

n°25

**a&t**

ACTUALITÉ & TENDANCES

BULLETIN ÉCONOMIQUE  
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE



**Des idées pour la relance**  
**Un cadre propice pour les entreprises**



## Sommaire

<i>Liste des tableaux</i> .....	3
<i>Liste des graphiques</i> .....	3
<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>4</b>
<b>Récapitulatif des recommandations de la Chambre de Commerce</b> ....	<b>11</b>
LEVIER D’ACTION 1 : Le cadre structurel.....	11
LEVIER D’ACTION 2 : Les investissements publics .....	18
LEVIER D’ACTION 3 : La recherche, le développement et l’innovation .....	21
LEVIER D’ACTION 4 : Les talents.....	24
LEVIER D’ACTION 5 : La fiscalité .....	26
FICHES SECTORIELLES : Des mesures adaptées pour chaque secteur .....	29
<b>I. Le contexte économique et budgétaire actuel</b> .....	<b>37</b>
1. Un virus aux grandes conséquences sur l’environnement économique et social .....	37
1.1. Panorama et projections macroéconomiques mondiales (2020-2021).....	37
1.2. Projections macroéconomiques pour le Luxembourg (2020-2021) .....	42
2. Focus sur le coup d’arrêt subi par les entreprises luxembourgeoises .....	48
<b>II. 5 grands leviers d’action pour la relance</b> .....	<b>53</b>
1. Le cadre structurel.....	53
1.1. Etablir un cadre propice à la diversification continue de l’économie en développant les secteurs à fort potentiel .....	53
1.2. Accélérer la digitalisation des services publics et la simplification administrative, tout en les optimisant .....	60
1.3. Faciliter la navigation des entreprises dans l’écosystème via des interlocuteurs de proximité .....	69

1.4. Mettre en œuvre une nouvelle législation relative aux faillites pour favoriser la pérennité des entreprises .....	74
1.5. Anticiper les tendances économiques et politiques.....	81
<b>2. Les investissements publics .....</b>	<b>85</b>
2.1. Etablir un plan de relance des investissements publics .....	85
2.2. Canaliser les aides européennes vers le Luxembourg.....	99
<b>3. La recherche, le développement et l'innovation .....</b>	<b>103</b>
3.1. Mettre la RDI au cœur de la relance stratégique .....	103
3.2. Renforcer le soutien à la RDI verte et durable .....	106
<b>4. Les talents.....</b>	<b>110</b>
4.1. Soutenir l'emploi et la compétitivité-talent.....	112
4.2. Soutenir efficacement les indépendants .....	117
<b>5. La fiscalité .....</b>	<b>120</b>
5.1. Mesure préalable : vers une baisse du taux de l'IRC.....	120
5.2. Mesures fiscales transversales.....	122
5.3. Favoriser les comportements innovants et durables .....	124
5.4. Stimuler l'activité salariale et indépendante .....	126
5.5. Développer les start-up .....	130
<b>III. Des mesures adaptées pour chaque secteur.....</b>	<b>133</b>
Fiche sectorielle « INDUSTRIE ».....	133
Fiche sectorielle « COMMERCE ET SERVICES NON-FINANCIERS » .....	137
Fiche sectorielle « TRANSPORTS » .....	139
Fiche sectorielle « HORECA » .....	142
Fiche sectorielle « BANQUES » .....	144
Fiche sectorielle « ASSURANCES » .....	146

## Liste des tableaux

<b>Tableau 1</b> : Prévisions d'évolution du PIB en volume selon les institutions internationales.....	38
--	----

## Liste des graphiques

<b>Graphique 1</b> : Variations du PIB prévues pour 2020 .....	40
<b>Graphique 2</b> : Evolution du chômage selon les deux scénarios .....	41
<b>Graphique 3</b> : Prévisions de l'évolution de la dette publique, 2019-2021 (variation en points de pourcentage du PIB) .....	42
<b>Graphique 4</b> : Croissance de l'emploi intérieur au Luxembourg (en taux de croissance annuels en %) .....	45
<b>Graphique 5</b> : Evolution du solde des administrations publiques selon le STATEC (en % du PIB).....	46
<b>Graphique 6</b> : Score du Baromètre de l'Economie au 1 <sup>er</sup> semestre 2020 .....	48
<b>Graphique 7</b> : Mesures d'aides sollicitées par les entreprises répondantes .....	51
<b>Graphique 8</b> : Mesures prioritaires d'après les répondants pour une relance à moyen et long termes de l'économie .....	52
<b>Graphique 9</b> : DESI 2019 - Performance relative par dimension.....	62
<b>Graphique 10</b> : Faillites prononcées par les tribunaux de commerce de 2009 à 2019.....	74
<b>Graphique 11</b> : Simulation de la dette publique consolidée des Administrations publiques (en % du PIB).....	89
<b>Graphique 12</b> : Les trois piliers de l'instrument « Next Generation Europe » .....	101
<b>Graphique 13</b> : Ventilation en euros des dépenses de personnels moyennes par emploi temps plein (ETP) au Luxembourg et dans certaines Etats membres en 2017 .....	113
<b>Graphique 14</b> : Taux nominaux globaux et standard d'imposition des sociétés dans l'UE en 2019 (en %) .....	121

## Résumé exécutif

La pandémie de Covid-19 qui s'est répandue depuis fin 2019, en plus de ses conséquences sanitaires, a un impact sur les économies du monde entier suite notamment aux décisions de confinement prises par la plupart des gouvernements. La crise socio-économique qui en résulte se caractérise par sa soudaineté et sa dimension mondiale en simultané et est marquée par une grande incertitude quant à sa durée et sa profondeur dans les différentes zones économiques mondiales.

Le Luxembourg n'est pas épargné. Cependant, le pays - grâce à une collaboration immédiate entre le gouvernement, les chambres et fédérations professionnelles, les entreprises et la société civile - a su gérer les premières phases de la crise avec discipline, pragmatisme et efficacité, tant d'un point de vue sanitaire que socio-économique, avec des mesures fortes et rapides mises en place pour éviter le pire, telles qu'une destruction massive de substance économique et d'emplois. La Chambre de Commerce est d'avis que ces mesures doivent être prolongées et flexibilisées le cas échéant, tant que des secteurs restent exposés à des pertes d'activité importantes, alors que le risque de faillites en chaîne dans les 6 à 9 mois à venir est bien réel.

La confiance des entreprises, des investisseurs et des consommateurs reste fortement affectée par une crise sanitaire marquée par des évolutions volatiles et par des impacts incertains en découlant sur l'activité économique. La vigilance, la réactivité et la flexibilité doivent rester de mise à un moment où le risque de devoir faire face à une nouvelle vague est élevé et où il s'avère que la crise et ses impacts négatifs sur l'économie et les entreprises vont se prolonger bien au-delà de l'année 2020.

Dans un tel environnement incertain et fluctuant, le Luxembourg, avec son économie largement ouverte sur l'extérieur, doit continuer à fournir un cadre propice à son attractivité et à la diversification continue de son économie, en développant les secteurs à fort potentiel, comme celui de la santé, au centre de toutes les attentions ces dernières semaines. Sans toutefois négliger le soutien aux secteurs « historiques », qui font de l'économie luxembourgeoise l'économie prospère qu'elle est actuellement. Le renforcement de la compétitivité doit donc également être au cœur de la relance.

Pour illustrer son idée de diversifier l'économie, la Chambre de Commerce s'est penchée sur la création d'une « *Medical Valley* ». Il s'agit là d'un exemple pour lequel le Luxembourg dispose de plusieurs atouts, opportunités et vecteurs de développement importants. Il s'agit donc d'un exemple de spécialisation dans un domaine à fort potentiel, sans que la création de telles niches à haute valeur ajoutée soit à même de remplacer le secteur dominant qui est le secteur financier ou les secteurs industriel, du commerce ou des services traditionnels, qu'il faut continuer à développer et à renforcer.

Pour atteindre ces objectifs de diversification, d'attractivité ou encore de hausse de compétitivité, le cadre dans lequel évoluent les entreprises doit être propice, stimulant, *business friendly*, apte à réagir aux crises conjoncturelles et structurelles et à anticiper les mutations socio-économiques. La gouvernance publique doit, à l'instar d'une approche entrepreneuriale, viser le long terme, la soutenabilité de ses actions, tout en restant agile pour répondre aux opportunités, et résilient pour faire face aux menaces du moment.

Pour imaginer les conditions d'une relance durable et profitable pour le plus grand nombre, il faut résolument s'attaquer aux problèmes structurels du pays, en fixant les priorités politiques adéquates, en identifiant les bons leviers d'action et en ayant l'ambition de conduire le pays sur le chemin d'une croissance qualitative et durable.

Un des facteurs clés de la réussite des mesures de relance passera par l'encadrement de l'économie et des entreprises, le but étant de les accompagner dans l'application pratique des mesures de soutien pour qu'elles se les approprient efficacement. En tant que chambre professionnelle, la Chambre de Commerce s'engage pleinement aux côtés des Ministères et acteurs publics pour soutenir les entreprises à traverser cette phase difficile, à se préparer pour la phase de relance et à sortir renforcées de cette crise.

En concertation avec ses différentes parties prenantes, dont, au centre, les chefs d'entreprises qui constituent son assemblée plénière représentative de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce publie cette nouvelle édition de sa collection « Actualité & tendances » qui rassemble une série d'idées innovantes autour de 5 leviers structurels, ainsi que des revendications sectorielles émanant directement des secteurs organisés en son sein, visant à faire du Luxembourg une économie encore davantage attractive, compétitive, soutenable et résiliente.

### **Poser le cadre pour augmenter l'attractivité et la compétitivité**

Le premier levier identifié par la Chambre de Commerce est le **cadre structurel**. Elle est en effet convaincue que des règles claires et transparentes ainsi qu'une organisation efficace de la vie publique sont essentielles pour le bon fonctionnement de la société en général et de l'économie en particulier. La stabilité juridique et politique sont des atouts incontestables du pays, reconnus comme éléments clés de l'attractivité du Luxembourg par les investisseurs étrangers. Il s'agit de consolider les atouts du pays et les facteurs de compétitivité pour poursuivre la diversification économique et asseoir son développement sur une résilience accrue.

La nécessité de poursuivre et d'accélérer la digitalisation des services publics et la simplification administrative est ici soulignée. Digitaliser intégralement les procédures qui peuvent l'être, afin de réduire le « fardeau administratif » pour les entreprises, et identifier certaines démarches qui pourraient être entièrement effectuées *online*, est urgent, épargnant ainsi aux entreprises de multiples saisies fastidieuses, selon le principe « *only once* » : une fois qu'un renseignement ou un document est fourni, celui-ci est partagé avec les différentes administrations qui en ont besoin.

La crise a également mis en évidence le manque d'information pour accéder aux aides auxquelles peuvent être confrontées certaines entreprises, notamment les plus petites. Ainsi, permettre aux entreprises de bénéficier des aides pour lesquelles elles sont éligibles, après avoir rempli un formulaire générique, puis, le cas échéant, leur permettre d'en faire la demande via une démarche unique, pourrait leur en faciliter l'accès.

Un autre exemple est l'introduction de la facturation électronique généralisée, donc au niveau b2g et b2b, au sein de l'économie luxembourgeoise, qui est nécessaire si le pays veut être une référence en matière de digitalisation. Ceci requiert un support pour les entreprises de plus petite taille. La Chambre de Commerce est disposée à être le partenaire de prédilection du secteur public pour lancer des outils ou plateformes de facilitation en vue de l'implémentation généralisée de l'e-invoicing.

La Chambre de Commerce revient également sur la nécessité absolue d'adopter une législation sur les faillites, moderne et inclusive, tant il est vrai que ce dossier, s'il est bien mené, peut avoir un impact très important sur la dynamique entrepreneuriale du pays. Les volets de la prévention des faillites, ainsi que l'adoption d'une procédure favorisant la « seconde chance », sont des points déjà thématiques par la Chambre de Commerce par le passé. La création d'un outil « d'autodiagnostic », complet, pratique et accessible à tout type d'entrepreneur, permettrait aux dirigeants d'évaluer régulièrement la santé de leur entreprise, afin de pouvoir agir avant que les difficultés financières ne surgissent. La *House of Entrepreneurship* de la Chambre de Commerce est le partenaire idéal du gouvernement pour mettre en place un tel outil performant et reconnu par les acteurs privés et publics.

Une autre idée nouvelle est la modernisation de la justice en matière commerciale par plusieurs voies : la constitution de juridictions consulaires, qui consisteraient à adjoindre aux magistrats, des professionnels issus du monde de l'entreprise, susceptibles d'apporter un regard de terrain et leur connaissance des réalités économiques. De plus, un recours plus systématique à l'arbitrage est recommandé, alors que cet instrument présente de nombreux avantages par rapport à une procédure judiciaire classique en termes de rapidité, confidentialité et possibilité pour les parties de choisir leurs arbitres et les règles de procédure applicables. L'institution d'une Cour commerciale internationale, permettant de statuer en anglais, est une autre proposition pour rendre la place luxembourgeoise plus « business friendly » dans la perspective « post-Brexit ».

La Chambre de Commerce relève également la pertinence de bâtir au Luxembourg un « écosystème santé », une véritable *Medical Valley*, nouveau pôle de diversification et d'expertise pour le Luxembourg, qui pourrait graviter autour d'une *Medical school* à la luxembourgeoise, proposant un enseignement supérieur complet en matière médicale qui renforcerait l'offre médicale future, en déclin, son ancrage au Luxembourg, et favoriserait l'avènement d'un « hub médical », aux retombées économiques indéniables. Le Luxembourg possède déjà des atouts pour se lancer dans cette voie, avec des acteurs privés performants regroupés au sein du cluster BioHealth ou encore le Luxembourg Institute of Health (LIH). Cependant, des améliorations sont possibles en renforçant les efforts de recherche publique en matière de santé, en introduisant

des crédits d'impôt recherche à destination des investisseurs privés, en s'appuyant sur les capacités futures du supercalculateur, etc.

La coopération internationale, en particulier au sein de l'Union européenne, sur le plan de la recherche médicale et de la formation en la matière, doit également être partie intégrante de la stratégie du Luxembourg. Une approche prospective devra permettre d'identifier le cadre, les structures et les instruments à développer.

### **Investir dans l'avenir pour une croissance qualitative**

Le deuxième levier à actionner est celui des **investissements publics**, alors que ceux-ci sont à même de stimuler et de consolider la relance par l'effet d'entraînement que des projets d'envergure exercent sur l'environnement économique. Ils permettent par exemple de doter le pays des infrastructures et technologies modernes qui renforcent son attractivité pour les investisseurs, mais aussi pour de nouveaux talents avec des compétences indispensables pour développer de nouvelles activités de recherche, à haute valeur ajoutée et à fortes composantes technologiques (intelligence artificielle, médecine, santé, énergie, circular economy, silver economy, etc.).

Concernant les échéances, plusieurs étapes temporelles peuvent être dégagées. Ainsi, la Chambre de Commerce propose que les capacités en matière d'investissements soient maintenues en 2020, telles que prévues par le programme pluriannuel d'investissements. En 2021, un « paquet d'investissements » additionnel de l'ordre de 1% du PIB (soit environ 700 millions d'euros), sachant que les investissements publics sont depuis quelques années de l'ordre de 4% du PIB, porterait sur des projets prioritaires, dont la mise en œuvre pourrait débiter rapidement. Le coût net d'un effort d'investissement supplémentaire de 700 millions d'euros en 2021 ne devrait pas poser de problème de financement si les investissements retenus se caractérisent par un coût-opportunité élevé, par des effets d'entraînement favorables sur l'économie réelle, et par des externalités positives sur la société à long terme.

Les efforts d'investissements ne doivent pas être relâchés, alors qu'il est crucial de préparer le Luxembourg aux nombreux défis de demain, dont certains sont devenus encore plus complexes suite à la crise. Par exemple, le financement des pensions et de la sécurité sociale est un problème qui a pris une nouvelle dimension avec la crise actuelle. Le résoudre requiert des investissements à court terme, aptes à renforcer sensiblement la productivité des facteurs de production et à accélérer la transition vers la croissance qualitative, plus économe en ressources matérielles et humaines.

En plus d'être « quantitativement » volumineux, le plan d'investissements publics doit être « qualitativement » ambitieux. Les investissements à privilégier sont ceux répondant aux impératifs de la double transition numérique et environnementale. La création d'une économie numérique intelligente basée sur une infrastructure d'internet des objets, de développement des énergies renouvelables, ou encore d'expansion des infrastructures publiques de ravitaillement en

carburants alternatifs (en évitant tout « lock-in technologique » qui privilégierait exclusivement une seule technologie, comme le « tout électrique ») sont quelques exemples. L'amélioration des infrastructures de transport, notamment routières et ferroviaires, mais aussi aéroportuaires, doit être poursuivie. Le « problème » du logement doit être solutionné au plus vite, des cofinancements étatiques pour soutenir les communes dans la mise en œuvre de zones prioritaires d'habitation étant une solution parmi d'autres, tout comme des modernisations des plans d'aménagement prévoyant une densité accrue et une construction plus en hauteur. Les zones d'activités économiques doivent être davantage déployées, via la création ou le développement de zones régionales, de parcs scientifiques et technologiques favorisant l'innovation, comme celui qui est en développement à proximité de l'Université, à Belval.

La Chambre de Commerce plaide en outre pour une vision transfrontalière de certains investissements qui pourraient être co-financés par le Luxembourg, et un ou plusieurs acteurs grand-régionaux, dans l'intérêt de tous (extension de P&R aux frontières, etc.).

Afin d'évaluer la pertinence des investissements, la Chambre de Commerce plaide pour une budgétisation pleinement orientée vers les résultats lors de la préparation, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des budgets. L'évaluation des politiques publiques ne pourra être négligée, dans un contexte de finances publiques largement détériorées.

### **Miser sur l'innovation pour accélérer les transitions souhaitables**

L'innovation est au cœur du progrès constant d'une société, en termes de création d'emplois, de renforcement de la compétitivité des entreprises, d'amélioration de la qualité de vie des citoyens, ou encore de contribution à une croissance plus durable. **La recherche, le développement et l'innovation (RDI)** constituent le troisième levier pertinent du plan de relance.

Si un effort accru doit être consenti sur les investissements en RDI à la faveur de la relance, c'est également l'occasion de donner un coup de pouce particulier aux transitions digitales, environnementales et durables. Le vœu de la Chambre de Commerce est que l'effort d'innovation ne concerne pas seulement la recherche publique ou les grandes entreprises. Les TPE et PME du Luxembourg, qui forment la majorité du tissu économique, ont potentiellement un rôle à jouer dans cette dynamique. Des primes à l'embauche de chercheurs ou de personnel dans le secteur R&D participeraient à une relance basée sur l'innovation.

Un accent tout particulier devra être mis sur l'émergence d'une croissance et d'un développement durables : la crise sanitaire ne doit pas réduire, voire anéantir, les efforts amorcés pour ces transitions. Au niveau énergétique, il est nécessaire de faire avancer la recherche et l'innovation dans les domaines qui permettront de développer les énergies renouvelables à grande échelle, de les intégrer dans le réseau énergétique du pays tout en digitalisant ces réseaux, de développer les possibilités de stocker l'énergie de manière décentralisée, de rendre les transports durables, ainsi que d'optimiser l'efficacité énergétique des bâtiments, l'ensemble de ces domaines étant des priorités en termes d'investissements publics.

## **S'assurer en toute circonstance d'une adéquation entre l'offre et la demande de ressources humaines**

Le maintien de l'**emploi** est une des principales priorités, pour le Luxembourg, mais également pour les autorités européennes dans cette phase de la crise. Si des mesures d'urgence ont été prises concernant le soutien à l'emploi, comme le chômage partiel pour « cas de force majeure / coronavirus », il s'agit là de mesures temporaires. Sachant que la reprise sera progressive et ne marquera pas nécessairement la fin des difficultés économiques et financières des entreprises qui font face à des pertes irrécupérables, le maître mot doit rester la flexibilité, jusqu'au retour à la normale de l'activité, et certainement au-delà du 31 décembre 2020.

Des mesures plus structurelles ont été décidées suite à la Tripartite du 3 juillet 2020 et concernent les aides à l'embauche de chômeurs âgés, le stage de professionnalisation, le contrat de réinsertion-emploi (CRE), l'apprentissage, l'aide à la création d'entreprise, le recrutement auprès de l'Etat, l'occupation temporaire indemnisée (OTI), la création d'une task force en vue du développement des « skills » (c'est-à-dire des compétences) et enfin le renforcement du Comité de suivi ADEM pour assurer un placement efficace auprès des entreprises et d'optimiser le « matchmaking » entre postes ouverts et demandeurs d'emploi.

La Chambre de Commerce est le partenaire naturel du Gouvernement et des administrations concernées pour contribuer à la mise en œuvre rapide de ces mesures. En outre, elle propose diverses mesures qu'elle juge à même de soutenir l'emploi et la compétitivité-talent, notamment en diminuant le coût des emplois dans certains cas précis, en flexibilisant l'organisation du travail, en facilitant le développement du télétravail volontaire et en encourageant les entreprises à intensifier leurs politiques de formation du personnel.

Réduire les cotisations sociales patronales pendant quelques mois, de par exemple 30%, pourrait fournir une bouffée d'air bienvenue aux entreprises qui font face à une rentabilité en berne et des liquidités au plus bas. L'exemption de charges sociales sur les heures supplémentaires jusqu'à la fin de l'année 2021 pourrait permettre aux entreprises en difficulté d'absorber un éventuel surcroît d'activité dû à la sortie de crise, tout en préservant leur compétitivité et en apportant un gain de pouvoir d'achat aux salariés. La suppression, la première année, des cotisations patronales des entreprises nouvellement créées, pour favoriser la réussite de projets entrepreneuriaux, dont on sait la difficulté à atteindre la rentabilité dès la première année, devrait également être envisagée.

Le capital humain est au cœur d'une économie prospère. Prérequis à l'avènement d'un enseignement qui tienne compte des exigences et des attentes du monde du travail, le soutien accru à l'apprentissage doit faire partie des priorités du pays, comme elle l'est pour la Chambre de Commerce. A l'instar des modèles allemands et autrichiens, l'apprentissage doit permettre à encore davantage de jeunes, d'intégrer le marché du travail. Freiner le drainage de jeunes diplômés formés dans le secteur privé vers la fonction publique, en prévoyant une participation aux frais de formation avancés par l'entreprise à charge du futur employeur (pour tout départ du

secteur privé vers le secteur public endéans les 3 premières années après l'obtention du diplôme), est toutefois primordial dans ce contexte, au risque de décourager les entreprises accueillant des apprentis.

Dans le souci d'accompagner la nécessaire requalification et la montée en compétence des effectifs de beaucoup d'entreprises confrontées au contexte de la digitalisation et de l'évolution technologique rapide, la Chambre de Commerce propose de relever le taux maximal remboursable de la formation professionnelle continue de 15% actuellement, à 25%, pour les exercices 2020 et 2021. La relance passera également par la montée en compétence des salariés (« upskilling ») pour améliorer la compétitivité des entreprises et la requalification des actifs (« reskilling »). Le renforcement de l'attractivité de la formation professionnelle est une des priorités et le concept de la dualité de la formation devra être étendu au-delà des formations initiales existantes. La Chambre de Commerce contribue déjà activement à l'intégration ou la réintégration des demandeurs d'emploi sur le marché de travail, et estime que cette période de crise doit être mise à profit afin de maximiser l'apprentissage de compétences transversales. La Chambre de Commerce entend ainsi augmenter l'offre de formation basée sur les compétences offerte par la House of Training et l'ISEC.

En ce qui concerne en particulier les indépendants, au nombre de 28.000 fin 2019, ils sont particulièrement vulnérables face aux crises, alors que leur taux de risque de pauvreté est déjà deux fois plus élevé que celui des salariés. Il est donc important de s'assurer que l'ensemble des indépendants soient inclus dans les régimes d'aide, comme le chômage partiel, et qu'en ce qui concerne les aides pour lesquelles ils sont éligibles, un « phasing out » graduel et non-abrupte soit prévu, au risque de voir leur situation se dégrader rapidement.

Pour relancer l'activité dans les secteurs les plus exposés, la Chambre de Commerce suggère d'augmenter la valeur faciale des chèques repas moyennant un subside public et de prévoir l'introduction de la possibilité pour l'employeur d'émettre des bons de consommation à faire valoir dans le commerce non-alimentaire, l'hôtellerie et la culture en neutralité fiscale.

Un dernier pilier pour appuyer la relance est celui de la **fiscalité**. Il est en effet tout à fait important que le Luxembourg reste compétitif dans ce domaine pour pouvoir continuer à attirer des activités diversifiées sur son sol, des talents, des start-up, etc.

La Chambre de Commerce rappelle qu'il est nécessaire, malgré la pression sur les finances publiques exercée par le coût des programmes de soutien à l'économie et de relance dans un esprit de politique budgétaire anti-cyclique, de veiller à l'évolution des taux d'imposition des sociétés dans les pays voisins et dans les juridictions concurrentes du Luxembourg. A terme, et dans un souci évident d'attractivité fiscale, le Grand-Duché doit figurer dans le premier tiers du classement des pays affichant le taux nominal d'imposition des sociétés les plus favorables.

# Récapitulatif des recommandations de la Chambre de Commerce

## LEVIER D'ACTION 1 : Le cadre structurel

### Etablir un cadre propice à la diversification continue de l'économie en développant les secteurs à fort potentiel

#### Concernant la diversification économique à travers le développement d'un « Pôle santé »

- Créer un cadre propice à l'avènement d'une « **Medical Valley** ».
  - ☞ S'appuyer sur le **Cluster BioHealth** et le **Luxembourg Institute of Health** comme potentiel fer de lance de la constitution d'un véritable écosystème de la santé au Luxembourg.
    - Poursuivre le développement du Cluster en partenariat avec des acteurs internationaux prometteurs dans le domaine de la santé, avec les pouvoirs publics, les instituts de recherche et l'Université, le tout en impliquant pleinement les entreprises et start-up actives dans ce domaine.
  - ☞ Se positionner sur des maillons stratégiques pour lesquels le Luxembourg a des avantages comparatifs.
    - S'appuyer sur les acteurs luxembourgeois privés de la filière « santé » pour renforcer le potentiel de **recherche publique en matière de santé**.
    - S'appuyer sur le potentiel du supercalculateur.
    - S'appuyer sur les facilités de financement des start-up et spin-off de chercheurs.
    - Introduire des **crédits d'impôt recherche**, pour inciter les entreprises à investir dans la recherche relative au domaine de la santé.

- Analyser l'opportunité et le potentiel d'une prise de participation de l'Etat dans certaines sociétés.
- ☞ Développer davantage l'**enseignement supérieur en matière médicale au niveau national**, afin de renforcer l'offre médicale future et son ancrage au Luxembourg, et ainsi favoriser l'avènement d'une « Medical school » et d'un « hub médical » dans le pays.
- ☞ Compléter cette initiative de mesures d'accompagnement pour avoir un effet d'entraînement (par exemple améliorer l'environnement de la biotech, développer l'industrie des équipements médicaux).
- ☞ Favoriser la coopération entre cette « Medical school » à la luxembourgeoise et des entités internationales comparables.

### Concernant la planification à long terme

- Anticiper le risque de future pénurie d'infirmiers et de médecins à travers une analyse fine de la démographie médicale et par un plan d'action décliné autour de la sensibilisation du public sur les professions de la santé, le développement de l'enseignement et de la formation professionnelle des matières afférentes, etc.
- Renforcer l'**évaluation des technologies de la santé disponibles** au Luxembourg, afin de mieux planifier l'accès aux équipements les plus pertinents et d'évaluer le potentiel de la médecine ambulatoire ou à distance dans certains domaines spécifiques.
- Évaluer l'opportunité de traitements plus ciblés qui, prenant davantage en compte le profil du patient (à la faveur de nouvelles technologies médicales), sont susceptibles d'améliorer dans la durée l'efficacité des traitements, et donc la mise en œuvre d'une **médecine personnalisée**.
- Développer une résistance accrue du système de santé aux chocs.
  - ☞ Identifier les facteurs de risques pour déterminer les besoins fondamentaux.
- Analyser l'évolution des **besoins à moyen terme** (sur un horizon de 10 années au moins) en matière médicale, en matière d'infrastructures et de dépenses associées, en se basant notamment sur l'Observatoire de la santé.
  - ☞ Redéfinir sur cette base les **activités de l'assurance maladie-maternité**.

## Concernant la coopération internationale

- Favoriser la coopération internationale, au sein de l'UE en particulier, sur le plan de la recherche médicale. Entamer une démarche prospective permettant d'identifier les forces et faiblesses relatives de notre système de santé et améliorer par ce biais la complémentarité entre ce dernier et ses équivalents dans les pays limitrophes.
- Favoriser l'**harmonisation européenne** des protocoles et procédures en matière de santé.
- Prévoir un élargissement des **compétences de l'Union européenne** en matière de santé.
  - ☞ L'Union européenne pouvant produire des actes juridiquement contraignants en matière de santé, toutefois à condition que les législations nationales ne devant pas être harmonisées, la Chambre de Commerce propose d'alléger cette contrainte dans les domaines importants pour les régions frontalières.

## Accélérer la digitalisation des services publics et la simplification administrative, tout en les optimisant

### Concernant la digitalisation des procédures

- Digitaliser intégralement les procédures suivantes, afin de réduire le fardeau administratif en général, et en particulier pour les entreprises, avec un maximum de pré-remplissage en évitant la duplication des informations demandées (**principe de « Only Once »**) : (liste non exhaustive) :
  - ☞ la déclaration d'impôts,
  - ☞ le processus des certificats d'incapacité de travail,
  - ☞ le contentieux, les réclamations et les demandes de rulings.
- Rendre digital, pour les administrations publiques (liste non exhaustive) :
  - ☞ Le traitement des procédures,
  - ☞ l'archivage des demandes.

## Concernant la simplification administrative

- Faire aboutir de manière concomitante les services et procédures suivants (liste non exhaustive) :
  - ☞ L'attribution des autorisations d'exploitation et de construction,
  - ☞ l'attribution de l'autorisation d'établissement, du numéro de TVA, et l'immatriculation à la sécurité sociale.
- Répandre la possibilité, pour une entreprise, de recevoir une « **notification** » au lieu d'une « autorisation » systématique, par exemple en matière d'autorisation d'exploitation, de construction ou d'établissement.
- Appliquer le **principe de « Only Once »** : une fois un renseignement ou un document fournis par une entreprise ou un citoyen, un partage des données se réalisera entre les différentes administrations publiques. L'application de ce principe permettra notamment de :
  - ☞ systématiser la génération de formulaires préremplis,
  - ☞ proposer des demandes et des procédures pertinentes aux citoyens et aux entreprises.
- Permettre aux citoyens et aux entreprises de visualiser toutes les aides pour lesquelles ils sont éligibles, après avoir rempli un **formulaire générique**, puis, le cas échéant, leur permettre d'en faire la demande via une démarche unique.
- Lancer le débat sur la reconnaissance et l'implémentation d'**outils de signatures** internationaux et reconnus à l'étranger.
- S'assurer que toutes les procédures sont construites selon le **principe « Think Small First »** : les procédures doivent être pensées de sorte à être accessibles et faciles à mettre en œuvre par les TPE, qui n'ont bien souvent pas les moyens de s'offrir les services d'une fiduciaire.

## Concernant la facturation électronique (e-invoicing)

- Mettre en place un outil de **facturation électronique** facile d'utilisation et intuitif, notamment pour permettre, dans un délai et selon une démarche à définir, aux TPE et PME d'émettre et de recevoir des factures électroniques.
- Soutenir la mise en place, ensemble avec des acteurs privés, d'une **plateforme** de facturation électronique.

## Faciliter la navigation des entreprises dans l'écosystème via des interlocuteurs de proximité

### Concernant la mise en place d'un grand guichet unique national facilitant la vie des entreprises

- Initier la mise en place d'un GIE permettant de réaliser la vision de « **Grand Guichet Unique** » amorcée en 2016 par la Chambre de Commerce et le Ministère de l'Economie, qui sera d'abord un **espace de partage** entre administrations intervenant au cours de la vie d'une entreprise.
- Renforcer l'**efficacité du guichet unique physique** de la House of Entrepreneurship :
  - ☞ en prolongeant son action de facilitation des démarches des entreprises au moment de leur création, modification ou cessation. Ceci inclut la gestion de la croissance, de la transmission-cession, de la relance, de l'expansion internationale, mais aussi et avant tout, la gestion quotidienne d'une entreprise.
  - ☞ En militant en faveur d'une approche de travail plus transparente et proactive avec les administrations publiques partenaires.
- Installer un **véritable réseau de « desks mandataires »** dédiés aux diverses démarches des entreprises au sein de la House of Entrepreneurship, couplé à la mise en place d'un système de gestion électronique commun aux administrations-clés.
- Intensifier la **collaboration** entre la House of Entrepreneurship et la Direction Générale des classes moyennes afin de lever certains freins administratifs/réglementaires et gagner en agilité face aux évolutions des modèles économiques, et ce dans l'intérêt des entreprises luxembourgeoises.

### Concernant spécifiquement l'information en matière de prévention sanitaire

- Déployer un **centre de connaissances « sanitaires »** au niveau national pour les entreprises, idéalement sous forme de plate-forme dématérialisée.

### Concernant la promotion et la facilitation de l'accès des PME à la digitalisation

- Regrouper les différentes initiatives dédiées à la digitalisation des PME via un **point de contact unique**, au moins en termes de sensibilisation et première information.

- Créer un **espace de dialogue** afin de développer une stratégie de digitalisation nationale coordonnée et bénéficier des synergies et économies d'échelle possibles.

### Concernant le déploiement d'une structure d'investissement dédiée aux besoins des PME et start-up

- Développer un **fonds issu de financements privés et publics** destiné au financement des PME et des start-up, avec des critères adaptés à chaque cible.
- Permettre l'accès simplifié de ce fonds aux **investisseurs privés luxembourgeois**, tout en le sécurisant via des fonds publics.

## Mettre en œuvre une nouvelle législation relative aux faillites pour favoriser la pérennité des entreprises

### Concernant la révision de la procédure liée aux faillites

- Doter le Luxembourg d'un réel processus de **prévention des difficultés et des faillites**.
  - ☞ Développer le volet préventif en aidant les entreprises à un stade plus précoce, grâce à des personnes qualifiées et à un coût raisonnable, le tout en tenant compte de leur taille.
  - ☞ Renforcer les initiatives de la Chambre de Commerce, les programmes SME Support et #ReAct.
- Promouvoir un **outil d'autodiagnostic**.
  - ☞ Soutenir la House of Entrepreneurship dans le développement et la mise en œuvre d'un outil d'autodiagnostic, complet, pratique et accessible à tout type d'entrepreneur, qui permettrait au dirigeant d'évaluer régulièrement la santé de son entreprise afin de pouvoir agir avant que les difficultés financières s'avèrent incontournables.
- Soutenir la mise en place de **nouvelles procédures alternatives à la faillite**, simples et adaptées à chaque entreprise en difficulté, ensemble avec les acteurs privés (HOE, MC, ...).
  - ☞ Toutes les actions, judiciaires ou non, entamées à l'égard de l'entreprise en difficulté doivent se baser sur une analyse profonde de la situation de l'entreprise, de sa viabilité potentielle, de ses difficultés financières et des intérêts respectifs des débiteurs et des créanciers.

- ☞ Mettre en place des procédures de réorganisation alternatives à la faillite, destinées à faciliter le redressement de l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif.
- Adopter une procédure de faillite favorisant la « **seconde chance** ».
  - ☞ Adopter un régime de responsabilité du dirigeant de société en cas de faillite proportionné, offrant une réelle seconde chance aux entrepreneurs en opérant notamment la distinction entre débiteurs honnêtes et malhonnêtes.
- **Moderniser la justice en matière commerciale.**
  - ☞ **Instaurer des juridictions consulaires** : adjoindre, aux magistrats professionnels, des professionnels issus du monde de l'entreprise, connaissant les réalités économiques, les usages en matière de commerce, et susceptibles d'analyser d'un œil avisé les situations de chaque entreprise en difficulté, pour optimiser le fonctionnement des tribunaux de commerce comme c'est le cas en France et en Belgique.
  - ☞ **Favoriser le recours à l'arbitrage en modernisant la législation nationale** : l'arbitrage présente de nombreux avantages par rapport à une procédure judiciaire classique : rapidité, confidentialité, possibilité pour les parties de choisir leurs arbitres et les règles de procédure applicables, voies de recours limitées... Il est nécessaire de développer ce mode de résolution des litiges en modernisant la législation nationale en la matière, aujourd'hui désuète.
  - ☞ **Instaurer des juridictions commerciales statuant également en anglais** : créer une chambre commerciale du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ainsi qu'une chambre auprès de la Cour Supérieure de Justice, devant lesquelles les procédures pourraient se dérouler en anglais et dont les décisions seraient également rendues dans cette langue, sur le modèle de la « Netherlands Commercial Court ».

## Anticiper les tendances économiques et politiques

### Concernant l'amélioration de l'information et la compréhension des tendances

- Adopter au niveau de l'ensemble des acteurs nationaux de la compétitivité une **approche de terrain**, centrée sur les missions, à laquelle serait associée systématiquement des indicateurs. Cela permettrait d'évaluer les impacts réels de chaque initiative et d'adapter les mesures en fonction des retours.

- Poursuivre le **suivi des avancées en termes statistiques** au niveau européen pour, au besoin, intégrer de nouveaux indicateurs dans le cadre national, afin de renforcer le cadre statistique.
- Recourir systématiquement aux enquêtes de l'International Institute for Management Development (IMD), du World Economic Forum (WEF), du Baromètre de l'économie de la Chambre de Commerce afin de dégager une **image fiable des performances économiques**, sociales et environnementales du Luxembourg.
- Œuvrer en vue d'atteindre une **comparabilité géographique et temporelle** des indicateurs à l'échelle européenne.

### Concernant l'évaluation des politiques publiques

- Mettre en place un cadre législatif pour un système d'évaluation des politiques publiques basé sur la performance et viser une **budgetisation en fonction des objectifs**.
- Prévoir **la nécessité de réaliser des évaluations dans la loi**, comme en Allemagne fédérale où les clauses évaluatives sont systématisées, notamment pour tout projet de réforme soit sensible, soit coûteux, soit expérimental (comme par exemple avec la loi sur les sociétés d'impact sociétal).
- Publier le **contenu des évaluations**, afin d'en dévoiler ses résultats.
- Créer un **organe central d'évaluation**, rattaché au parlement et/ou à l'exécutif, et composé, notamment d'experts indépendants les plus à la pointe dans leurs domaines.
- Continuer les **efforts de sensibilisation** aux objectifs d'éclairage et d'apprentissage de l'évaluation.

## LEVIER D'ACTION 2 : Les investissements publics

### Etablir un plan de relance des investissements publics

#### Concernant le volet « quantitatif » des investissements publics

- Faire des **investissements publics** la colonne vertébrale de la relance de l'économie à travers la politique budgétaire.
  - ☞ La relance à **court terme** devrait notamment passer par le maintien des investissements prévus pour 2020 ainsi que l'élaboration d'un « **paquet**

**d'investissements » additionnel de l'ordre de 1% du PIB** à mettre en œuvre en 2021 et qui porterait sur des projets où les travaux de mise en œuvre pourraient débiter rapidement.

- ☞ A **moyen terme**, il serait crucial de maintenir également les investissements publics à un niveau élevé.
- ☞ Prévoir, afin de maintenir un équilibre entre proactivité à court terme et prudence à moyen terme, une stratégie de **glissement des dépenses ou d' « expenditure shift »**, en finançant la hausse des investissements publics par une diminution équivalente des **dépenses courantes**.

### Concernant le volet « qualitatif » des investissements publics

- Inscrire le plan d'investissement public dans la mise en œuvre de la stratégie « **Troisième Révolution Industrielle** » (TIR), en utilisant la digitalisation, les nouvelles technologies et l'intelligence artificielle comme vecteurs transversaux.
  - ☞ Promouvoir la construction de **l'internet des objets**, cette infrastructure future de technologie numérique, et qu'il soit de nature à accélérer la mise en œuvre de la stratégie nationale 5G du Luxembourg à travers des investissements en faveur d'un déploiement accéléré du réseau.
  - ☞ Prévoir des investissements additionnels dans **l'infrastructure future de la gestion des données**, à l'instar de la récente initiative relative à l'implantation du superordinateur dénommé « Meluxina » au Grand-Duché.
- En matière d'**énergie**
  - ☞ Contribuer à l'expansion de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire au Luxembourg, en promouvant le déploiement de **grandes installations éoliennes** et d'installations **photovoltaïques d'envergure**, sur la base d'une stratégie de **planification spatiale de la production d'énergie (électrique) renouvelable**.
  - ☞ Elaborer des projets transnationaux, par exemple par le biais **d'appels d'offres communs** avec les pays limitrophes, pour accroître la capacité **photovoltaïque** et **éolienne**.
  - ☞ Investir / favoriser les investissements en faveur de la capacité (et des technologies) de stockage d'énergie.
  - ☞ Elaborer, en réaction aux initiatives des pays voisins, une **stratégie (d'investissement) nationale pour l'hydrogène**.

- ☞ Accélérer le déploiement de l'infrastructure publique de ravitaillement en carburants alternatifs.
- En matière de **transport**
  - ☞ Favoriser une accélération de la mise en œuvre des projets prioritaires du plan directeur sectoriel « transports », une fois qu'il sera adopté, notamment les **infrastructures connexes**.
  - ☞ Prévoir des investissements en faveur de l'augmentation des **capacités du réseau (auto)routier et ferroviaire**, tout en promouvant parallèlement la multimodalité et la mobilité active.
  - ☞ Prévoir des investissements publics de modernisation des **terminaux intermodaux** de transbordement de fret et des **plateformes logistiques** nationales.
  - ☞ Poursuivre les efforts d'investissements au niveau de **l'aéroport Findel**, promouvoir la réalisation des travaux liés au vaste projet « Airport-City » et des infrastructures connexes prévues.
- En matière de **logement**
  - ☞ Favoriser une mise en œuvre accélérée des projets prioritaires du plan directeur sectoriel « logement », notamment par le biais de cofinancements étatiques pour soutenir les communes dans la mise en œuvre des zones prioritaires d'habitation du plan précité.
  - ☞ Considérer une augmentation de la **capacité de production** des promoteurs publics, mais envisager prioritairement d'impliquer davantage les promoteurs privés dans la réalisation des logements locatifs à coût modéré, notamment à travers une ouverture du marché aux acteurs privés.
  - ☞ Favoriser une **collaboration** entre le secteur privé et l'ensemble des promoteurs publics, ceci afin de stimuler davantage le rythme de création de nouveaux logements de façon générale.
  - ☞ Réfléchir à une possible augmentation du degré d'utilisation des sols et des densités de construction.

## Canaliser les aides européennes vers le Luxembourg

### Concernant le fonds paneuropéen de garantie à destination des entreprises

- Simplifier les procédures administratives, les rendre plus transparentes et compréhensibles, afin de garantir un accès rapide aux aides.
- Inviter la Banque européenne d'Investissement et les institutions publiques nationales à informer régulièrement l'ensemble des acteurs économiques des possibles changements et mesures à venir, via la mise en place d'une communication nationale d'envergure en vue d'assurer un recours le plus large possible aux financements de la part des entreprises luxembourgeoises. La Chambre de Commerce se tient à la disposition des institutions européennes et nationales pour organiser des actions conjointes de sensibilisation.

### Concernant le plan de relance européen

- Encourager l'UE à clarifier les critères d'allocation des différents mécanismes d'aide prévu par le plan de relance européen sur la base de l'identification des secteurs les plus touchés de sorte que les aides arrivent rapidement aux entreprises qui en ont le plus besoin.
- Adosser à la relance de l'économie le soutien à des projets ambitieux dans les domaines du climat et de la digitalisation, en vue de favoriser l'émergence d'une économie durable et connectée.

## LEVIER D'ACTION 3 : La recherche, le développement et l'innovation

### Mettre la RDI au cœur de la relance stratégique

- **Adapter la politique d'innovation au nouveau contexte** de crise et **aux nouveaux besoins** et opportunités en découlant pour les entreprises pour leur permettre de réussir les transitions digitales, environnementales et énergétiques.
  - ☞ Soutenir le secteur de la santé en lançant un « **Fit 4 Health** » pour renforcer les rapprochements entre entreprises innovantes en la matière.
  - ☞ Mettre en place des mesures fiscales « temporaires » dans le contexte de la relance.
    - **Réductions d'impôts** pour les entreprises innovantes dans les domaines clés tels que la santé, la digitalisation, la mobilité ou l'énergie.

- **Primes à l'embauche** de chercheurs ou de personnel dans le secteur R&D.
- ☞ Mettre en place des **crédits d'impôt recherche** en partie incrimementaux.
- ☞ Favoriser les **partenariats public/privé pour l'innovation** grâce à des appels à projet, tout en misant sur :
  - des incitations aux conventions de partenariats (nominations conjointes de chercheurs),
  - des échanges de personnel entre les organismes publics de recherche et les entreprises.
- Utiliser la levier de la fiscalité pour :
  - ☞ inciter les entreprises à davantage innover,
  - ☞ utiliser les recettes de certaines taxes afin de les investir dans la RDI.
- Soutenir les produits financiers innovants.
  - ☞ Stimuler la création de produits financiers innovants à l'instar de produits de pension volontaire comme le PEPP (*Pan European Personal Pension Product*) annoncé par l'ALFI récemment, ou du régime des *Real Estate Investment Trusts* (REIT), dans le secteur du logement.
  - ☞ Promouvoir une collaboration accrue entre les fonds, les banques et la LHoFT pour des percées technologiques et financières et une accélération de la transformation numérique.

## Renforcer le soutien à la RDI verte et durable

- Stimuler le développement et le déploiement des technologies propres en renforçant les investissements publics dans les infrastructures correspondantes.
  - ☞ Renforcer davantage le **soutien aux start-up et PME actives dans le domaine des technologies propres**, car la crise sanitaire, économique et financière causée par le Covid-19 risque d'en mettre de nombreuses en péril, fragilisant ainsi le développement de ces technologies clés dans la transition écologique.
  - ☞ Adopter un **calendrier d'objectifs de développement** des capacités nécessaires pour aider l'industrie dans la transition énergétique. Celui-ci procurera plus de visibilité pour les start-up et PME actives dans la R&D relatives à ces nouvelles technologies.

La priorité doit être mise sur les domaines suivants, avec la recherche du meilleur rapport coût/efficacité :

- énergie solaire,
  - énergie éolienne,
  - batteries.
- ☞ S'assurer d'éviter tout verrouillage technologique (« lock-in » technologique) en ne privilégiant pas une seule technologie en particulier, et faire les études et analyses nécessaires pour déterminer les technologies les plus économiquement viables à mettre en place.
- ☞ Défendre et assurer un accès et une **participation active à des projets internationaux pour favoriser un développement transfrontalier**, en lien avec notamment les énergies renouvelables, tels que des projets de développement d'infrastructures favorisant :
- ☞ Renforcer les investissements en matière de RDI ayant trait à la transition énergétique et écologique, notamment dans les domaines prévus par le Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC), à savoir :
- bâtiments et matériaux de construction durables,
  - écoquartiers « made in Luxembourg »,
  - intégration des énergies renouvelables et de l'électromobilité dans les réseaux électriques numériques, l'internet de l'énergie et au couplage sectoriel,
  - processus de transformation territoriaux et transfrontaliers dans le domaine de la mobilité et de l'aménagement du territoire,
  - processus de transition sociale et innovation sociale vers des « modes de vie climatiques positifs » (*climate positive lifestyles*).

## LEVIER D'ACTION 4 : Les talents

### Soutenir l'emploi et la compétitivité-talent

#### Concernant le soutien à l'emploi et la compétitivité-talent

- Réduire les cotisations sociales patronales des entreprises en grande difficulté.
  - ☞ Une baisse de 30% du taux global de cotisations patronales pendant les 6 premiers mois de reprise de l'activité est pertinente pour aider les entreprises en grande difficulté à reconstituer des liquidités et pour soutenir le maintien de l'emploi.
- Exempter de charges sociales les heures supplémentaires jusque fin 2021.
  - ☞ Pour répondre aux besoins des entreprises dont l'activité augmente fortement à la suite du ralentissement de ces derniers mois.
  - ☞ Pour renforcer la compétitivité-coût des entreprises dont l'activité est en croissance.
  - ☞ Pour apporter un gain de pouvoir d'achats aux salariés concernés, et donc *in fine* soutenir la consommation.
- Exempter de cotisations sociales les TPE qui embauchent pour la première fois.
  - ☞ Cette mesure, inspirée du régime belge, consiste en une exemption de cotisations patronales pendant 12 mois pour le premier emploi créé par une TPE.
  - ☞ La Chambre de Commerce propose de maintenir cette mesure en 2020 et 2021, avant d'évaluer la pertinence d'en faire une mesure pérenne.
- Supprimer les cotisations patronales des entreprises nouvellement créées.
  - ☞ La suppression pendant la première année de vie de l'entreprise des cotisations patronales est une bouffée d'air frais qui pourra favoriser la réussite des projets entrepreneuriaux alors qu'il est difficile pour un entrepreneur d'atteindre la rentabilité pendant les premiers mois voire la première année d'activités, tout comme de dégager le revenu espéré.
- Moderniser le droit du travail pour inciter le maintien / le retour dans l'emploi.
  - ☞ Renégocier les accords passés avec les pays voisins concernant le télétravail (traitement fiscal et social) pour plus de flexibilité du dispositif. De manière plus large, les obstacles d'ordre juridique et administratif au télétravail doivent être levés,

notamment en matière de protection des données et de responsabilité en cas d'accident.

- 👉 Prévoir un temps de travail davantage flexibilisé, ceci afin de l'ajuster aux besoins de chaque entreprise en fonction de ses spécificités. Les accords sur le sujet devraient préférablement se conclure au sein de l'entreprise.
- 👉 Aller vers un interlocuteur unique représentant les salariés permettrait de fluidifier le dialogue social et d'aboutir plus rapidement à la mise en place de nouvelles formes d'organisation du travail.
- Relever le taux maximal de remboursement de l'aide à la formation professionnelle continue en entreprise.
  - 👉 De nombreuses entreprises vont devoir diminuer leurs dépenses de formation continue en raison de la diminution de leurs liquidités. Or, la requalification et la montée en compétences des effectifs seront des enjeux importants dans les prochains mois face à la transformation de certaines activités. C'est ainsi que l'augmentation du taux maximal imposable remboursable est essentiel. Ce taux maximal atteint aujourd'hui 15% du montant annuel investi dans le cadre du cofinancement de leur plan de formation. Il pourrait atteindre 25% pour les années 2020 et 2021. En outre, le taux spécifique de 35% imposable pour les frais de salaire des participants ne disposant pas de diplôme reconnu et ayant une ancienneté dans l'entreprise inférieure à 10 ans, ou ceux âgés de plus de 45 ans au début de la mise en œuvre du plan de formation de l'entreprise, devrait lui aussi augmenté pour être porté à 50%, en raison de la plus difficile reconversion de ces deux catégories de bénéficiaires.
- Accélérer l' « upskilling » et le « reskilling » de la main-d'œuvre.
  - 👉 La relance passera par la montée en compétence des salariés (upskilling) pour améliorer la compétitivité des entreprises et par la requalification des actifs (reskilling) sur les jobs du futur. Le développement du « competence making », la nouvelle stratégie nationale pour l'apprentissage et les programmes pilotes d'upskilling sectoriels sont certaines des actions à mener pour élever la compétitivité de la main-d'œuvre, en complément des mesures décidées suite à la réunion du Comité de coordination tripartite du 3 juillet 2020.

## Soutenir efficacement les indépendants

- Viser un « phasing out » graduel et non-abrupte des aides de type « soutien au chiffre d'affaires des indépendants ».
  - ☞ Certaines mesures prises dans l'urgence de la crise sont directement dédiées aux travailleurs indépendants, afin de pallier la double problématique des plus grandes difficultés des microentreprises et de la moindre protection sociale des travailleurs indépendants. L'impact négatif du Covid-19 sur l'activité économique perdurant, certaines de ces aides doivent être reconduites durant les prochains mois et en 2021, avec possiblement une plus grande sélectivité dans les secteurs aidés et une diminution progressive des montants alloués.
- Favoriser les activités des indépendants disposant de compétences particulières.
  - ☞ Mettre en place un passeport talent spécial « création d'entreprise », sur le modèle français, dédié aux indépendants étrangers hautement qualifiés, par le diplôme ou l'expérience, pour toute mission de plus de 3 mois au sein d'une start-up, PME ou grande entreprise.
- Aligner le régime de sécurité sociale des indépendants sur celui des salariés.
  - ☞ Ces derniers n'ont pas pu, contrairement aux salariés, bénéficier du chômage partiel assurant le maintien d'un revenu.
  - ☞ Etendre le bénéfice de revenus de remplacement aux indépendants qui cotisent régulièrement à la sécurité sociale, leur permettra non seulement de maintenir leur propre emploi, mais également de développer leurs activités et de créer de nouveaux emplois, tout en surmontant les crises telles que celle que nous connaissons actuellement.

## LEVIER D'ACTION 5 : La fiscalité

### Mesure préalable

#### Viser une baisse du taux d'imposition des sociétés

Le Luxembourg souffrait en 2019 d'un handicap en termes de taux d'affiche global d'imposition des sociétés, qu'il conviendrait de gommer graduellement selon un calendrier prédéfini, tout en restant vigilant aux évolutions observées chez les principaux concurrents du Luxembourg dans un environnement particulièrement évolutif. Au-delà, le Luxembourg devrait converger vers le premier tiers du classement des Etats membres en fonction de l'attractivité du taux nominal d'imposition.

## Mesures fiscales transversales

### Introduire un système de « loss carry back »

Il existe déjà un système de pertes reportées au Luxembourg, mais uniquement à faire valoir sur les résultats futurs. Afin de faire profiter directement les contribuables des pertes essuyées en 2020, il faudrait pouvoir les utiliser « rétroactivement ».

### Taxer le revenu incrémental à taux de faveur

Cette mesure consisterait à taxer à un taux favorable le revenu se situant au-delà d'un certain seuil de progression du bénéfice imposable d'une année à l'autre.

### Introduire une réserve immunisée

Introduire une réserve immunisée pour investissements afin d'augmenter **la part des fonds propres de l'entreprise en neutralité fiscale** et ainsi permettre une amélioration de la liquidité pour le financement externe des investissements futurs ou lisser les pointes ou creux conjoncturels et arriver à une charge fiscale plus régulière dans le temps.

### Rester attentif aux taux de TVA appliqués par les pays voisins

En particulier scruter toute baisse temporaire, afin de pouvoir s'adapter le cas échéant, et envisager le reclassement du matériel de protection face au Covid-19 (masques, blouses, gel hydroalcoolique, etc.) parmi les biens et services soumis au taux super réduit de 3%.

## Favoriser les comportements innovants et durables

### Introduire des crédits d'impôt pour R&D, transformation digitale et transition énergétique

Introduire un crédit d'impôt. Afin de soutenir les start-up et les PME, un crédit d'impôt d'un montant plus important pourrait leur être accordé (et serait pour partie remboursable en espèce dans des conditions prédéfinies en cas de base imposable insuffisante). Par ailleurs, un cumul des différents crédits d'impôt serait envisageable.

### Moduler le taux de bonification d'impôt en fonction de certains critères d'écoresponsabilité à définir

### Exonérer certains actifs durables d'impôt sur la fortune

### **Exonérer partiellement la taxe d'abonnement**

Exonérer partiellement la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement actifs dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

### **Introduire un abattement pour favoriser l'économie circulaire et durable**

## **Stimuler l'activité salariale et indépendante**

### **Repenser la législation fiscale entourant le télétravail**

Repenser la législation fiscale entourant le télétravail, notamment par la voie d'accords internationaux et de précisions sur les modalités de mise en œuvre du régime et des conséquences pour l'employeur et le salarié.

### **Introduire des plans de participation et d'intéressement**

Introduire des plans de participation et d'intéressement pour aligner davantage les intérêts entre propriétaires et salariés en faisant participer les collaborateurs au résultat de leur entreprise.

### **Moderniser le régime de stock-options**

Notamment étendre le champ d'application à d'autres types de sous-jacents et adopter une méthode d'évaluation forfaitaire plus favorable.

### **Augmenter le plafond des avantages en nature**

Augmenter le plafond des avantages en nature, notamment via des chèques consommation.

### **Introduire des mesures visant à accroître la solidarité**

Élargir temporairement le cercle des bénéficiaires des dons fiscalement déductibles.

## **Soutenir les start-up**

### **Introduire un crédit d'impôt pour investissement dans les start-up et scale-up**

Introduire un crédit d'impôt pour investissement dans les start-up et scale-up visant à inciter les contribuables personnes physiques (qu'ils soient, ou non, résidents) à investir en numéraire dans les entreprises cibles.

## Mettre en place un report de pertes pour investissement dans les start-up et scale-up

Mettre en place un report de pertes pour investissement dans les start-up et scale-up pour permettre aux investisseurs de compenser partiellement l'impact négatif résultant d'une perte totale ou partielle du capital investi dans une start-up.

## Moderniser le régime des stock-options

Voir supra

## FICHES SECTORIELLES :

### Des mesures adaptées pour chaque secteur

#### Fiche sectorielle « INDUSTRIE »

## Promouvoir la réindustrialisation et investir dans les technologies et infrastructures futures

- **Parc technologique**

- ☞ Lancer le projet de parc scientifique et technologique à proximité du site Belval, dédié aux activités de recherche collaborative ou partenariale, afin d'optimiser les synergies entre l'écosystème industriel du Grand-Duché et celui des institutions académiques et de recherche publique.

- **Technologies et infrastructures**

- ☞ Faire du Luxembourg un terrain fertile à l'attrait de nouvelles entreprises industrielles innovantes à travers des investissements publics infrastructurels (numérique, capacités de transport, etc.).
- ☞ Promouvoir l'expansion des énergies renouvelables (énergie solaire et éolienne), et prévoir des investissements en faveur de la capacité (et des technologies) de stockage d'énergie.
- ☞ Elaborer, en réaction aux initiatives des pays voisins, une stratégie (d'investissement) nationale pour l'hydrogène.

## Pallier le manque de terrains et accélérer les procédures d'autorisations

- **Zones d'activités économiques**

- ☞ Après l'adoption du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » dans les meilleurs délais, un plan d'investissement public doit prévoir des cofinancements étatiques pour soutenir les syndicats intercommunaux dans la réalisation pratique des zones d'activités économiques régionales.

- **Procédures d'autorisations**

- ☞ Accélérer les délivrances d'autorisations d'exploitation ou d'autres autorisations requises pour permettre la réalisation effective de projets d'investissement industriels pour lesquels les budgets sont accordés depuis longtemps.

## Prévoir des mesures en faveur des investissements privés innovants et durables

- **Mettre en place des incitations en faveur des investissements innovants et durables.**

- ☞ Mettre à disposition des entreprises des aides à l'innovation / des prêts garantis afin de rendre possible la réalisation de projets d'innovation cruciaux. En complément, il pourrait également être pensé la mise en place de mesures fiscales en faveur d'investissements dans la propriété intellectuelle ou au niveau de la R&D.
- ☞ Considérer un élargissement des mesures d'incitation et d'encadrement pour les investissements privés dans la transformation numérique et la transition écologique.

## Stimuler le niveau d'activité et favoriser le maintien de l'emploi et de la compétitivité

- **Prévoir des régimes d'aides financières en faveur d'équipements durables.**

- ☞ Des régimes d'aides financières en faveur d'équipements durables doivent être introduits et maintenus pendant une période appropriée, pour favoriser la demande adressée aux entreprises.

- **Prévoir un dispositif pérenne de chômage partiel pour surmonter la crise conjoncturelle**

- ☞ Le régime du chômage partiel conjoncturel s'appliquera aux entreprises industrielles jusqu'au 31 décembre 2020 dans le cadre des mesures de chômage partiel pendant la période de relance économique. Sur le modèle du dispositif français d'activité

réduite de maintien dans l'emploi (APLD), ce régime pourrait être amélioré et prolongé, le cas échéant, jusqu'à la fin 2021.

- **Contribuer au développement durable et à la lutte contre le changement climatique**
  - ☞ Contribuer, au niveau européen, à la préparation de dispositifs qui permettraient aux acteurs industriels nationaux et européens de faire face à la concurrence internationale déloyale.

## Fiche sectorielle « COMMERCE ET SERVICES NON-FINANCIERS »

### Concernant le soutien à l'emploi et à la formation

- **Généraliser l'accès au chômage partiel** et permettre son cumul avec les aides temporaires.
- S'assurer, le cas échéant, que les entreprises qui n'ont pas accès au chômage partiel, telles les services d'éducation et d'accueil pour enfants privés, et qui ne sont pas en mesure de couvrir leur masse salariale, obtiennent un **alignement sur le dispositif du chômage partiel** (soit un complément de subvention à hauteur de 80% de la masse salariale).
- Maintenir un **système de chômage partiel flexible** jusqu'au retour normal de l'activité pour aider les entreprises à garder leurs talents et permettre de préserver l'emploi sur le long terme.
- S'assurer que l'ensemble des **indépendants**, y compris les « commerçants-forains », soient soutenus via des aides financières, dont la durée d'attribution prendrait en considération le caractère parfois saisonnier de leur activité.
- Mettre en place une **prise en charge temporaire par l'Etat de l'indemnité d'apprentissage**.
- Encourager la **formation professionnelle continue** en cette période de baisse d'activité.

### Concernant le soutien des liquidités des entreprises

- Rendre possible la **déclaration fiscale sur deux exercices**, 2019 et 2020, c'est-à-dire le système de « carry back ».
- Compenser la **perte des stocks saisonniers** via une aide forfaitaire égale à un pourcentage du stock non-écoulé.
- Créer un **fonds de soutien pour les agents de voyage**, financé initialement par l'Etat, afin d'assurer les remboursements aux clients, afin de donner le temps aux acteurs du tourisme

et du voyage de récupérer les avances auprès des prestataires et aux clients d'utiliser les bons qui leur ont été remis.

## Fiche sectorielle « TRANSPORTS »

### Concernant la formation

- Prendre des mesures en faveur de la **prise en charge des apprentis et des jeunes en recherche d'un premier emploi** dans le domaine du transport et de la logistique au sein des entreprises.
- Inciter et encourager les **formations et les investissements en termes de digitalisation**.

### Concernant les particularités du pays

- Recenser les **surfaces disponibles** à la logistique de proximité.
- Tenir compte des **complexités locales** pour améliorer la durabilité et l'efficacité du secteur.
- Développer un **plan régional de développement** entre les deux zones nationales de logistique : Eurohub à Dudelange et celle de Contern.
- Envisager le développement d'une **zone « Digital Logistics Hub »** autour du port de Mertert et de Wasserbillig.

### Concernant la transition durable

- Inciter au **transport durable** via :
  - ☞ la réservation de places de stationnement pour des véhicules basses émissions,
  - ☞ l'instauration d'un partage des places de chargement pour les véhicules de maximum 3,5 tonnes avec des bornes électriques de chargement.
- Encourager la création de valeur ajoutée dans le secteur, en incluant le secteur du transport dans les **programmes d'aides à l'innovation existants**.

### Concernant le secteur du transport de personnes

- Créer de **nouvelles aides** pour les activités très impactées.

## Concernant les primes d'achat

- **Etendre les primes d'achat à l'acquisition d'un nouveau véhicule**, sous certaines conditions, telles que le taux d'émissions de CO<sub>2</sub> de ces véhicules.
- Introduire une **prime pour le remplacement** d'un véhicule utilitaire lourd par un véhicule de la norme Euro 6.

## Fiche sectorielle « HORECA »

- Viser la **réouverture des frontières** en Europe.
  - ☞ Nécessité de soutenir une ouverture des frontières au niveau européen pour relancer le tourisme.
- Faire **connaître la destination luxembourgeoise**.
  - ☞ Prévoir des campagnes de communication sur internet et dans les principales villes d'Europe pour présenter les atouts de la destination luxembourgeoise.
- Viser un retour provisoire au **taux de TVA de 3%** sur les boissons alcoolisées.
  - ☞ Les boissons alcoolisées sont une part importante de l'activité des entreprises de l'HORECA. Leur vente a été mise à mal par le passage de la TVA de 3% à 17%. Ainsi, un retour pour les 18 prochains mois au taux de 3% est un moyen efficace de relancer l'activité et la rentabilité des entreprises du secteur et est demandée par l'HORECA.
- Réfléchir à la **prolongation des aides en 2021** pour l'hôtellerie.
  - ☞ Certaines aides (chômage partiel facilité, aides directes...) mises en place pour 2020 doivent pouvoir être appliquées en 2021, car le secteur de l'hôtellerie continuera à souffrir de l'épidémie de Covid-19.

## Fiche sectorielle « BANQUES »

- Mettre en place, en priorité, des **incitants fiscaux** visant à digitaliser et moderniser les modèles d'affaires.
- Assouplir les **conditions d'appel de la garantie** des prêts garantis par l'Etat.

- ☞ Améliorer la prévisibilité des sommes recouvrées en cas d'appel à la garantie de l'Etat suivant les dispositions prévues à l'article 215.2 a) du règlement UE 575/2013, afin de préserver la capacité des banques à déployer leurs opérations de prêt dans les meilleures conditions pour les entreprises.
  - Ces dispositions prévoient que, en cas de recours à la garantie, la banque est en droit d'obtenir rapidement de l'Etat un versement provisionnel qui représente une estimation solide du montant des pertes résultant d'un défaut de paiement du capital, des intérêts et accessoires que la banque est susceptible d'encourir.
- Réaliser, au niveau européen, **l'Union des Marchés de Capitaux** sur la base des recommandations émises par le *High Level Forum* de la Commission européenne, ce qui permettrait un meilleur accès au financement pour les entreprises européennes.

## Fiche sectorielle « ASSURANCES »

### Concernant les couvertures assurantielles

- Développer la **branche d'assurance-crédit** qui pourrait devenir un service indispensable afin de se prémunir contre les non-paiements des clients.
- Adapter les **assurances contre les cyberattaques**.
  - ☞ Adapter les assurances contre les cyberattaques suite aux leçons tirées de la crise sanitaire.
  - ☞ Envisager la possibilité de se couvrir contre le risque de vol, de détournement, d'abus de confiance ou autres piratages, car avec l'explosion du recours au télétravail, il existe un risque plus important de fraude.
- Etudier les modalités de fonctionnement d'un mécanisme de protection contre les futurs risques sanitaires majeurs.

### Concernant la cartographie des risques encourus par les PME/TPE

- Promouvoir l'importance de **procéder à une évaluation des risques** plus exhaustive encourus par les entreprises.
  - ☞ Mise en place d'un accompagnement subventionné pour l'identification et l'évaluation des risques auxquels sont exposés les entrepreneurs n'ayant pas les compétences et les moyens de la faire autrement :

- identifier avec précision les risques financiers (y compris les moins probables).
- évaluer si l'entreprise peut les assumer ou s'il est préférable de les assurer (si assurables).

### Concernant la réglementation Solvabilité II

- Reprendre les discussions sur la **réglementation de Solvabilité II** au niveau européen, afin de favoriser les investissements dans les branches stratégiques, telles que les énergies renouvelables ou la santé.



# I. Le contexte économique et budgétaire actuel

## 1. Un virus aux grandes conséquences sur l'environnement économique et social

La pandémie du Covid-19 a d'ores et déjà provoqué la récession économique mondiale la plus grave depuis près d'un siècle, dont la durée est actuellement encore entourée de grandes incertitudes. Les mesures de confinement adoptées afin de limiter la propagation du virus et de sauver des vies, ont entraîné la paralysie de nombreux secteurs à travers le monde. La reprise progressive de l'activité économique dans un climat de grande incertitude et de faible confiance des consommateurs et des entrepreneurs s'annonce longue et laborieuse. S'il peut être aisément présumé que cette crise sans pareil aura des conséquences néfastes sur le long terme, nul ne peut dire à ce stade à quoi ressemblera le monde de demain. Tout au plus est-il possible, alors que se tourne la page du confinement, d'envisager des scénarios sur de possibles évolutions qui demeurent toutefois hypothétiques.

### 1.1. **Panorama et projections macroéconomiques mondiales (2020-2021)**

Diverses institutions ont présenté, dès avril ou début mai, des **projections macroéconomiques**, certes largement « exploratoires » au vu des incertitudes qui règnent. Ainsi, dans ses projections (déjà retravaillées entretemps) du 14 avril 2020, le FMI prévoit pour 2020 une croissance mondiale de -3% (contre +3,3% dans ses projections de janvier), tout en soulignant d'importants risques à la baisse et le rôle crucial de la confiance des consommateurs ou des investisseurs. Bien qu'en net décrochage, la croissance demeurerait positive en Chine, mais elle serait franchement négative au Etats-Unis (-5,9% en 2020) et surtout dans la zone euro (-7,5%).

**Tableau 1 : Prévisions d'évolution du PIB en volume selon les institutions internationales**

DATE DE PUBLICATION	FMI		COMMISSION EUROPEENNE				OCDE	
	14/04/2020		06/05/2020		07/07/2020		10/06/2020	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
<b>MONDE</b>	<b>-3,0%</b>	<b>5,8%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>5,2%</b>	-	-	<b>-6,0%</b>	<b>5,2%</b>
<b>ETATS-UNIS</b>	-5,9%	4,7%	-6,5%	4,9%	-	-	-7,3%	4,1%
<b>CHINE</b>	1,2%	9,2%	1,0%	7,8%	-	-	-2,6%	6,8%
<b>JAPON</b>	-5,2%	3,0%	-5,0%	2,7%	-	-	-6,0%	2,1%
<b>ROYAUME-UNI</b>	-6,5%	4,0%	-8,3%	6,0%	-9,7%	6,0%	-11,5%	9,0%
<b>ZONE EURO</b>	<b>-7,5%</b>	<b>4,7%</b>	<b>-7,7%</b>	<b>6,3%</b>	<b>-8,7%</b>	<b>6,1%</b>	<b>-9,1%</b>	<b>6,5%</b>
<b>ALLEMAGNE</b>	-7,0%	5,2%	-6,5%	5,9%	-6,3%	5,3%	-6,6%	5,8%
<b>BELGIQUE</b>	-6,9%	4,6%	-7,2%	6,7%	-8,8%	6,5%	-8,9%	6,4%
<b>FRANCE</b>	-7,2%	4,5%	-8,2%	7,4%	-10,6%	7,6%	-11,4%	7,7%
<b>LUXEMBOURG</b>	<b>-4,9%</b>	<b>4,8%</b>	<b>-5,4%</b>	<b>5,7%</b>	<b>-6,2%</b>	<b>5,4%</b>	<b>-6,5%</b>	<b>3,9%</b>

Sources : Commission européenne ; FMI ; OCDE (« single-hit » scenario).

Le FMI a publié une actualisation de ses prévisions mondiales le 24 juin 2020 (qui n'inclut pas le Luxembourg). Selon ces nouvelles projections, le monde devrait connaître une décroissance de 4,9% en 2020, suivie d'une croissance de 5,4% en 2021. La zone euro enregistrerait, quant à elle, un recul de son PIB en volume de -10,2% en 2020 (soit 2,7 points de pourcentage de moins que dans les prévisions du FMI du 14 avril 2020) et un rebond de +6% en 2021. Ces prévisions plus maussades résultent de données relatives au premier trimestre 2020 inférieures aux attentes

et de la faiblesse des indicateurs disponibles au 2<sup>e</sup> trimestre. Par ailleurs, les mesures sanitaires devraient affecter significativement la productivité, tandis que les stigmates de la crise et leur impact sur le potentiel de croissance futur devraient être plus durables que supposé en avril.

Comparées aux chiffres du mois de mai, les nouvelles prévisions de la Commission européenne, parues le 7 juillet, affichent globalement des reculs plus marqués du PIB en volume et une reprise plus lente qu'escomptée au printemps. La contraction pour la zone euro s'élèverait à -8,7% en 2020 et la reprise à 6,1% en 2021 (comparé aux -7,7% pour 2020 et à une reprise de 6,3% en 2021 initialement prévus). L'écart pour l'année 2020 entre le recul envisagé en mai et les prévisions de juillet est particulièrement net concernant la France (2,4 points) et dans une moindre mesure la Belgique (1,6 point) et le Royaume-Uni (1,4 point). Pour le Luxembourg, le différentiel entre les deux prévisions est plus faible (0,8 point). En Allemagne, les prévisions de juillet pour 2020 sont légèrement plus favorables que celles de mai (-6,3% contre -6,5%).

Les perspectives économiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de juin 2020 reposent sur l'exploration de deux scénarios. Le premier se fonde sur l'absence d'un retour en force de l'épidémie (« single-hit scenario », repris dans le tableau 1) alors que le deuxième se base sur l'hypothèse d'une deuxième vague de contagion généralisée et de la mise en place de nouvelles mesures de confinement d'ici la fin de 2020.

Selon ces projections et dans le cas d'un choc unique (scénario 1), l'économie mondiale reculerait de 6% en 2020. La zone euro connaîtrait une chute de son PIB de 9,1% par rapport à 2019. La France serait davantage touchée, enregistrant un recul de 11,4% (en deuxième position juste après le Royaume-Uni), alors que le PIB de l'Autriche reculerait de « seulement » 6,2%. Entre ces deux extrêmes, l'Italie enregistrerait une baisse de 11,3% de son PIB ; la Belgique serait à -8,9%, l'Irlande à -6,8% et l'Allemagne à -6,6%. Hors zone euro, la Suède connaîtrait un recul de 6,7% et le Danemark de 5,8%. Au-delà du continent européen, le PIB des Etats-Unis reculerait de 7,3%, devant le Brésil (-7,4%), l'Inde (-3,7%) et la Chine (-2,6%).

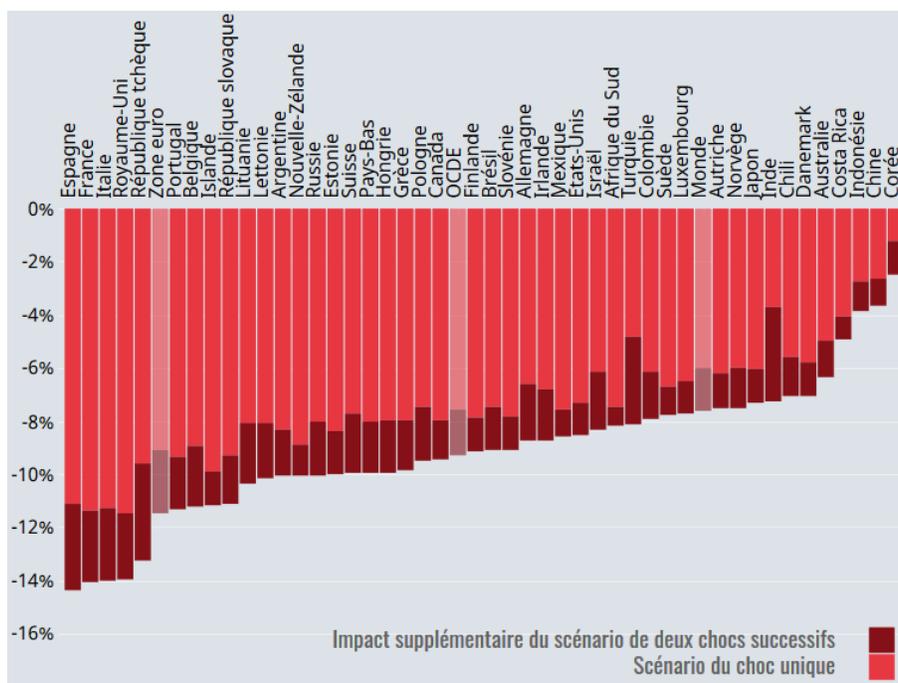
Quoi qu'à des degrés divers, le déferlement d'une deuxième vague de contagion accentuerait les variations du PIB à la baisse au niveau mondial. La production économique mondiale chuterait de 7,6% en 2020, avant de repartir au rythme de 2,8% en 2021. Bien loin des projections du FMI de janvier 2020 qui prévoyaient une croissance à hauteur de 1,3%, la zone euro verrait son PIB chuter de 11,5% en 2020 (par rapport au 1,3% pour l'année 2019<sup>1</sup>). La France atteindrait -14,1% (détérioration de 2,7 points par rapport au scénario 1), la Belgique serait à -11,2% (détérioration de 2,3 points), l'Allemagne à -8,8% (différence de 2,2 points). Avec une baisse du PIB de 8,5%, les Etats-Unis perdraient 1,2 point supplémentaire. La Chine connaîtrait un recul de 3,7% de son PIB (sachant que son taux de croissance atteignait 6,1% en 2019, son PIB devrait rester largement positif), l'Inde serait à -7,3% de son PIB (sa croissance s'élevait à 4,2% en 2019) et le

---

<sup>1</sup> Les taux de croissance de l'année 2019 de la zone euro, de la Chine, de l'Inde et du Brésil proviennent de la *Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale* du FMI datée de juin 2020 : <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEUpdateJune2020>

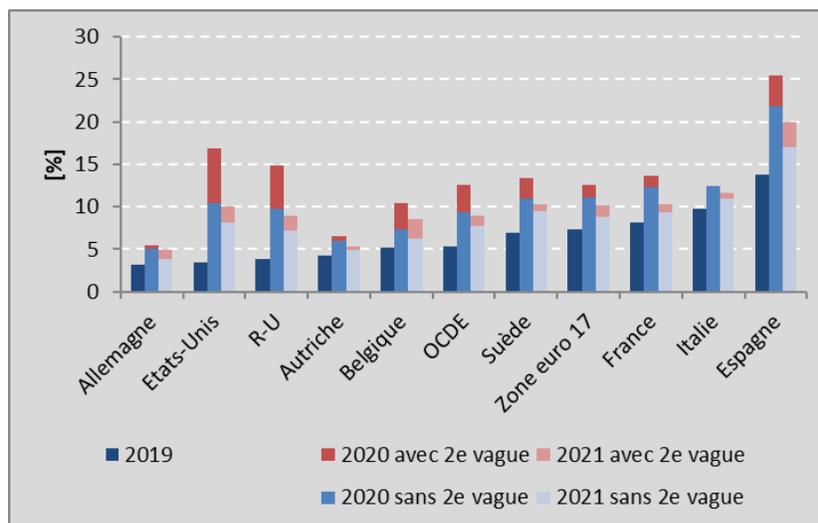
Brésil, particulièrement touché, serait à -9,1% (alors que le pays affichait une croissance de 1,1% en 2019).

**Graphique 1 : Variations du PIB prévues pour 2020**



Source : OCDE.

**Concernant le chômage** (voir graphique ci-après), les projections de l'OCDE indiquent une dégradation générale, plus ou moins marquée, du taux de chômage du fait de la crise du Covid-19. Au sein de la zone euro tout comme parmi les pays membres de l'OCDE, 2020 serait, dans les deux scénarios pris en compte, une « *annus horribilis* » pour l'emploi, suivie par une timide reprise en 2021. Selon l'hypothèse d'une deuxième vague de l'épidémie, l'envolée du taux de chômage atteindrait des sommets au quatrième trimestre 2020 dans des pays comme l'Espagne (25,5%), les Etats-Unis (16,9%), le Royaume-Uni (14,8%) et la France (13,7%). A l'opposé, l'Allemagne (5,5%) et l'Autriche (6,6%) afficheraient des taux de chômage inférieurs à ceux de nombre de pays avant la crise. Si l'hypothétique réinstauration de mesures de confinement devrait avoir peu d'incidence sur le taux de chômage de ces deux pays (écart de 0,5 point pour l'Allemagne et de 0,6 point pour l'Autriche), les conséquences seraient particulièrement lourdes pour des pays tels que les Etats-Unis (6,5 points d'écart entre les deux scénarios), le Royaume-Uni (5,1 points d'écart) et l'Espagne (3,7 points de différence).

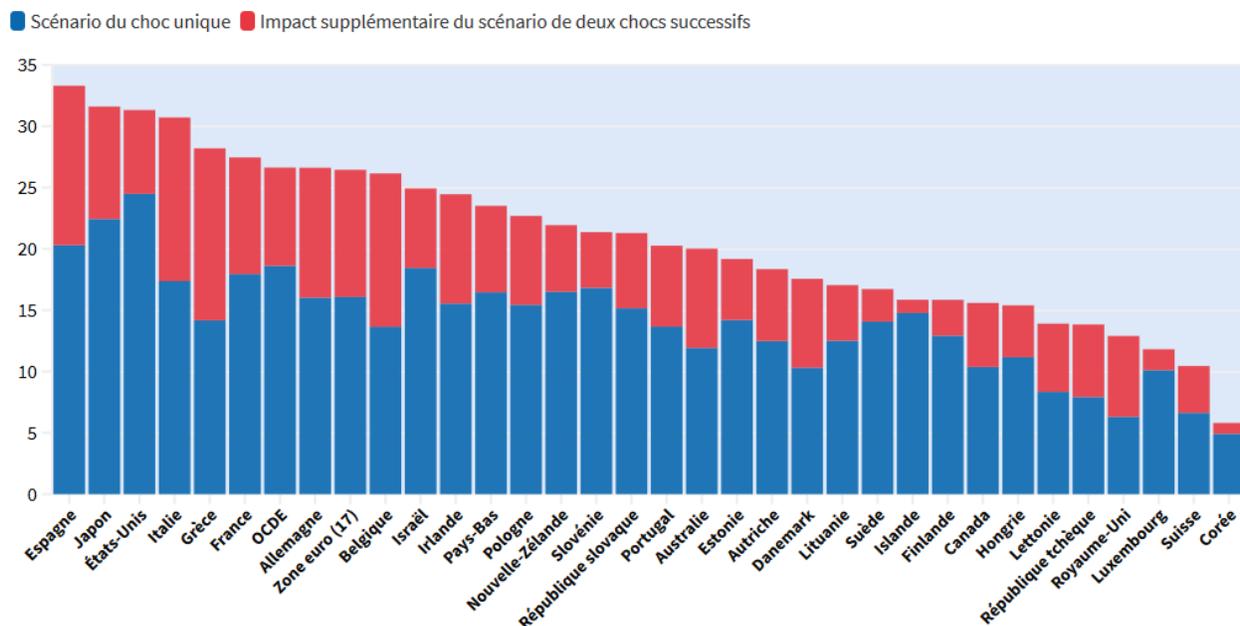
**Graphique 2 : Evolution du chômage selon les deux scénarios**

Source : OCDE.

Outre ses effets néfastes sur l'évolution du PIB et du taux de chômage à l'échelle mondiale, la crise du Covid-19 fragilise également la santé de la **dette publique** en Europe, en Amérique du Nord, en Asie et jusqu'en Océanie. Dans un scénario comme dans l'autre, l'OCDE envisage une dégradation des finances publiques pour l'ensemble des pays européens en 2020 et une évolution contrastée en 2021. Dans les deux cas, les pays les plus sévèrement touchés en 2020 sont, au premier plan l'Italie (158,2% du PIB en l'absence de 2<sup>e</sup> vague de pandémie, 169,9% du PIB nominal au cas où le Covid-19 revient en force), suivi de l'Espagne (117,8% du PIB nominal dans le premier cas, 129,5% selon la deuxième hypothèse), talonnée par la France (117,9% et 122,2% du PIB nominal selon les scénarios). D'après les projections de l'OCDE, le niveau de la dette de la Suède, de l'Allemagne et de l'Autriche resterait sous la barre des 100% du PIB nominal dans les deux scénarios. Si, avec ou sans retour de la pandémie, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore l'Espagne pourraient redresser quelque peu la barre dès 2021, la part de la dette dans le PIB nominal de ces pays resterait parmi les plus élevées des pays européens et resterait nettement supérieure aux chiffres d'avant-crise.

En regardant la variation de la dette publique de 2019 à 2021 au niveau mondial (cf. graphique ci-dessous), l'Espagne, selon l'hypothèse de deux chocs consécutifs, enregistrerait la hausse de la dette publique la plus importante (de l'ordre de 33 points) parmi les pays considérés. Les États-Unis, tout comme l'Italie, afficheraient également une variation de plus de 30 points. D'après les projections de l'OCDE, le Royaume-Uni, dont la dette en pourcentage du PIB nominal pourrait dépasser 100% en cas de retour de la pandémie, afficherait une faible variation de 13,90 points sur la période 2019-2021. En revanche, l'envolée de la dette publique risque d'être plus brutale pour l'Autriche (+18,35 points), la Belgique (+26,15 points) et l'Allemagne (+26,61 points). La France, qui cumule une dette publique en pourcentage du PIB nominale élevée et un risque de connaître une augmentation drastique de celle-ci (+27,46 points) est particulièrement exposée.

**Graphique 3 : Prévisions de l'évolution de la dette publique, 2019-2021**  
(variation en points de pourcentage du PIB)



Source : OCDE.

Note : C'est la dette au sens du Traité de Maastricht qui est utilisée pour les pays de l'UE.

## 1.2. Projections macroéconomiques pour le Luxembourg (2020-2021)

### 1.2.1. Premières projections économiques des institutions internationales et d'IDEA

Dans ses projections d'avril 2020, le FMI prévoit pour 2020 une croissance mondiale de -3% (contre +3,3% dans ses projections de janvier) et d'importants risques à la baisse.

Toujours selon le FMI, le PIB diminuerait de 4,9% en 2020 au Luxembourg, avec des reculs plus marqués encore chez ses principaux partenaires commerciaux (-7% en Allemagne, -6,9% en Belgique et -7,2% en France), ce qui n'augure rien de bon pour les exportations du Grand-Duché. La Commission européenne, dans ses projections présentées le 6 mai 2020, parvient à des constats largement similaires. Selon cette dernière, le PIB mondial en volume reculerait en effet de quelque 3,5% en 2020, tandis que la zone euro accuserait la même année une diminution de 7,7%. Pour le Luxembourg, la Commission européenne anticipe une décroissance de 5,4% en 2020, occasionnant un déficit des Administrations publiques de près de 5% du PIB la même année.

La Fondation IDEA asbl a publié avant même le FMI des projections similaires, tablant sur un déclin du PIB réel luxembourgeois de 4% en 2020. Ce scénario supposait cependant un retour à un niveau d'activité presque normal dès le début mai, ce qui semblait quelque peu optimiste. Un mois de confinement économique de plus – ou un déconfinement de deux mois avec la moitié de l'activité normale en moyenne – donnerait lieu à une chute de plus de 8% du PIB en volume de 2020, avec à la clef un déficit des Administrations publiques de 8,1% du PIB en 2020.

Un « effet de rebond » se manifesterait certes au Luxembourg en 2021, avec une croissance de +4,8% selon le FMI et IDEA, et de 5,7% selon la Commission européenne. Au total, sur l'ensemble des deux années 2020 et 2021, le PIB en volume n'enregistrerait cependant qu'une légère augmentation, alors qu'il aurait, selon le STATEC, augmenté de 2,8% par an (donc de 5,6% au total) en l'absence de crise. Il en résulterait dès lors un « appauvrissement » cumulé du Luxembourg de 5% environ à la fin 2021.

Dans ce contexte et selon la Commission européenne, le chômage progresserait, mais assez modérément, passant de 5,6% de la population active en 2019 à 6,4% en 2020 et 6,1% en 2021.

### **1.2.2. Projections détaillées de juin 2020 du STATEC**

Dans sa note de conjoncture publiée le 11 juin 2020, le STATEC a présenté en détail de nouvelles projections macroéconomiques pour le Luxembourg. Dans le contexte d'une crise se caractérisant par son intensité, son envergure planétaire et sa soudaineté, il prévoit une décroissance du PIB de la zone euro, de -5,1% en 2020, soit un environnement externe pour le Luxembourg largement plus favorable que celui qu'escomptent le FMI, l'OCDE et la Commission européenne – avec un fléchissement du PIB en volume d'au moins 7,5% pour la zone euro en 2020 selon la Commission et même de l'ordre de 10% selon l'OCDE.

En dépit d'hypothèses internationales assez volontaristes par rapport aux institutions internationales précitées (voir ci-dessus), le STATEC avance dans son scénario « confinement limité » un pronostic de -6% en 2020, après quoi le PIB réel enregistrerait un rebond de 7% l'année suivante (en raison en particulier d'une forte contribution positive supposée du commerce extérieur). Le PIB ne progresserait par conséquent que de 1% en l'espace de deux ans, soit un décrochage de 3 points de pourcentage par rapport à l'évolution qui aurait été observée en l'absence de crise.

Un autre scénario du STATEC, postulant une résurgence de la pandémie vers l'automne, laisse même quant à lui augurer un déclin de quelque 12% du PIB en 2020. Ces diverses prévisions sont cependant hautement incertaines, puisqu'elles dépendent étroitement de l'évolution de la pandémie, mais également de la propension à investir des entreprises et à consommer des ménages (dont le revenu disponible moyen devrait progresser de 3% tant en 2020 qu'en 2021). Selon le STATEC, le taux d'épargne des ménages passerait de 21% du revenu disponible en 2019 à près de 28% en 2020 du fait d'une aversion au risque persistante des ménages et à cause de l'épargne « forcée » enregistrée lors du confinement. Ce taux demeurerait assez élevé, de

l'ordre de 21,5%, en 2021, mais le comportement des ménages est extrêmement difficile à anticiper dans la situation présente.

Les investissements en machines et équipements devraient, dans un climat de grande incertitude et de réduction générale de la demande, se réduire de quelque 9% en 2020, tandis que la composante extérieure de la croissance plongerait littéralement pour devenir résolument négative. La balance des biens serait assez résiliente. En revanche, les exportations de services du Luxembourg seraient fortement affectées par la crise en 2020. De manière tout à fait contrastée, la composante externe de la croissance économique serait selon le STATEC extrêmement positive en 2021.

Ces évolutions iraient de pair avec des **évolutions sectorielles assez disparates**. Ainsi, le secteur financier, qui a pu recourir massivement au télétravail et a été amené à octroyer davantage de crédits à court terme à des entreprises de la zone euro dès le mois de mars, aurait été relativement épargné au cœur même de la crise. Cependant, les perspectives de cette branche sur l'ensemble de l'année 2020 (et au-delà) sont plus incertaines dans un environnement de taux d'intérêt très bas et suite à un décrochage marqué des cours boursiers à partir de février 2020 (avec à la clef un impact immédiat sur l'industrie luxembourgeoise des fonds d'investissement). Selon le STATEC, la valeur ajoutée du secteur financier devrait au total nettement fléchir en 2020. Un prolongement ou une aggravation de la crise pourrait par ailleurs déboucher sur des difficultés de remboursement de certains débiteurs des établissements de crédit, ce qui ne manquerait pas d'affecter le compte de résultat et la situation bilantaire de ces établissements.

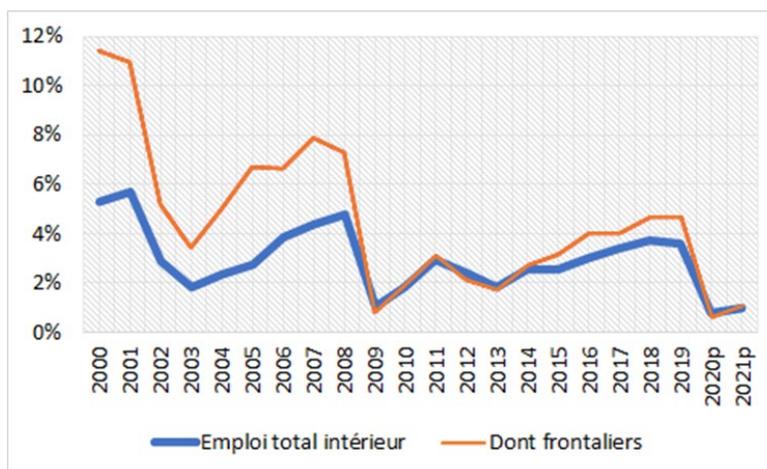
Le secteur de la construction offre également une image contrastée. S'il a durement encaissé le cœur de la crise en raison du confinement (il a représenté à lui seul 30% des demandes totales de chômage partiel), il pourrait rebondir à la faveur d'investissements publics programmés assez élevés – de sorte qu'on puisse, selon le STATEC, parler de ce « roc dans la tempête » que constituent les investissements publics (même si des communes pourraient éprouver des difficultés à concrétiser certains projets). Le secteur de la construction devrait également bénéficier d'autorisations de bâtir résidentielles et non résidentielles d'un niveau élevé avant même la crise. Avec en conséquence un probable effet de rebond après le confinement, même si la productivité et la rentabilité du secteur de la construction seront par ailleurs affectées par les mesures sanitaires. Dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication et de l'immobilier, la perte d'activités au plus dur de la crise est estimée à 20% par le STATEC.

Les autres secteurs de l'économie ont été, ou devraient être, encore plus fortement affectés par le confinement et par les restrictions portant sur la mobilité internationale. C'est bien entendu le cas des hôtels et restaurants, de l'événementiel, du commerce et des ventes de tabac et carburants, mais également des transports avec un recul de moitié du trafic de camions – le fret aérien ayant néanmoins été pour sa part très résilient. Les services non financiers dans leur ensemble, qui avaient largement soutenu l'activité au cours des années précédant la crise, ont supporté environ 60% de la perte d'activité globale au cœur du confinement.

L'industrie, déjà fragilisée depuis 2018 du fait de la montée en puissance du protectionnisme et des difficultés du secteur automobile européen, a quant à elle été très affectée par la dislocation des chaînes de valeur internationales consécutive à la crise et par la chute générale de la demande.

Le **marché du travail** subirait de plein fouet les conséquences de la chute du PIB en 2020 (-6% pour rappel dans le scénario « confinement limité »). Ainsi, l'augmentation de l'emploi intérieur reviendrait de +3,6% en 2019 à +0,8% en 2020 et à +1,1% en 2021, même en postulant une augmentation significative de l'emploi public. La décélération serait plus marquée encore pour l'emploi frontalier, dont la progression passerait de 4,7% en 2019 à 0,6% en 2020 – soit le point le plus bas depuis 2000 et un creux plus bas encore que celui de 2009 (voir le graphique ci-dessous).

**Graphique 4 : Croissance de l'emploi intérieur au Luxembourg (en taux de croissance annuels en %)**



Source : STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : p = projections sous le scénario « confinement limité ».

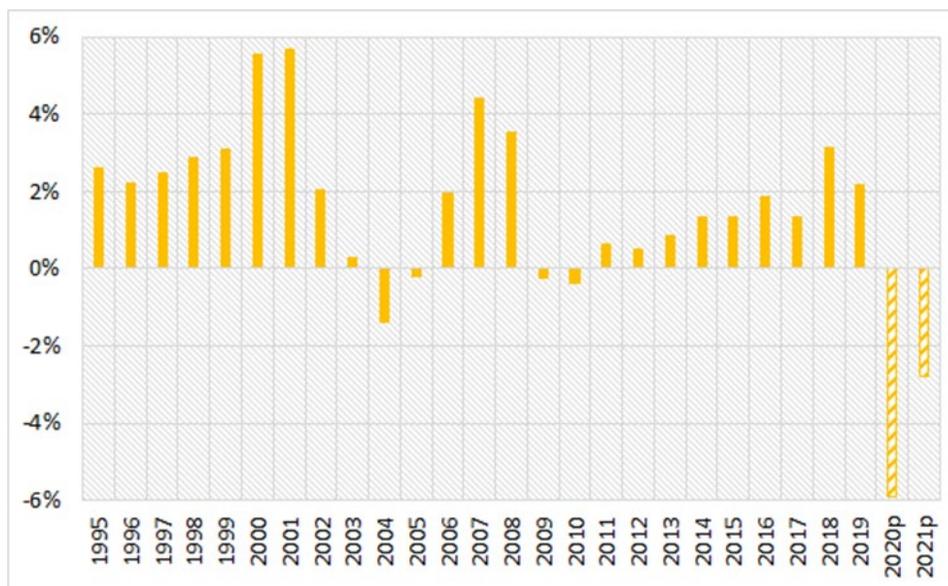
Dans ce contexte, le taux de chômage passerait de 5,4% en 2019 à 6,7% en 2020, et à 7,2% en 2021.

Sous l'effet de la gratuité des transports (appliquée dès début mars 2020) et de la chute des prix des produits pétroliers – qui devraient certes rebondir par rapport au creux de la crise, même s'il est difficile d'inférer avec précision cette évolution prévisible – l'inflation devrait marquer le pas en 2020, passant de +1,6% en 2019 à +0,6% seulement l'année suivante avant de rebondir à +1,6% en 2021. En raison de ce ralentissement marqué en 2020, la prochaine tranche indiciaire ne serait d'application qu'en 2022.

### 1.2.3. Projections de finances publiques : le STATEC, les autres institutions et le Programme de stabilité du Luxembourg

La forte décroissance du PIB en volume escomptée pour 2020 va induire selon le STATEC une diminution de l'ordre de 5% des recettes des Administrations publiques, alors que les dépenses devraient progresser de quelque 12% en raison de la hausse des dépenses liées au chômage, au chômage partiel, au congé pour raisons familiales et aux diverses aides et mesures adoptées dans le cadre des plans de stabilisation gouvernementaux. La résultante serait un solde des Administrations publiques passant d'un excédent de 2,2% du PIB en 2019 à un déficit de près de 6% du PIB en 2020, soit un record pour le Luxembourg. En dépit du rebond économique escompté, le déficit demeurerait historiquement élevé, égal à près de 3% du PIB, en 2021.

**Graphique 5 : Evolution du solde des administrations publiques selon le STATEC en % du PIB**



Source : STATEC.

Les institutions internationales prédisent pour 2020 un déficit des Administrations publiques du même ordre de grandeur que celui qu'escompte le STATEC (soit pour rappel 5,9% du PIB), allant de 4,8% du PIB selon la Commission européenne (prévisions du printemps 2020) à 5,8% du PIB sous le scénario « single-hit » de l'OCDE. Par ailleurs, ces institutions considèrent unanimement que sous l'effet du rebond économique prévisible, le solde public s'améliorerait significativement en 2021, année au cours de laquelle il se situerait entre -4,6% du PIB selon l'OCDE et +0,1% selon la Commission européenne. Conditionnellement à un scénario avec déconfinement graduel de 2 mois, qui s'accompagnerait d'un déclin du PIB en volume de 8,3% en 2020, les simulations d'IDEA laissent pour leur part augurer un déficit des Administrations publiques d'un peu plus de 8% du PIB en 2020, revenant à 3,6% du PIB l'année suivante.

La 21<sup>e</sup> actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché du Luxembourg (PSC), publiée le 29 avril 2020, table quant à elle sur un déficit des Administrations publiques s'établissant à quelque 8,5% du PIB en 2020 et à 3,0% en 2021. La considérable dégradation des finances publiques qui serait enregistrée en 2020 – le surplus de 2,2% du PIB encore observé en 2019 laissant la place à un déficit de 8,5% du PIB l'année suivante – s'expliquerait par la conjonction d'une diminution de 8,2% des recettes et d'une flambée de 15% des dépenses (en particulier les prestations sociales, dont le chômage partiel et le congé pour raisons familiales). Les dépenses publiques passeraient de 42,7% du PIB en 2019 à quelque 52,6% du PIB en 2020. Elles équivaldraient toujours à 46,5% du PIB en 2021.

L'Administration centrale enregistrerait en 2020 et 2021 un déficit pratiquement équivalent à celui des Administrations publiques (avec 8,3% du PIB en 2020 et 3,3% en 2021) car le surplus de la sécurité sociale, qui avant la crise était traditionnellement proche de 1,5 à 2% du PIB au Luxembourg (sous l'effet principalement de l'excédent du régime général de pension), reviendrait de 1,8% du PIB en 2019 à 0,5% du PIB seulement lors des deux années suivantes. Les communes enregistreraient pour leur part un déficit de 0,6% du PIB en 2020 et de 0,2% du PIB en 2021.

Le scénario du PSC semble à première vue plus maussade que ceux qui privilégient les institutions précitées – cette remarque vaut également par rapport au scénario précité d'IDEA, qui repose sur une trajectoire de croissance nettement moins favorable que le PSC (ce qui aurait normalement laissé augurer une détérioration des finances publiques plus manifeste encore que dans le PSC). Le déficit comparativement élevé escompté dans le PSC pour 2020 ne peut totalement s'expliquer par le jeu des stabilisateurs automatiques, ou par l'impact des mesures gouvernementales discrétionnaires connues lors de l'élaboration du PSC fin avril. L'explication de la très grande prudence dont est empreint le PSC réside probablement dans l'anticipation, par le Gouvernement, de mesures additionnelles non prises en compte lors de l'élaboration du PSC (ces mesures étant non finalisées, voire même inconnues fin avril). Il est également concevable que le Gouvernement se réserve une marge de manœuvre budgétaire implicite, afin de prendre en compte une éventuelle pérennisation des mesures censées n'exercer qu'un impact temporaire sur la trésorerie des entreprises.

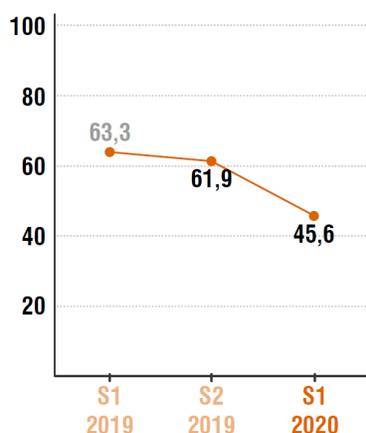
Selon le PSC, la dette publique consolidée des Administrations publiques demeurerait inférieure tant en 2020 qu'en 2021 au seuil gouvernemental des 30% du PIB, avec respectivement 28,7% et 29,6% du PIB. Les institutions précitées anticipent également un ratio d'endettement des Administrations publiques inférieur à 30% du PIB, sauf pour l'année 2021 pour IDEA (avec 30,6% du PIB) et l'OCDE (31,5% du PIB sous le scénario « single-hit »).

## 2. Focus sur le coup d'arrêt subi par les entreprises luxembourgeoises

La Chambre de Commerce a mené sa troisième enquête du Baromètre de l'Economie du 3 au 16 juin 2020 auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises d'au moins 6 salariés au Luxembourg. 431 entreprises ont répondu. Les résultats permettent de mettre en exergue la situation économique luxembourgeoise en cette période chahutée, et plus particulièrement les difficultés rencontrées par les entreprises pendant la crise sanitaire, leurs besoins à très court terme, ainsi que leurs anticipations à court et moyen termes.

Le score<sup>2</sup> du Baromètre de l'Economie pour le premier semestre 2020 reflète sans surprise le fort impact de la crise sanitaire et économique, en chutant à 45,6/100, perdant ainsi 16,3 points par rapport au semestre précédent, comme en atteste le graphique ci-dessous.

**Graphique 6 : Score du Baromètre de l'Economie au 1<sup>er</sup> semestre 2020**



Source : Baromètre de l'Economie (S1 2020), Chambre de Commerce.

### **L'activité économique luxembourgeoise au ralenti**

Il apparaît, qu'au cours des 6 derniers mois, la quasi-totalité des secteurs a enduré les conséquences néfastes de la crise, en subissant des baisses d'activités conséquentes, avec, pour les plus touchés, une chute de 50% des activités dans le secteur de la construction, allant jusqu'à 76% dans les secteurs de l'industrie et de l'HORECA.

Ce dernier pourrait avoir le plus de difficultés à retrouver une activité « normale » dans les mois à venir, dans un contexte où le télétravail et le chômage partiel pourraient encore être « la

<sup>2</sup> Le score correspond à la moyenne de 7 indicateurs, à savoir, (1) la confiance dans l'avenir de l'entreprise, (2) la confiance dans l'avenir de l'économie, (3) l'activité des six derniers mois, (4) l'activité des six prochains mois, (5) l'emploi, (6) la rentabilité, et (7) les investissements.

norme » pour les prochains mois. Durant la première quinzaine de juin, tous secteurs confondus, 18% des entreprises déclaraient avoir des employés en télétravail, et 15% en chômage partiel, provoquant entre autres une diminution du chiffre d'affaires du secteur de l'HORECA de l'ordre de 63% en moyenne.

De manière générale, 70% des dirigeants d'entreprises s'attendent à une baisse de leur chiffre d'affaires pour 2020, avec une diminution moyenne de 29% par rapport à 2019. Là encore, le secteur de l'HORECA pourrait être le plus fortement impacté, avec une baisse moyenne du chiffre d'affaires de 90% (ainsi que -75% dans l'industrie et -72% dans le commerce).

Cette baisse générale des activités, voire leur arrêt complet, a eu des répercussions non négligeables sur les liquidités des entreprises. Parmi les 60% d'entreprises ayant subi des pertes de liquidités, 10% en ont perdu plus de la moitié. Cela aura potentiellement un impact important sur la relance des activités de ces dernières et sur leurs projets d'investissement. En effet, alors que 25% déclarent avoir encore des liquidités suffisantes pour relancer leur activité tout en reportant ou annulant certains projets initialement prévus pour 2020, 25% déclarent que leurs liquidités leur permettront de reprendre au ralenti, et 8% affirment qu'elles ne suffiront pas à maintenir leurs activités.

Concernant les investissements, alors qu'en moyenne 32% des entreprises prévoient de les réduire pour l'année en cours, les secteurs les plus impactés sont ceux de l'HORECA (avec des investissements en baisse de 50%), du commerce (-45%) et de l'industrie (-40%).

### Les bonnes nouvelles quant aux anticipations et aux volontés des dirigeants d'entreprises

Le dernier *Consensus économique flash Covid19* publié par la Fondation IDEA asbl le 18 juin 2020<sup>3</sup>, une consultation menée auprès d'un panel de décideurs économiques, politiques, de partenaires sociaux et d'économistes, a mis en avant que, parmi les quatre objectifs de « Neistart Lëtzebuerg », le maintien de l'emploi était la priorité. Cette **volonté de maintenir l'emploi** ressort également fortement de l'enquête du Baromètre de l'Economie. En effet, 2/3 des dirigeants souhaitent maintenir l'emploi dans leur entreprise, et 13% envisagent même d'embaucher dans les six prochains mois (en particulier les secteurs de la construction et des services financiers).

Concernant **l'avenir à moyen terme des entreprises**, il ressort que 77% des dirigeants sont confiants, voire très confiants. Une distinction est cependant visible entre les différents secteurs, de sorte que le secteur de l'HORECA (mais également celui du commerce) semble être plutôt pessimiste quant à la pérennité de son activité. En effet, 44% des dirigeants de l'hôtellerie-

---

<sup>3</sup>[https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Consensus\\_economique\\_flash\\_IDEA\\_juin\\_2020.pdf](https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Consensus_economique_flash_IDEA_juin_2020.pdf)

restauration déclarent être peu ou pas du tout confiants quant au maintien de leur activité. Les chiffres concernant le secteur du commerce sont semblables.

La confiance dans **l'avenir de l'économie luxembourgeoise** reste toutefois relativement élevée malgré le contexte actuel. Bien que deux fois plus de dirigeants sont peu ou pas du tout confiants, 9% d'entre eux restent très confiants dans l'avenir de l'économie à moyen terme.

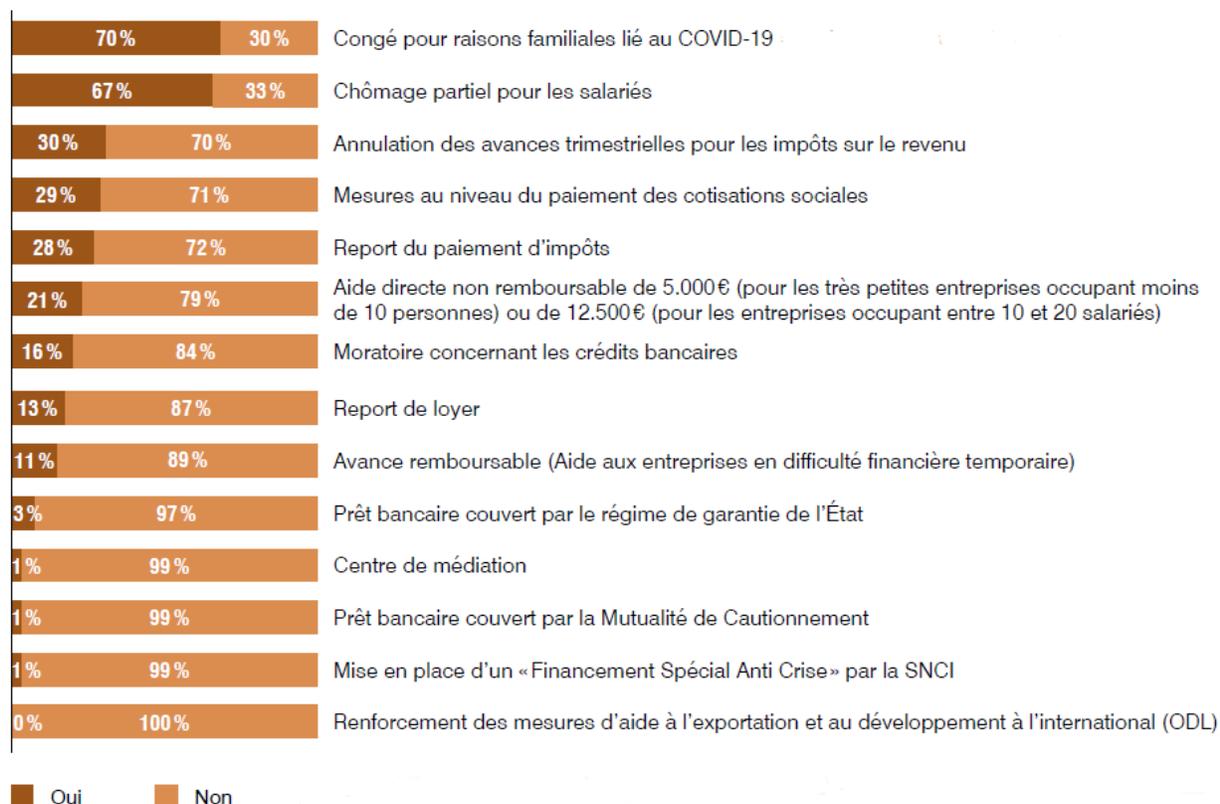
Du côté des **consommateurs**, la Banque centrale du Luxembourg (BCL) observe, dans sa dernière enquête mensuelle de conjoncture de juin 2020, une hausse de leur confiance, faisant suite à une détérioration historique au mois d'avril et à un redressement en mai. Les composantes de l'indicateur de la BCL restent toutefois négatives et indiquent des résultats contrastés. Les anticipations des ménages concernant la situation générale au Luxembourg (sur les douze prochains mois) affichaient -55 en avril, -39 en mai et -24 en juin (soit un retour au niveau de mars 2020). L'amélioration est également nette concernant les projets d'achat importants des ménages, qui est passée de -20 en avril, à -19 en mai, pour atteindre -6 en juin (soit un différentiel de 13 points entre les deux derniers mois). En parallèle, l'amélioration des anticipations des ménages portant sur leur situation financière (sur les douze prochains mois) entre mai et juin est moins marquée, l'indicateur s'élevant à -7 en mai et -3 en juin.

### **Les mesures d'aides sollicitées depuis le début de la crise, et les besoins immédiats pour une relance optimisée**

Comme l'indique le graphique ci-dessous, depuis le début de la crise, les principales mesures d'aides auxquelles les entreprises ont eu recours sont : le congé pour raisons familiales, demandé par 7 entreprises sur 10, et le chômage partiel, également sollicité par presque 7 entreprises sur 10. Un tiers des répondants a été soulagé par la possibilité d'annuler les avances trimestrielles pour les impôts sur le revenu, de reporter le paiement des impôts ou par les diverses mesures proposées au niveau du paiement des cotisations sociales. Ces mesures montrent à quel point les entreprises ont eu besoin de se garantir un certain niveau de liquidité en vue d'assurer leur pérennité.

Parmi le top 3 des aides prioritaires pour les semaines à venir, se trouvent notamment la flexibilisation du chômage partiel pour les salariés, ainsi que tout autre mesure permettant de financer une baisse de l'activité (43%), le fait de pouvoir bénéficier de nouvelles aides directes non remboursables (40%) et la possibilité d'obtenir des mesures visant à soutenir la reprise de la consommation. Un tiers des répondants souhaitent également que de nouveaux reports de paiements d'impôts et de cotisations sociales soient possibles. Ici encore, le besoin de liquidités se fait ressentir.

### Graphique 7 : Mesures d'aides sollicitées par les entreprises répondantes



Source : Baromètre de l'Economie (S1 2020), Chambre de Commerce.

### Les difficultés qui attendent les entreprises

La reprise est difficile dans de nombreux secteurs, en particulier en raison des mesures sanitaires et de distanciation sociale en vigueur actuellement. De plus, la menace d'une seconde vague de contamination laisse les entreprises dans l'expectative.

D'une part, les clients se font désirer dans les secteurs de l'HORECA, du commerce non-alimentaire et du transport (notamment en raison du recours important au télétravail depuis le début du confinement). D'autre part, les mesures sanitaires à adopter, condition *sine qua non* d'une reprise du travail « en présentiel », sont susceptibles de ralentir certaines activités. Début juin, le chômage partiel touchait encore 45% des effectifs de l'HORECA et 22% de ceux de l'industrie. De plus, 46% des employés du secteur financier étaient en télétravail, ainsi que 31% des salariés du secteur des services non financiers.

Ces conditions sanitaires représentent également un coût non négligeable pour les entreprises. En effet, les mesures supplémentaires liées à la distanciation sociale représentent en moyenne 8% de leurs dépenses totales.

## Les mesures attendues par les dirigeants pour une relance à moyen et long termes

Au regard des déclarations des dirigeants, les entreprises semblent avoir de grandes attentes concernant la relance.

Ainsi, comme cela est visible dans le graphique suivant, la baisse de la fiscalité est affichée comme priorité pour 78% des entreprises. Les chiffres sont similaires concernant l'abaissement des cotisations sociales. Les mesures incitant à la consommation des ménages sont plébiscitées par le secteur de l'HORECA et du commerce, mais aussi de l'industrie, de la construction et des services hors finance. Alors qu'en moyenne 71% des entreprises en général souhaitent obtenir des mesures de soutien aux investissements, 43% des entreprises industrielles en font une priorité absolue.

D'autres mesures proposées par la Chambre de Commerce, comme des investissements publics d'envergure (logement, infrastructures de transport, transition énergétique, ...), de nouveaux dispositifs en faveur de la transformation digitale des services publics et une montée en puissance de la politique de R&D, ont, elles aussi, obtenu l'adhésion des dirigeants d'entreprises.

Vu le contexte exceptionnel, les entreprises souhaitent également être soutenues et accompagnées, au cours de cette reprise qui sera sans doute amenée à s'étendre dans la durée, et qui est à ce jour encore empreinte d'incertitudes.

### **Graphique 8 : Mesures prioritaires d'après les répondants pour une relance à moyen et long termes de l'économie**



Source : Baromètre de l'Economie (S1 2020), Chambre de Commerce

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce présente, dans cette 25<sup>ème</sup> édition de l'Actualité & tendance, une série de mesures visant à soutenir l'économie et ses entreprises, tout en la rendant plus résiliente à de futures crises.

## II. 5 grands leviers d'action pour la relance

### 1. Le cadre structurel

#### 1.1. Etablir un cadre propice à la diversification continue de l'économie en développant les secteurs à fort potentiel

Petite économie ouverte, le Luxembourg doit fournir un cadre propice à son attractivité et à la diversification continue de son économie, en développant les secteurs à fort potentiel, sans toutefois négliger le soutien aux secteurs « historiques », qui font de l'économie luxembourgeoise l'économie prospère qu'elle est actuellement.

Une diversification accrue présuppose la mise en place d'un cadre favorable au développement des entreprises et à l'accueil au Grand-Duché de nouvelles activités. Les facteurs d'attractivité et les mesures requises afin de renforcer ces derniers sont détaillés par ailleurs dans ce plan de relance, et doivent *in fine* favoriser une meilleure résilience aux crises

##### 1.1.1. La diversification économique à travers le développement d'un « Pôle Santé »

Pour illustrer son idée de diversifier l'économie, la Chambre de Commerce s'est penchée sur l'exemple de création d'une *medical valley*. Il s'agit là d'un exemple pour lequel le Luxembourg dispose de plusieurs atouts, opportunités et vecteurs de développement importants. Il s'agit donc d'un exemple de spécialisation dans un domaine à fort potentiel, sans que la création de telles niches à haute valeur ajoutée pourraient être à même de remplacer le secteur dominant qui est le secteur financier ou les secteurs industriel, du commerce ou des services traditionnels, qu'il faut continuer à renforcer.

La crise sanitaire liée au Covid-19 a démontré le caractère névralgique des pôles « santé ». La santé n'est pas seulement une dépense budgétaire courante, comme le suggèrent certaines conventions statistiques. Il s'agit au contraire d'un véritable investissement dans l'avenir. C'est parce que **le Luxembourg bénéficie d'un système de santé performant** qu'il a fait montre d'une plus grande résilience que nombre d'autres nations au cœur de la « crise Covid-19 », d'un point de vue humain, social et économique. Il importe par conséquent de **conserver et même de renforcer cet atout**.

La santé constitue en outre pour le Grand-Duché un **axe de diversification** prometteur. Le lancement du cluster BioHealth répondait d'ailleurs à des préoccupations similaires. Il convient

de renforcer ce catalyseur de diversification, de constituer un véritable écosystème de la santé au Luxembourg, à travers un « plan santé global » intégrant en un tout cohérent et selon une approche « holistique » divers aspects parfois trop dissociés (enseignement de la médecine, recherche et développement, planification à moyen terme de l'offre et de la demande, démographie médicale, etc.). Seule une telle vision globale, à développer dans les meilleurs délais, est à même de distinguer durablement le Luxembourg sur ce plan – avec des retombées potentiellement favorables en termes de « *nation branding* ». Les maîtres mots étant « *cross-fertilisation* » et « *approche cross-sectorielle* ».

Diverses **initiatives et mesures peuvent favoriser la constitution d'un écosystème de la santé au Luxembourg**, riche en retombées potentielles en termes de diversification économique et d'état de santé de la population. Il ne s'agit à ce stade que d'une esquisse, d'un « premier tremplin » visant à alimenter un débat qui devra impérativement mobiliser - par exemple au sein de l'Observatoire de la Santé, mais aussi au-delà - les principales « forces vives » luxembourgeoises et les personnes disposant d'une large expertise dans un domaine éminemment complexe (l'Université notamment, qui avait, voilà quelques années, présenté un concept de « Medical school » à la luxembourgeoise).

### Définir le Luxembourg comme véritable « Medical Valley »

Afin de créer une « Medical Valley » au Grand-Duché, la Chambre de Commerce préconise premièrement de continuer à développer le **Cluster BioHealth** mis en place par Luxinnovation, et le **Luxembourg Institute of Health (LIH)**. Ce développement pourrait se faire en partenariat avec des acteurs internationaux prometteurs dans le domaine de la santé, avec les pouvoirs publics, les instituts de recherche et l'Université, le tout en impliquant pleinement, et ce, dès les premiers stades, les entreprises et start-up actives dans ce domaine. Le Cluster BioHealth est en effet un potentiel fer de lance dans la constitution en réseau d'un véritable écosystème de la santé au Luxembourg.

Selon une cartographie présentée en janvier 2019 lors d'une conférence organisée par le Ministère de l'Economie et Luxinnovation, le secteur des technologies de la santé regroupe, au Luxembourg, 131 entreprises, dont la valeur ajoutée agrégée était de 175 millions d'euros en 2016, pour au total 1.600 employés. Environ 80% de ces entreprises comptent 10 employés ou moins. Il s'agit donc souvent de start-up, qui bénéficieraient grandement de la stratégie longitudinale recommandée par la Chambre de Commerce.

Ensuite, le développement d'une « Medical Valley » nécessite incontestablement de se positionner sur des maillons stratégiques pour lesquels le Luxembourg a d'ores et déjà, ou peut, facilement avoir des avantages comparatifs.

Ainsi, la Chambre de Commerce reconnaît l'importance de renforcer le potentiel de **recherche publique en matière de santé**, tout en s'appuyant sur les acteurs luxembourgeois privés en la

matière. Il faut en effet favoriser les retombées concrètes, avec un bon équilibre entre l'indispensable recherche fondamentale et la recherche appliquée.

De plus, afin d'inciter davantage les entreprises à investir dans le domaine de la santé, la Chambre de Commerce propose de mettre en place des **crédits d'impôt recherche**. Le cas échéant, cela pourrait se faire sous une forme mixte, une partie du crédit d'impôt dépendant de l'augmentation de l'effort de recherche par rapport à une période de référence donnée et l'autre partie du crédit d'impôt dépendant du montant absolu de l'effort de recherche consenti en matière de santé.

En termes de propriété intellectuelle, capital immatériel et fiscalités associées, les dispositions plus générales proposées pour les start-up au chapitre 5 sur la fiscalité, pourraient également s'appliquer en matière de santé.

En matière de diversification, il serait judicieux, d'une part, de s'appuyer sur des **études de médecine plus complètes** et sur le réseau international de l'Université en matière de santé, et, d'autre part, de **favoriser la coopération de l'Université avec les hôpitaux nationaux et internationaux**. Ainsi, cette initiative se rapprocherait de l'idéal d'un **hôpital universitaire au Luxembourg**.

En outre, la Chambre de Commerce préconise de **renforcer les effets de réseau et d'agglomération** dans le domaine des **biotechnologies** – de concert avec des institutions telles que le Luxembourg Institute of Health (LIH), le Luxembourg Center for System Biomedicine ou encore l'unité de recherche en biologie de l'Université.

En matière **d'infrastructures déjà en place** au Luxembourg, l'existence d'un supercalculateur, ainsi que de facilités de financement des start-up et des spin-off de chercheurs, rend le Grand-Duché particulièrement attractif, notamment dans le domaine de l'innovation médicale, ce qui doit être mis davantage en avant.

La Chambre de Commerce recommande par ailleurs d'**analyser l'opportunité et le potentiel d'une prise de participation de l'Etat dans certaines sociétés**.

Finalement, notons que le projet de plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », mentionne la création d'une zone d'activités destinée aux technologies de la santé à Dudelange (Koibestrachen). Une telle zone favoriserait le développement d'une « Medical Valley » au Luxembourg, le développement des infrastructures dédiées faisant partie intégrante de l'attractivité du Grand-Duché en matière d'innovation médicale.

### **Proposer un enseignement supérieur médical national**

La Chambre de Commerce estime qu'il serait important de développer davantage l'**enseignement supérieur** en matière médicale au niveau national, afin de renforcer l'offre médicale future et son ancrage au Luxembourg, et ainsi favoriser l'avènement d'un « hub

médical » au Luxembourg. A titre d'exemple, des établissements du type « Medical school » (i.e. cycle d'études médicales complet) pourraient fournir une utile inspiration. Ils ont été mis en place à Oldenburg-Groningen, à Leyde (Pays-Bas) et à Lübeck (Allemagne), pour ne citer que quelques exemples géographiquement proches du Grand-Duché. Dans une Idée du mois publiée en mars 2016, la Fondation IDEA asbl a montré que des établissements de ce type présentent de très appréciables multiplicateurs économiques.

### Exemple venu d'ailleurs

Une expérience étrangère de coopération internationale **germano néerlandaise** intéressante d'un point de vue luxembourgeois est la « **European Medical School Oldenburg-Groningen** » (EMS). L'Université Carl von Ossietzky d'Oldenburg a été fondée en 1973. Elle ne s'est cependant vue pourvue d'une faculté de médecine qu'en 2012. Cette faculté propose un cursus de 6 ans. L'EMS est le fruit d'une collaboration entre cette faculté de médecine, l'Université de Groningue aux Pays-Bas et divers hôpitaux (surtout situés dans la région d'Oldenburg). L'EMS est fortement orientée vers la pratique, le contact avec les patients et la recherche.

Diverses études de cas montrent qu'un euro investi dans ce secteur contribue à générer de 2 à 3 euros d'activités nouvelles, à la faveur notamment de l'impact économique des frais généraux, des dépenses de recherche et des dépenses en capital, des dépenses du personnel de ces institutions et de leurs étudiants, ou encore de l'impact du tourisme événementiel associé.

A plus long terme, de telles institutions concourent à renforcer l'offre de santé en termes qualitatif (incidence de la recherche et développement, interactions vertueuses avec les hôpitaux et autres prestataires de soins, avec les institutions de recherche et les start-up gravitant autour de la « Medical school ») et quantitatif (incidence favorable sur le nombre de médecins et infirmiers à moyen terme).

Pour exercer un véritable effet d'entraînement, une telle initiative doit cependant **aller de pair avec des mesures d'accompagnement telles que l'amélioration de l'environnement général de la biotech ou de l'industrie des équipements médicaux** (la crise Covid-19 a particulièrement mis en évidence cet élément). Il convient aussi de veiller attentivement à la qualification des acteurs de la santé, d'où l'importance d'un **cadre général attractif incitant des spécialistes étrangers reconnus à s'établir**, ou du moins à pratiquer, au Luxembourg. D'où l'intérêt également d'infrastructures performantes facilitant la transmission des connaissances – notamment au sein des hôpitaux.

De plus, des études médicales et de santé renforcées au Luxembourg peuvent difficilement se concevoir sans **coopération internationale**. Il faut à cette fin favoriser la coopération entre cette

« Medical school » à la luxembourgeoise et des entités internationales comparables (à l'instar de l'European Medical School Oldenburg-Groningen germano-néerlandaise).

### 1.1.2. Planifier la santé dans une perspective de long terme

#### Anticiper le risque de pénurie médicale

Anticiper le risque de future pénurie d'infirmiers, de médecins et d'autres professionnels de la santé doit constituer une priorité pour les autorités luxembourgeoises, et ce à travers une analyse fine de la démographie médicale et de tous les facteurs expliquant l'attractivité relative du Luxembourg pour le personnel médical résident et non résident, et par un plan d'action décliné autour de la sensibilisation du public sur les professions de la santé, sans oublier le développement de l'enseignement et de la formation des professionnels de la santé autres que les médecins. Un considérable **risque de pénurie médicale** existe en effet (hypothéquant l'accès équitable à la santé), **croisement de deux courbes** : celle de l'offre médicale et celle de la demande médicale.

Concernant l'offre médicale, à savoir les effectifs du corps médical, elle risque de diminuer drastiquement dans les décennies à venir, compte tenu de la pyramide des âges chez les médecins (dont l'âge médian est de 53 ans). Le Luxembourg compterait de 55 à 87% de départ à la retraite d'ici 2034 chez les médecins spécialistes selon l'étude « Etat des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg » publiée en octobre 2019 (étude commanditée par le Ministère de la Santé).

Il n'y aurait certes pas encore de pénurie caractérisée à l'heure actuelle - avec des fermetures de services par exemple - mais les institutions de santé signalent d'ores et déjà des difficultés de recrutement en ce qui concerne les médecins et certaines professions de santé, avec un allongement du délai de recrutement et un élargissement de la distance géographique.

Il en résulte une diminution du nombre de visites médicales à domicile, le refus de médecins de prendre des nouveaux patients, des délais allongés d'obtention de rendez-vous chez un médecin spécialiste, de grandes difficultés pour recruter un médecin généraliste assurant le suivi des patients en rééducation gériatrique ou dans les maisons de repos. Ce phénomène risque de se renforcer avec les besoins émergent (maladies chroniques notamment). En outre les difficultés de recrutement sont, selon l'étude, exacerbées par le coût du logement, l'absence de centre hospitalier universitaire et d'une faculté de médecine complète ou par l'absence de programmes d'intégration de jeunes médecins.

S'il est toujours possible, en principe, de faire appel à l'immigration médicale, il est utile de garantir un ancrage minimal au Luxembourg, pour des raisons linguistiques et stratégiques, en particulier. Au demeurant, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande une réduction d'ici 2030 de la dépendance par rapport au recrutement international de professionnels de la santé. Actuellement, les professions de santé réglementées reposent déjà à raison de 60% sur des non-

Luxembourgeois. Par ailleurs, nombre d'autres pays risquent de subir également une pénurie médicale endémique, ce qui réduirait le « pool étranger » disponible. Enfin, comme souligné dans l'étude précitée, « toute initiative en France, en Belgique ou en Allemagne qui viserait à rehausser les salaires des soignants engendrerait immédiatement une grave crise du système sanitaire luxembourgeois ».

Concernant **la demande médicale**, il faut noter que le vieillissement de la population sera un important déterminant des dépenses de santé au cours des décennies à venir. Selon des projections démographiques élaborées par la Fondation IDEA asbl sur la base d'hypothèses similaires à celles d'Eurostat (et en dépit du caractère dynamique de ces projections, qui postulent une population de l'ordre de 1 million d'habitants en 2060 à la faveur d'une immigration nette demeurant soutenue tout au long de l'horizon de projection), la part des personnes de 60 ans et plus s'accroîtrait continuellement, pour atteindre près d'un tiers de la population résidente totale en 2060, contre environ un cinquième actuellement. L'âge moyen au Luxembourg passerait d'ailleurs de 39 ans actuellement à 49 ans en 2060.

Or, les dépenses de soins de santé sont fortement concentrées dans les classes d'âge les plus élevées. S'il devait s'avérer croissant (ce que suggère la crise du Covid-19), le risque de pandémies pourrait également contribuer à augmenter de manière structurelle la demande de soins de santé.

Pour lutter efficacement contre le risque de pénurie médicale, il s'agit donc de **renforcer les capacités d'évaluation des technologies de la santé** au Luxembourg, afin de mieux planifier l'accès aux équipements les plus pertinents et d'**évaluer le potentiel de la médecine ambulatoire ou à distance** dans certains domaines spécifiques. Des médicaments et équipements plus sophistiqués, plus complexes, plus personnalisés constituent une formidable opportunité en termes de santé, de même que les **capacités de diagnostic à distance**. Avec à la clef cependant un coût d'achat et de maintenance largement accru, et l'apparition de nouveaux traitements voire même de nouvelles sphères d'intervention de la médecine.

De plus, il deviendra nécessaire d'**intégrer explicitement, à la démarche d'identification des besoins à moyen terme, les facteurs de risque tels que les pandémies**. Il s'agit d'identifier les besoins fondamentaux en termes de « moyennes » (optique « *steady state* »), mais aussi de « chocs potentiels » (optique « *stress tests* »). L'objectif ultime étant une résistance aux chocs accrue du système de santé (« résilience »).

Par ailleurs, la Chambre de Commerce préconise d'**analyser l'évolution des besoins à moyen terme** (au moins 10 années) **en matière médicale et des infrastructures et dépenses associées**, en se basant notamment sur l'Observatoire de la santé<sup>4</sup>. Les activités de l'assurance

---

<sup>4</sup> Voir le [projet de loi n°7332](#).

maladie-maternité pourraient ainsi être redéfinies sur cette base, dans le cadre d'une approche pleinement systémique. Avec des objectifs à court, moyen et long termes.

En **développant la médecine personnalisée**, la résilience du système de santé pourra également être renforcée. Il s'agit d'évaluer l'opportunité de traitements plus ciblés qui, prenant davantage en compte le profil du patient (à la faveur de nouvelles technologies médicales), sont susceptibles d'améliorer dans la durée l'efficacité des traitements. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce recommande d'**insister davantage sur la prévention des problèmes de santé individuels**.

Plus généralement, la Chambre de Commerce plaide pour un système de santé plus souple et plus ouvert aux évolutions et innovations extérieures – émanant tant de l'étranger que des autres acteurs (au sens large) de la santé. Il est nécessaire d'étudier l'opportunité d'accorder une plus grande place aux soins ambulatoires et de favoriser une meilleure connaissance de la gériatrie, discipline de plus en plus névralgique en raison du contexte démographique à moyen terme et dont l'importance a été mise en lumière par la récente crise. Finalement, il s'agirait d'évaluer l'opportunité d'en faire l'un des axes structurants de l'enseignement dispensé au sein de la « Medical school ».

### **Coopération internationale : pilier nécessaire au développement d'un écosystème de la santé au Luxembourg**

La coopération internationale, au sein de l'UE en particulier, sur le plan de **la recherche médicale et de la formation en la matière**, doit être partie intégrante d'une stratégie de la santé au Luxembourg. Il faut **abolir les « silos nationaux », via notamment des collaborations plus poussées au sein de la Grande Région** (avec le pôle médical de Nancy, par exemple). Ces collaborations permettraient notamment au Luxembourg de mieux identifier les forces et faiblesses de son système de santé, dans le cadre d'une démarche prospective s'inspirant des meilleures pratiques mises en œuvre à l'étranger. Le but ultime étant de viser une bonne complémentarité entre ce système et ses équivalents dans les pays limitrophes. De plus, la Chambre de Commerce plaide pour **l'harmonisation européenne des protocoles et procédures en matière de santé**.

Finalement, pour favoriser un système de santé efficace à un niveau européen, il s'agirait de **prévoir un élargissement des compétences de l'Union européenne en matière de santé**. L'UE dispose d'une compétence d'appui en matière de santé, lui permettant par exemple de favoriser la coordination des politiques nationales dans ce domaine. Elle peut produire des actes juridiquement contraignants en la matière. La Chambre de Commerce propose d'**étudier, au niveau européen, la possibilité de lever ou d'alléger ce verrou dans certains domaines présentant une importance particulière pour les régions frontalières**. La crise du Covid-19 a en effet souligné l'intérêt d'une plus grande harmonisation des réponses nationales à une pandémie.

## 1.2. Accélérer la digitalisation des services publics et la simplification administrative, tout en les optimisant

Les avantages liés à un système administratif<sup>5</sup> et un service public efficaces et digitalisés sont nombreux. Que ce soit en termes de gain de temps ou d'argent, ceux-ci bénéficient aussi bien aux citoyens qu'aux entreprises, et aux administrations publiques elles-mêmes. La crise sanitaire actuelle a fait prendre encore un peu plus conscience de l'**importance des outils digitalisés**, que ce soit pour télétravailler, effectuer des demandes d'aides à l'Etat ou procéder à toute autre démarche administrative.

Toutefois, bien que cette crise ait sans doute significativement accéléré l'implémentation des outils digitaux, notamment au sein des entreprises, certaines **limites et failles** se sont révélées.

Illustrons celles-ci par un exemple repris par les médias : la procédure en ligne de la première vague de demande de chômage partiel, chômage que beaucoup d'entreprises se sont vu refusé dans un premier temps en raison de dossiers incomplets ou illisibles.<sup>6</sup> Le formulaire et la procédure de demande simplifiée en ligne n'étaient pas encore disponibles en date du 27 mars 2020, juste après le début du confinement annoncé par le Gouvernement et la fermeture partielle, voire complète, de nombreux commerces et entreprises. Ces dernières ont donc dû, en un délai relativement court, faire leur demande via le formulaire existant ou par e-mail. La méthode de traitement des dossiers, alors en place et non adaptée à un nombre simultané aussi élevé de demandes, n'a pas permis un traitement efficace. Les délais de traitement ont ainsi fortement augmenté, laissant les entreprises en attente d'une réponse rapide, dans l'incertitude quant à leur développement, voire leur survie à court terme.

Depuis, une procédure simplifiée et entièrement digitalisée a été mise en place, montrant que le Gouvernement s'efforce d'agir dans le bon sens. Il ne devrait cependant pas hésiter à aller encore plus loin, notamment en matière de **coordination et de coopération entre les administrations**, en permettant notamment une interconnexion entre leurs bases de données.

A titre d'illustration, lorsqu'une entreprise fait une demande de chômage partiel et le salarié soumet simultanément une demande de congé pour raisons familiales ou de congé maladie, et étant donné que plusieurs de ces congés se recoupent dans le temps, les administrations respectives doivent vérifier quel type de congé sera accordé sur quelle période à l'employé en question. Une coordination et une coopération plus actives des administrations permettraient d'effectuer ces contrôles et vérifications de manière plus efficace.

---

<sup>5</sup> Qui concerne l'ensemble des services de l'Etat.

<sup>6</sup> [Lien](#) vers un article de Paperjam du 6 avril 2020 concernant le rejet de 7.000 demandes de chômage partiel.

De plus, dans le cadre du programme de relance « Neistart Lëtzebuerg », une aide à l'investissement dans la digitalisation a été décidée. L'État pourrait montrer l'exemple en digitalisant l'entièreté de ses procédures.

De manière générale, un certain nombre d'**opportunités peuvent émerger de la digitalisation des services publics**, qui contribuent à inciter les citoyens et les entreprises à avoir davantage recours aux services publics digitaux. Rendre les documents administratifs plus intuitifs et simples à remplir, limiter la demande récurrente des mêmes pièces justificatives à chaque nouvelle demande, réduire le nombre de documents à fournir par le demandeur, préremplir au maximum les formulaires en ligne pour gagner du temps et éviter les erreurs de remplissage, ou encore mieux informer les utilisateurs quant à l'éventail de démarches et de demandes administratives disponibles en ligne sont autant d'exemples.

Le nombre élevé d'appels téléphoniques reçus par la *helpline* - mise en place par la House of Entrepreneurship (HoE) de la Chambre de Commerce pendant la crise sanitaire - d'entrepreneurs ayant besoin d'assistance pour remplir les formulaires d'aides en ligne, montre la nécessité de simplifier un grand nombre de demandes et procédures. Cette simplification leur permettrait de les effectuer sans appui extérieur, le remplissage d'une demande d'aide par des entreprises spécialisées pouvant parfois être onéreux.

Du côté des administrations, l'automatisation du traitement des demandes, ainsi que le traitement numérique de celles-ci, permet notamment de garantir un traitement plus efficace et rapide des demandes et augmente l'efficacité et la productivité des services publics de manière générale, tout en libérant des ressources au sein de l'administration publique pouvant être allouées à d'autres fins.

### 1.2.1. Etat des lieux de la digitalisation des services publics au Luxembourg

Lors de l'annonce de la création d'un Ministère de la Digitalisation par le Premier Ministre Xavier Bettel fin 2018, celui-ci précisait qu'« *une grande partie des activités du Ministère de la Digitalisation a[ura] pour objectif principal de faciliter la vie des gens* »<sup>7</sup>.

**Où se situe le Luxembourg en termes de digitalisation** en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne ?

Depuis quelques années, le pays fait preuve d'une constante amélioration en la matière. Le rapport annuel portant sur l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI)<sup>8</sup> élaboré par la Commission européenne pour tous les Etats membres, le montre bien : le Luxembourg se situe en 6<sup>ème</sup> position du classement général de 2019, alors qu'il se positionnait seulement au

---

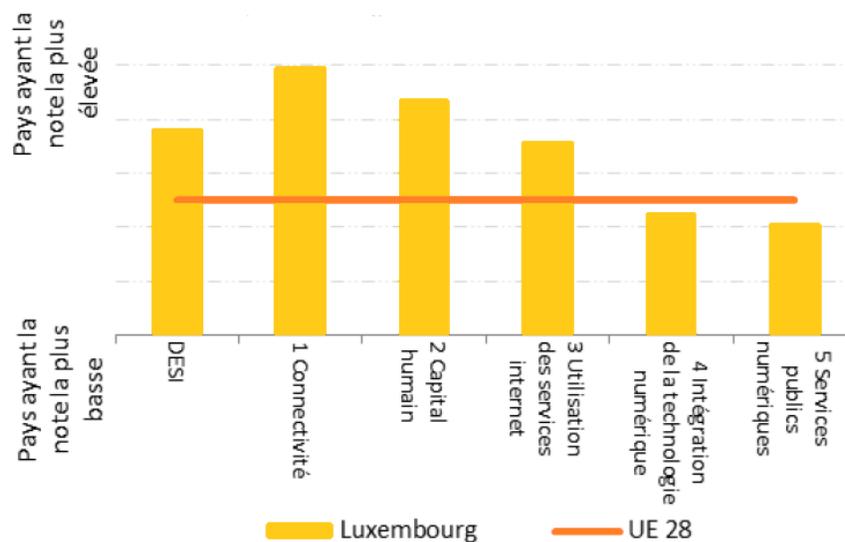
<sup>7</sup> « Déclaration sur le programme gouvernemental 2018-2023 » le 11 décembre 2018 par Xavier Bettel.

<sup>8</sup> [Lien](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi) vers le rapport 2019 de la Commission européenne sur l'indice relatif à l'économie et à la société numérique (DESI) du Luxembourg. (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>)

8<sup>ème</sup> rang en 2015. L'indice DESI se base sur 5 dimensions pour mesurer la progression du processus de digitalisation du pays :

1. la connectivité<sup>9</sup>,
2. le capital humain<sup>10</sup>,
3. l'utilisation des services Internet<sup>11</sup>,
4. l'intégration de la technologie numérique<sup>12</sup>,
5. les services publics numériques<sup>13</sup>.

**Graphique 9 : DESI 2019 - Performance relative par dimension**



Source : Commission européenne, Rapport DESI 2019 par pays – Luxembourg.

Bien que le score obtenu par le Luxembourg pour la **dimension des services publics numériques** progresse d'année en année, cette dimension reste un maillon faible de la digitalisation au Grand-Duché, se situant en-dessous de la moyenne des pays de la zone euro, en 17<sup>ème</sup> position. Il semble donc nécessaire d'accélérer la digitalisation des administrations publiques (dimension n°5) en particulier.

<sup>9</sup> Haut débit fixe, haut débit mobile, vitesse de connexion et tarifs.

<sup>10</sup> Utilisation d'Internet, compétences numériques élémentaires et avancées.

<sup>11</sup> Utilisation par les citoyens des services de contenu, de communication et de transactions en ligne.

<sup>12</sup> Transformation digitale des entreprises, e-commerce.

<sup>13</sup> eGovernment, digitalisation des procédures administratives, eSanté.

Un survol des scores obtenus pour les différents critères constituant la dimension n°5 du DESI permet de constater qu'en 2018, le Luxembourg était encore à la traîne, comparé à la moyenne de l'UE, en matière de recours des citoyens aux services d'administration en ligne (55% des citoyens luxembourgeois contre 64% dans l'UE). Cette faiblesse de la « demande » peut sans doute être expliquée en partie par une « offre de services publics digitaux », l'existence de formulaires électroniques préremplis et l'étendue générale des services en ligne encore perfectibles. Le développement du portail Guichet.lu, voué à devenir le guichet unique pour toute procédure administrative, est considérable. Le déploiement de l'eSanté (à savoir, les services de santé en ligne, l'échange de données médicales et l'établissement d'ordonnances électroniques par les médecins généralistes), bien qu'en retard sur la moyenne de l'UE, progresse fortement d'année en année grâce à la stratégie nationale de santé en ligne du Luxembourg. Toutefois, des améliorations peuvent encore être apportées en termes de conception des procédures et de gestion des demandes par les administrations publiques.

Comme l'indiquait le Ministre délégué à la Digitalisation le 17 juin 2019 dans le préambule du débat de consultation sur la transformation digitale du Luxembourg<sup>14</sup>, une attention particulière doit être portée à la numérisation des services publics, aux efforts nécessaires pour viser un gouvernement digital et à la modernisation de l'administration.

Avec l'objectif de devenir plus résilient en cas de future crise ou de résurgence du Covid-19, de rendre les procédures administratives plus simples et efficaces afin d'améliorer constamment l'environnement entrepreneurial des entreprises, et en particulier des PME et des TPE, la Chambre de Commerce s'est penchée sur certaines **faiblesses actuelles des services publics et administratifs**, qui concernent la digitalisation des services public en soi ou des champs d'action où la digitalisation peut être un remède et un accélérateur. Elle fait ainsi une **série de recommandations**, concernant plus particulièrement :

- ☞ la digitalisation des services publics,
- ☞ la simplification administrative,
- ☞ la facturation électronique (e-invoicing).

---

<sup>14</sup> [Lien](#) vers le débat de consultation sur « La transformation digitale du Luxembourg » par le Ministère de la Digitalisation (juin 2019).

## 1.2.2. Digitaliser les procédures

### Digitaliser davantage de procédures des services publics

Le **fardeau administratif** touche un grand nombre de firmes au Luxembourg et apparaît de façon récurrente comme un des premiers défis évoqués par les ressortissants de la Chambre de Commerce. Les procédures demeurent souvent très chronophages et nécessitent de nombreuses étapes et allers-retours entre les administrations et les entreprises. Une réponse à ce fardeau réside dans la digitalisation (ainsi que la simplification) des procédures administratives, qui permet également d'assurer une plus grande sécurité en cas de réclamation et des possibilités de recours via la traçabilité des envois, contrairement à un envoi non recommandé par voie postale.

**Bien que beaucoup de procédures aient déjà été numérisées**, la Chambre de Commerce recommande de poursuivre les efforts, **en faisant de même pour les procédures suivantes** (liste non exhaustive) :

- ☞ la déclaration d'impôts,
- ☞ les certificats d'incapacité de travail,
- ☞ le contentieux, les réclamations et les demandes de *rulings*,
- ☞ l'autorisation d'établissement,
- ☞ l'autorisation de construction.

Concernant la procédure d'autorisation d'établissement par exemple, les résidents doivent à ce jour se déplacer afin de l'obtenir auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS). La digitalisation de cette autorisation permettrait une continuité de ce service administratif en toute circonstance, ainsi qu'une plus grande flexibilité, notamment pour les personnes qui résident plus loin.

### Inciter les administrations publiques à traiter les procédures reçues en ligne de manière exclusivement digitale

Les administrations publiques doivent peu à peu repenser leurs procédures, afin de devenir plus réactives et résilientes, de réduire certains coûts pouvant être évités « facilement », mais également de minimiser le risque de dossiers égarés. Par exemple, les formulaires remplis électroniquement via MyGuichet ou envoyés par e-mail ne devraient pas être imprimés puis rescannés après traitement par les agents publics comme cela se pratique encore dans certains cas.

Ainsi, la Chambre de Commerce recommande que les administrations publiques traitent toutes les procédures reçues électroniquement de manière exclusivement digitale, et que l'archivage se fasse ainsi uniquement de manière numérique, permettant de réduire les coûts de stockage et le temps de traitement des procédures et demandes.

### 1.2.3. Poursuivre le processus de simplification administrative

Un des buts de la digitalisation des services publics est de simplifier la vie des citoyens, entreprises et administrations. Il est dès lors primordial de la penser de pair avec la simplification administrative. Une utilisation non intuitive des services administratifs et un traitement des dossiers trop long, par exemple, risqueraient de freiner un certain nombre d'entreprises dans leur développement ou leur pérennité financière notamment.

#### Simplifier les « autorisations » de construction, d'établissement et d'immatriculation à la sécurité sociale

Comme la Chambre de Commerce l'avait déjà recommandé à maintes reprises, notamment dans son A&T n°20 – Entreprise Luxembourg 4.0, la **possibilité pour une personne ou une entreprise de recevoir une « notification » au lieu d'une « autorisation »** devrait être plus répandue. A défaut, l'autorisation pourrait être simplifiée dans de nombreux cas, comme par exemple en **attribuant les autorisations d'exploitation en même temps que les autorisations de construction**, ou encore en **automatisant l'autorisation d'établissement, l'immatriculation à la sécurité sociale et l'attribution du numéro de TVA, de manière concomitante**.

Au-delà des autorisations, la Chambre de Commerce propose plusieurs pistes pour **optimiser le portail gouvernemental Guichet.lu**. Créé en 2008-2009, il a pour but de fonctionner comme un interlocuteur entre les citoyens, les entreprises et l'Etat. Il a pour vocation, d'une part, d'informer le public de tous les services et démarches proposés par les administrations publiques, et d'autre part, d'héberger une plateforme sécurisée, appelée MyGuichet, un guichet unique via lequel toutes ces démarches administratives peuvent être effectuées en ligne.

Les services et formulaires proposés par cet outil sont en constante amélioration. Malgré cela, une marge de progression existe encore. Les **principales faiblesses de la plateforme MyGuichet** résident notamment dans les points suivants :

- ☞ Les formulaires et procédures proposés restent très chronophages. En effet, il existe beaucoup de redondances dans les demandes. Ainsi, certaines pièces justificatives ou informations personnelles, telles que le Relevé d'identité bancaire (RIB), le nombre de salariés, la carte d'identité ou encore le chiffre d'affaires de l'entreprise, sont requises à chaque nouvelle demande administrative.

- ☞ Bien que les formulaires et, par exemple, les aides publiques auxquelles peuvent prétendre des entreprises, soient renseignés sur Guichet.lu, aucune communication ciblée n’alerte les bénéficiaires potentiels d’une aide ou mesure supplémentaire à laquelle ils peuvent prétendre.
- ☞ Pendant la crise sanitaire, certaines ambiguïtés et problèmes techniques ont été constatés lors de la demande des mesures telles que le chômage partiel, les nouvelles aides directes en faveur des TPE et des indépendants, ou encore le congé pour maladie. Ces failles se sont accentuées lors de la vague de demandes en début de confinement fin mars – début avril 2020.
- ☞ Bien que désormais disponible en ligne, aucun formulaire électronique pour les demandes de congé pour raisons familiales ne l’était lors de l’état d’urgence lié à la crise sanitaire, et les demandes ont dû être traitées par e-mail. La multiplication des types de procédures et de voies par lesquelles les demandes se font à ce jour, peuvent rapidement devenir difficiles à appréhender par le demandeur, en rendant ambiguës, voire incompréhensibles, les démarches à suivre.

En réponses à ces faiblesses, la Chambre de Commerce avance quelques recommandations et principes à suivre.

### Appliquer le principe de « Only Once » sur la plateforme MyGuichet pour réduire le fardeau administratif

Premièrement, **la Chambre de Commerce appelle à appliquer le principe de « Only Once ».** **Dès lors que le demandeur a fourni un renseignement ou un document sur MyGuichet, il ne devrait plus (jamais) avoir à le fournir, hors mise à jour ponctuelle.** En effet, la demande récurrente des mêmes informations et pièces justificatives à fournir peut rapidement devenir pesante en termes de temps.

Le principe de « Only Once » dans le contexte de la digitalisation des services publics est apparu et a été acté dans le Plan d’action européen eGouvernement 2016-2020<sup>15</sup>. Ce plan d’action avait pour objectif de « *rendre les administrations publiques et les institutions publiques de l’Union européenne ouvertes, efficaces et inclusives, en fournissant des services publics numériques sans frontières, personnalisés, conviviaux et de bout en bout à tous les citoyens et entreprises de l’UE* ».

Le principe en question vise plus particulièrement à **réduire le fardeau administratif** des particuliers et des entreprises, mais également des administrations, en incitant à la réorganisation

---

<sup>15</sup> [Lien](#) vers le « European eGovernment Action Plan 2016-2020 ». Des projets dédiés à l’implémentation du principe de « Only Once » ont ainsi été lancés par la Commission européenne en 2017, tel que le « [Only-Once Principle Project](#) ».

des processus internes du secteur public, le leitmotiv principal étant que ce sont les administrations publiques qui doivent s'adapter à leurs clients, à savoir les entreprises et les citoyens (en partageant leurs informations entre elles de manière efficace, ainsi qu'en réutilisant les informations déjà fournies par le passé), et non l'inverse.

Au-delà de faire un pas vers la transposition du plan d'action européen eGovernment 2016-2020, appliquer ce principe permettra de systématiser le pré-remplissage des formulaires avec toutes les informations déjà fournies à une administration publique.

### **Proposer un « formulaire générique » sur MyGuichet pour faciliter la visibilité des aides auxquelles les entreprises peuvent prétendre**

Dans le même ordre d'idée, et notamment afin d'optimiser le processus en cas de hausse soudaine du nombre de demandes liée à la multiplication des mesures et aides disponibles (comme ce fut le cas lors de la crise sanitaire), **la Chambre de Commerce propose d'intégrer à MyGuichet, la possibilité pour les citoyens et entreprises de remplir un formulaire générique, à la suite duquel ces derniers se verraient proposer des aides et mesures pour lesquelles ils sont éligibles, puis, leur permettre de faire la demande à toutes celles qui leur sont applicables, via une démarche unique.** Le récapitulatif<sup>16</sup> de toutes les démarches en lien avec le Covid-19, disponibles respectivement pour les citoyens, les indépendants, les PME et les grandes entreprises sur Guichet.lu marque un pas dans la bonne direction, pouvant toutefois être plus personnalisé via MyGuichet.

### **Envisager l'implémentation d'outils de signature reconnus internationalement**

La Chambre de Commerce recommande par ailleurs que soit lancé le débat sur l'acceptation et l'implémentation d'outils de signature reconnus internationalement.

### **Appliquer le principe « Think Small First » aux procédures et formulaires de MyGuichet**

La Chambre de Commerce appelle à **appliquer le principe « Think Small First »**. Elle recommande que **les procédures et formulaires soient revus en appliquant ce principe, de sorte qu'ils soient tous expliqués de manière claire et sans aucune ambiguïté, et qu'ils puissent être remplis simplement et rapidement par toutes les entreprises.** Une demande d'aide ne devrait pas représenter une contrainte disproportionnée pour les entreprises, au risque de mettre en péril les plus fragilisées.

La Commission européenne a depuis longtemps intégré le principe « Think Small First », aussi connu sous le nom de « Priorité PME », dans l'élaboration de ses politiques économiques, en

---

<sup>16</sup> [Lien](#) vers le récapitulatif des démarches disponibles dans le cadre du Covid-19, sur Guichet.lu.

rappelant son importance pour l'économie de l'Union européenne dans son Small Business Act de 2008, à savoir sa politique visant à fournir un cadre politique pour les PME afin d'améliorer leur compétitivité et de promouvoir l'esprit d'entreprise. Ce principe appelle à considérer et à prendre en compte les besoins et les intérêts des PME (et partant notamment des TPE qui en représentent plus de 90%) - ayant bien souvent moins de marges de manœuvre que les grandes entreprises - dès la conception des politiques, dans le but de minimiser leurs coûts.

La Chambre de Commerce s'efforce d'appliquer le principe « Think Small First » au quotidien, en œuvrant pour un environnement entrepreneurial favorable aux PME au travers notamment de l'émission d'avis ou de missions menées par la House of Entrepreneurship.

### **Mettre en place un outil efficace de facturation électronique pour les PME et TPE, respectant le principe « Think Small First »**

La Commission européenne souhaite, au travers de sa Directive 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la **facturation électronique dans le cadre des marchés publics**<sup>17</sup>, normaliser la facturation électronique au niveau européen, afin que son utilisation devienne interopérable entre les différents Etats membres. Elle définit la facturation électronique comme étant « *une facture qui a été émise, transmise et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement automatique et électronique* »<sup>18</sup>. Une norme européenne en la matière permet **d'éviter une insécurité juridique** liée à ces factures et de **limiter les coûts de fonctionnement additionnels pour les entreprises** devant émettre de telles factures dans plusieurs Etats membres.

Cette directive indique que « *les avantages de la facturation électronique sont maximalisés lorsque l'établissement, l'envoi, la transmission, la réception et le traitement d'une facture sont entièrement automatisés. C'est pourquoi seules les factures lisibles par une machine et qui peuvent être traitées automatiquement et numériquement par le destinataire devraient être considérées comme conformes à la norme européenne sur la facturation électronique. Un simple fichier image ne devrait pas être considéré comme une facture électronique.* »<sup>19</sup>

Par ailleurs, dans le but de faciliter pour les PME l'émission de factures électroniques et ainsi leur permettre d'accéder aux marchés publics, la directive rappelle la nécessité d'appliquer le principe « Think Small First ».

Cette directive a été transposée au Luxembourg via la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.<sup>20</sup> Bien que son application fût initialement prévue à partir du 18 avril 2019, une dérogation a permis un délai

<sup>17</sup> [Lien](#) vers la directive 2014/55/UE du 16 avril 2014.

<sup>18</sup> Article 2 de la Directive 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics (JO L133 du 6.5.2014, p. 7).

<sup>19</sup> Directive 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics (JO L133 du 6.5.2014, p. 2)

<sup>20</sup> [Lien](#) vers la loi du 16 mai 2019.

supplémentaire jusqu'au 18 avril 2020. Elle s'applique à toutes les factures envoyées par une entreprise à un organisme du secteur public (État central, communes, sécurité sociale, ...). Dès lors, le secteur public luxembourgeois a la possibilité de recevoir, de consulter et de traiter des factures électroniques conformes à la norme européenne, en étant simplement notifié en cas de réception de nouvelles factures. Ces factures sont également acceptées en dehors du cadre des marchés publics, de sorte à généraliser peu à peu cette pratique.

Le Luxembourg a en effet fait le pari de rendre progressivement obligatoire la facturation électronique, en commençant par les marchés publics du gouvernement central d'un montant élevé, puis, étalé sur 4 phases successives, de l'étendre aux entreprises selon leur taille.<sup>21</sup>

Toutefois, un certain nombre d'entreprises, et en particulier les PME et le TPE, n'ont actuellement pas les capacités et expertises nécessaires d'émettre des factures électroniques conformes à la norme européenne. Elles peuvent ainsi notamment se retrouver provisoirement exclues des marchés publics, n'ayant pas la possibilité d'émettre des factures électroniques, qui sont cependant une obligation contractuelle pour déposer une candidature dans ce cadre.

Dans ce contexte, **la Chambre de Commerce souhaite qu'une solution de facturation électronique facile à implémenter soit créée pour les PME et le TPE, dans un délai et selon une démarche à définir, et qui respecterait donc le principe « Think Small First ».** Elle soutient, en outre, la **mise en place d'une plateforme de facturation électronique**, en concertation **avec des acteurs privés.**

### **1.3. Faciliter la navigation des entreprises dans l'écosystème via des interlocuteurs de proximité**

La sortie de crise et la relance économique y associée requièrent des pouvoirs publics un esprit visionnaire associé à un spectre d'action ambitieux, qui doit s'envisager au travers d'investissements publics, de mesures sociales, fiscales et légales, mais aussi d'une compréhension des enjeux des économies de demain, au travers de l'attraction des talents, de l'innovation, de la simplification administrative ou de la digitalisation. Outre la nécessité d'identifier ces politiques et de les mettre en œuvre, un des facteurs clés de leur réussite passera par le l'accompagnement des entreprises, le but étant de les soutenir dans l'application pratique de ces mesures pour que les entreprises se les approprient efficacement. En tant que Chambre professionnelle, la Chambre de Commerce souhaite s'engager pleinement aux côtés des Ministères et acteurs publics dans la mise en œuvre de telles structures.

---

<sup>21</sup> En commençant d'abord par les entreprises de plus de 1.000 employés, puis celles ayant entre 500-1.000 employés, suivi de celles ayant entre 100-500 employés, pour terminer avec les entreprises de moins de 100 employés.

## Centraliser l'accès aux organismes de soutien public

Simplifier est un enjeu de compétitivité pour les entreprises, que ce soit pour les TPE, les PME ou les grandes entreprises. Les entreprises consacrent encore trop de temps aux démarches administratives liées à leur simple gestion journalière. C'est également un enjeu d'attractivité pour le Luxembourg, qui doit convaincre les investisseurs et porteurs de projets étrangers qu'il est le pays de la simplicité lorsqu'il s'agit de s'y établir ou de s'y développer, y compris en sollicitant des aides d'Etat. En levant certains freins administratifs et/ou légaux qui peuvent décourager les futures start-up et entreprises étrangères, le Grand-Duché pourrait considérablement influencer sur le processus de diversification de l'économie et du renouvellement du tissu productif amorcé par le Gouvernement, mais aussi, sur le nombre de créations d'entreprises.

En vue de tendre vers une vraie simplification administrative, il est primordial de mettre en place un espace commun de dialogue entre les acteurs publics afin d'éviter la multiplication de « guichets uniques » et d'identifier des actions communes entre les administrations clés (Agence pour le développement de l'emploi, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Centre Commun de la Sécurité Sociale, Inspection du Travail et des Mines, Administration de l'Environnement, etc.) et la Direction Générale des Classes moyennes du Ministère de l'Economie, notamment. Ces actions seraient destinées à aider l'entrepreneur à mieux appréhender les procédures mises en place par les différentes administrations publiques, les aides et soutiens auxquels il peut prétendre, ses obligations légales et à faciliter son parcours au fil de l'évolution de son ou de ses projets. Le volet des aides étatiques fait donc bien entendu partie du champ d'action ici évoqué, le terme « aide » étant à interpréter au sens large, soit toute mesure permettant de soutenir une entreprise dans une phase donnée.

A ce titre, la collaboration déjà mise en place dans le cadre de la House of Entrepreneurship, avec le Ministère de l'Economie, a été très fructueuse jusqu'à présent, et la crise a démontré qu'il existe une vraie volonté de trouver des solutions communes de la part des administrations, lorsqu'il s'agit d'assurer la survie des entreprises locales. En travaillant main dans la main, la Chambre de Commerce et les Ministères ont pu apporter des réponses concrètes aux entrepreneurs tout en soutenant leur manque à gagner engendré par le confinement, via une série d'aides directes, mais aussi par un contact humain de proximité, au travers de plusieurs *helplines* et de dispositifs d'accompagnement mis sur pied en un temps record.

Sur le fondement initial du projet « House of Entrepreneurship », tel que présenté en 2016, qui visait à terme la mise en place d'un « grand guichet unique national », la Chambre de Commerce recommande de passer à la vitesse supérieure dès 2021 et de contribuer de manière concrète à l'assouplissement du cadre réglementaire, en faveur des PME, aussi bien en tant de crise qu'en situation de « normalité ». La Chambre de Commerce recommande le renforcement de la House of Entrepreneurship par l'implication de tous les acteurs intéressés par la démarche, dont les principaux organismes cités ci-avant.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce préconise la mise en place immédiate d'un espace commun de dialogue entre les acteurs publics, au travers d'un Groupement d'Intérêt Economique (GIE), dans le but d'identifier des actions communes réalisables, qu'il s'agisse de formalités courantes ou de demandes d'aides étatiques. Ce GIE viserait, à terme, à faciliter la vie des entreprises et le pilotage managérial des petites, comme des grandes, structures, dans l'intérêt de l'entrepreneur, en rassemblant tous les acteurs de proximité en un même lieu et en aboutissant à un système de suivi commun permettant de retracer le parcours de chaque entreprise. Le tout en tenant compte de l'intégration digitale qui revêt un aspect crucial en matière de simplification administrative notamment.

### Exemples venus d'ailleurs

- Les **centres de formalités des entreprises** en **France** regroupent, en un guichet unique électronique, l'ensemble des formalités liées à la création, la modification ou la cessation d'entreprises, quelle que soit la forme juridique.
- La « **Banque-Carrefour des Entreprises (BCE)** » en **Belgique** est une base de données qui compile toutes les données de base des entités enregistrées avec l'objectif d'améliorer l'efficacité des services publics et de simplifier les procédures administratives pour les entités concernées.

### Regrouper l'information en matière de prévention des risques professionnels, de santé et de bien-être au travail

Malgré sa taille réduite, le Luxembourg dénombre de multiples acteurs institutionnels (ou autres), qui participent au système de la sécurité et de la santé au travail : le Ministère de la Santé, l'Association d'Assurance-Accident, l'Inspection du Travail et des Mines, le Service de Santé au Travail de l'Industrie, l'Association pour la Santé au travail des secteurs tertiaire et financier, les fédérations et chambres professionnelles, les syndicats, etc. Autant d'interlocuteurs qui diffusent quantité d'informations et d'autant plus en période de crise sanitaire. Ceci peut malheureusement aboutir à une certaine surcharge informationnelle et une confusion, voire frustration, chez l'utilisateur principal de ces informations, à savoir les entreprises/employeurs. Outre la gestion de la crise, ces derniers sont aussi confrontés depuis plusieurs années à de nouveaux enjeux sanitaires (maladies psychosomatiques, etc.) et à de nouvelles organisations du travail (télétravail, travail en espace partagé, etc.).

La solution proposée par la Chambre de Commerce est le déploiement d'un centre de connaissances au niveau national qui pourrait prendre la forme d'une plateforme dématérialisée qui mettrait en commun les connaissances et compétences des acteurs individuels et permettrait de contribuer au renforcement d'une culture de prévention des risques liés au travail. L'offre de services de cette plateforme de première information, destinée prioritairement aux employeurs, pourrait inclure, par exemple, l'accès à un recueil « user friendly » de textes légaux accompagnés de recommandations pratiques, à un centre de ressources (guides, procédures, meilleures pratiques, etc.), une liste de formations thématiques, une newsletter, des experts dans le domaine de la sécurité au travail, mais également à un espace professionnel dédié permettant le suivi individuel de l'état de santé de ses salariés et pourquoi pas à des interlocuteurs pouvant répondre aux questions en la matière (helpline). Des initiatives existantes comme les labels « Sécher & Gesond mat System » de l'Association d'Assurance-Accident ou « ESR » de l'Institut National pour le Développement durable et la Responsabilité sociale des entreprises (INDR) pourraient également être intégrées.

### Exemples venus d'ailleurs

- La **plate-forme BeSWIC**, centre de connaissance **belge** sur le bien-être au travail, rassemble toute l'information sur le bien-être au travail. Elle est la référence pour les acteurs institutionnels belges sur cette thématique.
- En **France**, le **rapport du 28 août 2018 sur la santé au travail**, conduit par la députée Charlotte Lecocq, recommandait entre autres la création d'un guichet sanitaire unique.

### Promouvoir et faciliter l'accès des PME à la digitalisation

Aujourd'hui plus que jamais, la digitalisation est devenue l'enjeu majeur des politiques entrepreneuriales, entraînant la multiplication des initiatives publiques en sa faveur. Cette démarche bien que positive a induit une forme de complexité, l'entrepreneur ne sachant le cas échéant plus à qui et où s'adresser pour obtenir la bonne information, l'aide adéquate. Il passe ainsi à côté (ou méconnaît) de nombreux soutiens et aides qui pourraient lui être octroyés.

Ainsi, il est nécessaire de faciliter l'accès des entreprises aux initiatives visant un soutien à la digitalisation, en regroupant d'une part les initiatives dédiées (Go Digital, Fit 4 Digital, Digital Lëtzebuerg, Wide, Digital Skills Bridge, etc.) via un point de contact unique capable d'informer et de guider l'entreprise tout au long de son processus de transformation digitale. Un tel regroupement offre aussi la possibilité aux acteurs concernés de se coordonner davantage sur les différentes initiatives en matière de soutien à la digitalisation, mais aussi d'imaginer le futur ensemble et de collaborer sur le déploiement de projets et initiatives communes, ce qui permettra d'offrir un service toujours meilleur aux entreprises, tout en utilisant les deniers publics de manière efficiente.

### Exemples venus d'ailleurs

- Le programme cadre du Gouvernement wallon « **Digital Wallonia** » fixe les priorités et objectifs des politiques publiques et cadre les soutiens aux initiatives privées en faveur du numérique.
- Le rapport « **Digitalisation Support to SMEs** », commandé par la **Commission européenne** auprès de 5 agences nationales européennes associées à la thématique, recommande de simplifier l'accès des PME aux aides à la digitalisation via un point de contact unique.

### Créer une structure d'investissement dédiée et adaptée aux besoins des PME et start-up

Aujourd'hui, PME comme start-up s'adressent avant tout aux banques ou à des investisseurs privés quand il s'agit de financer leur activité. Dans l'environnement luxembourgeois actuel, la PME plus mature tout comme la start-up en développement peuvent être limitées dans leurs actions quand il s'agit de faire appel au financement à long terme voué à rester au sein de l'entreprise, les banques jouant un autre rôle via l'octroi de prêts et les Business Angels et autres investisseurs particuliers ne pouvant absorber l'ensemble des besoins en investissement.

### Exemples venus d'ailleurs

- En **Belgique**, le **fonds d'investissement SCALE**, structure d'investissement mise en place par beAngels composée d'investisseurs privés et institutionnels publics, se focalise sur les « scale up » pour leur permettre d'atteindre leur plein potentiel.
- Les **Fonds d'investissement de proximité (« FIP »)** ont été créés en **France** en 2003 pour soutenir l'investissement dans les PME via les épargnants qui souhaitent investir et bénéficier d'un avantage fiscal sur l'impôt sur le revenu.
- En **Belgique**, **W.IN.G** par **Digital Wallonia** agit comme un fonds d'investissement public destiné aux start-up numériques.

La Chambre de Commerce préconise dans ce cadre le développement d'un fonds public-privé destiné au financement, d'une part, des PME en expansion/relance et d'autre part, des start-up, avec des critères adaptés à chaque catégorie d'entreprises en proposant une prise de participation « indirecte » dans des structures locales actives. Plus précisément, le fonds pourrait se présenter comme un instrument de participation aux bénéficiaires sans impact sur le bilan des sociétés utilisatrices, tout en préservant l'anonymat des investisseurs. De par sa transparence et

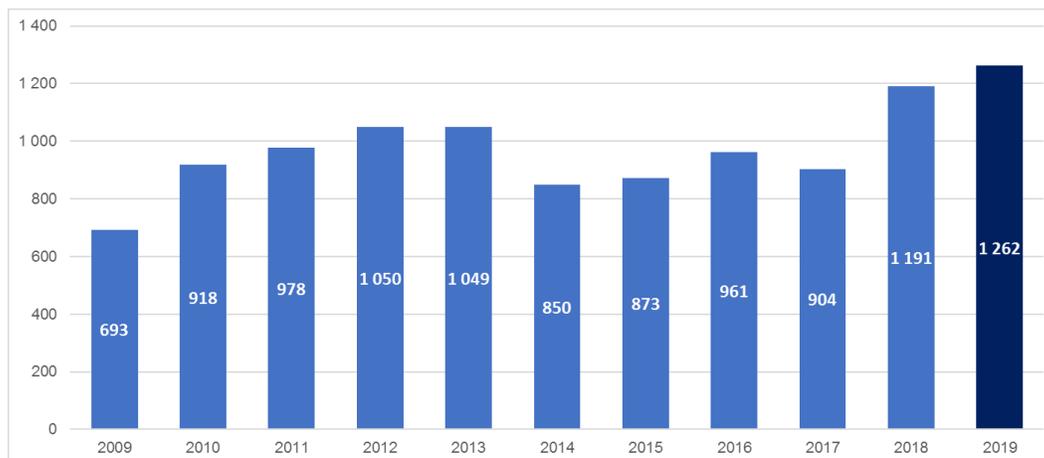
son rayonnement local, il serait accessible aux investisseurs publics, institutionnels et privés désireux de soutenir l'économie luxembourgeoise.

## 1.4. Mettre en œuvre une nouvelle législation relative aux faillites pour favoriser la pérennité des entreprises

### 2020, année record pour le nombre de faillites ?

Plus de 1.250 entreprises ont fait faillite en 2019, ce qui est un record pour le Luxembourg. En effet, le nombre de faillites a fortement augmenté au cours des dernières années, en parallèle il est vrai, d'une hausse du nombre d'entreprises. Le nombre d'entreprises étant estimé à environ 40.000, le taux de faillites des entreprises dépasse légèrement les 3%.

**Graphique 10 : Faillites prononcées par les tribunaux de commerce de 2009 à 2019**



Source : STATEC.

Le nombre de faillites a presque doublé en dix ans, avec deux périodes de hausse, l'une entre 2009 et 2013, puis une nouvelle croissance des faillites entre 2017 et 2019. Le nombre de faillites d'entreprises a ainsi augmenté de près de 40% sur les deux dernières années, souvent avec des conséquences sociales et économiques importantes. Les secteurs les plus touchés en 2019 étaient les activités financières et d'assurance (366 faillites), le commerce (215), la construction (152) et l'HORECA (133). Il est à craindre un bond des faillites pour ces trois derniers secteurs particulièrement affectés par la crise. En effet, le STATEC a estimé une baisse d'activité de l'ordre de 90% pour les entreprises de la construction et de l'HORECA pendant le confinement, et de 39% pour le secteur du commerce. Les entreprises nouvellement créées sont considérées comme plus fragiles. Toutefois, plus de trois quarts des faillites de l'année 2019 concernaient des entreprises âgées de plus de 5 ans.

Si des projections macroéconomiques ont été établies, concernant l'évolution du PIB, des emplois et du taux de chômage suite à la crise économique, aucune estimation des faillites n'a été publiée pour l'année 2020. Il s'agira avec certitude d'un triste record en la matière. La Chambre de Commerce a mené du 8 au 15 avril 2020 une enquête sur les défis des entreprises et les mesures d'aides face à la crise, enquête à laquelle ont répondu près de 2.600 dirigeants d'entreprises au Luxembourg. 59% des entreprises répondantes ont déclaré avoir complètement arrêté leurs activités en raison de la crise Covid-19. Surtout, plus d'une entreprise sur quatre n'avait déjà plus de réserve de liquidités à cette date et huit entreprises sur dix estimaient ne plus en disposer début juin sans aides supplémentaires. Enfin, une entreprise sur cinq déclarait « mauvaise ou très mauvaise » sa capacité à surmonter la crise. Pour les autres, l'incertitude prédominait face à l'avenir. Ces chiffres laissent augurer pour cette année un taux d'entreprises en faillite bien supérieur aux quelques 3% mesurés en 2019. En Belgique, 7% des entreprises évoquaient à la mi-mai un risque « probable » ou « très probable » de faillite suite à la crise sanitaire selon l'Economic Risk Management Group (ERMG).

Les aides accordées, les reports de paiements des impôts, cotisations sociales ou encore loyers, et les prêts garantis auxquels ont pu avoir recours les entreprises pour survivre au coup d'arrêt porté à l'économie ne feront, pour certaines d'entre elles, que repousser l'échéance. En effet, ces aides ne sont que temporaires et les reports n'annulent pas les dettes. Les principales répercussions des difficultés de liquidités des entreprises les affecteront au moment de la reprise de l'activité, si leur fonds de roulement se révèle insuffisant. C'est alors que se déroulera le pic de la vague de faillites à venir.

### **L'indispensable modernisation du cadre légal des faillites**

La période de relance va mettre en évidence les difficultés des entreprises et le caractère inadapté du régime actuel de faillite, uniquement curatif. La législation luxembourgeoise sur les faillites est clairement en retard sur la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne. Au Luxembourg, les seuls « outils » pouvant actuellement être offerts aux entreprises en difficulté (le concordat avant ou post-faillite, la gestion contrôlée et le sursis) sont des processus lourds et complexes, largement sous-utilisés, ne parvenant pas à soutenir les petites entreprises qui constituent pourtant la majeure partie du tissu économique luxembourgeois. Dans ce cadre, l'adoption rapide du projet de loi relatif à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite devrait constituer une priorité pour le gouvernement en axant (i) sur un volet préventif accru permettant d'identifier rapidement les entreprises en difficulté et visant à leur apporter une aide et un accompagnement personnalisés, (ii) un régime de responsabilité des dirigeants en cas de faillite adapté aux circonstances exceptionnelles, ne privant pas le dirigeant honnête et ayant dû faire faillite en raison de la crise, d'une véritable seconde chance. Des progrès en la matière sont susceptibles d'atténuer le coût économique et social des faillites qui ne pourront être évitées.

Les progrès à opérer dans le domaine des faillites s'articulent autour de trois grandes étapes : la prévention, la procédure de faillites et la seconde chance pour les entrepreneurs.

## Doter le Luxembourg d'un réel processus de prévention des difficultés et des faillites

Avant même de parler de procédure liée aux faillites, il est indispensable de développer le volet préventif en aidant les entreprises à un stade bien plus précoce, grâce à des personnes qualifiées, et à un coût raisonnable, le tout en tenant compte de leur taille. A cet égard, la Chambre de Commerce a mis en place, de sa propre initiative, les programmes SME Support puis #ReAct, au sein de la House of Entrepreneurship, destinés à aider les indépendants et les dirigeants d'entreprises pour faire face à leurs difficultés, notamment celles générées par la crise du Covid 19 dans le cadre de #ReAct.

Conscientes des challenges et de la solitude auxquels les entrepreneurs sont souvent confrontés, la House of Entrepreneurship et la Chambre de Commerce ont lancé en 2018 la première offre de service destinée à aider les indépendants et les dirigeants d'entreprises à faire le point sur leur situation professionnelle et à trouver de nouvelles solutions de pérennisation de leur entreprise. L'objectif de cette initiative est de fournir des conseils et un soutien gratuits et personnalisés aux entreprises, afin de leur permettre d'affronter au mieux leurs difficultés et d'identifier des pistes stratégiques qui leur permettront de relancer leur business rapidement et selon les moyens à leur disposition. De telles interventions peuvent aider à prévenir les faillites et leurs conséquences négatives telles que les pertes d'emplois, le risque économique accru pour les fournisseurs de la chaîne de valeur de l'entreprise et une éventuelle déroute économique, sociale et personnelle pour les propriétaires de l'entreprise.

Cette initiative repose sur une intervention rapide, ce qui augmente la probabilité d'un redressement de la société et se traduit par une situation économique stable pour la société, voire une croissance durable. D'autre part, si l'entreprise rencontre des difficultés insurmontables, elle pourra en prendre conscience et arrêter ses activités à un stade précoce de la crise. En deux ans, le programme a permis de sensibiliser plus de 1.000 entrepreneurs et a offert un soutien sur mesure à 100 d'entre eux qui étaient en difficulté financière, avec un taux de survie après un an de 86%. Il s'agirait de renforcer cet outil au bénéfice d'une meilleure prévention des faillites.

### Exemple venu d'ailleurs

Au **Danemark**, l'initiative « **Early Warning Denmark** » a notamment pour objectif (i) d'aider les entreprises viables à survivre aux difficultés financières qu'elles rencontrent pour passer d'un stade de récession à un stade de croissance, (ii) d'aider les entreprises non-viables à limiter leurs pertes financières et (iii) de permettre aux entrepreneurs d'avoir accès à une deuxième chance. Le constat est clair : les entrepreneurs qui ont pu profiter d'une aide à la réorganisation, mais également les entrepreneurs qui ont dû clôturer leur entreprise et ont lancé un nouveau projet ont de meilleurs résultats que les entrepreneurs qui ont dû réaliser les procédures et analyses seuls.

## Développer un outil d'autodiagnostic

Mettre en place un système de diagnostic au service de l'entrepreneur pourrait l'alerter lorsqu'une défaillance propre à compromettre la continuité de son entreprise se fait sentir. En outre, des actions requises en fonction des problèmes rencontrés lui seraient alors signaler.

Plus tôt un entrepreneur prend conscience des difficultés, mieux il pourra réagir pour tenter de redresser la barre. On estime en effet qu'une réaction des entrepreneurs anticipée de six mois pourrait sauver plus de 20% des entreprises en difficulté et plus d'un tiers si une démarche avait été réalisée douze mois plus tôt. Il serait donc utile de développer un outil d'autodiagnostic, complet, pratique et accessible à tout type d'entrepreneur, qui permettrait au dirigeant d'évaluer régulièrement la santé de son entreprise afin de pouvoir agir avant que les difficultés financières s'avèrent incontournables. La House of Entrepreneurship de la Chambre de Commerce serait le partenaire idéal du gouvernement pour mettre en place un tel outil performant et reconnu par les acteurs privés et publics.

### Exemple venu d'ailleurs

La **France** a mis en place des **groupements de prévention agréés** qui ont pour mission d'aider les entreprises en analysant les informations économiques, comptables et financières qu'elles leur transfèrent. Lorsqu'elles relèvent des indices de difficulté, le groupement informe le chef d'entreprise et lui propose l'intervention d'un expert. Ceci constitue aux yeux de la Chambre de Commerce une initiative utile dont il conviendrait de s'inspirer. La loi française propose en outre un **avantage fiscal** permettant aux entreprises qui adhèrent à un groupement de prévention agréé de bénéficier au titre de l'impôt sur les sociétés ou, pour ce qui concerne les entreprises individuelles, au titre de l'impôt sur le revenu, d'un crédit d'impôt égal à 25% des dépenses consenties dans les deux premières années d'adhésion, dans la limite de 1.500 euros par an.

## Mettre en place de nouvelles procédures alternatives à la faillite, simples et adaptées à chaque entreprise en difficulté

Les procédures de réorganisation, destinées à faciliter le redressement de l'entreprise, doivent permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif. Pour se faire, ces procédures doivent être simples, rapides et efficaces afin d'offrir aux entreprises une réelle alternative à la faillite au contraire des procédures de concordat, de gestion contrôlée et de sursis qui existent actuellement. Toutes les actions, judiciaires ou non, entamées à l'égard de l'entreprise en difficulté doivent également partir d'une analyse profonde de la situation de l'entreprise en tant que telle, de sa viabilité potentielle, de ses difficultés financières et des intérêts respectifs du débiteurs ainsi que de ses créanciers.

Il est tout aussi indispensable de différencier les grandes entreprises des PME, voire des TPE, et de simplifier les procédures pour ces dernières afin d'éviter les processus qui bénéficient aux grandes entreprises et non aux petites structures, qui ne peuvent bénéficier du support de consultants ou d'experts. Afin de soutenir les entreprises dans ces procédures de réorganisation, il pourrait également être fait appel aux programmes de soutien mis en œuvre par la Chambre de Commerce, tels que le projet #ReAct.

### **Adopter une procédure de faillite favorisant la « seconde chance »**

Alors qu'au niveau national, la réforme du droit de la faillite occupe depuis maintenant plusieurs années l'actualité législative, il apparaît opportun de se demander si le projet de loi n°6539 actuellement en discussion est toujours conforme aux dernières évolutions en matière de faillite et notamment aux lignes directrices de la récente directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive (ci-après la « Directive (UE) 2019/1023 »), qui devra être transposée en droit luxembourgeois au plus tard le 17 juillet 2021. Si dans son ensemble, le projet de loi n°6539 apparaît conforme aux principes édictés par la Directive (UE) 2019/1023, le volet « prévention » et surtout le volet « seconde chance » du projet de loi mériteraient cependant d'être complétés, voire entièrement revus, sous peine de s'avérer incompatibles avec la nouvelle directive.

La Directive (UE) 2019/1023 contient en effet un volet « seconde chance » développé prévoyant notamment que les entrepreneurs devraient pouvoir bénéficier d'une remise complète de leurs dettes au terme d'un délai maximal de trois ans, sans qu'ils ne doivent s'adresser à nouveau à une autorité judiciaire ou administrative. De même, les Etats membres devront veiller à ce que, lorsqu'un entrepreneur surendetté obtient une remise de dettes conformément à la nouvelle directive, toute déchéance du droit d'accéder à une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou du droit de l'exercer, liée au surendettement de l'entrepreneur, prenne fin au plus tard à l'expiration du délai de réhabilitation, sans qu'il ne soit nécessaire de saisir à nouveau une autorité judiciaire ou administrative.

Une telle orientation devrait ainsi ouvrir la voie à un changement de mentalité en Europe en éliminant le stigmate de l'échec et, à l'instar des pays anglo-saxons, permettre de stimuler l'activité entrepreneuriale et de promouvoir l'esprit d'entreprise. En effet, actuellement très peu d'entrepreneurs ayant échoué osent se lancer à nouveau dans le processus de création d'entreprise. Pourtant, selon les statistiques, 18% des entrepreneurs qui réussissent ont échoué lors de leur première création et ces « re-starters » grandissent plus vite que les entreprises créées par de nouveaux entrepreneurs.

Le projet actuel de réforme de la législation sur les faillites n'est pas dans la même logique de seconde chance, mais procède au contraire à un durcissement de la responsabilité des dirigeants d'entreprise en cas de faillite, y compris pour les dirigeants honnêtes, privant ces derniers de toute chance de créer une nouvelle entreprise. Il y est en effet prévu une condamnation d'office

pour banqueroute de tout dirigeant qui n'aurait pas fait aveu de la cessation de ses paiements dans le délai d'un mois.

Compte tenu du nombre important de faillites risquant de découler de la crise actuelle, il ne ferait aucun sens de sanctionner durement les dirigeants de bonne foi dont l'activité aurait été mise à mal par cet évènement incontrôlable. Il conviendrait par conséquent d'adopter un régime de responsabilité du dirigeant de société en cas de faillite proportionné, offrant une réelle seconde chance aux entrepreneurs en opérant notamment la distinction entre débiteurs honnêtes et malhonnêtes.

## **Moderniser la justice en matière commerciale**

Finalement, la mise en œuvre d'une législation moderne en matière de faillite devrait encore être accompagnée d'une modernisation générale de la justice en matière commerciale afin de doter le monde des affaires d'une justice adaptée aux évolutions et exigences du commerce international.

### **Instaurer des juridictions consulaires**

L'instauration d'outils préventifs en matière de faillite tels que décrits ci-avant devrait s'accompagner de la mise en place de véritables juridictions consulaires. L'ajout, aux magistrats professionnels constituant aujourd'hui exclusivement nos juridictions commerciales, de professionnels issus du monde de l'entreprise, connaissant les réalités économiques, les usages en matière de commerce, et susceptibles d'analyser d'un œil avisé les situations de chaque entreprise en difficulté, permettrait en effet d'optimiser le fonctionnement des juridictions commerciales.

La mise en œuvre d'outils préventifs en matière de faillite induira en effet nécessairement une intervention des tribunaux à un stade bien plus précoce dans la vie des sociétés concernées ainsi qu'un changement total de paradigme dans le rôle conféré aux magistrats. Alors qu'actuellement l'appréciation des magistrats en matière de faillite se limite à la constatation d'un état de cessation des paiements de la société concernée, la mise en place de procédures préventives et de réorganisation impliquera pour les magistrats de s'imprégner davantage du contexte et de l'activité de l'entreprise nécessitant une analyse plus économique que juridique des situations qui leur seront présentées.

A titre d'exemple, les magistrats devront ainsi notamment être à même d'étudier et analyser en détails des documents comptables ainsi que d'apprécier la viabilité économique des plans de réorganisation présentés.

Sur la base des modèles français et belges de juridictions consulaires, l'ajout de professionnels issus du monde de l'entreprise aux magistrats professionnels pourrait par conséquent permettre de compléter efficacement les compétences des magistrats et contribuer ainsi à améliorer l'efficacité de la justice en matière commerciale.

Bénéficiant de l'expertise de gens du terrain, de personnes issues du monde économique, les procédures de faillites, ainsi que l'ensemble des litiges en matière commerciale, bénéficieraient alors d'une plus-value indiscutable, profitant à tous les justiciables.

### Favoriser le recours à l'arbitrage en modernisant la législation nationale

L'arbitrage est un mode alternatif de résolution des litiges principalement utilisé en matière commerciale et dans lequel au lieu de saisir les juridictions étatiques, les parties décident d'un commun accord de confier le règlement de leur différend à un tribunal arbitral composé d'un ou plusieurs arbitres indépendants et impartiaux désignés en principe par elles.

S'il connaît un véritable essor à l'international, l'arbitrage demeure encore assez peu connu et utilisé par les acteurs économiques nationaux, notamment en raison d'une législation nationale en la matière désuète.

L'arbitrage présente pourtant de nombreux avantages par rapport à une procédure judiciaire classique : rapidité, confidentialité, possibilité pour les parties de choisir leurs arbitres et les règles de procédure applicables, voies de recours limitées, etc.

Consciente des avantages que ce moyen de résolution des litiges présente pour les acteurs économiques, la Chambre de Commerce a, dès 1987, créé le Centre d'arbitrage de la Chambre de Commerce afin de proposer une alternative aux règlements des litiges devant les juridictions étatiques.

Dans le cadre de ses activités croissantes, le Centre d'arbitrage de la Chambre de Commerce s'est doté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 d'un nouveau règlement d'arbitrage visant à accroître l'efficacité du processus d'arbitrage, à adapter sa pratique aux standards internationaux en la matière et à répondre aux nouvelles attentes des parties en matière d'arbitrage.

Face aux nombreux atouts dont dispose le Luxembourg pour devenir une place d'arbitrage réputée (caractère multiculturel et multilingue du pays, une place financière reconnue à l'international, un personnel hautement qualifié ou bien encore un barreau regroupant des avocats issus de toutes les nationalités et de toutes les cultures juridiques) et compte tenu des nombreux avantages présentés par l'arbitrage pour les acteurs économiques, la Chambre de Commerce estime qu'il est indispensable qu'une réelle volonté politique de développer ce mode de résolution des litiges en matière commerciale soit affichée en modernisant la législation nationale concernant l'arbitrage.

### Instaurer des juridictions commerciales statuant également en anglais

Les litiges en matière commerciale font face à une internationalisation et à une complexification croissante.

L'anglais est incontestablement la langue des affaires internationales. Les contrats commerciaux internationaux sont majoritairement rédigés dans cette langue et les parties de différents pays communiquent la plupart du temps entre elles en anglais.

Mais en matière de contentieux, les parties à des litiges internationaux sont bien souvent obligées de mener une procédure judiciaire dans une langue qu'elles ne maîtrisent pas. Ceci est encore plus vrai au Luxembourg où, en raison notamment de la place financière, de nombreux contrats internationaux rédigés en anglais contiennent une clause attributive de juridiction conférant compétence aux juridictions nationales pour statuer en cas de litige entre parties et ce, alors même qu'aucune des parties ne maîtrise l'une des langues officielles du pays.

La Chambre de Commerce propose par conséquent, à l'instar de la « Netherlands Commercial Court », de créer une chambre commerciale du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ainsi qu'une chambre devant la Cour Supérieure de Justice, devant lesquelles les procédures pourraient se dérouler en anglais et dont les décisions seraient également rendues dans cette langue.

L'instauration de telles juridictions, parfaitement adaptées aux exigences du monde des affaires, conférerait ainsi toute la sécurité nécessaire aux acteurs économiques internationaux et renforcerait encore davantage l'attrait de la place luxembourgeoise dans un contexte post-Brexit.

## **1.5. Anticiper les tendances économiques et politiques**

Nos économies sont plus que jamais soumises à des changements majeurs, dont l'évolution et l'ampleur ne font que s'accélérer. Cet état de fait requiert des Etats et acteurs politiques qu'ils facilitent les échanges d'idées et d'opinions, et investissent dans la compréhension de leur environnement local et international, dans l'identification des causes associées aux changements, afin de pouvoir agir de manière éclairée et permettre ainsi l'émergence de politiques ambitieuses capables de maîtriser ou du moins « conduire » ces changements dans un sens bénéfique pour leurs économies.

### **1.5.1. Améliorer l'information et la compréhension des tendances**

Par ses effets économiques et sociaux délétères sur la longue durée, la crise du Covid-19 confirme, s'il en était besoin, l'importance de mettre en place des outils de suivi économique, sociétal et environnemental pertinents afin d'orienter efficacement les stratégies et actions à mener. Malgré la mise en place d'un nouveau système national d'indicateurs – « le tableau de bord de la compétitivité » - en 2017, permettant d'appréhender tant la compétitivité économique que les aspects sociaux et environnementaux, le Grand-Duché connaît des difficultés persistantes. Un manque de données et des politiques éparpillées sans pilotage unique qui rendent toute vue d'ensemble et évaluation difficiles, sont quelques-uns des problèmes à surmonter.

La Chambre de Commerce recommande que le Luxembourg se dote des structures et outils y associés permettant de sonder et d'assurer la veille des marchés pour ainsi se doter d'indicateurs et de prédictions en temps réel au plus près de la réalité économique.

Afin d'assurer une relance coordonnée et durable de l'économie de notre pays, la Chambre de Commerce préconise :

- ☞ L'adoption, au niveau de l'ensemble des acteurs nationaux de la compétitivité, d'une approche de terrain à laquelle serait associée systématiquement des indicateurs. Cela permettrait d'évaluer les impacts réels de chaque initiative et d'adapter les mesures en fonction des retours.
- ☞ La création/mise à jour d'indicateurs afin de collecter des informations spécifiques permettant des analyses détaillées. Afin de renforcer le cadre statistique, il sera utile de poursuivre le suivi des avancées au niveau européen pour, au besoin, intégrer de nouveaux indicateurs dans le cadre national.
- ☞ Le recours systématique aux enquêtes de l'International Institute for Management Development (IMD), du World Economic Forum (WEF), du Baromètre de l'économie de la Chambre de Commerce afin de dégager une image fiable des performances économiques, sociales et environnementale du Luxembourg.
- ☞ La mise en œuvre d'une comparabilité géographique et temporelle des indicateurs à l'échelle européenne.

### 1.5.2. Des mesures pour évaluer l'efficacité de nos politiques

Afin d'assurer une relance basée sur des politiques publiques que l'on sait atteindre l'objectif fixé grâce à des évaluations l'ayant démontré, mais aussi afin de pouvoir tirer des leçons de cette crise et qu'elle ne soit pas veine, la Chambre de Commerce préconise d'investir dans les outils et les personnes capables d'analyser /d'évaluer l'efficacité des politiques publiques à l'aune des données recueillies au travers de structures de veille et d'en tirer les leçons nécessaires afin de les adapter, de les repenser, voire même de changer de paradigme.

La Chambre de Commerce<sup>22</sup> pense que l'une des réponses réside dans la capacité à opérer un saut qualitatif sensible en matière d'efficience de la gouvernance publique au service de l'intérêt général. Un tel saut passe notamment, à ses yeux, par un renforcement de la capacité collective à éclairer, concevoir, adapter, optimiser et mettre en œuvre de manière appropriée des politiques publiques de qualité. Et l'une des conditions de ce renforcement est une bonne pratique de l'évaluation des politiques publiques et la création d'une culture de l'évaluation. S'agissant de la

---

<sup>22</sup> La Chambre de Commerce collabore activement et rejoint les idées de la Société Luxembourgeoise de l'Evaluation et de la Prospective (SOLEP asbl) développées dans le document récent « La prospective et l'évaluation pour répondre au mieux à l'impératif de soutenabilité et de politiques publiques vertueuses au sortir et pour sortir de la crise ».

pratique au Luxembourg, la taille du pays n'a pas forcément aidé à historiquement prioriser la structuration et la coordination administrative autour des questions d'évaluation.

Il importe donc, au-delà du traitement de l'urgence sanitaire et économique à laquelle il a fallu immédiatement répondre, de favoriser la mise en place d'un cadre de réflexion, d'analyse et de prise de décision qui se prête à penser au mieux l'après-crise en s'appuyant utilement sur les leçons à tirer.

La Chambre de Commerce avait sensibilisé le Gouvernement issu des élections législatives de 2018 à des recommandations qui lui paraissent, dans le contexte de la réflexion sur l'après-crise, plus que jamais pertinentes et constructives. Ces recommandations s'articulent notamment autour de la préoccupation de définir des politiques publiques proactives et de promouvoir une évaluation plus systématique et de qualité des politiques publiques, pour renforcer la pertinence et l'efficacité desdites politiques, leur impact positif du point de vue de ce que l'on appelle l'intérêt général, et la responsabilité des décideurs vis-à-vis des citoyens et des générations futures. **La principale recommandation de la Chambre de Commerce dans ce contexte était et reste la mise en place d'un cadre législatif pour un système d'évaluation des politiques publiques basé sur la performance.** Pour cela, elle rejoint et souhaite participer activement à la promotion des mesures suivantes<sup>23</sup>.

### Prévoir des clauses évaluatives dans la loi

Peu de lois récentes prévoient de façon explicite une clause évaluative dans leur dispositif. Or comme en Allemagne fédérale, le recours aux clauses évaluatives mériterait d'être systématisé, notamment pour tout projet de réforme soit sensible (la clause évaluative étant ainsi considérée comme un compromis à l'issue de négociations parlementaires), soit coûteux, soit expérimental (comme par exemple avec la loi sur les sociétés d'impact sociétal).

### Publier le contenu des évaluations

Sauf intérêt sécuritaire et/ou national majeur, la « bonne pratique » à l'international consiste à publier le contenu de toute évaluation ou, à défaut, au moins un résumé exécutif. Il existe une certaine appréhension à publier les évaluations, ou même à les annoncer. La préférence va clairement dans le sens d'une analyse des conclusions des évaluations à huis clos. Il faut en effet du temps pour que la publication des résultats des évaluations fasse son chemin. Un tel cap dans la culture administrative ne peut s'effectuer du jour au lendemain. C'est pour cela qu'il est recommandé, dans un premier temps, de faire la publicité des évaluations, qu'elles soient annoncées dans la loi au moyen de clauses évaluatives ou répertoriées dans un planning des évaluations tenu par exemple par un organe central d'évaluation. La publicité des évaluations

---

<sup>23</sup> Mesures plus largement développées en collaboration avec la SOLEP asbl dans le document récent « La prospective et l'évaluation pour répondre au mieux à l'impératif de soutenabilité et de politiques publiques vertueuses au sortir et pour sortir de la crise », SOLEP.

contribuerait à structurer les activités en la matière et à renforcer la transparence et la responsabilité.

### Créer un organe central d'évaluation

A ce jour, la conduite d'évaluations se fait de manière *ad hoc* au Luxembourg, à l'initiative de certains ministres ou de leurs administrations, et ce de façon plus ou moins formalisée. Afin de normaliser une pratique d'évaluation de qualité au Luxembourg, la création d'un organe central d'évaluation, même de taille modeste, mériterait d'être envisagée.

A défaut de mener elle-même des évaluations, une telle unité pourrait en commanditer selon un degré de priorisation donné. Par exemple, **les politiques les plus coûteuses et/ou sensibles/visibles** (mobilité, aménagement du territoire, logement, nouvelles technologies, éducation, pour ne citer que ces grands sujets) **pourraient être évaluées en priorité**.

La commande d'évaluations plutôt que la conduite-même de celles-ci permet une certaine souplesse et rapidité d'exécution. Dans un pays de taille modeste comme le Luxembourg, la commande d'évaluations permettrait en outre le **recrutement d'experts indépendants** les plus à la pointe dans leurs domaines.

Un tel organe se verrait enfin confier la mission de sensibiliser à l'évaluation et de renforcer les connaissances et capacités à tous les niveaux de l'administration en prévoyant :

- ☞ la publicité des évaluations avec la tenue d'un planning officiel de celles-ci,
- ☞ le contrôle de la qualité des évaluations menées en dehors de sa supervision directe,
- ☞ la dissémination de bonnes pratiques en matière d'évaluation,
- ☞ la publication de lignes directrices d'ordres méthodologique, éthique et procédural,
- ☞ l'adoption de définitions uniformes,
- ☞ l'organisation de formations de pointe à destination des administrations,
- ☞ l'assurance de la prise en compte des résultats des évaluations dans le développement des politiques publiques, et, ou encore dans un second temps,
- ☞ la centralisation et la communication dans un langage compréhensible des leçons d'évaluation.

En somme, un organe central d'évaluation pourrait être **rattaché au parlement et/ou à l'exécutif en tenant compte des avantages et inconvénients de chaque approche**, comme notamment une relative lenteur d'établissement et des processus décisionnels au parlement (mais un

ancrage démocratique fort) comparée à une certaine rapidité d'exécution sous l'exécutif (mais un caractère pérenne plus fragile en cas de changement de majorité).

### Continuer les efforts de sensibilisation pour optimiser les évaluations

Même si l'objectif intrinsèque de l'évaluation est de rendre compte, il est aussi et surtout celui de l'éclairage et de l'apprentissage, sans lesquels sereinement réformer semble difficile. Il est donc important de sensibiliser, de renforcer les connaissances, voire de former, y compris auprès des décideurs et des partenaires sociaux.

Ces recommandations concernent en premier lieu la programmation budgétaire et pour cela la Chambre de Commerce conseille également la mise en place en amont d'analyses coûts/bénéfices pour tout projet d'investissement. Pour favoriser ces mesures, elle préconise un rapprochement des fonctionnaires et agents publics avec les universités, mais aussi l'ouverture de la fonction publique à davantage d'ingénieurs, de statisticiens ou encore d'économistes afin que ces changements soient facilités par une expertise.

### Viser une budgétisation en fonction des objectifs

La Chambre de Commerce plaide pour une budgétisation pleinement orientée vers les résultats lors de la préparation, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du budget. Comme le montre notamment les expériences de la France et des Pays-Bas, il s'agit certes là d'une œuvre de longue haleine, qui nécessite notamment une articulation parfaite entre la structure du budget et l'organisation administrative et une implication totale des principaux acteurs, en premier lieu les fonctionnaires. Raison de plus pour relancer sans tarder le processus favorisant l'émergence d'une véritable gestion budgétaire par les résultats (approche par les outputs et par les outcomes), à rebours d'une pratique consistant à appréhender la politique budgétaire uniquement sur la base des dépenses (approche par les inputs). Une telle approche a été recommandée par l'OCDE et par la Cour des Comptes luxembourgeoise, notamment.

## 2. Les investissements publics

### 2.1. Etablir un plan de relance des investissements publics

Outre l'impact sanitaire, la crise du Covid-19 a également un impact sans précédent sur l'économie européenne et mondiale. L'économie très ouverte du Grand-Duché, dont la majorité des entreprises et secteurs sont résolument orientés vers l'international, continuera d'en souffrir particulièrement, raison pour laquelle un **effort ambitieux en matière de relance de l'économie** s'impose.

Or au Grand-Duché, comme pour l'ensemble de la zone euro, cette relance ne passera que dans une moindre mesure par la politique monétaire de la BCE. Les mesures d'assouplissements quantitatifs mises en place après la dernière crise étaient à peine levées avant la survenance de la crise liée au coronavirus, tandis que les taux d'intérêt directeurs sont toujours au plus bas dans la zone euro. La marge de manœuvre de la politique monétaire n'a donc pas été reconstituée dans des proportions significatives, et il appartiendra ainsi majoritairement à la **politique budgétaire** de stimuler la relance de l'économie nationale, au Luxembourg comme dans l'ensemble de la zone euro.

Les **investissements publics** devraient constituer la colonne vertébrale de cet effort budgétaire. Dans une perspective de relance à court terme, il serait ainsi important de maintenir les capacités en la matière en 2020 et de prévoir un « **paquet d'investissements** » **additionnel de l'ordre de 1% du PIB** en 2021, et qui porterait sur des projets où les travaux de mise en œuvre pourraient débiter rapidement. A moyen terme, il serait également crucial de maintenir les investissements publics à un niveau élevé, surtout si le Luxembourg renoue avec une croissance tendancielle soutenue, qui induit des besoins additionnels d'infrastructures.

En ce qui concerne la relance de l'économie, un **plan d'investissement public** se prête en effet parfaitement à cet exercice, notamment du fait que les investissements publics infrastructurels peuvent augmenter la demande dans certains secteurs de l'économie marchande, tout en augmentant la croissance potentielle d'une économie en favorisant la compétitivité de l'ensemble des entreprises (effets externes favorables des investissements publics) et de l'économie en général.

D'après le STATEC<sup>24</sup>, les multiplicateurs des investissements publics au Luxembourg seraient relativement élevés, s'établissant autour de 0,8, soit approximativement le double de ceux qui sont associés à la **consommation publique**. Cela signifie qu'une hausse des investissements publics de 1 euro tend à augmenter le PIB de 0,8 euro. Leur effet d'entraînement économique à court terme tend au demeurant à être plus manifeste encore en période de basse conjoncture, selon le Fonds Monétaire International (FMI).<sup>25</sup> Le STATEC attire l'attention sur le fait que ces multiplicateurs des investissements publics sont significativement positifs en dépit du haut degré d'ouverture de l'économie, ce qui s'explique notamment par l'absence de fuites vers l'épargne dans le cas des investissements publics, ces dépenses se matérialisant immédiatement sans transiter par les ménages. Pour cette raison, le multiplicateur budgétaire des investissements publics est normalement plus élevé que celui des transferts publics aux particuliers ou de la consommation publique, par exemple. Une partie de ces dépenses étant épargnée, ces dernières voient d'emblée leur impact macroéconomique s'amoinrir. En outre, le contenu en importations des investissements publics tend à être moins élevé que le contenu correspondant des transferts et de la consommation publique. Ainsi, le multiplicateur de cette dernière (qui pour rappel

---

<sup>24</sup> HAAS Tom, ADAM Ferdy (2012), « *Regards sur l'impact des mesures budgétaires* », Regards N°21/2012 du STATEC, Décembre 2012.

<sup>25</sup> FMI (2014), « *Nuages et incertitudes de l'après-crise* », Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2014.

comprend également la rémunération des agents de l'Etat) se limiterait quant à lui à 0,3 (selon l'OCDE) ou à 0,5 (selon le modèle d'équilibre général LuxGem du STATEC).

Une hausse des investissements publics en 2021, qui aiderait à raffermir la reprise économique escomptée en tablant sur les effets multiplicateurs précités, paraît ainsi indispensable dans une perspective de relance à court terme, ne fût-ce que pour suppléer à la diminution attendue de la demande interne en 2020 et même en 2021. Une telle hausse n'hypothéquerait pas nécessairement les finances publiques en 2022 et au-delà, en raison notamment des effets d'entraînement précités qui amoindrissent (ou même annulent) l'incidence potentielle des investissements sur la dynamique d'endettement public. Au contraire d'une hausse des **dépenses courantes**, dotée d'un effet multiplicateur bien moindre et qui tend en prime à acquérir un caractère permanent (effets de cliquet).

D'après la majorité des projections macroéconomiques, la chute du PIB en volume du Grand-Duché en 2020 sera suivie par un rebond en 2021. Le niveau d'activité serait néanmoins nettement inférieur à la fin de 2021 comparé à celui qui aurait été observé en cas d'absence de crise. A travers la relance, il convient d'atténuer cet écart d'activité et à plus forte raison d'éviter qu'il ne se creuse davantage, alors que de nombreux déterminants pourraient venir exacerber ce décrochage<sup>26</sup>. La vigilance s'impose dès lors non seulement au cœur même de la crise, avec d'indispensables programmes de stabilisation d'urgence visant à éviter des dommages irréparables, mais également durant la « *phase de convalescence* » de l'économie au cours du second semestre de 2020 et en 2021, voire même à moyen terme si la crise sanitaro-économique se poursuit ou s'aggrave sur le plan international.

Au-delà de cette crise, des investissements publics durablement soutenus revêtent une grande importance pour une économie enregistrant « en période de croisière » une forte croissance, comme le Luxembourg. Les investissements publics sont depuis quelques années de l'ordre de 4% du PIB, un taux pouvant certes paraître élevé par rapport à des pays tels que l'Allemagne ou la Belgique, mais qui ne l'est pas nécessairement en termes absolus car la situation d'un pays visant une croissance économique élevée n'est pas du tout comparable à celle d'un pays à croissance plus modeste, d'autant plus que le Grand-Duché affiche également une croissance démographique exceptionnellement dynamique à l'échelle européenne. Une simulation illustrative permet de clarifier ces propos. En présence d'un taux de dépréciation du stock d'actifs fixes publics de 3% l'an et en supposant qu'une dépense d'investissement public ne devienne productive (en d'autres termes ne soit pleinement intégrée au stock de capital productif) qu'après une période de carence de 5 ans (l'idéal serait que les autorités procèdent à une estimation, sur la base des projets passés, de ce délai moyen), le ratio des actifs productifs publics par rapport

---

<sup>26</sup> Comme par exemple un changement durable du comportement des consommateurs, ne jurant plus que par l'épargne de précaution, ou d'entreprises devenant de véritables « anorexiques » de l'investissement faute de perspectives économiques un tant soit peu engageantes. De nombreux travailleurs, élèves ou étudiants sont par ailleurs menacés par un décrochage économique et social. A ces facteurs pourraient s'ajouter des banques fragilisées donc moins à même d'accorder des crédits, des faillites en cascade de sociétés non financières ou encore un ralentissement marqué du commerce international.

au PIB (60% par hypothèse, soit le taux estimé par l'OFCE en France) ne peut demeurer stable, dans un pays dont la croissance économique est de 1,5% l'an, que si les investissements publics bruts annuels excèdent 2,9% du PIB. Il est intéressant de constater qu'il s'agit là approximativement du taux d'investissement moyen observé dans les trois pays limitrophes du Luxembourg en 2019.

Toujours afin de maintenir le ratio public de capital à 60% du PIB (le niveau français par hypothèse, les chiffres luxembourgeois en la matière étant trop parcellaires), des investissements de quelque 5,8% du PIB seraient requis dans un pays croissant à raison de 5% l'an. Faute de quoi son stock de capital public déclinera par rapport au PIB, ce qui à terme minera les « frontières de la croissance économique ». A cette aune, qui suppose un taux de croissance soutenu dans le futur allant de pair avec des objectifs de productivité plus ambitieux qu'à l'heure actuelle, le Grand-Duché ne serait donc pas un « investisseur forcé », à l'inverse de ce que suggère une comparaison internationale statique des taux d'investissement, faisant fi des taux de croissance différenciés et de l'évolution démographique propre au Luxembourg.

### **Que coûterait réellement l'activation d'un « Paquet d'investissements » additionnel en 2021 (voire au-delà) ?**

Mesuré à l'aune de la dynamique d'endettement des Administrations publiques<sup>27</sup>, le coût net d'un effort d'investissement de 700 millions d'euros en 2021 (par hypothèse) paraît modeste voire même nul dans certains cas, surtout si le multiplicateur des investissements publics est élevé. Une explication en deux temps permet de mieux comprendre cette affirmation.

Premier temps : quel serait l'impact d'un « paquet d'investissements » de 700 millions d'euros sur le déficit public ? Nullement 700 millions d'euros, car un tel paquet activé en 2021 (par hypothèse) augmenterait théoriquement le taux de croissance de cette année à raison de 0,9 point de pourcentage avec le multiplicateur de 0,8 déjà évoqué. Or un tel gain de croissance se traduirait par des recettes publiques additionnelles et par des embauches, donc par de moindres indemnités de chômage. Cet effet retour sur les finances publiques peut être estimé à 260 millions d'euros<sup>28</sup>, ce qui signifie que le « paquet d'investissements » coûterait aux Administrations publiques non pas 700 millions mais 440 millions. En termes de déficits publics, la mesure serait donc déjà autofinancée à près de 40%.

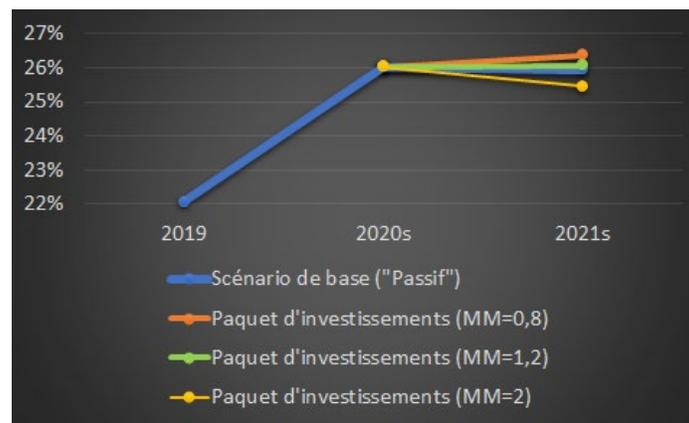
Second temps : le coût net de 440 millions d'euros ne constitue pas encore l'aboutissement du calcul de l'impact net sur les finances publiques, car ce qui importe *in fine* est l'incidence des investissements publics sur la dynamique d'endettement du Luxembourg – en clair son incidence sur le ratio dit « de Maastricht » de la dette publique. Il s'agit du rapport entre le montant absolu

<sup>27</sup> Soit l'Administration centrale, la sécurité sociale et les communes (ces dernières ayant représenté en 2019 près de 40% des investissements publics).

<sup>28</sup> La croissance additionnelle de 0,9 point de pourcentage devrait en effet améliorer le solde public à raison de  $0,9 \times 0,475 = 0,4\%$  du PIB (0,475 étant un coefficient utilisé par les autorités luxembourgeoises pour calculer les soldes budgétaires structurels, notamment). Soit 260 millions d'euros en valeur de 2021.

de la dette publique d'une part (soit pour l'essentiel le cumul au fil du temps des déficits) et le PIB d'autre part. Un effort d'investissement public de 700 millions d'euros viendra certes gonfler le niveau absolu de la dette publique, à raison de 440 millions d'euros comme indiqué ci-dessus (effet « numérateur »). Mais il induirait aussi dans le même temps un accroissement de 0,9% du PIB (effet « dénominateur »), qui viendrait amoindrir l'impact du « paquet d'investissements » sur le ratio d'endettement. L'évolution simulée du ratio de dette publique avant et après le paquet d'investissements apparaît au graphique suivant.

**Graphique 11 : Simulation de la dette publique consolidée des Administrations publiques, en % du PIB**



Source : STATEC ; Calculs Fondation IDEA asbl.

Notes : Chiffres STATEC pour l'année 2019. Pour 2020 et 2021, prise en compte des soldes budgétaires des Administrations publiques simulés par IDEA début avril 2020 en fonction de l'affaiblissement de la croissance économique (en supposant un confinement jusqu'à la fin avril 2020) et des nouvelles mesures gouvernementales dans le contexte de la « crise Corona », ainsi que d'un « paquet d'investissements » de 700 millions d'euros en 2021. Il est supposé que seuls les soldes budgétaires auront un impact sur le montant de la dette (en l'absence, notamment, d'effets de change ou liés à la gestion des actifs, qui sont de toute manière hors de propos du point de vue de l'incidence d'un plan d'investissements). MM=multiplicateur, s=simulation.

Le principal enseignement du graphique, qui se base sur des estimations de début avril 2020 de la Fondation IDEA, est qu'un effort d'investissement de 700 millions d'euros (soit 1,1% du PIB de 2021) aurait en définitive un impact assez modeste sur le ratio d'endettement. En l'absence d'un tel effort (scénario « Passif », courbe bleue), ce ratio s'établirait à 25,94% du PIB fin 2021. Après la mise en œuvre du « paquet d'investissements », le ratio en question atteindrait 26,37% (courbe rouge), soit une hausse limitée à 0,43% du PIB alors que le « paquet d'investissements » simulé porte bel et bien sur un montant initial de 1,1% du PIB. A l'aune de la dynamique d'endettement, il peut donc être considéré que le paquet d'investissements s'autofinance à raison de 60%.

Ces calculs ont pourtant été effectués avec un multiplicateur relativement réduit, de 0,8<sup>29</sup>. Or il serait possible de « doper » ce multiplicateur, en sélectionnant des investissements publics particulièrement efficaces et riches de retombées pour l'économie grand-ducale. Par ailleurs, dans une étude approfondie publiée en octobre 2014 sur la base notamment de l'expérience de la crise économique et financière<sup>30</sup>, le FMI avait démontré que les multiplicateurs tendent à être considérablement plus élevés en période de basse conjoncture qu'en « moyenne de cycle »<sup>31</sup>. Enfin, une politique synchronisée sur le plan européen induirait des multiplicateurs globaux plus élevés - d'où l'importance de cet échelon de pouvoir et d'une coordination au sein de la Grande Région des projets d'infrastructures.

Une variante des calculs de la Fondation IDEA intègre par conséquent, à titre illustratif, un multiplicateur de 1,2 au lieu de 0,8. Dans ce cas de figure, le « paquet d'investissements » aurait sur le ratio d'endettement un impact « à peine décelable au microscope » (courbe verte par rapport à la courbe bleue)<sup>32</sup>. Un multiplicateur légèrement plus élevé, de 1,4, se traduirait même par un ratio d'endettement faisant strictement du surplace – ce qui signifie en clair qu'en termes de dynamique d'endettement, l'effort de relance n'induirait aucun impact sur le ratio d'endettement. Enfin et de manière totalement contre-intuitive, le « paquet d'investissements » induirait une amélioration de l'état des finances publiques luxembourgeoises si le multiplicateur s'aventurait au-delà de 1,5 (voir par exemple la courbe jaune, correspondant à un multiplicateur égal à 2).

Lorsque le moment sera venu de s'inscrire dans une perspective d'ancrage à moyen terme des finances publiques luxembourgeoises, une **stratégie alternative, dite de « Tax shift »**, pourrait être mise en œuvre. Fonctionnant à enveloppe budgétaire fermée, toute hausse **des investissements publics** étant cette fois financée par une diminution équivalente des **dépenses courantes**, elle permettrait également de stimuler l'activité économique, simplement en jouant sur les différentiels de multiplicateurs budgétaires - car pour rappel et selon le STATEC, les multiplicateurs des investissements publics tendent à être deux fois plus élevés que ceux des dépenses courantes.

Ces multiplicateurs fortement différenciés mettent en lumière une possibilité d'arbitrage entre les dépenses publiques correspondantes. Plus précisément, un **glissement de dépenses ou « expenditure shift »** consistant à augmenter les dépenses d'investissement à raison de 1% du PIB et à diminuer dans le même temps la consommation publique, également à concurrence de 1% du PIB, devrait normalement rehausser le niveau du PIB à raison de 0,4% environ, et ce sans aucun coût net (par définition) pour les finances publiques.

<sup>29</sup> Qui signifie, rappelons-le, qu'1 euro d'investissement public additionnel vient accroître le PIB à raison de 0,8 euro.

<sup>30</sup> FMI (2014), « *Nuages et incertitudes de l'après-crise* », Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2014.

<sup>31</sup> Selon le FMI, ils pourraient en effet s'échelonner en période de crise entre 0,9 et 1,7 dans les pays dits avancés, en raison notamment d'un moindre effet d'éviction de l'investissement privé (de toute manière déprimé en situation de faible conjoncture) par l'investissement public.

<sup>32</sup> Qui irait de pair avec une croissance rehaussée de près de 1,5 point de pourcentage en 2021.

### Exemple venu d'ailleurs

L'efficacité d'un « **expenditure shift** » peut être *a contrario* démontré sur la base de la situation **japonaise**, où les investissements publics sont passés de 8,6% du PIB en 1996 à 4% vers 2005, soit une réduction du ratio de plus de la moitié en l'espace de dix années environ. Cette diminution a principalement servi à financer les dépenses sociales accrues consécutives au vieillissement accéléré de la population japonaise. Cet « expenditure shift à l'envers », s'effectuant en défaveur des dépenses les plus productives, explique selon de nombreux observateurs (dont le FMI) une grande part de la décélération économique enregistrée au Japon au cours de cette période.

### Investissements infrastructurels - le volet qualitatif, au moins aussi important que le volet quantitatif

En cas de **relance budgétaire** à travers un **plan d'investissement public ambitieux**, le **volet « quantitatif »** d'un tel paquet sera crucial. Cette importance peut notamment s'expliquer dans une optique de réduction des incertitudes quant au potentiel de la reprise à court terme et afin d'orienter les anticipations des agents dans un sens favorable, sachant que la persistance d'un climat d'incertitude pourrait être de nature à induire les entreprises et les consommateurs à « attendre pour voir », à savoir à adopter un comportement réticent qui se traduirait inévitablement par une réduction de la taille du multiplicateur budgétaire.

Or parallèlement, le **volet « qualitatif »** d'un tel paquet sera au moins aussi important, car la sélection (et la priorisation) des investissements publics ne sera pas une mince affaire, compte tenu du fait que le choix des projets devra intégrer une multitude de facettes ainsi qu'à la fois des considérations de court et de moyen termes. En particulier, le paquet d'investissements devrait ainsi d'abord accorder une priorité à des projets infrastructurels dont les travaux de mise en œuvre pourraient débiter, voire être accélérés, à (très) court terme en vue de stabiliser le niveau d'activité dans les meilleurs délais, tandis que des projets d'utilité publique prioritaires d'un point de vue infrastructurel, mais dont le début des travaux de réalisation ne serait pas possible à court terme, devraient être priorisés dans un second temps.

Ainsi, il faudra donc un **plan d'investissements publics « quantitativement » et « qualitativement » ambitieux**. Le tout pouvant en parallèle se concevoir comme un premier pas vers une stratégie d'investissement globale et cohérente se déployant non seulement sur 2021, mais également au-delà pour faire face à une éventuelle aggravation de la crise sanitaro-économique sur le plan international et, plus fondamentalement, afin d'assurer le maintien de la qualité des infrastructures matérielles et immatérielles du Luxembourg, puissant vecteur d'attraction d'activités nouvelles et support d'une croissance économique largement basée sur des gains de productivité.

Concernant l'orientation générale des investissements, la crise liée au coronavirus ne doit bien-sûr aucunement être l'occasion d'omettre la mise en œuvre de la stratégie de la « **Troisième Révolution Industrielle (TIR)** » et ses ambitions pour une économie plus durable, ces dernières se déclinant notamment à travers l'objectif de la double transition environnementale / énergétique et numérique / digitale.

Il faudrait donc que le plan d'investissement prépare le Luxembourg aux défis de demain et qu'il soit conforme aux orientations en matière de **digitalisation** et d'intelligence artificielle. La TIR préconise notamment la convergence d'un internet numérique de la communication avec un internet numérique de l'énergie ainsi qu'un internet numérique des transports, en vue de la création d'une économie numérique intelligente basée sur une **infrastructure d'internet des objets**. Etant donné qu'il est prévu que cette infrastructure s'étende à l'ensemble des secteurs, il faudrait donc que le plan d'investissement public promeuve la construction de cette infrastructure future de technologie numérique, et qu'il soit donc de nature à accélérer la mise en œuvre de la stratégie nationale 5G du Luxembourg à travers des investissements en faveur d'un déploiement accéléré du réseau, alors que des premiers tests d'application de la 5G sont actuellement en cours au Grand-Duché. Idéalement, ces initiatives, qui seront de nature à accroître la volumétrie des flux de données obtenues sous formes d'informations brutes de l'internet des objets futurs, devraient être complétées par des investissements additionnels dans **l'infrastructure future de la gestion des données**, à l'instar de la récente initiative relative à l'implantation du superordinateur dénommé « Meluxina » au Grand-Duché, à savoir une infrastructure critique dans le domaine du calcul de haute performance (HPC) et pour l'exploitation du *Big Data* qui sera à disposition de l'ensemble des parties prenantes du Grand-Duché.

Pour optimiser l'impact, ces investissements précités devraient, d'une part, être utilement complétés par des mesures d'encadrement ou des mesures fiscales pour inciter les entreprises à investir dans la transformation digitale. Or d'autre part, il serait également crucial d'achever le cadre réglementaire nécessaire pour l'encadrement de la **réalisation de l'internet national de l'énergie**, mesure qui était retenue comme prioritaire dans la TIR. En effet, alors que la convergence vers un système de production plus décentralisé et basé sur les **énergies renouvelables** constituait une des mesures phares de l'étude TIR, la mise en place définitive d'un cadre juridique y relatif n'a pas encore eu lieu, malgré le dépôt d'un projet de loi relatif à l'organisation du marché de l'électricité en mars 2018<sup>33</sup>.

### **Promouvoir l'expansion des énergies renouvelables et de l'infrastructure publique de ravitaillement en carburants alternatifs**

Alors que le Grand-Duché a historiquement satisfait la quasi-intégralité de ses besoins énergétiques par l'importation, la question de son propre potentiel de production d'énergie renouvelable a gagné en importance en 2010 avec l'adoption de son plan d'action national en

---

<sup>33</sup> Lien vers le [projet de loi n°7266](#) sur le site de la Chambre des Députés.

matière d'énergies renouvelables (2010-2020), le tout avant de devenir une véritable priorité avec l'étude TIR en 2016. D'après cette dernière, la transition écologique du Grand-Duché passera en effet nécessairement par une électrification à grande échelle de son système énergétique.

Au vu de l'électrification projetée, la question de l'**approvisionnement énergétique** durable (et à des prix compétitifs) du Grand-Duché se pose donc avec une acuité particulière. Alors que ce défi de la sécurisation de son approvisionnement devrait en priorité être adressé au niveau européen, en œuvrant en faveur d'une intégration européenne plus poussée dans le domaine de l'énergie, il va également sans dire que le Grand-Duché devra développer en parallèle son propre potentiel de production d'énergie renouvelable<sup>34</sup> dans des conditions technologiquement et économiquement viables. Il faudrait donc que le plan d'investissement public contribue à l'expansion de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire sur le territoire grand-ducal, le tout sur la base d'une stratégie de planification territoriale de la production et du stockage de l'énergie renouvelable, même si le volet « énergie » n'a pas été couvert dans le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003. Il s'agirait donc de favoriser le **déploiement de grandes installations éoliennes**, des conditions économiquement viables et d'éliminer parallèlement les obstacles actuels qui empêchent la finalisation de certains projets de parcs éoliens, alors que pour l'énergie solaire, l'élaboration d'un plan d'appel d'offres pluriannuel pour promouvoir des projets de **grandes installations photovoltaïques d'envergure** pourrait être priorisée. En lien avec les installations photovoltaïques, une idée pourrait être de continuer à valoriser la production énergétique dans les espaces urbains en jouant sur la multitude de possibilités d'intégration des équipements d'énergie photovoltaïque aux bâtiments et à d'autres surfaces scellées, alors que le rôle de producteur d'énergie renouvelable des espaces ruraux moins densément peuplés serait aussi à promouvoir. Idéalement, ces initiatives sur le territoire national devraient être utilement complétées par des projets de coopération transfrontalière avec les régions limitrophes, par exemple via l'élaboration d'appels d'offres communs pour accroître davantage la capacité photovoltaïque et éolienne.

---

<sup>34</sup> Concernant la production d'électricité, les statistiques de l'Institut luxembourgeois de la Régulation (ILR) pour l'année 2018 indiquent que le Grand-Duché était seulement en mesure de couvrir 14,1% de sa consommation d'électricité (6.611 GWh) par la production nationale nette hors pompage (933 GWh), et seulement 10,4% par la production nette basée sur les énergies renouvelables (688 GWh). La production d'électricité nette d'origine éolienne (255 GWh) et la production photovoltaïque (118 GWh) représentaient environ 37% et 17,5% de la production nette basée sur les énergies renouvelables (688 GWh).

### Exemple venu d'ailleurs

« **L'agro-photovoltaïque** » a fait son apparition dans le sillage du développement des capacités en matière d'énergie renouvelable et sous l'impact des phénomènes de sécheresse des sols qui sont devenus plus fréquents en **Europe** ces dernières années. Ce concept, qui vise à promouvoir un usage multifonctionnel de surfaces dans l'espace rural en combinant intelligemment la production d'énergie renouvelable avec l'agriculture et la viticulture, a démontré son efficacité dans le cadre de divers projets pilotes. Vu le caractère exigu du territoire grand-ducal, il pourrait donc être intéressant d'envisager un tel projet pilote également au Luxembourg.

Compte tenu de l'augmentation projetée des capacités de production d'énergie renouvelable, des investissements publics en faveur de la **capacité de stockage** pour l'électricité fluctuante produite par le photovoltaïque et l'éolien devraient également être prévus, de même que des investissements dans les technologies de stockage de l'énergie de façon générale. Dans ce contexte, l'élaboration d'une **stratégie (d'investissement) nationale pour l'hydrogène**, pourrait être envisagée, de même que la participation à des projets pilotes voire des projets de développement d'infrastructures visant la production d'hydrogène.

En parallèle, pour optimiser les retombées des investissements précités et afin de promouvoir leur impact bénéfique sur le bilan d'émissions national du Grand-Duché, il serait également important d'accélérer le déploiement d'**installations de ravitaillement en carburants alternatifs**<sup>35</sup> afin de soutenir le transport routier et la logistique nationale dans leur processus de décarbonisation. Suivant la décision du Gouvernement en 2016 de ne pas inclure des points de ravitaillement en hydrogène ouvert au public dans son cadre d'action nationale pour infrastructures à carburants alternatifs<sup>36</sup>, il n'existe en effet actuellement aucun point de ravitaillement en hydrogène au Luxembourg qui soit accessible au public, alors que le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique<sup>37</sup> et le plan d'implantation général y relatif<sup>38</sup> prévoient la mise en place d'une infrastructure de 800 bornes de charges publiques sur le territoire national jusqu'à fin 2020. Compte tenu des très fortes

<sup>35</sup> A savoir, des carburants ou sources d'énergie qui servent au moins partiellement de substituts aux carburants fossiles dans l'approvisionnement énergétique des transports et qui peuvent contribuer à la décarbonisation de ces derniers.

<sup>36</sup> Cadre élaboré dans le contexte de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

<sup>37</sup> Règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique (Mémorial A - N°228 du 8 décembre 2015).

<sup>38</sup> Règlement ministériel du 5 février 2016 fixant un plan d'implantation général pour l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique (Mémorial A - N°20 du 26 février 2016).

incitations à l'achat<sup>39</sup> de véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub><sup>40</sup> récemment mises en place et vu les faibles parts de marché de ces catégories de véhicules au niveau des nouvelles immatriculations constatées en début d'année 2020<sup>41</sup>, la définition d'une mise à jour ambitieuse du plan d'implantation générale pour **l'infrastructure publique de ravitaillement en carburants alternatifs** paraît donc cruciale, en vue d'accompagner les incitations financières à travers la mise en place d'un cadre infrastructurel adéquat en faveur des personnes physiques et morales qui souhaitent s'engager davantage dans la transition environnementale.

### Des progrès infrastructurels à poursuivre dans le domaine du transport...

Alors que la promotion de l'adoption progressive de carburants durables de substitution dans le domaine du transport routier touche à la question du bilan d'émissions national, cette transition ne sera en revanche pas de nature à résoudre le **problème croissant de la congestion des réseaux (auto)routiers** ainsi que ses conséquences sur le plan économique<sup>42</sup>. Ce défi pourra en effet seulement être résolu par la **convergence du système de transport de personnes** (covoiturage, mobilité active, transports en commun) **et de marchandises** (opérations de transport combiné) **vers une plus grande multimodalité**, un transfert modal qui pourra néanmoins uniquement s'opérer en présence des infrastructures appropriées.

La mise en place de ce cadre infrastructurel adéquat devra en premier lieu passer par la réalisation des projets prioritaires du projet de plan directeur sectoriel « transports ». Pour ce qui concerne les transports en commun et la mobilité active, le plan précité prévoit en particulier 3 projets de phase 1 pour accroître les **capacités du réseau ferroviaire**<sup>43</sup> du Grand-Duché, 3 projets de phase 1<sup>44</sup> en lien avec la réalisation de la **ligne 1 du tram**<sup>45</sup>, un nombre conséquent de projets de parkings P&R et de pôles d'échanges, mais également 17 projets de pistes cyclables nationales.

<sup>39</sup> Règlement grand-ducal du 20 juin 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2019 1. portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et 2. modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (Mémorial A - N°514 du 21 juin 2020).

<sup>40</sup> A savoir en particulier des véhicules automoteurs électriques, des véhicules automoteurs électriques hybrides rechargeables et encore des véhicules automoteurs à pile à combustible à hydrogène.

<sup>41</sup> Au niveau des nouvelles immatriculations qui ont eu lieu entre janvier et avril 2020, les parts de marché des voitures électriques et plug-in hybrides étaient seulement respectivement de 2,9% et 3,7%.

<sup>42</sup> D'après la Commission européenne, le coût pouvant être imputé aux retards dans les transports de personnes et le fret peut être estimé à 1,27 milliard d'euros annuels au Luxembourg, soit 2,9% du PIB. (Voir : [https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainabletransport/internalisation-transport-external-costs\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainabletransport/internalisation-transport-external-costs_en)).

<sup>43</sup> A savoir en particulier le projet de la nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg, le projet relatif à la restructuration des plans de voies et à l'aménagement des quais 5 et 6 à la gare centrale du Luxembourg, mais aussi le projet relatif à la mise à double voie intégrale de la ligne ferroviaire entre Luxembourg et Pétange.

<sup>44</sup> A savoir donc des projets qui se sont vu attribuer le degré de priorité « 1 », le plus élevé dans le cadre du projet de plan directeur sectoriel « transports ».

<sup>45</sup> A savoir le projet de la ligne de tram entre le pôle d'échanges Kirchberg/Luxexpo et la gare centrale, le projet de la ligne de tram entre le pôle d'échanges Kirchberg /Luxexpo et Höhenhof / Aérogare, ainsi que le projet de la ligne de tram entre la gare centrale et les pôles d'échanges Bonnevoie, Howald et Cloche d'Or.

Afin de promouvoir la **multimodalité du transport de personnes**, le plan d'investissement public devrait donc favoriser notamment une mise en œuvre accélérée des projets prioritaires, tout en s'intéressant également aux **infrastructures connexes** en vue d'une optimisation du futur système de transport. Ainsi, à titre d'illustration, les projets relatifs à la réalisation du pôle d'échanges « Héienhaff » et de la ligne de tram entre le Kirchberg et l'aéroport Luxembourg-Findel s'inscrivent en parallèle dans le contexte du vaste projet « Airport-City », qui vise à accroître l'attractivité économique de l'aéroport Findel, et dans le sillage duquel des travaux infrastructurels ainsi que la réalisation d'un parking P&R d'environ 4.000 places aux abords des installations de l'aéroport ont été annoncés. De même, au fur et à mesure que les nouveaux tronçons de la ligne 1 du tram seront mis en service et que les modernisations de certaines gares (annoncées dans le cadre de la stratégie MODU 2.0<sup>46</sup>) progresseront à l'échelle du pays, le **nombre de pôles d'échanges multimodaux** s'accroîtra, entraînant à chaque fois des besoins d'adaptation du système de transport. Dans le cadre du plan d'investissement public, pourrait donc également être envisagée la mise en place de **cofinancements étatiques en faveur des communes** concernées, afin de leur permettre d'investir dans des **infrastructures connexes** pour optimiser l'impact de ces points multimodaux (futurs), comme par exemple des investissements en vue de l'optimisation éventuelle des pistes cyclables communales ou pour la mise en place de parkings à vélos de grande capacité à proximité des gares ferroviaires ou de certains pôles d'échanges.

En matière de **promotion du covoiturage**, le projet de plan directeur sectoriel « transports » prévoit un projet infrastructurel en particulier, à savoir la **mise à 2x3 voies de l'A3**, où les travaux commenceront en 2020. Or, dans le cadre du plan d'investissement public, et suite au débat d'orientation qui s'est tenu à la Chambre des Députés<sup>47</sup> au début de l'année 2020, des travaux en faveur de la promotion du **covoiturage sur l'autoroute A6** pourraient également être priorités, suite au projet pilote belge sur l'E411 entre Arlon et Sterpenich. Le contexte serait en effet favorable pour réaliser les aménagements requis à la priorisation des bus et du covoiturage sur la bande d'arrêt d'urgence à court terme, étant donné que des travaux de remise en état des voies de l'autoroute A6 seront nécessaires dans un futur proche.

Pour le domaine du **transport de marchandises**, les projets du projet de plan directeur sectoriel « transports » en faveur de l'accroissement des **capacités du réseau ferré** vont être de nature à favoriser en partie le transfert modal de la route vers d'autres modes de transport. Pour soutenir la multimodalité et afin de positionner le Luxembourg en tant que **plateforme logistique intermodale** stratégique pour le transport de fret au centre de l'Europe, le Grand-Duché a réalisé d'importants investissements en faveur de ses 2 plateformes multimodales sur les dernières années, à savoir au niveau de ses 2 **zones d'activités spécifiques nationales** que sont le **site multimodal de Bettembourg-Dudelange** ainsi que le **site tri-modal du port de Mertert**.

<sup>46</sup> Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *Modu 2.0 – Stratégie pour une mobilité durable* », Département des Transports, Direction de la Planification de la Mobilité.

<sup>47</sup> [Lien vers le dossier parlementaire n°7522 sur le site de la Chambre des Députés.](#)

Conformément aux recommandations du CES<sup>48</sup> de 2019, des **investissements de modernisation additionnels** au niveau de ces infrastructures stratégiques d'utilité publique seraient donc également à saluer dans le cadre du plan d'investissement public à plus court terme, alors que le défi d'une liaison ferroviaire plus performante entre les 2 plateformes multimodales serait aussi à adresser concrètement dans les meilleurs délais<sup>49</sup>.

### ... ainsi qu'en matière de zones d'activités et de logement

Le développement de nouvelles technologies de pointe, qui fait l'objet d'une attention particulière dans la stratégie TIR, constitue une condition *sine qua non* pour réussir la **transition écologique**, raison pour laquelle le plan d'investissement public devrait également s'intéresser à la **réindustrialisation** du Grand-Duché. Pour inciter l'apparition de nouvelles innovations qui se conjuguent avec une plus grande efficacité environnementale<sup>50</sup>, se rapprocher des nouvelles frontières technologiques est en effet indispensable, et l'industrie, en tant que moteur de l'innovation qui est à l'origine d'environ 63% des dépenses de R&D du secteur privé luxembourgeois<sup>51</sup>, permet de progresser en ce sens.

La préparation du Luxembourg aux défis de demain passera donc forcément par des investissements en faveur de sa base industrielle, qui constitue le cœur de l'écosystème de recherche-développement et innovation (RDI) du Grand-Duché. La préparation du lancement du **projet de parc scientifique et technologique** à proximité du site Belval, dédié aux activités de recherche collaborative ou partenariale, pourrait par exemple être envisagée dans le cadre du plan d'investissement public. Il s'agit là d'un projet qui serait à même d'optimiser les synergies entre l'écosystème industriel du Grand-Duché et celui des institutions académiques et de recherches publiques, une initiative qui ferait du Luxembourg un terrain fertile à l'attrait de nouvelles entreprises innovantes.

Néanmoins, le maintien de la base industrielle ainsi que l'attraction de nouveaux acteurs ne pourront être garantis qu'à condition de **réserver également suffisamment de surfaces** pour les activités des acteurs industriels, ce qui implique donc des initiatives pour faire face au **manque**

<sup>48</sup> Conseil Economique et Social (2019), « *Perspectives économiques sectorielles à moyen et long termes dans une optique de durabilité - le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg* », avis du 27 juin 2019.

<sup>49</sup> Afin de consolider le statut du Luxembourg en tant que plateforme logistique intermodale européenne et pour intégrer le port de Mertert davantage dans les flux internationaux, une coopération plus étroite entre les 2 plateformes multimodales paraît indispensable. La mise en place d'une navette ferroviaire entre les 2 sites étant déjà envisagée, la coopération devra donc aussi passer par une liaison ferroviaire plus performante. Pour optimiser cette dernière, il s'agirait de réaliser la mise à double voie du tronçon Sandweiler/Contern – Oetrange (projet 1.5 du projet de plan directeur sectoriel « transports ») sur la ligne de chemin de fer n°3, voire d'étudier la faisabilité d'une possible mise à double voie du tronçon Berchem – Oetrange sur la ligne de chemin de fer n°4 (ce qui est prévu dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2020).

<sup>50</sup> Ce qui est particulièrement vrai si le progrès technologique se manifeste dans le domaine de l'énergie ou celui de l'économie circulaire.

<sup>51</sup> Fondation IDEA (2017), « *Recherche, Développement et Innovation : le Luxembourg "au milieu du gué"* », Idée Du Mois N°18, Septembre 2017.

**de terrains** actuel au niveau des zones d'activités économiques. Sur le plan national, cette augmentation du nombre de surfaces disponibles devra naturellement passer en premier lieu par la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché, et en particulier par son instrument du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». Pour accroître l'impact de ce dernier, il faudrait que le plan d'investissement public promeuve une mise en œuvre accélérée des projets prioritaires du plan précité. Ainsi, pour les **nouvelles zones d'activités économiques régionales**, la mise en place de **cofinancements étatiques** pour soutenir les syndicats intercommunaux concernés pourrait par exemple être envisagée dans le cadre du plan d'investissement, étant donné qu'il appartiendra à ces derniers de viabiliser et de gérer les zones d'activités régionales nouvellement désignées. A noter par ailleurs qu'un autre sujet à creuser et même à concrétiser sans attendre est celui des **zones d'activités économiques transfrontalières**, où il s'agirait de discuter de la faisabilité concrète de tels projets de co-développement « win-win » avec les pays limitrophes dans les meilleurs délais.

La mise en place de **cofinancements étatiques**<sup>52</sup> serait aussi une voie à explorer dans le contexte du **plan directeur sectoriel « logement »**, en vue de soutenir les communes dans la mise en œuvre des zones prioritaires d'habitation<sup>53</sup> de ce plan, ce qui permettrait au plan d'investissement public de s'adresser également au défi *par excellence* du Grand-Duché qu'est le logement. Alors qu'une augmentation du degré d'utilisation des sols, des densités de construction et de la capacité de production des promoteurs publics doivent également être envisagées, il n'en reste pas moins que les capacités resteront certainement insuffisantes, raison pour laquelle il faudrait prioritairement envisager d'impliquer les promoteurs privés surtout dans la réalisation de **logements locatifs à coût modéré**, notamment à travers une ouverture du marché au secteur privé.

Ainsi, le talon d'Achille de la problématique du logement restera la durée nécessaire pour l'obtention des autorisations requises. En parallèle des investissements précités, il faudrait ainsi poursuivre les efforts relatifs à **l'allègement des procédures d'autorisations** en matière d'urbanisme et d'environnement afin de favoriser des délivrances accélérées des autorisations à bâtir par le **niveau communal**. Dans le contexte actuel de la refonte des PAG communaux, ces efforts en termes d'accélération des procédures ne concernent néanmoins pas exclusivement le niveau communal, mais également les **Ministères concernés**, qui devraient également déployer les efforts nécessaires en vue d'accélérer les procédures d'adoption des nouveaux PAG « mouture 2011 ».

---

<sup>52</sup> A noter par ailleurs que la partie écrite du projet de plan directeur sectoriel « logement » prévoit de tels mécanismes de cofinancement dans le cadre des conventions de coopération territoriale Etats-communes.

<sup>53</sup> Ainsi, les communes concernées pourraient par exemple bénéficier d'une assistance pour l'élaboration des remembrements urbains ou des conventions PAP en cas de besoin, alors que des concours urbanistiques pourraient également être cofinancés.

## 2.2. Canaliser les aides européennes vers le Luxembourg

Si les Etats membres sont en première ligne face à la crise, l'UE a mis en place des mesures d'envergure de soutien aux économies européennes. Certaines, dont le fonds paneuropéen de garantie à destination des entreprises, sont en cours d'élaboration ; d'autres sont déjà opérationnelles et peuvent donc faire l'objet dès à présent de demandes de la part des Etats. Connaître les mesures présentes et à venir est essentiel pour les acteurs de l'économie luxembourgeoise afin que ceux-ci puissent canaliser au mieux les aides européennes et bénéficier ainsi d'un soutien financier complémentaire aux mesures nationales.

La facilitation du recours au mécanisme des aides d'Etat pendant la crise par chacun des Etats membres fait partie des mesures adoptées au niveau européen pour soutenir l'économie. En l'état actuel, ce régime concerne des aides pouvant être mises en place jusqu'à la fin de l'année 2020 sous différentes formes. Il s'agit notamment d'aides directes, de garanties ou de taux d'intérêt bonifiés pour des prêts, d'assurance-crédit à l'exportation à court terme, de report d'imposition ou de cotisations sociales, ou encore de recapitalisation.<sup>54</sup>

### 2.2.1. Aperçu des aides d'urgence et du plan de relance européen

Les **aides d'urgence**, cumulées à celles du plan de relance européen, représentent au total plus de 1.290 milliards d'euros, soit 9% du PIB de l'UE 27. Dans le cadre des mesures d'urgence mises en place pour faire face aux effets délétères de la crise du coronavirus sur l'économie, **l'UE a lancé un plan de 540 milliards d'euros comportant 3 filets de sécurité**, en partie opérationnels depuis le 1<sup>er</sup> juin 2020, tels que présentés par la suite.

#### i. Une ligne de crédit via le Mécanisme européen de stabilité (MES)

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) offre aux pays de la zone euro qui en font la demande des lignes de crédit à taux très faibles dans le but exclusif de financer les dépenses de santé directes et indirectes, de traitement et de prévention liées à la crise Covid-19. Le montant alloué peut atteindre 2% du PIB du pays demandeur (ce qui correspondrait en théorie à quelque 1,2 milliard d'euros pour le Luxembourg) et l'enveloppe globale pour la zone euro s'élève à 240 milliards d'euros. La durée initiale d'un prêt est de 12 mois, avec possibilité de deux extensions de 6 mois chacune, avec une échéance de 10 ans.

#### ii. Un dispositif temporaire de soutien au chômage partiel (SURE)

En vue de financer les dispositifs de chômage partiel (et autres mesures similaires) des Etats membres, cet outil temporaire propose jusqu'à 100 milliards d'euros sous forme de prêts octroyés

---

<sup>54</sup> Dans ce contexte, plusieurs régimes d'aides notifiés par le Luxembourg ont été autorisés par la Commission européenne (CE) sur la base de l'article 107(3) b du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette question ne sera cependant pas développée dans la présente partie en raison du fait qu'il ne s'agit pas d'aides européennes à proprement parler.

par l'UE aux Etats membres qui en font la demande à des conditions favorables. Ces prêts visent à aider financièrement les Etats à faire face à la forte hausse, à compter du 1<sup>er</sup> février 2020, de leurs dépenses publiques destinées à préserver l'emploi.

### iii. Un fonds paneuropéen de garantie à destination des entreprises

Géré par le Groupe BEI (la BEI et le Fonds européen d'investissement), le fonds paneuropéen de garantie s'adresse principalement aux petites et moyennes entreprises de l'ensemble de l'UE (au moins 65% des financements leur sont réservés). D'un montant de 25 milliards d'euros, il vise à soutenir les entreprises confrontées à un manque de liquidités, en mobilisant jusqu'à 200 milliards d'euros dans l'économie réelle. Les financements seront mis à disposition des entreprises via les banques commerciales et autres intermédiaires financiers<sup>55</sup>. Le fonds sera opérationnel une fois que des Etats membres représentant au moins 60 % du capital de la BEI auront signé leurs conventions de contribution et qu'un comité des contributeurs aura été constitué.

Ce fonds paneuropéen vient compléter le plan de 40 milliards d'euros de la BEI en faveur des entreprises comprenant : des programmes de garantie spécifiques pour les banques s'appuyant sur des programmes existants, des lignes de liquidités spécifiques pour les banques, destinées à soutenir davantage les fonds de roulement des PME et des ETI et des programmes spécifiques d'acquisition de titres adossés à des actifs pour permettre aux banques de transférer le risque sur des portefeuilles de prêts destinés à des PME.

Le **plan de relance économique pour l'Europe proposé par la Commission européenne** fin mai 2020, viendrait compléter les mesures d'urgence en faveur des Etats souverains, des travailleurs et des entreprises présentées ci-avant. Ce programme à long terme, jusqu'en 2027, comporte deux volets :

- La proposition d'augmenter le « cadre financier pluriannuel » (CFP) européen pour la période 2021-2027 pour atteindre 1.100 milliards d'euros, soit 8% du PIB annuel de l'UE27 (par comparaison, le budget pour la période 2014-2020 proposé par la présidence finlandaise fin 2019 s'élevait à 1.087 milliards d'euros).
- Un nouvel instrument pour la relance, intégré au CFP, baptisé « Next Generation EU », s'élevant à 750 milliards d'euros et alimenté par une levée de fonds sur les marchés financiers pour 2021-2024. Ces fonds seraient investis sous forme de subventions (500 milliards d'euros) et de prêts aux Etats membres (250 milliards d'euros). Pour la première fois, la Commission européenne propose d'emprunter au nom de l'UE.

---

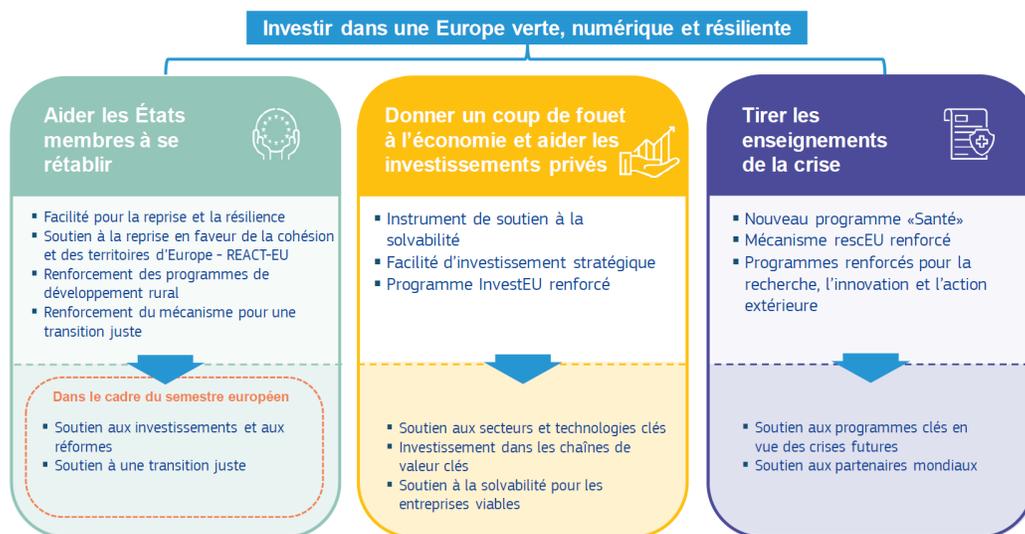
<sup>55</sup> La liste sera disponible sur la page [www.eib.org](http://www.eib.org).

La Commission européenne souhaite que le plan de relance soit opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il doit, avant son entrée en vigueur, être adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

L'instrument « Next Generation EU » repose sur 3 piliers :

- i. le soutien aux Etats membres dans le domaine des investissements et des réformes ;
- ii. la relance de l'économie de l'UE en encourageant l'investissement privé ;
- iii. les enseignements à tirer de la crise.

**Graphique 12 : Les trois piliers de l'instrument « Next Generation Europe »**



Source : Commission européenne.

### Zoom sur le deuxième pilier de l'instrument « Next Generation EU »

Centré sur le soutien aux entreprises saines mises en difficulté par la crise Covid-19, le deuxième pilier de l'instrument « Next Generation EU » vise en particulier les secteurs et technologies stratégiques tels que la 5G, l'intelligence artificielle, l'hydrogène propre et les énergies renouvelables en mer. Ce pilier comprend un nouvel instrument de soutien à la solvabilité des entreprises doté d'un budget de 31 milliards d'euros garanti par le budget européen en vue d'apporter plus de 300 milliards d'euros de soutien à la solvabilité. La Commission européenne vise un lancement courant 2020.

La Commission européenne propose également le renforcement du programme en matière d'investissements « InvestEU » dans des domaines tels que les infrastructures durables et la

numérisation. Dans ce contexte, la Commission européenne propose la création d'une nouvelle « Facilité d'investissement stratégique » qui pourra débloquer 150 milliards d'euros d'investissements (grâce aux 15 milliards d'euros provenant de « Next Generation EU »). Elle visera la préservation des infrastructures et l'autonomie stratégique des technologies clés dans le cadre des transitions écologique et numérique.

## 2.2.2. Diverses mesures à mettre en œuvre

### Simplifier les procédures administratives liées au fonds paneuropéen de garantie

La Chambre de Commerce souhaite insister sur l'importance de simplifier les procédures administratives, de les rendre plus transparentes et compréhensibles, afin de garantir un accès rapide des entreprises au fonds paneuropéen de garantie.

### Renforcer la communication concernant les mécanismes d'aides disponibles

En outre, la Chambre de Commerce invite la BEI à informer régulièrement l'ensemble des acteurs économiques des possibles changements et mesures à venir. La Chambre de Commerce soutient fortement la mise en place d'une **communication nationale d'envergure autour de l'existence des mécanismes proposés sur la base du fonds paneuropéen de garantie** afin d'assurer un recours le plus large possible aux financements de la part des entreprises luxembourgeoises. La Chambre de Commerce se tient à la disposition des institutions européennes et nationales pour organiser des actions conjointes de sensibilisation.

Par ailleurs, les mesures prises par la BEI pourraient permettre la **mise en place de garanties de prêt supplémentaires** qui viendraient utilement compléter les aides de garantie bancaire pour les TPE et PME en difficulté de trésorerie, par l'intermédiaire de la Mutualité de Cautionnement.

De plus, la Chambre de Commerce encourage l'UE à **clarifier les critères d'allocation des différents mécanismes d'aide** prévu par le plan de relance européen sur la base de l'identification des secteurs les plus touchés, de sorte que les aides arrivent rapidement aux entreprises qui en ont le plus besoin.

Dans ce sens, la Chambre de Commerce préconise, du fait de leur plus grande vulnérabilité à la crise du Covid-19 et de leur importance dans le tissu économique, un **soutien particulier aux PME afin de leur assurer un bon accès à l'information et de leur permettre d'obtenir les aides auxquelles elles peuvent prétendre.**

Enfin, la relance de l'économie, dont le plan de relance européen sera probablement un élément clé, devrait être l'occasion de soutenir des projets ambitieux dans les domaines du climat et de la digitalisation, en vue de favoriser l'émergence d'une économie durable et connectée.

## 3. La recherche, le développement et l'innovation

### 3.1. Mettre la RDI au cœur de la relance stratégique

L'innovation est au cœur du progrès constant d'une société. Elle est en effet un levier pour la création d'emplois, le renforcement de la compétitivité des entreprises, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, ou encore la contribution à une croissance plus durable.

L'innovation post-Covid19, c'est, au sens de la Chambre de Commerce, adapter la politique d'innovation au nouveau contexte de crise et aux nouveaux besoins et opportunités en découlant pour les entreprises, pour leur permettre de réussir les transitions digitales, environnementales et énergétiques. Les efforts en termes de recherche-développement et d'innovation (RDI) **doivent être déployés notamment dans des domaines tels la digitalisation, la mobilité, le logement, l'énergie, la santé ou encore la finance, des secteurs liés au développement durable**. Elle devra toucher autant la technique que les procédés, l'organisation, les infrastructures, les grandes entreprises du paysage luxembourgeois, comme les plus petites, les jeunes et celles en création.

Par ailleurs, la probabilité pour une entreprise que son chiffre d'affaires augmente durablement est positivement liée à l'introduction d'innovations par le passé, tandis que la probabilité d'introduire des innovations aujourd'hui dépend de l'introduction par le passé d'innovations. En outre, le taux d'introduction d'innovations augmente avec la taille des entreprises<sup>56</sup>. Les entreprises doivent donc avoir la possibilité de considérer la RDI comme une opportunité, bien que les investissements en la matière risquent d'être reportés, voire annulés, du fait de trésoreries mises à mal après 54 jours de confinement, synonyme parfois d'arrêt forcé de l'activité.

D'après le *European Innovation Scoreboard 2019*<sup>57</sup>, le Luxembourg est une terre d'innovation sur une pente ascendante : depuis 2011, ses performances n'ont cessé d'augmenter et étaient supérieures aux performances de l'ensemble de l'UE en 2018. L'allocation des fonds publics pour la recherche et l'innovation, tant au sein du secteur public comme à destination du secteur privé, n'a cessé de croître, passant de 23,6 millions d'euros en 2000 (0,13% du PIB) à 368,5 millions d'euros en 2018 (0,65% du PIB)<sup>58</sup>.

Afin que la RDI puisse participer à la relance au sens de la Chambre de Commerce et la soutenir, elle préconise de renforcer les efforts déjà investis dans des secteurs clés du développement durable du pays, mais aussi d'utiliser des outils spécifiques afin d'inciter les entreprises à innover et prendre conscience de l'opportunité qu'elle représente pour des entreprises luxembourgeoises pérennes dans la relance à court, moyen et plus long termes.

---

<sup>56</sup> Raymond W., Plotnikova T., L'innovation au Luxembourg pendant la période 2002-2010, 2015.

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en)

<sup>58</sup> Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat – Luxembourg 2020

## Orienter l'innovation vers les secteurs d'activités prioritaires, comme la santé

Dans le contexte de la pandémie, les recommandations spécifiques pour le Luxembourg dans le document *2020 European Semester Research and Innovation* de la Commission européenne parle d'un **système de santé luxembourgeois** qui devrait faire face à des défis de plus en plus nombreux, en plus du nombre croissant de postes vacants d'agents de santé ces dernières années. Les innovations dans le *mix* de compétences et le développement des rôles professionnels, le partage et la substitution des tâches, pourront jouer un rôle important pour faire du secteur de la santé un lieu de travail attractif.

Le Luxembourg est considérablement monté en puissance dans l'acquisition d'une expertise dans les technologies numériques, telles que le calcul haute performance<sup>59</sup>, l'intelligence artificielle, la blockchain et le big data. Il a ainsi le potentiel de tirer parti de ces capacités, afin de coopérer au niveau de l'UE pour apporter une contribution majeure à la recherche axée sur la neutralisation du virus et la réduction des infections. Le Luxembourg a également mis en place un nouveau support de projets d'investissement dans la R&D sur les produits anti-Covid-19 nécessaires pour lutter efficacement contre l'épidémie actuelle en développant des traitements et vaccins.

Mais le domaine de la santé (des entreprises innovantes dans l'emballage médical au HealthTech cluster) a sans doute besoin d'un soutien additionnel. Sur la base du système de l'avantage comparatif, le Luxembourg devra se focaliser sur ses forces et atouts, les écosystèmes existants et les acteurs présents. Il doit aller là où sont ses besoins, mais aussi, là où l'effort vers l'innovation semble raisonnable (c'est-à-dire ne pas recréer ce qui existe, ou aller là où il n'y a pas de ressources/d'écosystème luxembourgeois déjà présents). De plus, les innovations faites au Luxembourg peuvent bénéficier aux autres acteurs dans le pays, l'accès au sein d'un même état/région aux innovations y est plus facile, que ce soit intra ou inter secteur(s). Les innovations publiques ou privées dans un secteur peuvent être facilement et rapidement diffusées, servir à d'autres entreprises et secteurs, et ainsi permettre d'améliorer les procédés et méthodes.

La RDI dans le domaine de la santé devra donc se focaliser sur les innovations et investissements en lien avec les mesures proposées dans la Partie 1.1 relative à l'établissement d'un cadre propice à la diversification continue de l'économie en développant les secteurs à fort potentiel.

De plus, le Luxembourg doit maintenir le cap. En effet, en pleine crise, il fût l'un des piliers de l'essai scientifique européen « Discovery » dont l'objectif était de tester quatre traitements contre le Covid-19 sur 3.200 patients dans plusieurs pays européens. Ces initiatives luxembourgeoises,

---

<sup>59</sup> « *Traitement de problèmes extrêmement complexes ou utilisant un grand volume de données, qui requiert des ressources de calcul concentrées provenant de plusieurs systèmes informatiques travaillant en parallèle (c'est-à-dire un « superordinateur »).* Le calcul haute performance implique un système qui exploite le potentiel de performance maximal d'un ordinateur quelconque. » Source : <https://www.hpe.com/fr/fr/what-is/supercomputing.html>

en plus de mettre en avant le pays, font avancer la RDI européenne. Emarger aux programmes européens participe à la création d'un environnement propice à l'innovation.

Les rapprochements entre entreprises innovantes existent déjà aux travers notamment d'initiatives de Luxinnovation, mais celles-ci doivent être renforcées pour que les innovations similaires voient le jour plus rapidement, soient davantage motivées et soient moins onéreuses en ressources. D'après la Chambre de Commerce, la possibilité **de créer un « Fit 4 Health »** devrait être envisagée, pour soutenir le secteur de la santé.

### **Envisager des réductions, des crédits d'impôts et des primes à l'embauche pour les entreprises innovantes, actives dans les secteurs stratégiques**

Par ailleurs, la possibilité de **mettre en place des mesures fiscales temporaires** pour orienter la relance en direction de la stratégie nationale pourrait être envisagée. Il s'agirait de réductions d'impôts pour les entreprises innovantes dans les domaines précités tels que la santé, la digitalisation, la mobilité ou l'énergie. Des primes à l'embauche de chercheurs ou de personnel dans le secteur R&D participeraient également à une relance basée sur l'innovation. Dans la même veine, des **crédits d'impôts recherche, en partie incrimementaux** (basés sur des paliers définis) favoriseraient le nombre d'entreprises actives dans la recherche et/ou les entreprises décidant d'accentuer leurs investissements.

### **Favoriser les partenariats public/privé**

De manière générale, il est important de mobiliser les ressources de la relance en favorisant, grâce à des appels à projets, les partenariats public/privé, notamment des **partenariats pour l'innovation avec les institutions européennes, les pouvoirs publics nationaux et les entreprises**. Cela passe par l'incitation aux conventions de partenariats (nominations conjointes de chercheurs) et l'échange de personnel entre les organismes publics de recherche et les entreprises.

### **Soutenir les produits financiers innovants**

L'innovation dans la relance sera aussi tributaire d'un secteur financier force de propositions. L'Association luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (ALFI) annonçait récemment son objectif de créer des produits de retraite transfrontaliers novateurs dans son plan « Ambition 2020 », tel que le PEPP (*Pan European Personal Pension Product*), un produit de pension volontaire.

De même dans le domaine du logement, le secteur financier devra œuvrer dans le sens de solutions innovantes et développer de nouveaux régimes tels que le *Real Estate Investment Trusts* (REIT), comme éléments-clés de la boîte à outils luxembourgeoise, ou encore renforcer la réputation du Luxembourg en tant que centre important dans les domaines du *private equity* et

de l'immobilier, ce qui participera également à la résolution d'un des principaux défis luxembourgeois.

Enfin, la Chambre de Commerce ne peut que promouvoir **une collaboration accrue entre les fonds d'investissements, les banques et la Luxembourg House of Fintech (LhoFT)** pour donner vie à des percées technologiques et des innovations et voir la transformation numérique s'accélérer.

Finalement, la Chambre de Commerce souhaiterait rappeler que l'innovation ne se joue pas uniquement dans les entreprises. Comme mentionné plus haut, les partenariats public/privé participeront à l'envolée innovante du pays, mais l'innovation dans le secteur public est également de rigueur.

La volonté politique d'accompagner le pays dans la transformation digitale doit être soutenue en période de relance et pourrait s'accompagner d'une stratégie de l'innovation dans le secteur public luxembourgeois. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) pourraient y jouer un rôle important. L'OCDE a mis en place un Observatoire de l'Innovation dans le Secteur Public<sup>60</sup>, fonctionnant comme une plateforme d'échanges de bonnes pratiques entre les pays membres sur les projets innovants dans le secteur de l'administration publique.

### **3.2. Renforcer le soutien à la RDI verte et durable**

Le gouvernement a, depuis quelques années, axé ses stratégies nationales autour d'une croissance et d'un développement durables et « verts ». La crise sanitaire ne doit pas réduire, voire anéantir les efforts amorcés pour ces transitions, et encore moins faire passer les enjeux du réchauffement climatique au second plan.

Ainsi, dans un contexte de relance, la Chambre de Commerce voit une occasion à ne pas manquer de réaffirmer et de renforcer certaines orientations politiques pertinentes telles que préconisées dans le Pacte Vert européen, et plus particulièrement dans le Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC) au niveau national.

Comme réitéré par la Commission européenne dans son projet de plan de relance de l'Europe, l'une des grandes convictions de l'UE, que la Chambre de Commerce partage, est que la double transition écologique et numérique nécessite un soutien renforcé à la recherche et à l'innovation.

Ainsi, le développement durable et la transition écologique doivent incontestablement figurer au cœur des mesures de relance, et donc être la cible des investissements publics et privés, des aides gouvernementales, et des incitations fiscales.

---

<sup>60</sup> <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>

## Vers l'apparition de la RDI « verte » au Luxembourg ...

Le Luxembourg a un long passé de RDI dans le secteur industriel, et notamment dans ceux de la sidérurgie, de l'aviation et de l'automobile. Toutefois, les priorités de la R&D, et de l'innovation en général, ont évolué depuis quelques années, en particulier depuis la stratégie nationale amorcée par la stratégie TIR. Ainsi, pour engager la transition énergétique et écologique du Luxembourg, la TIR a permis notamment d'orienter les efforts du pays vers les priorités suivantes :

- ☞ La création de l'internet national de l'énergie,
- ☞ la promotion de l'électromobilité,
- ☞ l'introduction du concept de « *Mobility as a service* »,
- ☞ la conception de quartiers « intelligents » (smart), durables et circulaires, pour notamment démontrer les avantages socio-économiques émanant de tels quartiers.

Afin de développer ces projets de manière optimale, la Chambre de Commerce partage l'idée qu'une partie des projets de RDI du Luxembourg doit être axée sur ces secteurs prioritaires, sans préjudice aux priorités en matière de santé évoquées dans la section précédente. Au niveau énergétique, il semble ainsi nécessaire de faire avancer la recherche et l'innovation dans les domaines qui permettront de développer les énergies renouvelables à grande échelle, de les intégrer dans le réseau énergétique du pays tout en digitalisant ces réseaux, de développer les possibilités de stockage de l'énergie de manière décentralisée, de rendre les transports durables, ainsi que d'optimiser l'efficacité énergétique des bâtiments.

## ... comme stratégie de diversification économique, grâce aux nombreux atouts du Luxembourg

La petite taille du Luxembourg ne lui permet pas, d'une part, de développer ses compétences en matière de R&D dans l'ensemble des domaines industriels, et, d'autre part, de contribuer de manière substantielle à l'amélioration du bilan environnemental et énergétique mondial, comparé à des pays de plus grande dimension.

Une économie à taille humaine est toutefois le berceau idéal pour fonctionner comme un « laboratoire d'essai à l'échelle d'un pays entier ». Ainsi, le Luxembourg doit continuer à saisir cette opportunité pour, d'une part, développer des technologies clés (telles que les technologies propres et celles mentionnées ci-avant) et des innovations (technologiques, mais également d'instruments financiers) permettant la réussite des transitions énergétique et climatique, et, d'autre part, pour tester leur viabilité sur le terrain. Ceci lui permettra, dans une logique de diversification économique, d'acquérir des compétences approfondies dans ces domaines, ainsi qu'une valeur de transfert pouvant être exportée à l'international.

De la sorte, le Luxembourg pourra davantage contribuer au bilan environnemental global. Le gouvernement luxembourgeois a parfaitement bien résumé **les atouts du Grand-Duché pour devenir un contributeur stratégique et de taille dans la transition énergétique et écologique** dans le PNEC : « *Une politique énergétique et climatique cohérente, associée à la transformation de la place financière luxembourgeoise vers la « finance verte » et au paysage émergent des universités et de la recherche, font du Luxembourg un lieu idéal pour les « technologies vertes » (Green Tech) et les « solutions climatiques » (Climate Solutions).* »

La relance de l'économie luxembourgeoise passe donc indéniablement par un soutien accru de ces dernières.

### **Renforcer le soutien au développement des technologies propres**

Grâce à cet environnement attractif, le Luxembourg voit émerger un nombre croissant de start-up et de PME dans le domaine des technologies propres, entrant dans le cadre des priorités énoncées précédemment. La crise sanitaire et économique a pu fragiliser certaines d'entre elles. Or, ces (souvent) petites et jeunes entreprises sont indispensables pour que le Luxembourg développe une expertise à valeur ajoutée dans le domaine, et leur disparition risquerait de mettre en péril le progrès de ces méthodes, techniques et procédés clés. De plus, la multiplication du nombre de PME actives dans le domaine des technologies propres participe à l'apparition d'un effet d'entraînement, maintenant un écosystème dynamique dans le domaine.

La stimulation du développement de ces technologies propres doit donc passer par un renforcement des investissements publics associés.

Ainsi, la Chambre de Commerce suggère **l'introduction temporaire d'aides supplémentaires non remboursables**, telles que des primes, ou de mesures fiscales, telles que des crédits d'impôts pour les start-up, les scale-up et, de manière générale, les PME actives dans le domaine des technologies propres. Cela permettra notamment de les soutenir dans leurs efforts de RDI relatifs à ces technologies.

En parallèle du développement des technologies propres, et afin de le stimuler davantage, il serait utile **d'adopter un calendrier précis à cet égard, indiquant les objectifs intermédiaires en termes de mise en place et d'installation de ces technologies dans les entreprises et industries concernées**, qui leur permettent d'augmenter leur performance énergétique et d'atteindre leurs objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Un tel calendrier, ainsi que la hausse des investissements publics en faveur de développement et d'infrastructures liées aux technologies « vertes » permettraient de stimuler davantage l'apparition d'entreprises travaillant sur l'amélioration de telles technologies basées sur les énergies renouvelables. Les entreprises gagneraient ainsi en visibilité quant aux besoins du marché liés aux technologies qu'elles développent. De plus, une offre abondante sur le marché

en termes d'énergies renouvelables permettra de proposer ces technologies à des prix plus compétitifs.

Les avantages qui en découlent sont nombreux : réduire la pression sur le budget public, permettre aux entreprises de réussir leur transition énergétique de manière efficace et profitable, et réduire la pression sur les budgets des ménages et des entreprises en termes de dépenses énergétiques.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce préconise qu'au niveau européen, le Luxembourg s'assure une participation active à des projets internationaux pertinents en lien avec les énergies renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il ne s'agit toutefois pas de se concentrer sur une seule et même technologie, que ce soit au niveau de la R&D ou au niveau des technologies à mettre en avant et à implémenter sur le marché. Il est en effet primordial **d'éviter un verrouillage technologique (« lock-in » technologique) et d'effectuer les études nécessaires pour mettre en place les technologies économiquement les plus viables.**

Le Luxembourg pourrait, à titre d'exemple, **participer à des projets internationaux axés sur le développement des technologies et des infrastructures liées à l'hydrogène vert.** S'agissant du captage et de stockage du carbone, actuellement interdits au Luxembourg, la Chambre de Commerce souhaite la réalisation d'études analysant le potentiel que pourrait représenter cette technologie en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour un pays comme le Luxembourg, et, le cas échéant et à terme, son éventuel déploiement.

Finalement, afin de favoriser les transitions énergétiques et écologiques amorcées par le Luxembourg, la Chambre de Commerce recommande **de revoir à la hausse les investissements publics pour les projets de R&D** en lien direct avec celles-ci. Il s'agit ainsi en priorité de soutenir les domaines de recherche énoncés par le PNEC, à savoir les :

- bâtiments et matériaux de construction durables – efficacité énergétique et économie circulaire, énergies renouvelables décentralisées, pollution domestique (*indoor pollution*),
- écoquartiers « Made in Luxembourg » - systèmes énergétiques performants, mobilité sans voiture, urbanisme encourageant l'intégration sociale,
- intégration des énergies renouvelables et de l'électromobilité dans les réseaux électriques numériques, l'internet de l'énergie et au couplage sectoriel,
- processus de transformation territoriaux et transfrontaliers dans le domaine de la mobilité et de l'aménagement du territoire,
- processus de transition sociaux et innovation sociale vers des « modes de vie climatiques positifs » (*climate positive lifestyles*).

## 4. Les talents

Le maintien de l'emploi, et donc des talents dans les entreprises, est une des principales priorités des politiques européennes face à la crise, comme l'illustre l'instrument SURE. Celui-ci se concentre sur le financement des dispositifs de chômage partiel destinés aux salariés ou des mesures similaires en faveur des travailleurs indépendants au sein des Etats membres. La Commission européenne a ainsi fait le choix de soutenir les indépendants au même niveau que les salariés, ce qui est un progrès notable pour la préservation de la substance économique et des talents. Par ailleurs, elle estime, à juste titre *« qu'en permettant d'éviter les licenciements inutiles, les dispositifs de chômage partiel peuvent limiter la gravité et la durée d'un choc temporaire sur l'économie et le marché du travail des Etats membres. Ils contribuent à maintenir les revenus des ménages et à préserver la capacité de production et le capital humain des entreprises ainsi que l'économie dans son ensemble »*<sup>61</sup>. En effet, le coût des pertes de substance économique et d'emplois est souvent bien plus important que celui des mesures pouvant les sauver. Le chômage partiel n'est toutefois qu'une étape avant la mise en œuvre de politiques en faveur du maintien et de la création de nouveaux emplois, dans la perspective d'un véritable plan de relance. La mise en place, en parallèle, de mesures protégeant et incitant les indépendants à développer leur activité est tout autant une nécessité. Rappelons qu'il y a aujourd'hui environ 28.000 travailleurs indépendants au Luxembourg, la plupart durement touchés par la crise.

Des mesures d'urgence ont été prises concernant le soutien à l'emploi. Le chômage partiel pour « cas de force majeure / coronavirus », qui assure la prise en charge de 80% du salaire horaire brut normal du salarié dans une limite de 2,5 fois le salaire social minimum horaire non qualifié, est la mesure principale de maintien de l'emploi au cœur de la crise. Son coût est estimé à près de 1 milliard d'euros, soit 1,7% du PIB. Toutefois, il s'agit là d'une mesure temporaire qui doit être renouvelée chaque mois. Par ailleurs, les entreprises se sont vues proposer une flexibilité accrue pour le paiement des cotisations sociales, avec la suspension temporaire du calcul des intérêts moratoires pour les retards de paiements, la suspension de la procédure de recouvrement forcé des cotisations et des amendes à prononcer à l'encontre d'employeurs présentant des retards en matière des déclarations à effectuer auprès du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS). Ces mesures correspondent de fait à un délai de paiement des cotisations sociales implicitement accordé par le CCSS. S'agissant des indépendants, ils peuvent réduire leur assiette cotisable dans le cas d'une baisse de leur revenu professionnel pour l'année 2020. Enfin, des mesures additionnelles visent à soutenir les demandeurs d'emplois. Le droit aux indemnités de chômage des demandeurs d'emploi indemnisés est, en effet, prorogé d'une durée égale à celle de l'état de crise.

Les études et classements internationaux sur les talents se sont multipliés au cours des dernières années, démontrant la place croissante que prend cet enjeu pour les entreprises et les économies. Le thème des talents fait partie des principaux domaines pris en compte au moment

---

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/QANDA\\_20\\_572](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/QANDA_20_572)

d'évaluer la compétitivité des pays. En effet, au sein d'une économie mondiale de plus en plus centrée sur la connaissance et où la concurrence ne cesse de s'amplifier, avoir en son sein les meilleurs talents fait la différence. La guerre des talents est de fait aussi celle de l'innovation, de l'avantage comparatif et du développement à long terme des entreprises.

L'évolution des compétences des entreprises, notamment en lien avec la digitalisation de l'économie, demande de requalifier ou faire monter en qualification la main-d'œuvre du pays, que les personnes soient en emploi ou en transition professionnelle. En cette période de crise, c'est la seule manière de garantir l'intégration sur le marché de l'emploi des actifs, quelles que soient aujourd'hui les compétences acquises. En effet, si des métiers disparaissent ou sont moins demandés, d'autres offrent de nouvelles opportunités. De plus, les métiers en tant que tels évoluent. Aux États-Unis, jusqu'à 47 % des métiers actuels pourraient être affectés, à des degrés divers, par les technologies numériques<sup>62</sup>. Les actifs doivent donc renouveler leurs compétences tout au long de la vie pour maintenir employabilité et productivité.

L'enquête annuelle *Global Talent Competitiveness Index* classe les pays selon leur capacité à développer, attirer et retenir des talents. Le Luxembourg est au 8<sup>ème</sup> rang de ce classement sur 125 pays, ce qui est une bonne performance. Le pays est considéré comme globalement attractif. Toutefois, le Grand-Duché se positionne au-delà de la 20<sup>ème</sup> place sur la plupart des indicateurs relatifs à l'employabilité de la main-d'œuvre et à la 58<sup>ème</sup> place pour la facilité à trouver du personnel qualifié. Les entreprises luxembourgeoises font face depuis des années à des pénuries de talents, pénuries qui s'accroissent chaque année au sein d'un pays en croissance soutenue avant la crise. Le ralentissement économique ne mettra pas fin à cette pénurie de talents en raison de l'inadéquation entre les compétences des personnes qui vont perdre leur emploi et les besoins des entreprises qui devront recruter dans les prochains mois.

C'est ainsi que la relance ne doit pas seulement être celle de l'emploi, mais bien celles des talents sur lesquels repose la compétitivité de l'économie. Il faudra investir davantage dans le capital humain, que ce soit pour le former, l'attirer ou créer les conditions nécessaires pour que les talents souhaitent s'épanouir dans les entreprises luxembourgeoises, sans pour autant se détourner de la compétitivité-coût du travail. Il faut aussi offrir aux indépendants et créateurs d'entreprises au sens large les conditions de la réussite, la crise démontrant toute la nécessité de leurs activités pour l'économie et la cohésion sociale. Les entrepreneurs d'aujourd'hui construisent le monde économique et la prospérité de demain.

---

<sup>62</sup> Selon les chercheurs Carl Benedikt Frey et Michael A. Osborne.

## 4.1. Soutenir l'emploi et la compétitivité-talent

### L'emploi au ralenti, une préoccupation sociale et économique

Alors que le Luxembourg a été caractérisé par une croissance soutenue de l'emploi au cours des dernières années, la crise économique née du Covid-19 met un frein à cette dynamique. En effet, le STATEC prévoit que la croissance des emplois passera de 3,6% en 2019 à seulement 0,8% en 2020 et 1,0% en 2021, selon le scénario de base d'une récession de 6% en 2020 (le second scénario étant plus pessimiste). Selon ce même scénario de base, le taux de chômage de 5,4% en 2019 augmenterait à 6,7% en 2020 puis 7,3% en 2021.

L'arrêt de cette dynamique a des conséquences graves sur le plan économique, les entreprises voyant leur développement stoppé par les risques inhérents aux recrutements et, sur le plan social, par la hausse du nombre de personnes en possible situation de précarité. Par ailleurs, la détérioration du marché de l'emploi a aussi un impact négatif sur les finances publiques. Le Programme de stabilité et de croissance 2020 estime la hausse des dépenses liées au régime d'assurance-chômage (hors chômage partiel) à environ 100 millions d'euros, sans évoquer les pertes en termes de cotisations sociales et de fiscalité sur le revenu.

### De l'emploi vient la réussite des entreprises

Le maintien de l'emploi est essentiel pour protéger les compétences présentes au Luxembourg, et donc pour permettre aux entreprises de conserver ce qui est leur principal atout, l'expertise de leurs équipes. La capacité à recruter est aussi au cœur du développement de l'entreprise, une extension de l'activité requérant de nouveaux collaborateurs. Cela est vrai tout au long de la vie de l'entreprise et plus encore pour les « jeunes pousses » en forte croissance, dont le développement rapide, essentiel pour dépasser la concurrence, provient de la capacité à rassembler la meilleure des équipes. Enfin, pour les très petites entreprises, le recrutement des premiers employés est à la fois le symbole de la réussite et le moment où le projet entrepreneurial change de dimension.

Les entreprises affrontaient déjà, dans un tout autre contexte, d'importantes difficultés de recrutement provoquées par la croissance de leur activité, par la pénurie de main-d'œuvre dans la Grande-Région et par une concurrence de plus en plus vive quant à l'attraction des talents. Lors de la dernière édition de l'enquête annuelle d'Eurochambres<sup>63</sup>, 70% des chefs d'entreprises ont fait du manque de main-d'œuvre qualifiée l'un des principaux défis de leur développement économique, ce qui place cette difficulté en tête de leurs priorités. Ce pourcentage augmente significativement année après année, preuve de l'impact grandissant de ce manque de main-d'œuvre sur le développement de leur activité. Par ailleurs, plus d'une entreprise sur deux a déjà

---

<sup>63</sup> L'enquête Eurochambres est une enquête qualitative sur la conjoncture, coordonnée par l'Association des Chambres de Commerce et d'Industrie européennes. Au Luxembourg, l'enquête est menée par la Chambre de Commerce auprès de plus de 1.000 entreprises industrielles et de services, de plus de 10 salariés.

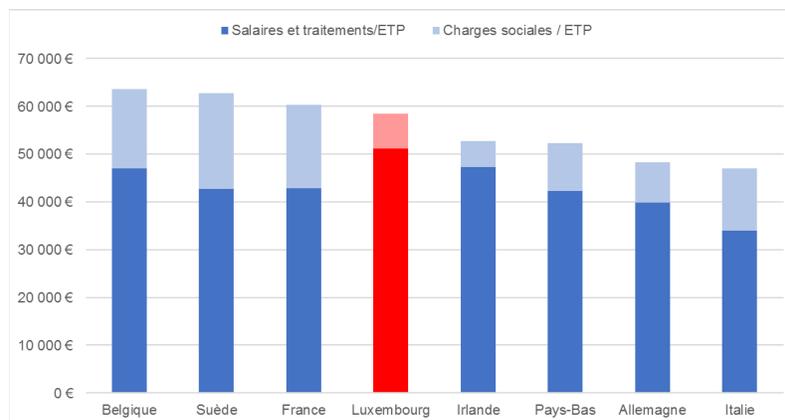
rencontré beaucoup de difficultés pour recruter, selon les dirigeants interrogés pour le Baromètre de l'Economie. Ces difficultés de recrutement se sont encore accentuées sur les deux dernières années pour près de sept entreprises sur dix.

Dès lors, se pose la question de l'environnement à mettre en place pour pallier les difficultés temporaires du marché de l'emploi et, à plus long terme, permettre aux entreprises de recruter et conserver la main-d'œuvre indispensable à leur compétitivité et leur développement. La relance de l'économie ne pourra se faire qu'en favorisant le maintien des emplois dans les entreprises, notamment par la réduction du coût du travail, et en levant les freins au recrutement tout au long de la vie de l'entreprise.

### Le niveau des charges sociales doit rester un atout compétitif

Le niveau relativement faible des charges sociales a permis de maintenir une compétitivité-coût pour les entreprises, alors même que les salaires sont plus élevés au Luxembourg par rapport à nos concurrents européens et plus particulièrement les trois pays voisins qui sont aussi nos principaux partenaires commerciaux. C'est ce que montre le tableau ci-dessous issu des données d'Eurostat.

**Graphique 13 : Ventilation en euros des dépenses de personnel moyennes par emploi temps plein (ETP) au Luxembourg et dans certains Etats membres en 2017**



Source : Eurostat, Statistiques structurelles des entreprises ; Calculs Chambre de Commerce.

Parmi les huit économies analysées, le Luxembourg est celle où les salaires et traitements par ETP sont les plus élevés, avec un montant d'environ 51.100 euros en 2017 contre 47.000 euros en Belgique, 42.900 euros en France et 39.800 euros en Allemagne. Toutefois, les dépenses de personnel par ETP étaient en 2017 légèrement moins élevées au Luxembourg par rapport à la Belgique et la France. En effet, le montant des charges sociales par ETP n'atteignait que 7.300 euros au Luxembourg contre 16.700 euros en Belgique, 17.400 euros en France et 8.500 euros en Allemagne.

Si le chômage partiel est dans beaucoup d'Etats membres, tout comme au Luxembourg, l'un des piliers des mesures économiques d'urgence face à la crise, ceux-ci ont mis en place parallèlement d'autres dispositifs en vue d'alléger les charges sociales des entreprises. Ainsi, en Belgique, les travailleurs indépendants peuvent demander une exonération des cotisations de sécurité sociale. Les employeurs allemands peuvent verser à leurs salariés un supplément de revenu défiscalisé jusqu'à un montant de 1.500 euros tandis que les heures supplémentaires sont exonérées de l'impôt sur le revenu et des charges sociales en France. Les PME françaises des secteurs les plus touchés par la crise ont été exonérées de cotisations sociales pendant le confinement. Cette mesure concerne l'ensemble des entreprises en Suède dans la limite de 500 euros de cotisations. L'Espagne applique aussi des exonérations similaires.

Ces mesures d'urgence devraient se voir remplacer au fil du temps par de nouvelles politiques en faveur de l'emploi dans une optique de relance, notamment par des dispositifs incitatifs au recrutement et des allègements de cotisations sociales pour les entreprises lourdement impactées. Dans le cadre de leur plan de relance, et alors que l'emploi sera la priorité de nombreux partenaires européens, il est fort à parier que des dispositifs ayant déjà fait leur preuve devraient refaire surface. Il s'agit notamment d'exemptions de cotisations sociales pour les jeunes entreprises, pour la création de nouveaux emplois ou encore pour des secteurs ciblés.

Le Luxembourg devra donc agir pour conserver l'un des plus faibles niveaux de cotisations sociales en Europe, soit l'un de ses principaux atouts compétitifs. Le coût salarial unitaire nominal a progressé de +7,9% sur 3 ans au Luxembourg contre +0,6% seulement dans l'Union européenne selon le dernier Bilan compétitivité, ce qui affaiblit la compétitivité-coût du pays.

Diverses mesures sont à même de soutenir l'emploi et la compétitivité-talent, notamment en diminuant le coût des emplois dans certains cas précis, en flexibilisant l'organisation du travail, en facilitant le développement du télétravail et en encourageant les entreprises à intensifier leurs politiques de formation du personnel.

### **Réduire les cotisations sociales patronales des entreprises en grande difficulté**

Alors que certaines entreprises lourdement impactées par la crise vont devoir retrouver rentabilité et liquidités, abaisser les cotisations sociales pour ces dernières sera autant le moyen de leur apporter une bouffée d'air lors des difficiles premiers mois de reprise économique que de préserver les emplois. La Chambre de Commerce estime qu'une baisse de 30% du taux global de cotisations patronales des entreprises en grande difficulté, et ce pendant les 6 premiers mois de reprise, est pertinente pour atteindre ces deux objectifs.

### **Exempter de charges sociales les heures supplémentaires jusque fin 2021**

L'allègement temporaire des cotisations sociales pourrait être étendu aux heures supplémentaires réalisées dans les entreprises dont l'activité augmente fortement à la suite du ralentissement de ces derniers mois. Cette recrudescence d'activité pourrait advenir jusque la fin de l'année 2021. Exempter de charges sociales ces heures supplémentaires renforcera la compétitivité-coût des entreprises dont l'activité est en croissance, permettra à ces entreprises de répondre à la forte demande de leurs clients et apportera un gain de pouvoir d'achat pour les salariés concernés.

### **Exempter de cotisations sociales les TPE qui embauchent pour la première fois**

La Chambre de Commerce a proposé parmi ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises d'exempter de cotisations patronales le premier emploi créé par une très petite entreprise (TPE). En effet, l'afflux d'activité dans certains secteurs pourrait inciter ces TPE à vouloir engager un travailleur, mais les incertitudes liées à la crise économique pourraient les faire hésiter. Cette mesure, inspirée du régime belge, consiste en une exemption de cotisations patronales pour le premier emploi créé par une TPE, et ce pendant 12 mois. Elle fait autant de sens dans l'urgence de la crise que durant les premières années qui vont la suivre. C'est pourquoi la Chambre de Commerce propose d'introduire cette mesure en 2020 et 2021, avant d'évaluer la pertinence d'en faire une mesure pérenne le cas échéant.

### **Supprimer les cotisations patronales des entreprises nouvellement créées**

La crise va à la fois faire naître des opportunités pour de nouveaux entrepreneurs et en dissuader certains qui désiraient se lancer dans l'aventure. Il est difficile pour un entrepreneur d'atteindre la rentabilité pendant les premiers mois, voire la première année d'activité, tout comme de dégager le revenu espéré. Ceci sera d'autant plus vrai durant une période économique trouble. La suppression pendant la première année de vie de l'entreprise des cotisations patronales est une bouffée d'air frais qui pourra favoriser la réussite des projets entrepreneuriaux, et ainsi renouveler la substance économique.

### **Moderniser le droit du travail pour inciter le maintien / le retour dans l'emploi**

Sous l'expression « flexibilisation du travail » sont regroupées diverses propositions visant à inscrire l'organisation du travail dans le monde post-crise Covid-19. Les transformations de l'organisation du travail étaient déjà en cours avant la crise et ont depuis été accélérées, notamment s'agissant de la digitalisation, sous l'impulsion du recours massif au télétravail. S'adapter au plus vite à ces changements, observés partout sur la planète, est une clé de la réussite de la relance dans un contexte de compétition économique. Au Luxembourg, cette

flexibilisation est d'autant plus indispensable que les entreprises ont vu leur compétitivité affaiblie par des progrès sociaux provoquant de nouveaux coûts, sans compensation en termes d'organisation du travail.

Il est ainsi essentiel de ne pas revenir en arrière concernant le télétravail, dont le recours a souvent été gagnant-gagnant pour les salariés via un meilleur équilibre vie professionnelle-vie privé, et pour les entreprises avec un maintien, voire une légère augmentation, de la productivité. Le télétravail a aussi un impact positif sur la protection de l'environnement et le climat, et sur la réduction de la circulation aux heures de pointes. Les accords bilatéraux passés avec les pays voisins concernant le télétravail (en ce qui concerne le traitement fiscal) doivent être revus en vue d'apporter plus de flexibilité au dispositif. Il en va de même en matière de sécurité sociale alors qu'il est aussi possible de déroger par voie d'accord au seuil des 25% du règlement européen 883/2004 concernant la coordination des régimes de sécurité sociale. De manière plus large, les obstacles d'ordre juridique et administratif au télétravail doivent être levés, notamment en matière de protection des données et de responsabilité en cas d'accident.

Le temps de travail doit aussi être davantage flexibilisé, ceci afin de l'ajuster aux besoins de chaque entreprise en fonction de ses spécificités. Les accords sur le sujet devraient ainsi se faire préférentiellement au sein de l'entreprise et non à l'échelle nationale dans une logique du « one size fits all » aujourd'hui dépassée. Le cadre légal luxembourgeois en la matière est aujourd'hui plus rigide que dans d'autres pays européens, suite notamment à la loi du 23 décembre 2016 sur l'organisation du travail, et notamment les possibilités en termes de temps de travail. Or, la crise Covid-19 a démontré que l'activité peut subir des arrêts brusques ou des accélérations soudaines, comme cela a été le cas pour les activités essentielles. Aller vers un interlocuteur unique représentant les salariés permettrait de fluidifier le dialogue social et d'aboutir plus rapidement à la mise en place de nouvelles formes d'organisation du travail.

### **Relever le taux maximal de remboursement de l'aide à la formation professionnelle continue en entreprise**

Tout comme pour les investissements, de nombreuses entreprises vont devoir diminuer leurs dépenses de formation continue en raison de la diminution de leurs liquidités. Or, la requalification et la montée en compétences des effectifs seront des enjeux importants dans les prochains mois face à la transformation de certaines activités. C'est ainsi que l'augmentation du taux maximal remboursable est essentiel. Ce taux maximal atteint aujourd'hui 15% du montant annuel investi dans le cadre du cofinancement de leur plan de formation. Il pourrait atteindre 25% pour les années 2020 et 2021. En outre, le taux spécifique de 35% imposable pour les frais de salaire des participants ne disposant pas de diplôme reconnu et ayant une ancienneté dans l'entreprise inférieure à 10 ans, ou ceux âgés de plus de 45 ans au début de la mise en œuvre du plan de formation de l'entreprise, devrait lui aussi augmenter et atteindre ainsi 50%, en raison de la plus difficile reconversion de ces deux catégories de bénéficiaires.

## Accélérer l'*upskilling* et le *reskilling* de la main-d'œuvre

La relance passera tout autant par la montée en compétence des salariés (*upskilling*) pour améliorer la compétitivité des entreprises que la requalification des actifs (*reskilling*) sur les jobs du futur. Ces *upskilling* et *reskilling* sont aussi nécessaires aux grands projets que sont la construction de davantage de logements, l'installation de la 5G ou encore la mise en place d'un e-government. Le Comité de coordination tripartite a proposé différentes mesures qui touchent au développement des qualifications et des compétences de la main-d'œuvre, notamment l'extension du stage de professionnalisation aux demandeurs d'emplois âgés de moins de 30 ans et du contrat de réinsertion-emploi aux personnes qui ont entre 30 et 45 ans, la création de dispositifs incitatifs à l'apprentissage et la mise en place d'actions favorisant le « matchmaking » entre les besoins des entreprises et les demandeurs d'emplois. Le développement du « competence making », la nouvelle stratégie nationale pour l'apprentissage et les programmes pilotes d'*upskilling* sectoriels sont certaines autres actions à mener pour élever la compétitivité de la main-d'œuvre.

### 4.2. Soutenir efficacement les indépendants

#### Près de 30.000 indépendants au Luxembourg ...

Le STATEC dénombrait 28.000 travailleurs indépendants à la fin 2019. Les indépendants sont des travailleurs qui exercent pour leur propre compte une activité professionnelle commerciale, industrielle, artisanale ou agricole, qui pratiquent une profession libérale (architecte, expert-comptable, médecin ou encore avocat), ou une profession intellectuelle non soumise à autorisation. De nombreux dirigeants de sociétés, gérants notamment, sont aussi considérés comme des indépendants par la sécurité sociale lorsqu'ils détiennent plus de 25% des parts d'une société tout en étant titulaire de l'autorisation d'établissement. 7.800 indépendants exercent leur activité dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques, 5.700 dans celui de la santé humaine et l'action sociale et 2.900 dans le commerce. Ils sont aussi 1.400 à travailler dans l'hébergement et la restauration, et 800 dans les arts, spectacles et activités récréatives. Ces deux derniers secteurs ont été considérablement affectés par la crise, et le seront encore dans les prochains mois, voire années.

#### ... dont beaucoup précarisés par la crise

L'activité d'indépendant est marquée par une fluctuation des revenus plus importante que pour les salariés, dont le revenu mensuel est en quasi-totalité garanti par le contrat de travail. Il en résulte une plus grande précarité, illustrée par les statistiques sur les exclusions sociales. Ainsi, le taux de risque de pauvreté des personnes occupées non salariées atteignait 24,7% en 2018, quand celui des salariés n'était que de 12,8% et celui de l'ensemble de la population active égal à 18,3%. Les travailleurs indépendants sont, de fait, davantage fragilisés que les salariés face à la crise.

En effet, les entreprises qui vont rencontrer des difficultés vont avoir plus tendance à ne pas renouveler les contrats passés avec leurs prestataires indépendants, plutôt qu'à se séparer d'une partie de leurs effectifs. En outre, les travailleurs indépendants ont été davantage affectés par la crise et le seront encore pour les années 2020 et 2021. Beaucoup exercent une activité particulièrement exposée, qu'elle soit intégrée à la filière du tourisme, de la culture ou encore du transport. De par la plus faible taille de leurs entreprises, ils ont aussi moins de réserves pour faire face à la soudaine baisse de leur activité et de leurs entrées de liquidités. Ainsi, 33% des dirigeants d'entreprises interrogés début juin dans le cadre du Baromètre de l'Economie ont indiqué avoir des liquidités insuffisantes pour redémarrer ou maintenir leur activité, ou avoir des liquidités seulement suffisantes pour redémarrer leur activité au ralenti. Elles sont 43% dans ce cas pour les entreprises de 6 à 9 salariés, ce qui illustre bien les plus grandes difficultés des microentreprises. Or, la protection sociale des indépendants est, en général, plus faible que celles des salariés, notamment concernant les droits aux allocations chômage. En effet, ils n'ont droit aux indemnités complètes qu'après deux ans de cotisation et que s'ils ont cessé leur activité pour difficultés économiques et financières, raisons médicales, fait d'un tiers ou force majeure, soit des causes plus restreintes que la notion de « chômage involontaire » utilisée pour les salariés.

Des mesures devront donc être prises en faveur des travailleurs indépendants au moment de relancer l'économie, tout autant pour les aider à surmonter les difficultés provoquées par la crise que pour instaurer durablement un écosystème propice à l'activité sous forme indépendante.

### **Appliquer un « phasing out » graduel et non-abrupte des aides de type « soutien au chiffre d'affaires des indépendants »**

Certaines mesures prises dans l'urgence de la crise sont directement dédiées aux travailleurs indépendants, afin de pallier la double problématique des plus grandes difficultés des microentreprises et de la moindre protection sociale des travailleurs indépendants. La première aide consiste en une indemnité d'urgence de 2.500 euros non imposable, destinée aux commerçants, artisans et travailleurs intellectuels qui exercent en tant qu'indépendants ainsi qu'aux associés gérants qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement et qui emploient moins de 10 personnes. En raison de la poursuite du confinement et de la crise, une seconde aide directe a été mise en place à destination des indépendants. Celle-ci ne dépend plus du nombre de personnes occupées et varie entre 3.000, 3.500 et 4.000 euros, en fonction de la tranche de revenu dans laquelle la personne se situe. Les indépendants peuvent, en outre, bénéficier de mesures pour mieux gérer le paiement des cotisations sociales. Enfin, des mesures sociales supplémentaires, une garantie des subsides pour des projets annulés et un dispositif de chômage partiel ont été mis en place pour les artistes professionnels indépendants et les intermittents du spectacle et salariés du secteur culturel.

Les enquêtes de conjoncture montrent que l'impact négatif du Covid-19 sur l'activité économique perdurera dans les prochains mois et années, affectant significativement les activités professionnelles de travailleurs indépendants ayant déjà connu d'importantes pertes de liquidités. Dès lors, les aides mises en place pour faire face à l'urgence de la crise doivent s'inscrire dans

le temps, avec certes un « phasing out », car l'économie ne peut rester sous perfusion des subventions, mais un « phasing out » graduel et non-abrupte. Certaines aides doivent ainsi être reconduites durant les prochains mois et en 2021, avec possiblement une plus grande sélectivité dans les secteurs aidés et une diminution progressive des montants alloués.

### **Favoriser les activités des indépendants disposant de compétences particulières**

De nombreux indépendants venus de l'étranger (notamment hors UE) disposant de compétences particulièrement recherchées par les entreprises dotées de centres/départements d'innovation, et qui souhaitent accueillir des talents étrangers en immersion au sein d'équipes existantes sur des périodes plus ou moins longues sans pour autant les employer, se retrouvent bloqués par la lenteur des procédures liées tant au droit d'établissement qu'à la législation sur l'immigration et les titres de séjour (délai de réponse pouvant aller jusqu'à 3 mois). Ceci est d'autant plus dommage que ces talents ne sont pas retenus sur le sol luxembourgeois alors qu'ils ont la capacité de contribuer à l'innovation de services ou de produits nécessaires au dynamisme des entreprises locales tout en créant leur propre emploi. Pour ces non-salariés aux profils attractifs, il n'existe aujourd'hui aucun statut simplifié qui leur permettent d'accéder rapidement à une mission particulière embarquée, de courte à moyenne durée au Luxembourg. Or, pour attirer le « talent » étranger puis pour le faire rester, il faut lui permettre d'inscrire son séjour dans la stabilité sans restreindre son parcours professionnel. La Chambre de Commerce plaide pour la mise en place d'un passeport talent spécial « création d'entreprise », sur le modèle français, accessible directement aux indépendants étrangers hautement qualifiés, par le diplôme ou l'expérience, pour toute mission de plus de 3 mois au sein d'une start-up, PME ou grande entreprise.

#### **Exemple venu d'ailleurs**

En France, la **carte de séjour pluriannuelle « passeport talent - création d'entreprise »**, d'une durée maximale de quatre ans, est délivrée à une personne étrangère ayant obtenu un diplôme équivalent au grade de master ou pouvant attester d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable et qui, justifiant d'un projet économique réel et sérieux, crée une entreprise en France.

### **Aligner le régime de sécurité sociale des indépendants sur celui des salariés**

La crise du Covid-19 a révélé les lacunes du régime de protection sociale des indépendants. Ces derniers n'ont pas pu, contrairement aux salariés, bénéficier du chômage partiel assurant le maintien d'un revenu. Pourtant, les indépendants participent à la création d'emplois au Luxembourg, non seulement dans la mesure où ils créent leur propre emploi, mais également parce qu'ils sont amenés à créer des emplois pour les autres lorsque leurs activités se

développent et requièrent de plus larges moyens humains. La Chambre de Commerce a proposé, parmi ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises, un alignement du régime de sécurité sociale des indépendants sur celui des salariés. L'attribution d'un mécanisme garantissant un revenu à hauteur du salaire social minimum durant les 6 à 12 premiers mois de l'activité pourrait aider l'entrepreneur à se lancer et donc à créer son propre emploi. Etendre le bénéfice de revenus de remplacement aux indépendants qui cotisent régulièrement à la sécurité sociale leur permettra non seulement de maintenir leur propre emploi, mais également de développer leurs activités et créer de nouveaux emplois, tout en surmontant les crises telles que celle que nous connaissons actuellement.

## **5. La fiscalité**

Dans le cadre de ce plan de relance, la Chambre de Commerce entend proposer toute une série de mesures, tantôt transversales, tantôt en faveur d'un développement innovant et durable mais également visant à inciter le travail salarié et indépendant, et d'autres encore à destination spécifique des start-up.

Ces mesures ne doivent pas occulter d'autres propositions que la Chambre de Commerce a pu émettre précédemment et qui gardent toute leur pertinence pour maintenir l'attractivité et la compétitivité internationale<sup>64</sup> du Luxembourg ainsi que pour y assurer une meilleure sécurité juridique, et ce, d'autant que certaines d'entre elles pourraient être réalisées en quasi-neutralité budgétaire<sup>65</sup>.

La Chambre de Commerce voudrait particulièrement s'attarder sur sa proposition de baisse du taux d'impôt sur le revenu des collectivités, qui, bien que n'étant pas spécifique à la relance, en constitue un préalable indispensable.

### **5.1. Mesure préalable : vers une baisse du taux de l'IRC**

Le Luxembourg subit actuellement un substantiel « désavantage comparatif » en ce qui concerne le taux d'affiche global d'imposition des sociétés. Depuis janvier 2019, ce taux s'établit en effet à 24,94%, en considérant l'IRC standard de 17%, le prélèvement Fonds pour l'Emploi de 7% sur l'IRC et enfin l'impôt commercial communal (ICC) prévalant sur le territoire de Luxembourg-Ville.

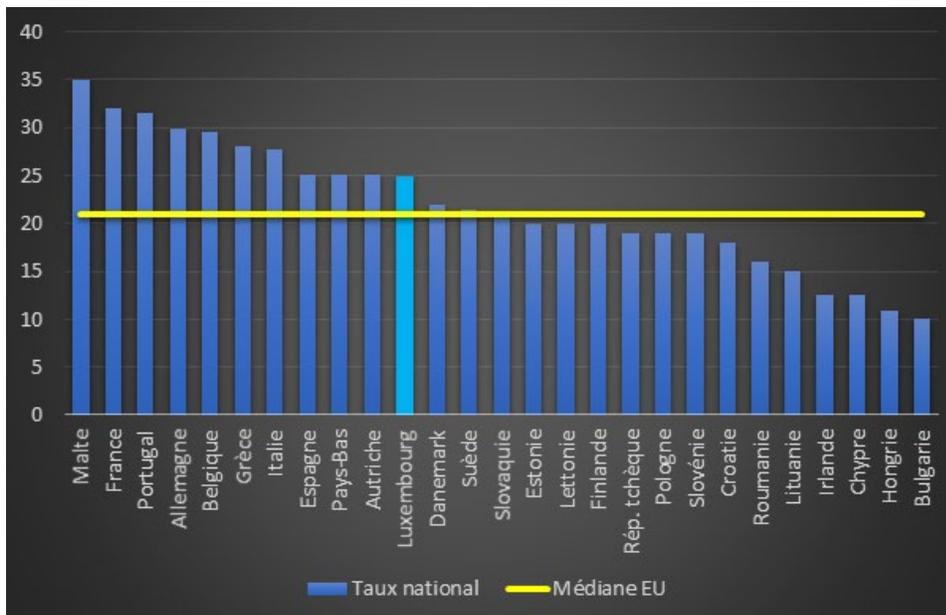
---

<sup>64</sup> Abolition de l'impôt sur la fortune, réduction du taux de l'Impôt sur le revenu des collectivités, abolition de la taxe d'abonnement, accès des fonds aux traités, modification du traitement fiscal des tantièmes et réforme de la responsabilité des administrateurs, introduction d'un régime d'intérêts notionnels, transmission et cession d'entreprises familiales, etc.

<sup>65</sup> Elargissement de l'exonération de retenue à la source, carried interest, impatriés, clarification de l'impact des normes IFRS, etc.

Or ce taux nominal global de 24,94% au Luxembourg est peu avantageux dans une perspective européenne. Comme l'illustre le graphique suivant, le taux médian d'imposition au sein de l'UE était de 21% en 2019. Il s'agit en clair du taux séparant en deux groupes de taille équivalente les Etats membres de l'UE (hors Royaume-Uni).

**Graphique 14 : Taux nominaux globaux et standard d'imposition des sociétés dans l'UE en 2019 (en %)**



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union 2019, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_trends\\_report\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2019.pdf) ; calcul de la médiane par la Chambre de Commerce.

Le Luxembourg souffrait donc en 2019 d'un handicap de quelque 4 points de pourcentage qu'il conviendrait de gommer graduellement selon un calendrier prédéfini, tout en restant vigilant aux évolutions observées chez les principaux concurrents du Luxembourg dans un environnement particulièrement évolutif. Au-delà, le Luxembourg devrait converger vers le premier tiers du classement des Etats membres en fonction de l'attractivité du taux nominal d'imposition.

## 5.2. Mesures fiscales transversales

### Introduire un système de « pertes reportées »

Sachant que la plupart des entreprises ne paieront probablement pas d'impôts en raison de leurs difficultés financières et de la dégradation de leur rentabilité dans le sillage de la crise, l'étalement des paiements liés aux échéances fiscales pour pallier les besoins de liquidité ne concernera qu'un pourcentage restreint d'entreprises. Actuellement, seul un système de « carry forward », c'est-à-dire de report des pertes en avant, est d'application. La Chambre de Commerce recommande la mise en place d'un système de report de pertes en retrait (« carry back ») sur deux exercices par exemple (plafonné, limité, encadré) afin que la probable créance ainsi générée soit remboursée par l'Etat, augmentant ainsi la liquidité des entreprises.

#### Exemples venus d'ailleurs

- L'**Allemagne** utilise un **système de report de pertes en retrait**. Les pertes peuvent être prises en compte rétroactivement sur une période d'un an à concurrence d'un million par contribuable.
- Le **Royaume-Uni**, à certaines conditions et pour certains revenus, permet même une **compensation rétroactive** sur une période de 3 ans.

### Taxer le revenu incrémental à taux de faveur

Depuis plusieurs années, la Chambre de Commerce émet une proposition neutre pour les finances de l'Etat, mais efficace pour accroître l'attractivité et la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Elle pourrait également s'avérer un outil efficace dans un contexte économique difficile et il serait particulièrement intéressant de la mettre en œuvre en période de faibles revenus pour en profiter davantage encore. Cette mesure consisterait à taxer à un taux favorable le revenu se situant au-delà d'un certain seuil de progression du bénéfice imposable d'une année à l'autre (par exemple une augmentation de 5%)<sup>66</sup>.

Un tel régime mériterait d'être calibré de manière réfléchie, notamment en ce qui concerne, par exemple, le taux précité de 5% ou selon le taux de croissance nominal du PIB. Pour les sociétés

<sup>66</sup> Exemple chiffré : soit un revenu imposable à la fin de l'année fiscale 2020 de 100 millions d'euros. Si la société réalise un bénéfice taxable de 100 millions d'euros en 2020 et de 102 millions d'euros en 2021, elle ne pourra pas bénéficier de la mesure. En revanche, si elle réalisait un bénéfice taxable de 115 millions d'euros en 2021, dans la mesure où le bénéfice incrémental est au-dessus des 5% du bénéfice imposable de l'année précédente, elle pourrait profiter du nouveau régime.

nouvellement résidentes (parce que nouvellement constituées ou migrées vers le Luxembourg), le point de référence pourrait être la fin de la première ou de la deuxième année suivant son arrivée ou tout autre point à établir de façon à constituer un incitant pour elles à s'établir<sup>67</sup> au Luxembourg. Se pose aussi la question de l'éventuelle déclinaison par secteur d'activité de ce taux incrémental, certaines branches étant intrinsèquement plus dynamiques que d'autres ou présentant un revenu imposable particulièrement volatil.

### **Introduire une réserve immunisée pour investissement**

Par rapport aux entreprises de taille importante, les PME artisanales, commerciales et industrielles ou de services rencontrent régulièrement des difficultés pour se pourvoir en capitaux propres. L'autofinancement de leurs investissements est entravé par le fait que leurs besoins en investissements ne sont pas continus dans le temps mais se font par à-coups. En outre, l'accès des PME aux marchés de capitaux est plus difficile que pour les entreprises de taille plus importante.

La Chambre de Commerce a toujours défendu l'introduction d'une réserve immunisée pour investissements, car elle constitue un moyen pour faciliter le financement des PME et pour permettre une certaine constance dans leurs investissements. L'atout d'une telle réserve réside dans le fait qu'elle augmente la part des fonds propres de l'entreprise, qu'elle permet une amélioration de la liquidité et qu'elle génère un important effet de levier pour le financement externe des investissements futurs. Elle donne à l'entrepreneur d'une PME la possibilité de lisser les pointes conjoncturelles bénéficiaires et d'arriver à une charge fiscale plus régulière dans le temps. En améliorant les possibilités de l'autofinancement, les PME peuvent s'adapter plus facilement aux changements économiques et technologiques.

### **Rester attentif aux taux de TVA appliqués par les pays voisins**

La Chambre de Commerce préconise de rester attentif aux taux de TVA appliqués par les pays voisins, et en particulier toute baisse temporaire, afin de pouvoir s'adapter le cas échéant.

En sus, faudrait-il envisager le reclassement du matériel de protection face au Covid-19 (masques, blouses, gel hydroalcoolique, etc.) parmi les biens et services soumis au taux super réduit de 3% sur base de l'article 107 TFEU avec notification préalable à la Commission européenne.

---

<sup>67</sup> Ces deux alternatives ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives. Le taux « fixe » pourrait par exemple être recalculé sur la base de la croissance moyenne du PIB nominal sur une période de temps suffisamment longue. Ainsi, le taux de 5% précité pourrait correspondre à la croissance moyenne observée de 2000 à 2019 (+5,47% pour le PIB nominal sur cette période selon le STATEC). Une autre possibilité serait de faire la moyenne de la croissance du PIB en volume, plus une inflation de l'ordre de 2% proche de l'objectif BCE (on obtiendrait dans ce cas 2,8% pour le PIB réel 2000-2019 selon le STATEC + 2% = 4,8%). Une période de référence plus courte pourrait être choisie (sur 10 années, par exemple), étant entendu que cette période de référence glisserait chaque année d'un an.

L'accord de coalition prévoit par ailleurs l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique fiscale prévisible et cohérente en matière environnementale et notamment la piste suivante : « *Afin de promouvoir l'économie circulaire et de contrecarrer la consommation excessive de ressources, le Gouvernement analysera l'application du taux super-réduit de 3% sur les travaux de réparation éligibles en vertu du droit européen* ».

### Exemples venus d'ailleurs

- Le 4 mai 2020, la **Belgique** réduit la TVA sur matériel de protection face au Covid-19 (masques, blouses, gel hydroalcoolique, etc.) de 21% à 6 % jusqu'à fin 2020. (Voir article 21 de la loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 et arrêté royal du 05.05.2020 modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20.07.1970.)
- Le 8 mai 2020, la **France** a réduit la TVA sur matériel de protection face au Covid-19 (masques, blouses, gel hydroalcoolique, etc.) de 20% à 5,5% jusqu'à fin 2021. (Voir article 5 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 portant création d'un point un K bis à l'art. 278 0 bis du CGI.)
- L'**Allemagne** a également réduit son taux sur les masques à 0% et à 7% dans la restauration au travers des deux « Corona-Steuerhilfegesetze ».

## 5.3. Favoriser les comportements innovants et durables

### Introduire des crédits d'impôt pour la R&D, la transformation digitale et la transition énergétique

Afin de construire des économies plus connectées, innovantes, vertes et durables, la Chambre de Commerce plaide pour l'introduction d'un crédit d'impôt qui serait accordé à tout contribuable et qui serait fonction des dépenses dans les domaines suivants : (i) recherche et développement, (ii) transformation digitale et technologique et (iii) transition énergétique.

Afin de soutenir les start-up et les PME, un crédit d'impôt d'un montant plus important pourrait leur être accordé (et serait pour partie remboursable en espèce dans des conditions prédéfinies en cas de base imposable insuffisante).

Par ailleurs, un cumul des différents crédits d'impôt serait envisageable, de telle sorte que les plafonds des crédits d'impôt pour la recherche et le développement dans le domaine de la transition énergétique et environnementale seraient augmentés.

S'agissant spécifiquement du crédit d'impôt pour transition énergétique, dans un premier temps, il serait envisageable de limiter le champ d'application de la proposition aux investissements ou

projets permettant de réduire la consommation énergétique de l'entreprise (notamment par la rénovation de ses bâtiments), à l'exclusion des dépenses liées à la transition environnementale. Dans ce cadre, il semble en outre, qu'à la différence du crédit d'impôt pour transformation digitale et pour la R&D, une validation du projet et de son efficacité énergétique par un organisme externe devrait être prévue (en plus de la certification des coûts éligibles par un réviseur). Ainsi, pourrait être prévue, par exemple, une condition relative à l'obligation de réduire la consommation énergétique d'au-moins 10 % qui serait certifiée par l'organisme externe.

Afin d'alléger la charge de ces crédits d'impôt pour le budget de l'Etat, il pourrait être envisagé de les limiter à quelques années, voire de les appliquer de façon incrémentale (i.e. uniquement pour les dépenses additionnelles de transformation).

### **Moduler le taux de bonification d'impôt**

La bonification d'impôt pour investissements inclut, dans son champ d'application actuel, certaines immobilisations ayant un effet positif sur l'environnement, et bénéficiant de la mesure d'amortissement spécial de l'article 32 bis LIR. Cet article ne prévoit toutefois pas de taux de bonification distinct en fonction de la nature plus ou moins écoresponsable de l'investissement. Afin de pallier cette situation, la Chambre de Commerce recommande de moduler le taux de bonification en fonction de certains critères d'écoresponsabilité à définir. Ainsi, en pratiquant un taux de bonification différencié en fonction de la pertinence environnementale de l'investissement, il serait possible de favoriser l'investissement des entreprises dans une économie plus verte et durable. A titre d'alternative, en plus de la modulation du taux de la bonification d'impôt telle que proposée, il pourrait être envisagé d'élargir le champ d'application de la bonification d'impôt à certains biens remplissant des critères d'investissements durables et responsables.

### **Exonérer certains actifs durables, d'impôt sur la fortune**

Afin d'inciter les entreprises à investir dans des actifs durables, et favoriser, à cette occasion, le renforcement des capitaux propres des sociétés (plutôt que l'augmentation de leur endettement), la Chambre de Commerce propose d'exonérer d'impôt sur la fortune (IF) les actifs durables ou les créances finançant l'acquisition directe ou indirecte de tels actifs par les entreprises luxembourgeoises.

### **Exonérer partiellement de taxe d'abonnement les fonds d'investissement actifs dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables**

Afin que le Luxembourg atteigne ses ambitions de devenir « *leader mondial des fonds d'investissement dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables*,

*ainsi que du financement climatique international* »<sup>68</sup>, une des mesures essentielles pour accéder à cet objectif serait de prévoir une exonération de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement dont la politique d'investissement est focalisée sur ces secteurs d'activité. S'agissant d'un segment très étroit, cette proposition doit cependant s'inscrire dans un cadre plus large permettant de positionner le Luxembourg comme le domicile de référence pour les fonds se qualifiant soit de fonds « environnementaux » et/ou de fonds luttant contre le réchauffement climatique, et plus généralement de fonds dont la stratégie s'inscrit dans la promotion de la finance durable, dans la droite ligne des efforts de la Commission européenne à cet égard. Une proposition de loi est d'ailleurs à l'étude à ce sujet<sup>69</sup>.

### **Introduire un abattement pour favoriser l'économie circulaire et durable**

Dans la mesure où le programme de coalition prévoit qu'« *[a]fin de favoriser davantage l'électromobilité, le modèle actuel des incitations fiscales sera remplacé par un nouveau modèle de subventions ciblées* » et que « *[d]ans le même esprit, l'utilisation des véhicules de fonction à zéro ou faibles émissions de roulement sera davantage encouragée fiscalement* », la Chambre de Commerce recommande de les introduire, mais de façon intelligente. Ainsi par exemple, il pourrait être envisagé d'étendre le champ d'application de l'abattement pour mobilité durable de l'article 129d LIR (pour les personnes physiques). En effet, cet article est à ce jour uniquement applicable à l'acquisition d'une voiture neuve à zéro émission ou électrique, ou d'un vélo/cycle de pédalage assisté neuf. Or, si le Luxembourg souhaite se positionner comme un référent en matière d'économie circulaire, il est essentiel qu'il puisse promouvoir d'une part, l'acquisition d'un bien usagé (et non pas uniquement neuf), mais également la location d'un tel matériel (et non pas seulement son acquisition).

## **5.4. Stimuler l'activité salariale et indépendante**

### **Repenser la législation fiscale entourant le télétravail**

Le travail à distance ou télétravail a permis à de très nombreuses entreprises d'assurer la continuité de leurs activités en période de confinement. Le maintien dans la durée du travail à distance dans les pays limitrophes, voire même plus lointains, pourrait bien devenir un véritable enjeu compétitif pour les entreprises dans leur quête permanente de nouveaux talents ayant besoin de flexibilité augmentée. Un cadre légal existe déjà et fonctionne correctement pour qui veut bien en accepter les conséquences, notamment fiscales, même si d'autres aspects entrent en ligne de compte : droit du travail, sécurité sociale, sécurité des données, impacts sur la mobilité, le logement et les finances publiques.

---

<sup>68</sup> Source : PNEC.

<sup>69</sup> Proposition de loi n°7433 pour une finance durable et modifiant la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

Au titre de la fiscalité, les points d'achoppements sont bien connus. Il s'agit, pour le salarié, du seuil de tolérance au-delà duquel les jours prestés dans l'état de résidence y deviennent imposables. Du côté des employeurs, il s'agit du risque de voir naître un établissement stable dans le pays de résidence de leurs employés, le bénéfice réalisé devenant alors taxable dans l'autre pays. Si ces questions ont été temporairement écartées pendant la période de crise Covid-19 en vertu d'accords bilatéraux et d'une publication de l'OCDE<sup>70</sup>, les risques resurgiront dès la dénonciation de ces accords.

Sauf à essayer de **renégocier bilatéralement les seuils** et le concept d'établissement stable avec les pays concernés, il faudrait obtenir des clarifications communément acceptées de part et d'autre de la frontière sous forme de lignes directrices pour connaître les modalités de calcul des jours tombant sous la tolérance, mais également quelles fonctions l'employeur ne peut pas déléguer à ses employés pour ne pas créer d'établissement stable dans ces autres pays.

Des questions plus accessoires mériteraient également d'être clarifiées quant à l'impact du télétravail, notamment sur les **frais de déplacement** et sur les **avantages en nature liés à la mise à disposition d'une voiture**.

### Introduire des plans de participation et d'intéressement

L'introduction d'un régime de participation et d'intéressement permettrait de faire davantage participer les collaborateurs au résultat de leur entreprise, dans un but de motivation des forces vives<sup>71</sup>.

Avant de rentrer dans le détail de ces propositions, il est important de signaler leur caractère optionnel afin de maintenir la souplesse et la compétitivité du cadre fiscal luxembourgeois et éviter de faire peser des coûts disproportionnés sur les entreprises et sur le budget de l'Etat.

S'agissant de la participation, elle serait exonérée d'impôt sur le revenu des personnes physiques, jusqu'à un seuil maximum (à déterminer) par an et par salarié. Ce seuil pourrait être fixé, par exemple, à 2.000 euros par an et par salarié. La participation ne devrait pas être soumise aux cotisations de sécurité sociale (parts employeur et salarié) afin de rendre le régime plus attractif pour les bas salaires. Si le montant de la participation versée au titre d'un exercice devait se situer en-dessous du seuil maximum mentionné ci-dessus à titre indicatif, le salarié aurait

<sup>70</sup> Source : OECD Secretariat Analysis of Tax Treaties and the Impact of the Covid-19 crisis.

<sup>71</sup> Les régimes de participation financière (au sens large) sont généralement classés en deux grandes catégories :

1. La participation aux bénéfices, qui implique le partage des bénéfices entre ceux qui fournissent le capital et ceux qui fournissent le travail, en accordant aux salariés, en complément d'une rémunération fixe, un revenu variable directement lié aux bénéfices ou à une autre mesure des résultats de l'entreprise. Dans ce cas, les salariés perçoivent une partie des résultats de l'entreprise sans pour autant forcément en devenir actionnaires.
2. L'actionariat des salariés, qui organise la participation des salariés aux résultats de l'entreprise par la perception de dividendes et/ou par la réalisation de plus-values sur le capital détenu par le salarié. Dans ce cas, les salariés deviennent actionnaires de leur entreprise. Par ailleurs, les options de souscription d'actions (ou « stock-options ») constituent également une forme de participation financière des salariés, mais qui présente aussi certaines caractéristiques spécifiques.

néanmoins la possibilité d'effectuer un versement complémentaire (volontaire). Dans ce cas, ce versement serait déductible pour le salarié en tant que dépense spéciale. Les montants versés seraient déductibles pour l'entreprise pour l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial. Les sommes reçues devraient être investies dans un plan d'épargne ou dans un fonds d'investissement dédié afin de bénéficier du régime fiscal et social de faveur. Dans ce cas, les sommes seraient bloquées pendant une certaine période comme indiqué ci-dessus (par exemple entre 3 et 5 ans), sauf cas de déblocage anticipé. Si le salarié choisit de ne pas verser les sommes reçues dans le plan d'épargne ou le fonds dédié, ou s'il ne respecte pas le délai de blocage, il ne bénéficiera pas du régime fiscal et social de faveur (sauf cas de déblocage anticipé autorisé).

Concernant l'intéressement, s'agissant d'un mécanisme destiné à attirer les talents et hauts potentiels pour l'entreprise dans un milieu fortement concurrentiel, il est important que les montants qui puissent être attribués à ce titre soient plus élevés que pour la participation. Toutefois, il est proposé que les montants versés au titre de l'intéressement ne puissent pas représenter plus de 50% de la rémunération brute annuelle totale (avec le montant des avantages en nature et de l'intéressement) du salarié concerné afin de limiter le coût pour le budget de l'Etat.

Les montants versés seraient déductibles pour l'entreprise. Si toute une série de conditions sont remplies, le régime fiscal pour le bénéficiaire serait le suivant : taxation à un taux forfaitaire qui serait fixé en fonction du montant de la rémunération annuelle globale du bénéficiaire, et qui varierait de 0% à 20% (pour se rapprocher du demi-taux global qui serait en principe applicable au contribuable sur son salaire). La taxation se ferait à l'octroi, à la charge de l'employeur (comme les plans de pension complémentaire).

### Exemples venus d'ailleurs

- Le **Royaume-Uni** est historiquement et toujours actuellement l'un des pays européens où la diffusion de la participation financière des salariés est la plus importante. Il existe quatre formes de participation principales : le **régime Save-as-you-earn (SAYE)**, le **Company Share Option Plan (CSOP)**, le **Share Incentive Plan (SIP)** et l'**Enterprise Management Incentive (EMI)**.
- **Régime d'intéressement** : En **France**, la participation aux bénéfices, plus connue sous le nom général d'« **épargne salariale** », existe depuis de nombreuses années et consiste en un ensemble de dispositifs : la participation, l'intéressement et les plans d'épargne salariale. (Pour le régime fiscal applicable, voir les bulletins officiels des Finances Publiques-Impôts BOI-RSA-ES-10-10, BOI-RSA-ES-10-20 et BOI-RSA-ES-10-30.)

## Moderniser le régime de stock-options

Il conviendrait par ailleurs de moderniser le régime de stock-options sur plusieurs points, notamment en étendant le champ d'application à d'autres types de sous-jacents que ceux d'options - dont le sous-jacent est lié aux actions - afin de mieux refléter la variété d'actifs utilisés par les employeurs en vue de récompenser leurs employés tout en leur permettant d'aligner leurs objectifs à long terme avec ceux des salariés. Le sous-jacent pourrait être, par exemple, un actif, ou bien basé sur le rendement des capitaux propres, etc.

Par ailleurs, la méthode d'évaluation forfaitaire actuelle à des fins fiscales (i.e. 30% de la valeur sous-jacente du titre) n'est pas attractive étant donné qu'elle aboutit généralement à une base imposable significative et qui n'est pas en ligne avec la valeur « réelle » de l'option. Cette méthode d'évaluation forfaitaire devrait prévoir un pourcentage plus faible.

### Exemple venu d'ailleurs

En **Belgique**, la **méthode d'évaluation forfaitaire** de base est fixée à 19% de la valeur du titre sous-jacent. De plus selon les caractéristiques du plan, ce pourcentage peut être ramené à une valeur de 9% de la valeur du titre sous-jacent. (Voir article 43 de la loi modifiée du 26 mars

1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses.)

## Augmenter le plafond des avantages en nature

Pour relancer la consommation dans les secteurs les plus exposés, la Chambre de Commerce suggère d'augmenter la valeur faciale des chèques repas moyennant un subside public et de prévoir la **possibilité pour l'employeur d'émettre des bons de consommation** à faire valoir dans le commerce non-alimentaire, l'hôtellerie et la culture **en neutralité fiscale**.

### Exemple venu d'ailleurs

En **Belgique**, un **chèque consommation de 300 euros** visant principalement les secteurs les plus touchés par la crise (HORECA, sport, culture, ...) pourra être octroyé par l'employeur pour l'achat de biens et de services. Ce chèque sera totalement déductible pour l'employeur et défiscalisé.

## Introduire des mesures visant à accroître la solidarité

Pour permettre à la solidarité de s'exercer plus efficacement et plus généreusement, la Chambre de Commerce suggère de permettre la déductibilité fiscale temporaire des dons accordés aux commerces les plus touchés et ce, sous certaines conditions pour éviter les abus. Le cercle des bénéficiaires des dons pourrait par exemple être identique à celui prévu pour l'octroi des aides d'urgence et le montant limité à 300 euros.

### Exemple venu d'ailleurs

La **Belgique** a introduit la possibilité **de déductibilité fiscale temporaire des dons accordés aux commerces les plus touchés**, par circulaire 2020/C/58 du 21 avril 2020, mais en a limité le bénéfice au don de matériel médical et envers des destinataires à visée sociale.

## 5.5. Développer les start-up

La Chambre de Commerce recommande l'introduction de mesures spécifiques en faveur des start-up.

### Introduire un crédit d'impôt pour investissement dans les start-up et scale-up

Un crédit d'impôt pour investissement dans les start-up et scale-up permettrait d'inciter les contribuables personnes physiques (qu'ils soient, ou non, résidents) à investir en numéraire dans les entreprises cibles.

Le montant de l'avantage fiscal serait déterminé par la nature plus ou moins risquée de l'investissement, c'est-à-dire selon que l'investissement a lieu dans une start-up ou une scale-up. Il serait déduit de la cote d'impôt due au titre de l'année d'imposition durant laquelle l'investissement a été effectué. A défaut d'impôt suffisant, le crédit d'impôt pourrait être reporté sur les trois années d'imposition subséquentes, dans les mêmes conditions et limites. A défaut de cote d'impôt suffisante à l'issue de cette période de 3 ans, le crédit d'impôt serait perdu et ne serait pas remboursable en espèce. L'obtention du crédit d'impôt serait en outre soumise à différentes conditions et plafonds.

### Mettre en place un report de pertes pour investissement dans les start-up et scale-up

Compte tenu de la nature extrêmement risquée des investissements dans les jeunes entreprises innovantes, la Chambre de Commerce demande de permettre aux investisseurs de compenser

partiellement l'impact négatif résultant d'une perte totale ou partielle du capital investi dans une start-up. Ainsi, les pertes qui émaneraient de l'investissement en numéraire effectué par une personne physique dans une start-up ou une scale-up devraient pouvoir être compensables avec d'autres catégories de revenus et être reportables au cours des dix-sept années d'imposition suivant la fin de l'année d'imposition concernée (pour autant qu'elles n'ont pas pu être compensées avec d'autres revenus nets).

### **Moderniser le régime des stock-options**

Une des problématiques majeures auxquelles doivent faire face les jeunes entreprises innovantes est le manque de trésorerie, ce qui est un frein à leur croissance et au recrutement de profils qualifiés nécessaires au bon développement de leur activité. C'est pourquoi les mécanismes d'actionnariat du type « stock-options » (ou équivalents) sont plébiscités par les start-up puisqu'ils leur permettent d'offrir un complément (voire substitut) de rémunération à leurs dirigeants sociaux ou à leurs salariés. Il faudrait donc veiller à moderniser le régime actuel des stock-options (voir *supra*), cette mesure bénéficiant d'ailleurs à toutes entreprises, quel que soit leur stade de développement.



# III. Des mesures adaptées pour chaque secteur

## Fiche sectorielle « INDUSTRIE »

Le secteur de l'industrie a une longue tradition au Grand-Duché et occupe une place importante dans l'histoire économique du Luxembourg, faisant en sorte que le pays possède aujourd'hui une base industrielle solide et dynamique dont dépendra également une partie non négligeable de la croissance future. C'est également pour cette raison que la stratégie TIR, dans le cadre de laquelle le Grand-Duché s'est fixé des objectifs ambitieux pour la double transition environnementale / énergétique et numérique / digitale de l'économie, consacre un chapitre entier à l'industrie et à ses perspectives encourageantes si elle réussit la double transition précitée.

Si le Grand-Duché a besoin du secteur industriel, l'industrie a, elle, également besoin de mesures de soutien et d'un cadre attractif pour se développer, d'autant plus dans le contexte actuel.

### **Promouvoir la réindustrialisation et investir dans les technologies et infrastructures futurs**

D'après l'étude TIR, le développement de nouvelles technologies de pointe constitue une condition *sine qua non* pour réussir la **transition écologique**, raison pour laquelle le **plan d'investissement public de relance** proposé par la Chambre de Commerce devrait également s'intéresser à la **réindustrialisation** du Grand-Duché.

La préparation du Luxembourg aux défis de demain passera également par des investissements en faveur de (la compétitivité de) sa base industrielle, qui est le moteur de l'innovation et qui constitue le cœur de l'écosystème de RDI du Luxembourg. Pour (re)dynamiser ce dernier, la préparation du lancement du **projet de parc scientifique et technologique** à proximité du site Belval, dédié aux activités de recherche collaborative ou partenariale, pourrait par exemple être envisagée dans le cadre du plan d'investissement public, comme il s'agit d'un projet qui serait à même d'optimiser les synergies entre l'écosystème industriel du Grand-Duché et celui des institutions académiques et de recherches publiques.

Un plan d'investissement public devrait bien évidemment également prévoir des **investissements infrastructurels** pour faire du Luxembourg un terrain fertile à l'attrait de nouvelles entreprises industrielles innovantes, comme par exemple des investissements en

faveur de son **infrastructure digitale**<sup>72</sup> et des capacités de ses **infrastructures de transport**. Vu l'électrification à grande échelle du système énergétique qui est préconisé par la TIR, le plan d'investissement public devrait naturellement également s'intéresser à **l'expansion des énergies renouvelables** (énergie solaire et éolienne), alors que des investissements en faveur de la capacité (et des technologies) de stockage d'énergie seraient aussi à prévoir, le tout pour permettre à l'industrie à réaliser sa transition énergétique de manière efficace et profitable. Dans ce contexte, l'élaboration d'une **stratégie (d'investissement) nationale pour l'hydrogène**, en réaction à la récente initiative de l'Allemagne<sup>73</sup>, pourrait par exemple être envisagée, de même que la participation à des projets pilotes voire des projets de développement d'infrastructures visant la production d'hydrogène.

### Pallier le manque de terrains et accélérer les procédures d'autorisation

Le maintien de la base industrielle ainsi que l'attraction de nouveaux acteurs pourront cependant seulement être garantis à condition de **réserver également suffisamment de surfaces** aux acteurs industriels, ce qui implique donc des initiatives pour faire face au **manque de terrains** actuel au niveau des zones d'activités économiques. Cette augmentation du nombre de surfaces disponibles devrait naturellement passer par l'instrument de la politique d'aménagement du territoire qu'est le **plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »**, qu'il s'agirait de mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

De plus, la **réservation de surfaces** devrait également être accompagnée d'efforts qui viseraient, dans le respect des procédures, une **délivrance plus rapide d'autorisations d'exploitation ou d'autre autorisations** requises en vue de la réalisation effective de projets d'investissement, ce qui permettrait par ailleurs de débloquer certains projets pour lesquels les budgets ont déjà été accordés.

### Prévoir des mesures en faveur des investissements privés innovants et durables

Un des objectifs d'un plan d'investissement public sera de faire avancer l'ensemble de l'économie luxembourgeoise dans son processus de double transition énergétique / environnementale et numérique / digitale. Pour optimiser l'impact de ces initiatives publiques, il serait crucial de prévoir en parallèle également des **mesures d'encadrement ou des mesures fiscales** (additionnelles) afin de permettre aux entreprises industrielles de prévoir et de réaliser également les investissements nécessaires.

<sup>72</sup> Ainsi, des investissements en faveur de l'infrastructure future de technologie numérique qu'est l'internet des objets pourraient être envisagés, comme par exemple des investissements visant un déploiement accéléré du réseau 5G au Luxembourg. Ces initiatives précitées pourraient ensuite être utilement complétées par des investissements additionnels dans l'infrastructure future de la gestion des données.

<sup>73</sup> [Lien vers le communiqué de presse sur le site du Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.](#)

**Face au manque de liquidités**, l'élargissement des mesures d'incitation et d'encadrement pour les investissements privés dans la transformation numérique et la transition écologique constitue ainsi l'une des voies à explorer, tandis que la mise à disposition d'un **paquet d'aides à l'innovation** / la mise à disposition de **prêts garantis**, pour débloquer des projets d'innovation cruciaux, pourrait également être envisagée. En complément, la mise en place de **mesures fiscales** en faveur d'investissements dans la propriété intellectuelle ou au niveau de la R&D pourrait également être considérée.

### **Stimuler le niveau d'activité et favoriser le maintien de l'emploi et de la compétitivité**

En vue de stimuler le niveau d'activité, des **régimes d'aides financières** en faveur d'équipements durables (rénovation énergétique d'immeubles fonctionnels ou d'habitation, remplacement de systèmes de production et de distribution d'énergie, acquisitions de véhicules plus respectueux de l'environnement, etc.) devraient être **introduits et maintenus** pendant une période appropriée. Une telle mesure serait en effet de nature à impacter favorablement le bilan d'émissions national, de stimuler la demande adressée aux producteurs ainsi qu'aux entreprises de distribution des équipements visés, même s'il est clair qu'une telle initiative ne pourra seulement n'être qu'une mesure parmi d'autres pour relancer effectivement l'économie dans son ensemble.

En ce qui concerne l'emploi, les entreprises industrielles sont concernées par les dispositifs spécifiques de **chômage partiel** s'appliquant pendant la période de relance économique, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Elles bénéficient ainsi d'un régime de chômage partiel conjoncturel qui ne fixe pas de limites au nombre de salariés en chômage partiel. En revanche, ce dispositif ne dispense pas de l'obligation d'effectuer chaque mois la demande de chômage partiel. En outre, il ne peut s'appliquer dans le cas où l'entreprise industrielle procéderait à des licenciements pour motif économique.

La nécessité de redemander chaque mois le bénéfice du régime de chômage partiel crée une incertitude ainsi qu'une lourdeur administrative pour les entreprises industrielles faisant face à des difficultés conjoncturelles sur leurs marchés. En outre, le dispositif luxembourgeois ne s'étend que jusque la fin de l'année 2020, alors que la crise conjoncturelle pourrait se poursuivre au-delà. Ainsi, sur le modèle du dispositif français d'activité réduite de maintien dans l'emploi (APLD), le régime de chômage partiel pendant la période de relance économique pourrait être amélioré, flexibilisé et prolongé le cas échéant jusqu'au 31 décembre 2021.

### Exemple venu d'ailleurs

En **France**, les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire, notamment les secteurs industriels de l'automobile et de l'aéronautique, peuvent bénéficier depuis le 1<sup>er</sup> juillet d'un **nouveau régime de chômage partiel** intitulé « activité réduite de maintien dans l'emploi » (APLD). Les entreprises concernées sont autorisées à réduire le temps de travail de leurs effectifs dans une limite de 40% pour une durée maximale de deux ans, en échange de garanties sur l'emploi. Ces garanties n'empêchent pas la possibilité de plans de licenciements. Elles devront conclure en amont un accord collectif majoritaire (de branche ou d'entreprise). Le salarié sera indemnisé à hauteur de 84% de sa rémunération nette par l'Etat.

A plus long terme, dans le cadre de la lutte contre le **changement climatique**, il sera également important pour le Luxembourg, comme pour l'ensemble de l'UE27, de sauvegarder la **compétitivité** des industriels européens. Ainsi, il s'agirait en particulier de préparer dès à présent des **dispositifs** au niveau européen qui permettraient aux acteurs industriels de faire face à la concurrence internationale déloyale émanant d'entreprises établies dans des pays tiers où les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre imposés sont moins contraignants et moins stricts, voire inexistantes.

## **Fiche sectorielle « COMMERCE ET SERVICES NON-FINANCIERS »**

Malgré le déconfinement et la reprise progressive de l'économie, l'incertitude domine dans les secteurs du commerce et des services non-financiers, durement touchés par la crise du Covid-19. Nombre d'entreprises font état d'une reprise lente et incertaine dans un contexte économique marqué par la perte de chiffre d'affaires et une consommation atone qui fait craindre une vague de faillites. Comme indiqué par le Baromètre de l'Economie du 1<sup>er</sup> semestre 2020, les pertes d'activité atteignaient, début juin, en moyenne 35% dans le commerce et 42% dans le secteur des services non-financiers.

Afin d'assurer une reprise pérenne de l'économie luxembourgeoise dans ces secteurs, la Chambre de Commerce recommande la mise sur pied de mesures sur le long terme, aptes à soutenir l'emploi et la formation, à assurer des liquidités suffisantes aux entreprises et à inciter les ménages à augmenter leur consommation.

### **Soutenir l'emploi et la formation**

Sachant que la relance sera progressive et ne marquera pas nécessairement la fin des difficultés économiques et financières des entreprises qui font face à des pertes irrécupérables, poursuivre le chômage partiel flexible jusqu'au retour normal de l'activité (si besoin au-delà du 31 décembre 2020) aiderait sensiblement les entreprises à garder leurs talents et à préserver l'emploi sur le long terme. En outre, généraliser l'accès au chômage partiel à l'ensemble des entreprises et permettre son cumul avec les aides temporaires permettrait de consolider l'activité.

Dans ce contexte, il conviendrait d'accorder aux entreprises n'ayant pas accès au chômage partiel – telles que celles des services d'éducation et d'accueil pour enfants privés - et qui ne sont pas en mesure de couvrir leur masse salariale, un alignement sur le dispositif du chômage partiel (soit un complément de subvention à hauteur de 80% de la masse salariale).

Les indépendants sont particulièrement vulnérables à la crise actuelle et leur taux de risque de pauvreté est déjà deux fois plus élevé que celui des salariés. Il est donc important de s'assurer que l'ensemble des indépendants soient inclus dans le régime d'aide et que leur durée d'application prenne en considération le caractère parfois saisonnier de leur activité.

Sur le volet de la formation, la Chambre de Commerce préconise également la mise en place d'une prise en charge temporaire par l'Etat de l'indemnité d'apprentissage et le soutien à la formation professionnelle continue, notamment pour les personnes confrontées à une forte baisse d'activité.

## Soutenir les liquidités des entreprises

Le ralentissement de l'économie, voire l'arrêt brutal dans certains cas, a fortement impacté le niveau des liquidités des entreprises. Le Baromètre de l'Economie du 1<sup>er</sup> semestre 2020 souligne que seuls 35% des commerces jugent avoir les fonds suffisants pour relancer leur activité et mener à bien leurs projets prévus en 2020. Ces pertes, cumulées à la réduction des aides, pourraient fragiliser encore davantage le tissu économique et constituer un frein au développement et à la compétitivité des entreprises.

Une première mesure, en faveur du commerce et des services non-financiers, serait de rendre possible la déclaration fiscale sur deux exercices, 2019 et 2020, c'est-à-dire le système de « carry back ».

Pour les entreprises ayant subi la perte de leurs stocks saisonniers, il s'agirait de compenser la chute de leur chiffre d'affaires via une aide forfaitaire égale à un pourcentage du stock non-écoulé.

Concernant les acteurs du tourisme et des voyages, notamment les agences de voyage, le remboursement des clients dont les prestations ont dû être annulées du fait de la pandémie, pourrait se faire via un fonds de soutien. Initialement financé par l'Etat, ce fonds permettrait d'assurer les remboursements tout en donnant le temps aux entreprises de récupérer un maximum d'avances auprès des prestataires et aux clients d'utiliser les bons qui leur ont été remis. Ces entreprises ont reçu des acomptes qu'elles ne détiennent plus aujourd'hui à la suite des transferts aux différents prestataires (compagnies aériennes, croisiéristes, hôtels, etc.) et au paiement de leurs frais de fonctionnement. Le règlement grand-ducal du 27 mars 2020 relatif à la suspension provisoire des effets de la résiliation en matière de voyage à forfait dans le contexte du Covid-19<sup>74</sup> reporte le remboursement des avances aux clients à mi-juillet 2020. Or, les agences de voyage ne seront pas en mesure, faute de liquidité suffisante, de rembourser intégralement leurs clients.

## Stimuler la consommation des ménages

La reprise de la consommation des ménages constitue un point clé de la relance de l'économie luxembourgeoise.

Sachant que la reprise de l'économie nécessite une hausse de la confiance des consommateurs, la Chambre de Commerce recommande la mise en place de campagnes d'information d'envergure nationale visant à informer et à rassurer, en fonction de l'évolution du contexte sanitaire.

---

<sup>74</sup> Règlement grand-ducal du 27 mars 2020 : <http://www.legilux.lu/eli/etat/leg/rqd/2020/03/27/a201/jo>

## **Fiche sectorielle « TRANSPORTS »**

Le secteur des transports, tout au moins de marchandises, a été l'un des rares piliers au cœur de la pandémie. En effet, il s'est montré indispensable pour maintenir les activités essentielles de la société et de l'économie du pays. Le secteur a été le garant de l'approvisionnement. En parallèle, la part des salariés en chômage partiel (en pourcentage de l'emploi salarié de 2019) du secteur est quasiment nulle depuis juin 2020.

Quant au transport de personnes, il reprend peu à peu ses activités, mais reste chamboulé. Pour le second semestre 2020 et pour l'année 2021, les activités liées au tourisme restent incertaines, ce qui affectera le secteur.

Alors que le secteur se positionnait dans un optique de développement durable à l'aube de la crise dans le contexte du « green deal » européen, il ne doit pas perdre cet objectif de vue dans la relance.

### **Prendre des mesures concernant la formation**

Dans le contexte post-pandémie, des mesures sont nécessaires en faveur de la prise en charge des apprentis dans le domaine du transport et de la logistique au sein des entreprises. Il est primordial de former les travailleurs de demain. Ainsi soutenir les entreprises pour qu'elles continuent à inclure des apprentis dans leurs effectifs et permettent aux jeunes de trouver un premier emploi, tâche difficile dans le contexte actuel du fait de la concurrence accrue dans ce secteur et de plans sociaux déjà en prévision, est une condition *sine qua non*.

En parallèle, il faut inciter et encourager les formations et les investissements en termes de digitalisation. Ces investissements sont souvent synonymes de difficultés pour les entreprises du secteur, n'arrivant pas à obtenir de prêts auprès des banques.

### **Adapter le secteur aux particularités du pays**

Il convient de recenser les surfaces disponibles pour la logistique de proximité, qui se font rares au Luxembourg. Il serait recommandé d'émettre un cadastre des surfaces disponibles à la logistique nationale et pour la logistique régionale. Ceci permettrait d'inclure des surfaces réservées (par exemple des friches à développer) pour une logistique de proximité efficace et la mise à disposition pour des projets pilotes <sup>75</sup>.

De plus, prendre en compte les complexités locales est urgent. Les coûts du dernier kilomètre dans le transport et la livraison sont importants et les acteurs internationaux ne les prennent pas en considération. Encourager la création d'expertise locale et de projets pilotes basés sur des

---

<sup>75</sup> Livre blanc de la logistique urbaine pour agglomérations au-dessus de 100.000 personnes (<https://www.faq-logistique.com/Afileg-Livre-Blanc-Logistique-Urbaine.htm>)

projets réalisés dans des régions aux particularités (comme la taille) similaires pourrait améliorer la durabilité et l'efficacité du secteur dans le pays.

Il conviendrait également de penser un plan régional de développement entre les deux zones nationales de logistique : l'Eurohub à Dudelange et celle de Contern. Une meilleure connexion de Contern avec l'aéroport et le réseau autoroutier est primordiale pour une logistique internationale efficace et compétitive.

En outre, envisager le développement d'une zone « Digital Logistics Hub » autour du port de Mertert et de Wasserbillig serait un plus. Cette zone logistique, bien que connectée de façon efficace au transport ferroviaire et autoroutier, connaît un développement moindre et reste dépendante de secteurs tels que ceux de l'acier et du pétrole. Lui faire prendre un virage technologique grâce à la stimulation de l'innovation digitale et de l'intelligence artificielle permettrait la création de postes dans la digitalisation logistique de pointe. Ce développement d'un pôle digital de logistique 5G à Mertert permettrait la diminution des trajets globaux et la décongestion d'une partie du centre et du sud du pays.

### **Prendre des mesures en faveur d'une transition durable du secteur**

Pour inciter au transport durable, la réservation de places de stationnement pour des véhicules basses émissions et l'instauration d'un partage des places de chargement pour les véhicules de maximum 3,5 tonnes avec des bornes électriques de chargement pourraient créer des incitatifs plus efficaces que les incitatifs financiers existants à une transition vers une flotte durable.

Par ailleurs, il faut encourager la création de valeur ajoutée dans le secteur. En effet, le secteur de la logistique et des transports est souvent exclu des programmes d'aides à l'innovation existants (Fit 4 Digital par exemple). Cela rend la planification de la transition vers une logistique durable et l'adaptation des *business model* des entreprises du secteur plus difficiles.

### **Créer de nouvelles aides pour le secteur du transport de personnes**

Concernant le transport de personnes, l'activité qui reste fortement impactée est le tourisme par autocars et la location d'autocars pour les voyages en groupe. Pour certaines entreprises du secteur, cela représente entre 20% et 25 % du chiffre d'affaires. La saison printanière étant déjà perdue et celle de l'été déjà impactée, il est urgent de prévoir des aides pour ce secteur, autres que celle du chômage partiel, d'autant qu'une reprise à l'automne n'est pas certaine. Un calcul sur la base de l'activité de 2019 a été fait par le secteur et une perte d'environ 3 millions d'euros est enregistrée sur les six derniers mois. Une participation aux frais fixes serait envisageable.

### **Etendre les primes d'achat pour l'acquisition de nouvelles voitures**

Tout en continuant à tabler sur une reprise durable, il serait recommandé, sous certaines conditions, d'étendre les primes d'achat pour l'acquisition de nouvelles voitures. Cette prime pourrait être fixée en fonction des taux d'émissions de CO<sub>2</sub>. En effet, en l'absence

d'infrastructures adéquates pour une mobilité sans carbone, une incitation à l'achat de voitures faisant baisser les émissions totales du parc automobile d'une entreprise est à envisager. Le marché automobile craint, effectivement, une baisse de 35 à 40% des immatriculations pour la fin de cette année, ce qui correspond à 19.000 à 22.000 voitures vendues en moins, et ne s'inscrirait donc nullement dans le cadre d'une relance économique. Tout en continuant à davantage promouvoir l'électromobilité et en prévoyant les infrastructures adéquates, il faut également penser à court et moyen termes à un effet sur la relance économique. Selon la House of Automobile, aujourd'hui, 92% du marché des immatriculations neuves sont encore composées de motorisations thermiques.

### **Introduire une prime pour le remplacement d'un véhicule utilitaire lourd par un véhicule de la norme Euro 6**

Malgré la continuité des activités dans le secteur, la crise a fortement impacté les entreprises de transport, qui dépendent du bon fonctionnement de tous les acteurs économiques, dont certains étaient en arrêt complet. Des récentes évolutions réglementaires, comme l'application du règlement (CE) no 883/2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et l'augmentation des accises sur le diesel, affaiblissent le secteur au détriment des pays limitrophes au niveau de l'acquisition de conducteurs de camions et de rentabilité. Introduire une prime pour le remplacement d'un véhicule utilitaire lourd d'une norme Euro inférieure (Norme Euro 1 à 5) par un véhicule de la norme Euro 6, qui est la plus récente et la plus écologique sur le marché, serait donc à envisager. Cette mesure permettrait de stimuler l'investissement des entreprises de transport et serait une mesure s'inscrivant dans un plan de relance durable. Dans ce contexte, il faut relever que des motorisations alternatives au diesel sont aujourd'hui inexistantes pour les véhicules utilitaires lourds. Le réseau routier ne comporte aucune station de gaz liquéfié.

## **Fiche sectorielle « HORECA »**

Le virus du Covid-19 a placé les hôtels, restaurants et cafés dans une situation dramatique, en raison dans un premier temps de l'obligation d'arrêt complet des activités, puis de la baisse de la fréquentation des clients au moment de la reprise de l'activité. Pour le second semestre 2020 et pour l'année 2021, les incertitudes persistent.

Durant la première quinzaine de juin, une entreprise du secteur sur deux avait des pertes supérieures à plus de la moitié de son chiffre d'affaires habituel selon le Baromètre de l'Economie. La baisse d'activités depuis quatre mois a généré des pertes très importantes de liquidités, de l'ordre de 54% des liquidités totales des entreprises du secteur. Elles sont aujourd'hui à un niveau insuffisant pour maintenir/redémarrer l'activité dans le cas de 28% des hôtels, restaurants et cafés et seulement suffisantes pour redémarrer une activité au ralenti pour 38% de ces entreprises. Ces soucis sont renforcés par les coûts supplémentaires liés à la distanciation sociale qui atteignent en moyenne 23% de leurs dépenses totales. Le manque de clients est, à ce jour et certainement pour les prochains mois, la principale difficulté rencontrée par le secteur HORECA, en plus de la forte détérioration de la trésorerie. Ainsi, 57% des dirigeants de ces entreprises font des mesures incitant à la consommation des ménages une priorité absolue pour relancer l'économie. Ils sont 55% à penser de même pour l'abaissement des cotisations sociales dans le but de maintenir l'emploi et pour la création de nouveaux emplois. Si l'activité devait reprendre progressivement pour la restauration, sans aucune garantie de retrouver le niveau d'avant crise et avec la grande difficulté de reconstituer une trésorerie, les affaires seraient toujours atones dans l'hôtellerie. 2021 sera une année charnière pour l'HORECA car le tourisme en Europe risque de continuer à souffrir fortement de la pandémie.

### **Soutenir le flux touristique européen par l'ouverture raisonnée des frontières**

L'hôtellerie-restauration ne verra son activité reprendre complètement que si les flux de touristes et de voyageurs repartent à la hausse. Ainsi, seule la réouverture des frontières permettra de relancer le secteur. Les fortes incertitudes liées à l'évolution de la pandémie dans le monde et les précautions à prendre face aux dangers du virus Covid-19 sont avancées comme motifs légitimes de fermeture des frontières inter et intra européennes. Il faut toutefois faire attention à l'excès de prudence et ses redoutables effets sur l'activité touristique. Ainsi, le Luxembourg devrait soutenir une ouverture raisonnée des frontières européennes pour relancer le secteur du tourisme.

### **Faire connaître la destination luxembourgeoise**

Le Luxembourg n'a, ces dernières années, que peu réalisé d'actions d'ampleur afin de vendre la destination luxembourgeoise en Europe et dans le monde. Le Covid-19 est l'occasion pour le Luxembourg d'enfin communiquer davantage, notamment en Europe, sur ses atouts sur le plan touristique. Il permettrait au Luxembourg d'être une destination de choix pour les vacances de l'après Covid-19, à un moment où la gestion luxembourgeoise de la crise sanitaire a été saluée

internationalement. Ceci permettrait de favoriser une reprise plus rapide de l'activité touristique au Grand-Duché. Il s'agirait notamment de campagnes de communication *online* et dans les principales villes d'Europe.

### **Viser un retour provisoire aux taux de TVA de 3% sur les boissons alcoolisées**

Les boissons alcoolisées sont une part importante de l'activité des entreprises de l'HORECA et sont essentielles à leur rentabilité. Leur vente a été mise à mal par le passage de la TVA de 3% à 17% au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce qui a aussi eu pour effet de réduire leurs marges. Un retour pour les 18 prochains mois au taux de 3% est un moyen efficace de relancer l'activité et la rentabilité des entreprises du secteur et une demande de la fédération de l'HOESCA car cela serait une mesure emblématique du soutien de l'Etat luxembourgeois aux restaurateurs et hôteliers.

### **Réfléchir à la prolongation des aides en 2021 pour l'hôtellerie**

Le secteur de l'hôtellerie continuera de souffrir de l'épidémie de Covid-19 en 2021. Pour ce secteur particulier, qui devrait subir plus intensément et plus longtemps les effets de la crise, certaines des aides, notamment le chômage partiel facilité et des aides directes non remboursables, mises en place pour 2020 doivent pouvoir être appliquées en 2021. Cette prolongation devrait faire l'objet d'une réflexion et intégrer le Projet de Budget 2021 cet automne, si l'évolution de la pandémie n'est pas favorable.

## **Fiche sectorielle « BANQUES »**

Au sens de la Chambre de Commerce, tout en ayant conscience des difficultés et contraintes de l'activité, le secteur bancaire doit faire partie de la « solution » à la crise économique. Le Gouvernement l'a bien compris également, puisqu'au cœur de la pandémie du Covid-19, il signait avec sept d'entre elles la convention encadrant le régime des prêts garantis par l'État en faveur de l'économie luxembourgeoise.

Pour couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements, les entreprises peuvent solliciter leur banque pour souscrire un prêt qui pourra s'élever jusqu'à 25% de leur chiffre d'affaires, et qui bénéficiera d'une garantie de l'Etat à hauteur de 85%. En conséquence, les banques participantes, qui conservent une part de risque de 15%, peuvent accorder un plus grand nombre de prêts, et ceci pour des montants plus élevés. En tout, les banques pourront donc accorder des crédits garantis aux entreprises touchées par la crise jusqu'à concurrence de 2,94 milliards d'euros. Sont éligibles les prêts accordés par les banques aux grandes entreprises, PME et indépendants, y compris aux jeunes entreprises innovantes.

Ces prêts, accordés par les banques et garantis par l'Etat, s'inscrivent à la fois comme soutien au cœur de la crise, mais feront aussi partie de la relance.

Ce régime de garantie vient s'ajouter aux moratoires sur des prêts existants que les banques, en concertation avec le Gouvernement, se sont engagées à accorder aux entreprises dans le contexte de la crise. 18.000 moratoires de 6 mois maximum, représentant une valeur cumulée de plus de 3,7 milliards d'euros, ont déjà été accordés aux entreprises luxembourgeoises.

A ces réalités vient s'ajouter une force pour le secteur, puisqu'il constitue le secteur pour lequel la part de salariés en chômage partiel (en pourcentage de l'emploi salarié 2019) est, et a été, la plus faible depuis mars 2020<sup>76</sup>.

Les banques ont été particulièrement sollicitées par les entreprises pendant la crise et le seront tout autant pendant « l'après », mais pour pouvoir les assister, elles ont elles-mêmes besoin d'assouplissement de certaines règles.

### **Digitaliser et moderniser les modèles d'affaires**

Afin de pouvoir continuer à soutenir l'ensemble de l'économie luxembourgeoise, les banques ont dû mettre en place des solutions temporaires et parfois risquées en termes de sécurité informatique. En effet, le télétravail, par exemple, qui était une pratique peu courante dans les banques, a dû être organisé à grande échelle et en peu de temps. Il a fallu procurer du matériel et des accès à distance aux collaborateurs, mettre en place des outils digitaux, notamment, pour pouvoir continuer à exercer un métier largement effectué en présentiel et en face à face pour

---

<sup>76</sup> Sources : ADEM (données au 22.06.2020) ; STATEC.

pouvoir répondre aux besoins des entreprises. La priorité est donc la mise en place d'incitants fiscaux visant à digitaliser et moderniser les modèles d'affaires.

### **Assouplir les conditions d'appel à la garantie de l'Etat**

Il est nécessaire d'assouplir les conditions d'appel de la garantie. En effet, afin de préserver la capacité des banques à déployer leurs opérations de prêts dans les meilleures conditions pour les entreprises dans le cadre de la relance, il paraîtrait opportun d'améliorer la prévisibilité des sommes recouvrées en cas d'appel à la garantie de l'Etat, suivant les dispositions prévues à l'article 215.2 a) du règlement UE 575/2013. Les dispositions de l'article 215.2 a) du règlement UE 575/2013 prévoient, en effet, que, en cas d'appel de la garantie, la banque est en droit d'obtenir rapidement de l'Etat un versement provisionnel qui représente une estimation solide du montant des pertes résultant d'un défaut de paiement du capital, des intérêts et accessoires que la banque est susceptible d'encourir. Cela permettrait aux banques de pouvoir prêter davantage.

### **Réaliser l'Union des Marchés de Capitaux (CMU) au niveau européen**

A la lumière des 17 recommandations émises par le *High Level Forum* de la Commission européenne le 10 juin 2020, visant à éliminer les plus grands obstacles sur les marchés des capitaux de l'UE, la Chambre de Commerce se positionne en faveur de l'accélération de la mise en place de l'Union des marchés des capitaux (UMC). En effet, l'achèvement de l'UMC est particulièrement important à l'heure actuelle, car il peut participer à l'accélération de la reprise après la pandémie de coronavirus. En effet celle-ci doit permettre un meilleur accès au financement pour les entreprises européennes.

## **Fiche sectorielle « ASSURANCES »**

Le secteur des assurances fait état d'une baisse du nombre de nouveaux contrats signés, ainsi que d'une hausse des impayés en matière d'assurance, notamment de la part des entreprises les plus sévèrement touchées par la crise, qui ont dû réduire, voire suspendre leurs activités temporairement.

Cependant, le risque le plus important directement encouru par le secteur, est celui lié au marché financier. Le secteur de l'assurance représentant un investisseur de taille, sa viabilité dépend fortement de la « bonne santé » des bourses. La menace d'une crise financière étant présente, le secteur dans son ensemble risque de subir des pertes considérables, tout en continuant à devoir assurer les versements dus aux assurés.

Il peut toutefois continuer à se développer, en s'adaptant aux nouveaux risques émergents, et pouvant ainsi davantage couvrir les entreprises mises à mal lors de la crise du Covid-19.

### **Développer la branche assurance-crédit pour se protéger contre les impayés**

Le phénomène de non-paiement ne concerne cependant pas uniquement les primes d'assurance, mais notamment aussi tout fournisseur dépendant du paiement de ses prestations par ses clients, pour maintenir la santé financière de son entreprise.

Afin de se protéger contre d'éventuels impayés, pouvant être exacerbés en cas de futures crises et qui pourraient mettre les activités des PME et TPE en péril, les assureurs ont un rôle à jouer : la Chambre de Commerce propose ainsi de développer la branche assurance-crédit qui pourrait devenir un service indispensable afin de se prémunir contre les non-paiements des clients.

### **Adapter les assurances au risque croissant de cyberattaques**

Autre difficulté largement rencontrée par les entreprises au Luxembourg : les cyberattaques. Depuis 2010, le Luxembourg est de plus en plus touché par de tels actes malveillants. Comme indiqué par l'étude *Cybersecurity* menée auprès de CISO<sup>77</sup> et de IT Managers en 2019 par Telindus<sup>78</sup>, 78% des entreprises interrogées ont été victime d'au moins un incident de sécurité en 2018.

La généralisation contrainte et accélérée du télétravail survenue pendant le confinement, sans que les entreprises aient pu pleinement s'y préparer, représente toutefois une menace

---

<sup>77</sup> CISO : chief information security officer, des cadres responsables de la sécurité des informations et des données d'une organisation.

<sup>78</sup> <https://www.telindus.lu/en/cybersecurity-survey>

supplémentaire pour les entreprises. Que ce soit par le biais d'e-mails d'hameçonnage<sup>79</sup>, de vols de données avec demandes de rançons, ou plus simplement de vols de clés USB comportant des informations confidentielles que les employés ramènent chez eux, les entreprises doivent être conscientes que le risque de cyberattaques est susceptible d'augmenter avec leur digitalisation progressive et aujourd'hui inévitable.

Bien que de plus en plus de solutions pour se protéger contre de telles attaques voient le jour, la Chambre de Commerce est d'avis que de se couvrir par ailleurs en cas d'incident (risque de vol, de détournement, d'abus de confiance ou autres piratages), devient de plus en plus important, pour assurer la pérennité des entreprises. Par ailleurs, les assurances fonctionnant d'après la loi des grands nombres sous-jacent au principe de mutualisation, une généralisation de l'assurance cyberattaques auprès des entreprises ne représentera pas une charge financière importante pour chacune d'entre elles.

### **Réaliser une évaluation poussée des risques encourus par les entreprises**

Au-delà du risque croissant de cyberattaques avec la digitalisation des entreprises et la généralisation du télétravail, et celui d'impayés en cas de crise, mis en avant précédemment, se pose la question des risques encourus par les entreprises de manière générale. La crise Covid-19 a permis de mettre en évidence les conséquences de celle-ci, dont la probable récurrence dans le futur ne doit pas être ignorée, ni minimisée.

La Chambre de Commerce préconise donc que les entreprises soient davantage sensibilisées quant aux risques qu'elles encourent, et en particulier les PME/TPE qui ne font pas systématiquement une identification et une évaluation de leurs risques, contrairement aux grandes entreprises et aux industries.

Il serait donc important de favoriser l'accompagnement des entreprises n'ayant pas les compétences nécessaires en évaluation et gestion des risques, dans l'identification et la quantification des risques qu'elles encourent. Cela pourrait être envisagé, par exemple, au travers d'évaluations subventionnées, effectuées par des professionnels en la matière. Les assureurs peuvent également assumer un rôle de conseil et d'accompagnement auprès des entreprises, en leur proposant, le cas échéant, des couvertures d'assurances adaptées au besoin de celles-ci.

### **Mener des réflexions quant aux moyens pour couvrir les pandémies**

Reste une question primordiale, mise en évidence pendant la crise sanitaire Covid-19 : est-ce que le risque de pandémie peut être couvert, et si oui, comment ?

---

<sup>79</sup> Cette fraude se présente sous la forme d'un e-mail reçu d'un cybercriminel se faisant passer pour une personne ou un organisme de confiance, afin de soutirer des informations personnelles aux destinataires.

Une pandémie impactant tous les secteurs en même temps, les pertes d'exploitations subies par les entreprises sont difficiles à assumer pour les assureurs. Des réflexions doivent donc être menées sur les possibilités de couvrir, du moins en partie, un tel risque pouvant mener à la faillite de nombreuses entreprises.

L'Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurance (ACA) s'est engagée à mettre son expertise et celle de ses membres à disposition du gouvernement pour étudier la mise en place d'un mécanisme de protection des entreprises contre les futurs risques sanitaires majeurs.

Des propositions concrètes sont en cours de réflexion en vue d'être adressées au niveau national.

### **Viser une réglementation Solvabilité III favorisant les investissements durables et « verts »**

Actuellement, le secteur de l'assurance est régi par la réglementation Solvabilité II, qui a pour objectif principal d'assurer une meilleure protection à l'assuré en obligeant les assureurs à quantifier plus justement les risques, et en les gérant mieux. Au-delà des couvertures proposées pour les assurés, cette réglementation a un impact très important sur la stratégie d'investissement du secteur : alors que la détention d'actifs risqués est pénalisée, celle d'obligations et de crédits « de bonne qualité » est privilégiée. En effet, l'impact des chocs subis sur les fonds propres dépend de la classe d'actifs dans lesquels l'assureur a investi.

Or, de nombreux titres liés par exemple aux énergies renouvelables ou à la santé, sont ainsi sévèrement éprouvés en cas de chutes des cours boursiers, d'après Solvabilité II. Il serait donc nécessaire de poursuivre les discussions au niveau européen, afin de rendre les investissements durables moins risqués, et donc plus attractifs pour les assureurs.



**CHAMBER**  
**OF COMMERCE**  
**LUXEMBOURG**  
**POWERING BUSINESS**

**LU**  **EMBOURG**  
**LET'S MAKE IT HAPPEN**