



Communiqué de presse du 1<sup>er</sup> octobre 2012

## **Actualité & tendances n°13 : « Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014 » - La Chambre de Commerce procède au bilan à mi-parcours de la législature 2009-2014**

*A travers son bulletin économique Actualité & tendances n°7 baptisé « Entreprise Luxembourg 2.0 », et au moment des élections législatives de juin 2009, la Chambre de Commerce avait présenté au gouvernement ses recommandations politiques, dont 20 mesures qu'elle estimait particulièrement prioritaires. Le nouvel Actualité & tendances n°13 a pour objectif de faire le point, à la mi-législature, sur la mise en œuvre de ces 20 priorités dans un contexte socio-économique toujours fortement marqué par la crise.*

Tout au long de ce bulletin économique, la Chambre de Commerce recense et salue les progrès les plus importants atteints au cours de la période 2009-2012, à savoir : des avancées en matière d'e-gouvernance pour la simplification administrative ; un rapprochement des sphères économique et éducative pour la formation professionnelle ; l'élargissement de l'offre de Bac International et l'articulation (en cours) de la réforme du système d'éducation secondaire ; le « Pacte pour la jeunesse » en matière d'emploi des jeunes et la réforme institutionnelle de l'ADEM ; les efforts de développement de la R&D et de l'innovation ; les efforts de diversification et de développement de l'économie, en particulier de la place financière (un secteur particulièrement touché par la crise financière et économique, tout comme celui de l'industrie) ; les efforts de promotion du pays qui doivent être poursuivis, notamment en rapprochant les deux agences de promotion du pays<sup>1</sup> ; et une réforme minimaliste des systèmes d'assurance pension et d'assurance maladie qui va dans la bonne direction mais qui ne résout pas les problèmes de financement des systèmes sur le long terme.

En revanche, la Chambre de Commerce constate l'absence d'avancées dans certaines matières, pourtant cruciales dans un contexte économique inédit et de rétrécissement des marges de manœuvres budgétaires. Sont particulièrement visés : l'éloignement des objectifs à moyen terme d'équilibre des finances publiques et l'augmentation continue du déficit budgétaire de l'Etat central ; l'absence d'avancées en matière d'assouplissement du marché du travail, de maîtrise des coûts de l'enseignement, de modération de la générosité du système social luxembourgeois afin d'en assurer la soutenabilité financière et de rétablir l'équité intergénérationnelle (assurance chômage, revenu minimum, assurances pension et maladie sur le long terme, sélectivité sociale) ; l'éventuel « retour au système normal » après 2015 pour le système d'indexation des salaires ; la mise en œuvre des grands principes européens de simplification administrative qui tarde à se produire - à ce sujet la Chambre de Commerce place beaucoup d'espoir dans le « Forum Investissements » annoncé par le gouvernement pour l'automne 2012 ; ainsi que la lenteur au niveau des politiques d'aménagement du territoire et de logement.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate l'absence de réforme profonde et de nature structurante dans la gestion de la crise depuis 2009, mis à part le déploiement d'une politique anticyclique de soutien à la demande, justifiée sur le court terme mais intenable et non finançable à moyen terme. Pour ces raisons, malgré les avancées constatées dans plusieurs domaines, la compétitivité de l'économie luxembourgeoise est définitivement passée dans le rouge depuis l'été 2009, en témoignent les récentes annonces de plans de restructurations et de licenciements, et le chômage à la hausse en toile de fond. Les exercices d'articulation de stratégies sur le moyen et le long terme font défaut dans presque tous les domaines passés en revue par la Chambre de Commerce (sauf quelques exceptions, voir *infra*). Il est temps que les responsables politiques posent les jalons de réforme nécessaires à la refonte et à la durabilité du modèle socio-économique luxembourgeois.

<sup>1</sup> Luxembourg for Business GIE et Luxembourg for Finance GIE.

## **La compétitivité-coûts qui continue de s'éroder et des progrès contrastés en matière de compétitivité hors-coûts**

En matière de compétitivité coûts, la Chambre de Commerce relève que trois tranches indiciaires ont été allouées en première partie de législature (la troisième échéant en octobre 2012). Le coût salarial a donc connu une hausse de 7,5% sur la période. Or, pendant ce temps, la richesse produite n'a pas progressé, et a même reculé, engendrant ainsi une dégradation de la compétitivité par les coûts des facteurs de production et une augmentation des risques associés (hausse des faillites, licenciements, délocalisations, etc.). Le conseil de gouvernement a bien annoncé, en décembre 2011, une modulation de l'indexation automatique des salaires pour la période 2012-2014 (une seule tranche indiciaire par an et un intervalle minimal de 12 mois entre deux tranches), le retrait de l'alcool et du tabac du panier et une politique prudente en matière de prix administrés. Le projet de loi qui a découlé de cette annonce s'est toutefois avéré insuffisant, selon la Chambre de Commerce, avec, notamment, l'abandon du retrait de l'alcool et du tabac du panier de référence et l'absence d'un moratoire qui aurait permis de réformer le système en profondeur et de manière définitive (la récente stratégie luxembourgeoise « Europe 2020 », datant d'avril 2012, annonçant même vouloir « revenir au système normal » après 2015).

Au niveau institutionnel, une Commission *ad hoc* « formation des prix » a été créée dans le cadre des travaux de l'Observatoire de la formation des prix. La Chambre de Commerce est représentée au sein de cette Commission, mais les avancées concrètes réalisées jusqu'à présent s'avèrent relativement faibles. La Chambre de Commerce pense particulièrement à l'étude économique portant sur les effets de l'indexation et le manque de volonté de progresser dans l'analyse des effets d'une éventuelle désindexation sur l'économie luxembourgeoise.

Enfin, les 19 autres mesures et chantiers prioritaires concernant la compétitivité hors-coûts sont analysés dans la suite du bulletin. Eu égard à leur saillance dans le contexte actuel, quatre parmi ces 19 priorités restantes sont reprises en détails, à savoir la simplification administrative, le système d'éducation secondaire, le chômage (des jeunes en particulier) et la gouvernance de l'ADEM, ainsi que les finances publiques. Les 15 autres chantiers (ou mesures) sont présentés de manière succincte, sous forme de fiches.

## **La simplification administrative : des avancées d'e-gouvernance envers le secteur privé alors que les grands principes européens de simplification administrative restent à mettre en œuvre**

L'e-gouvernance envers le secteur privé a évolué favorablement au cours de la période 2009-2012, notamment à travers le déploiement du Guichet unique virtuel, la nouvelle procédure d'enregistrement des actes authentiques, la mise en ligne du Registre de Commerce et des Sociétés du Luxembourg (RCS-L), la nouvelle Centrale des Bilans, l'eTVA et le nouveau portail des marchés publics luxembourgeois. La Chambre de Commerce reconnaît et salue ces avancées. Par contre, le *statu quo* au niveau de la création d'un *workflow* électronique entre les administrations compétentes en matière d'établissements classés persiste. De manière générale, le dossier commodo/incommodo illustre la difficulté, pour les responsables politiques, de poser les jalons de réforme nécessaires afin de responsabiliser davantage les administrations, à travers la mise en place de sanctions pour retards importants ou de contrôles *a posteriori* par exemple.

A l'exception notable de la transposition de la Directive 2011/7/UE en matière de recouvrement des créances publiques, que la Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer, le gouvernement n'a pas encore saisi l'opportunité de mettre en œuvre les grands principes européens de simplification administrative : la loi-cadre de transposition de la Directive Services 2006/123/EC a été vidée d'une part importante de sa substance ; la loi horizontale de droit d'établissement ne réforme pas en profondeur la matière (hormis l'introduction du principe du « silence vaut accord », salué) ; aucune annonce officielle concernant une SARL simplifiée n'est à recenser ; et un avant-projet de loi horizontale de simplification administrative, préparé par le Département de la Simplification Administrative (DSA), tarde à être

présenté. Or, les progrès trop timides au niveau de ces principes sapent l'efficacité des efforts d'e-gouvernance accomplis.

### **Le système d'éducation secondaire : pour une refonte du curriculum national et des coûts de l'enseignement maîtrisés**

La Chambre de Commerce salue les efforts fournis en matière d'élargissement de l'offre scolaire dans le pays, notamment en termes d'offre de Bac International et d'élargissement des places disponibles dans les écoles privées. La Chambre de Commerce encourage cependant l'instauration d'un système à deux filières linguistiques parallèles, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand - la 2<sup>e</sup> langue étant, respectivement, l'allemand et le français.

Aujourd'hui, plus de 40% des élèves fréquentant les écoles et lycées du pays sont non-Luxembourgeois et plus de 60% des enfants en première année primaire ne parlent pas la langue luxembourgeoise chez eux. Le trilinguisme généralisé, et sans différenciation quant aux niveaux de compétences linguistiques à atteindre du système scolaire luxembourgeois, risque d'être plus une barrière qu'un pont pour la plupart des jeunes résidents non-Luxembourgeois, comme en témoignent, entre autres, les résultats de performance scolaire de l'OCDE. L'enseignement public se doit d'être adapté aux réalités démographiques du pays et un apprentissage des langues pragmatique doit laisser plus de place à d'autres matières, tout aussi importantes à la réussite socio-professionnelle des élèves : les mathématiques et les sciences d'une part, et les technologies de l'information et de la communication (TIC), l'économie et la gestion (avec des modules dédiés à l'entrepreneuriat) d'autre part. La Chambre de Commerce salue, dans ce contexte, la volonté du gouvernement de retenir une approche privilégiant les compétences.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que la priorité soit également donnée aux compétences dans la réforme institutionnelle de l'enseignement secondaire général. Les jalons de cette réforme sont néanmoins contrastés. D'une part, certaines propositions de réforme vont dans le sens d'une approche par les résultats dans les salles de classe (suivi-évaluation des enseignants à travers la réforme de la fonction publique en cours et davantage d'autonomie des lycées, par exemple), ce que la Chambre de Commerce salue. D'autre part, le texte de réforme de l'enseignement secondaire général peut, et doit, aller plus loin dans le sens d'une approche par les résultats (par exemple, en rendant la formation continue des enseignants obligatoire ou en prévoyant d'évaluer la performance des lycées et de rendre publiques ces évaluations). De plus, le coût de l'enseignement n'est toujours pas maîtrisé alors que le système scolaire luxembourgeois est l'un des plus onéreux au monde, sans que les résultats ne soient nécessairement à la hauteur des ambitions. La Chambre de Commerce relève que, dans les études internationales, les systèmes d'éducation qui sont à la fois les plus performants et qui font état de salaires élevés existent bel et bien. Mais ces systèmes conditionnent leurs salaires à deux facteurs-clés qui font encore, du moins partiellement, défaut dans le système d'éducation luxembourgeois actuel, à savoir (i) une sélection compétitive à l'entrée, axée sur le prestige de la profession, les qualités pédagogiques et la vocation à enseigner, ainsi que (ii) le suivi-évaluation continu des performances des enseignants et des écoles.

### **Le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM : pour l'obligation de se former et, le cas échéant, de contribuer à des travaux d'utilité publique**

Chiffres comparatifs à l'appui, la Chambre de Commerce souligne que les prestations de chômage luxembourgeoises demeurent parmi les plus généreuses des pays membres de l'OCDE, et sans doute parmi les moins sélectives. La loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi introduit bien, du moins en théorie, l'obligation de démontrer qu'un demandeur d'emploi cherche du travail. Or, au vu de la grande générosité du système, davantage d'obligations doivent être introduites, notamment celles de se former et, le cas échéant, de contribuer à des travaux d'utilité publique.

En matière de formation des demandeurs d'emploi, deux initiatives récentes spécialement réservées aux jeunes demandeurs sont à recenser, à savoir l'élargissement du Contrat d'Initiation à l'Emploi (CIE) et la « garantie jeunes ». La Chambre de Commerce accueille favorablement ces initiatives mais regrette leur générosité excessive (comparées aux mesures similaires françaises notamment, et au vu de la proposition du Ministre du Travail et de l'Emploi d'augmenter les indemnités de la « garantie jeunes » par rapport aux indemnités de base, déjà généreuses, afin d'inciter les jeunes à se former). La Chambre de Commerce demande que ces initiatives soient rendues obligatoires ou, à défaut, que le recours à des travaux d'utilité publique soit obligatoire. De plus, le nouveau « Pacte pour la jeunesse » 2012-2014 prévoit une série de mesures additionnelles destinées aux jeunes demandeurs, que la Chambre de Commerce salue. Du côté des adultes, la Chambre de Commerce salue le succès des différentes initiatives « fit4job » et l'articulation (en cours) d'une stratégie nationale de formation continue, exercice auquel elle contribue avec enthousiasme.

Enfin, la Chambre de Commerce se réjouit qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour améliorer tant le fonctionnement que l'efficacité de l'ADEM dans le cadre de la réforme de l'agence. Il n'en reste pas moins que la réforme de l'ADEM reste un chantier à poursuivre. Plus spécifiquement, une nouvelle Agence définie exclusivement sous le statut d'un service de l'Etat à gestion séparée ne peut apporter la solution voulue en termes de dynamisation des services de profilage et de suivi des demandeurs d'emploi. Il serait donc judicieux d'opérer une séparation nette entre un service de développement de l'emploi, géré par statut privé, et les autres services de l'ADEM, organisés sous statut public (dont le service en charge du paiement des indemnités de chômage). Une séparation des structures de l'ADEM permettrait l'agencement des procédures de recrutement, de motivation et de formation du personnel, notamment des « conseillers professionnels », tout comme d'évaluation de leur performance selon des critères d'efficience et d'efficacité.

### **Les finances publiques : un déficit structurel qui se creuse et des objectifs de rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Administration centrale qui s'éloignent**

Le déficit structurel de l'Administration centrale, dans le rouge depuis 2002 à une exception près, s'est amplifié au cours de la période 2009-2012, atteignant environ 1 milliard EUR par an en 2009-2011 et jusqu'à 1,5 milliard EUR en 2012, selon les dernières estimations disponibles, soit environ 14% de la valeur totale des recettes du budget de l'Etat.

Malheureusement, les efforts de maîtrise des dépenses de l'Administration centrale se sont avérés insuffisants et, au premier semestre 2012, ces dépenses ont encore progressé de 8,5% (les recettes demeurant stables). Le fait de repousser systématiquement l'atteinte de l'objectif à moyen terme (OMT) de rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Administration publique dans le cadre des actualisations successives du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché (en 2010, 2011 et 2012) interpelle et inquiète. Les perspectives de croissance détériorées depuis le début de la législature ne peuvent justifier les ambitions revues à la baisse du gouvernement vis-à-vis de son OMT, selon la Chambre de Commerce.

De plus, les deux plans d'assainissement des finances publiques de cette législature, à savoir le 1<sup>er</sup> plan, posé par la loi du 10 décembre 2010, et le 2<sup>e</sup> plan, annoncé au 1<sup>er</sup> semestre 2012 et qui devrait être transposé à travers le projet de loi budgétaire de 2013, se sont avérés insuffisants. Concernant le 1<sup>er</sup> plan, environ 80% des économies sur le versant des dépenses prévues par celui-ci ont été opérées à travers la non-réalisation d'investissements projetés. C'est d'autant plus regrettable que ce sont ces derniers, s'ils sont bien articulés, qui permettent de renforcer la compétitivité hors-coûts et l'attractivité du territoire. A peine 5% des efforts d'assainissement concernent le « train de vie » de l'Etat (frais de fonctionnement), soit une contribution rigoureusement insuffisante. Le même constat est à faire concernant le 2<sup>e</sup> plan d'assainissement puisque, comme son prédécesseur, celui-ci doit être considéré comme un ensemble de mesures isolées et disjointes, sans qu'une véritable stratégie d'assainissement bien articulée et cohérente puisse être détectée. Qui plus est, ce paquet comporte certaines mesures que la Chambre de Commerce qualifierait de « virtuelles » (non-réalisation d'une dépense annoncée mais non-engagée comme une mesure « d'économie »). Ceci n'est pas de bon augure pour le projet de budget 2013 qui sera déposé ce 2 octobre 2012 à la Chambre des Députés.

## Les 15 autres chantiers prioritaires : des progrès contrastés

Les 15 autres chantiers (ou mesures) sont revus successivement dans ce bulletin économique, de manière succincte sous forme de fiches.

Au niveau des **progrès concrets** au cours de la période 2009-2012, la Chambre de Commerce recense les six chantiers ou mesures suivants :

- Le renforcement des interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques : plusieurs accords allant dans ce sens sont recensés ;
- La poursuite de la réforme de la formation professionnelle : presque tous les appels de la Chambre de Commerce datant de juin 2009 sont en cours de mise en œuvre ;
- Un système d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus innovant : plusieurs initiatives allant dans ce sens sont recensées ;
- La promesse de meilleure gouvernance budgétaire suite à l'engagement gouvernemental d'examiner les moyens d'amélioration des procédures budgétaires, une promesse qui, la Chambre de Commerce l'espère, se doit d'être tenue dans le contexte actuel de crise de la dette souveraine ;
- Les infrastructures modernes, avec la récente relance des activités de la société de promotion et de développement de l'aéroport, des avancées sur la ligne Luxembourg-Trèves et la consolidation du réseau de *datacentre* ultra performants et sécurisés ;
- La promotion du pays et la communication, avec l'élargissement du réseau des ambassades et une initiative de stratégie unique de promotion du pays enfin lancée.

De plus, certaines **avancées** sont à constater, bien que la Chambre de Commerce les qualifie de **partielles** et, dès lors, aux résultats mitigés, que ce soit dans les textes légaux eux-mêmes (qui doivent être retravaillés) ou dans la mise en œuvre de ceux-ci en pratique (ce à quoi il convient de remédier) :

- La libéralisation du droit d'établissement : le principe du « silence vaut accord » est bien introduit par la loi du 2 septembre 2011 mais davantage aurait pu (et dû) être fait ;
- Le test d'impact pour les PME : le contenu de la fiche d'évaluation d'impact intègre à présent les grands principes européens de simplification administrative mais trop peu de progrès sont constatés en pratique ;
- Le cadre institutionnel fiscal : plusieurs avancées sont constatées (par exemple, la création de la Division Relations Internationales et d'une zone franche luxembourgeoise en matière de TVA) mais davantage reste à réaliser, notamment concernant l'articulation d'une stratégie fiscale nationale ;
- La réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale : les ajustements proposés aux systèmes de pensions et de soins de santé restent à la marge et une véritable refonte de ces systèmes est nécessaire.

Enfin, **aucune avancée notable** n'est à recenser concernant les chantiers ou mesures suivants :

- La modernisation du droit sur la prévention des faillites ;
- La modernisation du droit des sociétés ;
- La mise en place d'un fonds souverain afin de rétablir l'équité intergénérationnelle ;
- L'aménagement du territoire, avec notamment la politique du logement et les quatre plans sectoriels primaires (transports, logements, paysages et zones d'activités économiques) qui ne sont toujours pas mis en œuvre ;
- La création d'un « Observatoire de droit économique ».

La 13<sup>e</sup> édition du bulletin économique Actualité & tendances intitulée « Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014 » peut être téléchargée gratuitement sur le site Internet de la Chambre de Commerce à l'adresse [www.cc.lu](http://www.cc.lu) (rubrique « Publications »).