

Table des matières

Chapitre 1 : Le bilan de la législature vu sous l'angle socio-économique | 10

1 Les contextes international et européen sous-jacents à la législature 2004-2009 | 10

- 1.1. Le Luxembourg sur la scène internationale | 13
- 1.2. Le Grand-Duché dans le contexte européen | 15

2 Le contexte national et régional : bilan de l'action gouvernementale depuis 2004 | 22

- 2.1. Renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise | 25
- 2.2. Développement et diversification des structures économiques | 30
- 2.3. Simplification administrative et réforme administrative | 34
- 2.4. Promotion de l'esprit d'entreprise | 36
- 2.5. Fiscalité et finances publiques | 38
- 2.6. Travail et emploi | 41
- 2.7. Education et formation professionnelle | 42
- 2.8. Enseignement supérieur et recherche | 44
- 2.9. Technologies de l'information et de la communication | 46
- 2.10. Environnement et énergie | 47
- 2.11. Logement | 50
- 2.12. Santé et sécurité sociale | 50
- 2.13. Politique familiale | 53
- 2.14. Développement des infrastructures | 55
- 2.15. Essor de la Grande Région | 57

3 Le Luxembourg face à la crise financière et économique mondiale | 58

- 3.1. Crise économique mondiale et répercussions sur la place financière luxembourgeoise | 58
- 3.2. Evolution de la situation conjoncturelle au Grand-Duché | 60

Chapitre 2 : Le bilan à travers son volet législatif | 65

1 Quelques réformes nationales à teneur économique menées depuis 2004 | 65

- 1.1. Organisation du marché de l'électricité | 65
- 1.2. Organisation du marché du gaz naturel | 66
- 1.3. Modulation de l'échelle mobile des salaires | 68
- 1.4. Construction des autoroutes de l'information | 69
- 1.5. Recherche biomédicale | 70
- 1.6. Réforme de l'assurance accident | 72

2 Enseignement et formation professionnelle | 73

- 2.1. La réforme de la formation professionnelle | 73
- 2.2. L'enseignement fondamental | 74
- 2.3. Le congé individuel de formation | 74
- 2.4. L'accès collectif à la formation professionnelle continue | 75

3 Les principales réformes sociales et structurelles entre 2004 et 2009 | 75

- 3.1. Immigration | 75
- 3.2. Intégration | 77
- 3.3. Nationalité luxembourgeoise | 78
- 3.4. Le Code du Travail | 78
- 3.5. Le Statut Unique | 79
- 3.6. Le Pacte Logement | 80
- 3.7. Dépôt électronique auprès du registre du commerce et des sociétés | 81
- 3.8. Concurrence | 81
- 3.9. Coopération interadministrative | 82
- 3.10. Les fonds d'investissement spécialisés (FIS) | 83
- 3.11. Les marchés d'instruments financiers | 84
- 3.12. Retenue à la source et impôt sur la fortune | 86

4. Le Plan de conjoncture du Gouvernement | 87

- 4.1. Le soutien du pouvoir d'achat par des mesures ciblées | 88
- 4.2. Le soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres | 89
- 4.3. La création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique | 90
- 4.4. Le soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public | 91
- 4.5. Le soutien direct des entreprises en difficulté | 92
- 4.6. L'accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi | 93
- 4.7. La préparation de l'après-crise | 94

Bibliographie | 96

Introduction au lecteur

Dans sa mission de défense de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce avait formulé mi-2004, dans son document intitulé «Entreprise Luxembourg», un certain nombre de recommandations à destination du Gouvernement issu des élections législatives de juin 2004. A cette occasion, elle tenait à énoncer quelles étaient – à ses yeux - les priorités de l'économie luxembourgeoise au cours de cette législature.

Quatre axes présentant un caractère essentiel pour notre pays avaient alors été définis en vue d'un développement compétitif et durable de l'économie nationale. Il s'agissait de :

- la diversification continue et la promotion efficace du pays en tant que terre d'accueil et site d'investissement privilégié, condition *sine qua non* pour assurer un développement continu de l'économie luxembourgeoise et pour maintenir son attrait au niveau international ;
- la formation et la recherche, piliers structurels sur lesquels repose en grande partie le développement futur de l'économie luxembourgeoise ;
- la promotion de l'esprit d'entreprise qui est indispensable au développement socio-économique endogène, à la création de nouvelles compétences et au progrès technologique et sociétal ;
- la consolidation des finances publiques et de la sécurité sociale, lesquelles se révèlent fragiles particulièrement dans un contexte conjoncturel volatil et requièrent des réformes structurelles d'envergure.

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

Au terme de la législature et après avoir rendu son dernier avis budgétaire¹ avant la formation d'un nouveau Gouvernement dans le sillage des élections du 7 juin 2009, la Chambre de Commerce entend dresser un bilan détaillé de la législature. Quelle a été l'action du Gouvernement depuis 2004 ? Dans quelle mesure le programme gouvernemental annoncé dans l'accord de coalition d'août 2004 a-t-il été mis en œuvre ? Les mesures annoncées dans les déclarations successives du chef du Gouvernement sur l'état de la nation ont-elles été suivies d'effet ? Quel est le degré de transposition des mesures annoncées dans le contexte du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006 ? Quelles mesures à court terme ont pu être adoptées par le Gouvernement pour faire face à la crise économique et financière mondiale qui affecte le Grand-Duché en cette fin de la législature ?

Le présent document prend en considération les textes législatifs et réglementaires ayant été adoptés jusque fin mars 2009. Quelques réformes importantes, qui avaient été annoncées par le Gouvernement dans son programme de la présente législature, n'ont pas encore abouties. Certaines d'entre elles viennent seulement d'être déposées à la Chambre des Députés, parmi lesquelles notamment la réforme sur le surendettement (projet de loi n°6027 sur le surendettement). Vu que le travail parlementaire et gouvernemental se poursuit au cours des semaines suivant la parution de la présente publication, le lecteur devra insérer ces développements dans le contexte ayant existé au moment de la date de bouclage de ce 6^e numéro d'*Actualité & Tendances* de la Chambre de Commerce.

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

Résumé exécutif

L'Actualité & Tendances numéro 6 propose une analyse qui se veut objective et critique de l'action du Gouvernement en place depuis les élections législatives de 2004, et ce au regard des recommandations que la Chambre de Commerce avait formulées à destination de l'équipe gouvernementale concernant les réformes et mesures à court, moyen et long termes prévues par son programme au cours de la législature. Lesdites recommandations s'articulaient autour de quatre axes majeurs définis en vue d'un développement compétitif et durable de l'économie nationale, à savoir la diversification continue et la promotion efficace du pays en tant que terre d'accueil et site d'investissement privilégié, la formation et la recherche, la promotion de l'esprit d'entreprise, ainsi que la consolidation des finances publiques et de la sécurité sociale.

La Chambre de Commerce avait notamment invité le Gouvernement nouvellement formé à faire preuve de responsabilité dans le traitement de la problématique du financement à long terme du système de protection sociale, de la lutte contre l'inflation, le chômage et la pénurie de logements. L'accent devait également être mis sur la nécessité d'une gestion équilibrée de l'environnement naturel et spatial, cette dernière passant nécessairement par une protection économiquement rationnelle de l'environnement, un aménagement proactif du territoire et une amélioration de la gestion des infrastructures nationales.

Après cinq ans d'action gouvernementale, le présent numéro d'*Actualité & Tendances* expose le bilan de la législature comme suit: celui-ci est tout d'abord abordé sous l'angle socio-économique en décrivant l'action des pouvoirs publics relativement aux thématiques économiques et structurelles qu'il convient de privilégier selon la Chambre de Commerce. Cette analyse comporte inévitablement une description des effets de la crise financière et économique qui marque la fin de la législature, ainsi que de la réponse gouvernementale à cette crise, laquelle marquera encore profondément la législature 2009-2014. Dans une seconde étape, le bilan est élaboré à l'aune d'une approche législative et réglementaire en rappelant quelques unes des principales réformes lancées et/ou mises en œuvre.

S'agissant du bilan socio-économique, il faut souligner que l'action du Gouvernement s'est inscrite dans des contextes économiques et politiques allant bien au-delà de la seule dimension nationale. Il y a ainsi lieu de noter que, malgré la taille restreinte de son territoire, le Luxembourg est un Etat qui compte sur la scène internationale et qui s'efforce de peser et de tenir son rang à l'échelle communautaire. Le Luxembourg s'est fait entendre au niveau international, que ce soit au sein des principales institutions, au cours des négociations internationales les plus cruciales de ces dernières années (exemple des discussions sur la mise en œuvre du protocole de Kyoto) ou encore à travers l'action de figures politiques nationales. Sur le plan strictement européen, c'est sous impulsion luxembourgeoise qu'a été relancée et réorientée en 2005 la Stratégie de Lisbonne et que des avancées réelles ont été enregistrées au cours de la présidence luxembourgeoise du Conseil, par exemple en matière de justice et affaires intérieures, de transports, d'agriculture et de coopération et développement ou d'égalité, de jeunesse et culture.

Du point de vue communautaire, il faut également reconnaître au Gouvernement un engagement fort sur le front du respect scrupuleux des règles du Pacte de stabilité et de croissance, des ratifications du Traité de Rome II en 2005 (finalement non ratifié au niveau européen) et du Traité de Lisbonne en 2008 et de l'adaptation de la législation luxembourgeoise au droit communautaire, même si, sur ce dernier point, des progrès sensibles sont encore nécessaires dans le futur. Quant à la transposition des directives européennes, la Chambre de Commerce salue qu'au cours de la législature qui s'achève, le Gouvernement a fait des efforts afin de respecter le critère « toute la directive, rien que la directive », mais ces efforts doivent être poursuivis et renforcés.

S'agissant de l'action du Gouvernement dans le cadre national et régional, la Chambre de Commerce estime le bilan plutôt positivement, même si toutes les recommandations qu'elle avait formulées à l'été 2004 dans sa première contribution « Entreprise Luxembourg » n'ont pas forcément été suivies d'actions incisives et concrètes. La Chambre de Commerce évalue par le biais de ce numéro d'*Actualité et Tendances* l'action réformatrice, mais également parfois frileuse, du Gouvernement au regard d'un certain nombre d'aspects structurels du fonctionnement socio-économique du Luxembourg.

Il y a lieu par exemple de souligner les efforts gouvernementaux au cours des dernières années en direction du développement et de la diversification des structures économiques nationales. La stratégie conduite par les pouvoirs publics en la matière a consisté à renforcer les secteurs d'activité les plus contributeurs à la croissance luxembourgeoise, notamment en améliorant l'encadrement réglementaire et la promotion sur les marchés internationaux (exemple des activités bancaires et financières), à favoriser l'émergence et le développement de nouvelles activités dans l'optique de diversifier l'appareil de production pour prémunir au mieux le Grand-Duché d'éventuels chocs externes (logistique, commerce électronique, technologies de l'information, de la santé et de l'environnement), ainsi qu'à accroître l'attractivité du territoire luxembourgeois vis-à-vis des investissements et des consommateurs internationaux, en particulier à l'échelle de la Grande Région. Des progrès incontestables ont été réalisés pour développer davantage notre économie. Cependant, des contraintes importantes subsistent (cf. charges et lenteurs administratives, coût élevé et disponibilité insuffisante des facteurs de production, productivité en berne, système par trop souvent lent et complexe en matière d'autorisations d'établissement et d'exploitation, cloisonnement du marché du travail, rigidité du droit du travail, ...) qui entravent la compétitivité et l'attractivité de l'économie luxembourgeoise dans un environnement hautement concurrentiel.

La réunion du Comité de coordination tripartite en avril 2006, dont l'objectif prioritaire avait été de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, avait finalement porté davantage sur des mesures visant à rééquilibrer les finances publiques, alors que celles-ci avaient quasi exclusivement connu, il est vrai, une détérioration sensible au cours des années précédentes. Il est à regretter que les problèmes liés à la dégradation de la compétitivité n'aient été traités que sommairement ou timidement dans ce contexte. Il en est de même des réformes structurelles dans le domaine, par exemple, du système de formation des salaires ou des systèmes d'assurance pension et d'assurance maladie, pour en assurer la soutenabilité financière à long terme. Lors de cette réunion du Comité de coordination tripartite, le principe du statut unique a été discuté et les travaux qui s'en sont suivis ont débouché sur la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cette loi est critiquable du fait de l'absence de garantie pour les employeurs quant au respect de neutralité financière et de l'absence de moyens de lutte tangibles pouvant être utilisés par l'employeur contre l'absentéisme.

Avec la crise financière et économique, et le nouvel ordre mondial qui va lui succéder, les désavantages compétitifs du Luxembourg et de ses entreprises risquent de porter un grave préjudice à toute stratégie volontariste de maintenir une croissance économique qualitativement et quantitativement plus élevée que dans nos pays voisins. Sortir renforcé de la crise et retrouver une trajectoire de croissance durable et élevée, tels sont les défis ambitieux que doit relever le futur Gouvernement. Les mesures de court terme et immédiates retenues lors des réunions du Comité de coordination tripartite d'octobre 2008 et de mars 2009 constituent des préalables importants dans ce contexte et la Chambre de Commerce les salue expressément.

En matière d'éducation et de formation professionnelle, l'enjeu pour l'économie luxembourgeoise était et demeure de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant pour assurer un développement économique durable. Il convient de ce point de vue de saluer les efforts publics concernant la formation professionnelle continue (loi du 24 octobre 2007) et la réforme de la formation professionnelle du 19 décembre 2008. Cependant, la Chambre de Commerce demeure dubitative, voire critique quant à certains éléments de cette réforme (cf. manque d'information disponible en ce qui concerne le fonctionnement du système modulaire, l'organisation des épreuves intégrées, ainsi que les modalités d'évaluation). Quant à la réforme de l'enseignement primaire, la Chambre de Commerce regrette que les nouvelles approches pédagogiques introduites ne soient pas toujours clairement définies en termes de responsabilités, rôles, compétences et organisation.

La Chambre de Commerce se félicite des nombreuses initiatives du pouvoir exécutif qui ont concouru à mieux piloter le système national de recherche et d'innovation, avec une université dotée de moyens financiers importants et des instruments efficaces d'affectation ciblée (selon les potentiels de développement) et de pilotage des moyens publics (contrats de performance pluriannuels entre Etat et organismes de recherche publique, Fonds National de la Recherche...).

En matière de promotion de l'esprit d'entreprise, les initiatives gouvernementales ont privilégié les aides techniques au démarrage d'activités (pépinières d'entreprises), le coaching et le monitoring dans la conduite des projets innovants (exemples du développement du réseau interrégional 1,2,3 GO géré par l'association sans but lucratif (asbl) *Business Initiative* et de l'enrichissement des instruments dont disposera à l'avenir *Luxinnovation*). Elles ont également eu trait à la modernisation des instruments de financement d'activité, au développement des coopérations entre acteurs privés et acteurs de la recherche publique. Il faut en outre souligner que le *Plan d'action national en faveur des PME* constitue un instrument utile, mais dont la mise en œuvre est malheureusement restée tardive et timide.

La fiscalité et les finances publiques constituent un autre aspect crucial de l'action gouvernementale. Le Gouvernement avait pris l'engagement, et s'y est tenu, de maintenir le niveau d'imposition directe et indirecte, de même que les charges sociales, à un niveau compétitif par rapport aux pays partenaires européens les plus proches. En matière fiscale, la législature a été marquée par des dispositions nouvelles inscrites surtout en fin de mandat législatif (introduction des crédits d'impôts, abolition des abattements fiscaux, adaptation du barème d'imposition des revenus, suppression du droit d'apport, baisse de l'imposition des sociétés...). La Chambre de Commerce salue, dans le cadre des négociations communautaires et de la transposition en 2005 de la directive relative à la fiscalité de l'épargne, la préservation par le Gouvernement de la règle de confidentialité, ainsi que la suppression de l'impôt sur la fortune, certes uniquement pour les personnes physiques, avec en contrepartie l'introduction d'une retenue à la source libératoire sur les revenus d'intérêts des personnes physiques résidentes. L'équipe gouvernementale s'était engagée à veiller « à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme », de même qu'« à respecter les objectifs du Pacte de stabilité ». Suite à l'accord tripartite de 2006, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures de consolidation, dont les effets se sont fait sentir dès 2006. L'enjeu demeure pourtant toujours, surtout au regard de l'actuelle crise financière et économique mondiale qui n'épargne pas le Grand-Duché, de produire des efforts de réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat, de maintenir les dépenses d'investissement public à un niveau élevé, voire de consentir à des investissements additionnels afin de soutenir la conjoncture, ainsi que de mieux garantir la soutenabilité des régimes de sécurité sociale qui n'est nullement garantie. Ce défi sera d'autant plus grand que la récession aboutira inévitablement à la baisse des recettes fiscales.

Concernant l'action législative et réglementaire, le présent *Actualité & Tendances* fait état de réformes importantes aux yeux de la Chambre de Commerce conduites depuis 2004, comme l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz conformément aux exigences communautaires, la modulation de l'échelle mobile des salaires suite à la Tripartite de 2006, mais aussi la construction des autoroutes de l'information qui renforce la compétitivité nationale en matière de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il faut également se féliciter de certaines modifications légales en matière de formation professionnelle et de formation continue, de même que quelques grandes réformes sociales et structurelles ayant trait à l'immigration et l'intégration, au Code du Travail ou à la concurrence, pour ne citer que ces exemples. Les initiatives et actions du pouvoir réglementaire semblent ainsi témoigner de la volonté du Gouvernement de réformer l'appareil de production, et plus largement la société luxembourgeoise, en vue d'un renforcement de la compétitivité nationale, objectif incontournable pour une économie ouverte comme le Luxembourg.

A l'heure du bilan de l'action du Gouvernement, l'opus n°6 de « *Actualité & Tendances* » s'inscrit dans une démarche constructive. Sont salués les efforts gouvernementaux en matière :

- de diversification économique,
- de soutien public à la recherche,
- de statu quo au niveau des taux de cotisations sociales,
- d'engagement européen et au niveau de la Grande Région,
- de développement de projets d'infrastructures,
- de promotion de l'esprit d'entreprise,
- d'aide au développement,
- de plan de relance 2008-2009 en tant qu'instrument de réponse à court terme à la crise financière et économique.

La Chambre de Commerce souligne aussi les actions d'ordre sociétal, en ce qui concerne par exemple :

- la double nationalité,
- l'immigration et l'intégration,
- l'organisation plus efficace des administrations (cf. e-government),
- les investissements publics dans des domaines-clés du développement socio-économique.

Parmi les chantiers gouvernementaux qui requerront à l'avenir des mesures concrètes et incisives, il convient de citer:

- le rétablissement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et des réformes y relatives (cf. politique des prix, formation des salaires, évolution du coût salarial unitaire, du taux de change effectif et de la productivité globale des facteurs, le tout en perspective d'une inflation orientée à la hausse à plus long terme),
- la simplification administrative et l'élimination des lenteurs et rigidités administratives,
- la modernisation du droit du travail et réforme du droit de la faillite,
- l'organisation et l'aménagement du territoire avec un accent sur l'amélioration de l'efficacité des transports en commun,
- la fiscalité, notamment des sociétés,
- la réforme du système de protection sociale,
- la maîtrise des dépenses courantes, et en particulier celles de consommation, des administrations publiques,
- l'accélération de la réforme administrative, et ouverture plus poussée de la fonction publique aux étrangers,
- la poursuite des réformes inévitables afin d'améliorer les performances de notre système d'enseignement et de formation.

La présente publication prend en considération les lois et règlements grand-ducaux ayant été adoptés jusque fin mars 2009. Vu que le travail parlementaire et gouvernemental se poursuivra au cours des prochains mois, le lecteur devra insérer ces développements dans le contexte ayant existé au moment de la date de bouclage de ce 6^e numéro d'*Actualité & Tendances* de la Chambre de Commerce, c'est-à-dire le 31 mars 2009.



Chapitre 1 :

Le bilan de la législature vu sous l'angle socio-économique

A travers le présent *Bilan de la législature*, la Chambre de Commerce présente de manière critique les grandes lignes de l'action gouvernementale depuis 2004 et commente les actions restant à mettre en œuvre, tout en se référant pour chacune d'entre elles à ses propres recommandations et suggestions adressées au Gouvernement. La présente contribution fait suite à un bilan à mi-parcours que la Chambre de Commerce avait édité au printemps 2007. Après un rappel des contextes international et européen dans lesquels s'inscrit l'action publique conduite par le Gouvernement luxembourgeois depuis l'été 2004, une lecture et un bilan structurels de l'action gouvernementale au niveau national et régional seront proposés.

1. Les contextes international et européen sous-jacents à la législature 2004-2009

Afin d'apprécier au mieux l'environnement qui a prévalu au cours de la législature sous revue, il convient de faire un bref rappel des grandes évolutions qui se sont opérées, tant au niveau global qu'europpéen, et qui ont affecté ou affecteront, directement ou indirectement, l'économie et la société du Grand-Duché.

La période sous revue a été marquée notamment par un certain nombre de phénomènes et de défis d'ordre planétaire :

- La crise financière et économique mondiale, dont les origines américaines remontent déjà à 2007, mais dont les effets sont devenus apparents seulement en fin d'été 2008, tout en s'amplifiant par la suite à une échelle globale, est la crise la plus importante depuis les années 1930. Elle aura marqué la fin de la législature 2004-2009 et aura fortement influencé l'agenda du Gouvernement, qui a fait preuve d'une gestion exemplaire des effets à court terme de la crise. Surtout, cette crise fera de la prochaine législature une législature autrement plus complexe que les précédentes.
- Les catastrophes naturelles se sont multipliées ces dernières années, sous plusieurs formes. Outre leurs dramatiques aspects humains, celles-ci constituent de véritables chocs pour les sociétés et économies locales. De plus en plus, ces événements ont des conséquences économiques d'ampleur internationale. A noter en particulier le tsunami en Asie du sud-est en décembre 2004, lequel a donné lieu à un Sommet de l'ASEAN et à une Conférence internationale de pays donateurs en 2005. Il faut aussi citer les inondations et l'ouragan Katrina en Louisiane à l'été 2005 ou encore le tremblement de terre qui a frappé la Chine en mai 2008.
- Les années 2000 confirment en outre l'existence des grands défis démographiques (vieillesse de la population dans les économies les plus riches, explosion démographique dans certains des pays parmi les plus pauvres, maîtrise imparfaite des grands flux migratoires, grandes épidémies – sida, paludisme), sociaux (inégalités persistantes entre le Nord et le Sud, fléau de la pauvreté) et environnementaux (réchauffement climatique par exemple, menace pour la survie de nombreuses espèces).

Dans ce contexte global, plusieurs événements économiques ont affecté le développement luxembourgeois au cours de la période analysée, tendance qui devrait se poursuivre également au cours de la législature suivante :

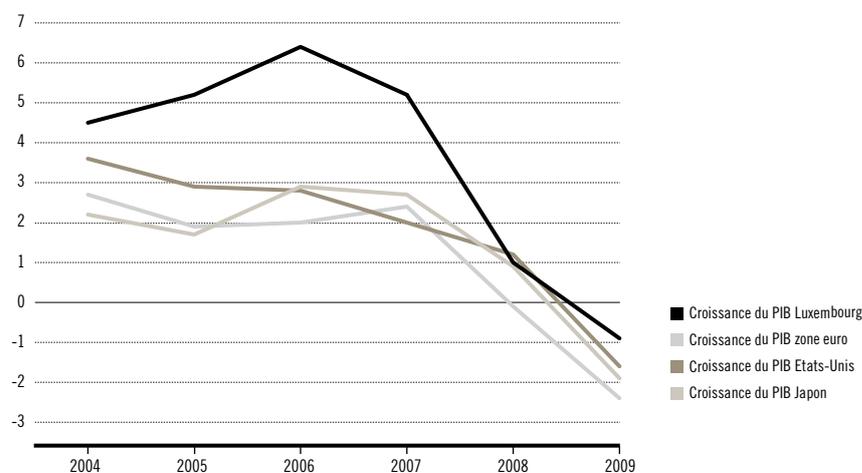
- Plusieurs marchés mondiaux ont été marqués par une grande volatilité :
 - hausse des prix des matières agricoles et pressions inflationnistes mondiales (impact considérable en termes de famines dans les pays pauvres) ;
 - forte augmentation, puis, tout récemment, baisse sensible des prix du pétrole ;
 - instabilité des taux de change, notamment entre les grandes devises mondiales (dollar, euro, yen, yuan) ;
 - hausses successives, ensuite baisses des taux d'intérêt, avec un maintien des divergences entre le taux américain et celui de la zone euro.
- La période 2004-2009 a aussi été marquée par la confirmation de l'accès de certains Etats au rang d'économies particulièrement dynamiques (Brésil, Chine, Inde, Russie...), avec des conséquences en termes de gouvernance et d'équilibre mondiaux. L'économie luxembourgeoise, largement ouverte sur l'extérieur, a pu en bénéficier en termes d'expansion des marchés de ses entreprises exportatrices.
- Certains événements économiques à résonance mondiale ont particulièrement marqué le Grand-Duché, comme par exemple la fusion entre Arcelor et Mittal, qui a donné lieu à d'intenses négociations au niveau du Gouvernement luxembourgeois, des groupes sidérurgiques concernés et des actionnaires en 2006. Il en est sorti la plus grande société sidérurgique au niveau mondial, qui a son siège au Grand-Duché. D'autres événements au niveau d'entreprises et de secteurs luxembourgeois ont eu des effets bénéfiques du point de vue de l'activité concernée, ainsi qu'au niveau des investissements sous-jacents et des créations d'emplois.
- La crise des *subprimes*, démarrée des Etats-Unis à l'été 2007, s'est muée en crise financière, puis en crise économique affectant depuis septembre 2008 la quasi-totalité des pays de la planète. Plus que dans le passé, les autorités publiques, en concertation avec les acteurs privés, devront agir de manière proactive afin de consolider la place financière internationale du Grand-Duché et d'en assurer le développement continu. Ceci s'avère plus complexe à l'avenir, alors que les dangers d'une sur-régulation des marchés financiers et les pressions sur notre secret bancaire se sont amplifiés en cette fin de législature.
- Les prévisions de croissance pour le Luxembourg sont drastiquement et en permanence revues à la baisse. Le STATEC (cf. Conjoncture flash avril 2009) paraît le moins pessimiste, estimant que le Grand-Duché connaîtra la récession en 2009, avec une prévision de -1,8% (à comparer à +6,4% en 2006, + 5,2% en 2007 et -0,9% en 2008). Le programme de stabilité actualisé de la Commission européenne² semble quant à lui bien en décalage à l'aune des principales prévisions de la fin du printemps. Lors de la déclaration du Gouvernement sur l'état de la Nation du 21 avril 2009, le Premier Ministre a renvoyé à des prévisions de la Commission européenne tablant sur une contraction de 3% du PIB luxembourgeois en 2009. Les dernières prévisions du FMI tablent pour le Grand-Duché sur une croissance réelle du PIB de l'ordre de -3,8% en 2009.

² Conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires, ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, les États membres doivent présenter chaque année des projections macroéconomiques et budgétaires actualisées. Ces mises à jour sont appelées programmes de stabilité dans le cas des pays qui ont adopté l'euro, et programmes de convergence pour les pays qui ne l'ont pas encore adopté. Ce règlement constitue le «volet préventif» du pacte de stabilité et de croissance.

- Autre effet de la crise financière et économique mondiale: l'excédent de la balance courante, qui est en grande partie le reflet de la santé de la capacité d'exportation des biens et services luxembourgeois et d'attraction de facteurs et d'investissements étrangers, a sensiblement diminué sous l'effet de la détérioration marquée du déficit lié aux opérations sur les biens, du recul des exportations de services financiers et de l'augmentation continue – jusqu'à présent du moins – des versements de rémunérations à l'étranger (suite à la croissance continue, du moins jusqu'à la crise, du nombre de salariés frontaliers, dépassant les 150.000 personnes au moment de la clôture de la présente publication).

Graphique 1: Croissance économique dans divers pays de l'OCDE depuis 2004

Croissance réelle du PIB dans les principaux pays ou groupes de pays de l'OCDE



Source: STATEC, OCDE (prévisions, mars 2009)

D'autres phénomènes de nature politique ont marqué la période sous revue :

- La poursuite des tensions au Proche Orient et l'instabilité dans les Balkans occidentaux et le Caucase entre autres – exemple du conflit russo-géorgien au cours de l'été 2008 – ont inévitablement des répercussions en termes d'instabilité des échanges, de difficultés de développement socio-économique de ces zones géographiques et de volatilité des prix des matières premières. Plus généralement, il existe plus d'une centaine de conflits armés à travers le monde et chacun est susceptible de générer de grands déséquilibres démographiques, économiques et sociaux, dans un monde désormais entièrement globalisé.
- Les difficultés de sortie du conflit irakien (conférence américano-européenne au 1^{er} semestre 2005, présidée par le Grand-Duché) et l'enlèvement en Afghanistan (mouvement de renfort des troupes de l'OTAN) sont une autre source de tensions et de risques à la fois géopolitiques et économiques.

- Les élections présidentielles aux Etats-Unis, hautement médiatisées, ont conduit à un changement au niveau de l'administration américaine. Sans préjudice du bienfait potentiel des nouvelles politiques annoncées pour les relations entre les Etats-Unis et la communauté internationale, certaines mesures spécifiques pourraient comporter des risques pour la place financière du Grand-Duché (cf. « Stop Tax Haven Abuse Act »). Au cours de la législature 2004-2009, les autorités luxembourgeoises ont réussi, en collaboration avec les acteurs privés, à défendre la position des intérêts luxembourgeois en la matière. Les efforts de communication afférents devront être adaptés et multipliés, alors qu'avec la crise financière, la donne a changé et les pressions sur le secret bancaire aux niveaux international et européen se sont multipliées.
- Les élargissements communautaires de 2004 (vague de 10 nouveaux entrants) et 2007 (Bulgarie et Roumanie) posent plus que jamais des questions de fonctionnement institutionnel de l'Union européenne (UE) et d'efficacité du grand marché intérieur.
- La présidence luxembourgeoise du Conseil européen a été un succès. Le Gouvernement a réussi à mener à bien, au cours du premier semestre 2005, la relance de la Stratégie de Lisbonne.
- Le Luxembourg a ratifié à la fois le Traité de Rome de 2004 par voie référendaire en 2005 et le Traité de Lisbonne par voie parlementaire en mai 2008.
- En revanche, la non ratification du Traité de Rome (2005) et, jusqu'à présent, du Traité de Lisbonne (2008) a constitué une panne importante de la mécanique institutionnelle européenne.

1.1. Le Luxembourg sur la scène internationale

Le Luxembourg a fait partie des pays pionniers des Communautés européennes et de l'Union européenne, qui comprend aujourd'hui 27 membres. A ce titre, il est amené à faire entendre sa voix au sein des institutions communautaires et, partant, au niveau international, en particulier dans le cadre des nombreuses négociations internationales. En dépit de la taille restreinte du pays, l'influence du Grand-Duché n'est pas un mythe. En témoignent notamment le rôle historique tenu par le passé par certains hommes politiques luxembourgeois (Joseph Bech, Pierre Werner, Gaston Thorn, Jacques Santer), ainsi que les actuelles fonctions du Premier ministre Jean-Claude Juncker, président en exercice de l'Eurogroupe.

La crise financière mondiale oblige les dirigeants de la planète à se réunir et à repenser les règles de fonctionnement du système bancaire et financier international. Les réunions internationales et européennes ont mis sur le devant de la scène la présidence de l'UE, la Banque centrale européenne (BCE), la Commission européenne, ainsi que l'Eurogroupe lui-même. Par la voix de son Premier Ministre, le Luxembourg se situe donc en première ligne et au cœur d'une réflexion globale quant à une refonte des mécanismes financiers mondiaux³. Malgré une architecture institutionnelle européenne devenue plus complexe tout au long de la période sous revue, et conformément à la déclaration gouvernementale d'août 2004, le Grand-Duché a conforté son poids et son influence sur la scène européenne, et également au niveau international.

³ La conférence internationale de Washington organisée en novembre 2008 a ouvert les débats qui doivent aboutir, lors d'une conférence du G20 à Londres le 2 avril 2009, à de nouvelles règles de régulation financière.

Le Grand-Duché de Luxembourg est l'un des pays au monde qui s'engagent le plus en matière de coopération et d'aide au développement. Le volume de l'aide publique au développement luxembourgeoise a connu ces dernières années une augmentation régulière et substantielle. La résolution 2626 des Nations unies, adoptée le 24 mars 1970, recommande en effet aux États de consacrer 0,7% du revenu national brut (RNB) à la coopération avec les pays en développement. Le Grand-Duché vise désormais une aide publique totale à hauteur de 1% du RNB. Dans le cadre de cet objectif, le Gouvernement a annoncé une aide globale supplémentaire de 21 millions d'euros pour les années 2008-2010, ce qui corrobore l'effort consenti en 2007, lequel avait déjà représenté une augmentation de près de 33% de l'enveloppe par rapport à 2006. Cet engagement financier est dédié à la coopération multilatérale, à l'assistance bilatérale, à des opérations d'assistance humanitaire et d'urgence, ainsi qu'à l'appui aux projets d'organisations non gouvernementales luxembourgeoises actives sur le terrain. Toutes ces initiatives participent au rayonnement et à l'influence du Grand-Duché sur la scène européenne et internationale, et ce en dépit de sa petite taille démographique.

Le Vice-Premier Ministre a rappelé dans son discours du 18 novembre 2008 devant la Chambre des Députés les exigences luxembourgeoises en matière de politique étrangère, ainsi que les grands enjeux eu égard au maintien des grands équilibres internationaux. Le Luxembourg, malgré une démographie restreinte, est attentif et réactif face aux grandes problématiques internationales sur lesquelles il s'efforce de s'engager en vue d'y trouver des solutions durables, que ce soit par rapport au changement institutionnel en Europe (exemple du « Traité constitutionnel »), par rapport aux conflits économiques (exemple des questions de dépendance et de politique énergétiques) et armés (Iran, Irak, Georgie, Balkans...), mais aussi par rapport aux questions de protection de l'environnement et d'échanges internationaux.

Le Gouvernement avait déclaré dans son accord de coalition de 2004 que la problématique du développement durable serait prise en compte « *dans toutes les décisions relevant des politiques sectorielles et au-delà des intérêts de la période législative* ». Le 29 janvier 2007, le Ministre de l'Environnement a présenté le Conseil Supérieur pour le Développement Durable (CSDD) dont les missions sont:

- de constituer un forum d'échanges et de discussion sur les problèmes de développement durable ;
- de faciliter une large participation des acteurs publics et privés, ainsi que des citoyens ;
- de rendre des avis sur les mesures relatives à la politique nationale et communautaire de développement durable.

La loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement a introduit, au travers des chapitres relatifs à l'environnement, une série de mesures de nature environnementale. Il s'agit (i) de la réforme de la taxe sur les véhicules routiers, qui tiendra désormais compte des émissions de CO₂ des véhicules taxés (cette modulation de la taxe en fonction des émissions de CO₂ du véhicule apparaît comme un excellent moyen de responsabiliser les automobilistes et de les inciter à opérer un choix responsable lors de l'acquisition d'un nouveau véhicule), (ii) de l'introduction d'une contribution changement climatique sur les carburants, qui permet de compenser financièrement les émissions liées aux exportations de carburants (selon les estimations du STATEC, près de 75% des quantités de carburants vendues sur le territoire national sont en fait consommés en dehors de nos frontières ; les recettes ainsi dégagées seront affectées intégralement au fonds de financement des mécanismes de Kyoto) et (iii) de l'établissement de la participation du Grand-Duché de Luxembourg aux Fonds carbone de la Banque Mondiale et de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD).

En s'engageant dans le protocole de Kyoto, les membres de la Communauté européenne, et en particulier le Luxembourg, doivent consentir à un effort financier considérable. Voilà pourquoi le Gouvernement a procédé à la création du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto. La loi modifiée du 23 décembre 2004 a vocation à rendre possibles des financements de recours aux mécanismes de flexibilité prévus par ledit protocole. Le fonds spécial intervient, entre autres, en matière d'échange de droits d'émission et de mécanismes de développement propre.

Tout au long de la législature, la Chambre de Commerce a attiré l'attention des autorités publiques sur la nécessité de tenir compte de la situation spécifique du Luxembourg en matière de la problématique du traitement des émissions de CO2 et des mécanismes de Kyoto. Les mesures adoptées par les autorités compétentes ont parfois eu comme conséquence de défavoriser les secteurs économiques concernés (donc à un niveau local), entravant ainsi leur compétitivité au niveau international, sans que ces mesures n'aient pu engendrer un effet bénéfique palpable en terme environnemental (à un niveau global).

1.2. Le Grand-Duché dans le contexte européen

La Chambre de Commerce entend rappeler l'importance des politiques communautaires et leur impact sur le bon fonctionnement et le développement économique et social du Grand-Duché, la compétitivité de ses entreprises et le bien-être de ses citoyens. Les décisions prises au niveau européen ont des conséquences de plus en plus significatives sur le développement économique national.

La prospérité économique du Luxembourg résulte en grande partie de l'intégration européenne, notamment de l'accès du Grand-Duché au marché commun devenu marché unique, pourvu de ses plus de 500 millions de consommateurs. Il est donc essentiel, pour le Luxembourg, de défendre les différents principes de fonctionnement du marché intérieur (libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, concurrence équitable entre les entreprises du marché commun, accès sans obstacle aux marchés communautaires).

La législature qui s'achève a été marquée par la présidence luxembourgeoise de l'UE au cours du premier semestre 2005. La Chambre de Commerce tient à féliciter le Gouvernement pour les impulsions qu'il a pu donner et pour les résultats positifs ayant découlé de son engagement. L'enjeu communautaire était alors notamment de donner une nouvelle impulsion à la Stratégie de Lisbonne, dont les objectifs, trop nombreux et ambitieux, avaient tendance à se diluer. La relance de la Stratégie, arrêtée en 2000, s'est caractérisée par :

- une réorientation consistant à responsabiliser les Etats membres face à leurs objectifs de compétitivité, à travers l'élaboration de programmes nationaux de réforme qui tiennent compte des spécificités nationales ;
- une obligation pour chaque pays de l'UE de soumettre un plan stratégique pluriannuel à la Commission. Ceci a permis de répondre de manière plus incisive aux engagements de Lisbonne, alors que les avancées concrètes demeuraient en 2005 plutôt mitigées.

Au terme de la présidence luxembourgeoise du Conseil européen de 2005, il est de surcroît possible de dresser un bilan des progrès accomplis par l'UE selon différentes thématiques.

Justice et Affaires intérieures (JAI)

Les travaux du Conseil « JAI » doivent, depuis 2001, être appréciés au regard du contexte international découlant des grandes attaques terroristes de 2001. Au premier semestre 2005 et sous présidence luxembourgeoise ont été réalisées des avancées notables dans des dossiers aussi divers que le casier judiciaire, les échanges d'informations ou le mandat européen d'obtention de preuves. La présidence luxembourgeoise peut par ailleurs mettre à son actif les deux succès remarquables que sont la désignation du nouveau directeur d'Europol⁴ et la mise en place de l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures à Varsovie. Elle a en outre pu faire progresser l'Union sur des problématiques de libre circulation des personnes, voire de relations extérieures, comme par exemple le passeport biométrique. D'autres chantiers réglementaires n'ont en revanche pas pu se concrétiser dans la première moitié de l'année 2005, comme l'élaboration d'un texte juridiquement contraignant sur le racisme. Sur la même période, au niveau national, les éléments suivants doivent être mis au crédit de l'action gouvernementale :

- l'intégration en droit national de l'infraction du terrorisme ;
- le vote des lois relatives au mandat d'arrêt européen et à la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent ;
- la signature d'un traité sur l'intensification de la coopération policière entre l'Allemagne, l'Autriche, la France et les pays du Benelux ;
- le dépôt de trois projets de loi concernant la protection des témoins, la mise en place d'une base de données de l'ADN et les équipes communes d'enquête.

Transports

La présidence luxembourgeoise a mis l'accent sur le problème du déséquilibre modal diagnostiqué dans le Livre Blanc de la Commission de septembre 2001 et s'est efforcée de promouvoir une stratégie du développement durable axée sur la compétitivité, la cohésion sociale, la gestion responsable de l'environnement et la sécurité dans les transports, en particulier la sécurité routière. Une attention particulière a du reste été portée sur les aspects sociaux de la politique commune des transports, les droits des usagers, ainsi que les droits des travailleurs. C'est donc à l'aune de ces éléments qu'il faut apprécier les actions conduites par l'Union sous l'impulsion du Gouvernement luxembourgeois :

- poursuite des travaux entamés sur les éléments du troisième paquet ferroviaire proposé par la Commission européenne (notamment droits et obligations des voyageurs et exigences de qualité dans le secteur du fret) ;
- obtention d'un accord au sein du Conseil sur un compromis concernant le dossier de l'Eurovignette ;
- conduite de travaux sur l'harmonisation de la législation sociale dans le secteur du transport routier comprenant l'amendement du règlement concernant le système de temps de conduite et de repos et le règlement prévoyant l'introduction du tachygraphe digital ;
- organisation d'un débat politique sur le thème de la sécurité routière en Europe (questions de la lutte contre l'insécurité routière, des délits liés à la conduite, de l'application de sanctions transfrontalières...) ;

⁴ Office intergouvernemental de police criminelle créé par convention entre les Etats membres de l'UE, Europol exerce ses missions depuis le 1^{er} juillet 1999.

- accord sur une feuille de route au sujet de l'évolution de la politique extérieure de l'aviation ;
- reprise des négociations avec les autorités communautaires sur la conclusion d'un accord « ciel ouvert » entre les Etats-Unis et l'UE ;
- accord sur l'amélioration de l'information des passagers aériens sur les compagnies aériennes ;
- accord concernant la licence du contrôleur aérien ;
- en matière de transports maritimes, négociation de l'accord en vue de l'adoption de la directive et de la décision cadre sur la pollution causée par les navires, de même s'agissant de la directive de libéralisation des services portuaires ;
- travaux sur l'élaboration du programme Marco Polo II ayant pour objectif de promouvoir des projets nationaux visant le transfert de fret de la route vers des modes de transport alternatifs (rail, voies d'eau intérieures, navigation côtière).

Agriculture, coopération et développement

Il convient également de rappeler certaines initiatives conduites par le Gouvernement luxembourgeois en matière d'agriculture et de coopération au développement :

- s'agissant des questions liées à l'agriculture, accord sur les règlements du financement de la Politique Agricole Commune (PAC) et soutien au développement rural pour la période 2007-2013 ;
- élaboration d'un compromis, lors de la 5^e session du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), sur les objectifs quantitatifs dans le cadre de l'Arrangement international sur les forêts (AIF) et sur la nécessité d'élaborer un instrument international pour protéger les forêts du monde ;
- avancées sur la question du régime d'autorisation volontaire relatif aux importations de bois dans l'UE (FLEGT) ;
- d'autres avancées sont à noter en matière de sécurité alimentaire, de santé publique, de santé animale et de bien-être des animaux, ou encore de protection des végétaux ;
- concernant le domaine de la coopération et du développement, accord sur un nouvel engagement communautaire collectif pour un seuil de 0,56% du PIB à l'horizon 2010 et un seuil de 0,70% du PIB en 2015.

Environnement

Le Conseil « Environnement » du 24 juin 2005 a abouti à des accords politiques sur des propositions législatives relatives :

- à l'infrastructure d'information spatiale dans la Communauté (INSPIRE) (proposition de directive qui consiste à assurer l'accessibilité à des informations spatiales harmonisées interopérables) ;

- à la protection des eaux souterraines (proposition de directive établissant des mesures spécifiques de prévention et de contrôle de la pollution des eaux souterraines, et ceci en complément de la directive cadre « eau » (2000/60/CE) qui constitue la législation de base pour la protection de l'environnement aquatique européen) ;
- il faut aussi souligner l'exécution au niveau communautaire de la Convention d'Aarhus, et notamment son 3^e pilier (proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement) ;
- à la mise en place d'un nouvel instrument LIFE+, censé compléter et améliorer d'autres instruments de financement communautaires, tels que les fonds structurels et le fonds de développement rural.

La Chambre de Commerce tient à rappeler dans ce contexte sa remarque faite ci-dessus concernant les spécificités luxembourgeoises et la nécessité d'en tenir compte lors de la transposition des directives en matière environnementale. Le principe de la transposition 1 à 1 des directives afférentes se doit d'être scrupuleusement respecté également dans ce domaine.

Egalité, Jeunesse, Social et Culture

Sans être exhaustive sur l'ensemble des thématiques en question, la Chambre de Commerce souligne quelques unes des avancées communautaires à mettre au crédit de l'engagement du Gouvernement luxembourgeois au cours du premier semestre 2005 :

- en matière d'égalité hommes/femmes, organisation à Luxembourg de la conférence présidentielle sur la mise en œuvre de la plate-forme d'action de Pékin et des documents issus de la 23^e session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU (Pékin +5), avec le soutien de la Commission européenne et en collaboration avec le Parlement européen, notamment la commission des droits de la femme et l'égalité des genres du Parlement européen, et le Lobby européen des femmes ;
- en matière de politique de la jeunesse, conduite de débats sur la méthode ouverte de coordination (MOC) et le Pacte européen pour la jeunesse ;
- en ce qui concerne le domaine de la culture, il faut souligner la mise en œuvre de « Luxembourg et Grande Région, capitale européenne de la culture 2007 ».

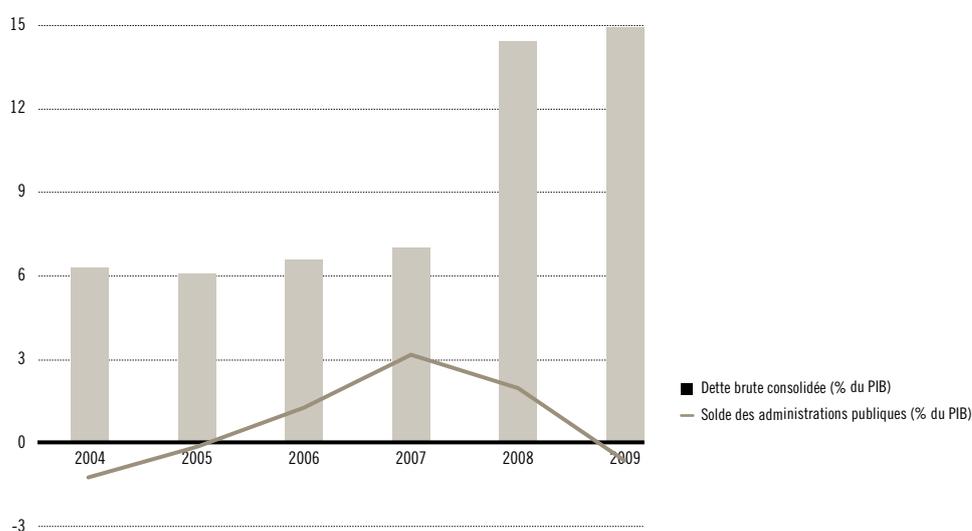
Hormis la présidence réussie du premier semestre 2005, le bilan de la législature peut, en matière d'exigences européennes, se résumer autour de trois axes qui sont 1) le respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), 2) les ratifications au niveau national du Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 et du Traité de Lisbonne en 2008, ainsi que 3) les efforts renforcés du Gouvernement en matière de transposition en droit interne des législations communautaires.

Le respect scrupuleux des règles du PSC

Les exigences européennes relatives à la tenue des finances publiques découlent du Traité de Maastricht (1992). Deux critères sont particulièrement observés par les services de la Commission européenne, en l'espèce le déficit (au maximum 3% du PIB en principe) et celui de dette publique (schématiquement, au plus 60% du PIB). Le non respect de ces ratios implique des procédures d'avertissement et de mise en demeure par la Commission. Or, entre 2001 et 2004, le Grand-Duché avait été le pays de l'UE à enregistrer la plus forte dégradation du solde budgétaire de l'administration publique, même si le déficit enregistré en 2004, soit 1,2% du PIB, est demeuré bien en deçà du seuil de 3%. Parmi les axes sur lesquels il y avait eu consensus au moment de la Tripartite d'avril 2006 figurait le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Le Gouvernement a conduit une politique d'assainissement partiel des finances publiques qui a abouti à un retour à des excédents budgétaires, dès 2006, ceci en parallèle à un niveau de dette publique relativement faible en comparaison de la zone euro. Dans le contexte de la crise financière et économique, un certain relâchement au niveau de l'observation du critère de déficit public a été opéré. D'environ 7% à la fin de l'année 2007, le taux d'endettement du Luxembourg a pratiquement doublé en 2008, en raison de l'adoption de mesures visant à redresser la situation financière de deux grandes banques de la place.

Graphique 2 : Déficit public et dette publique du Luxembourg entre 2004 et 2009



Source : Commission européenne (février 2009)

Les ratifications réussies des Traités de Rome II et de Lisbonne, respectivement en 2005 et 2008

Le Luxembourg a pris ses responsabilités quand il s'est agi de tenter de dépasser les limites du Traité de Nice de 2001. Suite aux travaux de la Convention présidée par le président Giscard d'Estaing, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2004 a été soumis à ratification dans l'ensemble des 25 Etats membres de l'UE. La Chambre de Commerce avait eu l'occasion de plaider pour ce traité et s'est donc félicitée des efforts déployés par le Gouvernement afin de favoriser ladite ratification. Ce fut chose faite le 10 juillet 2005, par voie référendaire (56,52% des suffrages en faveur du oui). Il en a été de même le 29 mai 2008 avec la ratification parlementaire, à une large majorité (47 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions⁵), du Traité de Lisbonne reprenant pour l'essentiel les avancées institutionnelles du Traité de Rome mort-né.

⁵ 9 députés sur 60 étaient absents au moment du vote.

Les efforts renforcés du Gouvernement en matière de transposition en droit interne des législations communautaires⁶

C'est en matière de transcription du droit communautaire dérivé en droit interne que le Grand-Duché est le plus pris en défaut au regard des exigences européennes. Pourtant, le Gouvernement s'est employé au cours de la législature à réduire le déficit de transposition des directives en droit national. Il était parmi les plus mauvais élèves européens en la matière en 2005. Les efforts ont notamment été concentrés sur la diminution des délais moyens de transposition et sur l'amélioration de la qualité de celle-ci, ce qui a nécessité une redéfinition des missions du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration. La nouvelle rigueur dans le travail sur les directives se combine dorénavant avec une concertation accrue avec le législateur et les organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux concernés par les directives. La Chambre de Commerce se félicite à cet égard d'une application désormais plus ancrée et plus systématique du principe de transposition « toute la directive, rien que la directive », même s'il existe encore des exceptions ou des situations où le pouvoir réglementaire national n'exploite pas entièrement et suffisamment les marges de manœuvre que le droit communautaire dérivé lui laisse. Pour autant, même s'il était parvenu à réduire considérablement le déficit le concernant pour atteindre en juillet 2008 son meilleur score depuis 1997, soit 1,8%⁷, le classement du Luxembourg dans le tableau d'affichage du Marché Intérieur s'est dégradé et le Luxembourg se retrouve au début de l'année 2009 avec un déficit de transposition porté à 2,2% à la dernière place européenne.

6 Voir chapitre suivant du présent *Bilan de législature*.

7 Voir le tableau de suivi de mise en conformité avec le Marché intérieur:
http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score17/score17_en.pdf.

Tableau 1 : Situation budgétaire des administrations publiques (en mio EUR)

	2006 compte général	2007 compte provisoire	2007 compte notification au 01/04/09*	2008 PSC -ADD	2008 notification au 01/04/09*	2009 PSC - ADD	2009 notification au 01/04/09*	2010 PSC - ADD
Adm. publique	439,4	1.160,9	1.323	747,6	944	-227,5	-636	-598,7
en % du PIB	1,3%	3,2%	3,6%	2,0%	2,5%	-0,6%	-1,7%	-1,5%
Adm. centrale	-234,9	290,2	284	-299,1	-97	-1.137,6	-1.474	-1.476,8
en % du PIB	-0,7%	0,8%	0,8%	-0,8%	-0,3%	-3,0%	-3,9%	-3,7%
Adm. locales	73,6	9,6	141	74,8	14	-37,9	-27	79,8
en % du PIB	0,2%	0,0%	0,4%	0,2%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,2%
Sécurité sociale	600,7	870,7	898	934,6	1.026	986,0	865	957,9
en % du PIB	1,8%	2,4%	2,5%	2,5%	2,7%	2,6%	2,3%	2,4
Dette publique brute en % du PIB	6,7%	7,0%	6,9%	14,4%	14,4%	14,9%	14,5	17,0%

* suivant la notification du 1^{er} avril 2009 en accord avec règlement CE 3605/93

Source: 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg
(Addendum, Janvier 2009)

2. Le contexte national et régional: bilan de l'action gouvernementale depuis 2004

Compte tenu de l'environnement et du contexte précédemment décrits, quelle a été l'action gouvernementale ? Plutôt que de procéder par ministère et prétendre à une analyse exhaustive des réalisations du Gouvernement, la Chambre de Commerce privilégie une approche de l'action des pouvoirs publics selon des thèmes qu'elle estime essentiels pour le développement économique et sociétal du Luxembourg⁸. Il faut rappeler préalablement que la législature 2004-2009 peut d'une certaine manière se résumer par le fil rouge que constitue l'accord tripartite d'avril 2006, ce dernier s'étant construit, avec un certain retard, sur la base d'un diagnostic entamé en 2004 avec la grande analyse de la compétitivité nationale. Le rapport afférent (Rapport Fontagné⁹) avait dévoilé des faiblesses importantes au niveau de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et avait proposé des pistes intéressantes pour redresser la situation. La Chambre de Commerce regrette que le thème crucial du rétablissement de la compétitivité de l'économie et des entreprises luxembourgeoises n'ait été traité que trop timidement au cours de la législature 2004-2009. L'accord tripartite de 2006 repose sur un paquet de réformes et de mesures tournées vers le renforcement des finances publiques, tandis que la réunion du Comité de coordination tripartite du 3 mars 2009 a débouché sur une panoplie de mesures visant notamment à stimuler davantage les investissements publics.

En fin de législature, ce fil rouge a été brusquement coupé par la survenance d'un choc conjoncturel et structurel au niveau global, qui a conduit à des nouvelles réunions du Comité de coordination tripartite, ayant eu pour objet la définition d'un paquet de mesures visant à répondre rapidement aux impacts de la crise économique et financière. Par ailleurs, fin 2008, le Parlement luxembourgeois a instauré une commission spéciale « Crise économique et financière » dont le rapport a été publié fin mars 2009. L'objet de cette commission spéciale est de trouver les bonnes réponses à la question de savoir comment gérer au mieux la crise, aux interrogations sur les conséquences pour les secteurs économiques, les moyens à déployer à court terme pour en sortir, ainsi que les opportunités à en retirer.

La Chambre de Commerce a activement participé aux travaux d'élaboration de la position patronale¹⁰ en vue des réunions du Comité de coordination tripartite et a été invitée à soumettre sa vue concernant les effets de la crise sur l'économie luxembourgeoise et ses propositions en vue de sortir renforcé de la crise (cf. encadré 1 ci-après).

8 Elle avait déjà procédé de la sorte à l'occasion du *Bilan de législature* à mi-parcours en avril 2007.

9 FONTAGNE, L. (2004), « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », Rapport pour le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg.

10 Dans le contexte des travaux afférents de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), voir sur le site www.uel.lu.

Encadré 1: Soutenir les entreprises et les exportateurs dans la crise économique et financière: quelques propositions de la Chambre de Commerce¹¹

L'économie luxembourgeoise est en perte de vitesse constante de sa situation compétitive par rapport à ses principaux partenaires économiques¹². Cette dégradation tient plus particulièrement à l'évolution de sa compétitivité-coût depuis l'année 2000. En effet, la croissance plus rapide des coûts salariaux des entreprises luxembourgeoises en comparaison internationale - due en particulier à l'évolution des salaires et cela en dépit de la modulation indiciaire décidée en 2006 - et la faible augmentation de la productivité sont les agrégats économiques responsables de cette évolution défavorable. Cet état des choses ne manque pas d'hypothéquer notamment les activités des secteurs économiques écoulant leurs biens et services vers l'extérieur.

Dans ce contexte actuel, il est crucial de rétablir la confiance des agents économiques et de prendre des mesures qui pourront redresser le niveau de l'activité. Pour ce qui est notamment de l'élaboration du « paquet climat », il faudra veiller à ne pas hypothéquer davantage la compétitivité des entreprises européennes. D'autres facteurs, comme la diminution dramatique du niveau de production, l'adaptation d'un certain nombre de paramètres sociaux grevant les charges des entreprises, en l'occurrence l'échéance indiciaire, le relèvement du salaire social minimum et des plafonds cotisables influent également sur l'évolution de la compétitivité et engendrent pour certains types d'entreprises des augmentations salariales de l'ordre de 4,5% en deux mois.

Les mesures à court terme

- convenir d'une politique salariale dans les secteurs privé et public qui tienne compte de la gravité de la crise. Continuer une politique de modulation se justifiant par ailleurs par les modifications que le Gouvernement vient d'apporter à la législation fiscale au bénéfice des personnes physiques et notamment des couches de la population à faible revenu. Au-delà, il importe de limiter l'adaptation des salaires à l'augmentation du coût de la vie à 1,5 fois le SSM ;
- Ne pas augmenter les prélèvements sociaux obligatoires ;
- Réduire les charges administratives incombant aux entreprises ;
- Respecter le principe des transpositions 1 à 1 des directives européennes et utiliser parmi les options laissées par les directives celles favorables à la compétitivité ;
- Réduire au plus strict minimum les délais de paiement des fournisseurs de l'Etat, rembourser le plus rapidement les créances de TVA et pratiquer le « netting fiscal » entre les créances et les dettes des différentes administrations fiscales ;
- Inciter les entreprises à maintenir leurs investissements à un haut niveau en augmentant transitoirement les taux de la bonification d'impôts pour investissements et en révisant les critères d'éligibilité des investissements au niveau de la loi cadre des classes moyennes ;
- Assurer le financement des entreprises, y compris l'assurance crédit, en instituant des formes de crédit aux entreprises garanti directement ou indirectement par l'Etat à l'instar des mesures prises en ce sens dans d'autres pays européens ; en dotant les mutualités de cautionnement de moyens/garanties étatiques supplémentaires en vue de pouvoir proposer aux PME des produits de garantie innovants (p.ex. extension ou maintien des lignes de trésorerie,...) et en dotant l'Office du Ducroire des moyens financiers nécessaires lui permettant d'accompagner davantage les entreprises dans le cadre de leurs activités d'exportation ;

¹¹ La Chambre de Commerce publiera un document exhaustif avec ses recommandations et propositions au nouveau Gouvernement après les élections législatives du 7 juin 2009.

¹² « *The cost-competitiveness of Luxembourg has deteriorated since 2000, due to a faster rise in labour costs than in its main trade partners. The latter is the result of both a stronger increase in wages, despite their partial de-indexation in 2006, and a slower rise in productivity. The deterioration in cost-competitiveness played an important role in the decline of the country's goods export performance, partially compensated by a favorable composition of the exports basket but reinforced by an unfavorable geographical distribution of exports.* »
Rapport de l'Eurogroupe sur la compétitivité - extrait du chapitre portant sur le Luxembourg.

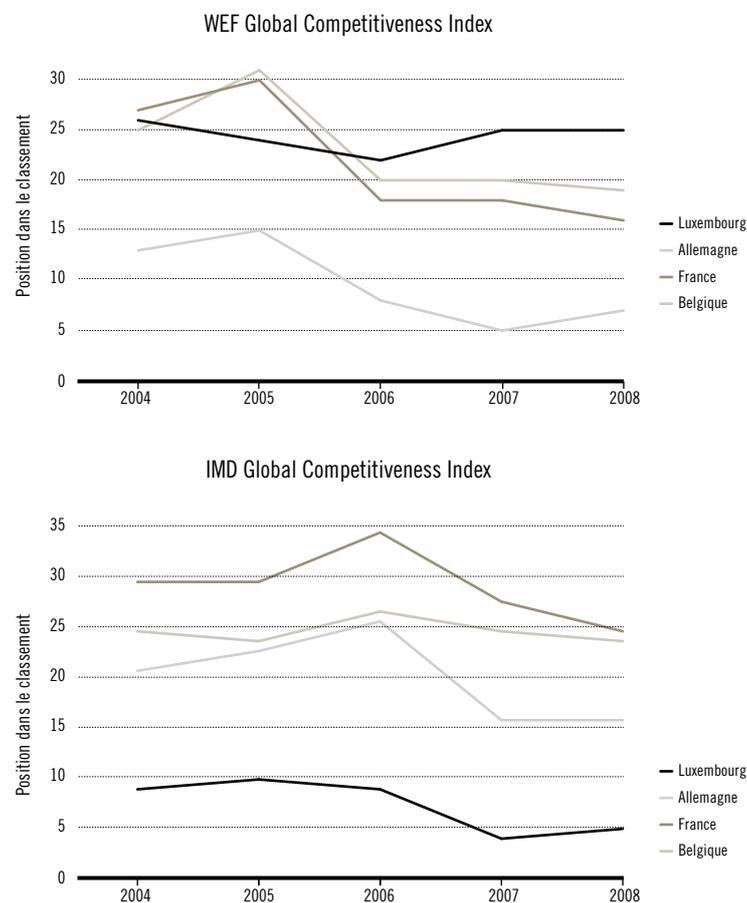
Les mesures à long terme

- Renforcer l'effort de promotion des organismes tels Luxembourg for Business, Luxembourg for Finance, Board of Economic Development et de tous les acteurs concernés dans le but d'encourager les exportations de biens et services, d'aider les entrepreneurs luxembourgeois à exporter leur savoir-faire à l'étranger en y établissant des filiales ou partenariats avec des créateurs de valeurs, et de promouvoir le Luxembourg comme terre d'accueil de nouvelles activités ;
- Attirer de nouveaux investissements étrangers au Luxembourg et stimuler des partenariats réciproques entre entreprises luxembourgeoises et étrangères. Multiplier les efforts de promotion de l'économie luxembourgeoise à l'étranger et améliorer rapidement les conditions d'accueil (cadre légal et fiscal, simplification administrative, infrastructures, écoles, ...) des investisseurs au Grand-Duché ;
- Continuer à simplifier davantage les procédures en vue de l'autorisation de travail et du recrutement de spécialistes hautement qualifiés venant de pays tiers, qui font cruellement défaut dans de nombreux secteurs (cf. finance, industrie, ...) ;
- Réformer le droit des faillites et le droit d'établissement, introduire un système de clignotants et moderniser l'outil de la gestion contrôlée. Simplifier le droit des sociétés, le droit comptable voire même le droit fiscal applicable aux PME ;
- Envisager la création d'un fonds d'amorçage dont l'absence freine l'implantation au Luxembourg de projets de haute technologie ou à haut risque. Ce fonds pourrait bénéficier d'avantages fiscaux temporaires. ;
- Renforcer la politique de « clusters » (centres de compétences technologiques);
- Engager ensemble avec les entreprises intéressées un plan de développement et d'action en matière d'éco-technologie et plus particulièrement en matière de technologies permettant d'économiser de l'énergie. S'inspirer des plans mis en place récemment par les Etats-Unis et l'Allemagne ;
- Multiplier l'utilisation de nouvelles technologies dans les écoles primaires et secondaires à l'image du succès enregistré par la Finlande ;
- Exploiter l'avantage de la présence de nombreuses institutions financières pour créer un pôle d'excellence en matière de technologie de l'information et de communication utilisées par le secteur financier.
- Accélérer des procédures et extension du réseau en matière des conventions de non double imposition ;
- Mettre en place un fonds souverain, financé au moyen des fonds épargnés de la sorte et sur la base d'une réaffectation des recettes volatiles de l'Etat. Un tel fonds, recommandé par le Conseil Supérieur du Développement Durable et par la Commission des Finances et du Budget dans le rapport sur le projet de budget 2009, permettrait de limiter la vulnérabilité du Luxembourg à d'éventuels chocs économiques. La crise économique illustre l'utilité d'un tel fonds dans une petite économie très ouverte ;
- Analyser le budget étatique 2009 pour éliminer au plus tard en 2010 les dépenses de consommation non indispensables et réévaluer de manière récurrente les grands postes de dépenses pour supprimer des crédits courants devenus obsolètes, redondants ou ceux dont le coût est exorbitant par rapport aux avantages escomptés. Il faudrait mettre en œuvre une nouvelle présentation budgétaire, laquelle reposerait sur une logique du résultat basée sur des indicateurs de performance (cf. LOLF en France). La Chambre de Commerce recommande également une réévaluation récurrente des grands postes de dépenses et une extension dans le secteur public de la rémunération à la performance (augmentations en fonction de la performance, primes ponctuelles spécifiques selon le mérite et le respect d'objectifs prédéterminés).

2.1. Renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise

L'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale et des entreprises implantées au Grand-Duché a été, aux yeux de la Chambre de Commerce, un sujet primordial de la législature qui s'achève. La compétitivité économique est en effet le fondement de la création et du développement des entreprises, de même qu'elle garantit les recettes fiscales et le bien-être social. Ainsi, les entreprises contribuent, directement et indirectement - à travers les profits, les dividendes et les emplois qu'elles génèrent - à la plus grande part des impôts et des cotisations perçus par l'Etat, la sécurité sociale et les communes. Il est par conséquent essentiel de ne pas laisser se dégrader la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Graphique 3 : Evolution du classement du Grand-Duché et de ses pays voisins en termes de compétitivité au niveau international



Sources : WEF (2009), IMD (2008)

Le graphique ci-joint indique clairement que, dans le classement du « World Economic Forum » (WEF), la position compétitive du Luxembourg stagne entre 2004 et 2008, alors qu'au cours de la même période, les pays voisins du Grand-Duché ont amélioré leur classement. Dans le classement de l'« Institute for Management Development » (IMD), la position de l'économie luxembourgeoise est plus favorable, mais l'avantage par rapport aux principaux partenaires commerciaux tend à se rétrécir.

Les nombreuses analyses et études internationales, ainsi que la mise en place en 2004 d'un Observatoire national de la compétitivité ont permis de sensibiliser les acteurs économiques et le grand public luxembourgeois à la dégradation de la compétitivité du Grand-Duché. De fait, le rapport Fontagné¹³ a eu le mérite de jeter un regard critique, mais objectif, sur la situation compétitive du Luxembourg et a suggéré des pistes d'action publique de nature à inverser la tendance à la dégradation de la compétitivité nationale. Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de coordination tripartite constatait que « *si l'économie luxembourgeoise semble avoir retrouvé la voie de la croissance en enregistrant un taux d'augmentation du PIB dépassant à nouveau 4% en 2005, elle reste marquée par des déséquilibres au niveau des finances publiques, de l'emploi et de l'inflation* ».

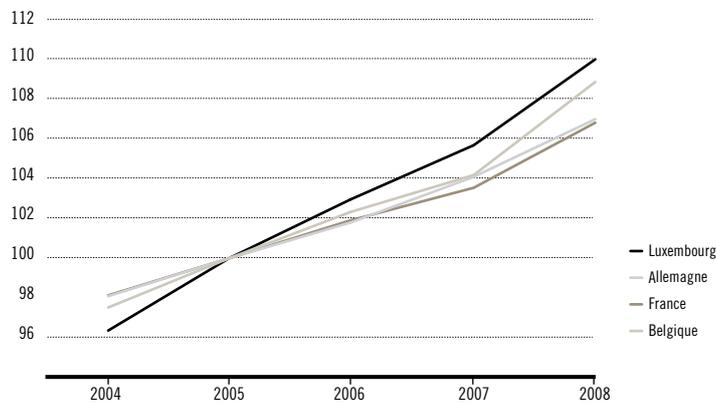
Pour rappel, le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont accordés en avril 2006 sur une série de mesures qui se déclinent autour de six axes que sont (i) la maîtrise de l'inflation, (ii) le rétablissement de l'équilibre budgétaire, (iii) la mise en place d'un ensemble de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises, mais aussi (iv) le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi, (v) l'introduction d'un statut unique pour les salariés, ainsi que (vi) des mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

Malgré ses aspects positifs, l'accord tripartite n'a pas résolu tous les déséquilibres fondamentaux que connaît l'économie luxembourgeoise et qui font peser sur le pays de grands risques macroéconomiques. Ces risques sont amplifiés dans le contexte d'affaiblissement de la demande internationale, d'absence de confiance des acteurs économiques et d'incertitude face à l'avenir, phénomènes qui sont renforcés par l'actuelle crise financière et économique mondiale.

- La lutte contre l'inflation a été l'une des priorités de l'agenda gouvernemental, au moins jusqu'à la fin de l'année 2008. Elle a notamment été au cœur de la Tripartite de 2006 et du *Plan contre une inflation excessive*, mais le rythme de croissance des prix est resté élevé en raison des pressions des prix internationaux (pétrole et produits agricoles), ainsi que de la hausse de certains prix administrés (exemple de l'eau) et du coût salarial, notamment dans les autres branches que le secteur financier.
- Même après le fort ralentissement de l'évolution des prix suite à la crise financière et économique, l'inflation est demeurée supérieure à ce qu'elle est dans les pays limitrophes, ce qui pose de réelles questions de compétitivité du territoire luxembourgeois, à la fois au sein de la zone euro et à l'intérieur de la Grande Région, surtout dans la perspective d'un retour, à plus long terme, vers des taux d'inflation très élevés, avec tous les dangers que cela comporte pour une économie exportatrice par excellence. La signature, en 2008, entre le Gouvernement, la Confédération luxembourgeoise du commerce (clc), la Fédération des Artisans et l'HORESCA de la Charte « Fair Price » est à saluer. Elle a pour objectif d'accroître la transparence des prix des biens et services offerts au Grand-Duché et, partant, de mieux protéger les intérêts des consommateurs.

13 Ce rapport a été commandé au début de l'année 2004 par le Gouvernement au professeur Lionel Fontagné afin d'accompagner les travaux du Comité de coordination tripartite sur le sujet de la compétitivité. Il a été présenté le 30 novembre 2004.

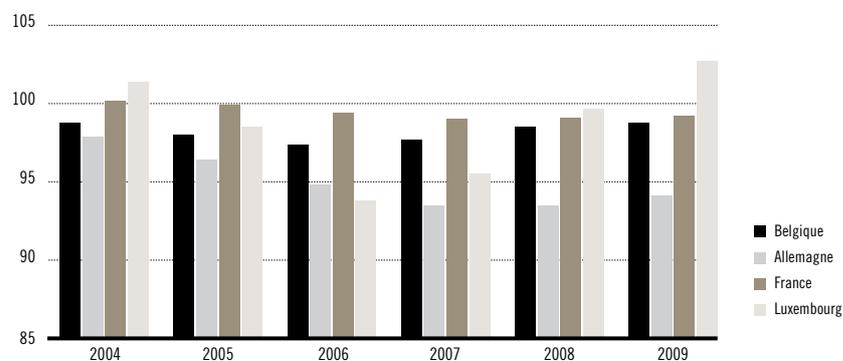
Graphique 4 : Indices harmonisés de prix à la consommation du Luxembourg et de ses trois principaux partenaires (2004-2008)



Source : Eurostat (mars 2009)

- Une des raisons du niveau d'inflation élevé au Luxembourg est le mécanisme de l'indexation aux prix des salaires et de plusieurs prestations sociales. Le réagencement opéré des échéances de l'indexation automatique des salaires et la neutralisation des hausses de prix administrés, tel que cela est prévu par la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements, ont constitué une mesure favorable, mais temporaire, puisqu'elle ne devrait durer que jusque fin 2009. Les effets positifs découlant de cette modulation sur la rentabilité des entreprises seront compromis si le système normal devait à nouveau être d'application. Ceci est d'autant plus préoccupant que ces effets positifs ont d'ores et déjà été compensés par une hausse soutenue des salaires hors indexation. Par ailleurs, l'application de la tranche indiciaire au 1^{er} mars dernier, avec à la base un renchérissement des coûts salariaux au moment où bon nombre d'entreprises exportatrices souffrent sous l'effet d'une chute brutale de la demande internationale, est de nature à provoquer des difficultés supplémentaires pour ces entreprises, dont plusieurs se battent pour survivre dans l'actuel contexte de crise aiguë.
- Le regain de compétitivité passe également par la maîtrise des coûts de production et l'amélioration de la productivité des facteurs de production. Or l'Observatoire de la Compétitivité a indiqué dans son rapport 2008 que les coûts salariaux ont évolué de manière dynamique, alors que la productivité des facteurs de production a été marquée par un manque de gain d'efficacité dans l'exploitation des facteurs de production. Il en résulte, depuis 2001, une perte de compétitivité, dont témoigne notamment l'évolution du taux de change effectif réel.

Graphique 5: Evolution des coûts salariaux unitaires au Luxembourg et dans les pays voisins (2004-2009)

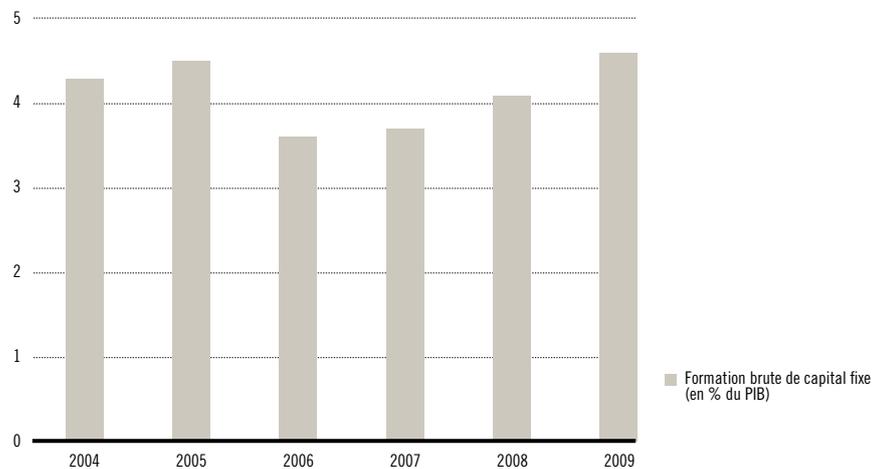


Source: Commission européenne (2009)

Dans la situation actuelle, la productivité risque de se dégrader davantage suite à une forte baisse de la production (en conséquence de celle de la demande) qui n'est pas compensée à court terme par une adaptation proportionnelle du stock de main-d'œuvre, ce qui est cependant positif et souhaitable d'un point de vue social. Un élément important expliquant le dynamisme défaillant de la productivité des facteurs de production est la complexité des procédures d'autorisation et d'exploitation. Si la simplification administrative et la diminution des charges administratives et de la bureaucratie a été une priorité politique du Gouvernement, en raison de son importante contribution potentielle à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, le bilan en la matière est mitigé, en dépit de quelques initiatives louables, comme par exemple la mise en place du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE).

- Dans la même veine, les progrès d'une nation en matière de compétitivité découlent d'investissements publics de long terme, notamment dans les infrastructures de transport et de communication, mais aussi dans des domaines plus immatériels et essentiels au développement économique d'une nation, comme par exemple la formation, la valorisation du capital humain ou les nouvelles technologies. La Chambre de Commerce tient à féliciter le Gouvernement pour avoir maintenu à un niveau élevé le taux d'investissements publics tout au long de la législature. Elle regrette toutefois que de nombreux projets importants n'aient été réalisés avec des retards et/ou des dépassements budgétaires considérables et qu'en matière de réforme au niveau de la préparation des jeunes à la vie active et professionnelle, les progrès réalisés sont restés timides et ne vont guère produire les résultats souhaités ou escomptés à plus long terme.

Graphique 6 : Efforts d'investissements publics



Source: STATEC (2009), addendum du programme de stabilité du Luxembourg (janvier 2009)

- La Chambre de Commerce salue le développement de l'Université du Luxembourg (efforts budgétaires conséquents), qui constitue un élément indéniable de compétitivité nationale. Elle constitue en effet un outil d'attraction et de développement du capital humain, tout en étant un des grands acteurs nationaux de la recherche fondamentale et appliquée. Que ce soit à travers les dépenses courantes, où l'effort public en direction de l'Université passe d'un compte 2007 à hauteur de près de 53 millions EUR à un budget 2009 supérieur à 76 millions EUR, ou à travers le Fonds Belval où les dépenses d'investissement dédiées à l'Université augmentent sensiblement, passent d'environ 3 millions EUR en 2008 à 16 millions EUR en 2009 et plus de 185 millions EUR en 2012, la priorité gouvernementale visant l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche au niveau national semble particulièrement affirmée.
- Eu égard justement aux questions relatives à la recherche au niveau national, la Chambre de Commerce rappelle le retard que le Luxembourg a pris en comparaison internationale en ce qui concerne l'investissement dans la recherche publique, y compris au cours de la législature qui s'achève. Elle note toutefois avec satisfaction que le Gouvernement a augmenté considérablement les moyens financiers en faveur de la promotion et du soutien à l'innovation et la recherche. Elle salue également le fait que les pouvoirs publics aient pris conscience de la nécessité de réaliser en matière de recherche des synergies entre acteurs publics et acteurs privés¹⁴. De ce point de vue, la Chambre de Commerce se félicite de la signature de contrats de performance entre le Gouvernement et des acteurs institutionnels et/ou privés (exemples des CRP, et de Luxinnovation). A noter également la mise en place au cours de l'été 2008, sous l'impulsion du ministère de la Recherche, du Comité supérieur de la recherche et de l'innovation (CSRI). Le CSRI réunit des acteurs de la recherche, de la société civile et des affaires économiques et a pour mission d'apporter au Gouvernement un conseil avisé et détourné de tout intérêt sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de recherche, pilier incontournable de la compétitivité nationale.

¹⁴ La Chambre de Commerce souligne en particulier les conclusions en 2007 de l'exercice de prospective « FNR Foresight », lequel fut conduit par le Fonds national de la recherche. L'étude prospective en question vise à identifier pour le secteur public des domaines de recherche et des axes de priorité ayant un intérêt socio-économique à court et/ou à long terme pour la société luxembourgeoise. La Chambre de Commerce entend aussi souligner la contribution de l'OCDE de 2007 portant sur les politiques d'innovation au Luxembourg.

La Chambre de Commerce est favorable à tous les efforts déployés par le Gouvernement en vue d'augmenter la compétitivité nationale. Elle considère que ces efforts devront être poursuivis et accentués au vu de la détérioration continue des principaux indicateurs de compétitivité, et que d'autres actions plus incisives seront nécessaires en direction de la diminution des coûts des facteurs de production et de l'amélioration sensible et rapide de la disponibilité et de la qualité des facteurs de production.

2.2. Développement et diversification des structures économiques

L'économie du Grand-Duché s'appuie sur un secteur bancaire et financier qui contribue grandement à la formation du PIB luxembourgeois et à l'emploi national et transfrontalier: cette situation comporte des risques évidents, notamment au regard de l'actuelle crise financière. Conscient des risques de chocs sectoriels externes, le Luxembourg s'est lancé dans une véritable stratégie de diversification de son appareil de production. L'enjeu est, tout en continuant à consolider et à développer les activités du secteur financier, de diversifier de manière optimale les structures économiques du pays, compte tenu des caractéristiques intrinsèques du Luxembourg et, partant, de développer d'autres secteurs de pointe.

- La Chambre de Commerce se félicite en premier lieu des efforts des pouvoirs publics afin d'améliorer constamment le cadre de la place financière. Ainsi, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés a permis d'étendre le concept d'investisseurs éligibles, afin de couvrir les investisseurs professionnels et les autres investisseurs avertis conformément à des critères déterminés par cette loi. En conséquence, le nombre de fonds d'investissement spécialisés enregistrés au Luxembourg a sensiblement augmenté. La loi du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »), elle a introduit ladite société, nouveau véhicule de patrimoines privés, comme alternative à la Holding « 1929 » dont le régime a été abrogé par la loi du 22 décembre 2006. Ladite société constitue pour les investisseurs privés un outil particulièrement flexible. Au-delà d'un régime fiscal préférentiel, la SPF présente des atouts non négligeables pour les investisseurs en termes de sécurité et de flexibilité.

- L'existence du secret bancaire et de la règle de confidentialité dans le secteur des assurances pour la place financière luxembourgeoise demeure un élément important de l'attrait pour les investisseurs individuels de placements au Luxembourg et, partant, de leur développement harmonieux. En ce qui concerne les récentes attaques sur la place financière du Grand-Duché, il y a lieu d'insister sur le fait que le Luxembourg n'est ni un paradis fiscal, ni un territoire non coopératif, puisqu'il applique l'ensemble des règles prudentielles et fiscales en vigueur dans l'Union européenne. La Chambre de Commerce soutient le Gouvernement dont la position peut se résumer ainsi: dans un souci de respect de la protection des données et de la vie privée, les pouvoirs publics veillent au maintien du secret bancaire, lequel n'est pas synonyme de paradis fiscal ou d'absence de taxation et n'est pas incompatible avec les règles de l'OCDE. Le Grand-Duché est prêt à discuter des moyens pour améliorer la coopération internationale dans la lutte contre les délits fiscaux ; le secret bancaire ne s'oppose pas à certains de ces moyens, comme notamment l'entraide judiciaire, la retenue à la source ou certaines formes de demandes administratives dans des cas concrets de délits fiscaux. Le Luxembourg a décidé de conclure des conventions bilatérales de non double imposition conformément au modèle de convention de l'OCDE. Il se prononce donc pour un échange d'informations sur demande dans des cas spécifiques et sur base de preuves concrètes. Il y a lieu enfin de souligner dans ce débat le rôle de l'Union européenne. Les négociations relatives aux propositions de directives de la Commission européenne sur la fiscalité de l'épargne et sur la coopération entre les administrations fiscales doivent être menées en parallèle, de sorte qu'elles puissent avoir une influence sur les discussions menées au sein du G20.

S'agissant d'éventuelles mesures unilatérales envisagées par certains Etats membres, il va de soi qu'elles devront respecter le fonctionnement des libertés fondamentales telles qu'elles sont inscrites dans les traités européens.

- Il convient de souligner la poursuite du développement de l'organe d'enseignement et de recherche *Luxembourg School of Finance*. Cet établissement a vocation à alimenter le marché du travail et le secteur très contributeur à la croissance que constitue la finance en main-d'œuvre hautement qualifiée, de même qu'à stimuler la recherche en la matière afin de renforcer la compétitivité de l'ensemble du secteur économique.
- La création de l'agence *Luxembourg for Finance* vise à accroître la visibilité et la notoriété de la place financière luxembourgeoise au niveau international et, partant, à améliorer la réputation du Grand-Duché et de son secteur financier par la promotion des services bancaires et financiers offerts par les sociétés implantées au Luxembourg et par une communication professionnelle, cohérente et proactive en la matière. La Chambre de Commerce est directement impliquée dans ce partenariat public-privé en tant que membre fondateur et elle se félicite de son bon fonctionnement.
- Dans un contexte mondial caractérisé par la crise financière, il devient de plus en plus urgent de prémunir l'économie nationale des chocs externes inhérents à l'instabilité financière en diversifiant davantage l'appareil productif luxembourgeois. Le Gouvernement s'est efforcé au cours de la législature de soutenir et d'accompagner le développement de secteurs autres que le seul secteur bancaire et financier. Cela s'est matérialisé par :
 - une implication et des investissements importants dans le secteur de la logistique (communication autour du concept logistique, développement de l'intermodalité des modes de transport, mise à disposition de deux grandes zones - Contern et Bettembourg/WSA - pour le développement des activités logistiques selon un plan de réaffectation adapté et soutien aux initiatives visant à développer le secteur de la logistique au Luxembourg...), extension des infrastructures aéroportuaires pour mieux répondre aux exigences de développement du territoire en matière logistique et de marchés européens¹⁵ ;
 - les initiatives en matière de création de zones d'activités économiques nouvelles et d'extension de zones existantes, dans le cadre de la politique des plans directeurs sectoriels, visant à stimuler l'établissement d'industries dans des secteurs que le Gouvernement entend promouvoir activement.
 - un important soutien au développement des activités de commerce électronique (dématérialisation des échanges, problématiques de la connectivité des Etats aux réseaux de commerce ou vis-à-vis de la relation entre clients et fournisseurs, renforcement de la sécurité des transactions et de la confiance des agents économiques, fourniture par le Gouvernement d'infrastructures publiques à même de répondre aux exigences de développement de ce secteur – cf. loi du 22 décembre 2006 sur la construction d'autoroutes de l'information, sécurisation des échanges électroniques par le biais de *LuxTrust* à laquelle la Chambre de Commerce participe) ;

¹⁵ Il faut à cet égard noter que l'actuelle crise économique met à mal l'essor observé ces dernières années en la matière. Par exemple, le nombre de passagers-utilisateurs de l'aéroport de Luxembourg est passé de 1,62 million à 1,696 million entre 2007 et 2008. Les chiffres comparables concernant l'évolution des passagers aux mois de janvier et février 2008 et 2009 indiquent une tendance sensible à la baisse. En janvier 2009, l'aéroport de Luxembourg enregistrait 89.416 passagers, contre 101.320 en 2008 (-11,75%). En février, les chiffres respectifs ont été de 105.317 en 2008, contre 31.025 en 2009 (-13,57%). Concernant le fret aérien, les statistiques sont encore plus parlantes : entre janvier 2008 et janvier 2009, la chute du fret (en nombre de tonnes) est de 34,6%. Entre février 2008 et février 2009, la baisse du fret a été de 18,9%.

- l'accent mis sur les technologies environnementales et de la santé (infrastructures de déploiement de centres de recherche en médecine et en biologie et infrastructures de nature réglementaire pour encadrer de manière cohérente les activités de recherche, mise en œuvre du *Plan d'action « Technologies de la santé »* qui a vocation à faire émerger un pôle de compétences de niveau international dans le domaine de la biologie moléculaire – il y a lieu de souligner à cet égard le retard qu'a pris la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la recherche biomédicale –, lancement en janvier 2009 du *Plan d'action éco-technologies*) ;
- les initiatives en matière de technologies de l'information et de la communication (voir partie 2.9 du présent chapitre).

La Chambre de Commerce salue avec vigueur la stratégie gouvernementale de diversification économique et souligne la nécessité d'accompagner cette dernière d'un encadrement réglementaire cohérent, transparent et de nature à garantir le développement rapide et harmonieux de l'ensemble des secteurs stratégiques de l'appareil de production luxembourgeois. Elle ajoute du reste qu'une stratégie de diversification à la luxembourgeoise ne peut en aucune façon être comparable, ni comparée d'un point de vue méthodologique, à une stratégie menée dans un pays de grande taille. Pour une économie comme celle du Grand-Duché, c'est en effet la spécialisation dans quelques niches sectorielles qui peut garantir un développement important.

- La diversification continue des structures économiques, la promotion des biens et services luxembourgeois à travers le monde et la promotion du Luxembourg à l'étranger comme site d'implantation de premier choix ont constitué des défis majeurs de la politique économique au cours de la législature 2004-2009. Ces actions de politique économique sont indissociables et demandent également à l'avenir une stratégie politique volontariste, coordonnée et ciblée, tenant compte des besoins des opérateurs économiques, des spécificités structurelles de l'économie luxembourgeoise et des besoins de communication de la politique gouvernementale dans le monde. Le nouveau contexte exige une professionnalisation et une coordination des actions de promotion, laquelle promotion doit reposer à la fois sur une communication précise et globale, des messages ciblés et cohérents et des actions communes et concertées. Après la formation du nouveau Gouvernement en 2004, le ressort ministériel du commerce extérieur est passé du Ministère des Affaires étrangères au Ministère de l'Economie. Depuis lors, la Chambre de Commerce collabore étroitement, quasiment au quotidien avec la Direction du Commerce extérieur auprès du Ministère, dans l'intérêt de la promotion des biens et services luxembourgeois et de l'accompagnement des entreprises luxembourgeoises sur les marchés étrangers.
- En 2008, deux groupements d'intérêt économique ont vu le jour dans le cadre de partenariats public-privé, afin de promouvoir le développement du secteur financier (Agence pour le développement du centre financier « Luxembourg for Finance GIE», citée ci-avant) et du reste de l'économie (Business development agency « Luxembourg for Business GIE»). Même si la Chambre de Commerce n'a jamais caché qu'elle plaiderait pour la création d'une seule agence de promotion du Luxembourg à l'étranger, elle peut - compte tenu des réalités sur le terrain - comprendre les raisonnements et les choix ayant mené à la création des deux agences et elle en a tenu compte pour proposer son implication dans ces deux entités. L'approche retenue – deux partenariats public-privé ciblés – se justifie dans un souci d'efficacité, de cohérence et d'optimisation des moyens. La Chambre de Commerce s'emploie à favoriser la coordination entre ces deux nouvelles structures.

C'est tout naturellement que la Chambre de Commerce s'est associée aux projets ambitieux précités et a participé à la concrétisation des Agences « Luxembourg for Finance » et « Luxembourg for Business » en tant que membre fondateur des deux groupements d'intérêt économique. L'approche qui a dominé dans les deux cas – ce dont la Chambre de Commerce félicite le Gouvernement - était celle de privilégier un partenariat public-privé innovateur, permettant un saut qualitatif au niveau de la promotion et du développement des acteurs économiques luxembourgeois à l'étranger.

- Dans ce contexte, il convient de souligner également l'initiative « Luxembourg for ICT » lancée en janvier 2009 par le Ministère des Communications. Ladite initiative ne constitue pas une nouvelle agence au sens des deux agences précitées, mais elle se substitue à l'ancienne dénomination « Mediaport Luxembourg » et devient un label nouveau dont l'objectif est de mettre en exergue les atouts du Luxembourg pour les entreprises du point de vue de la communication électronique. Toujours est-il que cette nouvelle initiative doit travailler en étroite concertation avec les Agences précédemment évoquées, tout en visant à créer des synergies et une valeur ajoutée au niveau de la promotion à chaque fois que cela est possible et souhaitable.
- Par ailleurs, il convient de souligner les initiatives prises ces dernières années par les pouvoirs publics nationaux afin de positionner le Grand-Duché en tant que pôle commercial privilégié de la Grande Région. Le programme « Luxembourg, Pôle de commerce de la Grande Région », entamé au début de l'année 2007 et qui s'inscrit dans une stratégie de long terme, représente la synthèse opérationnelle de la volonté commune des secteurs de l'artisanat, du commerce de détail et de l'horeca, ainsi que du Gouvernement, d'endiguer la fuite vers l'étranger du pouvoir d'achat des résidents et d'aspirer une part plus importante du pouvoir d'achat des non-résidents vers le tissu commercial luxembourgeois. De ce programme, il faut retenir différents axes stratégiques (communication interne et externe vis-à-vis du territoire luxembourgeois, fidélisation de la clientèle, y compris non résidente, promotion des bonnes pratiques commerciales, facilitation de l'intégration des étrangers, résidents ou non, promotion de la culture du service, R&D au sujet des comportements de consommation...), ainsi que des actions concrètes, comme par exemple des publications (Push up, Cahiers du commerce), la réalisation d'un site Internet interactif (www.goodidea.lu), le développement d'un moteur de recherche (www.myshopping.lu), l'organisation d'événements à vocation commerciale (Fréijorsshopping, Mantelssondeg) ou pédagogique (Salon Shops&Trends), la réalisation de nouveaux instruments de marketing (shopping map, publiereportages, Golden Ticket Awards), etc.

Le programme n'en est encore qu'à sa phase de démarrage, mais commence déjà à porter ses fruits. En guise d'illustration, une étude du STATEC et du CEPS Instead de 2008 montre que les frontaliers ont déboursé 1,2 milliard d'euros sur le sol luxembourgeois en 2007, soit une dépense individuelle annuelle de plus de 9.000 euros. Ces dépenses ont littéralement explosé depuis 2003. La dépense globale a ainsi augmenté de 46,2 %. Si la progression ainsi observée au cours de la législature s'explique pour grande partie par l'évolution sensible du nombre de frontaliers (106 856 frontaliers en 2003, 134 935 en 2007), les initiatives précitées n'y sont également pas étrangères.

2.3. Simplification administrative et réforme administrative

De manière générale, il revient au Gouvernement de veiller constamment à offrir aux acteurs économiques un cadre légal, réglementaire et fiscal attractif par rapport à l'étranger, ainsi que des infrastructures modernes et propices au développement économique. Ce cadre général doit pouvoir être valorisé de manière simple et transparente par les opérateurs économiques, sans contraintes inutiles et sans freins non fondés. Les initiatives afférentes du Gouvernement n'ont pas toutes conduit aux résultats escomptés.

La simplification administrative faisait partie des grands chantiers que le Gouvernement entendait mener au cours de la législature 2004-2009. Ce dernier a d'ailleurs eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner à quel point une « *lean administration* » et un droit d'établissement simple et cohérent soutenus par un haut niveau d'informatisation constitueraient un avantage concurrentiel décisif pour le Luxembourg.

Or les engagements pris par les pouvoirs publics n'ont été que partiellement suivis d'effets. Il faut certes citer l'exemple du Ministère de l'Environnement, qui a élaboré des formulaires-type à destination des entreprises les plus concernées par ses procédures d'autorisation. Ces formulaires constituent un progrès en matière d'allègement de charge administrative, ce qui permet de réduire le coût et la durée des procédures d'autorisation pour les entreprises. Il n'en demeure pas moins que des progrès restent encore à faire en matière de célérité et de suivi des procédures.

L'action de simplification administrative a aussi été conduite en direction des PME. Il faut souligner et saluer à cet égard la mise en place du CNSAE et la création par le Gouvernement d'un poste de commissaire chargé de cette mission, à savoir évaluer les dépenses générées par les formalités administratives et réduire les charges administratives reposant sur les PME.

Au-delà de la mise en œuvre rapide des mesures contenues dans le « Entfesselungsplang fir Betriber » (Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement), la Chambre de Commerce aurait souhaité que les autorités progressent encore davantage dans cette voie avec le recours accru à l'*e-administration*, et, dans le cadre de la transposition des directives qualification et services, mettent en place un guichet unique virtuel pour toutes les formalités en matière d'accès et d'exercice d'une activité entrepreneuriale, ainsi qu'un réseau de guichets uniques matériels venant en support du premier. Toute nouvelle législation et toute nouvelle démarche administrative devront, avant leur mise en vigueur, être scrutées sous l'optique de la simplification administrative. C'est particulièrement vrai s'agissant de l'élaboration du *Small Business Act*.

Par la mise en place d'une plate-forme Internet, le registre du commerce et des sociétés (RCS) s'est doté d'un instrument efficace et transparent qui facilitera la vie des entreprises et qui constitue un élément de compétitivité pour l'économie nationale dans son ensemble. Dans une première phase, l'accès électronique au RCS permet la consultation de documents déposés après le 1^{er} janvier 2006 et la demande d'obtention de documents déposés depuis le 1^{er} janvier 1997. La Chambre de Commerce note aussi avec satisfaction que l'utilisateur aura très prochainement la possibilité d'effectuer ses formalités de dépôt par voie électronique.

La Chambre de Commerce regrette que la mise en place d'une centrale des bilans et d'un plan comptable harmonisé dans le cadre de la réforme du registre de commerce et des sociétés, conformément à l'annonce gouvernementale, ne se soit pas encore matérialisée. Elle note toutefois qu'un projet de réforme du Service national des statistiques et des études économiques (STATEC) de la fin de l'année 2008 vise à définir parmi les missions étendues du STATEC celle de « Centrale des bilans¹⁶ », ce qui est un pas dans la direction de la simplification

¹⁶ La mission de « Centrale des bilans » consiste à centraliser les informations comptables des entreprises, c'est-à-dire le bilan, le compte de pertes et profits, les annexes et le solde des comptes d'un plan comptable normalisé, ainsi qu'à diffuser l'information financière.

administrative et constitue peut-être le gage d'une matérialisation telle qu'évoquée plus haut. La Chambre de Commerce se réjouit par ailleurs de la mise en œuvre prochaine de l'identifiant unique qui permettrait un échange de données relatives à une même personne physique ou morale entre administrations publiques, et ce conformément aux attributions légales en vigueur et au droit relatif à la protection des données. Elle salue du reste la volonté des pouvoirs publics d'implémenter prochainement un nouveau Relevé Général de la législation (RGL), lequel aura vocation à permettre une consultation et une interaction électronique de tous les textes législatifs et réglementaires répertoriés par ministère et par service.

La simplification administrative est devenue un enjeu particulièrement prégnant dans l'optique d'une lutte efficace contre la crise économique affectant grandement le Grand-Duché depuis la fin de l'année 2008. Elle est devenue un principe essentiel des mesures prises par le Gouvernement pour contrer les effets du ralentissement économique. Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de ses dépenses d'investissement, « *le Ministère des Travaux publics est en train de procéder à une simplification des prescriptions légales et réglementaires dans le secteur du bâtiment afin d'accélérer les procédures et réduire les délais des projets de construction (par exemple abréviation des délais dans le cadre des procédures de marchés publics, augmentation du seuil au-dessus duquel une loi d'autorisation est requise pour la réalisation d'un projet au profit de l'Etat)* »¹⁷. Afin de stimuler les efforts d'exportation des entreprises nationales, le Gouvernement a fait adopter à la fin de l'année 2008 un règlement grand-ducal en vue d'adapter les règles régissant les activités de l'Office du Ducroire. L'idée était de simplifier les procédures pour les assurances de crédits à l'exportation.

Quant à la question de la réforme administrative, elle a pris une envergure nouvelle depuis 2004, passant d'un statut de prérogative de Secrétariat d'Etat à celui de problématique ministérielle à part entière. Le Luxembourg aurait ainsi dû se convertir progressivement à une culture publique davantage orientée vers la performance et le résultat, y compris de son appareil administratif.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les réformes législatives et réglementaires relatives à la coopération interadministrative, entre autres celle qui vise à renforcer le dispositif légal nécessaire à une intensification de la coopération entre les administrations fiscales et certains autres acteurs publics (voir loi du 19 décembre 2008 sur la coopération interadministrative et judiciaire évoquée dans le chapitre suivant).

Des initiatives ont été prises en vue d'une plus grande efficacité des services publics en direction des contribuables et des citoyens. Parmi elles, il faut souligner la mise en œuvre en 2005 du *Plan directeur de gouvernance électronique*, ainsi que le *Référentiel de normalisation de la présence sur Internet de l'Etat* (RENO), lesquels s'inscrivent dans l'esprit du programme *eEurope* conforme aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne et répondent aux engagements gouvernementaux de moderniser l'appareil d'Etat au moyen de la gouvernance électronique.

¹⁷ Addendum de la 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg (Ministère des Finances, janvier 2009).

Dans le cadre du développement généralisé des transactions électroniques, et pour mieux répondre aux attentes des usagers, le gouvernement a lancé le 17 novembre 2008 un nouveau portail Internet, baptisé «www.guichet.lu», qui enrichit l'offre de services via Internet. Le « Guichet » virtuel est destiné à diversifier l'accès aux services publics et s'inscrit dans une logique de modernisation et de réforme de l'administration, l'enjeu étant d'améliorer la valeur et la qualité des prestations et de faciliter les démarches des citoyens. La création du « Guichet » virtuel découle d'un concept global et cohérent qui vise une intégration évolutive des différentes formalités administratives dans un portail Internet qui centralise l'ensemble des procédures, formulaires et informations mis à disposition par l'État au sens large.

Le lancement du portail, sous la responsabilité du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative et en étroite collaboration avec les différents ministères, consacre donc le principe de dématérialisation des échanges de l'État avec les citoyens. L'administration a ainsi franchi un pas vers la mise en œuvre de relations plus rapides, plus simples et plus économiques avec les usagers. Selon le Gouvernement, le système conçu se veut évolutif et devrait s'enrichir régulièrement de nouvelles démarches, telles que la déclaration d'impôts, ainsi que prochainement du contenu du portail entreprises (une version consultative existe déjà sous www.entreprises.lu).

Depuis février 2009, quelque 157.000 personnes physiques, résidents ou non résidents, ont la possibilité de procéder à leur déclaration de l'impôt sur le revenu 2008 en ligne. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter des initiatives précitées.

2.4. Promotion de l'esprit d'entreprise

Le développement de l'esprit d'entreprise demeure l'un des chantiers sur lesquels d'énormes progrès sont envisageables. L'initiative, la créativité, la prise de risque de la part des individus pour créer ou reprendre une activité en sont les enjeux et se situent au fondement de tout développement économique.

La Chambre de Commerce a préconisé au cours de ces dernières années l'adoption de mesures concrètes de nature à fournir aux entreprises assistance et conseils personnalisés dans des domaines aussi variés que la gestion, la fiscalité, le droit du travail ou l'élaboration de business plans. Il s'agit aussi de faciliter la recherche de locaux commerciaux et de terrains au sein des zones d'activité pour les personnes désirant créer une entreprise. La Chambre de Commerce avait aussi invité le Gouvernement à traduire dans les faits la promesse de rendre le statut de l'indépendant plus attrayant.

Il convient de souligner les efforts gouvernementaux produits en matière d'esprit d'entreprise pour faciliter l'accès des entrepreneurs à différents types de services et d'aides, comme par exemple :

- l'hébergement (cf. loi du 21 décembre 2006 relative à la transformation des anciens vestiaires des hauts fourneaux pour les besoins d'un incubateur d'entreprises à Belval-Ouest) ;
- diverses aides techniques au démarrage fournies dans le cadre des pépinières d'entreprises qui sont vitales pour assurer les premiers pas des jeunes entreprises ;

Il y a lieu de citer le troisième Plan d'action national en faveur des PME dont les principaux objectifs sont « *d'adapter de façon permanente le droit d'établissement aux mutations socio-économiques* » et « *de faciliter le recours aux services des experts/consultants aux créations d'entreprises* » (coaching) ; tout en saluant l'existence de ce plan, la Chambre de Commerce souligne l'importance d'associer à la logique de coaching une logique complémentaire qui est celle du mentoring. Dans un cas, il s'agit d'aider le créateur d'entreprise en amont de l'élaboration de son projet entrepreneurial, et dans l'autre, il est question d'accompagner l'entrepreneur une fois l'entreprise démarrée.

S'agissant du coaching, on peut citer le développement du réseau interrégional « 1,2,3 GO » dont l'objet est précisément le coaching proposé à de futurs porteurs de projets innovants dans l'élaboration de leur business plan.

Nombre d'initiatives ont été prises par le Gouvernement et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI), particulièrement depuis 2005, en vue de moderniser l'instrument du crédit d'équipement en l'adaptant aux besoins des entreprises. Il faut à cet égard saluer la mise en place d'une "facilité Centres de Recherche Publics (CRP)" devant encourager la recherche débouchant sur la création de "start-up", ainsi que la signature d'un accord de coopération et de partenariat stratégique avec le Fonds européen d'Investissement afin d'encourager la mise en place de fonds de capitaux-risque. La Chambre de Commerce note également qu'ont été décidées à la fin de l'année 2008 des mesures en vue de faciliter la reprise et le rachat d'entreprises par l'octroi de prêts.

Il ne faut enfin pas manquer de souligner l'existence depuis 2006 du *Comité national pour la promotion de l'esprit d'entreprise* (CNPEE) qui est en charge de mener des réflexions régulières sur la thématique en question et de coordonner les efforts en la matière. Ce comité a par exemple tout récemment invité ses membres à proposer un nouveau cadre et un nouvel accompagnement des entreprises, même traditionnelles, en vue de les soutenir eu égard à leur position dans le cycle de vie de leurs produits, leurs besoins, y compris méthodologiques.

La Chambre de Commerce tient à rappeler que l'enjeu de développement de l'esprit d'entreprise dépend de l'encadrement réglementaire de la création d'entreprise. Celui-ci doit évoluer au gré de l'élaboration du fameux Small Business Act d'inspiration communautaire, lequel doit influencer et orienter la mise en place d'un Small Business Act luxembourgeois.

De manière générale, la prise de décision de certaines mesures structurelles est susceptible de renforcer la culture et l'esprit d'entreprise. Le clustering, par exemple, est un moyen efficace de diffusion de la culture d'entreprise, de même qu'un environnement compétitif de qualité, la simplification administrative, la flexibilisation du marché du travail et le système d'éducation et de formation.

2.5. Fiscalité et finances publiques

Le Gouvernement avait pris l'engagement en 2004 de maintenir le niveau d'imposition directe et indirecte, de même que les charges sociales, à un niveau compétitif par rapport aux pays partenaires européens les plus proches du Grand-Duché.

Il faut rappeler que la fiscalité est un des facteurs-clés de la compétitivité, facteur pour lequel le Luxembourg ne maintient pas d'avantage évident par rapport aux autres pays européens.

Le Grand-Duché n'avait pas connu de réforme fiscale d'envergure depuis celle de 2001-2002¹⁸. La législature 2004-2009 aura été marquée par diverses dispositions nouvelles inscrites en fin de mandat gouvernemental:

- la loi du 21 décembre 2007, portant entre autres modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, introduit certaines mesures sur le plan de la fiscalité des personnes physiques, parmi lesquelles l'adaptation du barème d'imposition des revenus à hauteur de 6%, l'introduction du bonus pour enfants, l'exemption de l'impôt des heures supplémentaires pour les employés tombant sous le statut unique et la possibilité pour les personnes liées par un contrat de partenariat de demander l'imposition collective ;
- la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 prévoit la diminution du droit d'apport à 0,5% ;
- la loi du 19 décembre 2008, portant notamment modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, est assortie quant à elle d'une réforme fiscale dans laquelle le Gouvernement s'engage à diminuer le taux d'imposition sur le revenu des collectivités à hauteur de 1% ; la Chambre de Commerce salue de ce point de vue l'engagement du Gouvernement en vue d'améliorer la compétitivité fiscale du Grand-Duché, en réduisant progressivement l'imposition des sociétés de 29,63%¹⁹ (sociétés ayant leur siège statuaire à Luxembourg-ville) à 25,5% ; il est probable que la perte fiscale résultant de cette diminution du taux sera compensée à terme par le développement d'activités additionnelles qu'elle engendrera à travers l'amélioration des résultats des entreprises luxembourgeoises et une attractivité accrue du Luxembourg pour les sociétés ; la Chambre de Commerce souhaite de surcroît que le Gouvernement annonce une trajectoire plus claire de diminution en direction de l'objectif de 25,5% ;
- les plus récentes mesures fiscales prévoient également la suppression totale du droit d'apport²⁰, ainsi que divers allègements fiscaux en faveur des ménages effectifs depuis 2009 (ajustement du barème d'imposition des revenus à hauteur de 9%, introduction de crédits d'impôt pour les personnes physiques notamment).

Il convient de surcroît de souligner la transposition en juillet 2005 de la directive sur la fiscalité de l'épargne visant à taxer de manière harmonisée au sein de l'UE l'épargne des non résidents. La Chambre de Commerce se félicite qu'au cours des négociations communautaires, le Gouvernement ait réussi à faire valoir les intérêts du Grand-Duché qui, à l'instar de l'Autriche et de la Belgique, est autorisé à ne pas appliquer l'échange automatique d'informations (préservation de la règle de confidentialité), moyennant une retenue à la source sur les revenus d'intérêt perçus par des non résidents sur certains instruments financiers.

18 Voir http://www.gouvernement.lu/dossiers/economie_finances/refiscale/index.html.

19 29,63% correspond au taux en vigueur avant la mesure précitée de baisse de 1%, alors que 28,59% est le taux atteint après la baisse.

20 Cf. loi du 19 décembre 2008 portant notamment révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement.

Du reste, il faut saluer la suppression de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques, avec en contrepartie l'introduction d'une retenue à la source libératoire sur les revenus de capitaux des personnes physiques résidentes. La Chambre de Commerce regrette toutefois que l'impôt sur la fortune perdue s'agissant des personnes morales.

En matière de finances publiques, le Gouvernement s'était engagé en 2004 à veiller « à maintenir la solidité (actuelle) des finances publiques et continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme », de même qu'« à respecter les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne ». Ces objectifs ont été poursuivis jusqu'à l'année 2008 avec un certain succès. Le déroulement de la crise économique mondiale les rend moins d'actualité en raison des efforts de relance que la gestion de la crise a rendu nécessaires.

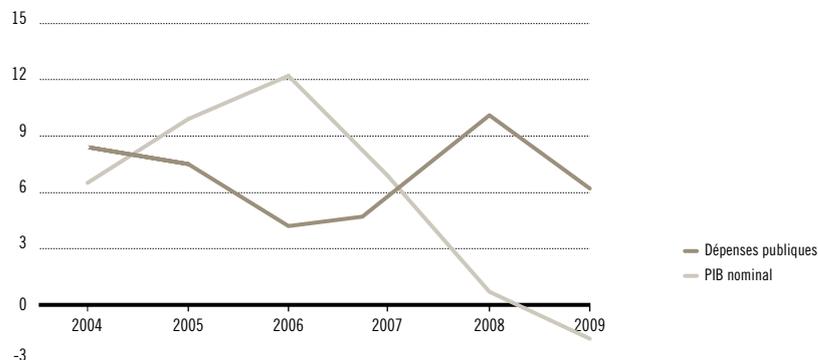
Dans le cas luxembourgeois, les recettes de l'Etat sont par nature particulièrement volatiles. De plus, les besoins en matière d'investissement public demeurent considérables et le financement à long terme des prestations sociales, dont les pensions, n'est pas garanti, loin s'en faut. Les enjeux précités sont d'autant plus cruciaux en période de crise internationale et de grande incertitude financière et macroéconomique, le Grand-Duché n'étant nullement épargné par cette évolution. Dans cette perspective, il semble primordial d'adopter des mesures à même de réduire les dépenses de fonctionnement de l'Etat, de maintenir les dépenses d'investissement public à un niveau élevé, voire de consentir à des investissements additionnels afin de soutenir la conjoncture, ainsi que de mieux garantir la soutenabilité des régimes de sécurité sociale qui n'est nullement garantie²¹.

Suite à l'accord tripartite de 2006, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures de consolidation, dont les effets se sont fait sentir dès 2006.

Le ratio « dette publique/PIB » était resté relativement stable au cours des dernières années, mais la crise des *subprimes*, devenue crise mondiale, a modifié grandement la donne en obligeant le Luxembourg à accroître son endettement pour soutenir certaines banques du territoire (le niveau de dette est passé de 7% au 31 décembre 2007 à plus de 14% actuellement). Par ailleurs, un examen détaillé des fonds spéciaux confirme le constat déjà fait par la Chambre de Commerce en 2007, selon lequel les réserves budgétaires de l'Etat auront diminué de pratiquement 2,5 milliards EUR entre 2003 et 2009. Toutes choses égales par ailleurs, en cas d'exécution intégrale des dépenses programmées et si l'on ne tient pas compte des emprunts de l'Etat, le niveau des avoirs de ces fonds spéciaux sera nettement négatif en 2009. Il convient d'éviter une hausse simultanée de la dette « officielle » et de la dette cachée liée aux régimes sociaux.

21 Cf. *Actualité & Tendances* n°5, « Maîtrise des dépenses publiques – quelles options pour le Luxembourg ? », Chambre de Commerce de Luxembourg (septembre 2008).

Graphique 7 : Evolution des dépenses publiques (en terme nominal) et du rythme de croissance luxembourgeois sur la période 2004-2009



Source: STATEC (2009), addendum du programme de stabilité du Luxembourg (2009)

Il faut enfin souligner que les autorités publiques ont lancé quelques projets-pilote en matière d'infrastructures publiques sous forme de partenariats publics-privés (PPP). Ces derniers constituent en effet de nouvelles formes de financement des investissements publics traditionnels susceptibles de moins grever le budget de l'Etat, de maintenir un niveau élevé d'investissements publics et de fournir des services publics plus efficaces et de meilleure qualité.

Il convient de replacer la question de la bonne tenue des finances publiques nationales dans le contexte actuellement difficile de la crise économique mondiale, laquelle sévit évidemment au Luxembourg. La Chambre de Commerce renouvelle ses félicitations quant à la réactivité des pouvoirs publics dans la gestion de la crise depuis le mois de septembre 2008. Si elle regrette des dépenses courantes qui progressent trop rapidement par rapport à la croissance du PIB national²², elle salue vigoureusement les dépenses d'investissement décidées dans une optique contracyclique, notamment en matière de travaux publics avec l'entame en 2009 de projets prévus au budget pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2010-2013. La Chambre de Commerce approuve en outre le lancement d'un programme de rénovation, réparation et entretien d'infrastructures publiques, ce programme étant adressé au PME du secteur de la construction, de l'entretien et de l'artisanat. Il est selon elle particulièrement pertinent en ces temps de crise que des entreprises publiques telles que celle des Postes & Télécommunications ou Luxconnect s'engagent à intensifier au cours de l'année leurs programmes d'investissement respectifs.

²² Cf. avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (14 novembre 2008).

2.6. Travail et emploi

La loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi constitue l'une des réformes phares de la législature en matière sociale. Cette loi crée le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre des décisions prises en la matière la même année par le Comité de coordination tripartite.

Tout comme elle l'a formulé dans son avis du 8 novembre 2006, la Chambre de Commerce estime que la procédure de maintien dans l'emploi introduite par cette loi est de nature à complexifier les restructurations d'entreprises indispensables à l'adaptation des entreprises aux mutations de l'environnement dans lequel elles évoluent. De plus, la loi ne contient que très peu de mesures tendant à réduire le chômage des personnes les plus âgées, et pour cause, elle ne traite pas la cause majeure du chômage de longue durée, à savoir le manque de formation. La Chambre de Commerce regrette du reste que le chômage des jeunes soit plus abordé dans une philosophie de «*job security*» que d'«*employment security*». Par ailleurs, le Luxembourg est toujours en attente d'une réforme courageuse de l'Administration de l'emploi qui devrait permettre un meilleur suivi des demandeurs d'emploi et une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois.

La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé répond à l'un des objectifs de la Tripartite de 2006 et illustre la volonté des pouvoirs publics d'harmoniser deux statuts dont la distinction était devenue obsolète de permettre une simplification administrative, grâce à la fusion de la caisse maladie des ouvriers avec celle des employés et l'allègement des lourdeurs administratives pesant sur les entreprises qui découlent de la co-existence de deux régimes juridiques distincts (voir chapitre suivant, partie 3.5).

En matière d'accès au marché du travail, la Chambre de Commerce avait recommandé en 2004 l'adoption d'une approche proactive de nature à supprimer les restrictions à la libre circulation des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Cette ouverture du marché du travail luxembourgeois constituait en effet du point de vue de la Chambre de Commerce une opportunité pour les entreprises luxembourgeoises de disposer d'une quantité suffisante de main-d'œuvre hautement qualifiée issue des nouveaux Etats membres et répondant aux besoins de développement du Grand-Duché. C'est pourquoi les entreprises du Luxembourg ont salué la décision du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration d'avancer à la fin de l'année 2007 l'ouverture dudit marché aux ressortissants de huit des dix Etats ayant rejoint l'espace communautaire en 2004²³. En agissant ainsi, le Gouvernement a pris une mesure qui accroît la compétitivité de l'économie nationale. La Chambre de Commerce plaide quant à elle pour une ouverture aussi rapide que possible du marché du travail national à la Bulgarie et à la Roumanie.

Parmi les projets de réformes annoncés par le Gouvernement en 2004 figurait la réforme de la législation sur la double nationalité. Cette mesure avait été décidée afin de permettre aux étrangers le désirant de pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise sans devoir renoncer à leur nationalité d'origine. La même possibilité était prévue pour les Luxembourgeois résidant à l'étranger et souhaitant acquérir la nationalité de leur pays de résidence. Une telle modernisation du droit de la nationalité constitue aux yeux de la Chambre de Commerce à la fois un élément essentiel de politique menée par le Gouvernement en matière d'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise et un signe d'ouverture manifeste de la société luxembourgeoise vis-à-vis des populations étrangères résidentes au Grand-Duché. La Chambre salue donc la promulgation de cette loi le 23 octobre 2008, tout en regrettant que la durée de résidence ait été portée de 5 ans à 7 ans et en espérant que les conditions de connaissance de la langue luxembourgeoise ne seront pas excessives au point de miner la portée de la loi dans la pratique.

²³ L'ouverture était initialement prévue pour mai 2009.

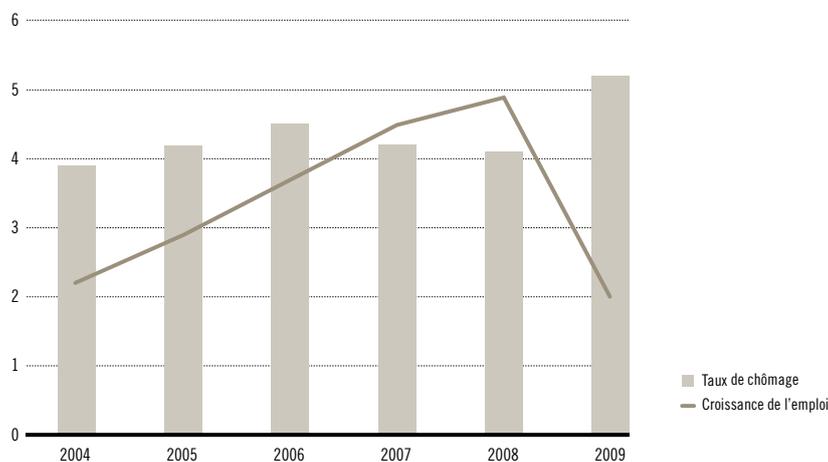
A la fin du mois de janvier 2009 ont encore été votés trois textes législatifs relatifs à la thématique du travail et de l'emploi, en l'occurrence au sujet du rétablissement du plein emploi, de l'introduction d'un congé linguistique et du chômage partiel. Ces modifications légales sont à mettre en perspective avec le contexte de forte incertitude de ce début d'année 2009 inhérent à la crise économique, en particulier la loi modifiant les dispositions sur le chômage partiel ayant vocation à adapter le régime de chômage partiel pour en accroître l'efficacité. Ainsi, la Chambre de Commerce salue particulièrement les dispositions qui visent selon les cas d'espèce à généraliser le remboursement par l'Etat et l'intermédiaire du Fonds pour l'emploi de la part patronale de l'indemnité de compensation. « *Cette prise en charge temporaire vise à soulager les charges financières des employeurs qui sont confrontés à des difficultés conjoncturelles aiguës et crée une incitation pour avoir recours à l'instrument du chômage partiel plutôt que de procéder à des licenciements collectifs. Par ailleurs, l'application du principe de la période de référence annuelle (...) est assouplie [et] permet d'adapter le nombre de jours chômés mensuellement à la gravité de la situation économique tout au long de l'année (...). L'application de ces mesures est limitée aux entreprises des secteurs « en crise »* »²⁴.

2.7. Education et formation professionnelle

La Chambre de Commerce voit dans la valorisation du capital humain l'un des enjeux majeurs du développement national et l'une des priorités de l'économie luxembourgeoise. En effet, en augmentant le niveau de qualification de la population résidente et en encourageant la formation tout au long de la vie, le Gouvernement fournit à l'économie la main-d'œuvre hautement qualifiée dont elle a besoin pour garantir un développement durable.

Le chômage au Luxembourg est en grande partie de nature structurelle, au point que l'accroissement de l'emploi profite principalement aux non-résidents, en raison notamment du manque de qualifications d'une partie de la population résidente (phénomène connu sous le terme de « paradoxe luxembourgeois »). De ce point de vue, la croissance de l'emploi connaîtra vraisemblablement une forte décélération en raison de la crise économique internationale n'épargnant pas le Grand-Duché, bien au contraire.

²⁴ Addendum de la 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg (Ministère des Finances, janvier 2009).

Graphique 8 : Chômage et emploi au Luxembourg au cours de la législature

Source : STATEC (2008)

Note: les chiffres pour 2008 sont des estimations et ceux pour 2009 correspondent à des prévisions.

Afin d'adapter le système d'éducation et de formation luxembourgeois aux besoins spécifiques de l'économie, la Chambre de Commerce avait formulé un certain nombre de recommandations, relatives notamment au besoin des individus d'un apprentissage tout au long de la vie, ainsi qu'à des modalités efficaces de mise en œuvre d'une réforme de l'apprentissage au niveau national.

La Chambre des députés a adopté en janvier 2009 la réforme de l'enseignement primaire. Destiné à remplacer un cadre législatif en vigueur depuis près de 100 ans (cf. loi du 10 août 1912), le nouveau paquet législatif se compose de trois lois distinctes. Il devra réformer en profondeur l'enseignement fondamental et l'adapter aux exigences nouvelles d'un monde en mutation rapide et permanente. Les trois projets de loi ont été présentés le 19 juillet 2007 par la Ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle et déposés le 24 août 2007 au Parlement. À la loi du 10 août 1912, laquelle portait non seulement sur l'organisation pédagogique et administrative, mais contenait aussi des dispositions relatives à l'obligation scolaire et au personnel, se substituera un ensemble de trois textes distincts dont le premier porte sur l'enseignement fondamental et constitue la base de la réforme, le deuxième a trait plus spécifiquement sur le personnel enseignant et le troisième texte règle l'obligation scolaire.

Le Gouvernement s'était engagé en début de législature sur des mesures concernant notamment la réforme de la formation professionnelle (cf. loi afférente du 19 décembre 2008), visant à encourager les entreprises à investir dans la formation professionnelle continue (voir notamment la loi afférente du 24 octobre 2007), ainsi que la formation continue des enseignants et des équipes de direction. Les réformes précitées sont, entre autres, analysées plus avant dans le chapitre suivant du présent bilan.

La Ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle a présenté en 2007 le *Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues*. Ce plan, mis en œuvre au cours de l'année passée, constitue l'aboutissement d'un processus de réflexion visant à améliorer la qualification des élèves « *tout en évitant que les exigences en langues constituent une barrière insurmontable pour accéder à une qualification professionnelle* ».

2.8. Enseignement supérieur et recherche

Le programme gouvernemental de 2004 a été clairement énoncé en ce qui concerne la recherche et développement (R&D) : la recherche est une priorité politique qui doit conduire à la création de centres d'enseignement et de recherche d'excellence, notamment la Cité des sciences, et doit s'articuler sur des synergies entre l'Université du Luxembourg et les centres de recherche publics, selon une approche internationale.

Depuis la création de l'Université du Luxembourg en 2003, les efforts publics en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche ne se sont pas affaiblis, bien au contraire. Le Gouvernement a ainsi apporté un soutien matériel considérable au développement de la recherche, conformément à ses engagements de 2004. Les dépenses budgétaires sont depuis lors en constante augmentation en direction des activités liées à l'Université (35 millions EUR de dépenses courantes en 2005, 48 millions en 2007 et 72 millions prévus en 2009) et des laboratoires scientifiques.

La décision de construction de la Cité des Sciences sur le site de la friche d'Esch/ Belval²⁵ est une illustration particulièrement visible de la volonté des pouvoirs publics d'investir à long terme, ce qui contribue à renforcer notamment la compétitivité et l'attractivité du territoire luxembourgeois.

La stratégie gouvernementale qui consiste à réunir à la Cité des Sciences tous les laboratoires publics de recherche est certes pertinente, mais il convient de regretter des réformes structurelles encore trop timides concernant la recherche publique. La Chambre de Commerce réitère ses recommandations relatives à la nécessité de fusionner les laboratoires de recherche publics travaillant sur des thématiques identiques (afin de mettre en commun un certain nombre de ressources administratives, matérielles et techniques) et de les intégrer au sein de l'Université, de manière à créer un nombre limité d'instituts de recherche hautement spécialisés, par exemple en informatique et technologies de l'information et de la communication, en sciences de l'environnement et des matériaux ou en finance.

Les crédits alloués à la recherche publique (jusqu'à 1% du PIB en 2010 selon les engagements de Lisbonne) doivent être utilisés de manière efficace et rationnelle. De 0,27% du PIB en 2005, le projet de budget 2009 prévoit de faire passer les dépenses publiques en matière de R&D à un niveau de 0,51% en 2009, ce qu'il convient de saluer.

La Chambre de Commerce approuve par ailleurs pleinement la création d'un nouveau fonds spécial « Recherche & Innovation » dont la finalité sera le financement des efforts de recherche, développement et innovation des secteurs public et privé. A l'heure de la publication de la présente contribution, le Gouvernement vient d'approuver un projet réglementaire qui va dans ce sens.

²⁵ Cf. loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest.

Comme l'indique la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, le Gouvernement entend articuler sa politique de recherche en 2009 autour du développement, dans le cadre du *Plan d'action « Technologies de la santé »*, de l'initiative de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains mondialement réputés dans le domaine de la biologie moléculaire. La recherche dans ce domaine constitue une pierre angulaire de la médecine personnalisée. L'initiative en question doit déboucher sur la création à terme d'un pôle de compétences de niveau international dans le domaine de la biologie moléculaire. La Chambre de Commerce se félicite ainsi d'un réel effort gouvernemental en faveur de la diversification de l'appareil productif luxembourgeois.

Conformément aux recommandations de l'OCDE, les pouvoirs publics ont pris l'initiative au cours de la présente législature d'améliorer le pilotage du système national de recherche et d'innovation. A cet égard, il faut saluer :

- la signature au premier semestre 2008 des « contrats de performance » pluriannuels entre l'Etat et les organismes de recherche publique ;
- la concentration de l'effort de recherche publique sur un nombre limité de domaines considérés comme stratégiques (voir les thématiques du programme de recherche CORE du Fonds national de la Recherche) ;
- la mise en place au début de l'été 2008 du « Comité supérieur de la Recherche et de l'Innovation » ; ce dernier est un organe consultatif de haut niveau en matière de recherche et d'innovation.

La Chambre de Commerce salue l'usage de plus en plus systématique de la part du Gouvernement des contrats de performance qui lient ce dernier à certains organismes publics, en particulier les laboratoires publics de recherche. Ce type de contrats a l'avantage d'encadrer l'action desdits acteurs en fixant notamment des objectifs à atteindre en contrepartie du soutien financier public. L'aspect contractuel est de nature à orienter l'action publique vers plus de résultats et d'intégrer au sein de structures publiques une culture de la performance, conformément aux recommandations formulées par la Chambre de Commerce dans son *Actualité & Tendances* n°5²⁶.

Autre aspect du développement de la recherche au Luxembourg : les nombreuses initiatives en matière de clustering (constitution de réseaux et de grappes technologiques entre acteurs privés et publics) au niveau de la Grande-Région, lesquels sont des moyens de mettre en commun des compétences diverses de manière efficace en vue de développer de nouveaux produits, procédés et services à forte valeur économique, ainsi que de transférer des connaissances et des technologies pour garantir de solides positions concurrentielles : outre le cluster initiative lancé en 2002, il faut citer l'exemple de la grappe technologique SurfMat, mais aussi de la grappe AeroSpace en développement permanent depuis 2003 et dédiée à l'essor de programmes de l'Agence Spatiale Européenne, le cluster InfoCom (autour des technologies de l'information), ou encore la grappe EcoDev lancée en 2007 et devenue véritable cluster en février 2009, ainsi que le cluster maritime luxembourgeois constitué en 2008 et « Cluster for logistics, Luxembourg, asbl. » dont les bases ont été jetées au début de l'année 2009. La Chambre de Commerce est partie prenante de ces deux ensembles. Elle entend ici saluer l'action déterminante en la matière de l'agence nationale pour la recherche et l'innovation au Grand-Duché, Luxinnovation.

²⁶ Cf. *Actualité & Tendances* précité.

2.9. Technologies de l'information et de la communication

Dans son programme de coalition, le Gouvernement avait fait part de sa volonté de développer les technologies de l'information et de communication (TIC) au Luxembourg, ainsi que les services électroniques offerts aux citoyens et aux entreprises.

La Chambre de Commerce relève à cet égard la création de la société *Luxconnect* qui traduit dans les faits la promesse d'action du Gouvernement et s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. La mission de *Luxconnect* est d'améliorer la connectivité internationale du Luxembourg, grâce à la mise en place d'un réseau à très haut débit. La mise en place de ce type d'outils est en effet de nature à favoriser le développement d'activités en matière de commerce électronique au point de faire du Luxembourg une plateforme incontournable d'envergure internationale. L'installation en 2008 de la société *Rakuten*, leader japonais en matière de commerce électronique, confirme l'attrait du territoire luxembourgeois en l'espèce. Partant, *Luxconnect* permet de renforcer la compétitivité de l'ensemble des entreprises établies au Grand-Duché dans la mesure où l'amélioration de la connectivité haut débit affecte positivement l'ensemble de l'économie par la réduction substantielle des coûts de communication au sein du Luxembourg, mais aussi entre le Luxembourg et l'étranger.

La Chambre de Commerce souligne également la création de *LuxTrust* et la mise en place, dans le cadre d'un partenariat public-privé auquel elle participe, d'une infrastructure à clé publique pour la signature électronique. Ces éléments sont indubitablement des progrès dans le domaine des TIC et sont de nature à favoriser la diversification et le développement des activités économiques électroniques. *LuxTrust* est une infrastructure à clé publique de haut niveau qui garantit la confidentialité dans les échanges de données électroniques et constitue un outil indispensable pour le développement sécurisé des activités de commerce électronique au Grand-Duché, ainsi que pour le développement des activités de *e-government* et, par conséquent, de nouveaux outils de gestion en vue d'un appareil administratif moins coûteux et plus efficace.

Il importe de nouveau de saluer la mise en place à la fin de l'année 2008 de la nouvelle plate-forme interactive « www.guichet.lu » qui permet aux citoyens d'accomplir leurs formalités administratives en ligne, en toute simplicité et transparence. Ladite plate-forme a également vocation à accompagner l'utilisateur au cours de ses démarches administratives grâce à des « assistants de service » qui font office de conseillers en ligne et qui sont accessibles aux usagers munis d'un certificat d'authentification de la société *LuxTrust*. Parallèlement au « Guichet », quatre banques ont adopté le système d'authentification de *LuxTrust* pour renforcer la sécurité de leurs solutions d'« Internet Banking » respectives. Les clients de ces banques seront progressivement contactés via leur solution d'« Internet Banking » et invités à se procurer un certificat numérique pour leur permettre à terme de gérer leurs comptes en ligne. Grâce à une étroite collaboration entre partenaires publics et certains établissements financiers, un seul et même certificat *LuxTrust* permettra d'accéder à une multitude de services en ligne et fera office de signature électronique.

Par ses initiatives, le Gouvernement sécurise les activités de commerce électronique et accroît de fait la confiance des clients potentiels de l'ensemble du secteur ; il accompagne par ailleurs le mouvement de simplification administrative et de réduction des coûts afférents, de même qu'il fournit un cadre technique et institutionnel qui accroît la qualité de certains services offerts par les entreprises luxembourgeoises. Au total, les pouvoirs publics rendent tous ces secteurs d'activité plus compétitifs et le territoire national plus attractif vis-à-vis de la clientèle régionale et internationale.

2.10. Environnement et énergie

Le Luxembourg a adopté en 1999 le *Plan national pour un développement durable* afin de mettre en œuvre les conventions et déclarations résultant du Sommet de Rio de 1992. Ce plan comprend trois volets qui sont la protection de l'environnement et des ressources naturelles, l'efficacité économique et la solidarité sociale.

Pour rappel, le précédent Gouvernement a fait voter le 25 juin 2004 une loi encadrant le développement durable, adossant au plan précité des instruments de suivi du développement durable (Rapport national sur la mise en œuvre du développement durable et indicateurs dudit développement), ainsi que des organes tels que le Conseil supérieur pour le Développement Durable (CSDD) et la Commission interdépartementale du développement durable²⁷.

Il y a lieu de saluer tout particulièrement les travaux du CSDD, lequel a été chargé par le Gouvernement d'élaborer un avis sur les agrégats des finances publiques pour la période postérieure à 2009 dans l'optique des critères du développement durable. De cet avis émis à la fin de l'année 2008 ont été exposés onze principes fondamentaux, parmi lesquels :

- garantir un développement durable présent qui n'empêche pas un développement durable pour les générations futures ;
- promouvoir un développement efficace qui exploite de manière raisonnée les potentiels économiques, sociaux et environnementaux ;
- intégrer dans le développement durable un usage soutenable du budget de l'Etat ;
- ne pas avoir pour seule considération les soldes budgétaires présents, mais viser une croissance et une redistribution économique de long terme ;
- promouvoir une nouvelle gouvernance budgétaire étatique fondée sur plus d'efficacité, d'efficacité et de transparence ;
- garantir une action des pouvoirs publics centrée sur les grandes fonctions de l'Etat (allocation, stabilisation, redistribution) et les missions qui lui incombent (politique économique, ordre public, éducation, santé, protection des ressources et de l'environnement...);
- définir et évaluer en permanence les missions de l'Etat.

Outre les objectifs et les mesures de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre²⁸, la promotion d'une politique énergétique permettant la réalisation d'économies d'énergie figurait parmi la liste des actions à mener par le Gouvernement au cours de la dernière législature. La transposition en droit luxembourgeois de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments est allée dans ce sens (cf. le règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, ainsi que le règlement en cours d'élaboration au début de l'année 2009 et concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels).

²⁷ Cf. loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable.

²⁸ Voir commentaire précédent sur la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

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

Les auteurs formulent différentes recommandations devant favoriser le développement de ces sources alternatives d'énergie. Il s'agit notamment de :

- mener des campagnes d'information pour la promotion des énergies renouvelables ;
- accroître les incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables ;
- simplifier la structure des systèmes incitatifs existants afin d'accroître la visibilité et la transparence des dispositifs en place ;
- accroître la sécurité des investissements dans le domaine et s'assurer que les aides seront accordées sur le long terme.

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

La Chambre de Commerce attire enfin l'attention sur le double enjeu pour la fin de la présente législature des discussions européennes sur le paquet climat, à savoir l'affirmation pour le Grand-Duché d'une influence réelle auprès de ses partenaires communautaires lors des négociations et la garantie d'aboutir à des mesures de lutte contre le changement climatique qui ne pénalisent pas de façon trop excessive les industries nationales.

Les dernières initiatives en matière de développement durable datent du début d'année 2009. Premièrement, dans le cadre de la stratégie de diversification économique « de multi-spécialisation » affichée par le Gouvernement, il faut citer le lancement en janvier par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur du *Plan d'action en faveur des éco-technologies*, lequel plan prévoit, outre l'implémentation d'un cluster autour des technologies environnementales, d'encourager les éco-entreprises luxembourgeoises à se développer et à créer de nouvelles activités. Il convient à cet égard de souligner le doublement de l'enveloppe prévue pour 2009 par le Fonds National de la Recherche à destination des aides dédiées à la recherche dans le secteur de l'environnement (soit 5 millions EUR). Le cluster des éco-technologies et du développement durable (EcoDev) a été lancé officiellement le 17 février 2009 par Luxinnovation, l'agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche. Deuxièmement, il y a lieu de noter l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg aux statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency - IRENA). Cette organisation internationale (une cinquantaine de pays membres) a vocation à garantir une transition rapide vers une utilisation généralisée et durable des énergies renouvelables sur le plan mondial.

La société luxembourgeoise SOTEG vise la construction d'une centrale turbine-gaz-vapeur (TGV) à Eisenhüttenstadt (Allemagne). Cette centrale de production d'électricité à partir de gaz naturel, qui devrait pouvoir débiter sa production en 2010, aura une capacité de 2x400 MW. La technologie TGV est actuellement la technologie présentant la meilleure efficacité énergétique pour la production d'électricité à partir d'énergies fossiles. En commercialisant une partie de la production directement sur base de contrats à long terme à des clients industriels, la nouvelle société participera également au développement du marché européen libéralisé.

Le Gouvernement a annoncé au cours de l'été 2008 que l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, la SNCI, ArcelorMittal, RWE Energy, E.ON Ruhrgas, Electrabel et SOTEG avaient signé un accord de principe (Memorandum of Understanding ou MOU) visant à combiner CEGEDEL, SOTEG et Saar Ferngas (SFG). La libéralisation des marchés européens de l'énergie a favorisé et intensifié la consolidation au sein de ce secteur. Cela a substantiellement modifié le contexte dans lequel évoluent les fournisseurs européens d'énergie. Aujourd'hui, seuls des acteurs intégrés et d'un certain poids ont la taille critique qui leur permettra de conserver leur indépendance dans ce secteur en pleine consolidation.

Etant donné que CEGEDEL, SFG et SOTEG sont des acteurs qui tirent profit de marchés domestiques de petite taille et qui sont particulièrement exposés à des conditions de marché difficiles, il apparaît que la création d'un acteur fort, intégré et basé au Luxembourg répond à des intérêts stratégiques du Grand-Duché et de la Grande Région, de nature à :

- garantir la sécurité et la qualité de l'approvisionnement énergétique au Luxembourg et dans la Grande Région ;
- préserver l'emploi dans le secteur énergétique ;
- soutenir le développement économique du Luxembourg et de la Grande Région en fournissant de l'énergie à des prix compétitifs tant aux clients industriels que privés.

Enfin, eu égard à la gestion par le Gouvernement de la crise économique en cours, la Chambre de Commerce salue la volonté des pouvoirs publics d'accorder des subventions qui soutiennent la « consommation verte ». Elle approuve notamment les règlements grand-ducaux relatifs aux aides à l'achat de véhicules à faible émission de CO₂, d'appareils électroménagers réfrigérants à basse consommation, à une « prime à la casse » pour remplacement de véhicules à personnes ou encore à un élargissement du champ d'application du régime d'aides dans le contexte de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies renouvelables²⁹. Les efforts budgétaires se justifient par le soutien en ces temps de fortes turbulences économiques à la consommation et au développement durable. Il faut du reste ajouter la présentation en mars 2009 par un groupe d'experts d'un livre blanc commandé par le Gouvernement et portant sur le futur de la stratégie énergétique. Ce livre blanc, qui conclut au manque de durabilité de l'approvisionnement énergétique au Luxembourg, doit permettre au prochain gouvernement d'entamer des réformes sur cette problématique.

29 Voir par exemple le règlement grand-ducal 19 décembre 2008 a) modifiant le règlement grand-ducal du 5 décembre 2007 concernant l'octroi d'une aide financière aux personnes physiques pour la promotion des voitures à personnes à faibles émissions de CO₂, b) portant introduction d'une aide financière pour la promotion des appareils électroménagers réfrigérants à basse consommation d'énergie (A++).

2.11. Logement

La mise en place de mesures destinées à traiter le problème du logement au Luxembourg faisait partie du programme de travail prévisionnel du Gouvernement. Le Grand-Duché se caractérise selon divers observateurs par des prix de l'immobilier élevés. Il s'agissait donc de mettre en œuvre au cours de la législature une politique volontariste d'accroissement de l'offre immobilière, notamment par la mise sur le marché de nouveaux terrains à bâtir et de nouveaux logements.

La question du logement a fait l'objet d'un intérêt visiblement réel de la part du Gouvernement. Celui-ci a d'abord annoncé en mai 2006 de nouvelles mesures en vue de baisser, voire de stabiliser durablement les prix du foncier et de l'habitat. Lesdites mesures ont toutefois été insuffisantes, et ceci en dépit de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, dont l'objectif était d'inciter les bailleurs à investir davantage dans les logements locatifs et de promouvoir la réhabilitation de vieux logements.

Le Gouvernement a donc été conduit à proposer une réforme appelée « pacte logement » menée en collaboration avec les communes. La loi afférente a débouché sur une série de mesures visant à diminuer de manière durable les prix du foncier et de l'habitat. Il est cependant apparu aux yeux de la Chambre de Commerce que ces mesures ne seraient pas suffisantes pour inciter les communes à s'engager dans la mise sur le marché de nouveaux logements et que les moyens déployés généreraient des coûts trop importants en rapport aux résultats obtenus. Il convient toutefois d'attendre les résultats de 2009 avant de se prononcer définitivement.

S'agissant de la réforme de l'emphytéose et du droit de superficie, force est d'admettre que ces mesures ne sont pas de nature à apporter de solution à la crise du logement dans la mesure où l'emphytéose permet de soutenir la demande de logement, mais pas d'en accroître l'offre. Cette disposition est par conséquent propre à renforcer les tensions sur le marché de l'immobilier. La Chambre de Commerce considère que le droit d'emphytéose ne devrait être utilisé que dans le cadre de la construction de logements sociaux et uniquement si ce dispositif permet une option d'achat du terrain au terme du bail au bénéfice de l'emphytéote.

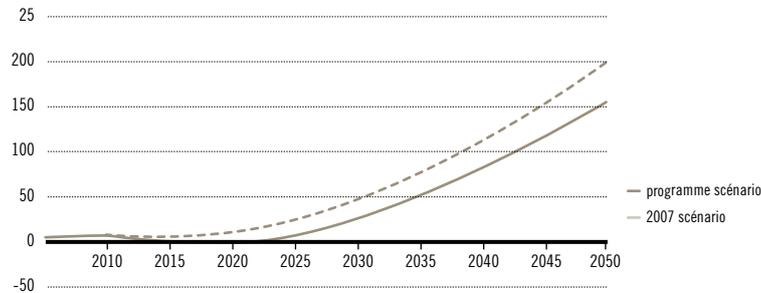
2.12. Santé et sécurité sociale

Etant donné la fragilité du financement à long terme de l'assurance pension, il avait été proposé d'introduire de nouvelles mesures encourageant les 2^{ème} et 3^{ème} piliers des régimes de retraite (pension complémentaire et prévoyance-vieillesse privée). Bien que le système de sécurité sociale présente actuellement des excédents, en réalité la dette sociale cachée du système public de pension par répartition est très élevée en comparaison internationale et ne cesse de gonfler du fait de l'écart croissant entre les contributions des actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de pensions de demain. La viabilité à long terme du système de pension n'a cessé de se dégrader faute de réformes structurelles incisives en la matière et suite à la dégradation récente des performances économiques à cause de la crise financière et économique.

Tout en regrettant que rien n'ait été fait en la matière au cours des dernières années, la Chambre de Commerce renouvelle donc ses recommandations quant à l'adoption de mesures courageuses en ce qui concerne le 1^{er} pilier des systèmes de retraite et rappelle que plus les réformes seront tardives, plus elles seront socialement douloureuses.

En matière d'assurance maladie, la Chambre de Commerce recommande à nouveau la mise en place d'une politique de promotion des systèmes d'assurance maladie complémentaire et des réformes permettant d'endiguer la forte progression tendancielle des dépenses de santé.

Graphique 9 : Evolution de la dette publique cachée luxembourgeoise en l'absence de réforme



Source : Commission européenne (2008)

Note: La forte augmentation des dépenses publiques induirait à terme une hausse considérable de la dette publique « officielle » selon la Commission européenne qui a projeté l'évolution de la dette publique de l'ensemble des administrations publiques jusqu'en 2050, conditionnellement à deux scénarios. Le premier (« 2007 scénario » = courbe en pointillés dans le graphique) revient à supposer que le solde structurel primaire hors impact du vieillissement va se maintenir tout au long de l'horizon de projection au niveau atteint en 2007. Le second scénario (« programme scénario » = courbe en gras) présuppose quant à lui que les objectifs budgétaires du programme de stabilité seront respectés. Dans les deux cas, les simulations prennent en compte l'augmentation précitée des dépenses des administrations publiques imputable au vieillissement, cet accroissement étant pour rappel estimé à quelque 8,2% du PIB de 2010 à 2050 pour le Luxembourg – dont 7,4% du PIB pour les seules pensions. L'impact total du vieillissement induirait une hausse spectaculaire du ratio d'endettement des administrations publiques (en ordonnées sur le graphique). Sous les deux scénarios, la dette excéderait alors les 150% du PIB en 2050 et le seuil de 60% présidant à la surveillance multilatérale européenne serait pour sa part dépassé entre 2032 et 2037 (cf. dernier avis budgétaire de la Chambre de Commerce).

La Chambre de Commerce a, à plusieurs reprises, mis en garde le Gouvernement contre toute augmentation des charges sociales au cours de la législature au risque de dégrader la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Elle tient à rappeler dans ce contexte sa proposition de loi du 7 juillet 2005 portant plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie et regrette que cette dernière n'ait pas été transmise pour discussion au Parlement comme cela est pourtant prévu par les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Nonobstant ce manquement au niveau de la procédure législative, les taux relatifs n'ont pas été relevés, abstraction faite des adaptations dans la foulée de l'introduction du Statut Unique.

Pour rappel, en vue de réduire les dépenses à la charge du budget de l'Etat et des caisses de maladie, la Chambre de Commerce avait préconisé d'élaborer un nouveau plan hospitalier, dont le but serait de réduire substantiellement les dépenses luxembourgeoises en matière d'infrastructures et d'équipements médicaux par le biais des coopérations transfrontalières et des synergies au niveau de la Grande Région.

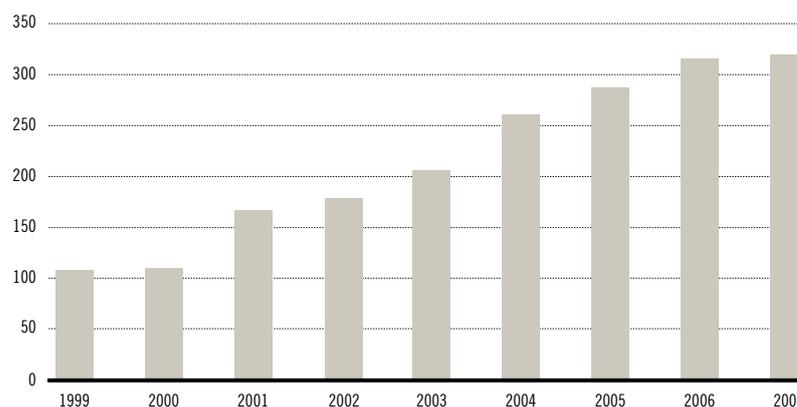
L'étude publiée par le CEPROS en 2005, intitulée « Le système de santé de la Grande Région en 2020 », a permis d'identifier les potentiels de synergies dans le secteur hospitalier au niveau interrégional. Parmi les recommandations formulées, la création d'une plate-forme d'échanges interrégionaux est prioritaire. Cette structure serait, entre autres, chargée de faire circuler l'information sur les évolutions générales, les innovations médico-techniques, ainsi que de la coordination des investissements lourds au niveau régional.

Il est important d'insister sur les substantielles économies que l'exploitation de synergies transfrontalières permettrait de réaliser. La Chambre de Commerce note avec satisfaction que des initiatives en ce sens se sont multipliées au cours de la législature 2004-2009. Elle a à cet égard mis en exergue l'important gisement d'efficacité inexploité qui prévaut dans le domaine des soins de santé. Alors que le Luxembourg dépense nettement plus que la quasi-totalité des autres pays européens en la matière, l'espérance de vie en bonne santé n'y est pas significativement plus élevée qu'ailleurs en Europe.

Enfin, il convient de citer parmi les actions gouvernementales de ces dernières années l'ensemble des initiatives ayant trait à la prévention en matière de santé. Par exemple, la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac a marqué une étape décisive dans la lutte contre le tabagisme, notamment en vue de protéger les personnes contre les effets néfastes du tabagisme passif.

Aux défis posés au régime de pension et à l'assurance maladie-maternité s'ajoute l'incertitude prévalant dans le domaine de l'assurance dépendance. Les dépenses de cette branche ont en effet manifesté une volatilité certaine depuis la création de cette branche en 1998, comme l'illustre le graphique ci-joint. De surcroît, l'assurance-dépendance est l'une des branches susceptibles d'encaisser de plein fouet l'incidence du vieillissement démographique. Il importe dans ce contexte d'examiner de près l'évolution des dépenses et de veiller à encadrer au mieux cette dernière.

Graphique 10: Evolution des dépenses de l'assurance dépendance (prestations effectives en millions d'euros)



Source: IGSS (rapport général 2007 publié en novembre 2008)

L'assurance accidents n'est quant à elle pas soumise aux mêmes contraintes financières que les autres branches de la sécurité sociale. Selon les chiffres les plus récents de l'IGSS, les dépenses totales de l'assurance dépendance sont en effet passées de 0,78% du PIB en 1995 à 0,55% en 2007. Cette évolution favorable illustre les efforts accomplis par les entreprises afin de contenir la fréquence des accidents, ainsi que la part croissante des services dans l'économie luxembourgeoise.

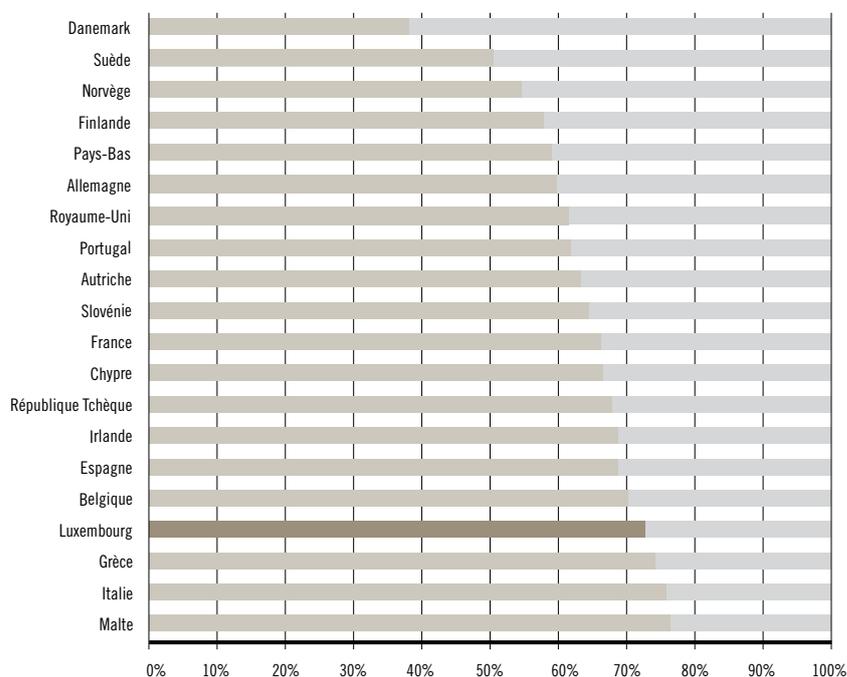
En dépit de l'évolution favorable des dépenses, une profonde réforme de l'assurance accidents est actuellement en gestation. Cette réforme vise notamment à cibler les interventions de l'assurance accident sur les personnes les plus atteintes (intervention subordonnée à un seuil de 10% ou plus d'incapacité physique permanente) et à indemniser séparément la perte de revenu effective d'une part et les dommages moraux d'autre part. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de cette démarche proactive, qui vise à anticiper les problèmes plutôt qu'à corriger in extremis une situation gravement compromise. Les autorités sont vivement encouragées à adopter une démarche similaire dans les autres branches de la sécurité sociale, en particulier les soins de santé et le régime de pension déjà abordés ci-dessus.

2.13. Politique familiale

La Chambre de Commerce avait eu l'occasion au travers de son bilan de législature à mi-parcours d'accueillir avec satisfaction l'accroissement des crédits alloués au Ministère de la Famille et destinés à accroître les capacités d'accueil des élèves en dehors des heures de classe et à développer l'offre de structures d'accueil pour la petite enfance (crèches, foyers de jour).

Le Luxembourg a accumulé un important retard en matière d'infrastructures d'accueil pour la petite enfance, si bien qu'aujourd'hui nombre de mères de famille sont contraintes de renoncer à leur activité professionnelle faute de structures d'accueil adéquates pour leurs enfants. Le taux d'activité des femmes au Luxembourg fait partie des plus faibles des pays de l'UE, alors que les femmes constituent un riche bassin d'emplois largement sous-exploité que le Gouvernement se doit de développer, afin de permettre aux entreprises de bénéficier des ressources humaines indispensables à l'expansion de leurs activités.

Graphique 11 : Taux d'activité féminine en comparaison européenne



Source : Eurostat (2006)

Par conséquent, la Chambre de Commerce recommande au Gouvernement de poursuivre et d'intensifier ses récents efforts en matière de politique familiale. C'est ainsi qu'elle accueille avec satisfaction la mise en place au travers de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, conformément à l'annonce faite par le Premier Ministre lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 22 mai 2008, d'un système de « chèques services » dans le cadre de l'accueil des enfants au sein notamment des crèches, des garderies et des maisons relais. Du fait de la tarification basée sur le revenu des ménages, ce système permettra de diminuer sensiblement le prix des services de garde d'enfants pour les ménages les plus modestes, ce qui va dans le sens d'un accroissement du taux d'activité des femmes. La Chambre de Commerce salue cette mesure sociale ciblée aux importantes retombées socio-économiques.

La Chambre de Commerce réitère en revanche son opposition au forfait d'éducation qui ne répond selon elle ni à une demande, ni à un besoin réel de la part des bénéficiaires, tout en constituant une tare énorme pour le budget étatique, incompatible avec une politique budgétaire qui s'inscrit dans la poursuite des objectifs de Lisbonne. Son abolition s'impose donc dans le cadre d'une politique budgétaire en ligne avec les susdits principes.

Dans la même logique, l'allocation d'éducation n'a pas lieu d'être aux yeux de la Chambre de Commerce étant donné que cet instrument est contraire à la politique gouvernementale sous-jacente à la Stratégie de Lisbonne qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail, afin d'augmenter le taux d'emploi féminin. Pour mettre en œuvre cette mesure, il faut en parallèle multiplier les structures d'accueil et de garde d'enfants, afin de réduire les prix afférents à charge des ménages. La Chambre de Commerce en appelle ainsi à une plus grande cohérence et à un meilleur ciblage de la politique socio-familiale mise en place par le Gouvernement.

Plus généralement, les prestations sociales demeurent très élevées en comparaison internationale. Cela souligne l'intérêt de mesures visant à endiguer l'évolution de ces dépenses. Il conviendrait également de procéder à une réallocation interne des prestations familiales, au profit des capacités de garde d'enfants plutôt que des prestations en espèces. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se félicite du fait que les prestations de la Caisse nationale des prestations familiales aient été désindexées.

Dans son second avis relatif à la loi du 22 décembre 2006 portant notamment modification de la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales, la Chambre de Commerce s'est félicitée que certaines de ses recommandations aient été reprises par le Gouvernement dans le nouveau texte de loi. Il s'agissait notamment de l'introduction d'une plus grande flexibilité dans le recours aux contrats de travail à durée déterminée pour remplacer un allocataire du congé parental, ainsi que du maintien de l'employabilité du salarié pendant la durée de son congé parental. Elle estime néanmoins que l'obligation faite à l'employeur de fixer avant le début du contrat les mesures d'employabilité dans le moindre détail sera dans la plupart des cas impossible à mettre en œuvre. Par ailleurs, la Chambre de Commerce ne peut que regretter l'interdiction faite aux employeurs de licencier des salariés bénéficiant d'un congé parental à temps partiel, ainsi que la non prise en compte de sa demande d'assouplissement des modalités de report du congé parental au sein notamment des PME.

La Chambre de Commerce plaide par ailleurs pour une limitation du bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive européenne. Le régime luxembourgeois est en effet actuellement plus généreux que ne l'exige la réglementation communautaire. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte sa recommandation au Gouvernement de transposer toutes les directives et rien que les directives.

2.14. Développement des infrastructures

Le Gouvernement a eu l'occasion de rappeler que la question des infrastructures fait partie de ses priorités en cette fin de législature. Dans le projet de budget 2009, le Gouvernement a rappelé l'importance particulière qu'il accorde au développement et à la modernisation des infrastructures publiques. Ainsi, le niveau des investissements de l'Etat passera prévisiblement de 2,3% du PIB en 2006 à 2,5% en 2009.

Le Premier ministre a cité dans son Discours à la Nation de mai 2008 nombre d'actions publiques concrètes à venir, dont certaines sont relatives à la mise en œuvre du plan sectoriel directeur sur les zones d'activité économique. Il a également annoncé le développement, outre la reconversion des friches d'Arbed-Belval, de nouvelles zones d'activités nationales. Les projets précités exigent la mise à disposition d'infrastructures suffisantes et de qualité.

La déclaration gouvernementale de 2005 prévoyait l'élaboration d'un plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » à partir d'un inventaire de l'existant, d'une analyse régionalisée et d'une synthèse permettant de déterminer l'offre et les besoins en surfaces par régions. L'avant-projet du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » du 23 mars dernier prévoit un renforcement du développement d'infrastructures encourageant l'établissement d'industries, notamment dans des secteurs que le Gouvernement entend promouvoir activement. Le développement des capacités d'implantation et d'accueil des entreprises est une condition nécessaire à leur établissement et à leur extension. Les mutations structurelles dans l'industrie, spécifiquement dans le sud du pays, imposent d'inciter le développement des régions comprises dans ce processus, par le biais d'investissements publics créant un environnement propice à l'implantation d'entreprises.

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à de multiples reprises³⁰ d'insister sur le caractère crucial, pour le développement économique harmonieux du Luxembourg, de la présence d'infrastructures matérielles et immatérielles, à la fois en quantité et en qualité. Le renforcement de la compétitivité et de la diversification nationales, de même que la promotion de l'économie luxembourgeoise passent en effet par le développement des infrastructures routières, aéroportuaires et ferroviaires autant que par celui d'infrastructures plus immatérielles découlant des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Il n'est en outre pas excessif d'inclure dans les infrastructures qui favorisent le développement économique les acteurs et organes institutionnels qui facilitent et sécurisent les échanges entre agents économiques ou promeuvent les dynamiques d'innovation. Il convient à cet égard de citer aussi bien les acteurs publics de la recherche (Université du Luxembourg, centres de recherche), que des organismes tels que *Luxconnect* et *LuxTrust* qui participent à l'essor d'un secteur comme le commerce électronique, par nature dématérialisé, et donc propice au doute et à la méfiance des acteurs.

Il convient de constater une montée en puissance des infrastructures luxembourgeoises au cours de la présente législature. Nombre de grands chantiers ont été entrepris au cours de cette période, dont certains ont d'ores et déjà abouti :

- la Cité des sciences et les investissements de l'Etat à Belval-Ouest, en vue de la conservation des hauts-fourneaux du site, mais aussi en direction de la création d'un pôle d'activités et d'administration publique ;
- l'achèvement et la mise en service des lycées de Pétange et de Rédange ;
- la poursuite des efforts de construction d'établissements publics d'enseignement : par exemple, le campus scolaire de Mersch devant abriter le Neie Lycée, lequel sera construit dans le cadre d'un partenariat public-privé, et le Lycée technique pour professions éducatives et sociales ;
- la nouvelle aérogare de Luxembourg sur le site du Findel, comprenant un terminal principal et un terminal petits porteurs, mise en service en mai 2008 ;
- la nouvelle Cité judiciaire de Luxembourg-ville ;
- le raccordement du Luxembourg au TGV Est-européen, qui place Luxembourg à deux heures de Paris ;
- la Philharmonie, nouvel outil de culture de très haute tenue et de réputation européenne ;
- le Centre de Conférences, ainsi que les nouvelles infrastructures à vocation européenne (Banque européenne d'investissement (BEI), Cour de Justice des Communautés européennes...) ;

Certaines infrastructures ont été déployées en vue de permettre un développement de secteurs d'activité de portée stratégique. De ce point de vue, les efforts d'infrastructures complètent ceux de diversification de l'appareil productif luxembourgeois, ce dont témoignent les exemples précités de développement des secteurs de la logistique, du commerce électronique et des technologies de la santé.

30 Voir par exemple l'avis budgétaire rendu par la Chambre de Commerce en novembre 2004.

Le développement des infrastructures du pays doit s'opérer de manière équilibrée et cohérente. De ce point de vue, il convient sans doute de garder un œil critique sur les initiatives gouvernementales concernant la mise en œuvre des différents plans sectoriels directeurs « paysage », « transports »³¹, « logement » et « zones d'activité ». Ces plans comptent parmi les instruments essentiels des mesures développées en vue de garantir le développement du territoire et exigent des efforts de coordination et de mise en cohérence. Le retard par rapport aux objectifs de la législation sur l'aménagement du territoire de 1999 est appréciable cependant.

2.15. Essor de la Grande Région

Les contraintes de taille du Grand-Duché lui imposent d'aller puiser son développement et ses facteurs de production au-delà de ses propres frontières, que ce soit par exemple pour couvrir ses besoins en main-d'œuvre qualifiée ou pour garantir des débouchés à ses entreprises nationales. Autrement dit, le marché domestique du Luxembourg excède son marché national et a de fait une véritable dimension régionale ou transnationale. En ce sens, la Grande Région est un espace nécessaire à l'exploitation des potentialités économiques du Grand-Duché.

Au cours de la législature, la Grande Région a pris une dimension institutionnelle et politique qui va au-delà de ses seuls aspects économiques. Elle n'est plus seulement une zone d'intenses échanges commerciaux, mais aussi désormais un espace d'échanges et de partenariats, un espace politique, culturel et touristique.

La Grande Région est une zone économique particulièrement dynamique du point de vue commercial, que ce soit du fait des nombreux flux transfrontaliers de la main-d'œuvre locale ou simplement en raison des effets de proximité entre clients potentiels, prestataires et distributeurs allemands, français, belges et luxembourgeois.

S'agissant des aspects institutionnels, il faut souligner l'existence depuis une dizaine d'années de réunions désormais incontournables auxquelles le Gouvernement luxembourgeois participe : les Sommets de la Grande Région sont des rendez-vous qui permettent d'exploiter les travaux du Conseil parlementaire interrégional et du Comité économique et social de la Grande Région et d'arrêter un certain nombre de projets concrets de partenariats entre la Lorraine, la Wallonie, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Grand-Duché de Luxembourg. Il convient également de citer les actions et initiatives du groupe de travail *ad hoc* au niveau de la Grande Région s'intitulant « Promotion internationale des entreprises de la Grande Région ». Parmi les objectifs de ce groupe, il y a lieu de citer la recherche de synergies et une coopération au niveau du soutien des entreprises luxembourgeoises dans leurs efforts d'internationalisation.

Depuis 2004, le Gouvernement a été particulièrement attentif aux choix stratégiques opérés par les instances de la Grande Région, et pour cause, la plupart des grands projets conduits dans le cadre régional ont trait à des enjeux considérables de développement pour le Luxembourg. Il convient de citer la stimulation du réseau et de la coopération des établissements d'enseignement supérieur, le maintien des fonds communautaires alloués à la coopération transfrontalière aux frontières intérieures de l'UE, mais aussi le financement de projets communs dans l'ensemble de la Grande Région, l'encouragement aux activités de recherche et de développement. Le projet phare de la législature aura sans doute été en l'espèce l'année européenne de la culture 2007. Baptisé « Luxembourg et Grande Région, capitale européenne de la culture 2007 », l'événement aura permis la réalisation de quelque 550 projets répartis en 4000 manifestations. Il aura surtout conféré au Luxembourg une visibilité internationale très appréciable à l'échelle communautaire.

31 Le plan sectoriel « transports » résulte de l'élaboration en 2004 du concept intégré des transports et du développement spatial (IVL).

La législature se termine avec la responsabilité qui incombe au Gouvernement luxembourgeois de prendre le relais interrégional de la conduite du programme de travail issu du dernier Sommet de la Grande Région, programme axé sur le développement et la planification territoriale. La présidence luxembourgeoise du 11^e Sommet de la Grande Région assurée depuis février 2008 aura en particulier permis de lancer le projet de recherche appliquée sur les régions métropolitaines polycentriques transfrontalières, nommé METROBORDER et s'inscrit directement dans le programme précité.

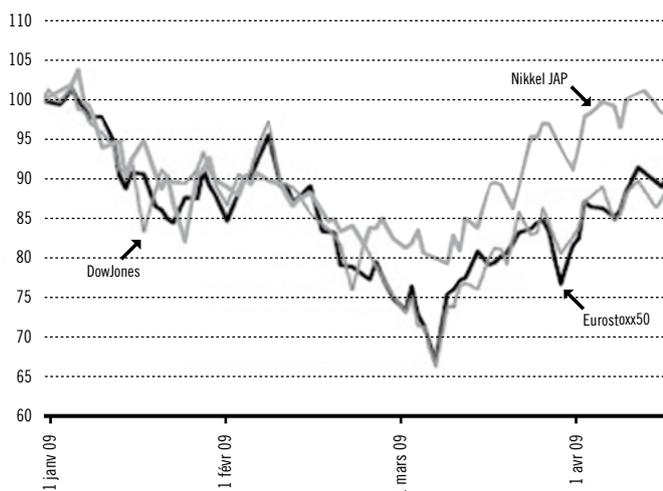
3. Le Luxembourg face à la crise financière et économique mondiale

Le Grand-Duché est concerné au premier chef par les effets de la crise économique mondiale engendrée par la crise financière internationale qui sévit depuis l'été 2007 et dont les premiers signes sont apparus avec les « subprimes » aux Etats-Unis. Les répercussions de la crise sont particulièrement visibles en Europe, notamment sur la place financière luxembourgeoise, au point que l'évolution conjoncturelle nationale a obligé le Gouvernement à mettre en œuvre un plan de relance massive.

3.1. Crise économique mondiale et répercussions sur la place financière luxembourgeoise

La crise internationale est d'abord une crise des marchés financiers. Ces derniers connaissent en effet depuis près de deux ans d'importantes perturbations dont les premières résultent de la crise des emprunts hypothécaires américains. A cet égard, la baisse des indicateurs boursiers sur l'ensemble des marchés mondiaux témoignent de la chute de confiance des investisseurs à l'échelle internationale.

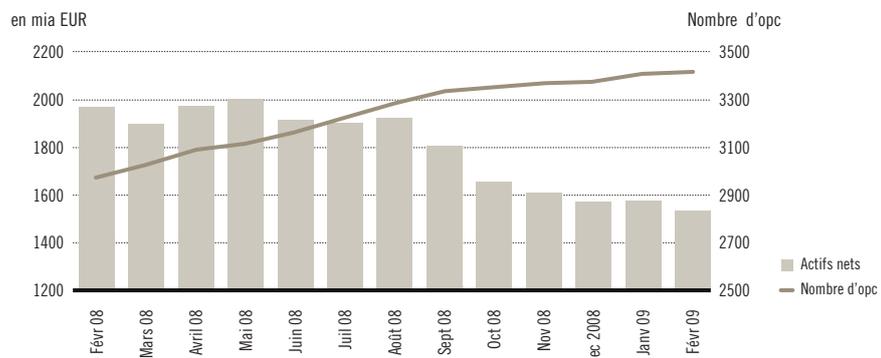
Graphique 12 : Evolution des marchés depuis le début de l'année 2009



Source : Eurostat (avril 2009)

Les répercussions de la crise sur la place financière luxembourgeoise sont difficiles à apprécier sur un horizon de moyen terme. Les chiffres les plus récents suggèrent les éléments qui suivent. La crise semble s'être mécaniquement répercutée sur la valeur nette d'inventaire des organismes de placement collectifs (OPC) (voir graphique 12). En 2008, le patrimoine net des OPC a reculé de 500 millions d'euros pour s'établir à 1560 millions à la fin de l'année. Ceci est dû à la fois à l'effet mécanique de la baisse des cours sur la valeur des actifs, ainsi qu'à la diminution des investissements nets en parts d'OPC, laquelle s'explique par la défiance des investisseurs vis-à-vis des investissements en actions.

Graphique 13 : Actifs nets et investissement net en capital des OPC (jan 2007 - fév 2009)



Source : Commission de Surveillance du Secteur Financier (2009)

Tableau 2 : Comptes de profits et pertes des banques au 31 mars 2009

Postes en millions d'EUR	Mars 2008	Mars 2009	%
Marge d'intérêts	1.636	1.991	21,7%
Revenus de commissions	1.015	819	-19,3%
Autres revenus nets	-279	-15	-94,5%
Produit bancaire	2.372	2.795	17,8%
Frais de personnel	-629	-631	0,4%
Autres frais généraux	-482	-492	2,1%
Frais généraux	-1.111	-1.124	1,1%
Résultat avant provisions	1.261	1.671	32,5%

Source : BCL (2009)

Le tableau ci-avant indique notamment que la marge sur intérêt des établissements de crédit connaît une nette amélioration en 2008, laquelle témoigne paradoxalement de la situation de liquidité structurellement excédentaire des établissements de crédit luxembourgeois. Ces derniers ont en effet bénéficié du renchérissement des crédits sur le marché interbancaire. Pour autant, la crise pèse lourdement sur les revenus sur commissions qui souffrent du moindre dynamisme de la gestion de fortune et des fonds d'investissement. Au total, il y a lieu de constater une diminution de 7,7% du produit bancaire en 2008, qui, couplée à une hausse des frais généraux (en particulier la rémunération du personnel), entraîne une baisse sensible des résultats avant provisions.

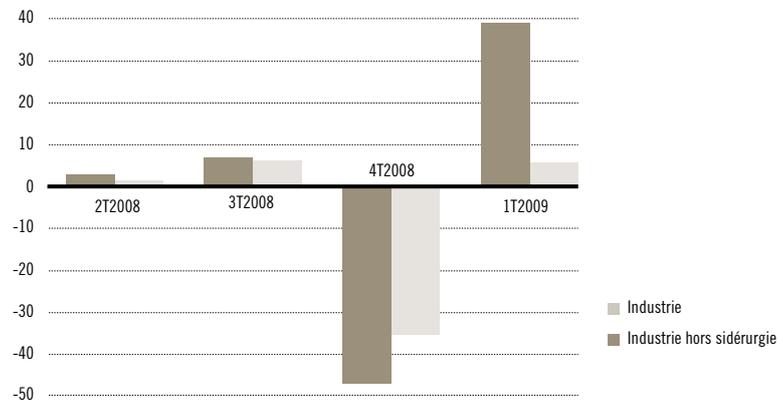
De plus, la crise financière a contraint les établissements de crédit à accroître fortement leurs constitutions de provisions et dépréciations (de 1,2 milliard d'euros en 2007 à 5 milliards en 2008). Malgré le net recul de la pression fiscale (-58% par rapport à 2007), le résultat net des établissements de crédit a accusé un recul considérable de 89% en 2008. Le résultat annuel positif de 548 est uniquement imputable au premier semestre de 2008. Quant au dernier trimestre de l'année, il s'est soldé par un résultat net résolument négatif, à raison de 1251 millions d'euros. La somme des bilans des banques établies au Luxembourg s'est établie à 907 milliards d'euros au 31 janvier 2009, contre 931 milliards au 31 décembre 2008. Il s'agit d'un recul de 2,6%.

3.2. Evolution de la situation conjoncturelle au Grand-Duché

En matière de soldes extérieurs, il y a lieu d'observer une évolution défavorable des exportations nettes imputable aux services financiers et au fort ralentissement de la croissance mondiale. La balance courante du Luxembourg devrait connaître une forte dégradation en 2009, à l'instar des neuf premiers mois de 2008. Sous l'effet de la diminution des prix des actifs financiers, les commissions perçues par les banques luxembourgeoises dans les domaines de la gestion de fortune et des fonds d'investissement se sont fortement réduites. L'amélioration des exportations nettes des services de fret aérien et de communication n'a fait que limiter la tendance précitée. Au total, les exportations nettes de services ont stagné. Il convient également de constater une dégradation du déficit sur marchandises au cours des trois premiers trimestres de 2008: le compte courant a dégagé sur la période un excédent limité à 1,5 milliard d'euros, soit 36% de moins qu'au cours des mois correspondants de 2007.

S'agissant des indicateurs de court terme, la prudence est de mise, l'environnement évoluant à une vitesse extrême. Le STATEC a publié le 10 mars les résultats des enquêtes mensuelles de l'activité dans l'industrie et la construction pour le quatrième trimestre de 2008, lesquelles enquêtes indiquent un recul de la production industrielle luxembourgeoise, corrigée des effets saisonniers (-16.2% au cours du quatrième trimestre 2008 par rapport au trimestre précédent). Dans la construction, la production par jour ouvrable aurait diminué de 1,5% par rapport à 2007. Le coût salarial par unité produite dans l'industrie luxembourgeoise s'est accru de 2,1% au cours de l'année 2008, ce qui signifie que la variation des coûts salariaux a été supérieure à la variation de la production. Dans la construction, le coût salarial par unité produite aurait même progressé de 4%.

Graphique 14 : Production industrielle en valeur (variation en % par rapport au trimestre précédent)



Source : STATEC (2009)

La croissance observée par le STATEC des ventes du commerce de détail (+9% en volume sur les mois de septembre et octobre 2008 par rapport à septembre et octobre 2007) repose uniquement sur la forte hausse du chiffre d'affaires des entreprises de ventes par correspondance, surtout dans le commerce électronique. Du point de vue des immatriculations de voitures, les résultats du début de l'année 2009 sont médiocres (-20% par rapport à janvier 2008), en prolongement de ceux de la fin 2008, même s'il est possible que cette évolution ne reflète qu'un glissement dans le temps de la demande (effet festival automobile).

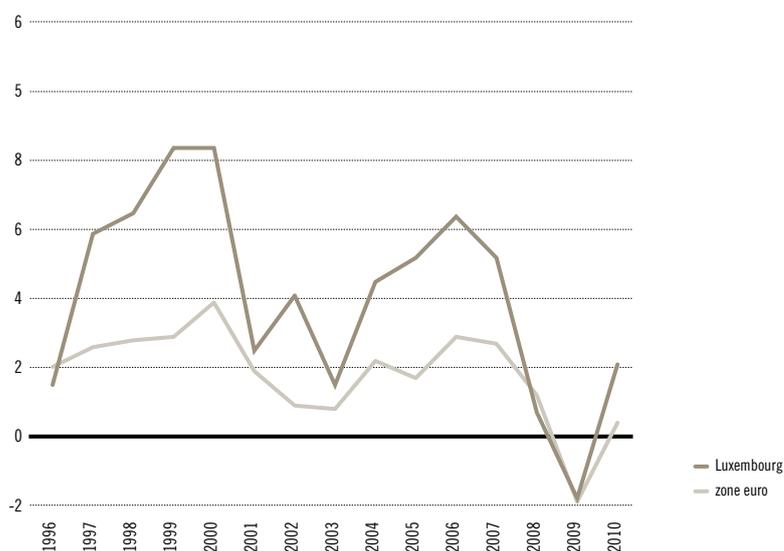
De surcroît, l'indicateur de confiance des consommateurs¹ établi par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) s'est légèrement replié, de -16 en janvier à -17 en février. Le niveau atteint en février est cependant plus favorable que celui de décembre 2008 (-20). L'analyse des différentes composantes de l'indicateur de confiance révèle à la fois l'inquiétude des consommateurs à l'égard du chômage, de leur situation financière et de leur capacité d'épargner et un certain optimisme pour la situation économique générale du pays, lequel pourrait être lié à la baisse des prix pétroliers et du rythme de l'inflation. Selon le STATEC, l'inflation, en glissement annuel, s'est établie à 1,2% seulement en février (IPCN), alors qu'elle culminait encore à 4,9% en juillet 2008. L'inflation sous-jacente² s'est quant à elle établie à 2,7% en février, toujours en glissement annuel. Les prévisions macro-économiques 2008-2010 du STATEC (12 mars 2009) quant à l'évolution du PIB et de ses composantes sont largement en phase avec les indicateurs de court terme précédemment évoqués, tandis que les projections du STATEC laissent penser que la dégradation des échanges extérieurs du Luxembourg va continuer à l'image des neuf premiers mois de 2008. Le STATEC évalue la contribution à la croissance de la composante externe du PIB comme nettement négative. Les exportations totales en volume se contracteraient de quelque 4,4% en 2009, les importations subissant pour leur part un moindre recul de 3,8%.

¹ Après correction des variations saisonnières.

² Apurée de l'évolution des prix des produits pétroliers.

Parmi les moteurs de la croissance luxembourgeoise, celui des échanges extérieurs apparaît fortement grippé. En revanche, celui de la consommation finale des ménages fonctionne de manière soutenue (prévision de +0,7% en 2009 selon le STATEC). La consommation publique progresserait quant à elle de quelque 2,9% en 2009, tandis que la formation brute de capital fixe (FBCF) afficherait un recul seulement modéré (-1,3% par rapport à 2008). Les évolutions précitées reflètent dans une large mesure l'action résolue des autorités, que ce soit à travers le programme de relance des investissements publics, le maintien de la consommation publique à un niveau élevé et l'ambitieuse réduction des impôts des particuliers appliquée dès janvier 2009. Au total, pourtant, après des taux de croissance de 6,4% et 5,2% en 2006 et 2007, le Luxembourg entrerait, à l'instar des autres pays de la zone euro, en récession en 2009 (-1,8%) pour ne renouer avec la croissance qu'en 2010 (prévisions à +2,1%). Ces performances trancheraient nettement avec la croissance moyenne observée de 1996 à 2007, de l'ordre de 5,0% en moyenne³².

Graphique 15: Evolution de la croissance en volume du PIB (pourcentages)

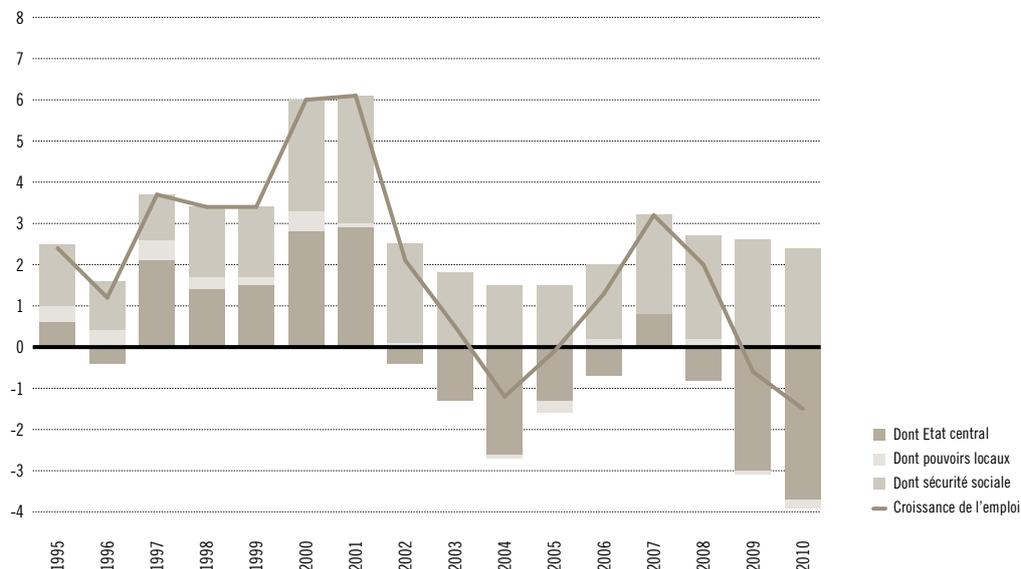


Sources : Eurostat, STATEC (comptes nationaux jusqu'en 2007 et projections 2008-2010)

S'agissant du marché du travail, l'évolution défavorable du PIB entraîne une détérioration, même décalée dans le temps, de l'emploi³³ : après une progression en 2008 de l'ordre de 4,9%, la croissance de l'emploi ralentirait nettement pour atteindre 1,4% en 2009 et 0,6% en 2010 (cf. données du STATEC). La croissance de l'emploi devenant inférieure à la hausse spontanée de la population active, le taux de chômage augmenterait mécaniquement. Sur la base du concept BIT, celui-ci s'établirait à 5,5% en 2009 et à 6% en 2010, contre 4,2% en 2008. Enfin, l'ensemble des éléments précités impactera inévitablement et de manière défavorable les recettes des administrations publiques. Par ailleurs, les dépenses demeureront à un niveau élevé, en raison de leur rigidité habituelle à la baisse, mais aussi du plan de relance, ainsi que de l'accroissement des dépenses liées au sous-emploi (indemnités de chômage et autres dépenses du Fonds pour l'emploi).

32 Il convient de remarquer que la BCL mentionne dans la présentation de son plus récent bulletin une contraction du PIB plus marquée encore que celle que projette le STATEC. Alors que le STATEC anticipe une diminution du PIB de 1,8% en 2009 (et de 0,9% en 2008 dans son « Conjoncture flash » d'avril 2009), la Banque centrale, qui se base sur des projections des services de la BCE, évoque quant à elle une contraction de quelque 3% en 2009. Le FMI quant à lui table sur une récession encore plus marquée en prévoyant un taux de croissance de -3,8% pour 2009 et tout au plus une croissance qui stagne en 2010.

33 Ce lien de cause à effet se déploie habituellement avec un certain retard car les entreprises sont en général réticentes à se séparer de leurs collaborateurs dans un contexte de pénurie de travailleurs qualifiés.

Graphique 16: Evolution des soldes des administrations publiques (en % du PIB)

Sources : STATEC, addendum précité

Le graphique ci-joint aide à mesurer la détérioration budgétaire consécutive à la crise. Alors que les administrations publiques dans leur ensemble enregistraient encore un excédent de plus de 3% du PIB en 2007, leur compte SEC 95 renouerait avec un déficit significatif en 2009 et 2010. Cette dégradation serait surtout alimentée par l'administration centrale, dont le déficit atteindrait quelque 3,0% du PIB en 2009 et 3,7% l'année suivante. Il est à noter que depuis 2002, le solde de l'Administration centrale est déficitaire de nature quasi structurelle et qu'avec la crise financière et économique, ce caractère structurel du déficit de l'Etat central s'accroîtra. Ces projections issues de l'addendum à la 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg semblent pourtant empreintes d'un certain optimisme, eu égard notamment à l'évolution prévue du solde de la sécurité sociale. Ce dernier se maintiendrait à un niveau élevé, supérieur à 2% du PIB jusqu'en 2010. Or les plus récentes projections disponibles laissent augurer un considérable ralentissement de la progression de l'emploi en 2009 et en 2010. Il découlerait de ceci une nette atténuation de la progression des recettes de la sécurité sociale qui, en l'absence de réformes fortes, sera nettement en retrait de la hausse prévisible des prestations sociales. La réduction sensible et inévitable de l'excédent de la sécurité sociale pèsera par conséquent sur les soldes des administrations publiques. Les projections les plus récentes de la Commission font quant à elles état d'un déficit des administrations publiques luxembourgeoises de l'ordre de 1,7% du PIB en 2009 et de 1,5% en 2010³⁴.

Cette évolution est compréhensible dans un contexte marqué par une crise économique sans précédent. La Chambre de Commerce rappelle qu'il importera de renverser radicalement cette évolution dès que la reprise conjoncturelle s'amorcera, de même qu'il faudra mettre en œuvre rapidement des mesures permettant d'améliorer les perspectives à moyen terme des finances publiques luxembourgeoises (efficacité renforcée des dépenses et encadrement de l'évolution de ces dernières, fonds souverain, soutenabilité à terme de la sécurité sociale).

34 Suivant notification du 1^{er} avril 2009 en accord avec le règlement CE 3605/93.

La Chambre de Commerce considère que la situation conjoncturelle nationale témoigne de la forte vulnérabilité aux chocs externes d'une petite économie ouverte telle que le Luxembourg. Le maintien d'un système social performant, gage de cohésion de la société luxembourgeoise, ne peut être garanti en l'absence d'une économie prospère, ce qui suppose, d'une part, de rétablir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, en améliorant notamment la compétitivité-coût et en procédant à une simplification administrative à l'endroit du fonctionnement des entreprises, et, d'autre part, de mener des réformes structurelles, en particulier en matière de pensions. Il semble de surcroît plus que nécessaire d'adopter une stratégie visant à restaurer durablement la situation des finances publiques dès la sortie de crise, ceci en vue de garantir l'efficacité des plans de relance européens et luxembourgeois. A cet égard, la Chambre de Commerce réitère ses vœux d'un meilleur encadrement des dépenses publiques, dans l'optique d'une budgétisation axée sur la performance qui soit optimale compte tenu des spécificités nationales. Elle rappelle également sa proposition visant à mettre en place un fonds souverain, lequel permettra au Luxembourg de faire face à tout risque d'obsolescence des principaux secteurs de l'économie et de disposer des moyens permettant de mettre en œuvre une politique de stabilisation et diversification pleinement offensive. Ce fonds devra être mis en place dès que possible et alimenté par les recettes générées par les prochaines reprises économiques, d'une part, sur base de recettes exceptionnelles ou non-récurrentes et, d'autre part, sur base d'une ponction fixe (par exemple 1%) sur l'ensemble des recettes fiscales annuelles.

Chapitre 2 :

Le bilan à travers son volet législatif

Pour l'ensemble des lois et règlements grand-ducaux et ministériels ayant trait aux professions ressortissant de la Chambre de Commerce, l'avis de cette dernière doit être demandé. Dans ses avis, la Chambre de Commerce défend les intérêts des entreprises et de l'économie luxembourgeoise et soumet par ce biais aux autorités publiques ses points de vue et ses propositions concernant directement ou indirectement l'économie et la société luxembourgeoise en général et les différents secteurs ou les entreprises en particulier.

L'objectif n'étant pas de faire un rapport exhaustif des réformes législatives et réglementaires conduites par le Gouvernement depuis 2004, la Chambre de Commerce entend mettre en exergue dans le présent chapitre une vingtaine de lois qui ont assurément impacté l'économie luxembourgeoise du point de vue de sa compétitivité et de son attractivité.

1. Quelques réformes nationales à teneur économique menées depuis 2004

1.1. Organisation du marché de l'électricité

Loi du 1^{er} août 2007

Le projet de loi relative à l'organisation du marché de l'électricité visait, d'une part, à transposer la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur de l'électricité, accès au marché, critères et procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et les autorisations de capacités de production, exploitation des réseaux) et, d'autre part, à transposer les dispositions de la directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures. Les délais de transposition respectifs étaient le 1^{er} janvier 2004 et le 24 février 2008.

Ce projet de loi s'insérait dans un contexte marqué par différentes thématiques importantes pour le secteur de l'électricité au Luxembourg, à savoir 1) les discussions politiques autour de la future configuration et gestion des réseaux ; 2) le projet de construction d'une ligne SOTEL vers la France ; 3) la présence de la centrale Twinerg, dont la production équivaut à 40% de la consommation nationale ; 4) la contrainte des plafonds d'émission « Kyoto » et le système dit « emission trading » qui rendent difficiles d'éventuels investissements dans une extension significative des capacités de production indigènes ; 5) le coût financier de la promotion des énergies renouvelables, de la cogénération et des réseaux de chaleur et leur impact sur les tarifs d'électricité ; 6) la sensibilité croissante de l'industrie à la facture d'électricité et les premières décisions de délocalisation industrielles en Europe motivées par un niveau trop élevé des prix de l'électricité ; enfin 7) des défaillances au niveau des réseaux en Europe et la panne d'électricité de 2004 qui a confirmé que les aspects de sécurité et de qualité des approvisionnements ne doivent pas être négligés.

Le projet de loi n°5605 relative à l'organisation du marché de l'électricité a été déposé à la Chambre des Députés le 5 mai 2006. La loi a été promulguée le 1^{er} août 2007, publiée au Mémorial le 21 août 2007, pour une entrée en vigueur le 24 août 2007.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 29 novembre 2006, avis dans lequel elle approuve les efforts menés en vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme et d'améliorer l'accès des consommateurs aux fournisseurs actifs sur le marché européen libéralisé. Elle souligne cependant à quel point il est important que la réalisation de cet objectif s'opère sur la base de négociations avec les propriétaires et exploitants actuels. La Chambre de Commerce fait également remarquer que la réalisation de cet objectif présuppose la réalisation d'investissements. Enfin, le processus devra être mené sans créer de contraintes indésirables quant à la disponibilité à long terme des réseaux pour l'acheminement de l'électricité vers les consommateurs indigènes. Il convient par conséquent selon elle de ne pas brûler les étapes, ce qui impose de renoncer à des dispositions légales destinées à forcer un résultat en discriminant certains gestionnaires de réseaux par rapport à d'autres. La Chambre de Commerce réprovoque par ailleurs la complexité administrative prévue par le projet de loi. De nombreuses formalités coûteuses et non indispensables à ses yeux (formalités pour les fournisseurs) risquent d'après elle de retarder de nombreuses évolutions sur le marché et de gêner le bon fonctionnement de ce dernier. Elle demandait donc une simplification en la matière. La Chambre de Commerce regrette enfin l'introduction dans le projet initial d'une redevance sur les concessionnaires, laquelle vient s'ajouter aux taxes en vigueur sur l'électricité et le gaz à la charge des entreprises pour porter le nombre des ponctions fiscales à sept et engendrer un montant total de taxes jugé trop élevé. La Chambre de Commerce demande par conséquent l'annulation pure et simple de cette disposition.

Certaines recommandations de la Chambre de Commerce ont été reprises dans la loi définitive. C'est le cas notamment en matière de transmission d'informations au régulateur par le fournisseur (article 50). Le fournisseur ne doit finalement pas transmettre de données quant au prix moyen de l'énergie électrique détaillée par catégories de clients. La Chambre de Commerce regrette en revanche que la redevance sur les concessionnaires ait été maintenue dans la loi définitivement adoptée.

1.2. Organisation du marché du gaz naturel

Loi du 1^{er} août 2007

Le projet de loi relative à l'organisation du marché du gaz naturel et abrogeant la loi modifiée du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel vise à l'origine à organiser la transposition de la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz, ainsi qu'à transposer les dispositions de la directive 2004/67/CE du 26 avril 2004, concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

Le projet de loi n°5606 relative à l'organisation du marché du gaz naturel a été déposé à la Chambre des Députés le 5 août 2006. La loi a été promulguée le 1^{er} août 2007, publiée au Mémorial le 21 août 2007, pour une entrée en vigueur le 24 août 2007.

La Chambre de Commerce a pu constater dans son avis du 20 novembre 2006 que le projet de loi définissait un grand nombre de formalités administratives à accomplir par les entreprises de gaz, lesquelles formalités étaient susceptibles de provoquer des coûts et, partant, de freiner le développement du marché en faisant obstacle à la libre concurrence. La Chambre de Commerce a également observé que les régimes d'autorisation prévus dans le projet de loi étaient très restrictifs. D'autre part, le rôle des différents acteurs et leurs responsabilités n'étaient pas clairement définis en ce qui concerne les missions de fournisseur par défaut et de fournisseur de dernier recours. La Chambre de Commerce indiquait du reste que certaines

obligations et les coûts qui s'y rapportaient devraient se limiter à la catégorie des consommateurs résidentiels ou basse pression. Les grands consommateurs industriels ne devraient ainsi pas être couverts d'office par des principes d'égalité de prix, de conditions techniques et économiques de connexion, de réservation d'énergies de secours. Ces éléments devraient faire l'objet des négociations contractuelles entre les entreprises de gaz et ces industries. Le projet de loi ne prévoyait en outre pas la mise en place à tous les niveaux d'une séparation suffisante entre activités de gestionnaires de réseaux et activités de fourniture. Enfin, avec l'introduction d'une taxe et d'une redevance fonds de compensation sur le gaz naturel, le nombre de taxes applicables sur l'électricité et le gaz à charge des entreprises s'élèverait à sept. La somme de ces taxes engendrerait par conséquent des dépenses importantes dans le chef des grands consommateurs industriels de gaz et d'électricité.

Très limités sont les commentaires de la Chambre de Commerce qui ont été repris dans la loi entrée en vigueur le 24 août 2007. C'est le cas par exemple de certains aspects réglementaires qui, loin d'être retirés du projet législatif, ont été précisés : par exemple, au lieu de supprimer à l'article 6 du projet la mention « relations contractuelles avec les clients », le législateur a opté dans l'article 5 de la loi de novembre 2006 pour la mention « existence et application du modèles de contrat avec les clients. S'agissant des sections II. et III., respectivement « Fournisseur du dernier recours » et « Fournisseur par défaut », le législateur définit, non plus les clients finals, mais les clients résidentiels et non résidentiels. La Chambre de Commerce regrette que ses commentaires des articles 12 et 13 du projet de loi n'aient pas donné lieu à des modifications en vue des articles de la loi définitive, en particulier eu égard à la question des coûts imputés à tort aux clients interruptibles, à celle du système de financement de la compensation financière entre entreprises de gaz naturel, mais aussi relativement à la question du cadre concurrentiel à même de promouvoir les énergies renouvelables, à la question du champs des compétences du régulateur, ainsi que celle de la non homogénéité possible des tarifs pour un fournisseur dans un réseau. De plus, son avis ne semble pas avoir été pris particulièrement en compte concernant la section dédiée aux « Prescriptions techniques » et le chapitre « Sécurité et qualité d'approvisionnement ».

Toutefois, la Chambre de Commerce se félicite de l'adoption dans la loi définitive afférente d'un article 34 qui dispose que « *les gestionnaires de réseau assurent obligatoirement leur responsabilité civile contractuelle et délictuelle* ». Il reprend l'esprit de l'article 36 du projet de loi en en éliminant les aspects critiqués par la Chambre de Commerce, à savoir le manque de précision eu égard à la définition de la responsabilité des différents acteurs, en particulier celle précisément du gestionnaire de réseau. De ce point de vue, l'article 34 précité est garant de davantage de sécurité juridique.

La Chambre de Commerce regrette enfin les prérogatives trop étendues au Ministre, au régulateur et au Commissaire du Gouvernement, lesquelles n'ont finalement pas été réduites dans version finale de la loi. Elle regrette également que n'aient pas été en définitive précisées les informations auxquelles les trois acteurs peuvent avoir accès.

1.3. Modulation de l'échelle mobile des salaires

Loi du 27 juin 2006

Le projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires découle des décisions adoptées par les partenaires sociaux dans le cadre du Comité de coordination tripartite d'avril 2006. La Tripartite s'était penchée notamment sur la situation économique, financière et sociale du pays, et plus particulièrement sur le nécessaire redressement de la compétitivité de l'économie et de l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises.

Cela étant, le projet de loi prévoit une première série de mesures visant à 1) aménager le système de l'indexation automatique des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités ; 2) neutraliser dans le calcul de l'indice publié sur base 100 au 1^{er} janvier 1948 les taxes et autres prélèvements, ainsi que les augmentations de prix de certains biens et services répondant à des critères précis en relation avec la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi que de la santé publique ; 3) désindexer les prestations versées par la Caisse nationale des Prestations familiales, ainsi que le forfait d'éducation.

Le projet de loi n°5580 a été déposé à la Chambre des Députés le 31 mai 2006, pour une approbation en date du 27 juin 2006. La loi a été promulguée et publiée au Mémorial le 27 juin 2006.

La Chambre de Commerce considère dans son avis que le projet de loi, même s'il comporte des mesures allant dans la bonne direction, ne saurait constituer une solution définitive et durable aux problèmes de compétitivité auxquels doivent faire face les entreprises luxembourgeoises. Les mesures proposées ne produisent en effet selon elle des effets positifs qu'à court terme et non à long terme.

La Chambre de Commerce attire ainsi l'attention sur le fait que le projet de loi, hormis la neutralisation dans l'échelle mobile des salaires des taxes et accises prélevées sur certains biens pour être affectées à des objectifs écologiques ou de santé publique, ne comporte pas de mesures structurelles de lutte contre l'inflation.

Pour autant, la Chambre de Commerce propose dans son avis un certain nombre de propositions visant le redressement de la compétitivité-coût des entreprises, mise à mal par l'important différentiel d'inflation dont souffre le Luxembourg en comparaison à ses principaux concurrents et partenaires commerciaux. Il s'agit notamment de mesures concrètes visant la maîtrise de l'inflation (éviter notamment les hausses de tarifs et prix administrés), la révision du panier des biens et des services à partir duquel est calculé le taux de croissance des prix (création d'un « indice santé » à la belge) et la limitation de l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à concurrence de 1,5 fois le salaire social minimum.

Tout en se prononçant en faveur de ce projet de loi, malgré l'absence de véritables mesures structurelles de lutte contre l'inflation, la Chambre de Commerce met en garde contre toute tentative de rattrapage au niveau de l'échelle mobile après 2009 ou d'élimination de l'écart entre la cote d'échéance et la cote d'application. Une telle politique aurait à ses yeux des effets néfastes sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et anéantirait les effets certes limités, mais tout de même bénéfiques, de la Tripartite.

1.4. Construction des autoroutes de l'information

Loi du 22 décembre 2006

Le Gouvernement avait inscrit parmi ses priorités du programme gouvernemental de 2004 la mise en place d'un « *cadre légal, fiscal et opérationnel favorable au commerce électronique* ». Il était clair pour lui que le développement de ce type de commerce donnerait lieu à de nouvelles opportunités d'expansion de l'activité économique nationale et revêtait un grand potentiel de compétitivité et d'économie de coûts pour le Luxembourg. L'enjeu était alors d'ancrer de nouvelles entreprises établies localement et d'accroître la confiance des acteurs dans les transactions effectuées par voie électronique. Le Gouvernement s'était ainsi engagé à mettre en place une infrastructure à clé publique pour la signature électronique, de même qu'à mettre en œuvre le Plan national de sécurité des systèmes et réseaux de l'information inhérent au projet *eLuxembourg*, plan de nature à sensibiliser les acteurs de la société de l'information aux problèmes de sécurité, à certifier les systèmes et les comportements des acteurs et à prévenir des atteintes à l'intégrité et la sécurité des réseaux.

Le projet de loi n°5598 sur la construction d'autoroutes de l'information a été déposé le 27 juin 2006 à la Chambre des Députés, avec pour objectif de faire bénéficier le Grand-Duché d'une grande visibilité et d'une véritable attractivité en termes de connectivité haut débit vis-à-vis des acteurs internationaux du commerce électronique ; la loi a été promulguée le 22 décembre 2006 et est entrée en vigueur le 29 décembre 2006.

La Chambre de Commerce a rendu son avis, dans lequel elle a formulé quatre types de commentaire le 5 octobre 2006. D'abord, elle a rappelé qu'elle concevait le rôle du futur organisme chargé d'améliorer la connectivité internationale du Luxembourg (« LuxConnect ») dans une logique de *fédérateur* des infrastructures existantes, lesquelles auraient vocation à être complétées, et de *facilitateur* pour le développement de nouvelles infrastructures. Ensuite, la Chambre de Commerce a souligné que seul le développement d'une offre concurrentielle permettrait aux réseaux luxembourgeois de disposer de capacités supplémentaires. Elle préconisait à cet égard de prévoir la mise à disposition d'infrastructures publiques en matière d'interconnexion par fibres optiques situées au Luxembourg (fourreaux souterrains le long des axes routiers et canaux disponibles le long des voies de chemin de fer) à l'ensemble des opérateurs publics ou privés. La Chambre de Commerce a en outre proposé d'améliorer prioritairement la connectivité du Grand-Duché vers des centres primaires d'accès à Internet à l'étranger (par exemple, Francfort et Amsterdam) plutôt que de créer un centre d'accès primaire à Internet au Luxembourg. Cette solution de « mirroring » permettrait de simplifier l'offre et pourrait s'avérer plus productive en termes d'analyse coûts/avantages. Enfin, la Chambre de Commerce a recommandé, en vue de la création de l'organisme en charge d'améliorer la connectivité haut débit du Luxembourg, la constitution d'un véritable partenariat public-privé, ainsi que l'élaboration rapide d'un « Business Model » pour mesurer, d'une part, l'implication financière de l'Etat et, d'autre part, le prix des nouveaux services auxquels devaient s'attendre les entreprises. La Chambre de Commerce a suggéré pour finir de créer un « groupe des utilisateurs » afin de faciliter la mise en œuvre d'une stratégie adéquate de l'organisme en question.

La loi définitive du 22 décembre 2006 relative à la construction d'autoroutes de l'information répond pour l'essentiel aux recommandations et commentaires formulés par la Chambre de Commerce. L'article premier définit l'existence d'un organisme de droit privé à même de conduire les missions de construction, d'exploitation, de gestion de centres primaires d'accès à Internet et de réseaux de fibres optiques. Le même article oblige par ailleurs ledit organisme à « *exercer sa mission à l'égard des opérateurs de communications électroniques de façon non discriminatoire* » et définit la forme de la collaboration entre les pouvoirs publics et l'organisme, en l'espèce la voie du contrat, ce dont la Chambre de Commerce se félicite par conséquent. En sus, la loi précitée permet à l'organisme créé à la fois de s'appuyer sur les infrastructures préexistantes et de « *procéder à la construction de nouveaux fourreaux ou canaux* », ce que la Chambre de Commerce avait pu appeler de ses vœux dans son avis y relatif. Enfin, de la même façon que la Chambre de Commerce a rappelé la contrainte budgétaire de l'action publique afférente et, partant, la nécessité pour l'organisme de fixer des priorités claires dans les démarches à entreprendre pour améliorer la connectivité haut débit du Luxembourg, a été défini à l'article 3 le montant total maximum des dépenses occasionnées par la loi définitive, à savoir près de 100 millions euros entre 2009 et 2011.

Au moment du bouclage du présent numéro d'*Actualité & Tendances*, la Chambre de Commerce est saisie pour avis d'un projet de loi portant modification de la loi du 22 décembre 2006 sur la construction d'autoroutes de l'information. Ce projet s'inscrit dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement à l'encontre de la crise économique. L'objet dudit projet et d'amplifier les efforts publics à destination des technologies Internet au niveau national, en accélérant notamment les investissements publics prévus pour développer les infrastructures nécessaires à l'essor des technologies de l'information et de la communication au Luxembourg.

1.5. Recherche biomédicale

Le projet de loi relative à la recherche biomédicale et l'un des premiers projets législatifs porté par le Gouvernement en 2004. Il a été présenté à la Chambre des Députés le 23 juillet 2004 et porte sur la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2001/20/CE du 4 avril 2001 concernant les bonnes pratiques cliniques dans la conduite d'essai cliniques de médicaments à usage humain³⁵ tout en y incorporant certaines dispositions inspirées par la Convention d'Oviedo du 4 avril 1997 relative à la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine)³⁶. Ce projet de loi vise à l'origine à combler le quasi-vide juridique, dans lequel évolue la recherche biomédicale luxembourgeoise. A ce jour, la loi n'a pas encore été votée, même si elle figure selon le Premier ministre parmi les priorités de la fin de l'actuel mandat gouvernemental.

La Chambre de Commerce a globalement salué la volonté de mettre en place un cadre juridique relatif à la recherche biomédicale au Luxembourg car des activités aussi complexes ne peuvent s'opérer au niveau national sans un encadrement juridique adéquat. Il est du reste primordial que ce cadre soit conforme aux principaux standards européens et internationaux, tout en conférant aux chercheurs un degré de liberté et d'autonomie suffisant au bon développement de leurs activités et en garantissant la stabilité et la prévisibilité juridique requises à l'assurance de la conduite optimale dans la durée des projets de recherche (la durée de cycle d'investissement moyen dans le domaine biomédical frôle souvent la décennie, voire la quinzaine d'années).

35 Directive 2001/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, relative à l'application de bonnes pratiques cliniques dans la conduite d'essais cliniques de médicaments à usage humain, JOCE, 1^{er} mai 2001, L121/34.

36 La Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine), a été signée à Oviedo par le Luxembourg le 4 avril 1997 et est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1999 (STE n°164).

L'avis de la Chambre de Commerce sur ce projet de loi a consisté en les points suivants. D'abord, il lui semblait que la transposition de la Convention d'Oviedo en droit luxembourgeois permettrait de combler partiellement le vide juridique autour de certaines pratiques médicales et, partant, la recherche biomédicale dans son ensemble. Ensuite, il ne s'agissait pas seulement pour le Grand-Duché de signer ladite Convention, mais aussi de la ratifier par voie parlementaire³⁷ (ainsi que ses protocoles additionnels), ce qui n'était pas encore le cas à la fin de l'année 2004. Enfin, l'avis de la Chambre a souligné l'importance, pour le Gouvernement, de compléter de manière pertinente le cadre juridique de la recherche biomédicale luxembourgeoise, en coordination avec tous les partenaires publics et privés concernés. La Chambre de Commerce avait proposé à cet égard de compléter le cadre juridique dans lequel est amenée à évoluer la recherche luxembourgeoise en levant les obstacles administratifs liés à l'embauche de chercheurs étrangers par des laboratoires luxembourgeois. Elle avait ainsi invité le Gouvernement à transposer le plus rapidement possible toute directive communautaire visant à faciliter l'admission spécifique de ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

Dans le cas d'un vote de la loi d'ici la fin du mandat gouvernemental en 2009, la Chambre de Commerce sera particulièrement attentive à ce que la loi réponde à trois exigences qui sont 1) de cantonner le champ d'application du présent avant-projet de loi au domaine des essais cliniques de médicaments à usage humain afin de transposer efficacement la directive 2001/20/CE ; 2) de prévoir la mise en œuvre de la Convention d'Oviedo dans le cadre d'un projet de loi distinct portant ratification ou approbation de cette Convention ; et enfin 3) de compléter ce dispositif par la mise en œuvre de mesures administratives concrètes afin de faciliter le recrutement de chercheurs étrangers.

Il n'y a certes toujours pas de loi définitivement adoptée relative à la recherche médicale, mais des étapes législatives et réglementaires ont été franchies depuis l'avant-projet de loi de 2004. Ainsi, le Gouvernement a déposé au Parlement un projet de loi ratifiant la Convention d'Oviedo avec ses trois Protocoles additionnels, ce que la Chambre de Commerce considère comme un pas dans la bonne direction. D'autre part, la Chambre de Commerce accueille avec satisfaction l'adoption par la Chambre de Députés du règlement grand-ducal du 31 juillet 2006 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ledit règlement transpose en droit interne la directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. Cet effort de transposition s'inscrit parfaitement dans la logique décrite précédemment par la Chambre de Commerce, laquelle s'attend par conséquent à une adoption rapide et définitive d'une loi sur la recherche biomédicale.

³⁷ Cette solution est de nature à susciter un débat parlementaire approfondi sur les grandes orientations éthiques prises dans le cadre de la Convention d'Oviedo et les modalités de leur mise en œuvre au Luxembourg.

1.6. Réforme de l'assurance accident

L'assurance accident a pour objet la couverture de trois types de risques, à savoir l'accident de travail, l'accident de trajet et les maladies professionnelles. La gestion de l'assurance est assurée par une mutuelle des employeurs, l'Association d'assurance contre les accidents (AAA), qui revêt la forme juridique d'un établissement public. Le régime général de l'assurance accident comporte 21 classes de risque (regroupements d'entreprises).

L'assurance accident constitue l'une des branches les plus anciennes de la sécurité sociale luxembourgeoise. La loi du 5 avril 1902 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers constitue un premier jalon de l'assurance dépendance. Cette loi visait un double objectif, à savoir indemniser les ouvriers victimes d'un accident de travail et éviter à ces derniers de devoir intenter une action en réparation contre leurs employeurs. La loi visait donc à la fois des objectifs sociaux et une plus grande sécurité juridique. Le dispositif aménagé par la loi de 1902 a par la suite été graduellement étendu à l'ensemble de la population.

Le projet de loi n°5899 portant réforme de l'assurance accident a été déposé à la Chambre des Députés le 4 juillet 2008. Son contenu est essentiellement fondé sur les propositions et suggestions faites par le Conseil économique et social dans son avis du 2 octobre 2001.

La réforme de l'assurance accident vise à réaliser prioritairement les adaptations suivantes :

- passer de l'indemnisation forfaitaire en fonction des lésions physiques à une indemnisation reposant sur deux piliers, à savoir l'indemnisation de la perte de revenu effective et une indemnisation forfaitaire spécifique des préjudices extrapatrimoniaux (préjudices non économiques ou moraux) ;
- indemniser la perte de revenu par l'AAA seulement lorsque l'assuré présente un taux d'IPP (incapacité de travail permanente) minimal de 10%, afin de simplifier le traitement administratif des dossiers et de mieux endiguer les dépenses ;
- octroyer aux survivants de rentes de survie afin de compenser la perte de soutien financier que comporte un accident mortel; indemnisation du dommage moral des survivants par l'allocation d'un forfait, compte tenu notamment des liens ayant existé entre l'assuré décédé et l'ayant droit ;
- maintenir le système d'immunité patronale actuel, tout en tenant compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ;
- intégrer la section agricole dans la section industrielle et réforme des cotisations à charge des exploitations agricoles, viticoles et horticoles ;

rehausser de 25 à 33,33% la partie des dépenses à prendre en charge indépendamment de la classe de risque à laquelle les entreprises appartiennent ;

- introduire d'un système de bonus/malus en matière de financement de l'assurance accident ;
- renforcer du service de prévention de l'AAA.

Dans son avis élaboré avec la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce a formulé cinq remarques fondamentales. D'abord, elle salue le fait que le projet de loi introduit une indemnisation de la perte de revenu plus juste que le système d'indemnisation actuel. Elle approuve le principe d'une indemnisation subordonnée à un seuil minimal de 10% d'IPP. Ensuite, la Chambre de Commerce se félicite du maintien de l'interdiction imposée aux victimes d'accidents, à leurs ayants droit et à l'AAA, de porter recours contre l'employeur afin d'obtenir réparation de préjudices subis au titre d'accidents de travail (immunité patronale). Troisièmement, les nouvelles dispositions, notamment l'instauration d'un système bonus-malus visant à récompenser les entreprises présentant un taux d'accident moins élevé que la moyenne de leur classe et à pénaliser celles qui, à l'inverse, présentent des taux anormalement élevés, devraient inciter les entreprises à fournir un effort de prévention accru. Avant dernier point, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne prévoie pas l'intégration, au sein du régime général, de l'assurance accident des fonctionnaires et employés publics. L'Etat devrait intervenir comme tout autre employeur dans le financement de l'assurance accident. Enfin, la Chambre de Commerce met les autorités en garde contre une législation trop laxiste en matière d'accidents de trajet, qui pourrait donner lieu à certains abus.

2. Enseignement et formation professionnelle

2.1. La réforme de la formation professionnelle

Loi du 19 décembre 2008

Dans son programme gouvernemental de 2004, le Gouvernement avait prévu de réformer la formation professionnelle régie par l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage, lequel a été repris dans le Code du Travail par la loi du 31 juillet 2006. Pour ce faire, le Gouvernement avait décidé de se fonder sur l'avant projet de loi de réforme élaboré par le précédent gouvernement.

La réforme, en souffrance depuis de longues années, vise à moderniser le système actuel:

- en créant un partenariat entre les principaux acteurs de la formation professionnelle,
- en introduisant une logique modulaire basée sur les compétences,
- en créant le cadre d'une formation professionnelle tout au long de la vie et en élargissant son champ d'application vers des voies de formation supérieures,
- en préparant le cadre législatif luxembourgeois à l'implémentation de nouveaux concepts européens.

Le projet de loi n°5622 a été déposé le 24 octobre 2006 à la Chambre des Députés. Il a été amendé à plusieurs reprises suite à des oppositions formelles de la part du Conseil d'Etat et a été voté le 18 novembre 2008. La loi a été promulguée le 19 décembre 2008.

L'avis de la Chambre de Commerce a été rendu en date du 30 août 2007. La Chambre de Commerce y a salué que les auteurs du projet partageaient la devise « Plus de jeunes, des jeunes mieux formés » qui résume au mieux ses attentes de la réforme projetée.

Si la Chambre de Commerce s'est félicitée des maintes améliorations proposées par le Gouvernement, notamment la suppression de la généralisation de la classe de 10e en régime plein exercice aux lycées techniques et l'abandon de son organisation par domaines professionnels, l'intégration de la formation du technicien dans le cadre de la réforme et le report de la mise en œuvre de la réforme jusqu'à la rentrée 2010-2011, elle est cependant restée dubitative, voire critique par rapport à de nombreux autres éléments de la réforme, à savoir le manque d'information disponible en ce qui concerne le fonctionnement du système modulaire, l'organisation des épreuves intégrées, ainsi que les modalités d'évaluation. Elle a déploré en même temps que les fiches d'impact (besoins en ressources humaines, besoins logistiques, besoins financiers) y firent toujours défaut et que la grande majorité des règlements d'exécution ne furent pas encore disponibles. La Chambre de Commerce soutient l'introduction d'une phase pilote portant sur un nombre restreint de professions à tester (faisabilité, organisation, acceptation) à partir de la rentrée scolaire 2010. La Chambre de Commerce souligne que la réforme envisagée ne pourra sortir pleinement ses effets positifs que si une réflexion de fond, en ce qui concerne les instances d'orientation, s'opère en parallèle.

2.2. L'enseignement fondamental

Loi du 6 février 2009

Un des projets de réforme majeur entamé par le Gouvernement a été la modification du cadre légal de l'enseignement primaire au Luxembourg, modification relative en l'occurrence à ses missions, ses structures et son fonctionnement régis jusqu'à ce jour par la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire.

Le projet de loi n°5759 portant organisation de l'enseignement fondamental a été déposé le 1^{er} août 2007 à la Chambre des Députés et la loi a été votée le 21 janvier 2009 et promulguée le 6 février suivant.

La Chambre de Commerce salue l'initiative de réforme de l'enseignement primaire. Elle regrette que les nouvelles approches pédagogiques introduites ne soient pas toujours clairement définies en termes de responsabilités, rôles, compétences et organisation. Les nombreuses références aux règlements grand-ducaux risquent de mettre en péril la cohérence d'ensemble de cette réforme.

2.3. Le congé individuel de formation

Loi du 24 octobre 2007

Dans le but de promouvoir le lifelong learning, le Gouvernement a également voulu favoriser l'accès individuel à la formation professionnelle continue.

Le projet de loi n°5337 portant création d'un congé individuel de formation a été déposé le 30 avril 2004 à la Chambre des Députés. La loi a été promulguée le 24 octobre 2007 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Cette loi a donné naissance au Luxembourg au congé individuel de formation et instauré un régime légal pour l'accès individuel des salariés à la formation professionnelle continue. Il faut noter que cette loi découle de l'accord interprofessionnel du 2 mai 2003 signé conjointement par l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) et les syndicats LCGB et OGB-L. Dans l'ensemble, la Chambre de Commerce marque son accord avec les orientations générales de cette nouvelle loi.

2.4. L'accès collectif à la formation professionnelle continue

Loi du 19 novembre 2008

Le Gouvernement a reconnu la nécessité, dans un esprit de simplification administrative, de rendre l'accès collectif à la formation professionnelle continue moins restrictif. L'objectif poursuivi doit permettre à un nombre plus important de salariés de profiter de mesures de formation professionnelle continue.

Le projet de loi n°5805 sur l'accès collectif à la formation professionnelle continue a été déposé le 13 novembre 2007 à la Chambre des Députés. La loi a été votée le 21 octobre 2008, promulguée le 19 novembre 2008 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 14 avril 2008. Elle relève dans ce dernier que le cadre légal et réglementaire en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 décourage beaucoup d'entreprises à s'engager dans une pratique de formation plus volontariste. Ce constat est particulièrement vrai pour les PME, et notamment les entreprises des secteurs de la petite et moyenne industrie, du commerce, de l'hôtellerie, mais aussi des prestataires de service.

La Chambre de Commerce salue tout particulièrement la proposition de n'introduire le principe de la demande d'approbation du plan de formation qu'à partir d'un montant total d'investissement en matière de formation professionnelle continue de 75.000 €, au lieu de 12.395 €.

Un autre élément non moins décisif est celui d'abandonner la limite de l'investissement de 0,5% de la moyenne de la masse salariale des trois exercices précédents.

L'essentiel des suggestions proposées par la Chambre de Commerce a été repris dans la loi du 21 octobre 2008, dont la suppression de la demande d'approbation pour les investissements en matière de formation continue d'un montant inférieur à 75.000 €.

3. Les principales réformes sociales et structurelles entre 2004 et 2009

3.1. Immigration

Loi du 29 août 2008

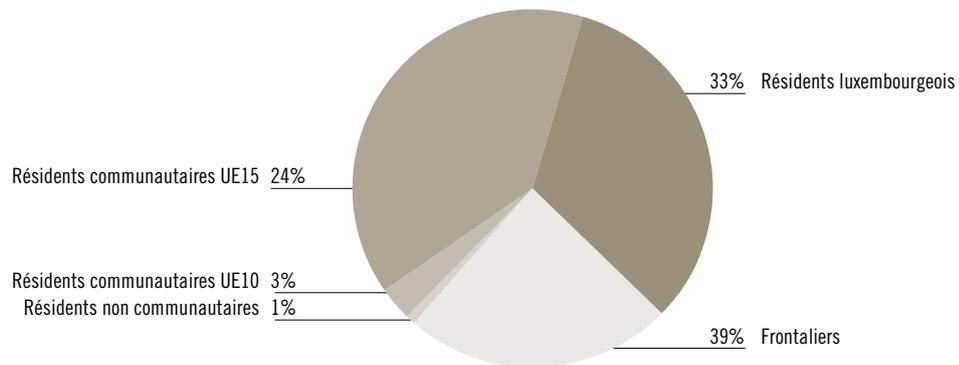
Le Gouvernement avait inscrit dans le programme gouvernemental de 2004, une réforme profonde et une modernisation des législations sur la procédure d'asile et sur l'entrée et le séjour des étrangers, afin de réduire la durée du traitement des demandes, de lutter contre les abus possibles en matière d'asile et d'immigration illégale et pour tenir compte en matière d'immigration légale de la situation dans les différents secteurs du marché du travail et des directives communautaires.

Le projet de loi n°5802 sur l'immigration a été déposé le 31 octobre 2007 à la Chambre des Députés ; la loi, promulguée le 29 août 2008, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 27 février 2008. Elle y note que les conditions d'obtention, ainsi que les conditions de renouvellement d'une autorisation de séjour des travailleurs salariés restent sévères. Elle souligne dans son avis que des conditions trop sévères, en

particulier en ce qui concerne les conditions d'intégration, risqueraient de priver le Luxembourg de main d'œuvre adéquate et suffisante. La Chambre de Commerce regrette aussi le régime restrictif des conditions dans lesquelles des jeunes originaires de pays tiers pourront effectuer des stages au Luxembourg et les restrictions apportées à la durée de travail des étudiants. Par ailleurs, elle préconise que les promesses d'embauche puissent être validées pour obtenir une autorisation de séjour. Quelques unes des suggestions développées par la Chambre de Commerce ont été partiellement reprises dans la loi du 29 août 2008, qui prévoit des procédures d'immigration facilitées pour des personnes hautement qualifiées en provenance de pays tiers et une procédure administrative rapide dans l'obtention d'autorisation pour les personnes revêtant un poste à responsabilité. En outre, la proposition faite par la Chambre de Commerce de déterminer le niveau de rémunération des travailleurs hautement qualifiés en exécution de l'article 45 par rapport à un montant équivalent à trois fois le montant du salaire social minimum a été reprise par le Gouvernement dans un règlement grand-ducal du 26 septembre 2008. Enfin, des personnes en provenance de pays tiers et qui séjournent moins de trois mois au Luxembourg pour voyage d'affaires ne sont plus soumises à autorisation.

Graphique 17 : Emploi intérieur au Luxembourg



Source : IGSS (2006)

3.2. Intégration

Loi du 16 décembre 2008

Le Gouvernement a reconnu la nécessité de mettre en place une politique d'accueil et d'intégration plus active et cohérente, qui forme un ensemble avec les 2 autres réformes importantes. Le projet de loi n°5825 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers a été déposé le 31 décembre 2007 à la Chambre des Députés. La loi a été votée par la Chambre des Députés le 11 novembre 2008 et a été promulguée le 16 décembre 2008.

L'objet de la loi est d'organiser l'accueil des étrangers, de faciliter leur processus d'intégration, de promouvoir la lutte contre les discriminations, d'organiser l'aide sociale des étrangers et d'assurer le suivi des migrations au Luxembourg.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 18 janvier 2008, dans lequel elle salue dans son principe ce projet de loi. Mais selon elle, le projet de loi n'est pas suffisamment ambitieux. Il conviendrait de réfléchir à des modes de participation des frontaliers à la société civile, qui revêtent près de 40% des postes salariés dans le secteur privé et qui sont même majoritaires dans certains secteurs. Elle suggère une plus grande ouverture de la fonction publique et postes assimilés aux ressortissants communautaires. Selon la Chambre de Commerce, l'intégration peut cependant tout au plus être encouragée, mais pas imposée. Or le projet de loi impose *de facto* à tout étranger désireux de s'installer durablement au Luxembourg de conclure un contrat d'accueil et d'intégration, afin d'avoir une certaine assurance que son autorisation de séjour sera renouvelée par le Ministre des Affaires étrangères. Une telle obligation ne donne pas l'image d'une société ouverte, désireuse d'accueillir des étrangers, en particulier la main d'œuvre étrangère dont dépend de plus en plus l'économie luxembourgeoise. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce a insisté sur le caractère réellement facultatif de la conclusion du contrat d'accueil et d'intégration et a demandé la suppression d'un lien établi entre l'intégration de l'étranger et le renouvellement de son autorisation de séjour. Le législateur a finalement accentué le caractère facultatif du contrat d'accueil et d'intégration, en retenant que le contrat soit proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire et souhaitant s'y maintenir de manière durable et en prévoyant que le contrat soit conclu pour une durée maximale de deux ans. Afin de ne pas causer une désorganisation des entreprises, la Chambre de Commerce préconise que les cours de langues et d'instruction civique prévus dans le cadre de ce contrat d'accueil et d'intégration se déroulent en dehors des heures de travail. Dans ce contexte, la loi prévoit seulement que les conditions d'application et les modalités d'exécution du contrat sont fixés par règlement grand-ducal.

3.3. Nationalité luxembourgeoise

Loi du 23 octobre 2008

Le Gouvernement avait annoncé dans le programme du 4 août 2004 que la législation sur la nationalité luxembourgeoise serait amendée pour permettre aux étrangers qui souhaitent acquérir la nationalité luxembourgeoise de pouvoir conserver leur nationalité étrangère. La même possibilité serait évidemment introduite pour les Luxembourgeois qui résident à l'étranger. Afin d'assurer l'intégration des immigrés postulant pour la nationalité luxembourgeoise, des cours de langue luxembourgeoise, de culture et d'instruction civique seraient mis en place et rendus obligatoires pour les candidats à la naturalisation. La procédure serait facilitée pour réduire les délais

Le projet de loi n°5620 sur la nationalité luxembourgeoise a été déposé le 6 octobre 2006 à la Chambre des Députés. La loi a été promulguée le 23 octobre 2008.

Dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce soutient le projet et rappelle que la reconnaissance de la double nationalité est une de ses revendications formulées de longue date. Mais elle relève aussi que le projet ne donne aucune justification sur les raisons qui motivent le Gouvernement à rendre les conditions d'accès à la nationalité luxembourgeoise plus restrictives. C'est pourquoi la Chambre de Commerce a proposé de ne pas allonger la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation et de maintenir cette durée à 5 ans, ce qui n'a pas été retenu par le législateur. Elle a préconisé de préciser tant le contenu des cours d'instruction civique destinés aux candidats à la naturalisation en mettant l'accent sur les aspects historiques, politiques, économiques et sociaux du pays, que le niveau requis des compétences linguistiques requises pour pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise. Ces mesures ont trouvé un accueil favorable. En outre, la Chambre de Commerce a souligné que les étrangers nés au Luxembourg de parents eux-mêmes nés au Grand-Duché doivent automatiquement recevoir la nationalité luxembourgeoise à leur naissance (droit du sol de la 2^{ème} génération). Ceci constitue un signal fort de la part de l'Etat de sa volonté d'intégrer dans la société luxembourgeoise l'ensemble de la population luxembourgeoise dans sa diversité. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue l'amendement adopté par la Commission juridique de la Chambre des Députés reconnaissant le droit du sol de la 2^{ème} génération. Cette innovation, retenue dans la nouvelle loi, constitue un élément central de la modernisation du droit de la nationalité

3.4. Le Code du Travail

Par le projet de loi portant introduction d'un Code du Travail devenu la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un code du travail, le Gouvernement a poursuivi l'entreprise de codification du droit du travail, qui avait été débutée au cours de la période de législature précédente.

L'introduction d'un code du travail en droit luxembourgeois était depuis longtemps revendiquée par la Chambre de Commerce. La codification du droit du travail, qui s'est faite à droit constant, rend le droit du travail plus accessible, plus lisible et plus transparent pour l'ensemble des justiciables, ce qui a notamment pour effet de renforcer la sécurité juridique des acteurs du monde du travail. L'opacité de la matière, due notamment à l'existence de plusieurs textes juridiques disparates qui formaient la matière du droit du travail, a pu être levée par le regroupement des textes en vigueur en un document unique.

3.5. Le Statut Unique

Loi du 13 mai 2008

Le Gouvernement avait annoncé dans le programme gouvernemental de 2004 la poursuite et l'intensification des efforts tendant à l'adoption d'un statut unique de droit privé pour l'ensemble des salariés. Par ailleurs, le principe du statut unique a été discuté lors du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 qui s'était réuni en vue de détecter des mesures aptes à préserver et à améliorer la compétitivité de notre économie.

Le projet de loi portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant 1. le Code du Travail ; 2. le Code des Assurances Sociales ; 3. la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ; 4. la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ; 5. le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 7. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, a été déposée le 3 août 2007 à la Chambre des Députés et suivi d'amendements déposés en date du 11 mars 2008. La loi portant introduction d'un statut unique a été promulguée le 13 mai 2008 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

La Chambre de Commerce a rendu un premier avis sur le projet de loi initial en date du 7 décembre 2007 et un avis complémentaire le 7 avril 2008 au sujet des amendements déposés en mars 2008. Dans les deux avis, le souci prédominant de la Chambre de Commerce était que le statut unique soit introduit dans le respect de la neutralité financière consentie aux employeurs par le Gouvernement et qu'il constitue une réelle amélioration de la compétitivité du marché luxembourgeois. Cette neutralité devait surtout être poursuivie par la réduction de l'absentéisme de courte durée pouvant être généré par le fait de l'introduction de la continuation de la rémunération. A cet effet, la Chambre de Commerce a relevé dans ses deux avis le défaut de moyens de lutte tangibles pouvant être utilisés par l'employeur contre l'absentéisme. Elle prône également un renforcement des contrôles médicaux et administratifs et souligne qu'il n'y a pas d'interaction entre le droit de la sécurité sociale et le droit du travail prévu dans le projet de loi. Pourtant, ces doléances n'ont pas été suivies dans la loi votée. La Chambre de Commerce a également critiqué dans son premier avis la perte du pouvoir de direction de l'employeur en matière d'heures supplémentaires prestées par le salarié. Les amendements du 11 mars 2008 ont apporté une solution à cette critique. Par ailleurs, la Chambre de Commerce a déploré que les agents publics ne soient pas visés par les dispositions sur le statut unique. Or cette doléance n'a pas non plus trouvé preneur dans la loi adoptée. Enfin, à côté de ses revendications, elle reproche au projet initial et à la version amendée que la base de l'assiette devant servir de base de calcul à la continuation des salaires ne soit pas définie de manière assez précise, qu'il y ait des limites au niveau du remboursement du trimestre de faveur, que la généralisation du montant des indemnités de départ sur le montant prévu anciennement pour les employés privés prévoit des charges supplémentaires pour les employeurs et freine les restructurations et les investissements, qu'une déclaration des heures supplémentaires au Centre Commun de la Sécurité Sociale ne favorise pas la simplification administrative et que les agences locales multifonctionnelles sous la tutelle du Centre Commun de la sécurité sociale restent en fonction sans précision quant à leur raison d'être. La plupart des remarques n'ont pas été prises en compte dans la loi du 13 mai 2008.

3.6. Le Pacte Logement

Loi du 22 octobre 2008

Le Gouvernement avait dans son accord de coalition du 4 août 2004 annoncé une politique transversale du logement afin de maîtriser les prix sans cesse croissants des logements privatifs et locatifs. Cette politique touchant des éléments de politique intérieure et d'urbanisme, devait s'inscrire dans la politique générale d'aménagement du territoire, le tout en étroite collaboration avec les communes disposant de compétences importantes dans le domaine de la construction immobilière et de la fiscalité foncière. C'est ainsi que le Gouvernement a décidé d'octroyer des incitants aux communes désirant augmenter leur population, de revoir en profondeur l'instrument de l'emphytéose et de la superficie et d'augmenter l'impôt foncier de manière substantielle afin de limiter les cas de rétention immobilière dans des buts de spéculation. Pour accroître le rôle actif des pouvoirs publics sur le marché immobilier, il convenait également que l'Etat et les communes puissent se doter d'une réserve foncière importante, ce qui devait justifier la création d'un droit de préemption immobilière en faveur des collectivités publiques.

Le projet de loi a été déposé le 8 mars 2007 à la Chambre des Députés. La loi a été promulguée le 22 octobre 2008. Les dispositions relatives au « Pacte Logement » sont entrées en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2009. Les mesures fiscales relatives à l'exemption de plus-values réalisées par des personnes physiques ont été applicables à partir de l'année d'imposition 2008, celles relatives à l'impôt foncier à partir de l'année 2009.

La Chambre de Commerce a rendu un premier avis le 12 juin 2007. Un avis complémentaire a été rendu le 27 février 2008. La Chambre de Commerce a fortement critiqué le projet de loi visant à la stabilisation des prix du foncier et de l'habitat en le jugeant prématuré. En effet, le projet de loi avait été élaboré en l'absence de toute analyse détaillée quant à la situation du marché foncier et quant à un bilan des mesures prises au cours des dernières décennies en ce domaine. Pour des raisons de cohérence évidentes, le projet de loi aurait par ailleurs dû être adopté en même temps que d'autres mesures réglementant ce domaine et dont l'adoption était annoncée (plan sectoriel logement, modification de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et refonte de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain que le projet de loi modifie par ailleurs). La Chambre de Commerce a émis des doutes quant à l'efficacité des mesures définies, notamment compte tenu du montant octroyé aux communes à titre d'incitant et à la compatibilité de certains mécanismes avec les libertés fondamentales, dont le droit de propriété. L'institution du droit de préemption avec son nombre de bénéficiaires et de terrains élevés susceptibles de tomber dans son champ d'application avait en outre été jugée excessive dans la mesure où les pouvoirs publics disposaient déjà de suffisamment de moyens pour mettre en œuvre une politique de logement. Le fait que le droit de préemption ne soit pas mis en œuvre dès le compromis de vente était aussi critiqué à côté de la longueur de cette procédure. La Chambre de Commerce a encore jugé à raison que les promoteurs publics étaient avantagés de manière tout à fait disproportionnée par rapport aux promoteurs privés, qui devaient notamment réserver 10% de logements à coût modérés dans certains cas. Le but annoncé de sanctionner les rétentions spéculatives n'était pas atteint par l'instauration d'une taxe foncière pour non-occupation dans la mesure où la taxe communale vise toutes les situations, fussent-elles spéculatives ou non. Le caractère facultatif et non harmonisé de la taxe communale générerait également des risques de surcoût que les vendeurs seraient tentés de répercuter sur les prix de vente. La Chambre de Commerce avait finalement prôné une simplification administrative des procédures préalables à la construction de logements à coût modéré pour tous les promoteurs et regretté que les droits d'emphytéose et de superficie ne soient pas réformés plus en profondeur.

La loi du 22 octobre 2008 introduisant diverses mesures administratives, fiscales et juridiques promouvant l'habitat ne tient compte que de peu de suggestions de la Chambre de Commerce, ce que cette dernière regrette. Cependant, le doute majeur quant à l'octroi d'une aide étatique illégale consistant en l'exemption des entreprises de lotissement des communes de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal a quant à lui heureusement été entendu.

3.7. Dépôt électronique au registre du commerce et des sociétés

Loi du 10 mars 2009

La Chambre de Commerce a émis son avis sur le projet de loi élargi le 24 janvier 2008. Elle salue ce projet de loi eu égard à ses retombées positives en matière de simplification administrative. Le projet de loi précité a pour objet la transposition de la directive 2003/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 qui modifie la directive 68/151/CEE du Conseil du 9 mars 1968 en ce qui concerne les obligations de publicité de certaines sociétés. Le projet de loi entend mener à bien l'informatisation du registre de commerce et des sociétés qui a pour objet de rendre possible la consultation, l'obtention de copies et d'extraits, ainsi que le dépôt d'actes et l'inscription d'informations au registre électronique par voie électronique. L'informatisation du registre de commerce et des sociétés est une entreprise qui s'inscrit tant dans le cadre de la modernisation du registre de commerce et des sociétés entamée depuis 2002 que dans le cadre de la simplification des procédures administratives.

Le projet de loi répond de manière appropriée aux nombreuses questions d'ordre technique et juridique que soulève l'encadrement législatif de la procédure de dépôt électronique. Il entend ainsi introduire le principe « de l'équivalence formelle » entre la remise ou le dépôt des actes et la formalité de l'enregistrement, afin de répondre à la question ayant trait à la date certaine d'un acte déposé par voie électronique. Ce même principe permettra d'ailleurs de résoudre la question concernant la date d'enregistrement lorsque le dépôt est fait par voie électronique. Il existe en effet des délais stricts en matière d'enregistrement qui sont sanctionnés par l'amende fiscale du double droit. Le dépôt et l'enregistrement matériels des actes demeureront d'ailleurs toujours possibles.

La loi a été promulguée le 10 mars 2009.

3.8. Concurrence

Le Comité de coordination tripartite s'était prononcé dans son avis du 28 avril 2008 en faveur de la mise en œuvre d'une « politique de dynamisation de la concurrence et ce notamment par de meilleures synergies entre le Conseil de la concurrence et l'Inspection de la concurrence ».

Le projet de loi n°5816 portant réforme de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence tente de répondre à cet objectif. Le chemin emprunté n'est toutefois pas celui d'une amplification des synergies ou de l'action coordonnée des deux autorités, mais bien au contraire celui d'une concentration de toutes les compétences au sein d'une même autorité, ce qui requiert une modification de la structure institutionnelle des deux autorités de concurrence adoptée par la loi du 17 mai 2004. Le projet de loi n'a pas encore été voté.

La Chambre de Commerce critique dans son avis du 31 juillet 2008 la voie adoptée par le projet de loi précité. Elle rappelle notamment que le Conseil d'Etat s'était résolument opposé au cumul des fonctions d'instruction et de décision dans son avis publié au document parlementaire n°5229-5 sur le projet de loi n°5229 relative à la concurrence du 21 octobre 2003, au motif que le respect des garanties du procès équitable posées à l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ne serait dans cette hypothèse plus assuré. Elle souligne que même si conséquemment à une révision de la structure des autorités de concurrence actuelles une seule autorité de concurrence devait subsister, il faudra garantir une séparation fonctionnelle entre les organes d'instruction et de décision. Elle insiste de manière générale sur l'importance du respect des droits fondamentaux de la défense applicables en matière de procédure pénale au cours de l'instruction des affaires par l'autorité de concurrence. La Chambre de Commerce s'oppose plus concrètement à l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux enquêteurs du Conseil de la Concurrence. Elle souligne à ce titre que le projet de loi va même jusqu'à prévoir que les enquêtes pourraient être menées par les membres de l'autorité de concurrence ayant une voix délibérative au Conseil. Sans contester l'utilité des enquêtes sectorielles que le projet de loi entend introduire, la Chambre de Commerce estime intolérable que le projet de loi entende conférer au Conseil les mêmes pouvoirs d'enquête pour la réalisation des enquêtes sectorielles que ceux qu'il entend lui attribuer pour l'instruction d'une affaire déterminée. Le Conseil aurait ainsi entre autres la possibilité de procéder par voie d'interrogatoires, d'inspections, de perquisitions et de saisies et serait finalement autorisé à demander aux régulateurs sectoriels, ainsi qu'à toutes autres administrations et établissements publics les informations, y compris les informations confidentielles nécessaires pour mener à bien son enquête. Elle s'oppose à la possibilité que le projet de loi entend conférer à l'autorité de concurrence d'exercer ces pouvoirs d'enquête contre toutes entreprises confondues appartenant à un même secteur économique sur le fondement de simples présomptions laissant supposer que le libre jeu de la concurrence soit compromis dans un secteur économique déterminé. Ce faisant, l'autorité de concurrence brûlerait en effet les étapes aux dépens des droits fondamentaux de la défense des entreprises. Elle souligne ainsi que les enquêtes sectorielles devraient se limiter à des analyses économiques approfondies.

La Chambre de Commerce regrette de manière générale l'esprit répressif et interventionniste du projet de loi.

3.9. Coopération interadministrative

Loi du 19 décembre 2008

Le Premier Ministre avait attribué une priorité législative au projet de loi n°5757 relative à la coopération interadministrative dans son discours sur l'état de la Nation du 22 mai 2008. Le projet de loi avait été déposé le 23 août 2007. La loi a été promulguée le 19 décembre 2008.

La loi poursuit le but principal de renforcer le dispositif légal nécessaire à une intensification de la coopération entre les administrations fiscales et certains autres acteurs publics afin de permettre un meilleur recouvrement de l'impôt et une lutte plus efficace contre l'évasion fiscale.

La Chambre de Commerce, dans son avis du 15 avril 2008, a souscrit à cet objectif.

Elle a souligné que la loi constituerait le cadre approprié pour alléger les charges administratives des administrés concernant les données à fournir en matière fiscale. Elle a à ce titre regretté que le projet de loi ne contienne aucune disposition ayant pour effet de dispenser le contribuable de l'obligation de fournir plusieurs fois les mêmes données. Le Législateur n'a donné aucune suite à cette observation.

Tant la Chambre de Commerce que le Conseil d'Etat avaient émis des doutes quant à la compatibilité du projet de loi par rapport à l'article 16 de la loi modifiée du 2 août 2002 concernant la protection des données à caractère personnel, qui détermine les conditions d'une interconnexion de données. Le projet de loi n'identifiait en effet pas les données appelées à être échangées, ce qui était source d'insécurité juridique. La loi précitée du 19 décembre 2009 remédie à ces critiques. Le Conseil d'Etat avait en effet souligné qu'il se verrait dans l'impossibilité de dispenser le projet de loi du second vote constitutionnel si la procédure législative n'apportait pas de réponses satisfaisantes aux remarques et aux observations qui avaient dans un premier temps déjà été relevées à ce titre par la *Commission nationale pour la protection des données*.

La Chambre de Commerce avait du reste souligné dans son avis précité que le projet de loi ouvrait la voie à la mise en œuvre de mesures préventives de faillites dont notamment l'institution d'un système d'alerte anti-faillite en vertu duquel les principaux créanciers publics, à savoir les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale, seraient tenus d'informer les autorités judiciaires en cas d'accumulation des dettes publiques échues restées impayées par des entreprises débitrices privées, et cela afin d'éviter l'ouverture d'une procédure de faillite par la mise en œuvre à temps des procédures susceptibles de sauver les entreprises concernées. Cette observation est toutefois demeurée sans suite.

Il est enfin très regrettable que les revendications essentielles contenues dans l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi précité n'aient pas été retenues par le législateur.

La loi institue ainsi une coopération entre les administrations fiscales et les administrations judiciaires à des fins de poursuites et de répression des crimes et des délits. Les administrations fiscales seront à cet effet tenues de transmettre aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle. Elles seront d'autre part obligées, lorsqu'elles acquièrent dans l'exercice de leurs fonctions la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en donner sans délai avis au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements procès-verbaux et actes y relatifs. La Chambre de Commerce a souligné dans son avis relatif au projet de loi 5757 précité que le recours à ces mesures et donc la dérogation aux procédures du code d'instruction criminelle ne devrait être utilisé qu'à titre tout à fait subsidiaire et que la transmission des informations ne devrait de plus être permise que dans le cadre de poursuites d'infractions limitativement énumérées dans la loi. Elle a insisté sur ce que le principe de droit en vertu duquel « nul ne peut être contraint de s'accuser ou de témoigner contre soi-même » devrait absolument être respecté. La communication des données ou des informations aux autorités judiciaires, auxquelles les administrations fiscales ont accès dans le cadre de la procédure d'imposition en raison de l'obligation de coopération dont les contribuables sont tenus sous peine de sanction, devrait en effet être exclue sous peine de porter atteinte au principe précité. Les dispositions de la loi concernant la coopération des administrations judiciaires et des administrations fiscales demeurent néanmoins inchangées par rapport aux dispositions du projet de loi n°5757.

La loi introduit le système de l'imposition suivant déclaration afin d'accélérer et de dynamiser la procédure d'imposition. Le bureau d'imposition pourra ainsi fixer l'impôt sur base de la déclaration du contribuable et en absence d'un examen intégral du cas d'imposition. L'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur deviendra définitif à l'expiration d'un délai de prescription de cinq ans. Le système d'imposition institué présente l'inconvénient que le contribuable devra attendre un délai de cinq ans pour être certain que le montant d'impôts fixé provisoirement sera bien le montant définitif, ce qui est source d'insécurité juridique. La Chambre de Commerce avait à ce titre proposé de réduire à trois ans le délai de prescription de cinq ans, à l'expiration duquel l'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur devient automatiquement définitif, et de faire courir ce délai à partir du jour de la remise de la déclaration d'impôts. La Chambre de Commerce avait par ailleurs

proposé en vain d'obliger l'Administration des Contributions Directes d'émettre, sur demande du contribuable ou de son ayant droit, un bulletin d'imposition dans un délai de deux mois après remise des déclarations dans des cas de réalisation ou projets de réalisation confirmés (fusion, scission, absorption, succession, liquidation, achat de société ou d'entreprise). Il faut en effet pouvoir être sûr des valeurs mises en compte au moment de la réalisation desdites opérations, ou du moins dans un avenir très proche, ce qui n'est pas le cas lorsque la dette fiscale risque de demeurer incertaine pendant un délai de 5, voire de 10 ans.

3.10. Les fonds d'investissement spécialisés (FIS)

Loi du 13 février 2007

Le Gouvernement s'était engagé à proposer les textes nécessaires pour que le cadre législatif de la place financière reste à la pointe du progrès et permette le développement de créneaux nouveaux. Le projet de loi n° 5616 relative aux fonds d'investissement spécialisés et portant abrogation de la loi du 19 juillet 1991 relative aux organismes de placement collectif dont les titres ne sont pas destinés au placement dans le public, est tout à fait conforme à cet objectif. Ce projet de loi vise à favoriser le développement de structures d'investissement répondant à des contraintes opérationnelles moins lourdes, en raison de la qualification des investisseurs visés.

Le projet de loi n°5616 a été déposé le 29 septembre 2006 à la Chambre des Députés ; la loi a été promulguée le 13 février 2007, publiée au Mémorial et entrée en vigueur le même jour.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 9 février 2007. Elle salue le texte du projet de loi qui modernise et simplifie le cadre légal existant des fonds d'investissement spécialisés. Elle accueille favorablement l'assouplissement de la structure et du fonctionnement du cadre juridique. Ce cadre élargit le champ des investisseurs éligibles qui satisfont désormais au « statut d'investisseur averti », étend les formes juridiques éligibles pour les SICAV-FIS, des seules sociétés anonymes aux autres formes de sociétés commerciales, prévoit un agrément *a posteriori* de la CSSF, avant le lancement du fonds, ainsi qu'une documentation simplifiée. Par ailleurs, elle soutient ce véhicule d'investissement qui contribue à la promotion d'investissements innovants grâce à une politique d'investissement qui n'est soumise à aucune restriction particulière, excepté le principe de la répartition des risques et autorise de ce fait, des investissements diversifiés dans tous types d'actifs et classes d'actifs. Les FIS sont donc une alternative sérieuse pour les investisseurs désirant profiter d'un véhicule réglementé et flexible car ils permettent une meilleure adaptation à tout type de fonds alternatifs. Outre leurs atouts spécifiques, la Chambre de Commerce est convaincue que les FIS, qui élargissent la gamme des véhicules d'investissement collectifs, constituent un facteur d'attractivité supplémentaire du secteur des fonds d'investissement au Luxembourg et, d'une manière générale, un vecteur porteur d'une réelle dynamique de développement de la place financière.

3.1.1. Les marchés d'instruments financiers

Loi du 13 juillet 2007

Le Gouvernement avait exprimé la volonté de conduire une politique visant à assurer la pérennité et le développement du secteur financier. Le projet de loi s'inscrit dans la perspective d'œuvrer afin de développer chacune des branches d'activité de la place financière, avec l'objectif de maintenir une place financière internationale solide, concurrentielle et diversifiée, répondant aux standards internationaux en matière de réglementation et de surveillance, puisqu'il vise à créer un marché financier intégré où les investisseurs jouissent d'une protection appropriée et où l'efficacité et l'intégrité du marché sont assurées.

Le projet de loi n°5674 relative aux marchés d'instruments financiers a été déposé le 26 octobre 2006 à la Chambre des Députés ; la loi a été approuvée le 13 juillet 2007 et elle a été publiée et est entrée en vigueur le 16 juillet 2007.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 18 juin 2007, dans lequel elle salue dans son ensemble le texte du projet de loi qui transpose fidèlement les dispositions de la directive 2004/39/CE du Parlement et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers (Market financial instruments directive « MIFID »). Elle prend acte du nouveau statut conféré aux systèmes multilatéraux de négociation « MTF », en tant qu'activité d'investissement et approuve la définition d'un cadre harmonisé pour les transactions opérées sur des MTF. Elle souligne néanmoins pour les activités des opérateurs de marchés réglementés, pour l'opérateur de marché agréé ou non en tant que PSF et désirant exploiter un MTF, à côté de l'agrément requis pour exploiter un marché réglementé, l'exigence d'une condition supplémentaire pour l'octroi du passeport européen, la soumission préalable à la CSSF suivant une procédure de notification et de contrôle préalable du respect des exigences (nihil obstat de la CSSF). En vue d'instaurer une égalité de traitement, la Chambre de Commerce insiste pour que soit également appliquée à certains PSF qui se voient reconnaître la possibilité de distribuer des produits d'assurance - conseillers en investissement, courtiers en instruments financiers et sociétés d'intermédiation financière - la législation européenne et nationale en matière d'intermédiation en assurances. Subsidiairement, elle suggère que les sociétés d'intermédiation en assurances sollicitent un agrément pour cette activité spécifique. Pour les agents teneurs de registre, compte tenu de l'abandon de leurs activités d'agent de transfert de réception et d'exécution des ordres, elle préconise de clarifier les limites de leur rôle, en vue d'identifier sans ambiguïté leur contrepartie. Par ailleurs, concernant le statut des PSF opérateur de systèmes informatiques et de réseaux de communication du secteur financier ou « PSF de support », la Chambre de Commerce revendique la suppression pure et simple des deux branches qui résultent de la division du statut de cette catégorie de PSF entre d'une part, les opérateurs de systèmes informatiques primaires du secteur financier et, d'autre part, les opérateurs de systèmes informatiques secondaires.

La Chambre de Commerce relève que, malgré le soutien apporté par le Conseil d'Etat en son avis du 3 juillet 2007 sur ses demandes de modifications de texte (article 97), la loi du 13 juillet 2007 n'ait cependant pas retenu l'idée de soumettre les sociétés d'intermédiation financière et les conseillers en investissement aux dispositions de la modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances.

3.12. Retenue à la source et impôt sur la fortune

Loi du 23 décembre 2005

Le Gouvernement avait annoncé dans son accord de coalition du 4 août 2004 son souci de rendre le régime d'imposition de revenus des intérêts plus efficient et socialement plus équilibré en introduisant une retenue à la source libératoire en matière de revenus de capitaux. L'introduction et les effets attendus d'une telle retenue appelaient également la suppression de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

Le projet de loi a été déposé le 19 octobre 2005 à la Chambre des Députés. La loi a été promulguée le 23 décembre 2005. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

La Chambre de Commerce avait rendu son avis le 17 novembre 2005, avis dans lequel elle saluait un projet de loi qu'elle considérait comme un premier pas en direction de la création d'un nouveau marché « on shore » à grand potentiel s'inscrivant dans la tradition de prévisibilité et de stabilité des décisions du Gouvernement en matière fiscale. A côté d'une gestion pragmatique de ces revenus, il ressort en effet de l'expérience de certains pays de l'Union européenne que l'application d'un système d'imposition dualiste peut générer des effets bénéfiques sur l'attraction de *high net worth individuals*. La Chambre de Commerce a salué l'instauration d'une retenue à la source libératoire de 10% sur les intérêts de certains titres d'épargne mobilière versés à des personnes physiques résidentes, dans la mesure où celles-ci étaient désormais libérées de l'obligation de déclarer ces revenus dans leur déclaration fiscale et étaient, par voie de conséquence, affranchies de l'imposition à un taux nettement plus élevé qui aurait été applicable à ces revenus s'ils avaient été imposables par voie d'assiette. La Chambre de Commerce a, pour des raisons de simplification, suggéré un « cut off » des intérêts courus calqué sur celui de la loi du 21 juin 2005 transposant la directive 2003/48 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts afin de profiter du système mis en place à cette date pour éviter l'introduction d'un nouveau « cut off » au 1^{er} janvier 2006, date de l'entrée en vigueur de la loi. Ceci aurait suscité des mesures organisationnelles et informatiques complexes au niveau des agents payeurs. La Chambre de Commerce a été suivie sur ce point.

La Chambre de Commerce a encore été suivie en ce qui concerne la suppression de l'exclusion de l'application de la retenue libératoire aux intérêts de créances assorties d'une clause de participation bénéficiaire compte tenu de la complexité d'identification relative à la question de savoir si un paiement est issu d'une telle clause ou non.

La Chambre de Commerce avait du reste souligné que l'intégration des revenus de dividendes dans le nouveau système aurait été la bienvenue, mais qu'il ne semblait pas exister de contrainte légale, ni économique nécessitant un traitement identique des deux sous-catégories de revenus de capitaux. La solution trouvée pour gérer l'exemption pour les petits épargnants avait quant à elle été jugée satisfaisante.

Il y a lieu enfin de noter que la loi du 23 décembre 2005 a été modifiée par la loi du 17 juillet 2008 afin d'accorder l'option aux épargnants résidents luxembourgeois qui ont placé leur épargne dans un autre Etat membre et qui ne bénéficient pas de la retenue libératoire de 10% instaurée précédemment et de remettre à l'administration fiscale luxembourgeoise une déclaration annuelle spéciale relative aux intérêts qui leur sont ainsi attribués et qui seront alors soumis à un prélèvement libératoire de 10%. Ceci élimine toute discrimination par rapport aux personnes physiques résidentes percevant les intérêts visés par l'intermédiaire d'agents payeurs établis sur le territoire. En outre, la liberté des agents payeurs de s'établir dans un autre Etat membre (article 56 du Traité CE), ainsi que celle d'agents payeurs établis dans d'autres Etats membres de fournir des services aux contribuables luxembourgeois (article 49 du Traité CE) est sauvegardée.

4. Le Plan de conjoncture du Gouvernement

Le « Plan de conjoncture du Gouvernement », présenté en Conseil de Gouvernement le 6 mars dernier, a été élaboré suite aux travaux du Comité de Coordination tripartite. Il est la traduction au niveau national du « Plan européen pour la relance économique » présenté par la Commission européenne en novembre 2008 et communiqué par elle le 17 décembre 2008. Le plan européen précité définit un cadre temporaire élargissant les possibilités des Etats membres de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie.

Le plan élaboré par le Gouvernement luxembourgeois, inspiré largement des exigences communautaires, des différentes réunions de la Tripartite, ainsi que des travaux conduits à la Chambre des Députés par la Commission « Crise économique et financière » se décline selon des mesures fiscales, réglementaires et structurelles qui sont complémentaires au train de mesures décidées jusqu'alors, notamment à l'occasion de la loi budgétaire de la fin de l'année 2008. Le « Plan de conjoncture du Gouvernement » comporte sept axes³⁸, à savoir :

- le soutien au pouvoir d'achat par des mesures ciblées,
- le soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres,
- la création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique,
- le soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public,
- le soutien direct des entreprises en difficulté,
- l'accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi,
- la préparation de l'après-crise.

Il ne s'agit pas ici d'avoir une lecture exhaustive du plan de relance luxembourgeois. La Chambre de Commerce salue un plan globalement cohérent qui devrait redonner du souffle à l'économie nationale.

4.1. Le soutien du pouvoir d'achat par des mesures ciblées

Le soutien du pouvoir d'achat est un élément important en vue de la bonne tenue de la consommation, moteur essentiel de la croissance. Il devient en pareille période de crise économique un enjeu fort de la politique gouvernementale. A cet égard, le Gouvernement a pris à la fois des mesures fiscales, sociales et environnementales, ainsi que des mesures en faveur du logement.

Du point de vue fiscal, la loi du 19 décembre 2008 portant modification de certaines dispositions en matière d'impôt direct encadre des mesures horizontales au niveau du barème d'impôt et des mesures ciblées qui profitent aux revenus les moins élevés :

- l'adaptation du barème d'impôt à l'inflation : le barème d'impôt sur le revenu a été adapté de manière linéaire à l'inflation à hauteur de 9% au 1^{er} janvier 2009 (déchet fiscal évalué à 342 millions d'euros pour 2009) ;
- le remplacement de plusieurs abattements fiscaux par des crédits d'impôt : le Gouvernement a substitué des crédits d'impôt à plusieurs abattements fiscaux, ce qui garantit un avantage identique pour tous les contribuables ; ainsi, l'abattement compensatoire des salariés a été remplacé par le crédit d'impôt pour salariés et l'abattement de retraite par le crédit d'impôt pour pensionnés, et ce à hauteur de 300 euros (c'est-à-dire plus que les 233,70 euros conférés par les abattements) ; ces crédits ont du reste été intégrés depuis le début de l'année au calcul mensuel des salaires et pensions ; il faut noter la mise en place également d'un crédit d'impôt monoparental de 750 euros (déchet fiscal de ces mesures estimés à 98 millions d'euros) ;
- des mesures fiscales en matière de logement (coût budgétaire de 20 millions d'euros) ;

Le déchet fiscal total de ces mesures avoisine les 550 millions d'euros pour 2009, ce qui constitue aux yeux de la Chambre de Commerce un allègement réel de la charge fiscale et un effort remarquable d'injection de liquidités dans le circuit économique.

En matière sociale, il y a lieu de souligner l'adaptation du salaire social minimum (+2% au 1^{er} janvier 2009), en plus de la nouvelle adaptation de 2,5% dans le cadre de l'échéance d'une tranche indiciaire au 1^{er} mars 2009, mais également le relèvement du revenu minimum garanti (+2% au 1^{er} janvier 2009), ainsi que l'ajustement des pensions et rentes accident (+2% au 1^{er} janvier 2009), l'introduction de l'allocation de vie chère et le remboursement de la taxe sur les véhicules routiers (selon les cas de figure).

En ce qui concerne les mesures en faveur du logement, trois éléments sont à noter :

- la baisse du taux social pour prêts hypothécaires,
- la hausse du plafond du montant subventionnable dans le cadre de la subvention d'intérêt et de la bonification d'intérêt,
- l'introduction de la possibilité de bénéficier des mécanismes de la subvention d'intérêt et de la bonification d'intérêt pour les prêts contractés en vue de l'assainissement énergétique d'un logement (425.000 euros par an).

Concernant les mesures environnementales, il faut souligner :

- l'extension du champ d'application du régime d'aides financières pour la promotion des voitures à personnes à faibles émissions de CO2 (coût de 4.500.000 euros pour 2009) ;
- l'introduction d'aides financières pour la promotion des appareils électroménagers réfrigérants à basse consommation d'énergie (A++) (2 millions d'euros en 2009) ;
- l'introduction d'une « prime à la casse » pour la promotion du remplacement d'anciennes voitures à personnes par des voitures à faibles émissions de CO2 (10 millions d'euros) ;
- l'adaptation des régimes d'aides mis en place dans le contexte de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies renouvelables (44,8 millions d'euros sur la période 2008-2012) ;

Toutes ces mesures ont certes un coût non négligeable, mais que la Chambre de Commerce considère nécessaire dans le contexte si particulier de la crise économique actuelle.

4.2. Le soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres

Le Gouvernement a décidé près d'une dizaine de mesures fiscales ou d'accompagnement en direction des entreprises afin de stimuler et maintenir leur niveau d'activité :

- l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités ;
- la suppression du droit d'apport ;
- le relèvement du plafond des opérations à réaliser par l'Office du Ducroire pour le compte direct de l'Etat, de 20 à 35 millions d'euros ;
- l'introduction de nouveaux plafonds au niveau des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;
- l'avancement du paiement des subsides qui sont accordés aux entreprises dans le cadre de la loi-cadre des classes moyennes ;
- la modernisation du droit d'établissement ;
- la mise en place par la SNCI de deux nouveaux instruments : le prêt de reprise et le prêt de rachat ;
- la réalisation du projet stratégique de la création de la Northstar Europe S.A. à l'aide de la SNCI.

La Chambre de Commerce considère que ces mesures vont dans le bon sens et sont de nature à encourager la création d'entreprises et le développement d'activités déjà existantes.

4.3. La création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique

Par ailleurs, le Gouvernement s'emploie à travers le plan de relance à faciliter le développement des activités des entreprises par des mesures ayant trait à la création d'un environnement juridico-administratif plus favorable au développement économique, en particulier à travers deux axes :

- la promotion d'une approche plus intégrative des procédures (création d'un guichet unique de l'urbanisme, élaboration au niveau communal d'un règlement-type des bâtisses, instauration d'un guide d'exécution en vue d'une meilleure cohérence législative, création de plates-formes de concertation interministérielle) ;
- la réforme de la réglementation,
 - par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
 - par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés,
 - par la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles,
 - par la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires,
 - par le règlement grand-ducal modifié du 13 février 1979 concernant le niveau de bruit dans les alentours immédiats des établissements et des chantiers
 - et par l'abolition de l'obligation de fournir une copie certifiée conforme d'un document original au niveau de toutes les procédures qui prévoient la formalité de la fourniture d'une copie certifiée conforme.

La Chambre de Commerce ne peut qu'approuver les initiatives gouvernementales précitées qui sont de nature à simplifier et faciliter les démarches de création de nouvelles activités au niveau national. Elle invite à ce que les efforts afférents soient encore renforcés et davantage accélérés.

4.4. Le soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public

Le soutien aux entreprises que peuvent apporter les pouvoirs publics s'exprime également dans le plan de conjoncture par des efforts considérables en termes d'investissement public. Il convient à cet égard de distinguer deux aspects :

- la politique en matière d'investissements, à travers notamment la mise en œuvre significative du programme d'investissements de l'Etat prévu au budget 2009, mais aussi la réalisation d'investissements supplémentaires par l'Etat, ainsi que le développement des activités dans le domaine du logement social et du logement à coût modéré ;
- l'accélération des procédures internes à l'Etat qui commandent son activité d'investissement. Cinq projets de lois et de règlements grand-ducaux ont été déposés dans ce sens.
 - Le projet de loi modifiant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. La Chambre de Commerce considère que le recours à un fonds spécial tel que le Fonds des Routes devrait permettre de garantir la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre des nombreux projets d'infrastructures prévus dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement ». Elle s'interroge toutefois sur le caractère tenable de l'équilibre budgétaire de ce fonds, surtout au regard de la forte augmentation des dépenses que le plan de relance implique. La Chambre de Commerce souligne qu'il ne suffit pas de prévoir des dépenses du Fonds des Routes pour que ces dernières soient effectivement réalisées. Au-delà de la simple augmentation des seuils de maxima des dépenses d'investissements prévues par la législation, il importe de s'assurer de la mise en œuvre et de la réalisation effective des projets afférents. De ce point de vue, la Chambre de Commerce reconnaît l'intérêt d'instaurer un comité de gestion, instrument opératoire de la réalisation concrète des investissements.
 - Le projet de loi modifiant la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009. L'ensemble des dispositions de cette loi simplifie grandement la cohérence budgétaire et la mise en œuvre réglementaire des projets d'infrastructures contenus dans le plan de relance luxembourgeois. En accroissant les seuils d'investissement fixés dans la loi budgétaire, le législateur donne les moyens au Gouvernement de réaliser davantage de projets d'infrastructures, notamment des infrastructures routières, administratives et scolaires, que ceux autorisés par la loi initiale précitée et, partant, il donne la possibilité au Gouvernement d'investir massivement dans la relance économique, ce que salue la Chambre de Commerce.
 - Le projet de loi portant modification de l'article 8 et de l'article 20 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics et les projets de règlement grand-ducal portant modification des articles 103, 156 et 161 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.
 - Le projet de loi portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La Chambre de Commerce se rallie aux propos des rédacteurs du projet de loi, qui prévoient une révision des seuils d'investissement à la hausse, simplifiant ainsi les procédures de mise en œuvre de projets de grande envergure. La Chambre de Commerce estime que le plein effet du relèvement des différents seuils précités est tributaire également des procédures administratives et d'autorisations préalables aux investissements. A cet égard, elle espère d'autres initiatives de la part du législateur et du pouvoir exécutif.
 - Le projet de règlement grand-ducal modifiant l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

4.5. Le soutien direct des entreprises en difficulté

La crise économique et financière risque d'atteindre une profondeur telle que des entreprises fondamentalement saines connaîtront des difficultés purement conjoncturelles telles que leur survie en sera remise en cause. Le Gouvernement entend se donner les moyens de pouvoir soutenir ces entreprises dans le cadre de régimes d'aide et de soutien temporaires en vue du redressement économique. Deux régimes sont ainsi prévus : un premier couvrant des aides financières directes et un deuxième couvrant des garanties de l'État pour des crédits bancaires accordés à ces entreprises. Les régimes se situent tous les deux dans le cadre de la communication 2009/C16/01 de la Commission européenne du 17 décembre 2008, par laquelle la Commission a déclaré, compte tenu de la crise économique en général et du resserrement du crédit en particulier, considérer comme compatible avec le traité européen une série d'aides d'État, et ce jusqu'à la fin 2010.

Le projet de loi instituant un régime temporaire d'aides au redressement économique adopté par le Conseil de Gouvernement permettra d'octroyer aux entreprises en difficulté des subventions en capital jusqu'à un maximum de 500.000 euros par entreprise.

Le projet de loi instituant un régime temporaire de garanties en vue du redressement économique permettra d'accorder des garanties de l'État pour le remboursement partiel en capital et intérêts de crédits accordés par une banque à une entreprise en difficulté. Ces garanties sont en principe payantes. Le montant maximal du prêt garanti ne peut dépasser le coût salarial annuel de l'entreprise bénéficiaire. La garantie d'État ne peut pour sa part dépasser 90% du prêt accordé.

Les deux régimes sont réservés aux seules entreprises connaissant des difficultés de manière spécifique à cause de la crise économique. Ces difficultés ne peuvent dès lors être antérieures au 1er juillet 2008. Les entreprises concernées devront avoir fait des efforts adéquats en vue de l'obtention d'autres sources de financement. Dans l'octroi d'une aide ou d'une garantie, les critères d'appréciation comprendront en outre l'influence structurante de l'entreprise sur l'économie nationale ou régionale ou son influence motrice sur le développement économique national ou régional ou l'effet potentiel sur le redressement de l'économie luxembourgeoise de l'attribution à l'entreprise du soutien. L'appartenance sectorielle, le potentiel technologique et innovateur, l'ouverture sur les marchés internationaux, ainsi que le rôle économique régional de l'entreprise seront de même pris en compte.

L'octroi d'aides ou de garanties peut être subordonné à des conditions, comme par exemple une augmentation de capital, l'interdiction de verser des tantièmes aux administrateurs ou de distribuer des bénéfices, une prise de participation par l'État dans l'entreprise ou encore l'engagement de rembourser les aides en cas de retour à meilleure fortune. Les entreprises du secteur financier, de même que celles du secteur de la production agricole primaire sont, exclues du champ d'application des deux projets de lois.

Les dépenses prévues dans le cadre du régime temporaire d'aides forfaitaires au redressement économique s'élèvent à un montant compris entre 15 et 30 millions d'euros. Le régime temporaire de garanties est plafonné à un maximum de 500 millions d'euros en termes du volume des crédits couverts par la garantie de l'État.

La Chambre de Commerce, à l'instar de la Chambre des Métiers, « plaide (...) pour la réinscription dans la loi budgétaire, par le biais d'un crédit non-limitatif, d'une participation temporaire à la couverture des pertes subies sur les cautionnements accordés aux membres des mutualités de cautionnement de l'artisanat et du commerce sous la forme d'une dotation spécifique pour l'exercice budgétaire 2010, au lieu d'étendre le régime temporaire de garantie à un nombre limité de PME » (cf. avis de la Chambre de Commerce du 26 mars 2009 sur le projet de loi instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique (3468BFR)).

4.6. L'accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi

En vue de limiter les effets de la crise sur l'emploi, le Gouvernement a arrêté deux types de mesures qui sont :

- L'extension du régime de chômage partiel : sur initiative gouvernementale, le régime du chômage partiel a d'ailleurs déjà été modifié en février 2009 ; ainsi, il y a lieu de noter les éléments qui suivent.
 - La première modification du dispositif en question par la loi du 17 février 2009 portant modification de l'article L-511-12 du Code du Travail – prise en charge de l'indemnité de compensation patronale par l'Etat et flexibilisation de la période de référence.
 - La deuxième modification du dispositif de chômage partiel, laquelle a pour but de relever le taux d'indemnité de compensation des salariés touchés par une mesure de chômage partiel de 80% à 90%, dans les cas où les salariés concernés participent à une mesure de formation pendant la période de chômage partiel ; les nouveaux dispositifs exceptionnels couvrent 2009 et 2010 ; en outre, en cas d'aggravation de la crise, il n'est pas exclu d'étendre la période d'indemnisation actuellement limitée à six mois à une année entière.
La Chambre de Commerce accueille cet élargissement de la période d'application des mesures temporaires, élargissement qui rejoint tant les intérêts des travailleurs que ceux des entreprises concernées. Il faut admettre que, dans le cadre du contexte économique actuel, les entreprises concernées par un ralentissement non négligeable de leur activité ont des difficultés à maintenir le plein emploi. Par le biais de la prise en charge temporaire de la part patronale de l'indemnité de compensation par le Fonds pour l'Emploi, le Gouvernement a posé un premier jalon dans l'objectif de la réduction des charges financières des employeurs confrontés aux difficultés conjoncturelles de la crise économique actuelle.
- L'introduction de l'éligibilité du prêt temporaire de main d'œuvre pour l'aide au réemploi. Dans le cadre d'un prêt temporaire de main d'œuvre, il se peut que l'employeur se trouve confronté à une différence entre le coût salarial réel qui lui incombe et le remboursement qui lui est effectué par l'entreprise utilisatrice. Afin de remédier à cet obstacle, il est prévu de recourir à l'instrument de l'aide au réemploi afin de combler la différence éventuelle entre salaire et remboursement. Il est rappelé que l'aide au réemploi représente 90% du dernier salaire, avec une limite de 3,5 fois le salaire social minimum. L'aide au réemploi est versée pendant quatre ans. Toutes ces mesures tendent à favoriser le recours au plan de maintien dans l'emploi par rapport au plan social.

4.7. La préparation de l'après-crise

Dans le sillage des décisions du Comité de Coordination tripartite d'avril 2006, qui étaient notamment destinées à préserver les marges budgétaires du Gouvernement, lesdites marges ont été utilisées pour investir dans l'avenir du pays, d'une part pour amortir et compenser les impacts négatifs de la croissance, comme par exemple à travers l'investissement dans les transports publics, et, d'autre part, pour développer de nouvelles branches d'activités et niches sectorielles pour renforcer l'économie nationale. En ce qui concerne plus particulièrement les efforts de diversification de l'économie nationale, il convient de noter les efforts consentis pour créer au Grand-Duché de Luxembourg de véritables pôles pour les sciences et technologies de la santé et pour les éco-technologies, ou encore les efforts en vue de positionner le pays comme plateforme logistique. Le budget de l'État pour 2009 prévoit d'ores et déjà des crédits conséquents pour faire avancer ces projets. Dans cette même perspective, le Gouvernement a décidé de prendre des initiatives supplémentaires au niveau des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ainsi que de recherche, développement et d'innovation.

Investissements dans les autoroutes de l'information

L'objet du projet de loi modifiant la loi du 22 décembre 2006 sur la construction d'autoroutes de l'information est d'accompagner le plan de relance européenne en renforçant l'effort public (et privé) dans les infrastructures de télécommunication et de stockage de données. Le contexte sous-jacent à ce projet est indiqué dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement »: « *la loi du 22 décembre 2006 sur la construction d'autoroutes de l'information a permis la constitution de la société anonyme LuxConnect, chargée du développement des réseaux de télécommunication au Luxembourg, de la connectivité nationale et internationale, ainsi que de la construction d'un centre d'hébergement, situé à Bettembourg* ». Or, conformément au plan initial de développement de LuxConnect, aucun investissement supplémentaire n'avait été prévu pour cette année. Une première extension du centre d'hébergement à Bettembourg avait été programmée pour 2010, voire 2011, et des investissements additionnels allaient se faire en 2011 et 2012, voire après seulement. Vu la situation économique difficile, il est proposé d'avancer les travaux et de les concentrer sur les exercices budgétaires 2009 à 2011. Il s'agit de l'extension du centre de Bettembourg, de la réalisation d'un deuxième centre d'hébergement et de travaux sur le réseau et la connectivité internationale et nationale.

Il est effectivement primordial aux yeux de la Chambre de Commerce que le Grand-Duché investisse massivement dans le développement d'un des secteurs les plus dynamiques en termes de valeur ajoutée, à savoir Internet et les technologies de l'information. La nécessité de tels investissements apparaît d'autant plus évidente à la lumière des statistiques de croissance du volume d'informations échangées sur Internet et, partant, les besoins colossaux en termes de bande passante.

Le projet de loi permet à *LuxConnect* d'investir quelque 100 millions d'euros sur les années 2009 à 2011. La Chambre de Commerce approuve l'avancement des projets, dont l'exécution était initialement prévue en 2010, voire après, et qui seront entamés déjà en 2009. De surcroît, elle rappelle qu'elle avait déjà soutenu en 2006 le projet de loi sur la construction d'autoroutes de l'information³⁹, notamment du fait des retombées économiques favorables qu'il fallait en attendre en termes de compétitivité et d'attractivité pour le Grand-Duché. Elle ajoute qu'en matière de développement des autoroutes de l'information, les efforts publics s'opèrent à travers plusieurs canaux. Il y a les investissements qui font l'objet du projet de loi et dont la société *LuxConnect* se fait « le bras armé ». Il y a également les dépenses opérées par l'Entreprise des Postes & Télécommunications (EPT), cette dernière ayant revu à la hausse son budget d'investissement pour 2009 (+58% par rapport à 2008)⁴⁰. Dans tous les cas, il importe aux yeux de la Chambre de Commerce qu'en dehors de *LuxConnect* et EPT, les opérateurs privés de réseaux ne soient pas écartés en tant qu'acteurs du développement des dites infrastructures.

Projet de loi relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI)

Malgré certaines questions relatives au champ d'application de ce projet de loi, la Chambre de Commerce salue le fait que, tout en se fondant sur des mécanismes de soutien existants en matière de recherche-développement, ce projet législatif étende le nombre de régimes d'aide R&D, en exploitant au maximum les marges de manœuvres établies par le nouvel encadrement communautaire 2006/C323. Il introduit ainsi des régimes spécifiques pour les études de faisabilité technique à réaliser préalablement au lancement d'un projet d'innovation, pour la protection de la propriété intellectuelle (régime dédié aux PME), de même que pour la création de jeunes entreprises innovantes. Les aides couvriront dorénavant aussi, outre les innovations de produits, les innovations de procédés et d'organisation, ainsi que les services de conseil en innovation auxquels une entreprise recourt.

Dans l'ensemble, la Chambre se félicite de l'extension des missions de *Luxinnovation* que le projet de loi permet. Elle regrette toutefois que ledit projet habilite l'Etat à créer un établissement de droit privé chargé de la gestion des structures de type « business incubateur » ou centre d'entreprises, alors que *Luxinnovation* remplit déjà cette mission à la satisfaction générale, notamment dans le cadre de Ecostart.

Le projet de loi prévoit du reste la création d'un fonds spécial de financement dédié à la R&D. Ce type d'instrument s'avère particulièrement intéressant dans l'optique de garantir un financement satisfaisant et durable d'un pan de l'activité économique nationale crucial pour le développement futur de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce est solidaire des intentions gouvernementales d'agir rapidement et de manière significative pour limiter les effets récessifs de la crise financière et économique. Par conséquent, elle salue dans leur ensemble les mesures contenues dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement ».

39 Cf. avis n°3073BJE du 5 octobre 2006.

40 Cf. Plan de conjoncture du Gouvernement pour une description plus complète.

BIBLIOGRAPHIE

Banque Centrale du Luxembourg (2009), *Rapports annuels et Bulletins de 2006, 2007 et 2008*.

Chambre de Commerce (2004), *Entreprise Luxembourg – Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années – Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 2004*.

Chambre de Commerce (2007), *Réforme du droit de la nationalité: un atout pour l'économie luxembourgeoise?*, Actualité & Tendances n°3, septembre 2007.

Chambre de Commerce (2008), *Avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (3400TCA), Un budget anti-cyclique pour contrer la crise: défis et opportunités*, Luxembourg, le 14 novembre 2008.

Chambre de Commerce (2008), *Les fonds souverains: une solution d'avenir pour le Luxembourg?*, Actualité & Tendances n°4, mars 2008.

Chambre de Commerce (2008), *Maîtrise des dépenses publiques – quelles options pour le Luxembourg?*, Actualité & Tendances n°5, septembre 2008.

Commission européenne (2009), *Prévisions de l'automne*, réactualisation, février 2009.

Commission européenne, *Tableaux d'affichage du Marché Intérieur de 2006, 2007 et 2008*.

Eurostat (2008), *European social statistics – Social protection expenditure and receipts*. Data 1997-2005, édition 2008.

FONTAGNE, L. (2004), « *Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier* », Rapport pour le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005), *Bilan de la Présidence luxembourgeoise 2005 du Conseil de l'Union européenne*.

Ministère des Finances (2009), *10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg – addendum*, janvier 2009.

Observatoire de la Compétitivité (Luxembourg), *Bilans compétitivité de 2006, 2007 et 2008*.

OCDE (2008), *Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg*, vol. 2008/12, éditions OCDE.

STATEC, *Notes de conjoncture et Bulletins de 2006, 2007 et 2008*.

UEL, *Compétitivité - Crise-100 mesures pour redresser la compétitivité et pour relancer l'activité économique*, février 2009.

World Economic Forum (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.

Institute for Management Development (2008), *World Competitiveness Yearbook*.