au Moyen-Orient pourraient être renforcées et de nouvelles représentations pourraient être envisagées en Amérique du Sud et, à terme, également sur le continent africain.

2.2. Gouvernance macroéconomique : pour une économie compétitive, diversifiée et capable de résister aux chocs exogènes

Comme par le passé, le Luxembourg doit viser l'accroissement de son potentiel productif, en développant les activités en vigueur sur son territoire et en en créant de nouvelles, soit par la captation d'investissements internationaux, soit en stimulant l'esprit et la culture d'entreprise, ainsi que les potentiels de créativité et d'entrepreneuriat en présence sur le territoire luxembourgeois.

La synthèse de ces enjeux doit pousser le Gouvernement à conduire des réformes à visée structurelle en vue d'améliorer la compétitivité nationale, par une limitation des coûts inhérents à la production sur le territoire, et en augmentant la qualité et le rendement des facteurs de production et des infrastructures à disposition au Luxembourg.

2.2.1. Pour une économie compétitive

La situation d'extrême ouverture du Grand-Duché et la grande dépendance à la demande internationale de biens et services lui impose d'atteindre l'excellence en matière de compétitivité : les biens et services luxembourgeois doivent être compétitifs, innovateurs et de qualité.

A la fin de la législature 2009-2014, le Grand-Duché doit figurer parmi les trois pays les plus compétitifs au niveau de l'Union européenne dans les classements internationaux sur la compétitivité mondiale.

De même, les performances de l'économie luxembourgeoise, telles que mesurées par l'UEL dans son « Analyse de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise »¹² et par l'Observatoire de la compétitivité¹³, doivent s'améliorer de manière sensible au cours des cinq prochaines années.

L'UEL procède à une analyse de l'évolution des 24 indicateurs de compétitivité, et ceci dans une optique de comparaison au niveau international, et rejoint le constat établi par les différentes institutions de renommée.

Les 24 indicateurs de la compétitivité nationale sont ventilés selon trois domaines, à savoir la performance macro-économique, la compétitivité-coût/prix et les indicateurs structurels. De cette analyse, il ressort que, dans certains domaines clés, le Luxembourg est en perte de compétitivité par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne, notamment au niveau de la compétitivité-coût et de la productivité, et que, au niveau des indicateurs structurels, des efforts vigoureux doivent être entrepris, afin de garantir à long terme la soutenabilité du système économique et social luxembourgeois. La qualité de l'enseignement est perfectible au Luxembourg et doit, partant, être améliorée¹⁴.

Un système de veille permanente doit permettre une comparaison adéquate des performances du Luxembourg par rapport à celles de l'étranger et les faiblesses relatives sont à éliminer ou à compenser par d'autres avantages. La Chambre de Commerce estime que les analyses réalisées au niveau de l'Observatoire de la Compétitivité doivent être approfondies, en vue de mieux pouvoir apprécier l'évolution des indicateurs de compétitivité repris dans le Tableau de Bord Compétitivité. Ce dernier regroupe 86 indicateurs et permet d'analyser la compétitivité à travers les trois piliers du développement durable, à savoir économique, social et environnemental. Le choix des indicateurs de base repose sur le rapport Fontagné « La compétitivité : Une paille dans l'acier » (2004).

Selon le classement, réalisé par l'Observatoire de la Compétitivité qui calcule son propre indicateur synthétique, la situation du Luxembourg au niveau européen s'est détériorée de la 5^e place en 2000 à la 9^e place en 2007.

Les travaux visant à établir des indicateurs synthétiques pour mesurer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise doivent être poursuivis et affinés, afin de mieux pouvoir comparer l'évolution des performances du Luxembourg par rapport aux objectifs fixés dans la Stratégie de Lisbonne.

¹² Cf. www.uel.lu.

¹³ Dans le plus récent « Bilan de Compétitivité 2008 » (octobre 2008), le résultat du Tableau de Bord se résume comme suit: le Luxembourg se trouvait pour 28 des indicateurs en zone verte, dans la zone orange pour 26 d'entre eux et pour 25 indicateurs le Luxembourg se classait en zone rouge.

¹⁴ http://www.uel.lu/fr/upload/doc1592/UEL_rapport_annuel-def.pdf.

Globalement, on peut dire que le nombre d'indicateurs en vert a constamment augmenté jusqu'en 2004. Ensuite, la situation s'est inversée et le nombre d'indicateurs en zone rouge n'a pas cessé d'augmenter.

A noter que dans la catégorie phare, c.à.d. les « performances macroéconomiques », le Luxembourg affiche un bon résultat car il n'a aucun indicateur au rouge. Le seul indicateur « Taux d'inflation » au rouge en 2006 a viré à l'orange en 2007, diminuant de 2,7% en 2006 à 2,3% en 2007.

Or, malgré le fait que le Luxembourg ne soit plus dans le rouge "absolu" pour son taux d'inflation, le « Taux de change effectif réel », un indice qui intègre justement la variable inflation dans la mesure de la compétitivité-prix d'un pays, la position du Luxembourg s'est détériorée entre 2006 et 2007, passant de 107,5 en 2006 à 108,9 en 2007. Ceci montre que cet indicateur tient compte de l'amélioration relative des autres pays.

Seulement un indicateur (sur neuf) de la catégorie « Emploi » est resté au vert. Parmi les cinq indicateurs dans la zone orange, deux se sont détériorés, deux se sont améliorés et un a stagné.

La catégorie « Productivité et coût du travail » qui ne présentait aucun indicateur au rouge en 2006, s'est détériorée significativement. Deux (sur cinq) indicateurs ont viré du vert au rouge.

Les autres catégories « Fonctionnement des marchés », « Cadre institutionnel et réglementaire », « Entrepreneuriat », « Education et formation », « Economie de la connaissance », « Cohésion sociale », et « Environnement » sont dominées par les couleurs orange et rouge, de sorte que la nouvelle coalition gouvernementale devra effectuer des efforts importants à ces niveaux au cours des cinq prochaines années.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que ceux des indicateurs qui sont dans l'orange ou le rouge (c'est-à-dire ceux qui occupent une position défavorable par rapport à la moyenne européenne) doivent évoluer dans le vert et ceux qui s'y trouvent déjà doivent être consolidés dans leur position favorable¹⁵.

Une autre mesure de la compétitivité consiste à suivre l'évolution du taux de change effectif réel (TCER) qui recèle une détérioration de la position compétitive de Luxembourg au niveau des coûts. Le résultat est négatif tant sous l'optique prix que sous l'optique coûts. Ces deux facteurs ont contribué à une détérioration nette de la compétitivité luxembourgeoise. Cependant, le poids du secteur phare de notre économie, le secteur des services, caractérisé par une évolution dynamique du secteur financier, amène à relativiser ce constat.

Dans l'optique coût, on compare le coût salarial unitaire (nominal) domestique, ou encore le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, à ceux auxquels font face les pays partenaires économiques. En effet, l'indicateur coût salarial unitaire (CSU) comprend deux aspects différents de compétitivité : le coût salarial et la productivité. Force est de constater que les coûts salariaux ont progressé bien davantage que la productivité du travail, produisant ainsi une perte de compétitivité relative.

¹⁵ Les performances du Luxembourg sont mesurées par rapport à la moyenne européenne. Si la valeur du Luxembourg est de 20% meilleure (ou égale) à la moyenne de l'Union Européenne, alors l'indicateur est classé « vert » (position favorable). Si la valeur du Luxembourg se situe entre +20% et -20% de la moyenne UE, alors l'indicateur se classe en « orange » (position neutre). Si la valeur du Luxembourg est 20% moins bon (ou égale) à la moyenne UE, alors l'indicateur est classé « rouge » (position défavorable).

L'évolution de la compétitivité-prix mesurée par le TCER, optique prix, qui montre le rapport entre, d'une part, les prix domestiques et, d'autre part, les prix étrangers exprimés en euros est haussière, ce qui est à considérer comme une détérioration de la compétitivité-prix du Luxembourg (les prix domestiques évoluant plus rapidement que les prix étrangers exprimés en euros).

L'inflation, en tant que facteur sous-jacent de la compétitivité coûts, est plus élevée au Luxembourg que dans la majorité des autres pays de l'Union. Sur la période allant de 1999 à 2007, le Grand-Duché a enregistré un différentiel d'inflation de 0,6% par an en moyenne en sa défaveur comparativement à la moyenne des trois pays voisins. Cette évolution des prix et des coûts supérieure à celle enregistrée dans les pays voisins et chez les principaux partenaires économiques constitue une menace importante en termes de perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises (voir encadré n° 1 ci-dessous).

Même si la crise économique mondiale a provoqué une chute vertigineuse des prix des matières premières, ayant un impact modérateur sur l'inflation, cette évolution risque de s'inverser dès que la reprise économique se concrétisera.

En conclusion, la détérioration de la situation de compétitivité coût pour l'ensemble de l'économie luxembourgeoise est fortement couplée à celle du secteur des services. Le secteur des services affiche en effet une détérioration (hausse du TCER) continue et assez marquée.

Une bonne gouvernance macroéconomique exige une action déterminée visant à renverser cette tendance hautement préjudiciable pour le développement ultérieur de l'économie luxembourgeoise.

Encadré 1. Les problèmes liés à l'inflation

L'inflation est un sujet récurrent dans les débats de politique économique et un élément déterminant sur le plan de la compétitivité du Luxembourg. L'évolution de l'indice des prix constitue un indicateur pertinent de la compétitivité internationale d'un pays et, partant, le maintien de l'inflation à un faible niveau constitue un enjeu majeur pour le Grand-Duché. Certes, au regard de la conjoncture économique et des prévisions de croissance largement pessimistes, le problème de l'inflation ne se pose pas dans l'immédiat. En revanche, dès que la relance de l'économie se concrétisera, le phénomène d'une inflation structurelle plus élevée du Grand-Duché par rapport à ses principaux partenaires commerciaux, avec ses effets néfastes pour la compétitivité, se fera ressentir rapidement.

L'argument a été avancé que, l'économie luxembourgeoise croissant à un rythme plus rapide que la moyenne européenne, un faible différentiel d'inflation serait acceptable et qu'il ne nuirait pas à la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Or un tel argumentaire fait abstraction de l'appartenance du Grand-Duché à l'Union économique et monétaire (UEM). Les pays de la zone partageant la même monnaie, il n'est pas possible pour l'un des Etats membres d'améliorer la compétitivité de ses exportations, mise à mal par une inflation plus élevée, en jouant sur le taux de change de sa monnaie pour restaurer sa compétitivité-prix.

L'inflation est bel et bien plus élevée au Luxembourg que dans la majorité des autres pays de l'Union. Ainsi, sur la période allant de 1999 à 2007, le Grand-Duché a enregistré un différentiel d'inflation de 0,6% par an en moyenne en sa défaveur comparativement à la moyenne des trois pays voisins, ce qui traduit une dérive systématique de sa compétitivité. Cette menace bien réelle pour la compétitivité nationale est d'autant plus présente que le Luxembourg pratique une indexation salariale automatique et intégrale.

Une situation contrastée sur le plan des exportations

Les prix plus élevés des exportations luxembourgeoises sont un frein au dynamisme du commerce extérieur du pays. Néanmoins, il faut porter l'analyse à un niveau plus fin, distinguant entre la balance des biens et de la balance des services. Si la balance des biens et services du Grand-Duché est excédentaire de 15 milliards EUR en 2008, cet excédent est uniquement dû à la bonne tenue des exportations de services, et surtout de services financiers (+ 14,4 milliards EUR). La balance des biens est quant à elle déficitaire de 4,3 milliards EUR. Il apparaît donc impératif pour le Grand-Duché de maintenir la compétitivité prix de ses marchandises et la maîtrise de l'inflation est un élément déterminant de la stratégie pour y parvenir.

L'IPCN est un instrument de mesure de la compétitivité certes perfectible, mais approprié, qui est moins volatil que d'autres indicateurs

L'efficacité de l'IPCN pour appréhender correctement la compétitivité a été mise en cause, en argumentant que la pondération des biens utilisée pour établir l'IPCN est en effet dérivée de la structure de consommation des ménages, alors que pour les entreprises, il vaudrait mieux mesurer la compétitivité à l'aune de la structure par produits de la production ou de la consommation intermédiaire.

Il n'en demeure pas moins qu'en pratique, les institutions nationales et internationales utilisent l'IPCN lorsqu'il s'agit de jauger la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Il en va de même pour les analystes financiers, notamment afin de calculer les taux d'intérêt réels. Cette préférence pour l'indice des prix à la consommation n'est nullement surprenante. L'IPCN permet en effet de mesurer rapidement la compétitivité et, partant, d'agir avec toute la célérité requise en cas de détérioration de cette dernière. L'indice des prix est rapidement disponible, et sur une base mensuelle de surcroît, ce qui n'est pas le cas d'indicateurs basés sur la structure de la production ou de la consommation intermédiaire. Ces derniers indicateurs sont en outre beaucoup plus volatils que l'indice des prix à la consommation, comme l'illustre par exemple l'évolution du déflateur de la consommation intermédiaire au cours des dernières années. Il s'est quelque peu affaïssé de 2000 à 2003 et a, à l'inverse, spectaculairement augmenté de 2003 à 2008.

L'indexation des salaires constitue un facteur de perte de compétitivité

Les représentants des salariés ont par le passé proposé un calcul qui démontrait que le potentiel inflationniste d'une tranche d'indexation des salaires, soit une progression nominale des salaires de 2,5%, serait négligeable. Or le mode de calcul retenu appelle cependant deux remarques. En premier lieu, les calculs effectués se basent sur le seul chiffre d'affaires des entreprises. La valeur ajoutée, qui est schématiquement égale au chiffre d'affaires diminué de la consommation intermédiaire, constitue cependant une base de calcul bien plus appropriée, puisqu'elle reflète la véritable création de valeur par l'entreprise. Les calculs basés sur le chiffre d'affaires tendent à diluer l'incidence sur l'inflation d'une tranche indiciaire. Il conviendrait par ailleurs d'inclure dans tout calcul basé sur le chiffre d'affaires le renchérissement de la consommation intermédiaire consécutive à l'indexation, puisque certaines entreprises se voient contraintes d'accroître leurs prix de vente en cas de paiement d'une tranche indiciaire.

En second lieu, il faut se garder d'appréhender l'impact de l'indexation de manière purement statique, puisque c'est surtout dans certaines circonstances dynamiques favorisant l'emballement des prix que l'indexation automatique et intégrale libère son pouvoir de nuisance économique. Ainsi, en cas de choc d'offre, tel qu'un renchérissement du pétrole, la progression des salaires connaîtra une vive accélération du simple fait de l'indexation. Il en résultera une pression additionnelle sur les coûts et, partant, sur les prix de vente, au moment précis où l'inflation tend à s'emballer en raison de facteurs externes (par exemple un choc pétrolier). L'inflation dopée de la sorte facilite à son tour le dépassement d'une nouvelle cote d'échéance, avec à la clef une pernicieuse course poursuite entre l'inflation et les salaires.

Une telle situation porte gravement préjudice aux entreprises, en particulier celles du secteur exposé. Soumises à la concurrence internationale, elles vont subir de plein fouet l'impact direct (via les salaires) et indirect (via la consommation intermédiaire) de l'indexation, au moment précis où elles sont en outre pénalisées par la forte progression du prix des matières premières. Cet « effet tenaille » est susceptible de contraindre un certain nombre d'entre elles à la cessation d'activité, avec à la clef une aggravation des difficultés macro-économiques (hausse du chômage, baisse des investissements, ...).

Pour un mécanisme d'indexation plus juste et moins vulnérable aux chocs externes

Le Luxembourg étant une petite économie ouverte très vulnérable aux chocs d'offre, à l'appréciation de l'euro et plus généralement à toute détérioration de la compétitivité, il s'impose particulièrement de mettre en place un régime d'indexation plus moderne. La Chambre de Commerce a présenté une alternative concrète, qui vise à prémunir davantage le Luxembourg de chocs d'offre éventuels et à proposer une modulation sociale de l'indexation.

Le premier objectif poursuivi, à savoir une meilleure résilience aux chocs d'offre, serait atteint en s'inspirant du « modèle belge » de l'indice santé. Pour mémoire, depuis janvier 1994, les salaires, traitements et diverses allocations sociales sont indexés sur la base d'une moyenne mobile de l'indice santé en Belgique. Cet indice santé revient à expurger l'indice général de ses composantes les plus volatiles, à savoir le tabac, l'alcool, et surtout les carburants à l'exception du LPG. Un tel indice ne progresse pas nécessairement moins vite que l'indice général, mais offre une plus grande stabilité, ce qui permet de mieux prévenir le déclenchement de la spirale inflation-salaires-inflation ou d'éviter une compression excessive des marges bénéficiaires dans les secteurs exposés à la concurrence.

Le second objectif poursuivi par la Chambre de Commerce peut être rencontré au moyen d'une indexation automatique ciblée sur les revenus les moins élevés. L'indexation intégrale des salaires n'est compatible qu'en apparence avec la justice sociale. Elle revient en effet à rehausser le salaire brut à concurrence de 2,5% lors de chaque échéance indiciaire, indépendamment du niveau de revenu. Comme la propension marginale à épargner tend à augmenter avec le niveau du revenu, une part significative du fruit de l'indexation sera immanquablement épargnée par les titulaires de revenus élevés.

L'alternative présentée par la Chambre de Commerce et l'UEL permet de concilier la justice sociale et l'efficacité économique. Cette proposition revient à cibler l'indexation automatique et intégrale sur une tranche de revenu correspondant à 1,5 fois le salaire social minimum (ce dernier atteignant pour rappel 1682,76 euros à partir de 18 ans accomplis).

Le présent mode d'indexation se caractérise par une profonde inégalité, par une indiscutable inefficacité économique et par une augmentation indifférenciée des revenus sans considération aucune du niveau de vie. En outre, l'indexation intégrale et automatique réduit quasiment à néant la marge dont disposeraient les entreprises pour accroître les salaires des employés les plus méritants et des titulaires de revenus moins élevés.

2.2.2. Pour une économie diversifiée et capable d'absorber des chocs exogènes

La diversification continue des structures économiques, la promotion des biens et services luxembourgeois à travers le monde et la promotion du Luxembourg à l'étranger comme site d'implantation de premier choix constituent des défis majeurs de la politique économique au cours des prochaines années. Ces actions de politique économique sont indissociables et demandent une stratégie politique volontariste, coordonnée et ciblée, tenant compte des besoins des opérateurs économiques, des spécificités structurelles de l'économie luxembourgeoise et des besoins de communication de la politique gouvernementale dans le monde.

Le temps où il suffisait au Luxembourg de disposer de quelques avantages comparatifs et d'attendre que de nouveaux investissements affluent dans le pays est révolu. Désormais, il est impératif de promouvoir au maximum le site d'implantation et d'investissement luxembourgeois, d'aller davantage à la rencontre des investisseurs potentiels et de les accompagner et les assister dans leurs démarches au Grand-Duché avec une politique plus ciblée.

La diversification de l'appareil de production est devenue un enjeu majeur, en particulier en ces temps de crise économique mondiale. Il revient aux pouvoirs publics de poursuivre la stratégie qui vise à sélectionner des secteurs pour lesquels le Luxembourg dispose d'avantages compétitifs évidents, susceptibles de favoriser le développement d'activités de pointe de renommée internationale. Pour ce faire, la Chambre de Commerce estime qu'il faut non seulement adopter un cadre réglementaire et fiscal propice, assurant une compétitivité adéquate des coûts de production, mais également améliorer constamment la qualité des facteurs « soft », c.à.d. les infrastructures en place, le savoir-faire et les compétences disponibles.

Si le savoir-faire requis n'est pas disponible, le Gouvernement doit importer les compétences spécialisées et faire venir l'expertise de l'étranger. Une telle approche, certes coûteuse au départ, permet d'établir rapidement une renommée et une reconnaissance au niveau international, deux conditions indispensables pour réussir le lancement de nouvelles activités attrayantes au Grand-Duché, pour générer rapidement un développement endogène et pour obtenir des retombées en matière de création d'emplois, d'investissements et de recettes fiscales.

Des exemples réussis dans ce contexte sont les activités du commerce électronique, des technologies de la santé, de la recherche bio-médicale, de la logistique, etc. Il ne faut pas oublier que l'exploitation des niches de souveraineté dans le passé, ayant conduit à l'essor du secteur sidérurgique, du centre financier et du secteur des communications (satellites et télécommunications), s'est souvent effectuée avec l'apport de savoir-faire et de capitaux étrangers. Le caractère ouvert, neutre (neutralité commerciale) et international du site de production luxembourgeois a été renforcé de ce fait et le nouveau Gouvernement doit continuer à jouer cette carte.

Au terme de la législature 2009-2014, le Grand-Duché doit disposer d'une économie davantage diversifiée en termes de création de valeur ajoutée, d'emplois, d'investissements, de surplus de la balance courante et de rentrées fiscales. Une telle structure sera plus à même d'absorber des chocs exogènes futurs et de traverser les cycles conjoncturels sans trop de difficultés. La Chambre de Commerce est cependant consciente que les spécificités structurelles de l'économie luxembourgeoise – une économie de petit espace, largement ouverte sur l'extérieur, avec un marché local restreint – ne permettent pas au Grand-Duché d'atteindre un degré (ou un taux) de diversification comparable à celui enregistré dans des pays de taille plus importante, disposant d'un marché domestique plus important.

2.2.3. Pour des facteurs de production de qualité

Au cours des cinq prochaines années, les facteurs de production matériels et immatériels doivent être améliorés constamment de façon à soutenir de manière efficiente l'appareil de production du pays, sans contraintes non justifiées. Le nouveau Gouvernement doit tout mettre en œuvre, afin d'améliorer la qualité et la disponibilité des facteurs de production, le degré d'amélioration pouvant se mesurer par rapport aux meilleures pratiques connues dans le monde.

Si le coût des facteurs de production est essentiel dans la mesure de la compétitivité luxembourgeoise, il importe aussi de tenir compte de la qualité de ces facteurs au Grand-Duché. Il convient par exemple de s'intéresser à la capacité de l'appareil de production luxembourgeois d'assurer ses approvisionnements en énergie, mais également d'évaluer, selon les besoins de l'économie locale, la disponibilité et la qualité de la main-d'œuvre, de même qu'il faut mesurer le potentiel du territoire pour se rendre accessible et pour faciliter les connexions et interconnexions entre acteurs et informations.

La main-d'œuvre d'un Etat est sa première richesse économique. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante.

Les systèmes d'éducation, de formation et d'enseignement supérieur doivent être constamment améliorés et adaptés aux nouvelles tendances socio-économiques, technologiques et sociétales, pour en augmenter l'efficacité et les retombées en termes de qualité et de disponibilité du capital humain.

Le Luxembourg est en quête permanente de main-d'œuvre qualifiée, voire de cadres hyper-spécialisés d'envergure internationale, ceci en vue d'accélérer le mouvement de la recherche et de l'innovation, condition de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des entreprises locales et, partant, de la croissance économique nationale. Il faut à cet égard rappeler la persistance au Luxembourg - en phase conjoncturelle ascendante - d'un chômage structurel que seule une hausse du niveau global de qualification de la main-d'œuvre peut permettre d'atténuer.

Le développement économique national exige, dans le cadre de la mondialisation et de l'ouverture totale des frontières, un secteur et des infrastructures liés aux transports et aux communications qui soient très performants, ceci en vue de faciliter les flux de biens et services, de main-d'œuvre, d'investissements, de connaissance. Les infrastructures de transport jouent également un rôle important eu égard aux besoins de mobilité des travailleurs résidents et frontaliers et dans l'optique du développement du secteur à forte valeur ajoutée des services logistiques. De surcroît, la question des transports est d'autant plus problématique qu'elle n'inclut pas seulement directement des considérations économiques, mais relève aussi de considérations en rapport avec le caractère durable du développement national.

La structure du marché de l'emploi du Grand-Duché, caractérisé par une grande diversité culturelle et linguistique, est une véritable valeur ajoutée pour les entreprises, car elle représente un réel enrichissement de ses relations envers ses clients, ses investisseurs et son personnel. C'est grâce à la diversité de son personnel que l'entreprise va être mieux armée pour se maintenir, voire s'imposer sur les marchés de plus en plus complexes et concurrentiels.

2.3. Gouvernance microéconomique : pour un cadre propice aux entreprises dans chaque phase de leur existence

Le Gouvernement doit contribuer à un environnement dans lequel les agents économiques peuvent librement développer leurs activités sur la base de leurs idées, leurs initiatives et leurs prises de risque. Il revient aux pouvoirs publics de faciliter l'émergence des idées, la créativité, ainsi que d'élaborer un cadre de régulation propice à la prise de risque des acteurs.

Au fondement de tout développement économique et de la diversification de l'appareil productif se trouvent l'entrepreneur, l'initiative, la créativité et la prise de risque de la part des individus, que ce soit dans la création ou la reprise de sociétés, ou encore la conduite de projets innovants et créateurs de valeur ajoutée.

Il est du devoir du nouveau Gouvernement de poursuivre la promotion de l'esprit d'entreprise pour garantir la création de richesses et un développement endogène de l'économie luxembourgeoise.

Le développement des entreprises luxembourgeoises doit s'opérer dans un cadre qui lui est propice, c'est-à-dire toiletté des contraintes qui rendent rigides les décisions et les réactions qu'exigent la globalisation et l'intégration permanente des marchés. Les entreprises les plus créatrices de richesse et d'emplois sont pour la plupart des PME. Ces firmes sont de loin les plus nombreuses au Grand-Duché. Pour autant et jusqu'alors, le cadre réglementaire luxembourgeois ne permettait pas toujours un développement optimal de ces dernières, en particulier eu égard à leurs difficultés à « s'arrimer » aux marchés communautaires et internationaux.

Partant, il revient au Gouvernement de mettre en place un cadre fiscal approprié et incitatif, ainsi qu'un ensemble de règles qui favorisent la prise de risque et l'adaptation continue. Il faudra notamment réfléchir à la modernisation du droit luxembourgeois dès lors que des enjeux de développement des entreprises se présenteront (droit des sociétés, droit d'établissement, droit du travail,...).

Le Luxembourg doit faire face à un niveau d'emploi insuffisant du point de vue de certaines catégories d'individus et doit donc prendre des mesures structurelles (cf. le faible taux d'emploi féminin, ...). Ces dernières ont d'abord vocation à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à atténuer les rigidités encore trop nombreuses qui empêchent la bonne correspondance entre offre et demande sur ce type de marché.

Il en est de même pour la réglementation gouvernant l'accès et l'exercice des activités économiques indépendantes. Le droit d'établissement est inadapté au contexte concurrentiel intra-communautaire et les procédures en matière d'exercice sont souvent trop lourdes et, de surcroît, trop longues.

Il faut donc mettre en œuvre une réforme substantielle du droit d'établissement basée sur une suppression de certaines exigences en matière de qualifications professionnelles.

Une réforme du cadre réglementaire devrait s'inscrire dans la logique du *think small first* et de la simplification administrative permettant le lancement de l'indépendance endéans un laps de temps réduit au maximum.

De manière générale, il revient au Gouvernement de renforcer les efforts publics en direction de la simplification administrative, de la réduction des entraves administratives qui grèvent l'esprit d'entreprise et constituent indubitablement un coût pour les entreprises et un frein au développement de la compétitivité nationale. Dans un souci de gouvernance microéconomique optimisée, il convient également de poursuivre la simplification administrative pour tous les administrés, donc à côté des entreprises, également les citoyens-contribuables.

L'objectif en cinq ans doit donc être la mise en œuvre intégrale du programme de simplification administrative, mais aussi une abolition pure et simple des procédures non justifiées ou superflues, ainsi qu'une augmentation d'un tiers du nombre d'entrepreneurs au Luxembourg.

3. Les recommandations de mesures politiques pour la législature 2009-2014 et au-delà

3.1. Affaires économiques (Compétitivité, soutien aux PME, diversification)

Objectif principal : soutenir les PME/PMI opérant sur le marché local, renforcer la compétitivité des entreprises exportatrices, développer les secteurs actuels, développer le potentiel de création d'activités nouvelles et à valeur ajoutée élevée.

Le **maintien de la compétitivité** doit demeurer au cœur du **nouveau paradigme économique** précité. La compétitivité est la garantie pour les entreprises nationales de soutenir la concurrence du marché. Pour ce faire, elles doivent être rentables et viser, à travers la création de valeur ajoutée, la maximisation du profit après rémunération des facteurs de production. Le Gouvernement luxembourgeois a donc la responsabilité de donner aux entreprises les moyens de se développer à la fois sur le marché national et sur les marchés de la Grande-Région, communautaire et international.

Ceci passe d'abord par de nouvelles initiatives en matière de **diversification structurelle**. De telles initiatives devraient être en lien avec les secteurs d'activité les plus contributeurs à la croissance luxembourgeoise en termes d'emplois et de recettes fiscales. Cette démarche exige du Gouvernement qu'il élabore un cadre fiscal et institutionnel adéquat et qu'il facilite la mise à disposition d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Le cadre réglementaire devrait le cas échéant permettre aux PME, entreprises les plus dynamiques et les plus nombreuses sur le territoire luxembourgeois, d'atteindre un développement optimal en s'arrimant plus facilement aux marchés communautaires et internationaux.

A cet égard, la Chambre de Commerce propose les mesures suivantes :

Mesures à court terme :

- **Soutenir les entreprises existantes** qui opèrent localement ou au niveau de la Grande-Région, ces entreprises – principalement des PME/PMI – étant moins exposées aux fluctuations conjoncturelles internationales et contribuant ainsi à une certaine stabilité en termes d'activité économique et d'emploi.
- **Développer le tissu industriel** et poursuivre les efforts de diversification industrielle, ce secteur constituant toujours une part importante dans la valeur ajoutée et l'emploi du pays.
- Soutenir l'indispensable augmentation de la **compétitivité des secteurs industriels** exposés que sont notamment la sidérurgie, la transformation des métaux, l'industrie chimique et les équipementiers automobiles.
- **Développer les zones d'activités**, en simplifiant l'accès pour les entreprises. Il faudra faire en sorte que les zones dédiées aux activités industrielles et économiques soient non seulement clairement identifiées, mais que les procédures d'implantation soient transparentes et non susceptibles d'être remises en cause par des critères prévalant dans d'autres périmètres ou zones.

- Poursuivre les initiatives en matière de développement de **grappes technologiques et de clusters**. Les clusters permettent d'améliorer l'articulation entre la recherche et les applications économiques, car ils favorisent la coopération entre les entreprises et les organismes de recherche publics. Ils favorisent la création d'activités nouvelles à haute valeur ajoutée.
- Consolider et renforcer le **secteur financier**, notamment :
 - en œuvrant pour une supervision adéquate en Europe pour les grands groupes financiers et en participant activement aux travaux y relatifs, tout en maintenant une proximité de la surveillance, telle qu'elle a fait ses preuves au Grand-Duché ; il faut veiller à ce que les coûts relatifs à la supervision n'augmentent pas de façon démesurée ;
 - en protégeant la sphère privée de l'épargnant résident et non-résident et en œuvrant pour un fonctionnement optimal du marché européen de l'épargne, évitant la chasse aux sorcières et organisant le cas échéant une bonne transition par rapport à l'accord de Feira ; la Chambre de Commerce estime que la relativisation du secret bancaire et de l'assurance, découlant des discussions politiques actuelles, constitue certes un désavantage relatif pour les activités luxembourgeoises de banque privée et d'assurance-vie pratiquée par voie de libre prestation de services, mais ce désavantage devrait rester limité aussi longtemps que son impact sera identique sur les places concurrentes en Europe et ailleurs ;
 - en définissant rapidement, en étroite concertation avec les acteurs concernés du secteur financier, une ligne stratégique claire en matière de fiscalité de l'épargne, comportant une vision d'ensemble et à long terme de la compétitivité fiscale du Luxembourg ;
 - en prenant avantage, dans le contexte de la vague réglementaire (visant une nouvelle architecture de la surveillance et de la réglementation financières au niveau mondial) sur les centres offshore entièrement déréglementés ; dans ce contexte, le Luxembourg doit adapter sa législation à de nouvelles règles en matière de services de paiement, de titrisation et autres véhicules spécialisés, d'adéquation du capital, de ratio de liquidité ou encore en matière de banque de détail ; le mot d'ordre dans ce contexte doit être de « mieux légiférer » au lieu de « plus légiférer » ; par ailleurs, le Luxembourg doit jouer à nouveau la carte de la rapidité d'adaptation ;
 - en contribuant à améliorer la réputation du secteur financier, dans le cadre d'une stratégie proactive, élaborée de concert avec les acteurs concernés du secteur privé ;
 - en développant de nouvelles activités autour de l'industrie des fonds d'investissement (fonds « écologiques », fonds « éthiques »...) et en attirant des activités d'administration de fonds en provenance de nouveaux pays non européens ;
 - en réduisant le coût des transactions en matière de fonds par la constitution d'une nouvelle plateforme électronique ;
 - en développant l'offre de formation (risk management, ...) et la recherche scientifique dans les disciplines de la finance ;
 - en développant des produits et des services additionnels et de nouveaux domaines de compétence : micro finance, finance islamique, banques d'émission de lettre de gage, banque de transaction (services de paiement, clearing/settlement), etc ;

- en attirant des investisseurs étrangers en rendant plus attrayante la résidence pour les personnes physiques, les entrepreneurs-individuels et les PME/PMI ; pour cela, il faut notamment agir sur des dispositions fiscales ciblées, sur les connexions internationales et sur les infrastructures ; une stratégie réussie dans ce contexte aurait des effets bénéfiques sur les recettes fiscales futures et sur d'autres secteurs économiques (commerce, immobilier, services à la personne ...) ;
 - en réformant le système de garantie des dépôts ;
 - en ouvrant les fonctions spécialisées de la CSSF aux salariés non luxembourgeois pour bénéficier à plein des compétences disponibles sur le marché du travail national.
- Poursuivre l'effort de développement de la **Bourse de Luxembourg** qui occupe une place stratégique au cœur de la place financière du pays. En effet, celle-ci est devenue au début des années soixante un point d'entrée de renommée mondiale pour les émissions internationales d'obligations. Cette activité a permis à des acteurs installés à Luxembourg de développer consécutivement certains services nécessaires et complémentaires pour mener à bien des émissions obligataires (notamment les activités de dépositaire, de règlement-livraison, de conseil juridique, d'audit et de surveillance administrative). Le maintien de cette activité conditionne l'existence au Luxembourg d'une infrastructure complète pour mener à bien des émissions internationales de valeurs mobilières. Quatre points sont à relever dans ce contexte aux yeux de la Chambre de Commerce :
- les entreprises du monde entier qui cotent des valeurs mobilières auprès de la Bourse de Luxembourg doivent être fidélisées via des actions de démarchage plus systématiques et ainsi les amener à recourir à d'autres types de services qu'offre la place pour les activités de marchés de capitaux ;
 - le marché secondaire des valeurs mobilières est à réorienter ; en effet, en vue d'assurer la pérennité du statut de la Bourse de Luxembourg, il est nécessaire que les activités d'organisation des transactions soient maintenues ;
 - les bases de données (de la Bourse et de sa filiale Finesti) doivent contribuer à la standardisation et à l'automatisation des flux de traitement de l'information et permettre ainsi d'alimenter chaque niveau de la chaîne de valeur des transactions, et cela sur tout type d'instruments financiers (notamment les fonds d'investissement) ; de ce fait, et grâce à une infrastructure de place, les activités des divers acteurs de cette chaîne pourront être rationalisées et pérennisées au Luxembourg ;
 - enfin, la Bourse de Luxembourg et sa filiale Finesti doivent aussi être considérées comme des partenaires stratégiques au service d'acteurs étrangers et luxembourgeois afin d'offrir à ces derniers des moyens nécessaires à l'expansion de leurs activités internationales.
- Contribuer au développement du **secteur de l'assurance**, notamment :
- en ce qui concerne l'assurance-vie en s'appuyant comme par le passé, dans une optique de gestion patrimoniale et d'organisation successorale à long terme, sur la garantie pour le client de la confidentialité à l'égard de tiers à travers le secret professionnel ;
 - en garantissant que l'environnement prudentiel auquel les entreprises du secteur sont soumises continue à offrir la sécurité juridique et financière pour tous les détenteurs de contrats d'assurances, tout en tenant compte de leurs besoins effectifs au moyen d'une flexibilité adaptée ;

- en maintenant un environnement légal et prudentiel permettant aux entreprises d'assurance vie, non-vie et de réassurance de s'implémenter au Grand-Duché et d'y développer leurs activités. Une transposition rapide et judicieuse des nouvelles normes de solvabilité récemment arrêtées au niveau européen (Solvabilité II) serait à cet égard adéquate à l'instauration d'un cadre propice au développement futur des activités d'assurances au Luxembourg.

- Soutenir le développement de nouvelles activités par l'expertise des acteurs de la place et en exploitant pleinement les nombreuses compétences offertes par les auxiliaires et les autres **professionnels du secteur financier (PSF)**, développer l'attractivité du Grand-Duché comme centre hébergeant des sièges sociaux, en particulier de groupes européens familiaux ;
- Poursuivre les efforts et accélérer les initiatives concernant les **nouvelles activités** dans les domaines de la **logistique** (développer avec les acteurs privés la chaîne de valeur ajoutée du centre logistique), de la **recherche bio-médicale**, des **technologies de la santé**, des **technologies éco-environnementales** (cf. les plans mis en place récemment par les Etats-Unis et l'Allemagne) et de la **propriété intellectuelle**. Le nouveau Gouvernement doit adhérer à une approche permanente de moindre contrainte administrative et environnementale, afin de transposer les stratégies afférentes au Luxembourg.
- Poursuivre les efforts de développement et de diversification des activités du **secteur maritime**.

- Le Luxembourg est l'arrière-pensée naturelle de plusieurs ports d'envergure mondiale : Anvers, Rotterdam et Zeebrugge se situent dans un rayon de 300 kilomètres. Les efforts entrepris depuis les années 90 ont permis le développement d'une industrie maritime au Luxembourg. Le transport maritime entraîne dans son sillage des activités de support : les activités logistiques, le conseil juridique et économique, la finance - documentés par la création récente de clusters dans le domaine maritime et logistique.

- La proximité de la mer est un atout à double titre. Dans le cadre de la poursuite des efforts de diversification de l'économie luxembourgeoise, le Luxembourg se positionne comme plateforme logistique multimodale. Dans le cadre d'une logique de désenclavement, l'accès à la mer par le rail, la route et par voie fluviale assure les débouchés nécessaires pour l'export des produits et services luxembourgeois.

- Pour développer son rang de hub, les infrastructures du Luxembourg doivent être adaptées et leurs capacités augmentées dans la continuité de l'autoroute ferroviaire vers la Méditerranée. Il convient en outre d'investir dans les infrastructures du terminal à containers de Bettembourg, lesquelles sont actuellement saturées. Leurs capacités doivent être augmentées en liaison directe avec l'autoroute ferroviaire vers le Sud de la France et la péninsule ibérique. Les investissements pour l'ouverture d'une voie vers la Mer du Nord sont nécessaires dans ce contexte. Il y a de surcroît lieu de développer les infrastructures de communication, à l'instar de l'initiative *e-government*. D'une façon générale, l'attractivité du Luxembourg doit être renforcée pour inciter les grands groupes maritimes à y installer leurs quartiers généraux. Dans le même esprit, il est impératif de veiller à la compétitivité du cadre légal de l'activité maritime. Le savoir-faire est le moteur du Luxembourg et une attention particulière doit être réservée à l'offre de formation des secteurs concernés pour garantir le développement du pays.

- Appuyer le développement du **commerce local** :
 - en soutenant les initiatives des acteurs privés (cf. actions POC) qui visent à accompagner les acteurs luxembourgeois du commerce dans leur préparation à la libéralisation croissante du commerce et dans leurs démarches visant à saisir les opportunités du marché grand-régional et du grand marché commun européen;
 - en poursuivant voire en renforçant le soutien aux efforts de promotion du Luxembourg en tant que pôle de commerce et d'attraction de la Grande Région (commerce de détail et grande distribution) (en relevant notamment la participation de l'Etat dans le programme « Luxembourg, Pôle de commerce de la Grande-Région » au niveau de celle accordée en 2007/2008);

en flexibilisant les heures d'ouvertures dans le commerce, notamment en autorisant les professionnels du secteur à reporter systématiquement jusqu'à 20.00 heures la fermeture des magasins les samedis et veilles de jours fériés.
- Appuyer le développement du **secteur horeca** en augmentant notamment la valeur faciale des chèques-repas de 8,40 EUR à 10,50 EUR et en remplaçant le système des allocations de repas dans la fonction publique par le système des chèques-repas qui a fait ses preuves dans le secteur privé. Dans le même ordre d'idée, il y a lieu d'analyser l'opportunité de l'introduction d'un système de chèques-achat, en tant qu'avantage en nature fiscalement déductible dans le chef des employeurs et des salariés.
- Accélérer le **paiement des aides étatiques** classiques prévues par les lois-cadre afférentes afin de soutenir les entreprises éligibles des secteurs économiques concernés et afin de rétablir l'efficacité du système des subventions. Il faut à cet égard garantir un meilleur suivi pour que les entreprises nationales puissent accéder à ces aides.
- Consolider et développer davantage les **secteurs des technologies de l'information et de la communication et du commerce électronique** :
 - Préserver, voire moderniser les cadres légal, fiscal et réglementaire propices au développement du commerce électronique et des sociétés du secteur des TIC, notamment par une intégration fine du cadre communautaire en la matière.
 - Poursuivre les efforts d'investissements dans les infrastructures de connexion afin de rendre le territoire toujours plus attractif vis-à-vis des géants mondiaux des technologies Internet et du commerce électronique.
 - Renforcer nos atouts en matière de TIC, en continuant notamment à doter la société publique LuxConnect des moyens nécessaires pour soutenir le développement des centres de calculs et des réseaux de télécommunication. Dans ce contexte, il convient d'adopter des modèles de développement de type partenariats public-privé, afin de développer un nombre de marchés clés.
- Ne pas revenir au système classique de **l'indexation automatique** des salaires, mais introduire un nouveau système qui prévoit une compensation de l'inflation plafonnée équivalente au montant correspondant à **1,5 fois le salaire social minimum** et une redéfinition de la composition de l'indice, en retirant les produits du panier qui sont nocifs à la santé (cf. **Indice-santé** en Belgique). Le système de modulation en place doit être prorogé sous une forme ou une autre au-delà de 2009 de même que la politique de lutte contre l'inflation, visant à ramener la hausse des prix à un niveau inférieur à celui enregistré auprès de nos pays voisins et partenaires économiques, et ceci en perspective d'une hausse des prix inévitable dès que la reprise économique se confirme.

La poursuite de cette politique de modulation se justifie par ailleurs par les modifications que le Gouvernement vient d'apporter à la législation fiscale au bénéfice des personnes physiques, parmi lesquelles les ménages aux revenus les moins élevés.

Mesures à moyen et à long termes :

- Maintenir les **cotisations sociales** aux niveaux en vigueur à la fin de la législature 2004-2009. En tant que droit acquis de la tripartite, la garantie d'une stabilité des cotisations sociales doit être pérennisée, afin de consolider la compétitivité-coût des entreprises. La crise actuelle et les mesures visant à limiter son impact sur l'économie réelle ne doivent pas servir de prétexte à une quelconque hausse des charges sociales ou fiscales à supporter par les entreprises.
- Eviter à tout prix de répercuter les charges induites par l'augmentation du chômage sur les entreprises par le biais de **l'impôt de solidarité**. Ceci affecterait la position concurrentielle de notre économie et, par conséquent, la croissance et l'emploi.
- Contribuer à une **évolution des coûts salariaux** qui n'excède pas celle de la **productivité du travail**.
- Créer de nouvelles activités, pour lesquelles le Luxembourg offre des opportunités, principalement dans des domaines à fort potentiel de développement et de création de valeur ajoutée (cliniques privées, enseignement privé, activités touristiques ciblées). Le développement de nouveaux secteurs, produits ou services plus indépendants des marchés traditionnels de l'économie luxembourgeoise et des cycles conjoncturels y liés, est en effet bénéfique en termes de diversification et de protection du pays à des chocs exogènes.
- Suivre l'exemple du projet de médecine moléculaire (diagnostic moléculaire précoce) lancé en juin 2008 et ayant fait l'objet d'un accord de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains. Il s'agit d'un exemple particulièrement prometteur de la démarche à suivre ; la SNCI concourt à assurer le succès du projet par le truchement d'une enveloppe de financement « Technologie de la santé » ; ce type de financement gagnerait à être étendu à d'autres projets à fort potentiel de développement.
- Poursuivre l'inventaire des forces et faiblesses du Luxembourg en ce qui concerne la capacité d'attraction d'activités nouvelles dans le secteur des hautes technologies, ainsi que l'analyse des « best practices » en la matière à l'étranger, l'objectif étant la constitution d'une « Silicon Valley » à la luxembourgeoise.
- Attirer les meilleurs chercheurs de leur discipline au niveau européen et international pour garantir au Grand-Duché la haute tenue des compétences, condition nécessaire à l'excellence en matière de compétitivité, en particulier dans les secteurs de pointe que sont les biotechnologies et les technologies de la santé.
- Multiplier et soutenir les **initiatives en matière de promotion de l'esprit d'entreprise**, notamment au niveau de l'enseignement.

Afin de conclure le présent chapitre consacré aux recommandations en matière de développement économique, l'encadré ci-après discutera les réformes nécessaires au niveau de la législation sur l'équipement commercial.

Encadré 2. Réforme de la législation sur l'équipement commercial (grandes surfaces)

1. En premier lieu, une telle réforme devrait apporter les modifications nécessaires à l'article 12 de la loi d'établissement à la lumière des exigences communautaires en matière de directive services.

- en maintenant une autorisation particulière en matière d'implantation commerciale dépassant un certain seuil de surface de vente ;
- en supprimant la référence directe à un test économique dans le cadre du contrôle d'un équilibre concurrentiel ;
- en échangeant ces derniers critères contre des méta-critères qualitatifs ayant trait à
 - la localisation spatiale d'une implantation commerciale,
 - la revitalisation urbaine,
 - les intérêts des consommateurs,
 - l'influence sur l'emploi,
 - les répercussions sur le commerce existant ;
- en insérant un lien vers la législation en matière de développement du territoire, plus particulièrement les Plans Sectoriels (PS), avant tout celui des « Zones d'Activités Economiques » (PS-ZAE) ;
- en maintenant une commission consultative du type « commission de l'équipement commercial »
 - en tenant toutefois compte des exigences de la directive service en matière de composition (sans représentants du commerce),
 - tout en prévoyant la possibilité qu'une telle commission puisse saisir les représentants du commerce pour un avis « technique » au cas par cas.

2. En deuxième lieu, le cadre légal et réglementaire en matière d'aménagement du territoire devrait être amendé de la sorte qu'une commission consultative avec des représentants du commerce soit mise en place au travers de laquelle le commerce pourrait influencer sur les PS en question, avant tout le PS-ZAE, et ce

- dans leur phase d'élaboration,
- afin que les espaces à prévoir pour de futures installations commerciales du type grande surface soient définis en adéquation avec les besoins escomptés du commerce, si besoin à cet égard il y avait,
- et/ou des critères spécifiques aux installations commerciales du type grande surface soient introduits dans le PS-ZAE,
- dans la phase subséquente du monitoring afin que les PS puissent être adaptés aux besoins du commerce en fonction de l'évolution des besoins spécifiques en la matière.

3.2. Simplification administrative et soutien à la création d'entreprises

Objectif principal : simplifier la vie des administrés (chefs d'entreprise et citoyens), faciliter la création de nouvelles entreprises et le lancement d'activités porteuses.

Force est de constater que la lourdeur, la lenteur et le manque de prévisibilité des procédures administratives mettent en péril le climat d'investissement et la création d'emplois dans la mesure où elles constituent des coûts pour les entreprises et les acteurs économiques. Les nouvelles TIC ont permis le développement de la gouvernance électronique, laquelle accroît considérablement les possibilités de simplification des échanges et procédures entre acteurs économiques (entreprises, administrations...). L'objectif d'une réelle simplification administrative est de faciliter et de promouvoir toutes sortes de projets de développement économique.

Les administrations se doivent de collaborer efficacement à la fois entre elles et avec les administrés, ces derniers devant être considérés comme des «clients» et être traités en conséquence. Les initiatives de simplification administrative entreprises dans la législature 2004-2009 doivent être poursuivies et aller plus loin, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de guichets uniques. Il y a notamment des efforts à fournir en matière de règlement des créances des entreprises et de délais de paiement de la part des acteurs publics (Etat, collectivités locales,...). Enfin, toujours pour des raisons de compétitivité nationale, il incombe au Gouvernement d'améliorer sensiblement l'efficacité de ses services et de son administration (réactivité, technicité, qualité) eu égard aux exigences communautaires liées à la transcription du droit européen en droit national.

Mesures à court terme :

- Exécuter un programme d'analyse se focalisant sur le besoin réel en matière de procédures, **éliminer les procédures inutiles et trop contraignantes**, au lieu de s'appuyer sur l'existant et sur une modification des procédures actuelles, sans considération de leur efficacité et de leur juste opportunité. Sur base de ce programme d'analyse, établir systématiquement des fiches d'impact transparentes.
- **Réviser le 3^e Plan d'action en faveur des PME** par rapport aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger et en concertation avec les acteurs économiques concernés. Une fois amélioré, ce plan doit être mis en œuvre rapidement dans le double but d'augmenter la compétitivité des entreprises par la baisse de leurs coûts.
- Transposer sans tarder les conclusions des groupes bilatéraux au sein du Conseil national de la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE) et **respecter la procédure ex-ante élaborée au sein du CNSAE** lors de la création de normes, notamment en établissant pour toute nouvelle initiative législative ou réglementaire une fiche d'impact accompagnant les documents en question lors des travaux parlementaires.
- Dans le contexte de la réforme administrative, assurer les **interconnexions électroniques entre administrations**, pour exclure dorénavant des doublons en matière d'information et de documentation demandées aux administrés (cf. les documents requis de façon récurrente dans le cas de marchés publics successifs).
- Etablir rapidement, en concertation avec les acteurs du secteur privés et les guichets uniques des chambres professionnelles, une **cellule interministérielle**, qui a pour objet l'accélération et la simplification en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation et d'urbanisme et en matière d'autres procédures administratives, tout en excluant que cette cellule ne devienne une nouvelle barrière pour les administrés. A l'instar du modèle néerlandais, qui assure un

fonctionnement bilingue, le guichet unique luxembourgeois devrait offrir ses services au moins en français, allemand et anglais. Afin d'éliminer les doublons au niveau des formulaires, l'Etat doit instaurer une règle administrative qui admet le droit d'une entreprise à refuser la fourniture à plusieurs reprises du même document à une administration, si une autre administration est en possession de ce dernier.

- Accorder à la cellule centrale une fonction d'accompagnement des entreprises et des administrés dans leurs démarches administratives, surtout dans le domaine de la création ou de l'extension d'activités économiques.
- Introduire des lignes directrices claires et des critères réalistes (sur base de check-lists) à respecter par les entreprises dans toutes les étapes de leur vie.
- Instituer une option d'autorisation dans une logique de **contrôle a posteriori**. Les exploitants s'engageraient à respecter des règles techniques types, cet engagement étant, le cas échéant, renforcé par l'intervention d'organismes d'accréditation privés. Les contrôles par l'Etat s'effectueraient *a posteriori* et donneraient lieu à une interdiction en cas de non respect flagrant des règles.
- Veiller à une **concomitance du traitement des demandes** par les ministères concernés, ainsi qu'à une meilleure interconnexion des services techniques de ces ministères, réduisant les délais de traitement des demandes et faisant en sorte que ces délais engagent les ministères concernés.
- Introduire le **principe du « silence vaut accord »** dans un délai de 3 mois, tout en créant les conditions pour pouvoir respecter ce principe, afin d'éviter que l'impossibilité de l'instruction et de l'analyse du dossier dans le délai imparti ne conduise systématiquement au refus.
- Instaurer un **délai de confirmation du caractère incomplet du dossier** introduit par une entreprise ou un particulier à une administration et une obligation de notification des pièces manquantes, ainsi qu'un délai de prorogation d'un mois pour compléter un dossier incomplet. Dès mise à disposition des documents demandés, le dossier est à considérer comme complet.
- **Libéraliser le droit d'établissement**, d'abord en supprimant l'exigence de connaissances en matière de gestion d'entreprises pour toutes les activités commerciales qui ne sont pas spécialement réglementées, s'agissant du commerce de gros, du commerce de détail et des services de nature commerciale. L'autorisation d'établissement devra être octroyée uniquement sur base de l'honorabilité professionnelle, et ceci, sur base de critères précis, mais dans une optique de mise en œuvre du concept de la « deuxième chance ». Une faillite (à l'exception évidemment des faillites organisées et/ou frauduleuses) ne doit plus être une raison pour invoquer la perte de l'honorabilité d'un chef d'entreprise. Il incombe à l'Etat de mettre en place des mesures concrètes afin de prévenir l'échec en matière d'entrepreneuriat, de promouvoir l'assistance des entreprises en difficulté par des experts, d'alléger la législation en matière de faillite non frauduleuse, d'instaurer le cas échéant un système d'aides financières au redémarrage, surtout à défaut d'initiatives législatives européennes. (Pour davantage de précisions relatif au droit d'établissement, voir encadré 3 ci-dessous).
- Simplifier considérablement les exigences portant sur les attestations en vue de la **constitution d'une société**, afin d'éliminer le formalisme exagéré sous-jacent (découlant notamment du nombre trop important d'intervenants - banquier, domiciliataire, notaire, réviseur...) et l'insécurité juridique qui en découle. A titre d'illustration, au Royaume-Uni, les actes constitutifs se caractérisent par une plus grande simplicité.

Mesures à moyen et à long termes :

- Introduire un **audit interne et harmonisé au sein des ministères et des administrations**, ayant pour objectif l'examen de l'efficacité du fonctionnement interne compte tenu des procédures administratives retenues par les lois et règlements.
- Créer un **statut d'auto-entrepreneur « à la luxembourgeoise »**, en se basant sur les expériences étrangères (notamment française¹⁶) dans leurs modalités les plus pertinentes et après avoir introduit un système efficace de prévention de faillites frauduleuses et/ou organisées, qui incluent des contrôles rigoureux par les administrations concernées (enregistrement...).(pour plus de précisions relatif au statut d'auto-entrepreneur, voir encadré n° 4 ci-dessous)
- Adapter les **programmes de l'enseignement public** en y ajoutant une composante plus importante portant sur la vie des entreprises et sur les aspects pratiques concernant la création d'entreprise.
- Apporter plus de soutien et d'appui aux entreprises existantes pour profiter des **aides et programmes européens**.

¹⁶ Voir encadré no 4 afférent.

Encadré 3. Réforme du droit d'établissement

Adapter de façon permanente le droit d'établissement aux mutations socio-économiques, tel fut le mot d'ordre du Gouvernement dans son 3^e Plan de soutien aux PME présenté courant 2008. Le Gouvernement avait alors estimé que, dans le cadre de la transposition des directives ex-Bolkestein, il faudrait réfléchir sur une réforme substantielle de ce droit d'établissement, afin de le rendre plus flexible et mieux adapté aux marchés globalisés, le transformant même en avantage concurrentiel.

La réforme de 2004 du droit d'établissement se présente d'ailleurs largement comme un succès en demi-teinte. La seule réussite incontestable résulte de la suppression des branches commerciales et, partant, de la preuve de connaissances mercéologiques, ce qui a effectivement libéré le commerce d'un carcan suranné.

C'est plus particulièrement la généralisation de l'exigence de connaissances en gestion d'entreprises qui n'a pas apporté les fruits que les protagonistes de la réforme avaient escomptés.

La réforme ambitionnait d'introduire un cadre de conditions d'entrée au commerce plus cohérent et équitable, sur base d'un niveau de qualifications en une même matière unique, à savoir des connaissances en matière de gestion d'entreprise. Dans les faits, les grandes inégalités en matière de qualifications professionnelles ont été conservées sous d'autres apparences.

Tout compte fait, la réforme a donc non seulement préservé la discrimination à rebours des résidents luxembourgeois, mais a de surcroît échoué dans la mise en place d'un cadre équitable fondé sur un même niveau de qualifications en une même matière.

Elle n'a du reste pas su amorcer une simplification administrative significative, mais a ajouté de la complexité au régime en favorisant la perpétuation et la généralisation d'errements administratifs fondés sur des exceptions et des contre-exceptions.

De ce constat découle que la « réforme de la réforme » est inévitable et devra avoir pour cœur la suppression de l'exigence de connaissances en matière de gestion d'entreprises pour toutes les activités commerciales qui ne seront pas spécialement réglementées, donc le commerce de gros et de détail, ainsi que les services de nature commerciale.

Ceci étant dit, il n'y a pourtant pas lieu d'aller jusqu'à abolir le système des autorisations pour éventuellement le remplacer par un système de notifications, du moins à l'heure actuelle. Ainsi, pour le commerce non spécialement réglementé, l'autorisation d'établissement devrait donc être octroyée sur base de la seule honorabilité professionnelle.

Or un texte réformé devrait davantage préciser le périmètre des personnes visées par une telle exigence, ainsi que les critères et le niveau de gravité d'une contravention pouvant mettre en cause l'honorabilité professionnelle, le tout dans une vision de mise en œuvre du concept de « deuxième chance ».

Encadré 4. L'auto-entrepreneur

La Commission européenne avait marqué des points dans son combat pour une Europe mieux adaptée aux besoins spécifiques des PME, en dévoilant en 2008 sa proposition sur les petites entreprises, le *Small Business Act* (SBA). La Commission avait proposé dix grands principes appelés à guider la conception et la mise en œuvre futures des politiques en faveur des PME.

Ce « décalogue PME » était encadré par un jeu de propositions législatives censées pousser encore davantage dans la bonne direction, dont un règlement sur la *Société Privée Européenne* (SPE), nouvelle forme de société de capitaux censée pouvoir être créée partout dans l'Union européenne, suivant un même jeu de règles, avec un minimum de formalisme et un capital social symbolique. Ce règlement sur la SPE n'a pourtant pas été évacué sous présidence française, de sorte que le législateur national est maintenant appelé à relever le défi d'arriver à la création et au démarrage d'une société de capitaux moins coûteux et plus rapide.

Le régime luxembourgeois actuel se distingue toujours par un certain formalisme en ce qu'il requiert l'intervention du notaire censé garantir un contrôle légal, ainsi que l'exigence d'un capital social minimum à la disposition de la gérance de l'entreprise sur un compte bancaire avant la constitution de la société. Ceci contraste avec les réformes plus ou moins récentes de nos deux grands voisins qui acceptent dès lors la création d'une société à responsabilité limitée avec un capital social symbolique et une constitution des plus simplifiées, sans parler du Royaume-Uni qui met à disposition de tout intéressé des sociétés *off the shelf* du type *Limited* dont l'acquisition se fait généralement *overnight* par Internet.

La disponibilité de sociétés de capitaux est effectivement devenue un facteur majeur dans la concurrence entre Etats et marque un avantage compétitif pour celui qui peut vite mettre à disposition de l'investisseur un véhicule simple et bon marché.

La Belgique, qui partage avec le Luxembourg le régime traditionnel, vient d'ailleurs de s'interroger elle aussi sur le maintien de ce régime sous le mot-clef « d'auto-entrepreneur ».

Les lignes qui suivent décrivent le statut de l'auto-entrepreneur dans la législation française.

Le cadre législatif

Alors que la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 (ci-après la « LIE ») prévoyait déjà des formalités de création allégées, d'autres mesures ont été instituées par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, ci-après la « LME », qui prévoit notamment un régime social simplifié sur option et une exonération temporaire de taxe professionnelle.

La LME qui a été introduite, afin de soutenir durablement la croissance française, dans un contexte international difficile, vise particulièrement sous son Titre 1^{er}, Chapitre 1^{er}, intitulé « Mobiliser les Entrepreneurs », à instaurer un statut de l'entrepreneur individuel dit statut de l'« auto-entrepreneur ». Ce texte précise les évolutions des réglementations portant sur les particularités du statut d'auto-entrepreneur qui portent sur :

- des formalités de création allégées ;
- le prélèvement libératoire **social et fiscal**, mensuel ou trimestriel, proportionnel au chiffre d'affaires réalisé, fixé à 13 % du CA jusqu'à 80.000 euros par an pour une activité commerciale et 23% du CA jusqu'à 32.000 euros par an pour une activité de services (Article 16 de la LME) ;

- un régime **social** simplifié – possibilité d’opter pour le régime de micro entreprise pour ne pas être assujetti à la TVA ;
- sur option, un régime **fiscal** simplifié couplé à une exonération temporaire de la taxe professionnelle ;
- la possibilité d’utiliser son habitation comme local professionnel ;
- des modifications et un allègement des obligations comptables.

En quoi consiste le « statut » d’auto-entrepreneur?

Il s’agit d’un ensemble de mesures permettant d’exercer une **petite activité** professionnelle indépendante, très facilement, de façon régulière ou ponctuelle, et en minimisant les coûts administratifs, simplifiant ainsi le statut de ceux qui se lancent dans la création d’entreprise.

Que faut-il entendre par « petite activité » ?

Une activité, aussi réduite soit-elle, quel que soit le montant des revenus qu’elle procure, même si elle est exercée à côté d’une activité salariée.

A qui s’adresse le statut d’auto-entrepreneur ?

Salarié, retraité, demandeur d’emploi, étudiant,... Toute personne désirant exercer en entreprise individuelle (et non en société) une petite activité indépendante commerciale ou artisanale, à titre principal ou complémentaire, est concernée.

Qu’il s’agisse de monter une activité commerciale, artisanale ou libérale, ce nouveau statut s’adresse à tous : étudiants, certaines professions libérales (modification récente), salariés, retraités, activité de vente sur Internet, services à la personne, prestations, services, etc...

S’agissant des professions libérales règlementées que l’article L.620-2 du CC français définit comme celles «*soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé*», telles les médecins, avocats, notaires, experts-comptables ou autres architectes. En pratique, ces professions n’auront pas de vocation à adopter le statut d’auto-entrepreneur, pour des raisons déontologiques (une activité libérale ne saurait être une activité d’appoint) ou pour des raisons factuelles (le seuil de chiffres d’affaires que l’auto-entrepreneur ne doit pas dépasser sous peine de perdre le bénéfice du statut, à savoir 32.000 € pour les prestations de services, est beaucoup trop bas pour qu’il puisse raisonnablement s’appliquer à ce type de professionnel ; à la rigueur ce statut pourrait convenir aux professionnels libéraux retraités souhaitant poursuivre une activité limitée).

Formalités de publicité

Pour créer une micro-entreprise, il n’y a pas de formalité particulière : il s’agit des formalités propres au statut d’entrepreneur individuel. L’entrepreneur doit s’immatriculer auprès du Centre de formalités des entreprises (CFE) en qualité de travailleur indépendant.

L’ensemble de ces mesures est de nature à intéresser les PME, qui bénéficient de formalités de création allégées et d’une simplification administrative (cf. assouplissement du formalisme de constitution et simplification des AG, ...).

En guise de conclusion, il y a lieu de mentionner que la France prévoit plus de 200.000 créations d’entreprises individuelles sous le régime de l’auto-entreprenariat en 2009, parmi lesquelles une grande partie dans les branches d’activités relatives aux chambres d’hôtes, aux boutiques Internet, aux services à la personne, ainsi que dans le domaine du télétravail ou du téléservice.

3.3. Modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire

Objectif principal : constituer un cadre légal moderne, cohérent, transparent et incitatif pour renforcer l'attractivité du Grand-Duché, pour simplifier la vie des administrés et citoyens et pour stimuler le développement économique, tout en veillant à l'équilibre budgétaire à moyen terme.

La Chambre de Commerce constate que la qualité du travail législatif et du travail d'élaboration de nouveaux textes juridiques peut être améliorée dans le but d'accélérer le processus afférent et de diminuer le risque d'insécurité juridique. La Chambre de Commerce plaide ainsi pour que les autorités publiques en charge de l'élaboration de nouveaux textes s'adjoignent de l'aide externe et des praticiens professionnels, y compris ceux provenant de l'Université du Luxembourg. Le législateur pourrait également recourir plus systématiquement et plus en amont aux experts du secteur privé.

Par exemple, en matière de législation relative aux Fonds d'investissements, le Luxembourg peut se prévaloir d'un dispositif juridique et d'un cadre réglementaire propices à renforcer la sécurité juridique, ce qui constitue un véritable atout compétitif. Les structures en charge du domaine de la finance (cf. Codeplafi,...) doivent être modernisées sans cesse et leur fonctionnement doit être optimisé dans l'intérêt d'un cadre légal et réglementaire avant-gardiste.

Pour les domaines économiques et industriels, la Chambre de Commerce propose l'institution d'un « Observatoire de droit économique », c.à.d. une plate-forme composée d'experts des secteurs public et privé, analysant les cadres juridiques et leurs évolutions à l'étranger et proposant à la lumière de ces dernières les modifications légales et réglementaires appropriées, et ceci de manière rapide et proactive.

Compte tenu de la complexité croissante des affaires juridiques et des matières à traiter par les tribunaux, la Chambre de Commerce estime que des Chambres plus spécialisées devraient être créées et que le Gouvernement devrait davantage cibler les formations des juges (cf. finance, concurrence, urbanisme...). Une telle stratégie se répercuterait favorablement sur l'état et l'évolution de la jurisprudence.

L'attractivité du Luxembourg ne se réduit pas à sa politique fiscale, mais englobe des aspects tant matériels (ex. des infrastructures de transport) qu'immatériels tels que son cadre institutionnel qui comprend notamment l'ensemble des dispositions légales et réglementaires. On parle alors d'attractivité fiscale et d'attractivité du droit. Partant, il revient aux pouvoirs publics nationaux de garantir ces différents types d'attractivité, en l'occurrence en améliorant les dispositifs fiscaux, ainsi qu'en ayant le souci de moderniser en permanence et à bon escient les droits d'établissements, de faillite, des sociétés et du travail.

Ceci suppose une meilleure qualité et coordination du travail législatif et du travail d'élaboration de nouveaux textes juridiques, avec pour principe possible une collaboration efficace de ces acteurs avec le secteur privé et la prise en compte des meilleures pratiques venues de l'étranger. Il est clair que l'attractivité du Grand-Duché dépendra davantage à l'avenir de la qualité, de la prévisibilité, de la célérité de la mise en place et de la réactivité administrative dans l'élaboration du cadre légal et fiscal.

Ainsi, la Chambre de Commerce recommande au Gouvernement les mesures qui suivent.

Mesures à court terme :

- Respecter strictement le **principe des transpositions 1:1 des directives européennes**, assurer des transpositions rapides et utiliser, le cas échéant, parmi les options laissées par les directives, celles qui favorisent la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Revoir dans le cadre des efforts du CNSAE en priorité les législations européennes transposées au niveau national qui ne tiennent pas compte de ce critère « toute la directive et rien que la directive ».
- Instituer, dans les domaines économiques et industriels, un « **Observatoire de droit économique** », càd. une plate-forme composée d'experts des secteurs public et privé, analysant les cadres juridiques et leurs évolutions à l'étranger et proposant à la lumière de celles-ci les modifications appropriées, et ceci de manière rapide et proactive.
- Créer des **Chambres plus spécialisées** et cibler davantage les formations des juges (cf. finance, concurrence, urbanisme, ...). Une telle stratégie se répercuterait favorablement sur l'état et l'évolution de la jurisprudence, compte tenu de la complexité croissante des affaires juridiques et des matières à traiter par les tribunaux.
- Ouvrir une **deuxième voie pour le recrutement de magistrats** qui réponde au besoin de spécialisation des Chambres.
- Moderniser le **droit du travail** luxembourgeois, notamment en appliquant les meilleures pratiques de l'étranger :
 - quant à l'aménagement du temps de travail (introduire dans le cadre légal une période de référence de 1 an),
 - mettre en œuvre le concept de flexicurité, en passant du principe de sécurité de l'emploi à celui de sécurité de l'employé (garantie de l'employabilité),
 - utiliser les heures épargnées dans un compte épargne-temps – à l'instar des horaires mobiles et des heures de travail excédentaires figurant dans des systèmes de compteurs par période de référence - pour compenser le chômage « intempéries » et le chômage « partiel », sans préjudice des prestations du Fonds pour l'Emploi,
 - encourager les partenaires sociaux à flexibiliser davantage l'organisation du travail, afin de créer la possibilité de réduire sensiblement la durée du travail mensuelle, à raison de 50% pendant les pires mois de crise,
 - alléger en période de crise les conditions de recours à la préretraite ajustement, tout en maintenant la participation de l'entreprise à 30% du coût des indemnités de préretraite,
 - baisser les taux de remplacement en cas d'inactivité (afin de revaloriser le travail),
 - revoir le régime en matière de motivation en cas de licenciement car l'insécurité juridique et l'imprévisibilité de ce dernier constituent des barrières à l'embauche,
 - faciliter le recours au prêt temporaire de main-d'œuvre indépendamment de l'appartenance sectorielle de l'entreprise et de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi ; adapter les dispositions en matière de prêt de main-d'œuvre, qui compliquent actuellement la vie des grands groupes internationaux, lorsqu'ils veulent appliquer cet instrument à l'intérieur de ceux-ci,

- flexibiliser la législation en matière d'autorisation de séjour et de permis de travail pour les ressortissants d'Etats tiers pour des salariés qualifiés sur le modèle de la récente législation suédoise d'automne 2008,
- flexibiliser davantage la pratique sous-jacente à la législation communautaire concernant les permis de travail, qui ne respecte actuellement pas suffisamment une logique intra-groupe (cf. exigence trop complexe et rigide de la preuve de la non disponibilité au sein de l'UE d'un collaborateur avec une qualification spécifique, alors que la stratégie intra-groupe prévoit par exemple un échange de spécialistes au sein des filiales à une échelle internationale, ...).
- Veiller à ce que la législation relative à la place financière ne devienne pas trop contraignante par rapport aux exigences d'une surveillance efficace du système bancaire et d'un contrôle approprié des instruments et produits financiers.
- Moderniser le **droit sur la prévention des faillites**, introduire un système de « early warning » et instaurer un système moderne et efficace en matière de gestion contrôlée. Un système de clignotants intelligent et efficace devrait comprendre un contrôle des paiements de TVA et des cotisations sociales de la part des entreprises en infraction. Il faudrait également introduire un régime du type « Chapter 11 » (système américain), similaire au système de gestion contrôlé, mais qui prévoit que le chef d'entreprise maintienne encore une certaine mainmise dans son entreprise, de concert avec un administrateur, nommé par la justice. Par ailleurs, il faut rapidement modifier et compléter le dispositif légal s'appliquant aux cas des faillites d'institutions financières.
- Moderniser le **droit des sociétés**¹⁷, notamment en créant un nouveau type de S.A.R.L. à capital symbolique¹⁸ tout en assurant que l'administration centrale ou la direction effective de ces entreprises se trouve au Luxembourg. Cette modernisation pourrait s'effectuer dans le contexte d'un « *Small Business Act* » à la luxembourgeoise, en visant, à titre d'exemple, notamment les mesures suivantes: constitution sous seing privé ou devant notaire, existence d'un modèle de statuts préétabli, possibilité de verser des dividendes à la seule condition que le capital social ait été augmenté grâce aux bénéfices réalisés par la société, gérant unique et associé unique.
- Préserver le système de responsabilité civile des individus, en évitant l'introduction tout azimuts de systèmes no-fault qui risquent d'alourdir sensiblement le coût de réparation des fautes des responsables au détriment de la communauté.
- Evaluer le **cadre légal relatif au dialogue social en entreprise** en tenant compte des impératifs d'une organisation interne efficace, sans contraintes supplémentaires et sans lourdeurs administratives des entreprises concernées. Notamment dans le domaine de la cogestion, il y a lieu de considérer que l'organisation de la participation des travailleurs est un élément qui influe fortement sur le choix d'implantation de sociétés et constitue donc un élément non négligeable de la politique d'expansion et de diversification économique. Par exemple, dans les sociétés anonymes, il faudrait limiter la participation des salariés à la gestion de l'entreprise au niveau de la surveillance de celles-ci. Par ailleurs, l'accent est à mettre au niveau des compétences des représentants salariaux plutôt qu'à des critères quantitatifs.

¹⁷ Revoir à cet effet le projet de loi concernant la réforme du droit des sociétés, afin d'éliminer toutes les dispositions jusqu'ici en vigueur et qui sont contraires aux principes de simplification administrative (cf. extension du rôle du réviseur d'entreprise à la S.A.R.L., etc.). La Chambre de Commerce renvoie à ce sujet aux critiques et recommandations énoncées dans son avis relatif au projet de loi n°5730 du 29 janvier 2009.

¹⁸ Il existe des exemples étrangers de sociétés avec un capital à 1 EUR et avec un plan financier.

De manière générale, il faut se référer aux visées du législateur de 1974 qui avait préconisé un modèle qui « *tout en assurant la participation effective des salariés à la gestion de l'entreprise n'entrave en rien l'action, l'efficacité, l'indépendance et l'unité de direction de cette dernière* ».

- Instaurer un « **Small Business Act** » à la luxembourgeoise pour conférer au Grand-Duché un avantage réglementaire sur ses concurrents européens (attraction de sièges d'entreprise européens), profitant des lenteurs des décideurs et législateurs communautaires en la matière. Notamment deux grands principes doivent prévaloir au niveau de la législation en matière d'établissement: réussir au « test PME » (cf. modèle suédois ou anglais) et tenir compte de l'impact financier et du temps consacré aux procédures afférentes (à travers une fiche d'impact adéquate).
- Diminuer graduellement les **différentiels salariaux entre secteur public et secteur privé** et, plus généralement, rapprocher progressivement le statut de fonctionnaire à celui de salarié en vue de la généralisation du statut unique, celui-ci étant en vigueur depuis janvier 2009.
- S'agissant du régime du détachement en vigueur dans le cadre de la libre prestation de services au niveau communautaire, il y a lieu d'éliminer les cas de concurrence déloyale et les tendances protectionnistes dont souffrent les entreprises luxembourgeoises par rapport aux entreprises étrangères (cf. absence de contrôle des entreprises étrangères opérant sur le territoire luxembourgeois, surréglementation (*overregulation*) et surtaxation des entreprises luxembourgeoises opérant sur le territoire étranger, ...).
- Dans ce même contexte, modifier le système en place de façon à ce que le Fonds pour l'Emploi fournisse dorénavant la garantie pour **l'indemnisation relative au paiement des congés** (cf « Urlaubskasse »). Une telle modification pourrait s'inscrire dans le contexte de la négociation du futur système d'indemnisation temporaire des non résidents inscrits au chômage. Il en est de même concernant la problématique du régime communautaire en matière de télétravail, qui n'est pas adapté à la situation du Grand-Duché, dont une forte proportion de la main d'œuvre est non résidente.
- Mettre en œuvre de manière pragmatique et efficace les dispositions des nouvelles législations en matière de nationalité, d'intégration et d'immigration (cf. modèle suédois).
- Assurer le **suivi de l'introduction du statut unique** et, conformément aux engagements pris par le précédent Gouvernement, garantir que sa mise en œuvre ne génère aucun surcoût pour les entreprises prises individuellement. Dans ce contexte, le nouveau Gouvernement doit intensifier les efforts tendant à instituer un contrôle efficace des salariés portés malades et résidant tant au Luxembourg que dans les régions limitrophes. La lutte contre l'absentéisme - ainsi que contre les abus en matière d'accidents de trajet - est une priorité absolue. La Chambre de Commerce insiste sur l'importance du bilan intermédiaire qui devra être présenté sur les résultats de la lutte contre l'absentéisme.

Maintes études tant au niveau national qu'international, et en particulier celle de l'OCDE de 2007, déplorent le manque de moyens tant au niveau de la dotation financière qu'au niveau de l'effectif personnel chargé de placer les chômeurs de l'**Administration de l'Emploi (ADEM)**. On est obligé de reconnaître que la situation d'inefficacité de cet organisme ne s'est guère améliorée dans les années passées, surtout à la lumière d'un chômage structurel en hausse. Afin de pallier ces insuffisances, la Chambre de Commerce propose le train de mesures suivant:

- clarifier le statut de l'ADEM par sa transformation en établissement public;
- réviser l'organisation et de la gouvernance de cet établissement (plus d'indépendance, d'autonomie et de flexibilité), que ce soit dans le choix des méthodes, la gestion de son personnel ou la capacité d'auto-saisine en matière de production d'études et de données;
- toujours dans cet ordre d'idées, améliorer la qualité des services publics d'accompagnement des demandeurs d'emploi et réformer le service public d'intermédiation sur le marché de l'emploi, afin d'aider chaque chômeur à retrouver au plus vite un emploi;
- soutenir les initiatives préconisées par certaines organisations professionnelles s'investissant dans le placement de demandeurs d'emploi auprès de leurs ressortissants sans transiter par l'ADEM; contribuer financièrement à cet effort et leur donner accès aux outils informatiques de l'ADEM;
- responsabiliser chaque demandeur d'emploi par le biais d'une souscription à une « convention d'activation individualisée », laquelle légitime le droit d'allocation chômage et comprend des dispositions relatives à l'obligation pour le chômeur de se former et à des exigences d'employabilité;
- réformer le régime d'aides à la création d'entreprise afin que l'accès au statut d'indépendant devienne plus attrayant pour les demandeurs d'emploi, plus particulièrement en créant un soutien financier du chômeur devenu indépendant pour la première année de son activité, sans oublier le recours soutenu à des formations qualifiantes en matière de lancement d'activité indépendante.

Mesures à moyen et à plus long termes :

- Améliorer les **conditions d'accueil des étrangers hautement qualifiés** et conclure davantage d'accords avec les Etats tiers sur le détachement et l'expatriation de travailleurs
- **Traduire les textes légaux** et réglementaires en matière économique et financière et en matière des lois-cadres économiques **en langue anglaise**, tout en assurant que ces traductions soient uniformes et sans équivoque, ceci en vue d'accroître l'attractivité territoriale nationale vis-à-vis des firmes étrangères.

Parallèlement aux mesures portant sur le droit du travail et le droit social, les mesures relatives au **droit fiscal** doivent également contribuer à l'établissement d'un cadre attractif pour les entreprises résidentes et pour les investisseurs potentiels. Les mesures proposées par la suite sont à analyser à la lumière de la nécessaire modernisation de certains aspects du droit fiscal luxembourgeois. Sans cela, le pays perdra du terrain et en compétitivité, étant donné l'environnement de plus en plus concurrentiel et la forte contraction de l'activité économique qui pèse déjà sur les rentrées fiscales.

Le nouveau Gouvernement devra certainement faire des arbitrages pour relancer la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg et, partant, développer de nouvelles activités génératrices de recettes fiscales. Il s'agit en l'espèce pour lui d'arbitrer entre de moindres recettes fiscales à court terme – alors que de ce point de vue, la crise actuelle n'arrange en rien la situation - et un système fiscal moderne qui génère à moyen et à long termes davantage de recettes fiscales.

Parmi les aspects à prendre en considération dans le contexte d'un tel arbitrage, la Chambre de Commerce recommande les mesures suivantes.

Mesures à court terme :

- Réformer fondamentalement les **textes légaux relatifs à la fiscalité directe et indirecte** pour en augmenter la **lisibilité** et pour en dégager le cas échéant un fil rouge, une vue horizontale et une vision stratégique à long terme. La Chambre de Commerce propose **l'institution d'un « Commissaire à la réforme fiscale »**, une fonction à occuper par une personne de terrain et d'expérience dans le domaine du droit fiscal et du droit des sociétés.
- Créer, sous la responsabilité du « Commissaire à la réforme fiscale », un **service de veille fiscale au sein des administrations fiscales**, entouré d'un conseil dont feraient partie également des experts proposés par la Chambre de Commerce, en vue de mieux suivre l'actualité fiscale internationale (jurisprudences, doctrines, changements au niveau des stratégies politiques...).
- Ajuster les moyens humains et les compétences des administrations fiscales aux besoins requis en vue d'une **élaboration et d'un suivi efficaces des accords fiscaux internationaux**.
- Veiller à un panier de mesures fiscales qui aboutissent à l'émergence d'avantages compétitifs au niveau international pour toute entreprise et tout administrateur, surtout dans l'optique d'attirer des sièges d'entreprise européens.
- **Abolir l'impôt sur la fortune des collectivités**, ou du moins inclure dans une première phase cet impôt dans l'intégration fiscale (cf. article 164bis).
- **Abolir le régime fiscal de l'Administrateur**, revoir le régime fiscal applicable à la rémunération du commissaire aux comptes, introduire un régime spécial pour les cadres expatriés, et harmoniser le régime fiscal et social, le tout afin de rendre plus attractifs les régimes afférents par rapport à l'étranger.
- Elargir le **champ d'application de l'exemption de la retenue à la source** sur les distributions de dividendes de source luxembourgeoise aux sociétés de capitaux non résidentes pleinement imposables à un impôt correspondant à l'impôt sur le revenu des collectivités et à certains véhicules tels que les fonds de pension, les fonds immobiliers ou les fonds souverains.
- Introduire le principe **« declare and pay »** en matière de déclaration fiscale.
- Introduire **l'intégration fiscale en matière de TVA**, à l'instar des exemples réussis à l'étranger (cf. Allemagne).
- Généraliser la pratique administrative (appliquée également à l'étranger) selon laquelle les grands groupes internationaux peuvent utiliser la devise reprise dans la comptabilité également dans le contexte de la déclaration fiscale.

- Rembourser plus rapidement les créances de TVA des entreprises par l'Administration de l'Enregistrement et introduire des intérêts de retard pour de telles créances et de manière générale, introduire le « **netting fiscal** » entre les créances et dettes des différentes administrations fiscales.

3.4. Enseignement et formation professionnelle

Objectif principal : valoriser le capital humain pour renforcer l'employabilité et la compétitivité nationale.

La plupart des emplois créés au Luxembourg sont des emplois à formation universitaire, alors que trois-quarts des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont quitté l'école sans diplôme. Il faut investir dans la formation, notamment dans la formation de base, de sorte qu'elle soit socialement plus équitable, plus ludique et davantage orientée vers l'application des connaissances, non sans négliger le « *lifelong learning* » en raison du risque permanent d'obsolescence des compétences.

La main-d'œuvre d'un Etat est sa première richesse économique et elle constitue un investissement important pour les entreprises et les administrations. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante. Le Luxembourg est en quête permanente de main-d'œuvre qualifiée, voire de cadres hyperspécialisés d'envergure internationale, ceci en vue d'accélérer le mouvement de la recherche et de l'innovation, condition de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des entreprises locales et, partant, de la croissance économique nationale.

Il faut à cet égard rappeler la persistance au Luxembourg d'un chômage structurel que seule une hausse du niveau global de qualification de la main-d'œuvre peut permettre d'atténuer. L'enjeu est la valorisation du capital humain sur le territoire luxembourgeois, ce qui explique le rôle essentiel de l'enseignement et de la formation professionnelle.

Mesures à court terme :

- Mettre en place, pour les langues étrangères, **deux filières parallèles**, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand tant au niveau de l'école primaire que de l'enseignement secondaire, la 2e langue étant respectivement l'allemand et le français, en réaction au constat d'une population écolière de plus en plus hétérogène, qui a besoin d'une offre de formation aussi vaste que possible.
- Elargir les **classes du bac international (B.I.)** et améliorer l'offre en ligne (**eBac**) existante, notamment en offrant également un diplôme de fin d'études secondaires techniques en ligne. Les premiers projets-pilote de l'Athénée de Luxembourg, du Lycée Technique du Centre et d'autres écoles en matière de B.I. sont encourageants et devraient trouver une suite plus durable.
- Elargir le **réseau d'écoles internationales**.
- Mettre en pratique rapidement les **récentes réformes** en matière d'enseignement fondamental et de formation professionnelle, notamment en tenant compte de l'exigence que l'Ecole et les méthodes d'enseignement doivent s'adapter aux besoins et aux évolutions (technologiques et autres) de l'économie.
- Poursuivre le processus des réformes entamées, basées sur l'enseignement de compétences, tout en s'engageant dans les meilleurs délais sur la voie d'une réforme du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique.

- Mettre en œuvre une politique volontariste améliorant le **service public d'éducation**, qui soit motivante pour les plus jeunes et en phase avec les exigences liées aux mutations économiques, technologiques et sociologiques qui touchent le Grand-Duché.
- Mettre l'accent sur la **capacité de synthèse** des plus jeunes et leur enseigner les meilleures méthodes d'accès à la connaissance et à l'information.
- Créer davantage d'**interconnexions et d'échanges entre le monde économique et le cadre scolaire et universitaire**, au niveau du contenu des programmes et au niveau des étudiants et enseignants.
- Tenir compte, au sein des **Commissions de programmes**, de la nécessité d'une **mixité accrue** de la composition de celles-ci, en y incluant notamment des représentants du monde des affaires.
- Introduire des **stages en entreprises** pour les enseignants et les systématiser pour les étudiants. Proposer aux jeunes diplômés universitaires des stages à durée déterminée auprès des entreprises et financés partiellement par le Fonds pour l'Emploi.
- Intensifier l'intégration des techniques et technologies de l'information et de la communication dans les milieux scolaire et universitaire et **promouvoir les TIC dans les différents types d'enseignement secondaire et les filières universitaires**. Multiplier les recours aux nouvelles technologies dans les écoles primaires et secondaires (cf. exemple finlandais).
- **Revaloriser l'enseignement professionnel** par rapport à d'autres voies de formation.
- Réaliser rapidement une **structure unique d'orientation**. Engager une **réforme fondamentale de notre système d'orientation professionnelle** visant le rapprochement entre l'orientation professionnelle et l'orientation scolaire, telle que revendiquée par tous les partenaires sociaux, afin de prévenir les effets néfastes du système d'orientation actuel axé sur l'échec scolaire.
- Promouvoir davantage le recours à l'**apprentissage auprès des jeunes** et engager ensemble avec les services compétents de l'ADEM, le CPOS et les SPOS une campagne ciblée envers les jeunes pour les guider vers les postes d'apprentissage restant inoccupés chaque année.
- S'assurer que chaque profession et chaque métier porteurs en matière d'emploi sur le territoire disposent d'une **filière d'apprentissage** appropriée.
- Reconduire les efforts en ce qui concerne la création d'un **Observatoire des besoins en compétences** afin de réduire rapidement l'inadéquation entre l'offre et la demande en matière de postes d'apprentissage.

Mesures à moyen et à plus long termes :

- Œuvrer à la maîtrise du **coût de l'enseignement** et améliorer son rapport **efficacité/coût**.
- Mieux orienter les élèves en vue de répondre aux besoins du développement économique.
- Limiter les situations d'**échec scolaire** préfigurant les difficultés à s'insérer sur le marché du travail.
- Réaliser au cours de la nouvelle législature de **nouvelles infrastructures scolaires** (écoles et lycées internationaux, lycées de la Grande Région, pour tenir compte de l'augmentation du nombre de nationaux luxembourgeois dans les régions voisines du pays).

- Mettre l'accent sur la **formation continue**, tant au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public et au niveau des formateurs eux-mêmes. La formation continue au sein du secteur public devrait comporter des présentations systématiques sur le fonctionnement de l'économie et sur la vie des sociétés et, pour la carrière supérieure, un stage en entreprise.
- Introduire au sein de l'Université du Luxembourg un **master dédié à la formation de juristes-linguistes** et valoriser la présence au Luxembourg des institutions européennes. Exploiter à cet égard les importantes compétences en matière de traduction et d'interprétariat spécialisées à disposition sur la place. La formation de juriste bilingue des jeunes diplômés au Luxembourg devrait pouvoir servir de base à la formation de juriste-linguiste au niveau européen, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- Soutenir les efforts de l'Université du Luxembourg visant à obtenir dans certains domaines de connaissance particulièrement utiles à l'économie luxembourgeoise une masse critique et un niveau d'excellence mondial.

3.5. Recherche et innovation

Objectif principal : Valoriser constamment le potentiel de développement endogène, stimuler le progrès technologique, augmenter la productivité des entreprises et développer les collaborations internationales.

L'économie nationale a vocation à devenir un modèle d'économie de la connaissance selon les principes arrêtés dans la Stratégie de Lisbonne. La recherche et l'innovation sont les moteurs d'un développement d'une économie ouverte comme celle du Luxembourg qui peuvent lui permettre de bâtir une croissance forte et moins tributaire de ses partenaires économiques en stimulant le progrès technologique et en augmentant la productivité de ses entreprises. Le « paradoxe luxembourgeois » qui se distingue par une croissance élevée, en contraste avec des investissements publics dans la R&D relativement faibles (par rapport au PIB), peut mettre en cause la politique économique de développement durable.

La question du développement de la recherche et de l'innovation est étroitement liée à la disponibilité de capital humain. Pour construire la société de la connaissance, le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur et de diplômés universitaires doit être bien plus élevé que le taux actuel.

Le régime fiscal favorable mis en place par le Luxembourg pour les revenus de différents droits de propriété intellectuelle a suscité l'intérêt de certains groupes internationaux. Une stratégie cohérente viserait à doter le pays de plus de laboratoires et infrastructures privés ou privés-publics pour la recherche et le développement à un très haut niveau de compétence, sans pour autant concurrencer par exemple le système de santé publique. Un autre élément à ne pas omettre est la stratégie entamée depuis quelques années en matière de politique de clustering, qu'il faudra renforcer rapidement.

Il conviendrait pour ce faire de confirmer le soutien actuel et les engagements pris dans l'agenda de Lisbonne en matière de promotion de la recherche privée et publique. Le volume des activités de RDI par rapport au PIB s'établissait nettement en dessous de la moyenne européenne dans les années passées. L'expansion du financement et du soutien gouvernemental pour ce domaine traduit la reconnaissance politique de l'importance de ce dernier.

Côté mesure de la performance de la politique RDI, plutôt que de se focaliser sur des indicateurs trop simplistes, il faudrait établir un système d'indicateurs de performance donnant une image plus fidèle de l'impact des activités R&D sur l'innovation et l'activité économique.

Mesures à court terme :

- Poursuivre le soutien à la recherche publique et privée en s'assurant de l'efficacité des dépenses publiques engagées dans ce soutien et en **continuant le recours aux contrats de performance entre l'Etat et les acteurs de la recherche et de l'innovation** au Luxembourg. Utiliser la seconde génération de ces contrats de performance - à partir de 2010 - pour structurer davantage le système national d'innovation et attribuer des missions précises et non-redondantes aux différents acteurs qui le composent. Tout en continuant à mettre l'accent sur l'excellence scientifique, ces contrats de performance devraient en parallèle insister sur la **valorisation socio-économique des résultats de recherche ainsi que le renforcement des collaborations internationales** à très haut niveau comme p.ex. dans le cadre des programmes européens FP7.
- Assurer un impact rapide et maximal des mesures publiques de promotion et de soutien à la recherche et à l'innovation au profit des entreprises en **renforçant l'agence nationale Luxinnovation**, en charge de la promotion et de l'implémentation opérationnelle sur le terrain.
- Permettre à la nouvelle loi sur la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation adoptée en mai 2009 d'avoir l'effet escompté. Cette loi prévoit en effet non seulement un renforcement des aides à la recherche-développement, mais permet également à des entreprises d'obtenir un soutien pour leurs activités d'innovation (ces mesures visent avant tout de permettre à des PME de se tourner vers l'innovation) et de coopérer plus intensément avec les CRP et l'Université. Il conviendra de **sensibiliser et d'accompagner étape par étape les PME** afin de développer avec elles des stratégies d'innovation, notamment en mettant en œuvre les aides à l'innovation opérationnelles (recherche de nouveaux créneaux, nouvelles approches commerciales, nouveaux produits, nouveaux services, ...). Pour atteindre cet objectif, il est essentiel que **l'implémentation de ces nouvelles aides se fasse de manière simple, non bureaucratique et rapide.**
- Appliquer le principe de bonne gouvernance et prendre en compte la **nécessité d'une masse critique pour impacter le système national d'innovation**. Dans ce sens, encourager une collaboration très étroite voire une fusion entre certains acteurs en charge de la mise en œuvre de mesures de soutien. Ceci permettrait de créer des structures moins coûteuses et plus fortes et crédibles sur le plan national et international.
- Eviter, dans le même état d'esprit, toute création de nouvelles structures non justifiées là où des structures opérationnelles existent déjà. La Chambre de Commerce rappelle ici en particulier son **opposition à la création d'une toute nouvelle structure chargée de la gestion des incubateurs.**
- Développer et implémenter ainsi une politique nationale intégrée de support aux créateurs d'entreprises innovantes en combinaison avec une politique nationale cohérente de support à la valorisation des résultats de la recherche publique et privée.
- Veiller à développer des axes de recherche scientifique menés par les CRP et l'Université du Luxembourg en concordance avec les attentes des entrepreneurs actuels et futurs du secteur privé **évitant ainsi les dérives d'une recherche trop académique** sans objectif de valorisation socio-économique de leurs résultats.

- Baser les activités de recherche publique, en particulier au sein de l'Université du Luxembourg, sur l'excellence scientifique internationale dans un nombre limité de domaines. Les programmes mis en œuvre par le FNR devraient jouer ici un rôle essentiel. La Chambre de Commerce réitère également ses recommandations relatives à la **nécessité de fusionner là où cela s'imposera les laboratoires de recherche publics travaillant sur des thématiques identiques**, de manière à créer un nombre limité d'instituts de recherche hautement spécialisés et ayant un lien organique avec l'Université du Luxembourg.
- Donner plus de cohérence et d'efficacité à la **politique du « clustering »** (création de « clusters » dans le sens de centres de compétences technologiques ou pôles d'innovation). Les collaborations entre secteurs public et privé devraient également être encouragées dans les thématiques choisies: cluster des sciences et technologies de la santé, cluster relatif aux matériaux, cluster des écotecnologies et du développement durable, cluster en matière de technologies aérospatiales, cluster des technologies de l'information et de la communication, cluster maritime, cluster en matière de logistique et autres thématiques. Ces clusters constituent d'excellents instruments pour une politique efficace de développement et de diversification, de collaboration internationale, mais également de formation et de promotion.
- Développer **un environnement propice à retenir les chercheurs luxembourgeois et à attirer les talents étrangers** afin de contribuer au développement d'une communauté scientifique et technologique au Luxembourg. Tout développement qualitatif de notre économie et de nos entreprises sera dépendant de la capacité du pays à former et à attirer des ressources humaines qualifiées, motivées et créatives. L'Université est appelée à jouer un rôle déterminant dans ce processus. Afin d'attirer les meilleurs professeurs, chercheurs et étudiants, elle devra assurer un recrutement efficace et innover là où c'est nécessaire pour déceler et motiver les candidats les plus brillants, dotés d'un esprit entrepreneurial et entretenant les meilleurs contacts avec les réseaux d'excellence internationaux. La Chambre de Commerce estime que le modèle de gouvernance et de management de l'Université du Luxembourg mis en œuvre actuellement et dans les prochaines années est le seul praticable pour la jeune université luxembourgeoise si elle souhaite atteindre ses objectifs ambitieux.

Mesures à moyen et à plus long termes :

- Développer davantage l'économie de la connaissance au Luxembourg et **soutenir ainsi la création de nouvelles activités économiques fondées sur la recherche et l'innovation** en aidant les entreprises innovantes et en promouvant la protection et la valorisation de la propriété intellectuelle.
- Le **développement des friches d'Esch/Belval** devrait être orienté vers un renforcement des collaborations entre les activités de recherche publiques qui y seront installées (Cité des Sciences) et les activités économiques qui y seront menées par les entreprises.
- **Aboutir d'ici cinq ans à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant.** Beaucoup en dépendra.

3.6. Finances publiques et finances communales

Objectif principal : rétablir l'équilibre budgétaire des administrations publiques, constituer des réserves, augmenter l'efficacité des dépenses publiques, augmenter la marge de manœuvre de l'outil fiscal.

Le programme conjoncturel mis en œuvre au Luxembourg, les mesures d'accompagnement visant à limiter les effets de la crise (cf. coûts liés au Fonds pour l'emploi, ...), ainsi que les moindres recettes fiscales sous l'impact de la crise financière et économique vont avoir comme conséquence une dégradation sensible des finances publiques. Si le bien-fondé des mesures anti-crise ne peut être mis en doute dans le contexte exceptionnel que traversent les économies mondiale et européenne, il n'en reste pas moins que les principes régissant la politique financière et relevant du Pacte de stabilité et de croissance tant au niveau européen que national doivent guider à moyen et long termes les politiques de finances publiques. Il s'agira pour le prochain Gouvernement de rétablir l'équilibre budgétaire des administrations publiques, de constituer des réserves, d'augmenter l'efficacité des dépenses publiques et de rétablir les marges de manœuvre de l'outil fiscal. La fragilisation des recettes fiscales ne doit en aucun cas pousser le nouveau Gouvernement à créer de nouvelles charges pour les entreprises. Par ailleurs, l'endettement des communes a progressé d'une manière considérable ces dernières années, doublant de 1995 à 2008 pour atteindre presque 35% de l'endettement total des administrations publiques. Le nombre élevé des administrations locales par rapport à une surface assez réduite du territoire a un impact négatif sur les finances publiques.

Pour ce faire, la Chambre de Commerce recommande les mesures citées ci-après.

Mesures à court terme :

- Poursuivre l'objectif de **dynamisation des recettes fiscales** (gestion performante de l'outil fiscal, stimulation de l'activité économique, accroissement du nombre de travailleurs).
- Exécuter le **budget de l'exercice 2009** de manière stricte, voire éliminer les dépenses de consommation non indispensables et réévaluer de manière récurrente les grands postes de dépenses pour supprimer des crédits courants devenus obsolètes, redondants ou ceux dont le coût est exorbitant par rapport aux avantages escomptés.
- Ralentir la **progression des dépenses publiques** pour les exercices 2010 et suivants, notamment celles de consommation courante, sur la base d'une analyse approfondie de l'efficacité de ces dernières reposant sur des indicateurs de performance pertinents. L'objectif doit être à tout prix de ne pas dépasser un déficit de plus de 3%, correspondant à la limite inscrite dans le Traité de Maastricht. A cet effet, établir le budget 2010 sur base du principe du « zero based budgeting ».
- Diminuer les **salaires d'entrée au sein de la fonction publique** et des secteurs apparentés, dont la structure salariale ne reflète pas le degré de sécurité de l'emploi afférent au poste. Ces salaires devraient être adaptés à ceux prévalant au secteur privé. En même temps, le régime de pensions de la fonction publique doit être réduit à la lumière des réalités économiques et de l'inégalité avec le secteur privé.
- Introduire **des mécanismes de rémunération au mérite dans la fonction publique** et des mécanismes qui permettent de promouvoir une **culture de l'évaluation et du résultat**, à l'instar, par exemple, des projets-pilote mis en œuvre dans certains ministères français
- Réformer la **politique budgétaire** en passant d'une approche par ministères à une approche par missions, objectifs et résultats (logique de résultats en lieu et place de la logique de moyens jusqu'alors privilégiée). La proposition de loi déposée en 2009 et se référant à la

LOLF française constitue une bonne base pour amener un changement des mentalités à ce sujet au Luxembourg

- Instaurer une **comptabilité en partie double et analytique par l'Etat et les communes** et favoriser une véritable responsabilisation des gestionnaires publics
- Donner à l'Etat central des instruments incitant les administrations locales à limiter le recours aux emprunts et à instaurer davantage de **rigueur budgétaire**.
- Instaurer pour les communes luxembourgeoises un **plan comptable uniforme**.
- Privilégier les **dépenses publiques structurelles**, en particulier d'investissement, ayant des retombées positives en termes de croissance économique sur un horizon de long terme. Garantir une élaboration et un suivi efficaces des grands projets d'investissement public
- Mettre en œuvre des modes de financement basés sur des **partenariats publics-privés**, tout en tenant compte de la structure démographique des entreprises luxembourgeoises, en impliquant dans ce cadre, et de façon cohérente, les PME.
- Inciter les **communes** à participer à l'effort global de **maîtrise des dépenses publiques** et réduire les transferts de l'administration centrale aux administrations locales pour les dépenses non prioritaires (cf. centres culturels, infrastructures sportives, ...).
- Promouvoir et faciliter la **fusion des communes** afin d'exploiter les économies d'échelle potentielles.
- Réduire les coûts de financement du **Fonds pour l'Emploi** par l'impôt de solidarité, geler le niveau des cotisations sociales.
- Transférer la **prise en charge des intempéries** par la sécurité sociale aux entreprises concernées.
- Prendre en compte systématiquement le coût écologique des projets d'investissement, englobant l'impact budgétaire des coûts induits par les opérations d'achat de certificats CO2 et de certificats d'émission nécessaires pour atteindre les objectifs Kyoto du Luxembourg.

Mesures à moyen et à plus long termes :

- Veiller à la **justice intergénérationnelle** dans un pays où le vieillissement de la population ne sera pas sans conséquences sur les équilibres financiers futurs du pays, en particulier par le biais de l'assurance pensions et de l'assurance dépendance, mais également de l'assurance maladie.
- Concrétiser la **réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale**, en prenant des mesures pour garantir la soutenabilité à long terme du système général de pension, tout en permettant à chacun de travailler aussi longtemps qu'il le souhaite. (p.ex. créer des incitatifs au niveau de la législation sociale pour allonger la période d'activité, lever toutes les interdictions de cumul emploi-retraite,...).
- Renforcer encore davantage le **caractère sélectif des transferts sociaux** et ramener le niveau de la dette sociale cachée à des niveaux acceptables.

- Adopter une approche nouvelle dans le **domaine de la santé** (développer les services extrahospitaliers, ainsi que la chirurgie ambulatoire, rationaliser l'offre hospitalière et exploiter des synergies avec les pays voisins en la matière, avoir une plus grande responsabilisation des patients et procéder à des efforts accrus de prévention, externaliser des services périphériques à l'offre de soins tels que l'entretien, la restauration et certains services informatiques, ...). Professionnaliser la gestion dans les hôpitaux en ayant davantage recours à la sous-traitance.
- Instaurer deux fonds souverains. Un premier fonds aurait pour vocation de garantir le bien-être à travers les générations et serait alimenté, soit par des revenus volatils ou non durables, soit par un pourcentage fixe sur le total des recettes à déterminer par le Parlement. La crise économique illustre l'utilité d'un tel fonds dans une petite économie très ouverte. Dans ce contexte, il faut mentionner la recommandation du Conseil Supérieur du Développement Durable et de la Commission des Finances et du Budget dans le rapport sur le projet de budget 2009, qui voient dans l'utilisation de fonds souverains un outil susceptible à limiter la vulnérabilité du Luxembourg à la volatilité économique. En outre devrait être créé un fonds souverain comprenant les participations de l'Etat. Celui-ci pourrait bénéficier du soutien financier du public par la voie d'une cotation en bourse.
- Procéder à une réforme budgétaire s'inspirant du modèle de la LOLF française (cf. encadré n° 5 ci-dessous). Il importe pour ce faire de procéder aux adaptations suivantes.
 - Modifier la **structure du budget**, en adoptant une structure par missions et programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs.
 - Conduire les **fonctionnaires** (gestionnaires de programmes) à s'approprier les réformes afférentes. Cela passe par la responsabilisation des agents en charge des programmes publics qui doivent atteindre des objectifs fixés *ex ante* et disposent d'une liberté adéquate pour atteindre lesdits objectifs.
 - Instaurer des **comités d'experts** à même de préparer les réformes et de les accompagner dans leur réalisation. Compte tenu de la complexité des matières budgétaires, il s'imposerait de créer un tel comité au Luxembourg. Dans un premier temps, il évaluerait le déroulement de projets pilotes. Il élaborerait sur cette base une proposition précise de réforme, faisant l'objet d'un rapport à la Chambre des Députés.
 - Recourir plus systématiquement aux **analyses coûts-bénéfices** en ce qui concerne les grands projets d'infrastructures.
 - Adopter une procédure de **réévaluation des politiques**, à l'instar du Royaume-Uni (« spending reviews ») et des Pays-Bas qui procèdent régulièrement au réexamen de domaines budgétaires donnés ou de grands projets (par exemple infrastructures). Il s'agit de réévaluer au regard des objectifs assignés à la puissance publique l'opportunité de certaines dépenses.
 - Adapter le **mode de « reporting »** pour améliorer la diffusion des informations et données y relatives, ainsi que de la « culture de la performance » auprès de l'ensemble des composantes de la société (administration, monde politique, opinion publique...). Ceci suppose une publication des comptes de l'Etat plus précoce et une structure des comptes calquée sur celle du budget. Doivent y figurer les dépenses effectives dans le cadre des différents programmes, l'évolution des indicateurs afférents et un commentaire sur le respect des objectifs (idéalement par le Comité d'experts) et des procédures budgétaires (par la Cour des Comptes).

Encadré 5. La loi organique sur les lois de finances (LOLF) : un exemple à transposer au Grand-Duché ?¹⁹

La loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est un outil législatif et juridique particulièrement détaillé dont la France s'est dotée en vue d'améliorer l'efficacité de ses dépenses publiques par le biais de procédures budgétaires mieux mises en œuvre. Elle a de spécifique d'être certes un outil qui vise la budgétisation axée sur les résultats, laquelle fait encore défaut au Luxembourg, mais surtout de constituer un instrument de mise en œuvre des principes d'efficacité des dépenses dans un pays qui a tardé à épouser la culture de la gestion publique efficace²⁰. Dans quelle mesure ce type de réforme budgétaire pourrait-il être transposé dans le cadre luxembourgeois ?

Le vote de la LOLF en 2001 a marqué un tournant en France vers une pratique budgétaire axée sur la performance. La mobilisation de moyens publics ne devrait que s'opérer qu'en contrepartie d'une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et de la qualité du débat démocratique sur l'impôt et l'usage de l'argent public.

La gestion publique

Sur l'aspect efficacité des dépenses publiques, la LOLF parfait le contrôle des dépenses en responsabilisant sensiblement les gestionnaires de fonds publics davantage tenus de rendre compte selon les moyens qui leur sont alloués. En outre, les parlementaires sont incités à adopter une approche plus seulement quantitative²¹ et moins rigide concernant les dépenses et recettes de l'Etat. Tout comme dans nombre de pays de l'OCDE, la budgétisation axée sur la performance et, partant, la LOLF prennent la forme suivante : « *les crédits sont répartis au sein de programmes ministériels fongibles, orientés vers les résultats et au sein desquels les crédits peuvent être redéployés par les gestionnaires* » (Arkwright et al., 2007).

La LOLF s'inscrit dans une architecture institutionnelle formée à son sommet la mission²² ou grande politique publique de l'Etat, de nature ministérielle ou interministérielle, qui vise à réaliser des objectifs²³. Chaque mission se décline en programmes et chaque programme « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » (LOLF, article 7). La Chambre de Commerce plaide pour une application de ce modèle à l'échelle luxembourgeoise.

La LOLF à la française élargit les marges de liberté laissées au gestionnaire en introduisant le principe de fongibilité, selon lequel chaque gestionnaire dispose, déploie et redéploie librement ses crédits budgétaires entre les « titres »²⁴. La LOLF permet par ailleurs une anticipation de la régulation budgétaire, en faisant connaître au responsable de programme les moyens dont il dispose au début de son action de gestion publique et en impliquant le Parlement en amont des phases de préparation du budget. Les gestionnaires doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte annuellement des résultats qu'ils ont atteints. La loi établit dorénavant un lien entre les crédits alloués et la performance de l'action menée au moyen de ces crédits. Chaque projet

19 Concernant cet encadré, la Chambre de Commerce renvoie à la publication du 5^e numéro de sa revue Actualité & Tendances (septembre 2008).

20 A la fin des années 1990, « alors que l'ensemble des pays de l'OCDE mettent en œuvre des réformes substantielles de leur appareil d'Etat et de leur administration, et plus généralement de la gestion publique, l'Etat français tarde à se réformer » (Laffont, 2000).

21 L'approche reposait en France « sur le seul volume des crédits et sur leur taux d'évolution » (Arkwright et al., 2007).

22 La loi de finances pour l'exercice 2006 comptait 49 missions au total (34 missions pour le budget général et 15 hors budget général).

23 La budgétisation orientée vers les résultats repose sur la définition d'objectifs (on parle aussi de « préférences collectives étatiques »). Selon Arkwright et al. (2007), « la démarche d'objectifs vise à établir un ordre, une priorisation entre les différentes missions de l'Etat et, en définitive, à construire des indicateurs pertinents du bien-être social ».

24 Les titres se déclinent en catégories de dépenses (dotations des pouvoirs publics, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, dépenses de personnel, charges de la dette...).

de loi de finances (PLF) est accompagné d'un projet annuel de performances (PAP) qui décrit « la présentation des actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ». Les rapports annuels de performance (RAP) sont quant à eux le pendant des PAP et rendent compte notamment des « résultats attendus et obtenus ».

La transparence

La LOLF a comme autre vertu d'accroître la transparence budgétaire et de renforcer le contrôle parlementaire des lois de finances, ce qui là encore pourrait s'avérer pertinent au niveau luxembourgeois.

Ensuite, le nouveau cadre juridique des lois de finances accroît et organise en outre l'information à destination et provenant du Parlement (questionnaires à l'adresse des parlementaires avant dépôt du projet budgétaire, annexes sur les impositions affectées aux personnes morales, évaluation chiffrée des dispositions budgétaires, annexe par programme, analyse « au premier euro » des actions...), notamment en ce qui concerne la situation financière et patrimoniale de l'Etat²⁵. La LOLF innove également en créant un compte de pensions qui permet de révéler aux employeurs ministériels le coût complet de leurs fonctionnaires, mais aussi un compte des participations financières de l'Etat et un compte de la dette, lequel permet de suivre les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat²⁶. La LOLF innove enfin en matière de transparence au service de la stratégie économique en distinguant entre le budget et les comptes de l'Etat, ces derniers étant élaborés en fonction des règles définies dans le plan comptable général. Toutes ces dimensions doivent résonner du point de vue des pouvoirs publics luxembourgeois qui peuvent voir dans une LOLF nationale un outil puissant qui garantisse une meilleure gestion des dépenses publics et de l'appareil administratif dans son ensemble.

Plus de transparence permet enfin à la représentation nationale de mieux appréhender l'information budgétaire et, partant, de mieux accomplir son contrôle sur l'exercice des dépenses publiques. De façon concomitante, la loi organique augmente les pouvoirs du Parlement, notamment au cours du débat budgétaire, en donnant davantage de prérogatives aux commissions de finances. Il devient ainsi possible de modifier par amendement parlementaire la répartition des crédits au sein d'une mission. Plus largement, la loi prévoit de nouvelles conditions de vote, à savoir un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes, un vote dédié à la dette, un vote des crédits par mission (outil particulièrement puissant du point de vue des débats autour de la définition des politiques publiques), ainsi qu'un vote unique sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat. La LOLF contient également une disposition relative à la justification « au premier euro », laquelle « *accroît fortement la lisibilité des débats* » (Arkwright et al., 2007).

Les conséquences de la LOLF en France

Sans revenir sur la mise en œuvre en France de la loi organique (consensus national, soutien de l'administration, création de pôles d'expertise institutionnels, nouvelle conduite du changement), il convient de souligner les conséquences de cette dernière : d'abord la diffusion de la culture du résultat et des pratiques de performance au sein de l'appareil administratif ; ensuite « *l'adaptation des structures de l'Etat à ses missions et la mise en œuvre des principes d'autonomie et de déconcentration, voire de décentralisation, dans son organisation* » (Arkwright et al., 2007). La LOLF a également pour effet d'appliquer concrètement le principe d'« *accountability*²⁷ » dans la sphère publique. Ainsi, l'esprit de la loi va dans le sens de la refonte des responsabilités des acteurs institutionnels et de la rénovation dans le management des ressources humaines (RH) dans le secteur public. Elle permet enfin de dégager des marges de manœuvre budgétaires, ce qui est fortement souhaitable en période de crise.

25 Il convient de souligner le rôle de la Cour des comptes dans la fourniture d'informations destinées à produire l'ensemble des rapports précités.

26 A noter que la loi organique encadre des prélèvements sur recettes en vue de couvrir des charges aux collectivités territoriales et aux institutions du marché commun.

27 On trouve à travers ce principe de responsabilité l'obligation de rendre des comptes.

3.7. Aménagement du territoire et organisation spatiale, infrastructures et logement

Objectif principal : optimiser les conditions et les données du territoire dans l'intérêt du développement économique et sociétal, sous le respect des considérations environnementales, mettre à disposition les facteurs de production les plus compétitifs, répondant aux besoins des citoyens et des entrepreneurs.

La Chambre de Commerce accorde une importance cruciale à une politique d'aménagement du territoire volontariste et d'envergure, laquelle renvoie à des aspects tant organisationnels que de coordination et de planification à long terme. Ce type de politique s'accompagne naturellement d'efforts massifs d'investissement dans les infrastructures considérées comme prioritaires, que ce soit en matière de réseaux de transports et de communications, d'élaboration de zones industrielles, mais aussi du point de vue du développement du logement, des établissements de formation et/ou de soin, ainsi que des établissements satisfaisant aux besoins sociaux et environnementaux.

Pour concrétiser l'IVL, les autorités avaient recommandé la réalisation de plans sectoriels dans les domaines transports, logement, paysage et zones d'activité. Il s'agit désormais au cours des prochains mois de mettre en œuvre de façon effective les plans en question.

Mesures à court terme :

- Réformer rapidement la **loi sur l'aménagement communal**. Dans ce contexte il importe de transposer au plus vite les conclusions du groupe de travail du CNSAE « Aménagement du territoire – aménagement communal ».
- Garantir une **politique active d'aménagement du territoire** fondée sur une **coordination** à la fois **horizontale** (entre tous les ministères, la Direction de l'Aménagement du Territoire assurant la fonction de coordination et de secrétariat) et **verticale** (entre le Gouvernement et les communes).
- **Poursuivre les efforts de décentralisation** lorsque ces derniers permettent d'exploiter pleinement le développement local (exemple de l'essor du projet de Belval-Ouest).
- Mettre en œuvre rapidement les **4 plans sectoriels présentés en fin de la législature 2004-2009**, alors que les plans sectoriels suivants sont entrés en vigueur au cours de cette législature : lycées (26 juillet 2005), décharges pour matières inertes (9 janvier 2006), stations de base pour réseaux publics de communications mobiles (25 janvier 2006).

Zones d'activité économique :

Mettre en œuvre le plan sectoriel « Zones d'activité économique » de concert avec les milieux économiques concernés. Sous une configuration des ressorts ministériels de la législature 2004-2009, le Ministère ayant le ressort de l'Economie sous sa tutelle assumerait la responsabilité en ce qui concerne l'autorisation de zones d'activités, le Ministère ayant le ressort de l'Environnement sous sa tutelle disposant d'un droit de regard.

Il faudra faire en sorte que les zones dédiées aux activités industrielles et économiques soient non seulement clairement identifiées, mais que les procédures d'implantation soient limpides et non susceptibles d'être remises en cause par des critères prévalant dans d'autres périmètres ou zones.

Transports :

- Renforcer les infrastructures de transport en vue d'assurer plus de mobilité intra-territoriale et davantage de mobilité transfrontalière.
- Continuer de se rapprocher du **Split modal 25/75** entre transport en commun et transport individuel, prévu à l'horizon 2020 par le biais de l'implémentation du Plan sectoriel Transports.
- Mise en œuvre du papier stratégique « **Route 2020** » de l'Administration des Ponts & Chaussées.

Logements :

- Assurer la mise en œuvre cohérente et efficace du plan sectoriel dédié au logement, lequel a vocation à promouvoir des constructions plus économes, y compris du point de vue spatial.
- Mettre en œuvre une politique du logement axée sur l'offre plus que sur la demande, afin de garantir un fonctionnement plus efficace du marché immobilier national.
- Saisir l'opportunité de la crise pour apporter des réponses à la crise du logement en réduisant les délais pour les autorisations de construire, respectivement les PAG, les PAP, en facilitant l'accès à la propriété (par exemple en dissociant la propriété de l'immeuble de la propriété du terrain et en donnant à l'acquéreur une option d'achat ultérieur du terrain), en instaurant un mode de financement intermédiaire de terrain et en encourageant le recours à des baux emphytéotiques, et en ramenant les excès du pacte logement (droit de préemption – traitement fiscal des reventes).
- Ouvrir le marché du logement social locatif aux promoteurs privés.

Paysages

Le plan directeur sectoriel « Paysages » qui vise, entre autres, la délimitation de la zone verte interurbaine, la concrétisation de barrières à l'urbanisation et la délimitation de paysages à protéger. Les paysages sont considérés selon quatre thèmes fédérateurs qui sont, respectivement, les paysages en tant que facteur de la qualité de vie, de patrimoine naturel, de patrimoine culturel et sous l'aspect biodiversité.

Le développement économique national exige, dans le cadre de la mondialisation et de l'ouverture totale des frontières, un secteur et des infrastructures liés aux transports qui soient très performants, ceci en vue de faciliter les flux, de main-d'œuvre, d'investissements, de connaissance. Les infrastructures de transport sont certes de qualité, mais pas en quantité suffisante, notamment eu égard aux besoins de mobilité des travailleurs frontaliers et dans l'optique du développement du secteur à forte valeur ajoutée des services logistiques. De surcroît, la question des transports est d'autant plus problématique qu'elle n'inclut pas seulement directement des considérations économiques, mais relève aussi de considérations en rapport avec le développement durable.

Mesures à court terme :

- Faire un **bilan exhaustif du coût financier à long terme du projet du train-tram**, dont le coût global est très élevé, et déduire l'impact en termes de développement durable.
- Développer le **transport multimodal** et assurer une connexion efficace du territoire luxembourgeois, y compris avec ses marchés étrangers.

- Doter le Grand-Duché d'un **réseau de transport et de communication** qui fasse de lui une plaque tournante et un fournisseur de services logistiques incontournable au niveau européen.
- Fortifier la position de plaque tournante du **trafic aérien** en Europe du Luxembourg.
- **Utiliser, partager et coordonner les infrastructures à l'échelle de la Grande-Région** afin de profiter collectivement de substantielles économies d'échelle, en particulier dans le domaine du transport et de la logistique.
- Développer davantage les infrastructures routières, ferroviaires et les parkings pour améliorer l'accès des salariés frontaliers au Luxembourg.
- Planifier la mise en chantier de grands projets d'infrastructures dont le pays a besoin en tant que plateforme internationale de services en cofinçant le désenclavement du pays en matière de réseaux de chemins de fer vers l'Allemagne et en créant des liaisons à coût attractif en matière de transport aérien et l'accès direct et rapide (via train ou via shuttle) aux aéroports de Francfort et de Paris.
- Pousser le projet **EuroCap-Rail** ; une action résolue en la matière consacrerait la vocation européenne du Luxembourg et permettrait d'améliorer grandement les connexions ferroviaires avec Bruxelles, Strasbourg et l'hinterland de ces deux villes. Par ailleurs, il faut améliorer l'accès et les liaisons ferroviaires avec l'Allemagne.
- Utiliser pleinement le **potentiel de la nouvelle aérogare** susceptible d'accueillir plus du double des passagers par rapport à aujourd'hui et d'offrir ainsi à partir de Luxembourg une palette de vols plus diversifiée dans l'intérêt des entreprises et des hommes d'affaires.
- Poursuivre le **développement du site WSA** de Bettembourg dans les meilleurs délais.

Pour des informations additionnelles au sujet des priorités liées à l'aménagement du territoire, il est renvoyé à l'encadré n° 6 ci-dessous

Encadré 6. Aménagement du territoire

Sans pouvoir approfondir dans le cadre du présent document toute la problématique en matière d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce voudrait faire des observations au sujet de quelques aspects spécifiques en relation avec les difficultés actuelles liées à la planification à long terme, à l'aménagement du territoire et à la politique en matière de protection de l'environnement.

Les débuts de l'aménagement du territoire ont été faits à travers la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Cette loi-cadre avait le mérite de définir les objectifs, les instruments et les moyens à mettre en oeuvre en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Parmi ces instruments, il faut citer les programmes directeurs, les plans d'aménagement global ou partiel et les parcs naturels. Toutefois, ces instruments n'ont guère atteint les objectifs posés et la loi-cadre n'a pas été efficace puisqu'elle était trop générale et de nombreuses questions restaient sans réponse. Il faut aussi considérer qu'au moment de l'adoption de cette loi, personne ne pouvait espérer que l'économie luxembourgeoise allait connaître un développement aussi dynamique au cours des 15 années suivantes.

L'importance de l'aménagement du territoire et de la planification à long terme a toujours été sous-estimée et les actions politiques dans ce domaine se sont caractérisées par une vision quinquennale au mieux. Depuis quelques années, la donne a changé. Le développement économique ayant été fulgurant, les moyens pour accompagner la croissance spectaculaire ont fait défaut, avec toutes les conséquences sur le plan de l'utilisation et l'acheminement des ressources naturelles et humaines, ainsi que sur le plan organisationnel (infrastructures, urbanisme, planification, ...).

Les moyens financiers et humains affectés à l'aménagement du territoire ont été dérisoires, ce qui a rendu impossible une politique cohérente et globale, jouant le rôle de coordination au niveau national.

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire devait apporter un nouvel élan dans le cadre légal national. Son élaboration et sa naissance étaient déjà assez difficiles. Son article 1er dispose que « l'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles ».

L'objectif a été de passer d'un aménagement passif et réglementaire à un aménagement actif, volontariste, prospectif et dynamique²⁸. Les principales innovations de la nouvelle loi sont la mise en avant du concept de développement durable et de l'approche régionale. Par ailleurs, le ministre ayant en charge la politique d'aménagement du territoire devrait recevoir la communication de la part des autres départements de toutes les informations dont il a besoin pour mener à bien ses tâches. La mission explicite de coordination devrait être assurée par ce ministre. Les principaux instruments sont à nouveau le programme directeur d'aménagement du territoire, mais aussi les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol.

La Chambre de Commerce est d'avis que la loi de 1999 en général et le nouveau programme directeur en particulier contiennent plusieurs éléments qui constituent des améliorations par rapport à l'ancienne loi. D'autres éléments restent à préciser et à peaufiner dans le cadre d'une concertation étroite entre les autorités publiques (ministères, administrations, communes), mais aussi entre celles-ci et les acteurs privés.

28 Source: "L'économie luxembourgeoise au 20e siècle", Statec, Editions Le Phare, décembre 1999.

La critique principale de la Chambre de Commerce réside toujours dans le fait que le point stratégique de la législation, c'est-à-dire son rôle de coordination au sein d'un seul ministère, n'est toujours pas mis en oeuvre; l'approche horizontale de la politique de l'aménagement du territoire fait toujours défaut au Luxembourg. Cette politique doit devenir un ressort global du Gouvernement dans son ensemble (tout comme la réforme administrative devrait l'être). Ainsi, il faudrait qu'au sein de chaque ministère, une personne soit responsable pour la mise en oeuvre de la politique de l'aménagement du territoire du Gouvernement, et ceci en liaison directe avec la Direction de l'Aménagement du Territoire, qui assure la fonction de coordination et de secrétariat.

A côté de la coordination horizontale, l'aménagement du territoire tombe aussi sous la responsabilité des autorités locales; c'est la coordination verticale entre le Gouvernement et les communes qui joue un rôle prépondérant. La Chambre de Commerce constate que ces deux types de coordination font défaut actuellement.

Un problème majeur réside dans la réglementation en matière des plans d'aménagement général (PAG) des communes. Dans le cadre de l'institutionnalisation de l'aménagement communal à travers la loi du 12 juin 1937, les communes doivent établir un projet d'aménagement couvrant l'ensemble de leur territoire et fixant l'affectation générale des diverses zones. Même si l'objectif de la loi de 1937 a été louable en soi, il est à constater qu'aujourd'hui cette réglementation a conduit à une définition désordonnée des territoires communaux, dans la mesure où chaque commune fixe individuellement son PAG, selon des critères subjectifs. Ceci complique considérablement la matière des attributions des autorisations de construire et les acteurs économiques voulant s'implanter pour un projet sur le territoire d'une commune doivent évoluer sur un terrain vague du fait de l'absence de critères harmonisés au niveau national.

Ainsi, il se peut qu'une commune veuille classer une partie de son territoire en zone de protection communale, alors que la commune voisine affecte une partie similaire de son territoire en zone d'habitation ou en zone d'activité industrielle ou commerciale. Ainsi, les acteurs économiques se trouvent confrontés à des décisions souvent arbitraires.

La Chambre de Commerce demande ainsi à ce que dans cette matière, le nouveau Gouvernement établisse des critères homogènes pour les demandes d'autorisation, tout en laissant une certaine autonomie aux communes dans l'établissement de leur PAG.

Les différents instruments légaux en matière d'aménagement du territoire prévus par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et aussi par le concept intégré des transports et du développement spatial IVL sont:

- le plan directeur général;
- les plans directeurs sectoriels à l'échelle nationale;
- les plans directeurs régionaux à l'échelle régionale, et les plans d'occupation du sol à l'échelle locale;
- l'instrument du parc naturel, situé également à l'échelle régionale, défini par la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
- Au niveau communal s'ajoute le cadre légal sur l'aménagement communal et le développement urbain tel que défini par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Au niveau des plans directeurs sectoriels, les plans directeurs sectoriels sont entrés en vigueur :

- lycées, le 26 juillet 2005;
- décharges pour matières inertes, le 9 janvier 2006;
- stations de base pour réseaux publics de communications mobiles, le 25 janvier 2006.

En fin de législature 2004-2009, les plans directeurs sectoriels suivants ont été élaborés et présentés sous forme d'avant-projets. Les plans directeurs sectoriels concernent un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Chaque plan directeur sectoriel intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

- Le plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques ». L'objectif primaire de ce plan sectoriel consiste à intégrer les besoins en surfaces industrielles et artisanales estimés en fonction de la croissance économique dans un cadre d'aménagement du territoire durable et équilibré.
- Le plan directeur sectoriel « Paysages » qui vise, entre autres, la délimitation de la zone verte interurbaine, la concrétisation de barrières à l'urbanisation et la délimitation de paysages à protéger. Les paysages sont considérés selon quatre thèmes fédérateurs qui sont, respectivement, les paysages en tant que facteur de la qualité de vie, de patrimoine naturel, de patrimoine culturel et sous l'aspect biodiversité.
- Le plan directeur sectoriel « Transport » (PST), destiné à orienter la politique nationale des transports à moyen et long termes. Il fait directement référence au Programme Directeur national, dont il est l'un des principaux instruments d'exécution, mais aussi à l'IVL, qui en précise le cadre d'intervention dans un concept intégré de développement des transports et de développement spatial. A côté des infrastructures routières (voir document de travail « Route 2020 » de l'Administration des Ponts & Chaussées), l'implémentation du PST devra aboutir au Split modal 25/75 par le biais d'une extension significative des transports en commun en général et du réseau ferré en particulier.
- Le plan directeur sectoriel « Logement », qui vise la mise à disposition d'un parc de logements adéquat, l'initiation de projets pilotes en matière de logement, l'élaboration d'un système d'aides et de mesures incitatives, ainsi que la détermination et la réservation des surfaces destinées à l'habitation.

Vu le retard pris dans le calendrier de mise en œuvre de ces plans, le nouveau Gouvernement doit viser une avancée rapide dans ce domaine.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime que les différents instruments et la politique d'aménagement du territoire soulèvent des questions quant à la cohérence d'ensemble. Par exemple, les plans sectoriels se superposent aux PAG que les communes devront avoir révisés jusqu'en 2010.

Le concept de planification restera lettre morte tant que tous les plans n'auront pas été déclarés obligatoires. Il est absolument nécessaire que les instances appelées à traiter ces matières à caractère transversal puissent agir en connaissance de cause de ce qui se fait à d'autres échelons, pour pouvoir faire avancer ces dossiers et aboutir à un tout opérationnel.

3.8. Energie et environnement

Objectif principal : créer un cadre incitateur et attractif permettant le développement d'un nouveau secteur de pointe dans le domaine de l'efficacité énergétique, en valorisant les effets positifs en découlant pour une utilisation encore plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement.

La Chambre de Commerce est d'avis que, malgré la crise, une politique nationale volontariste visant à réduire les émissions de CO2 est une nécessité. Cependant, une telle politique devrait se fonder sur une analyse factuelle et rigoureuse, afin d'identifier les mesures économiquement les plus attractives et devrait miser sur un dialogue avec les acteurs du commerce et de l'industrie. La Chambre de Commerce entend mener des initiatives avec ses membres, en coopération avec la Fedil, en vue de structurer ce dialogue et de développer un point de vue constructif sur la marche à suivre.

La question de l'énergie et des ressources naturelles devient cruciale dans un monde où elles sont de plus en plus des enjeux à la fois de survie (économique) et de conflits ouverts entre les Etats. Il faut rappeler qu'un excès de demande par rapport à l'offre et la spéculation sont susceptibles de faire s'envoler le cours des matières premières, notamment des matières énergétiques, ce qui peut exercer des pressions haussières de grande ampleur sur les coûts de production des entreprises.

Même si les sociétés s'efforcent de s'adapter et modifient leurs comportements et leurs stratégies de développement, il importe pour le Luxembourg de limiter sa dépendance énergétique, en diversifiant ses approvisionnements et en les sécurisant davantage.

S'agissant des potentialités du Luxembourg dans le domaine des énergies renouvelables, le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur ont chargé l'Institut de recherche allemand Fraunhofer de réaliser une étude en la matière („Bestimmung der Potenziale und Ausarbeitung von Strategien zur verstärkten Nutzung von erneuerbaren Energien in Luxemburg“). Ce rapport indique qu'il serait possible d'accroître à terme de manière substantielle la production d'énergie (électricité et chaleur) à partir de sources d'énergies renouvelables (énergie éolienne, hydraulique, photovoltaïque, etc.). Les travaux montrent en particulier qu'en comparaison avec les autres sources d'énergie renouvelable, le bois a le potentiel réalisable le plus élevé.

Le Gouvernement a raison de chercher à développer la production d'électricité à partir des énergies renouvelables, dans le souci notamment de fournir aux clients nationaux une énergie électrique compétitive. Néanmoins, les scénarios qui fondent les estimations peuvent sembler trop ambitieux et les objectifs non réalisables. La Chambre de Commerce tient par ailleurs à rappeler que les surcoûts engendrés par ces méthodes alternatives de production ne doivent pas reposer sur les entreprises industrielles intensives en consommation d'énergie électrique.

Il ressort clairement de l'analyse du potentiel de production nationale d'énergies renouvelables qu'une large partie de l'objectif luxembourgeois imposé par directive européenne, à savoir 11% d'ici 2020 avec des étapes intermédiaires, devra être réalisée en dehors de nos frontières.

Mesures à court terme :

- Améliorer l'**efficacité énergétique** en favorisant notamment l'approche volontaire selon les catégories de consommateurs intensifs en énergie.

- Interconnecter, renforcer et sécuriser les **réseaux d’approvisionnement** par un cadre réglementaire propice et des investissements adéquats dans des infrastructures requises.
- Chercher rapidement des partenariats avec d’autres Etats membres de l’UE pour permettre la réalisation de projets de production d’énergies renouvelables et l’importation des certificats liés à cette production. Y associer en outre, dans la mesure du possible, les entreprises luxembourgeoises.
- Augmenter les **capacités de stockage des réserves en énergie**.
- Promouvoir les **partenariats entre gros consommateurs d’énergie et les entreprises de distribution d’énergie en réseau**.
- Définir et adapter la **fiscalité sur l’énergie** selon les capacités contributives des secteurs d’activité et orienter le surcoût du développement des énergies renouvelables.
- Garantir un accès facile et flexible aux producteurs d’énergies renouvelables au niveau européen.

Quant à la protection de l’environnement, la politique nationale s’inscrit en la matière dans le cadre européen et international (droit communautaire, accords de Kyoto et post-Kyoto). Pour un pays de petite taille comme le Grand-Duché, l’enjeu est de pouvoir peser sur les discussions européennes et d’agir de manière effective sur les problèmes concrètement posés (qualité de l’air, de l’eau, réchauffement climatique...).

En ce qui concerne le « paquet climat », la Chambre de Commerce tient à souligner que l’activité européenne dépend d’un contexte réglementaire beaucoup plus dense et élaboré. Ainsi, l’Europe risque de sortir avec beaucoup plus de peine et avec un retard certain de la crise par rapport aux autres blocs économiques. Il s’agit dès lors de tenir également compte de cet état des choses lors de l’élaboration du « paquet climat » afin de ne pas hypothéquer davantage la compétitivité des entreprises européennes en général et des entreprises luxembourgeoises en particulier.

Egalement, et surtout dans ce domaine, le nouveau Gouvernement doit s’employer à une transposition fidèle des textes communautaires, en respectant le principe de transposition de « toute la directive, rien que la directive » et en utilisant, le cas échéant, parmi les options laissées par les directives celles qui favorisent la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. De manière générale, il importe de ne pas engendrer de contraintes supplémentaires par rapport à ce qui est prévu par la réglementation européenne.

Mesures à moyen et long termes :

- Positionner les intérêts du Luxembourg de façon pertinente et efficace dans les discussions européennes, notamment eu égard à l’harmonisation des taux d’accises à percevoir sur les produits pétroliers
- Expliquer de manière convaincante, au niveau international, la **position particulière du Luxembourg**, inhérente notamment à ses spécificités de taille, et convaincre de la nécessité d’aborder les objectifs environnementaux de manière raisonnée afin d’éviter tout étranglement économique.
- Mettre en œuvre de manière effective le **plan d’allocation national** au sein du système ETS (Emission Trading System) de l’Union européenne selon une **approche pragmatique**, c’est-à-dire qui ne remette pas en cause les intérêts d’ordre économique, financier et structurel.
- Demander et utiliser un maximum de **flexibilité dans l’action de réduction des émissions** en optimisant le résultat économique pour un objectif écologique donné. Associer, si possible,

des entreprises luxembourgeoises dans la réalisation de projets de réduction des émissions et dans les opérations d'acquisition de droits d'émission.

- Favoriser les investissements domestiques susceptibles de contribuer aux objectifs de réduction des émissions de CO₂, au lieu d'opter pour une préférence exclusive à l'acquisition de certificats d'émission à l'étranger. La pratique courante d'achat de droits d'émission n'est pas entièrement satisfaisante dans le sens où elle ne contribue pas à la réduction des émissions CO₂ domestiques. Par ailleurs, ce mode de gestion va à l'encontre du **principe de complémentarité** en vertu de l'article 6 de la convention de Kyoto, que devrait respecter le système des droits d'émission.
- S'abstraire d'enfermer le Grand-Duché dans des règles et des normes trop spécifiquement luxembourgeoises ; intégrer par exemple des normes allemandes ou françaises si celles-ci s'avèrent plus pertinentes et moins coûteuses.
- Promouvoir une politique de protection de l'environnement qui **améliore les performances écologiques grâce au progrès technologique et aux changements de comportements**, tout en prenant en considération les considérations économiques.
- Considérer les instruments économiques et les accords volontaires comme des alternatives efficaces à l'encadrement normatif national.
- Simplifier et **accélérer les procédures** des administrations en charge des autorisations d'exploitation ou de la gestion des déchets.
- Faciliter la procédure d'agrément des organismes d'étude et de contrôle luxembourgeois et étrangers, en vue d'améliorer le choix et de remédier aux goulots qui en résultent.

A titre de conclusion de cette partie dédiée à l'énergie et à l'environnement, le phénomène des ventes transfrontalières de produits pétroliers est discuté au niveau de l'encadré n° 7 ci-après. Cet encadré se termine par l'énumération de quelques priorités additionnelles.

Encadré 7. Energie et environnement

Phénomène du « Tanktourismus » et impact budgétaire

L'engagement initial du Luxembourg dans le cadre de l'accord de Kyoto, prévoyant une réduction de 28% des émissions de CO₂ par rapport à l'année de référence 1990, semble, dans l'état actuel des choses, être fortement compromis sinon irréalisable par ses propres moyens. Après une nette diminution des émissions de gaz à effet de serre vers le milieu des années 1990, principalement due à des réductions de la branche industrielle, les émissions comptabilisées étaient en nette croissance jusqu'en 2006 pour enregistrer, par la suite, une baisse en 2007 ainsi qu'en 2008. Les émissions se sont élevées à 12,5 millions de tonnes équivalents CO₂ en 2008, soit une réduction de 5,2% par rapport à l'année de référence 1990 précitée. Pour l'année 2006, moment où les émissions luxembourgeoises s'élevaient à 132 MT, l'Agence Européenne pour l'Environnement a calculé que le Luxembourg est en tête des émissions de gaz à effet de *serre per capita*.

Une partie significative des émissions attribuées au Luxembourg est due aux produits pétroliers vendus aux non-résidents, qui représentent quelque 75% à 80% du total des ventes de ces produits au Grand-Duché. Les émissions de GES sous-jacentes sont comptabilisées au niveau de la balance Kyoto luxembourgeoise même si les émissions à proprement parler s'effectuent majoritairement à l'étranger, fait qui était connu au moment où le Luxembourg s'engageait sur une réduction à concurrence de -28% (EU15 dans son ensemble : -8%). Dans ce contexte, il semble que le développement du double phénomène de ventes transfrontalières de carburants, d'une part, et de transit international, d'autre part, ait été sous-estimé²⁹ : si les ventes d'essences n'ont augmenté que de l'ordre de 5% entre 1990 et 2007 (tout en étant en baisse depuis le début de la décennie en cours), les ventes de gasoil de traction (Diesel) ont littéralement explosé, passant de 433 milliers de tonnes en 1990 à 1321 mT en 2003 (+205% par rapport à 1990) et même à 1745 mT en 2007 (+32% par rapport à 2003). Ainsi, entre 1990 et 2007 quelque 1300 mT de Diesel additionnelles ont été commercialisées sur le territoire luxembourgeois, ce qui représente, en termes d'émissions, l'équivalent de 435 millions de tonnes de CO₂ marginales, dont une partie significative due aux ventes transfrontalières³⁰.

A côté des enjeux environnementaux et sociétaux (désirabilité du *Tanktourismus* dans les régions frontalières), l'enjeu financier est primordial : en faisant le cumul des droits d'accises et de la TVA, on peut estimer que les produits pétroliers (hors fioul de chauffage, carburéacteur et autres produits pétroliers) contribuent à concurrence de plus de 1 milliard d'euros au budget de l'Etat, dont quelque trois quarts associables aux ventes internationales (à l'exclusion des autres produits écoulés dans les stations-service, tels que le tabac, l'alcool et le café). Cet enjeu financier lourd revêt un caractère encore plus important dans un contexte de récession économique, le STATEC prévoyant un solde budgétaire nominal négatif de l'ordre de -2.3% en 2009 et de -4.2% en 2010 (prévisions de mai 2009), le résultat de recettes fiscales moins importantes suite à l'érosion des bases imposables des contribuables et d'une augmentation concomitante des dépenses, à la fois structurelles via les stabilisateurs automatiques et d'ordre discrétionnaire (plan de relance économique).

Ainsi, il y a un conflit manifeste entre les émissions de gaz à effet de serre comptabilisées dans la balance CO₂ du Luxembourg d'une part, et les enjeux budgétaires de l'autre. Les recettes issues des ventes transfrontalières étant des revenus potentiellement moins volatils que la plupart des autres impôts, liés aux revenus imposables des ménages et des collectivités, il paraît recommandable de ne pas poursuivre activement une politique de sortie agressive du « *Tanktourismus* » et de continuer de se positionner à la limite inférieure de la fourchette des

29 Phénomène communément appelé « *Tanktourismus* », notion susceptible d'induire en erreur. En effet, l'augmentation significative des ventes de produits pétroliers aux non-résidents est largement attribuable à l'explosion du transit international passant de toute façon par le Luxembourg (position centrale sur les axes routiers majeurs Nord-Sud de l'Europe) et de l'augmentation fulgurante du nombre de frontaliers actifs sur le marché de travail luxembourgeois. D'autre part, le terme est réducteur dans la mesure où certains non-résidents ne se déplacent que dans la mesure où ils peuvent acquérir un « paquet low tax » complet de produits (carburant, tabac, alcool, ...)

30 1300 mT x densité normale du Diesel x 2.8 kg / l 1000

taux d'accises admis par l'Union européenne. Le prix des certificats d'émission de CO2 a d'ailleurs baissé suite au ralentissement économique. Aujourd'hui, les recettes issues de la taxation sont 8,5 à 10 fois plus élevées que l'achat de quotas pour la couverture des émissions excédentaires. Ainsi, du point de vue économique, cette acquisition de certificats se justifie pleinement.

Dans le long terme, on pourra prévoir ni les prix, ni la disponibilité des certificats d'émission de CO2. Ainsi, une réévaluation de l'ampleur nécessaire ou suffisante du phénomène des ventes transfrontalières de produits pétroliers se doit d'être effectuée régulièrement. Une sortie radicale paraît une piste inexplorable, même dans l'après-crise, suite au poids des droits d'accises dans les recettes budgétaires de l'Etat et de la volonté simultanée de maintenir des taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et morales intéressants dans un souci de compétitivité économique. La Chambre de Commerce milite plutôt en faveur d'une sortie partielle virtuelle par le biais d'excédents budgétaires structurels dans le long terme.

Pour des raisons mises en avant *infra*, l'argument environnemental de la sortie active est, lui aussi, loin d'être parfaitement pertinent.

Développement durable et phénomène des ventes transfrontalières de produits pétroliers

D'après la définition communément admise du développement durable, tout développement socio-économique ou autre, répondant aux besoins des générations du présent ne doit pas compromettre la capacité des générations à venir de répondre aux leurs. En d'autres termes, il faut que les ressources, de quelque nature qu'elles soient, soient utilisées de manière efficace et efficiente à ce que les générations futures puissent profiter au même titre que celles du présent. Le concept de « solidarité intergénérationnelle » est intimement lié à cette conception. Si le concept du développement durable s'apprécie non seulement dans une optique environnementale (p.ex. développement durable des finances publiques), c'est cependant sous cet aspect que la Chambre de Commerce veut l'apprécier ici.

Le protocole de Kyoto venant à échéance prochainement, il incombe à la présidence suédoise de représenter l'Union européenne fin 2009 lors de la conférence de Copenhague des Nations Unies sur le climat, avec de nouvelles cibles de réduction de CO2 potentiellement très importantes (voir conclusions du sommet européen de mars 2007, qui prévoit une réduction de 20% des émissions de CO2 en 2020 par rapport à 1990, tout en portant la part des énergies renouvelable à 20% et en augmentant l'efficacité énergétique de 20%). Le Luxembourg a récemment publié une performance positive, pour 2008, de l'ordre de -5.2% de termes d'émissions de CO2 par rapport à 1990. L'Agence Européenne pour l'Environnement, quant à elle, évalue le quote-part des énergies renouvelables du Luxembourg à 2% (au même niveau que Malte et le Royaume-Uni), alors que les pays tels que la Suède, la Lettonie et la Finlande (malgré l'intensité nucléaire de cette dernière) affichent des taux de l'ordre de 25%.

Si entre 1990 et 2008, les émissions de gaz à effet de serre de l'industrie ont pu être réduites de l'ordre de 64%, et qu'en même temps les émissions attribuables au parc automobile national ont baissé (-5,5% entre 2007 et 2008), force est de constater que le poids du phénomène des ventes transfrontalières de carburants prend une proportion de plus en plus importante dans le bilan CO2 global et que l'effet de levier des autres segments est en diminution. Toutefois, en ce qui concerne les ventes transfrontalières de produits soumis à accises, suite aux enjeux budgétaires décrits *supra*, il paraît être acquis que le volet « recettes fiscales » prend le dessus de l'enjeu « bilan CO2 ». Le prix se mesure néanmoins en termes de bilan CO2 : en 2006, ce phénomène représentait à lui seul trois quarts des quelque 60% d'émission de CO2 attribuables aux transports.

De ceci, l'on pourrait a priori conclure que sans une réduction drastique des ventes transfrontalières de carburants, le Luxembourg va peiner à réduire ses émissions de -20% en 2020 (voire -28% en 2012). Ce dilemme est amplifié par la relative dépendance dans le « tax mix » des produits soumis à accise. En revanche, il sera possible d'augmenter sûrement et lentement les droits d'accises sur les produits pétroliers, avec comme but d'alimenter des fonds spéciaux destinés à alimenter les « mécanismes flexibles » prévus par le protocole de Kyoto, notamment les certificats d'émission et les projets d'investissements à l'étranger (à l'exemple des « contributions spéciales Kyoto » introduites pour la première fois en 2007 moyennant le relèvement des taux d'accises sur les essence le gasoil routier, tout en garantissant que les moyens financiers générés de la sorte soient affectés à des fins environnementales). En ce qui concerne ces instruments flexibles, il est donc primordial que le Luxembourg milite en faveur de leur maintien afin de pouvoir concilier les volumes de carburant commercialisés avec ses engagements climat.

L'élasticité prix de la demande est loin d'être facilement appréciable car elle dépend entre autres des taux d'accises et de TVA pratiqués à l'étranger, du niveau de prix absolu et, partant, de l'écart, réel et/ou perçu, des différentiels de prix avec nos pays voisins. Le marché pétrolier mondial étant actuellement à un niveau plus acceptable après la flambée de 2008, il est fortement probable que le marché montera dès que la croissance économique mondiale se réinstalle durablement (l'Agence Internationale de l'Energie et la banque d'investissement Goldman Sachs prévoient, entre autres, des hausses à venir). Ceci aura comme effet mécanique de faire augmenter les recettes de TVA perçues sur les prix des produits finis vendus à la pompe. Ainsi, l'effet prix pourrait l'emporter, dans le moyen et le long terme, sur l'effet volume, avec comme corollaire une baisse des émissions attribuables au volume de carburants commercialisés.

Il convient également de garder à l'esprit la vocation du Luxembourg de consolider sa position de plaque tournante dans le domaine logistique. Ainsi, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que la partie des émissions de CO2 attribuable aux transports est et restera relativement élevée dans le moyen et le long termes (voir aussi développement potentiel de l'aéroport de Findel).

De surcroît, la Chambre de Commerce met en doute en grande partie l'argument écologique même du phénomène des ventes transfrontalières de carburants. En effet, une consommation transfrontalière persiste aussi longtemps qu'il y existe des différences de taxes entre les pays. En augmentant de manière drastique les taxes pétrolières au Luxembourg, le résultat en serait une simple délocalisation des volumes des clients étrangers se servant au Luxembourg, ainsi qu'une délocalisation de la demande luxembourgeoise vers le pays voisin le moins cher. Les camions en transit européen, par exemple, feraient simplement leur plein ailleurs.

En conclusion, dans le domaine des transports, il convient, dans le contexte actuel de précarité de l'équilibre budgétaire, de favoriser les initiatives nationales au détriment d'une baisse radicale des ventes transfrontalières. De surcroît, pour les raisons économiques et écologiques mentionnées ci-dessus, il est préférable, aux yeux de la Chambre de Commerce, de sécuriser les recettes fiscales issues de la vente de carburants « transit » et « frontaliers » dans l'après-crise.

Au titre d'initiatives nationales, les aides financières pour la promotion des voitures à faibles émissions de CO2, dispositif étendu aux personnes morales dès le 1^{er} janvier 2009 et le dispositif « prime à la casse » ne peuvent être que salués. En revanche, force est de constater que le Luxembourg reste à la traîne en termes d'incorporation de biocarburants dans les produits pétroliers commercialisés. Aussi la Chambre de Commerce lance-t-elle un appel aux autorités de respecter l'engagement portant sur le Split modal 25 % transports collectifs / 75% transport individuel dès 2020, et ce grâce notamment à l'implémentation du Plan Sectoriel Transports.

A côté de la branche transports, l'industrie et les ménages peuvent contribuer à la baisse des émissions de gaz à effet de serre. La contribution importante de l'industrie a été mentionnée supra. Ainsi, les mesures de soutien et de promotion de l'efficacité énergétique au niveau des ménages et des autres personnes morales restent primordiales (cf promotion des appareils électroménagers à basse consommation d'énergie, aides pour l'assainissement énergétique des maisons...). Le Luxembourg se doit aussi de profiter de l'augmentation de sa population pour promouvoir les immeubles résidentiels à basse consommation d'énergie et la création de zone mixtes résidentielles / travail / loisirs (cf Belval-Ouest, Kirchberg,...)

Autres priorités « Energie »

Dans le domaine de l'électricité, il n'y a actuellement aucune activité d'importation en provenance de la France, malgré le fait que cette dernière dispose de prix relativement peu onéreux en comparaison européenne. L'argument prix, ainsi que l'argument visant la sécurité de l'approvisionnement, justifieraient toutefois la remise en question de cet état de cause. Une connexion à nos trois voisins améliorerait le choix entre les fournisseurs et, partant, exercerait une pression certaine sur les tarifs pratiqués par ces derniers. De surcroît, afin que le Luxembourg puisse pérenniser et développer son activité industrielle, potentiellement intensive en matière de consommation d'énergie, il se doit d'offrir le cadre le plus compétitif possible.

La participation de l'Etat dans le capital d'Enovos, le nom à peine dévoilé de la nouvelle entreprise de distribution d'énergie, née de la fusion entre Cegedel S.A., Soteg S.A. et Saar Ferngas AG, est saluée en tant que mesure de politique industrielle. Cette entreprise suprarégionale et supranationale est née de la volonté de créer une entité active, prospère, concurrentielle et fiable sur le marché de l'énergie libéralisé en Europe, tout en développant son portefeuille d'activités au tour des énergies renouvelables.

En ce qui concerne les produits pétroliers, la Chambre de Commerce relève aussi des capacités de stockage insuffisantes eu égard à obligation de stockage stratégique, ainsi que la faiblesse du Luxembourg en ce qui concerne la logistique pétrolière (dépendance par rapport à l'étranger, notamment la Belgique, transport des produits souvent inefficace par la route...), se traduisant à un accès relativement cher aux produits pétroliers.

3.9. Protection sociale (maladie, pensions, dépendance, accidents, politique familiale...)

Objectif principal : assurer la pérennité d'un système de protection sociale qui se doit d'être ciblé, juste et équitable et permettre la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

La crise économique fait courir des risques à la cohésion sociale nationale. En outre, l'état des finances publiques requerra à l'avenir de la part de la prochaine coalition gouvernementale des mesures courageuses et incisives pour rétablir l'équilibre budgétaire à moyen terme.

C'est pourquoi la Chambre de Commerce formule les propositions qui suivent.

Mesures à court terme :

- Concrétiser la **réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale** en prenant des mesures pour garantir la soutenabilité à long terme du système général de pension, tout en permettant à chacun de travailler aussi longtemps qu'il le souhaite (par exemple créer des incitatifs au niveau de la législation sociale pour allonger la période effective d'activité, lever toutes les interdictions de cumul emploi-retraite...).(voir aussi l'encadré ci-dessous).
- Inciter davantage le recours à des **prestations complémentaires de droit privé**, également pour les professions indépendantes.
- Renforcer le **caractère sélectif des transferts sociaux et des prestations sociales**.
- Réformer le **régime général des pensions** en reculant la date d'entrée en inactivité ou en rallongeant la durée effective du travail.
- Créer des **incitations pour les personnes en fin de carrière** à réduire leur rythme d'activité plutôt qu'à cesser prématurément cette activité, voire à cumuler le cas échéant leur emploi salarié réduit avec une pension de vieillesse anticipée qui soit réduite.
- Mieux répondre aux exigences de la **Stratégie de Lisbonne** en augmentant le **taux d'emploi des travailleurs les plus âgés**, en améliorant leur employabilité à travers la formation professionnelle continue et en limitant les rémunérations à l'ancienneté, ainsi qu'en liant les hausses salariales aux formations continues.
- **Abaisser le plafond cotisable** et, corrélativement, la pension maximale. Dans ce contexte, des réductions de la pension maximale, respectivement des prestations en général, pourraient être comblées par la mise en place d'incitants fiscaux plus prononcés encourageant la souscription de pensions complémentaires du deuxième et/ou du troisième pilier.
- Rendre possible aux personnes exerçant une **profession indépendante l'accès à des couvertures de pensions des deuxième et troisième piliers** dans les mêmes conditions que celles accordées aux employés.
- **Appliquer les ajustements au bien-être des pensions**, uniquement lorsque la situation économique et budgétaire le permet, ce qui n'est le cas, ni à court terme, ni à moyen terme. Le cas échéant limiter cet ajustement à la partie du revenu qui est inférieure ou égale à deux fois la pension minimale.

- Eliminer les **barrières législatives et fiscales au cumul de prestations de pension et de revenus à temps partiel** et adapter la carrière professionnelle à la longévité.
- Instituer un **contrôle plus efficace des salariés portés malades** qui résident au Luxembourg ou dans les régions limitrophes, et ceci dans le contexte de la nécessaire neutralité financière du statut unique.
- Prendre des mesures incitatives pour réduire l'**absentéisme au travail** et le nombre d'**accidents du travail**.
- **Abolir le forfait d'éducation**, lequel ne répond ni à une demande, ni à besoin réel de la part des bénéficiaires, et dont la disparition s'impose dans le contexte actuel de forte dégradation des finances publiques.
- **Abolir l'allocation d'éducation** du fait que cet instrument est contraire à la politique gouvernementale sous-jacente à la Stratégie de Lisbonne, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail, ceci en vue d'augmenter le taux d'emploi féminin.
- Limiter le bénéfice du **congé parental** aux seules exigences de la législation européen. Dans le domaine particulier du congé parental, il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés.
- Limiter l'application des **préretraites** aux restructurations d'entreprises.

Mesures à moyen et à plus long termes :

- **Harmoniser le régime des fonctionnaires avec le régime général du secteur privé.**
- Restaurer graduellement la **neutralité actuarielle des prestations de pension**, lesquelles sont très généreuses en comparaison internationale, le cas échéant en introduisant un élément lié à la longévité dans la formule de calcul des pensions.
- Permettre au **Fonds de Compensation** de mettre en œuvre une politique de placement dynamique, sans contraintes excessives, et d'améliorer le rendement des réserves.
- Assurer, en matière d'assurance maladie, une planification efficace et réalisable des **infrastructures de soins** et rechercher notamment les synergies au niveau national et au sein de la Grande Région.

- **Responsabiliser les usagers et prestataires des services de santé.**
- Maîtriser les **coûts des prestations en nature**, en exploitant, lorsqu'ils existent, les gisements d'économies et en responsabilisant les usagers et prestataires des services de santé. Vu que les **systèmes alternatifs de pension** ne connaissent pas encore le même essor au Luxembourg que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, il faut renforcer ces mécanismes. En effet, les actifs totaux de pension privés au Luxembourg ne s'élèvent qu'à 1,1% du PIB, et se situent largement en dessous de la moyenne OCDE, qui est de 72,5%. Le provisionnement par des formules de 2^{ème} et 3^{ème} pilier allège par ailleurs la solidarité demandée à la génération suivante. Il importe d'inciter les entreprises et les particuliers à investir dans des plans de pension en créant un cadre légal favorable à l'épanouissement de cette branche, ce qui passe concrètement par :
 - l'encouragement du développement de la prévoyance professionnelle complémentaire contre la vieillesse, ainsi que l'épargne pension à mettre en œuvre par une diminution sensible de la taxation à l'entrée des pensions complémentaires;
 - l'accroissement du seuil pour les cotisations personnelles fiscalement déductibles dans le cadre du 2^e pilier;
 - l'élargissement du champ d'application du 2^e pilier aux indépendants en instaurant un plafond de déduction fiscale de type 2^{ième} pilier spécifique à ceux-ci (le 2^e pilier doit rester facultatif pour les indépendants);
 - la promotion du 3^e pilier, qui vise à répondre aux besoins d'ordre privé: suppression des lacunes de prévoyance qui ne sont pas couvertes par le 1^{er} ni le 2^e pilier.

Encadré 8. Régime de la sécurité sociale

Le régime de la sécurité sociale dépend en grande partie du dynamisme économique, reflété par une croissance de l'emploi soutenue. Cependant, les scénarios qui ont prévalu jusqu'ici se doivent d'être revus à la baisse. Par ailleurs, l'évolution démographique menace l'équilibre financier de la sécurité sociale à long terme. Cette situation met en évidence la nécessité de procéder dès que possible à des ajustements structurels dans le domaine des pensions et de lutter contre la forte hausse tendancielle des dépenses de santé.

Le Luxembourg se caractérise par d'importants engagements implicites futurs, du fait de la conjonction du vieillissement prévisible de la population, de la croissance tendancielle élevée des dépenses de soins de santé et de la générosité de notre système social.

De manière générale, les dépenses en rapport avec la sécurité sociale ne sont pas soutenables à long terme du fait de prestations trop généreuses, souvent pas assez sélectives, et d'évolutions démographiques, certes favorables pour l'heure, mais défavorables à long terme. Ceci est vrai pour les systèmes publics d'assurance vieillesse, d'assurance maladie et d'assurance dépendance. Quant au niveau élevé de la participation de l'Etat dans la sécurité sociale, laquelle est marquée par une fiscalisation importante, la Chambre de Commerce souligne que le système luxembourgeois présente l'avantage de charges sociales relativement faibles pour les travailleurs et les entreprises. Cet avantage compétitif est à maintenir absolument à l'avenir.

Le régime général de pension

L'enjeu du système de pension est d'abord celui du maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. En l'absence de réactions appropriées et suffisamment précoces, le Luxembourg serait contraint de procéder à un ajustement drastique des pensions très dommageable sur le plan de la cohésion sociale. Les taux des cotisations de pension ne peuvent être revus à la hausse, sans nuire gravement à la compétitivité de nos entreprises.

Le niveau des prestations est extrêmement généreux en comparaison internationale. Le coût des prestations augmente de pair avec la longévité. En dépit d'une période moyenne de cotisation toujours moins longue, les périodes pendant lesquelles des prestations individuelles sont à payer tendent pour leur part à augmenter.

La Chambre de Commerce propose un système davantage garant de neutralité actuarielle.

Les conditions de départ se basent sur une condition d'âge et sur une période de 40 ans de carrière d'assurance combinant des périodes effectives et complémentaires. Ces mesures s'imposent aussi en raison d'une élémentaire équité entre générations. Il n'est pas concevable que la génération actuelle des actifs finance, par le biais de la répartition des charges, un niveau de prestation des pensionnés d'aujourd'hui dont elle ne pourra pas bénéficier à son tour.

L'assurance accident

L'assurance accident représente l'une des branches les plus anciennes de la sécurité sociale luxembourgeoise. La situation financière de l'assurance accident est relativement favorable et les soldes de financement de l'assurance accident sont restés stables au cours des vingt dernières années, oscillant autour de l'équilibre et se clôturant le plus souvent par un léger surplus. Cependant les soldes de l'assurance accident sont peu importants. Cette situation s'explique par le mécanisme de calcul des cotisations, qui sont refixées annuellement sur la base du rapport entre les prestations, d'une part, et la masse cotisable, d'autre part. Dans ces conditions, seuls des soldes réduits, reflets d'un décalage temporel, peuvent survenir.

L'évolution des dépenses est plus riche d'enseignements. Elles représentent 0,55% du PIB en 2007, y compris les régimes spéciaux. Cette quotité tend à diminuer au cours du temps. Pour rappel, elle atteignait encore près du double, soit 1,05% du PIB, en 1985. Cette évolution illustre la vigilance toujours accrue des entreprises luxembourgeoises en matière d'accidents du travail et la montée en puissance du secteur des services.

La solidarité entre entreprises devrait rester organisée essentiellement dans le cadre des différentes classes de risque et dans un mode spécifique de prise en charge des « Altlasten » et des accidents de trajet, système qui permettra au mieux à l'avenir d'inciter les entreprises à s'investir dans la prévention.

Des amendements à la législation en vigueur devraient tendre davantage à œuvrer vers une réduction des accidents et récompenser les entreprises qui souscrivent à une pareille politique, avec comme objectif à plus long terme d'un système d'assurance accident plus individualisé.

L'organisation et la gestion de l'assurance accident devraient continuer de découler des prérogatives exclusives des représentants des employeurs (fixation des cotisations annuelles, vote du budget, établissement des statuts et des classes de risques etc.).

Finalement, en ce qui concerne les indépendants, l'indemnisation projetée visant à compenser une réelle perte de revenu ne tient pas compte de la situation particulière de cette catégorie socioprofessionnelle. En effet, tant chez les artisans que chez les commerçants ou encore les agriculteurs une éventuelle perte de revenu suite à un accident de travail sera autrement compensée en ce sens que soit le conjoint, soit le conjoint aidant, soit quelqu'un de l'entreprise devra combler la perte de capacité de travail et de gain en remplacement de la personne concernée. Cela peut même aller jusqu'à l'embauche d'un gérant ou d'un responsable de la gestion de l'entreprise. Pour compenser ce cas spécial, la Chambre de Commerce préconise de retenir pour le cas spécial des indépendants, un système forfaitaire attribuant une rente basée sur le revenu cotisable en fonction de l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) retenu.

En outre, la Chambre de Commerce recommande au futur législateur de faire preuve de la plus grande prudence lors de l'éventuelle introduction par voie légale d'un système de bonus-malus tel que prévu dans le projet de loi portant réforme de l'assurance accident. Il importe d'associer étroitement les représentants des entreprises à l'élaboration d'un tel système.

Assurance dépendance

Selon le rapport de 2006 de l'Ageing Working Group et de la Commission européenne, l'assurance dépendance connaîtrait à elle seule une importante montée en puissance des prestations, avec à la clef une augmentation des dépenses exprimées en pourcentages du PIB de 0,6 points de PIB d'ici 2050. Cette hausse surviendrait par ailleurs dans le cadre d'un scénario relativement favorable, postulant notamment une croissance économique de l'ordre de 3% sur l'horizon de projection. Considérée isolément et en l'absence de recettes nouvelles, cette hausse additionnelle de 0,6 points des PIB se traduirait par un endettement de 14% du PIB en 2050, le tout conditionnellement à un taux d'intérêt réel de 3%.

La Chambre de Commerce souligne que la problématique du financement de la sécurité sociale fera l'objet d'une analyse détaillée dans un prochain numéro de sa revue « Actualité & Tendances » et dans le cadre de la présentation prochaine des résultats d'un groupe de travail *ad hoc* de l'UEL.

3.10. Le Luxembourg dans la Grande Région, en Europe et dans le monde

Objectif principal : saisir les opportunités découlant de la globalisation, en limiter les risques, et ceci aux niveaux régional, européen et mondial.

La taille restreinte du Grand-Duché doit inciter les pouvoirs publics à penser et construire le développement national au sein d'un espace régional plus large que le simple marché domestique luxembourgeois. A cet égard, la Grande-Région donne des opportunités de développement considérables en raison d'effets de proximité et de complémentarité évidents entre acteurs luxembourgeois, allemands, belges et français. Il est du devoir du Gouvernement luxembourgeois d'exploiter pleinement lesdites opportunités, de même que les potentiels de développement que le marché unique et la globalisation offrent pour les entreprises exportatrices, mais aussi pour les PME du Grand-Duché qui ont vocation elles aussi à conquérir des marchés étrangers, et en particulier ceux de la Grande Région.

Le nouveau Gouvernement doit continuer à œuvrer en vue d'un fonctionnement efficace du marché intérieur européen, afin de continuer à éliminer les entraves qui persistent à la libre circulation des biens, services, capitaux et main-d'œuvre. Les mesures nationales unilatérales contraignantes, la concurrence déloyale et les tendances protectionnistes sont à incriminer de manière résolue.

En ce qui concerne la promotion de l'économie luxembourgeoise dans le monde, la Chambre de Commerce plaide pour une centralisation des intérêts de l'économie. La multiplication des organismes de promotion nuit à la cohérence des efforts de promotion. En conséquence, la Chambre de Commerce plaide pour un regroupement des initiatives de promotion des différents secteurs sous l'égide de l'agence « Luxembourg for Finance » pour le secteur financier et de « Luxembourg for Business » pour le reste de l'économie.

Aussi, la Chambre de Commerce recommande les mesures suivantes :

Mesures à court terme :

- Renforcer la **crédibilité du Grand-Duché au sein des instances communautaires** pour accroître le pouvoir de négociation de ces agents et représentants, notamment dans le cadre de la définition des normes communautaires.
- Etre promoteur du marché intérieur et garant au niveau européen de la liberté de circulation des facteurs capital et travail et des biens et services.
- Poursuivre les efforts publics en direction de l'aide au développement, ceci dans l'optique de renforcer l'influence, la crédibilité et l'image du Luxembourg dans le monde.
- Conduire une action incisive et efficace de **promotion et de représentation du Grand-Duché au niveau international**. Ceci pourrait se faire notamment à travers une stratégie de communication avec les entreprises et surtout avec les responsables et décideurs des groupes d'entreprises implantés ou non au Luxembourg, dans le but de promouvoir auprès d'eux le site économique national. Cette stratégie de communication doit englober par ailleurs les ambassades et consulats luxembourgeois à l'étranger, de même que les agences « Luxembourg for Business » et « Luxembourg for Finance », le *Board of Economic Development* et tous les autres acteurs impliqués dans la promotion du Luxembourg, ceci dans un souci de cohérence et d'efficacité. Dans le cadre de cette stratégie, une politique du siège social devrait être mise en œuvre.

- Mieux coordonner les activités de promotion et de communication mises en œuvre par tous les acteurs dans ce domaine, tout en **réalisant des synergies et en évitant des doubles emplois**, le tout dans le but d'encourager les exportations de biens et services, d'aider les entrepreneurs luxembourgeois à exporter leur savoir-faire à l'étranger en y établissant des filiales ou des partenariats avec des créateurs de valeurs, ainsi que de promouvoir le Luxembourg comme terre d'accueil de nouvelles activités.

Mesures à moyen et à plus long termes :

- S'associer et jouer un rôle moteur à l'initiative « **Université de la Grande Région** ». Cela comprend des exigences en termes d'influence du pôle universitaire luxembourgeois dans le nouveau regroupement des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'échelle grand-régionale, de même que des efforts importants en matière d'organisation de la structure ainsi constituée (mobilité et transport des étudiants et des chercheurs, etc.). Exploiter à plein les potentialités qu'offre la future Université de la Grande Région qui regroupe sept établissements universitaires que sont Metz, Nancy, Liège, Luxembourg, Sarrebrück, Kaiserslautern et Trêves.

