

a&t

N°10

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

JUIN
2011

Le développement durable au Luxembourg –
Pour une économie durablement compétitive
et au service du bien-être

Table des matières

Résumé exécutif | 3

1. Le développement durable - introduction générale | 16

- 1.1. Introduction générale: la genèse du concept de «développement durable» | 16
- 1.2. Les grandes étapes à l'échelle internationale | 20

2. Les aspects économiques du développement durable | 25

- 2.1. Un modèle socio-économique durable? | 25
- 2.2. PIB et bien-être | 48

3. Les aspects écologiques du développement durable | 69

- 3.1. Les tendances écologiques non-durables au Luxembourg | 69
- 3.2. La fiscalité verte: menace ou opportunité? | 78

4. Les aspects sociaux du développement durable | 87

- 4.1. La lutte contre l'exclusion et la pauvreté à travers la sélectivité sociale | 87
- 4.2. Le manque d'intégration, les sociétés parallèles et la ségrégation du marché du travail sont-ils des risques pour la cohésion sociale? | 95
- 4.3. La sécurité sociale luxembourgeoise: un monument en péril? | 102
- 4.4. Le rôle du Luxembourg en matière d'aide publique au développement | 108

5. Le développement durable - outils et acteurs au Luxembourg | 110

- 5.1. Présentation des principaux acteurs institutionnels au Luxembourg | 110
- 5.2. Volet législatif et programme gouvernemental | 116
- 5.3. Plan national pour un développement durable et le Partenariat pour l'environnement et le climat | 125
- 5.4. Plan national d'allocation des quotas CO₂ | 128

6. L'horizon 2020 - les implications du «Paquet Energie-Climat» européen et pistes pour le Luxembourg | 135

- 6.1. La réduction des émissions de gaz à effet de serre | 136
- 6.2. La promotion des énergies renouvelables | 141
- 6.3. L'amélioration de l'efficacité énergétique | 143

7. Bibliographie | 145

Résumé exécutif

Le Grand-Duché de Luxembourg peut se prévaloir d'un développement économique fulgurant depuis au moins deux décennies, d'un niveau de vie des plus élevés au monde et d'un Etat actif doté de finances ostensiblement saines. Or, il ne s'agit ici que d'une photo instantanée et apparente de « l'état de la nation ». Sur cette photo, de nombreux détails ne sont pas perceptibles, alors que d'autres ont été camouflés. Qui plus est, une photo ne permet pas de juger du possible état futur de l'objet qu'elle représente.

Le Luxembourg ne peut pas, et ne doit pas, miser sur une continuation éternelle de la spirale de développement socio-économique vertueuse, ni sur la prise d'initiatives et de risques étrangers afin de continuer à alimenter son système social. Même aujourd'hui, le Luxembourg fait face à des problèmes d'envergure de sorte que seul un effort national, cohérent, courageux et concerté peut, le cas échéant, permettre de pérenniser le niveau de vie de ses habitants et, de manière générale, de toutes les parties prenantes ayant soutenu son développement historique. Ces défis peuvent être résumés à travers une formule simple: le Grand-Duché de Luxembourg fait apparaître des tendances économiques, écologiques et sociales qui sont non-durables.

Un développement durable doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Au niveau national, il s'agit de préserver les conditions nécessaires pour que les générations futures de résidents et de frontaliers puissent satisfaire leurs besoins d'une manière équivalente aux générations actuelles. Ceci présuppose la pérennisation d'une économie compétitive, qui rende possible le financement d'un Etat social digne de ce nom et une cohésion sociale élevée, tout en dégageant les moyens d'action nécessaires afin de répondre aux enjeux environnementaux considérables auxquels sont confrontés les citoyens et les entreprises.

Le développement durable constitue un triptyque dont les trois composantes - l'économie, l'écologie et le social - se situent sur un pied d'égalité. Tout comme les considérations écologiques doivent être dûment prises en compte, le développement se doit d'être social. Or, pour qu'il puisse y avoir « durabilité », il faut, en vertu du concept même de développement durable, précisément un « développement », c'est-à-dire une certaine évolution ou une certaine croissance. Ainsi, la « durabilité » en tant que telle n'est pas l'objectif à poursuivre, mais un caractère, une qualité qu'il importe de donner au « développement » ou à l'évolution générale de la société qui doit être durable, c'est-à-dire à la fois équitable, viable et vivable, et ceci à long terme.

De nombreuses tendances non-durables ...

Dans un passé récent, la **croissance économique** au Luxembourg a, en général, été supérieure à celle dégagée dans d'autres pays occidentaux. Faut-il pour autant en conclure que le Luxembourg se développe durablement d'un point de vue économique? En d'autres termes, une croissance historique est-elle en soi garante d'une croissance future? La réponse à cette question ne peut être approuvée par la Chambre de Commerce :

- la compétitivité au niveau des prix et des coûts des entreprises luxembourgeoises, appréhendable tout particulièrement à travers le coût salarial unitaire, s'effrite progressivement et dangereusement, et ce depuis des années. Ce constat est largement documenté par des études et des enquêtes, à la fois nationales et internationales ;

- le monolithisme économique, jadis porté par l'industrie lourde, a été largement supplanté par une dépendance accrue aux services financiers et aux services y relatifs. Aujourd'hui, l'Administration publique dépend plus que jamais de ce secteur, d'un point de vue fiscal et social;
- les autorités publiques, bien que conscientes de ces problématiques, adoptent une position attentiste et ne proposent guère de réformes volontaristes et structurelles à cet égard. La création de richesses par les acteurs économiques devant précéder leur redistribution à travers le modèle social, l'appel aux réformes doit être entendu si le Luxembourg veut disposer d'un appareil de production performant à l'avenir;
- suite à la crise économique et financière, le potentiel de croissance économique, c'est-à-dire le niveau de croissance optimal en l'absence d'une inflation néfaste et accélérée, est significativement réduit et le sera plus encore à l'avenir si le timide effort d'assainissement des finances publiques continue de se concentrer principalement sur les dépenses d'investissement ou si l'équilibrage des finances publiques repose principalement sur l'espoir d'une hausse plus qu'incertaine des recettes;
- le modèle économique luxembourgeois est largement bâti sur l'exploitation de niches de souveraineté qui risquent de se fermer progressivement avec, à la clef, des conséquences économiques, mais surtout fiscales et sociales, considérables;
- la dépendance aux décisions externes quant à l'allocation des facteurs de production, qui n'est pas, *per se*, un facteur non-durable, peut toutefois le devenir dès lors que des facteurs d'attraction se dégradent;
- les finances publiques luxembourgeoises sont structurellement déficitaires, ce qui entraîne une réduction des marges de manœuvres budgétaires et compromet la capacité d'investissement public, pourtant nécessaire afin de moderniser et d'adapter les infrastructures du pays aux besoins socioéconomiques. D'après les dernières estimations, le « train de vie » de l'Administration centrale dépassera ses recettes de l'ordre de 1,2 milliards EUR en 2014, soit plus de 3,5 millions EUR par jour, et ce malgré la subsistance d'une forte composante de recettes non-durables et volatiles. De surcroît, le Luxembourg fait face à une dette cachée, ou implicite, monumentale issue des engagements à long terme de la sécurité sociale, en général, et de l'assurance pension, en particulier.

La problématique liée à la non-soutenabilité des finances publiques, à court, à moyen et à long terme, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, parmi les plus préoccupantes de l'ensemble des tendances non-durable identifiées. Seul un Etat doté d'une capacité financière intacte peut encadrer les développements économique, démographique, social et environnemental et peut soutenir le niveau de vie général de la population à travers un effort redistributif digne de ce nom. Aujourd'hui, les comptes publics sont loin d'être équilibrés, et ils le seront encore moins à l'avenir dans l'hypothèse de réformes structurelles insuffisamment ambitieuses.

Concernant précisément les niveaux de déficits atteints à l'heure actuelle, l'Etat dépend fortement de certaines recettes, soit volatiles, soit incertaines quant à leur rendement futur, soit basées sur des niches de souveraineté éphémères, soit qui sont une combinaison des caractéristiques précitées. Ainsi, la TVA sur le commerce électronique (quelque 380 millions EUR en 2010) se base largement sur un régime spécifique qui subira une refonte dès 2015. La taxe d'abonnement (595 millions EUR en 2010) est dépendante des cours boursiers et de l'avenir de l'industrie des fonds d'investissements au Luxembourg. Deux tiers du total de l'impôt sur le revenu des collectivités tiennent leur origine au seul secteur financier (soit 980 millions EUR en 2010), tandis que la demande transfrontalière de produits pétroliers et de tabac (quelque 980 millions EUR en 2010¹ au titre d'accises et de TVA) est singulièrement basée sur une politique de différentiels au niveau des accises. Au total, quelque 30% de l'ensemble des recettes fiscales de l'Administration centrale (2,9 milliards EUR) proviennent d'impôts à rendement incertain ou excessivement volatils. L'ensemble de ces moyens d'action est injecté dans le budget de l'Etat, sans effort d'économie quelconque au profit des générations futures.

Il suffirait d'un choc macro-économique ou réglementaire négatif, même partiel, pour qu'un déficit de 1,2 milliards EUR se transforme rapidement en un déficit bien plus important encore². D'un autre côté, de très nombreuses dépenses courantes de l'Administration centrale paraissent extrêmement rigides ou peu influençables à court terme. Citons à cet égard la rémunération des salariés, les transferts à la sécurité sociale ou les prestations familiales. Un financement de dépenses quasiment certaines et rigides par des recettes douteuses ou incertaines crée à l'évidence une asymétrie dangereuse et constitue, de fait, une tendance que la Chambre de Commerce qualifierait d'imprudente, ou du moins de non-durable. Qui plus est, le Luxembourg dispose aujourd'hui d'un niveau compétitif de cotisations sociales, grâce notamment au cofinancement du système de sécurité sociale par l'Administration centrale. Pour contribuer à assurer la durabilité économique du pays, cet avantage doit être conservé et ne doit pas faire l'objet d'une remise en question quelconque au motif de la consolidation budgétaire, certes cruciale.

- les réformes structurelles, visant à pérenniser les finances publiques à long terme, et notamment les régimes d'assurances pension, dépendance et maladie, tardent à être mises en œuvre, respectivement les propositions y relatives restent en-deçà de la hauteur des enjeux. Si la durabilité des finances publiques, à court et à long terme, ne peut être garantie, l'Administration publique sera confrontée, au mieux à un niveau de dette rendant impossible le financement de politiques nouvelles, et au pire à une situation d'impuissance publique à agir efficacement. Ces deux scénarios s'inscrivent résolument dans la non-durabilité ;

De l'ensemble de ces considérations découle un bilan qui peut être qualifié, au mieux, de mitigé en ce qui concerne les bases économiques propices au développement durable du Grand-Duché de Luxembourg. Or, du **point de vue social** également, le développement du Grand-Duché ne peut être qualifié de parfaitement soutenable :

- le développement économique tirant largement ses origines d'une utilisation de plus en plus significative de facteurs de production étrangers, le débat politique luxembourgeois fait apparaître un déficit démocratique manifeste.

La population active dépasse le seuil de 365.000 personnes (dont plus de deux tiers n'ont pas la nationalité luxembourgeoise) et la population résidente celui du demi-million (dont 43% d'étrangers). L'afflux de frontaliers entrants fait « croître » la population résidente de l'ordre de 150.000 unités en semaine. Ainsi, pendant la journée de travail, les Luxembourgeois représentent moins de 45% de la population présente sur le territoire. Que dire ou penser, dans ces conditions, du nombre d'électeurs appelés aux urnes lors des élections législatives de 2009 (223.842 ressortissants luxembourgeois, dont la moitié environ sont inactifs) ?

1 Après la prise en compte du coût de neutralisation du CO₂ associé aux ventes transfrontalières de produits pétroliers.

2 Un inventaire des rendements d'impôts volatils et / ou incertains pourrait par ailleurs inclure l'impôt sur la fortune, la contribution de crise ou encore l'impôt retenu sur les revenus de capitaux.

Le constat appelle à la réflexion : moins d'un Luxembourgeois sur trois salariés est doté du droit de vote aux élections législatives. Vu autrement, il y a seulement environ un électeur « actif » sur six personnes ayant un lien direct avec le territoire luxembourgeois (résidents et frontaliers). Ces ratios se dégraderaient encore davantage si l'on expurgeait du nombre des électeurs indigènes les salariés occupés dans le secteur protégé. En effet, le seul secteur public occupe près de la moitié, soit 43 %, des Luxembourgeois actifs³. Des éléments qui précèdent ressort non seulement un déficit démocratique manifeste, mais également une non-représentativité saisissante de l'économie marchande à travers le seul électorat indigène. Comment les problèmes liés à la compétitivité économique, au manque de cohésion sociale ou encore aux émissions de gaz à effet de serre peuvent-ils être abordés de manière réaliste et efficace si l'électorat indigène est largement « à l'abri » de ces tendances et, partant, n'est pas sensible aux problématiques y relatives car pas directement concerné ? De même, le Luxembourg ne court-il pas le risque de mener une politique trop focalisée sur les seuls électeurs, au lieu de poursuivre une politique efficace et équilibrée dont profiteraient suffisamment les acteurs socio-économiques, indigènes et étrangers, résidents et non-résidents, qui sont à l'évidence aussi à la base de la création de la richesse nationale ?

- l'apparition de sociétés parallèles et la ségrégation sociale sont ainsi des risques réels auxquels est confronté le Grand-Duché ; une excellente illustration étant la dualité de son marché de travail, avec un secteur public traditionnellement protégé, abritant les nationaux, et un secteur privé de plus en plus dépourvu d'indigènes, avec à la clef un manque d'identification de nombreux indigènes avec les problèmes économiques et sociaux du pays et des jalousies interprofessionnelles ;
- un modèle socio-économique de plus en plus ancré sur la création de richesse économique par les ressortissants étrangers et les frontaliers, dont profitent, en premier lieu, les autochtones à travers le canal redistributif de l'Etat, n'est probablement pas durable à partir du moment où les indicateurs économiques s'orientent à la baisse.

De plus, en vertu des scénarii actuellement utilisés, notamment pour modéliser l'évolution du régime général des pensions et l'évolution démographique, le Luxembourg compterait plus de 750.000 emplois et au moins autant de résidents en 2060. Outre les formidables enjeux liés à l'accueil et à l'intégration de ces personnes, la Chambre de Commerce s'interroge notamment sur le caractère souhaitable d'un tel scénario dans la population ;

- malgré une politique sociale et familiale particulièrement généreuse, mais visiblement pas suffisamment sélective, une personne sur sept est considérée comme « pauvre », dans un des pays les plus riches au monde, et ceci dans un contexte où le seuil de pauvreté, exprimé en parités de pouvoir d'achat, semble particulièrement élevé. En termes absolus, le seuil de pauvreté au Luxembourg en 2009, pour une personne vivant seule, est évalué à 1.588 EUR, c'est-à-dire un montant proche du salaire médian français, ce qui relativise quelque peu ce débat, sans pour autant proposer une réponse auto-suffisante à cet égard ;
- l'onéreux système éducatif national, clairement propice au décrochage scolaire en raison, notamment, des exigences linguistiques, ne prépare pas de trop nombreux jeunes de manière satisfaisante aux demandes du marché du travail et fait, par conséquent, risquer un maintien durable d'un chômage structurel élevé au Grand-Duché. Ce constat fait naître de graves problèmes de transmission intergénérationnelle du statut social et exacerbe les déficits en matière de cohésion sociale. Il s'agit également d'un phénomène qui est à l'origine d'une employabilité insuffisante de nombreux habitants et, partant, du chômage structurel évoqué précédemment à travers un gaspillage manifeste de capital humain. Il est, par ailleurs, à l'origine d'un chômage des jeunes particulièrement important au Grand-Duché de Luxembourg. A cet égard, la Chambre de Commerce suivra de près l'implémentation de la réforme scolaire annoncée, notamment dans les classes inférieures et supérieures de l'enseignement secondaire et secondaire technique ;

3 STATEC, Cahier économique n° 34/2009: « Le secteur public », décembre 2009.

- en lien avec la croissance économique, le financement du modèle social luxembourgeois présuppose une croissance perpétuelle de l'emploi, avec toutes les considérations sociales, démographiques et écologiques, et notamment celles relatives à la consommation foncière, au développement presqu'obligatoire des infrastructures de transport et à l'aménagement du territoire, qui en découlent.

Au-delà de ces nombreuses tendances économiques et sociales intenable à long terme, le Luxembourg fait actuellement face à des **enjeux environnementaux** de grande envergure :

- le développement économique, social et démographique n'a pas été accompagné d'une politique en matière d'aménagement du territoire suffisamment cohérente et intégrée. Il en ressort singulièrement un certain morcellement du territoire ainsi qu'une inertie dans la mise en œuvre concertée et harmonieuse des grandes politiques sectorielles y relatives (logement, zones d'activités économiques, grands ensembles paysagers et réseaux de transport) ;
- les émissions de gaz à effet de serre (GES), ramenées à la taille du pays, sont très importantes et les objectifs internationaux en la matière seront difficilement atteints. Le présent « *Actualité & tendances* » traitera cette problématique en détail ;
- la croissance économique ayant été largement extensive au cours des dernières décennies (adjonction de facteurs de production nouveaux, le plus souvent transfrontaliers), de nombreuses problématiques nouvelles sont apparues, voire ont été renforcées, telles que la saturation des réseaux de transport. Cette saturation découle également d'une politique trop hésitante en matière d'extension des principaux réseaux de communication et en matière de développement cohérent du transport en commun ;
- la diversification économique, si elle a eu lieu, n'a pas rendu possible un découplage suffisant entre la croissance du PIB et les pressions environnementales et celles liées au transport qui en découlent ;

Ainsi, que ce soit du point de vue économique, social ou environnemental, le développement durable du Luxembourg est semé d'embûches. Ces dernières risquent de devenir des obstacles insurmontables si le Luxembourg ne les relève pas à travers un véritable plan de réforme nationale. Au cours des vingt dernières années, le Grand-Duché a misé sur un développement de nature plus exogène qu'endogène pour asseoir sa croissance économique, pour injecter des moyens d'action substantiels dans son modèle social et pour financer sa politique environnementale. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait irresponsable, ne fût-ce que du point de vue de l'équité intergénérationnelle, de persévérer dans un scénario dit « à politique inchangée ». Pis encore, un tel scénario est résolument impossible – la consommation foncière ne pouvant être infinie, le bassin d'emploi étant limité et la société luxembourgeoise risquant une désintégration accrue.

Ainsi, le mot d'ordre doit être celui des réformes structurelles. Au lieu de miser sur une résolution miraculeuse des problèmes structurels, initiée et cofinancée par l'étranger, et sur des niches de souveraineté volatiles, le Luxembourg doit maximiser son potentiel de développement économique endogène, redéfinir sa politique sociale, renforcer sa capacité d'intégration, trouver des réponses à ses défis écologiques et contribuer à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

... mais également de nombreuses pistes

Les entreprises luxembourgeoises prennent dûment en compte les prémisses du développement durable dans leurs stratégies, à l'évidence la seule trajectoire d'évolution possible leur permettant de pérenniser leur vitalité financière à long terme. Leur engagement important et avéré en matière de responsabilité sociale des entreprises (voir encadré n° 2) en témoigne. Or, à l'évidence, elles ne peuvent pas assumer seules la responsabilité sous-jacente au développement durable du Grand-Duché du Luxembourg.

A cet égard, la Chambre de Commerce estime particulièrement important que les jalons suivants soient posés afin d'insuffler un nouvel élan à son **économie** :

- afin de préparer la voie pour une croissance économique future, d'évidentes réformes s'imposent au niveau de la compétitivité-prix et coût des entreprises. Le « policy-mix » à mettre en œuvre à cet égard devra notamment comprendre la résorption du différentiel d'inflation néfaste du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires économiques, l'inflation constituant en effet un véritable poison pour une économie ultra-ouverte ; il importe également de procéder à une refonte substantielle des automatismes réglementaires, et notamment du système d'indexation actuel - intégral, peu social, déconnecté de l'évolution de la productivité et tourné vers le passé - ainsi qu'à une simplification administrative accrue ;
- la réduction progressive de la dépendance aux niches de souveraineté volatiles en faveur de niches de compétences ou de niches sectorielles pérennes, par le biais notamment d'une canalisation de moyens budgétaires accrus à cette fin, sans pour autant compromettre davantage la pression totale sur les finances publiques ;
- la diversification économique future doit être calibrée. Les technologies de la santé, la logistique multimodale, la propriété intellectuelle, les NTIC, mais surtout les écotecnologies, seront autant de secteurs porteurs du tissu économique futur. Aussi faut-il provoquer un changement de paradigme en matière d'attraction future de grandes entreprises au Grand-Duché. Selon d'aucuns, l'époque où le Luxembourg a pu attirer de grandes entreprises industrielles semble en effet révolue. Or, ces dernières, au-delà de leur effet économique et social direct et de la substance industrielle qu'elles génèrent, ont un effet multiplicateur significatif sur le tissu des PME, en amont et en aval des processus productifs, et peuvent donc contribuer au développement durable et à la diversification de l'appareil de production luxembourgeois ;
- afin d'offrir un horizon de planification serein aux entreprises établies et aux investisseurs potentiels, les politiques fiscale et en matière de coûts indirects du travail doivent être à la fois attractives, stimulantes et prévisibles ;
- la politique en faveur des entreprises doit être taillée sur mesure afin de donner une chance aux petites et aux moyennes entreprises, fortement imbriquées dans le tissu local et, partant, particulièrement aptes à contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de développement durable, de prospérer au Grand-Duché et de s'orienter vers les marchés de la Grande Région, de l'Europe, voire les marchés internationaux ;
- les finances publiques doivent être assainies et le déficit structurel de l'Administration centrale doit être résorbé. La baisse du train de vie de l'Etat (frais de fonctionnement), la sélectivité sociale sur le versant des dépenses afférentes, l'introduction d'une norme budgétaire contraignante, l'accélération des mesures structurelles et une meilleure efficacité des dépenses publiques en général sont les pistes à déployer de façon prioritaire à cet égard.

Si la compétitivité n'est pas rétablie, le Luxembourg ne pourra atteindre ses objectifs en matière de développement durable écologique que pour autant qu'il se transforme en « désert économique ». Or, il est clair qu'un tel scénario exacerberait la non-durabilité du modèle social et porterait gravement préjudice à la cohésion sociale.

Même sous l'hypothèse d'un tissu économique vigoureux et performant, le Luxembourg se doit de revoir profondément certaines pratiques afin qu'il puisse renouer avec un **développement durable du point de vue social** :

- la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté matérielle doit être renforcée à travers la mise en œuvre d'une meilleure sélectivité au niveau des transferts sociaux ; le revenu médian pourrait servir pour jauger la nécessité, voire pour moduler certains paiements en la matière ;
- la genèse de sociétés parallèles doit être évitée, avec notamment une mise en œuvre pragmatique du nouveau cadre légal relatif à la nationalité luxembourgeoise et une participation démocratique renforcée des ressortissants étrangers ;
- la dichotomie sur le marché du travail doit être « rompue » à travers une réelle ouverture de la fonction publique, tout en évitant de nouvelles contraintes administratives ou linguistiques disproportionnées ;
- le taux d'emploi des résidents doit augmenter, l'emploi constituant non seulement un rempart contre l'exposition à la pauvreté et à la privation matérielle, mais également un vecteur important de cohésion sociale ;
- le modèle social tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas pérenne. Ainsi, il incombe aux autorités publiques de le réformer de manière ambitieuse et responsable. Il faut tout particulièrement le rendre indépendant de l'hypothèse non-durable d'une croissance perpétuelle de l'économie et de l'emploi.

Le développement durable économique conditionne le financement du modèle social. Or ces deux éléments doivent s'articuler autour d'un nécessaire équilibre avec les ressources naturelles et énergétiques. Ainsi, en ce qui concerne la lutte contre les tendances non-durables d'un **point de vue écologique**, le pays doit notamment :

- repenser son approche en matière d'aménagement du territoire⁴ en faveur d'une politique plus volontariste et cohérente, et ce afin de mieux accompagner et encadrer le triple développement économique, social et démographique du Luxembourg. Les plans directeurs sectoriels sont tout particulièrement importants à cet égard et influencent de près le développement durable économique (plans « zone d'activités économiques », « transports »), social (« logements ») et environnemental (« grands ensembles paysagers », « transports »). Encore faudra-il que ces plans se basent sur des hypothèses et des scénarios réalistes, ce qui n'est plus nécessairement le cas suite aux très importants délais accompagnant leur mise en œuvre ;
- mieux maîtriser les émissions de gaz à effet de serre en prenant dûment en compte les spécificités luxembourgeoises à cet égard et dans le respect des engagements internationaux (protocole de Kyoto) et communautaires (Paquet Energie-Climat) en la matière. Le secteur industriel luxembourgeois a démontré qu'il est parfaitement possible de réduire substantiellement les émissions de GES, sans pour autant menacer l'équilibre économique et financier ;

⁴ En raison de la nature transversale et fondamentale de l'aménagement du territoire, cette thématique mérite une analyse détaillée et intégrative. Ainsi, le présent « Actualité & tendances » se borne à énoncer l'importance cruciale de la politique d'aménagement du territoire sans pour autant proposer une discussion exhaustive à cet égard. La Chambre de Commerce reviendra ultérieurement sur cette thématique à travers une publication prochaine.

- opter en faveur d'une stratégie de réduction réelle des émissions de gaz à effet de serre, en lieu et place d'une stratégie ayant pour effet la fuite de carbone à travers la simple délocalisation des sources d'émission en l'absence d'impact climatique positif, et ce conformément aux conclusions du « Partenariat pour l'environnement et le climat »⁵ ;
- dans un souci de pertinence économique et écologique, compléter les efforts nationaux en matière de réduction des émissions par l'utilisation des instruments flexibles existant en la matière, et en prenant en compte des critères d'efficacité et économiques en vue de réduire au maximum les émissions globales pour un niveau d'investissement donné. Il importe de ne pas « diaboliser » les instruments flexibles, ces derniers contribuant très sensiblement aux efforts mondiaux de réduction des émissions, tout en permettant au Luxembourg, territoire exigu et locomotive économique de la Grande Région, d'articuler au mieux sa politique environnementale tout en ne menaçant pas davantage l'équilibre des finances publiques et en contribuant au transfert technologique vers les pays en voie de développement. Les mécanismes flexibles doivent d'ailleurs pouvoir jouer pleinement au sein du marché unique européen ;
- éviter de réduire à néant les marges de manœuvre budgétaires à travers une politique irréfléchie en matière d'accises et utiliser directement les revenus extraordinaires en découlant pour financer la modernisation du pays⁶ selon les prémisses du développement durable, et ce, en lieu et place d'une injection pure et simple au budget courant de l'Etat, servant notamment au financement de dépenses souvent difficilement réversibles d'un point de vue politique ou social ;
- maximiser le potentiel existant au Grand-Duché de Luxembourg pour ce qui est des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Ainsi, il convient notamment d'éviter que des initiatives louables, telles que le développement de la production d'énergies renouvelables sur le sol luxembourgeois, se heurtent à des contraintes administratives inutiles et fassent l'objet de procédures de définition et de mise en œuvre complexes, contrecarrant d'emblée le déploiement intégral du potentiel théorique existant en la matière à l'horizon 2020 et au-delà ;
- refuser toute politique du « cavalier seul » en matière de fiscalité verte dans un but d'éviter toute forme de distorsion de concurrence, de fuite de carbone et de simple délocalisation des sources d'émissions. Il convient, partant, de favoriser la conclusion d'un accord international contraignant en matière d'encadrement des émissions de GES ;
- effectuer une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale. Un tel exercice d'audit, qui pourrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes, devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la standardisation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'« éco-compatibilité », tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

5 Depuis février 2010, ce Partenariat s'entend comme un processus ouvert dans lequel les représentants de toutes les organisations de protection de l'environnement et du climat, des syndicats, des communes, des chambres professionnelles et d'autres institutions participent. Plusieurs groupes de travail ont jeté les bases d'une stratégie efficace et à long terme pour le Luxembourg, dans le domaine de l'environnement et du climat, susceptible d'être réalisée solidairement grâce à la participation de toutes les parties intéressées.

6 Dans ce contexte, la Chambre de Commerce a proposé de manière récurrente l'instauration d'un ou de plusieurs instruments de type « fonds souverain », notamment en y canalisant certaines recettes fiscales particulièrement volatiles ou incertaines à moyen et à long terme. A cet égard, voir notamment : Chambre de Commerce, « *Actualité & tendances* n°4 : Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg? », mars 2008.

Les tendances s'opposant au développement durable du Luxembourg sont nombreuses, au même titre d'ailleurs que les remèdes possibles à mettre en œuvre pour les contrecarrer. Depuis au moins vingt ans, le Luxembourg a opté pour un développement économique extensif, initié de, et par, l'étranger, une politique sociale, souvent qualifiée « d'arrosoir social », construite sur des taux de croissance de l'économie et de l'emploi positifs. Un certain pilotage à vue en matière de politique énergétique et environnementale, couplé à un aménagement du territoire trop défensif et passif et une stratégie de réduction de GES hâtive, ont mené au modèle non-durable que nous connaissons aujourd'hui.

Il est possible qu'un tel modèle économique, social et environnemental puisse encore fonctionner à court et à moyen terme. Mais il est certain qu'il ne pourra pas durer à long terme, suite à des hypothèses trop réductrices d'un développement économique continu et quasi-automatique, d'une croissance infinie de la population et de l'emploi, de rentrées fiscales plantureuses basées sur des niches de souveraineté éphémères et d'une croyance erronée que la société « mosaïque » luxembourgeoise se développe harmonieusement sans aucune contrainte et sans réforme structurelle à cet égard.

Le Luxembourg, afin de maintenir le niveau de vie des citoyens à un niveau élevé et de garantir quelconque équité intergénérationnelle, doit se réformer. Le scénario « à politique inchangée » mènera à une impasse et menacera, à terme, l'ensemble de la société luxembourgeoise. Or, même une trajectoire d'ajustement ambitieuse, assortie de réformes structurelles volontaristes, ne permet pas nécessairement de conserver l'actuel niveau de vie matériel de la population. En effet, si le pays décide actuellement de vivre momentanément au-dessus de ses moyens - en (sur)consommant notamment les ressources financières disponibles à l'heure actuelle, y compris celles qui sont basées sur des niches éphémères - il est probable que les générations futures soient amenées à employer une quote-part plus importante de la richesse produite afin d'éteindre les dettes accumulées par le passé, sans pouvoir poser des accents politiques, économiques et sociaux nouveaux, et sans pouvoir prétendre, le cas échéant, à des recettes fiscales extraordinaires, telles que nous les connaissons actuellement. Ainsi, la pérennisation d'un niveau de vie élevé au Luxembourg n'est pas acquise d'avance. Elle le sera encore moins si les réformes nécessaires ne sont pas mises en œuvre à court terme.

La léthargie historique en matière de réformes structurelles pourrait être renversée grâce à une meilleure coordination européenne et sur base de la pression politique internationale qui l'accompagne. La coordination renforcée des politiques budgétaires dans le cadre du « semestre européen » et l'obligation des Etats membres de présenter des plans nationaux de réforme revêtent une importance particulière à cet égard. Or, la condition fondamentale d'un tel changement de paradigme au Luxembourg est l'appropriation pleine et entière des impératifs sous-jacents par les autorités et le public luxembourgeois. Il est regrettable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que le Luxembourg n'ait pu se réformer *a priori*, en l'absence d'une immixtion renforcée des instances communautaires, alors que les réformes structurelles mises en évidence le long du présent « *Actualité & tendances* » sont inévitables pour maintenir à long terme le bien-être de la société au Luxembourg.

A travers cet « *Actualité & tendances* », la Chambre de Commerce se positionne prioritairement et de façon critique sur les tendances qu'elle juge « non-durables ». Elle ne veut surtout pas dépeindre une image excessivement noire de l'avenir du Grand-Duché de Luxembourg car il faut aussi noter de nombreuses pistes et politiques actuellement mises en œuvre, ou annoncées, et qui vont résolument dans le bon sens. Citons à cet égard les objectifs luxembourgeois à l'horizon 2020, tels que formulés dans le « Plan national de réforme – Luxembourg 2020 », et la définition de nouveaux secteurs porteurs pour le développement et la diversification socio-économiques, largement en phase avec les prémisses du développement durable. En outre, les efforts - logistiques et financiers - consentis en matière de soutien public à la formation professionnelle continue, à la recherche-développement & innovation, de même que les récentes réformes en matière d'aides à l'établissement au Grand-Duché de travailleurs hautement qualifiés, ne doivent pas passer inaperçus. Le Luxembourg peut également se prévaloir d'une attractivité élevée en matière de coût indirect du travail, d'un régime performant en matière de propriété intellectuelle et d'un soutien volontariste et pragmatique de l'ensemble des parties prenantes publiques en matière de promotion du site économique et de la place financière. Les pouvoirs publics ont, par ailleurs, dûment reconnu l'urgence d'œuvrer en faveur de la simplification administrative. Au surplus, il importe de souligner la stabilité politique et sociale, largement facilitée, il est vrai, par le développement économique fulgurant - et probablement difficilement tenable - décrit ci-avant.

Ce dixième bulletin économique de la série « *Actualité & tendances* » publié par la Chambre de Commerce a pour objet de mettre en exergue des tendances préoccupantes qui s'opposent à un véritable développement durable du Luxembourg. L'accent sera résolument mis sur une discussion critique et ouverte de ces développements, sans pour autant négliger les recommandations concrètes pour y remédier.

A côté de ce fil rouge, la Chambre de Commerce investiguera plusieurs thèmes directement liés à la politique de développement durable, et ce sous forme d'éclairages thématiques (encadrés). Il sera ainsi question de « responsabilité sociale des entreprises » (RSE), puissant vecteur grâce auquel les entreprises peuvent mettre en œuvre une politique de développement durable à leur niveau. Au-delà d'exemples concrets, la Chambre de Commerce présentera plusieurs initiatives qu'elle juge tout particulièrement pertinentes, et notamment le label « Entreprise socialement responsable » (ESR) décerné par l'« Institut national pour le Développement Durable et la Responsabilité sociale des entreprises » (INDR) sous l'ombrelle de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), le label « Sécher & Gesond mat System » de l'Association d'Assurance contre les Accidents (AAA) ainsi que le label en matière de gestion écologique des déchets accordé par la « SuperDrecksKëscht fir Betriber ».

La Chambre de Commerce a, par ailleurs, jugé utile de prendre position par rapport à la discussion actuellement en cours au sujet des indicateurs complémentaires du bien-être au traditionnel « produit intérieur brut » par tête d'habitant. Cette discussion a été déclenchée suite à la publication du rapport de la Commission pour la mesure de la performance économique et du progrès social (dit rapport « Stiglitz-Sen-Fitoussi ») en France en septembre 2009 (encadré n°4). De nombreuses pistes intéressantes, permettant de « transposer » de façon pragmatique quelques-unes des conclusions de ce rapport, existent d'ores et déjà au Luxembourg. La discussion ayant trait au bien-être est étroitement liée au triptyque du développement durable. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce a toutefois jugé utile et nécessaire d'élargir quelque peu la discussion relative au « bien-être des personnes physiques », en essayant de l'appliquer également aux personnes morales (encadré n°3).

La Chambre de Commerce a également souhaité proposer aux lecteurs quelques éléments de réflexion autour de la thématique de l'économie sociale et solidaire (ESS; encadré n°8). Elle estime en effet que cette dernière – si et seulement si elle prend sa juste place de troisième pilier économique, à côté de l'économie marchande et de l'économie publique, c'est-à-dire au-delà de potentielles pratiques concurrentielles déloyales – pourrait effectivement contribuer positivement au développement durable du Grand-Duché de Luxembourg. A cette fin, il est nécessaire de garantir une transparence quant aux aspects financiers des acteurs de l'ESS, de veiller quant à la pertinence et à l'efficacité d'éventuelles contributions financières de l'Etat à leur égard et de définir clairement les lignes de démarcation de l'ESS par rapport à l'économie traditionnelle. Dans le contexte du déploiement de l'ESS, la Chambre de Commerce appelle donc à un véritable changement de paradigme, favorable au développement d'entités économiquement viables, à fort caractère social et à forte « composante de développement durable », au-delà d'entités dépendant purement et simplement du budget de l'Etat et, qui plus est, largement opaques et/ou inefficaces du point de vue de l'emploi des deniers publics.

Un autre éclairage thématique abordera brièvement le rôle du secteur financier dans le développement durable au Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre de Commerce est un acteur proactif en ce qui concerne le développement durable. De ce fait, elle veut contribuer au façonnement des politiques nécessaires en vue de l'atteindre. Eu égard aux nombreuses incertitudes qui subsistent, qu'elles soient mondiales (flambée de matières premières, tensions géopolitiques), européennes (crise de la dette souveraine, incertitude et volatilité liées à l'euro) ou nationales (effritement de la compétitivité, rythme peu soutenu sur le versant des réformes structurelles), le Luxembourg doit se réinventer comme il a déjà pu le faire à plus d'une reprise dans son histoire. La Chambre de Commerce est convaincue que, sans véritable vision à long terme qui puisse se décliner en objectifs et actions, et partant sans davantage de culture prospective, le Gouvernement et les forces vives de la nation continueront, comme c'est souvent le cas, à piloter à vue et il leur sera difficile de prendre les bonnes décisions pour préparer l'avenir durable du pays.



1. Le développement durable – introduction générale

1.1. Introduction générale: la genèse du concept de « développement durable »

Le développement durable, concept né seulement à la fin des années 1980, part d'un constat relativement simple: le développement des activités humaines ne peut pas s'apprécier seulement à travers des considérations purement économiques.

La définition exhaustive du développement durable, telle que présentée par le Rapport Bruntland⁷ en 1987, est la suivante: « *un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir* ». Cette définition fait donc directement appel à la notion de besoins en général, de même qu'au concept de besoins essentiels des plus démunis en particulier et, de la sorte, réalise une certaine hiérarchisation des besoins.

Si, pour entrer directement dans la problématique du sujet, on considère la formulation du deuxième Plan national pour un développement durable (PNDD)⁸, le développement durable fait indéniablement partie des sujets universels les plus vastes et les plus prioritaires puisque les « écarts de revenus importants entre le Nord et le Sud » et les « progrès inégaux dans la lutte contre la pauvreté malgré des succès partiels » y sont clairement indiqués. Ce sont des éléments qui jouent, de plus en plus, un rôle important pour un pays économiquement prospère tel que le Luxembourg ainsi que sur le plan international, dépassant clairement les frontières nationales.

Les « besoins du présent » et du « futur » doivent, en effet, s'appuyer sur, outre les considérations économiques précitées, des considérations d'ordres social et environnemental: il importe de savoir si les schémas de production et de consommation d'aujourd'hui ne mettent pas en péril la capacité des générations futures à satisfaire pleinement leurs besoins. De surcroît, la satisfaction des besoins d'aujourd'hui doit nécessairement s'apprécier dans la société au sens large.

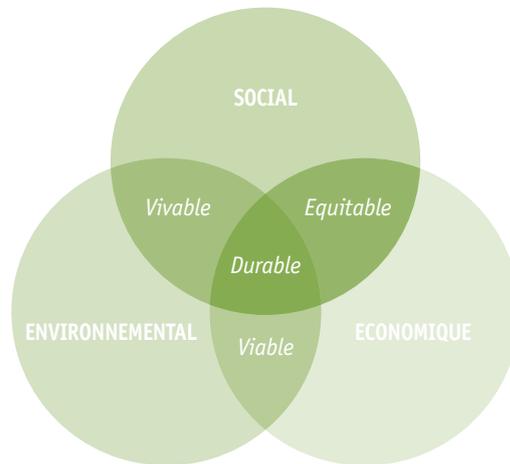
Par conséquent, il ne semble guère approprié de réduire la question de la « durabilité » aux seules questions économiques, mais il serait également erroné de la réduire aux seules considérations environnementales ou sociales. Ce n'est que la prise en compte concomitante des trois dimensions qui permette un « développement durable ». Tout développement sociétal et économique doit, en effet, être viable du point de vue des écosystèmes: une croissance économique qui, aujourd'hui, dépasse le potentiel de régénération des ressources naturelles n'est pas, par définition, durable à long terme. De même, les pressions publiques et médiatiques s'intensifient en faveur d'un développement équitable et inclusif: une croissance dont les fruits sont systématiquement répartis de façon inégalitaire n'est pas considérée comme équitable et n'est donc pas durable de par les tensions sociales qu'elle provoque. Par ailleurs, la croissance doit d'être vivable pour les individus et les collectivités, et donc être orientée vers la cohésion sociale dans un environnement préservé.

Le développement durable constitue donc un véritable triptyque dont les trois composantes - l'économie, l'écologie et le social - se trouvent sur un pied d'égalité. Tout comme les considérations écologiques doivent être dûment prises en compte, le développement se doit d'être social. Par conséquent, pour qu'il puisse y avoir durabilité, il faut, en vertu du concept même, un « développement », c'est-à-dire une certaine évolution ou une certaine croissance. Ainsi, la « durabilité » en tant que telle n'est pas l'objectif à poursuivre, mais il s'agit du « développement » ou de l'évolution générale de la société qui doit être durable, c'est-à-dire à la fois équitable, viable et vivable.

7 Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Bruntland et intitulé « Notre Avenir à Tous » (1987).

8 « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie »; PNDD Luxembourg; 26 novembre 2010.

Graphique 1 : Le développement durable - un triptyque



La Chambre de Commerce, en sa qualité de porte-parole de l'économie luxembourgeoise, considère à cet égard que le point de départ du développement durable est bel et bien une croissance économique durable.

La déclaration gouvernementale faite par le Premier Ministre devant la Chambre des Députés le 29 juillet 2009, suite aux élections législatives du 5 juin 2009, résume ce même propos par les deux phrases suivantes : « *Le développement durable présuppose une croissance économique durable. Or, une économie ne connaît de croissance durable que si elle est compétitive et qu'elle le reste*⁹ ». De même, « (...) *la solidarité naît d'un mélange d'efficacité du marché et d'action étatique poursuivant des objectifs précis en matière d'organisation et de redistribution*¹⁰ ». Ainsi, la croissance, ou bien le développement ou le dynamisme économique, constitue le point de départ de toute démarche visant un développement durable de la société. Une économie compétitive et diversifiée se trouve ainsi au cœur du concept de développement durable : responsable de la création de richesse, les acteurs économiques produisent ce qui ne pourra être redistribué que *a posteriori*. Dans la pratique, les entreprises mettent à disposition de la société des biens et des services. Pour ce faire, elles font notamment appel au travail rémunéré qui, à son tour, est à la base des revenus et donc du pouvoir d'achat des consommateurs et des ménages. Le rôle central qu'occupe le tissu économique dans le développement durable sera le fil rouge du présent « *Actualité & tendances* ». Seul un appareil de production performant, offrant un niveau élevé d'emplois et dont les produits sont compétitifs sur les marchés internationaux, rend possible un niveau de vie élevé, et partant, un niveau appréciable de cohésion sociale, tout comme il contribue à pérenniser, c'est-à-dire à en assurer la durabilité, le modèle social et la viabilité des finances publiques. *A contrario*, des entreprises peu compétitives vont moins contribuer aux finances publiques, un tel état de fait tendant à exacerber les problèmes sociaux via un niveau de chômage élevé et des marges de manœuvre réduites pour l'Etat quant à la redistribution des revenus. Ainsi, la compétitivité, loin d'être une finalité en soi, est une condition *sine qua non* du développement durable du Luxembourg.

⁹ Traduction de la déclaration gouvernementale faite par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker à la Chambre des Députés le 29 juillet 2009.

¹⁰ Ibidem.

Or, il s'ensuit que la performance économique n'est pas une condition suffisante du développement durable. La durabilité repose également sur les considérations environnementales : n'est durable qu'une croissance respectueuse des capacités de régénération de la biosphère et donc suffisamment économe en matière de consommation de ressources naturelles et énergétiques (efficacité énergétique). Ainsi, l'enjeu n'est pas seulement d'atteindre la cohésion sociale à travers un appareil de production performant, tâche déjà ardue et ne coulant pas de source, mais en plus faut-il poser les jalons d'une croissance respectueuse des impératifs naturels fondamentaux et de la capacité régénératrice des ressources naturelles. Parmi ces derniers, le réchauffement climatique constitue sans aucun doute l'enjeu le plus médiatisé à l'heure actuelle, bien que des considérations telles que la perte de la biodiversité ou la conservation d'habitats et de paysages naturels remarquables soient également d'une importance fondamentale. A cet égard, il convient de rappeler l'importance à accorder à un tissu économique dynamique : seul un modèle économique pérenne et créateur d'emplois peut générer des moyens d'actions financiers suffisants avant de poser les jalons d'une politique environnementale efficace et efficiente.

Le sujet du développement durable prend, par définition, une dimension planétaire. Ainsi, la surconsommation des ressources naturelles ou des modes de vies non-durables dans une région du monde peut conduire à des déséquilibres dans d'autres régions du monde. Dans ce contexte, le Fonds monétaire international (FMI) estime, par exemple, que lesdits « pays à haut revenu » (représentant moins de 15 % de la population mondiale) sont à la base de quelque deux-tiers des émissions cumulées de gaz à effet de serre depuis 1850, mais qu'en même temps, les « pays en voie de développement » subiront 80 % des dommages causés par le changement climatique jusqu'en 2100¹¹. Donc, outre l'enjeu relatif à la solidarité à l'intérieur d'un pays, l'ensemble des pays doit, en outre, affronter un important problème de solidarité entre les peuples. De même, il ne suffira guère de décréter que le modèle luxembourgeois est durable ou non. Au contraire, notre pays, de par son niveau de richesse matérielle élevé, doit participer activement à l'atteinte des objectifs planétaires en matière de développement durable à travers une politique ambitieuse d'aide au développement économique et social des pays les plus démunis, et ce en impliquant les acteurs économiques indigènes.

Ainsi, tout en ne négligeant pas la mise en œuvre d'un modèle de croissance économique socialement inclusif et respectueux de l'environnement au niveau national, le développement durable est, par définition, un problème mondial pour lequel des solutions négociées dans un cadre approprié, c'est-à-dire global, s'imposent. Ceci est notamment le cas pour la dimension écologique, et ce singulièrement pour éviter une simple délocalisation des sources de pollution et d'émissions vers des zones géographiques moins réglementées (fuite de carbone), mais elle l'est également pour les dimensions sociale et économique, les considérations d'équité précitées occupant évidemment un rôle central dans ces discussions.

En ce qui concerne la concertation internationale pour répondre aux enjeux environnementaux globaux, la communauté peine, à l'heure actuelle, à trouver un accord ambitieux à la hauteur de l'enjeu. Le relatif échec de la conférence climatique de Copenhague (décembre 2009), excellente illustration de ce constat, peut être quelque peu relativisé grâce à la conférence de Cancun (du 29 novembre au 10 décembre 2010) qui peut être considérée comme un pas important dans la bonne direction.

11 FMI, Revue « Finances et développement », décembre 2009, page 11.

En termes économiques, la récurrente situation de blocage dans les discussions internationales s'apparente à une situation dite de « dilemme du prisonnier » : les parties prenantes, c'est-à-dire les Etats représentés individuellement, auraient, a priori, tout intérêt à coopérer afin de, par exemple, réduire mondialement les émissions de gaz à effet de serre, mais l'attrait de gains potentiels, du moins à court terme, que chaque Etat croit pouvoir dégager au dépens de ses homologues, a toutes les chances de les pousser collectivement vers une solution sous-optimale à long terme, mais potentiellement bénéfique à court terme. Au centre de ce « jeu » se trouvent notamment la Chine (21 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale), les Etats-Unis (20 %) et l'Union européenne (UE - 14 %) ¹². Il est toutefois à noter que l'UE des 15 émet 40 % moins de gaz à effet de serre que les Etats-Unis avec un produit intérieur brut (PIB) d'environ 10 % supérieur et une population supérieure d'environ 20 % ¹³. L'Inde et la Russie, par exemple, ne comptent « que » pour 10 % des émissions mondiales. De par l'évolution effrénée de ces économies, couplée aux efforts de réduction manifestes entrepris en Europe, ces grandes tendances mondiales sont toutefois appelées à se modifier de façon substantielle.

En termes économiques toujours, le climat peut être considéré comme étant un bien public, de surcroît d'échelle planétaire. Un bien public est caractérisé notamment par le concept de « non-rivalité » : la consommation du bien par une personne, un agent économique, voire un pays, ne diminue pas les possibilités de consommation d'autrui. Ainsi, un bien public peut être consommé par plusieurs personnes en même temps. Ensuite, le principe dit de « non-excluabilité » signifie que personne ne peut être valablement exclu de la consommation du bien. La nature publique du bien « climat » est extrêmement importante car elle peut inciter les acteurs, et notamment les nations, à un comportement dit de « passager clandestin » (free rider). Ainsi, un agent isolé, un pays par exemple, peut percevoir un avantage, du moins à court ou à moyen terme, à surconsommer le bien public, en ne réalisant pas d'efforts d'ajustements coûteux pour réduire les émissions ou en ne collaborant pas avec la communauté internationale, mais comptant sur les « autres » pour mettre en œuvre des mesures ambitieuses garantissant la soutenabilité et la consommation durable du même bien public. Le fait que l'environnement soit un bien public, combiné aux considérations d'équité, relatives notamment à la responsabilité historique de certaines régions du monde, aux écarts de niveaux de vie Nord – Sud et aux conséquences du réchauffement climatique touchant les différentes régions du monde de manière inégale, fait en sorte que le vrai enjeu en matière de développement durable, est d'arriver le plus rapidement possible à un accord global équitable et ambitieux.

Il est clair que le présent « *Actualité & tendances* » ne pourra fournir des réponses à l'ensemble des considérations précitées. Ainsi, il convient d'emblée de délimiter quelque peu le cadre d'analyse afin de répondre à la double question suivante : comment le Luxembourg peut-il assurer sa durabilité des points de vue économique et social tout en préservant son environnement humain et naturel et quelle peut être sa contribution vis-à-vis de l'atteinte, sur une échelle globale, des objectifs en matière de développement durable et d'atteinte des objectifs planétaires d'éradication de la pauvreté absolue ?

Concrètement, après avoir succinctement passé en revue les grands développements internationaux en matière de développement durable ci-dessous, la suite de cette publication analysera successivement les aspects économiques (chapitre 2), écologiques (chapitre 3) et sociaux (chapitre 4) sous-jacents au développement durable du Grand-Duché. La performance économique se trouvant à la base de cette démarche politique inclusive, nous accorderons une grande priorité à la compétitivité des entreprises nationales, à l'emploi ainsi qu'à la viabilité à long terme des finances publiques, véritable outil au service du développement durable pour autant qu'elles soient gérées durablement et qu'elles soient employées de manière efficace et efficiente. Dans ce contexte sera également discutée, à l'échelle nationale, la mesure du bien-être et, notamment, le rôle de la notion de « produit intérieur brut » à cet égard.

¹² Chiffres relatifs à l'année 2007, cités par le magazine « Problèmes économiques », « Relever le défi climatique », novembre 2009.

¹³ FMI, Revue « Finances et développement », décembre 2009, page 15.

En ce qui concerne les considérations écologiques, il sera notamment proposé, après avoir brièvement passé en revue et commenté les principales tendances non-durables, un éclairage thématique au sujet de la fiscalité dite « verte ». Cette partie sera suivie par une présentation des grands enjeux et tendances dans le volet social du développement durable.

La partie de cet « *Actualité & tendances* », intitulée « Le développement durable : outils et acteurs au Grand-Duché de Luxembourg » (chapitre 5), quant à elle, tâchera de passer en revue les acteurs et les institutions du pays en matière de développement durable, de même que le cadre légal et institutionnel l'accompagnant.

La dernière partie, tout en synthétisant les enseignements tirés des chapitres précédents, propose de conclure le travail en évoquant un certain nombre de pistes permettant d'atteindre un développement durable au Luxembourg.

La Chambre de Commerce entend également, dans son rôle de porte-parole des entreprises luxembourgeoises, à travers un « éclairage thématique », montrer quelques exemples concrets de responsabilité sociale des entreprises (RSE). La RSE « *est l'expression pour toute entreprise de son investissement dans la promotion d'une véritable culture de développement durable. Il s'agit pour les entreprises d'une démarche volontaire par laquelle elles reflètent leur engagement au développement durable*¹⁴ ». En d'autres termes, il s'agira de montrer dans quelle mesure les entreprises luxembourgeoises prennent en considération les trois grands leviers du développement durable dans leurs stratégies et leurs actions. Un autre éclairage thématique abordé aura trait à la notion de « bien-être de la personne morale », concept né de la volonté de la Chambre de Commerce de ne pas limiter la discussion relative au bien-être aux seules personnes physiques.

1.2. Les grandes étapes à l'échelle internationale

La Chambre de Commerce entend, dans les lignes qui suivent, exposer succinctement quelques-uns des grands jalons dans l'histoire du développement durable.

A l'échelle internationale, la « Commission mondiale sur l'environnement et le développement » a été mise en place par les Nations-Unies en **1983** afin d'« *améliorer le bien-être à court terme sans mettre en danger l'environnement local et mondial à long terme* »¹⁵. Elle était présidée par le Premier Ministre norvégien Gro Harlem Brundtland et a publié le « rapport Brundtland » en 1987, véritable pièce maîtresse de la logique du développement durable et catalyseur, voire l'élément déclencheur, des discussions et initiatives subséquentes.

Par la suite, en **1992**, lors du « Sommet de la Terre » à Rio au Brésil, fut adoptée la « Convention-cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques » (CCNUCC). L'objectif de la CCNUCC consiste à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère « *à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »¹⁶.

Lors de la 3^e session de la Conférence des Parties de la CCNUCC, réunie en **1997** à Kyoto, au Japon, fut déterminé, pour la première fois, un objectif chiffré quant aux émissions de GES dans les pays développés, à savoir une réduction de 5 % pour la période 2008-2012 par rapport aux émissions de l'année 1990.

14 INDR, dossier paru dans le Merkur de janvier/février 2010, page 4.

15 Citée par la Commission européenne sur http://ec.europa.eu/sustainable/history/index_fr.htm.

16 « Changement climatique : Agir pour un défi majeur ! - 1^{er} Plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂ », Ministère de l'Environnement, avril 2006, page 8.

A ce stade, trois remarques s'imposent : le réchauffement climatique étant un défi global, seul un accord international, tel que le protocole de Kyoto, est à même de traiter cette thématique de manière efficace et efficiente¹⁷. Par ailleurs, le protocole de Kyoto a prévu des mécanismes dits « flexibles » ou « de marché » afin de contribuer à l'atteinte des objectifs, à savoir l'échange de quotas d'émission, permettant de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays, la mise en œuvre conjointe (MOC)¹⁸, ainsi que le mécanisme dit MDP¹⁹. Ces mécanismes, complémentaires aux efforts de réduction nationaux, ont pour objectif de « mettre en œuvre la réduction des émissions là où elle est potentiellement la moins chère »²⁰. A titre d'illustration, pour un même niveau d'investissement donné, selon la région du monde, et notamment compte tenu du niveau d'efficacité énergétique ou d'efficacité environnementale déjà atteint, il est possible de réduire plus (pays en rattrapage ou bien pays dépourvu d'une législation environnementale ambitieuse) ou moins (pays développé ou bien pays doté d'une législation environnementale plus sévère) les émissions de GES.

A l'échelle européenne, la Communauté s'est engagée, à Kyoto, de réduire ses propres émissions de gaz à effet de serre d'un ordre de grandeur de 8 % au cours de la période 2008-2012, par rapport à 1990, avec toutefois des objectifs de réduction largement différents selon les Etats membres (variant entre -28 % pour le Luxembourg et +27 % pour le Portugal). De même, de par l'adoption de la directive 2003/87/CE, fut mis en place en 2004 ledit « système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » dans la Communauté en vertu duquel les émissions issues des activités industrielles lourdes et de la production d'électricité se voient spécialement réglementées à l'échelle de l'UE. Ainsi, les Etats membres ont la possibilité d'échanger librement des droits d'émissions de GES dans ces secteurs, tout en atteignant collectivement leurs objectifs en matière de réduction des émissions.

En juin **2001**, le Conseil européen, réuni à Göteborg, s'est penché sur le document de la Commission européenne intitulé « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable »²¹, véritable document stratégique de long terme, destiné à assurer la concordance des politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental. Cette publication a été l'élément déclencheur de nombreuses politiques subséquentes et, notamment, l'instauration, en **2004**, du premier système mondial d'échange d'émissions de GES (voir ci-avant). Le document relève, parmi les grandes tendances s'opposant au développement durable, le réchauffement climatique qui « devrait accroître la fréquence des phénomènes climatiques extrêmes », l'apparition de souches résistantes aux antibiotiques, les effets à long terme des nombreux produits chimiques utilisés quotidiennement, l'exposition d'un européen sur six à la pauvreté, le vieillissement démographique et notamment son effet néfaste sur les systèmes de protection sociale, la perte de biodiversité, l'érosion des sols, les encombrements routiers ainsi que les grandes disparités régionales au sein de l'UE. Ce document reste d'actualité dans la mesure où la nouvelle stratégie « Europe 2020 - une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » dresse sensiblement les mêmes constats et défis en ce qui concerne le développement socio-économique de l'UE à l'horizon 2020.

17 Dans ce contexte, il convient toutefois de garder à l'esprit la réticence de plusieurs pays clé, tels que les Etats-Unis, la Chine et l'Inde.

18 La MOC ou JI (« Joint Implementation ») permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émissions.

19 Le mécanisme de développement propre (MDP) (« Clean Development Mechanism (CDM) »), analogue à la MOC, mais jouant de pays développés à pays en voie de développement.

20 « Changement climatique : Agir pour un défi majeur ! - 1^{er} Plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂ », Ministère de l'Environnement, avril 2006, page 8.

21 COM(2001)264 final/2.

En **2002**, le sommet de Johannesburg – dit « Sommet mondial pour le développement durable » – a rassemblé des dizaines de milliers de participants, dont des chefs d'Etat ou de Gouvernement, des délégués nationaux et des responsables d'organisations non gouvernementales (ONG), d'entreprises et d'autres grands groupes afin d'attirer l'attention du monde entier et d'orienter les actions en vue de relever des défis d'envergure, tels que l'amélioration du niveau de vie et la préservation des ressources naturelles dans un monde qui compte de plus en plus d'habitants et dont les besoins en matière d'alimentation, d'eau, d'hébergement, d'hygiène, d'énergie, de services de santé et de sécurité économique ne cessent de croître.

Parallèlement aux grands développements politiques, la communauté scientifique a publié un nombre important de rapports en ce qui concerne le changement climatique. Dans ce contexte, les rapports du « Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) », établi en 1998 par l'Organisation météorologique mondiale et le « Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) », revêtent une valeur et une crédibilité particulière. L'encadré ci-après reprend quelques-unes des principales conclusions du dernier rapport de synthèse publié par le GIEC en 2008²².

En décembre **2009**, la conférence climatique de **Copenhague** avait pour objet la négociation d'un accord international sur le climat remplaçant le protocole de Kyoto, arrivant à échéance en 2012. La conférence de Copenhague s'est néanmoins soldée par un échec, dans la mesure où elle n'a pas donné lieu à des décisions concrètes et contraignantes pour la communauté internationale.

De plus, l'UE a montré sa détermination à fixer des objectifs ambitieux pour la période post-Kyoto. La seizième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques qui a eu lieu à **Cancun** fin 2010, a constitué une étape importante en vue d'un accord post-2012. Il y a été, en outre, question de l'amendement du protocole de Kyoto qui entrera probablement dans une deuxième phase d'engagement à partir de 2013. Quant à cette deuxième période d'engagement, les pays ayant ratifié le protocole de Kyoto auront probablement à respecter un objectif de réduction des émissions de GES de 25 à 40 % par rapport à 1990.

En guise de synthèse, les principaux éléments de l'accord conclu entre les 194 États présents à Cancun sont les suivants : limiter l'augmentation de la température moyenne globale à 2 degrés Celsius par rapport à l'époque préindustrielle; réduire dans les pays industrialisés les émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % d'ici 2020 par rapport à 1990; verser, de 2010 jusqu'en 2012, 30 milliards USD (dont 9 millions EUR en provenance du Luxembourg) aux pays en développement pour leur permettre de lutter contre les effets du changement climatique, ainsi qu'un engagement collectif de continuer à fournir 100 milliards USD par an à partir de 2020.

22 GIEC (2008) : « Bilan 2007 des changements climatiques : Rapport de synthèse ».

Encadré 1 : Les principales conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat²³ (GIEC)

- Le réchauffement du système climatique est sans équivoque. On note déjà, à l'échelle du globe, une hausse des températures moyennes de l'atmosphère et de l'océan, une fonte massive de la neige et de la glace et une élévation du niveau moyen de la mer. Les observations effectuées sur tous les continents et dans la plupart des océans montrent qu'une multitude de systèmes naturels sont touchés par les changements climatiques régionaux, en particulier par la hausse des températures.
- Les changements climatiques régionaux commencent à avoir d'autres effets sur le milieu naturel et l'environnement humain, bien que nombre de ces effets soient difficiles à cerner en raison de l'adaptation et des facteurs non climatiques.
- Les émissions mondiales de GES imputables aux activités humaines ont augmenté depuis l'époque préindustrielle; la hausse a été de 70% entre 1970 et 2004.
- L'essentiel de l'élévation de la température moyenne du globe observée depuis le milieu du XX^{ème} siècle est très probablement attribuable à la hausse des concentrations de GES causées par l'homme.
- La poursuite des émissions de GES au rythme actuel ou à un rythme plus élevé devrait accentuer le réchauffement et modifier profondément le système climatique au XXI^{ème} siècle. Il est très probable que ces changements seront plus importants que ceux observés pendant le XX^{ème} siècle.
- Même si les concentrations de gaz à effet de serre étaient stabilisées, le réchauffement anthropique²⁴ et l'élévation du niveau de la mer se poursuivraient pendant des siècles en raison des échelles de temps propres aux processus et aux rétroactions climatiques.
- Le réchauffement anthropique pourrait avoir des conséquences brusques ou irréversibles selon l'ampleur et le rythme de l'évolution du climat.
- La capacité d'adaptation, intimement liée au développement socio-économique, est inégalement répartie entre les sociétés et au sein de ces dernières.
- La coopération internationale peut contribuer de bien des manières à réduire les émissions mondiales de GES. Parmi les résultats les plus remarquables de l'action menée au titre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto figurent l'élaboration d'une réponse mondiale face aux changements climatiques, l'adoption d'une panoplie de politiques nationales et la création d'un marché international du carbone et de mécanismes institutionnels sur lesquels pourront s'appuyer les efforts futurs. Les questions d'adaptation sont en outre mieux prises en compte dans le cadre de la CCNUCC, et l'on envisage de prendre d'autres initiatives internationales.
- Il est possible de diminuer, de différer ou d'éviter de nombreux effets grâce aux mesures d'atténuation. Les efforts et les investissements qui seront réalisés dans les vingt à trente prochaines années auront une incidence notable sur la possibilité de stabiliser les concentrations à un niveau relativement bas. Tout retard pris dans la réduction des émissions amenuiserait sensiblement cette possibilité et accentuerait les risques d'aggravation des effets.

²³ GIEC: «Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change».

²⁴ Anthropique: lié aux activités humaines.

Rappelons que le développement durable constitue un triptyque puisqu'il se base sur trois piliers d'importance égale, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Cet « *Actualité & tendances* » se concentrera d'abord sur les aspects économiques, sachant qu'une activité économique saine et porteuse de croissance est indispensable pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux nécessaires à l'aboutissement d'un développement durable.

2. Les aspects économiques du développement durable

2.1. Un modèle socio-économique durable ?

«Le développement durable présuppose une croissance économique durable. Or, une économie ne connaît de croissance durable que si elle est compétitive et qu'elle le reste»²⁵. Cette citation de la déclaration gouvernementale du Premier Ministre, que nous avons déjà reprise dans la partie introductive de cette publication, mérite d'être quelque peu développée dans la mesure où seule une économie compétitive, diversifiée et créatrice d'emplois permet un développement durable et harmonieux du Luxembourg, tout comme elle permet à elle seule de pérenniser son modèle social. Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce entend analyser quelques-unes des tendances qu'elle estime non-durables à cet égard. Elle commence ce tour d'horizon en relevant la chute de la compétitivité économique de notre pays. Elle discutera, par la suite, de la dégradation subite et importante des finances publiques luxembourgeoises ainsi que des réponses potentielles à apporter afin de permettre leur évolution sur une trajectoire viable.

Une compétitivité qui s'effrite...

Le Luxembourg a connu une sévère récession sous l'effet de la crise financière internationale. La production s'est fortement contractée et le chômage a augmenté. L'économie luxembourgeoise s'est trouvée largement exposée au mouvement de repli du commerce mondial et son centre financier a été durement touché. Néanmoins, les mesures de soutien monétaire adoptées au niveau de la zone euro et un plan de relance budgétaire national ont permis de stabiliser l'économie. Bien que la reprise soit engagée, la demande subira, sans aucun doute, les conséquences d'une dégradation de la compétitivité, de l'assainissement nécessaire des finances publiques et d'une baisse de la production potentielle.

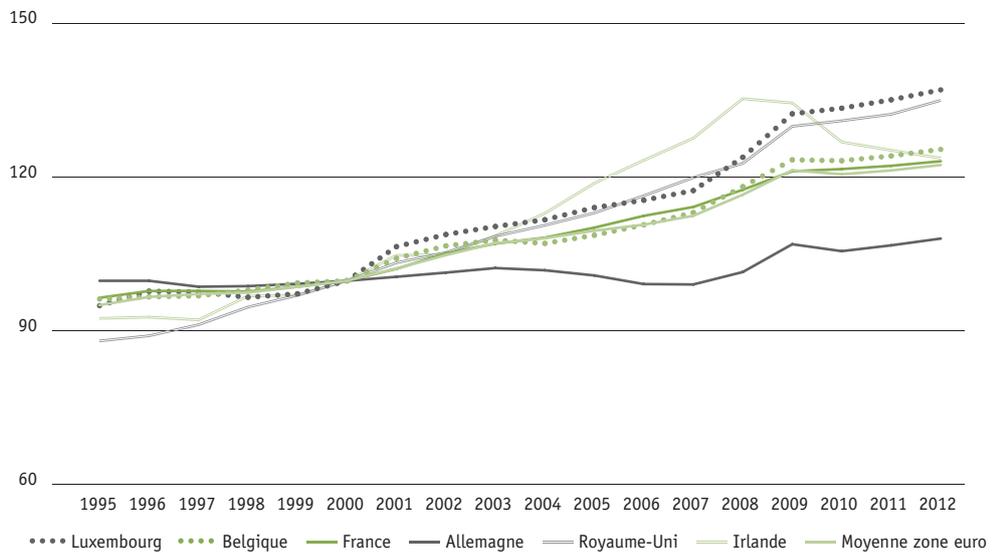
La compétitivité des entreprises est une condition *sine qua non* à la genèse de croissance économique et à l'amélioration durable du niveau de vie, en procurant un haut niveau d'emploi, des salaires attractifs et un niveau élevé de cohésion sociale. Loin d'être une fin en soi, elle constitue un moyen de relever le niveau de vie et d'améliorer le bien-être social. Or, plusieurs éléments indiquent une dégradation à ce niveau-là.

La productivité et le coût du travail, notamment, se sont fortement dégradés par rapport à la moyenne communautaire. Comparé aux partenaires européens, le coût salarial unitaire (nominal) (CSU) domestique, ou encore le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, met en évidence une détérioration relative de la compétitivité-coût du Luxembourg. Le Luxembourg a, en outre, enregistré une hausse prononcée du coût salarial unitaire au niveau de l'industrie et des services depuis 2006. Rappelons que le CSU nominal rapporte le coût salarial total (charges patronales comprises) à la productivité apparente du travail, c'est-à-dire au volume de production réel de l'économie (PIB en termes réels). Il permet ainsi une comparaison des positions compétitives relatives des pays.

En termes nominaux, le CSU a, depuis 2000, augmenté de quelque 37% au Luxembourg, contre 8% seulement en Allemagne, 25% en Belgique et 23% en France. Le dérapage a d'ailleurs été plus sensible au Luxembourg qu'en Grèce (36%), en Irlande (23%), au Portugal (25%) et en Espagne (31%).

²⁵ Traduction de la déclaration gouvernementale faite par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker à la Chambre des Députés le 29 juillet 2009.

Graphique 2 : Evolution du coût salarial unitaire nominal (2000=base 100)

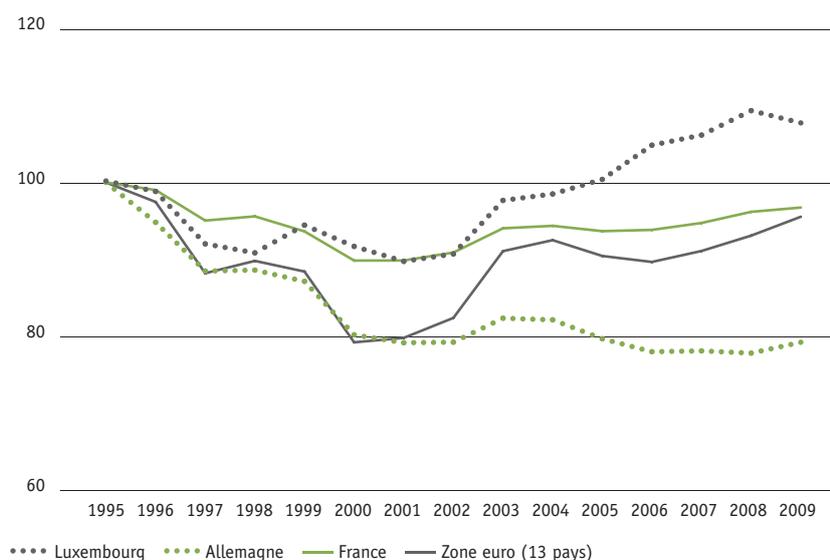


Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (mise à jour de février 2011).

Un indicateur de compétitivité alternatif, cette fois-ci non-ramené au coût salarial moyen, est donné par le taux de change effectif réel. Ce dernier permet d'évaluer la position compétitive d'un pays par rapport à ses principaux partenaires commerciaux en comparant les évolutions relatives des prix, coûts et taux de change entre ces mêmes partenaires.

Une dépréciation du taux de change (cf. Allemagne, France, moyenne zone euro au niveau du graphique 3) améliore la compétitivité d'un pays (d'une zone) en rendant ses produits moins chers à l'étranger et en rendant les produits de ses concurrents étrangers plus chers sur le marché domestique.

Graphique 3 : Evolution du taux de change effectif réel (1995=base 100)



Source : OCDE, «OECD Economic Surveys – Luxembourg», mai 2010.

Un Gouvernement conscient des problèmes, mais attentiste...

Le Gouvernement s'est doté, en juillet 2003, suite à un besoin clairement identifié par le Comité de coordination tripartite en juillet de la même année, d'un outil permanent permettant d'observer la compétitivité du Luxembourg et des indicateurs y relatifs, à savoir l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) au sein du Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur. Outre le suivi effectué du classement de notre pays à travers diverses études internationales reconnues (benchmarks internationaux), l'ODC a, dans ce contexte, mis en place un « **Tableau de Bord Compétitivité** » (TBCO) spécifiquement adapté aux besoins de notre pays et, surtout, méthodologiquement approprié pour analyser la compétitivité luxembourgeoise. En cela, le TBCO dépasse les critiques méthodologiques le plus souvent invoquées réduisant, à tort ou à raison, la pertinence de nombre d'études de benchmarking internationales.

Tous les ans, la publication phare de l'ODC, le « **Bilan de Compétitivité** » inclut dans sa partie dédiée au TBCO²⁶ une approche par champ d'action politique par rapport auxquels des indicateurs sont définis afin d'évaluer la compétitivité nationale. Sont ainsi évalués un ensemble de quelque 80 indicateurs regroupés sous 10 dimensions, dont l'emploi (le Luxembourg occupant le 12^e rang sur les 27 Etats membres de l'UE d'après le dernier « Bilan de Compétitivité »²⁷), la productivité et le coût du travail (15^e rang), l'éducation et la formation (25^e rang), l'économie de la connaissance (8^e rang), la cohésion sociale (8^e rang) et l'environnement (22^e rang). Le positionnement du Luxembourg est décevant à bien des égards et les travaux de l'Observatoire lancent clairement un appel aux décideurs politiques à entamer de véritables réformes structurelles dans les champs politiques ainsi décrits. Le positionnement médiocre du Luxembourg est d'ailleurs le reflet direct du manque d'efficacité des dépenses publiques luxembourgeoises. A titre d'illustration, le coût par élève au Luxembourg a dépassé, en 2007, le coût analogue de l'Allemagne par un facteur de six à un²⁸, sans les performances scolaires luxembourgeoises soient particulièrement remarquables en comparaison avec l'Allemagne. En outre, d'après les données de l'OCDE, les dépenses sociales par habitant, en parités de pouvoir d'achat, se sont élevées à 17.447 EUR en 2007 au Luxembourg. Le chiffre analogue a été de 9.354 EUR en Belgique, de 9.446 EUR en France et de 8.949 EUR en Allemagne²⁹. Malgré cet investissement très important, le Luxembourg n'occupe que la 8^e place au niveau de la catégorie d'indicateurs liée à la cohésion sociale, et un habitant sur sept est considéré comme pauvre (voir partie 4.1), reflétant le manque d'efficacité et la sélectivité insuffisante de la politique sociale luxembourgeoise.

Au-delà du suivi des indicateurs et des catégories, l'ODC procède également au calcul d'un indicateur synthétique de la compétitivité, lequel prend en compte l'ensemble des indicateurs agrégés. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'inquiète de la dégradation importante et, surtout continue, dudit indicateur synthétique depuis les années 2000. En effet, le Luxembourg passe du 6^e rang des pays les plus compétitifs d'Europe au 11^e rang entre 2000 et 2008. Le classement du Luxembourg s'est quelque peu amélioré en 2009, le Luxembourg repassant à la 9^e place avec notamment, en toile de fond, une meilleure résistance, que dans la plupart des autres Etats membres, de la catégorie d'indicateurs liés à l'emploi, le chômage des résidents ayant progressé moins significativement suite à la crise en raison d'un effet statistique (chômage de frontaliers non considéré dans les statistiques luxembourgeoises).

26 Pour plus d'information à l'égard du TBCO, le lecteur pourra utilement se référer à l'encadré 4.

27 ODC: « Bilan Compétitivité 2010- vers une croissance intelligente, durable et inclusive », octobre 2010.

28 ODC: « Bilan Compétitivité 2010- vers une croissance intelligente, durable et inclusive », octobre 2010, page 78.

29 Source: OCDE: « Total des dépenses sociales publiques - Tableaux-clés de l'OCDE - ISSN 2074-3912 », 2010.

Le Luxembourg profite, de surcroît, de ses excellentes performances macro-économiques historiques et apparentes afin d'améliorer son positionnement global. Or, une situation de déficits publics récurrente, le gonflement de la dette publique l'accompagnant et la non-prise en compte de la dette sociale cachée relativisent quelque peu l'excellence du Grand-Duché en matière de performances macro-économiques. Il faut ajouter que cet ensemble d'indicateurs est également la résultante d'une évolution très vigoureuse du secteur financier impactant favorablement l'évolution du PIB. Dans le présent contexte, la Chambre de Commerce s'attend à une dégradation à court et moyen termes de cette famille d'indicateurs et, partant, de la compétitivité globale mesurée à travers l'agrégation de l'ensemble des indicateurs du TBCO.

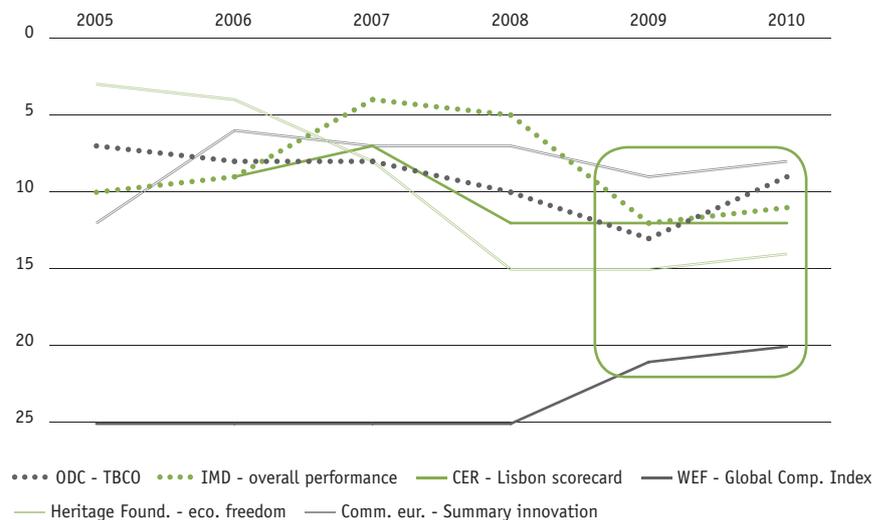
De plus, alors que le Grand-Duché surclassait, en 2000, ses partenaires limitrophes, il apparaît en 2008 moins compétitif que l'Allemagne et la France. De fait, ses pays voisins ont tous enregistré une progression particulièrement sensible de leur compétitivité nationale. A l'inverse, les performances luxembourgeoises n'ont fait que se dégrader sur la même période. Il importe également de souligner que le positionnement global du Luxembourg a été très favorablement influencé par ses performances macro-économiques historiques, ces dernières constituant la seule famille d'indicateurs où le Luxembourg occupe régulièrement la première position.

Or, la dégradation importante de la compétitivité luxembourgeoise n'est pas nouvelle et, plus encore, son mouvement précède largement la crise entamée en 2008 et qui a frappé l'ensemble des économies mondiales, en particulier l'économie du Grand-Duché. La Chambre de Commerce, notamment à travers ses avis budgétaires annuels, a largement eu l'occasion de commenter cette évolution inquiétante. En tant que petite économie ouverte, notre pays enregistre un ratio des exportations par rapport au PIB de l'ordre de 180%. Or, la soutenabilité de cette importante manne exportatrice ne peut être pérennisée que pour autant que les indicateurs dédiés notamment à la productivité et au coût du travail soient significativement favorables et améliorés.

Au-delà du TBCO, la Chambre de Commerce est, à l'instar de l'ODC, particulièrement attentive au suivi de diverses enquêtes internationales en matière de compétitivité. Ces instruments permettent de comparer la compétitivité des différentes économies nationales et, le cas échéant, d'énoncer des recommandations aux autorités, sur base notamment de l'observation des « meilleures » pratiques à l'étranger, afin d'alimenter la qualité de la prise de décision politique et, partant, d'améliorer la compétitivité.

A la lecture du graphique ci-dessous et de la plupart des enquêtes internationales, sur base des données reprises au dernier « Bilan de Compétitivité », il apparaît que le Luxembourg enregistre une dégradation tendancielle jusque 2009, suivie d'une légère stagnation, de la compétitivité et, en conséquence, de son attractivité vis-à-vis des acteurs économiques présents et futurs. Ceci est d'autant plus grave que la zone de chalandise naturelle de l'économie luxembourgeoise dépasse largement les frontières du pays (notamment vers la Grande Région), ce qui implique que les considérations ayant trait à la compétitivité-coût et prix revêtent plus d'importance au Luxembourg que dans des pays dotés de marchés intérieurs importants, limitant de la sorte les risques de délocalisations et amortissant substantiellement l'impact néfaste suite aux chocs économiques exogènes ou endogènes. Vu le degré d'ouverture du Luxembourg (151%) et la part importante d'exportations du Grand-Duché, celui-ci ne peut se contenter d'un positionnement égal à celui de la moyenne européenne.

Graphique 4 : Classement du Luxembourg au niveau de différentes études nationales et internationales



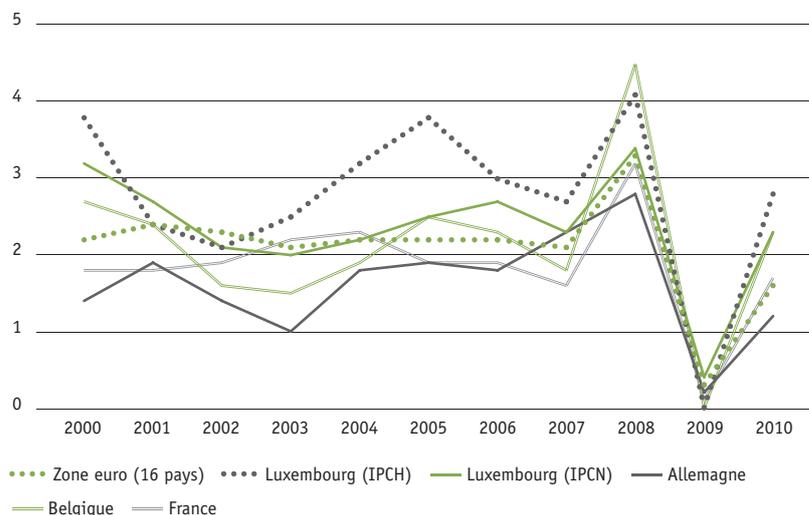
Source : Observatoire de la Compétitivité, « Bilan de Compétitivité 2010 ».

Un différentiel d'inflation néfaste et auto-entretenu...

Il est important de rappeler l'ouverture de l'économie luxembourgeoise (80 % des biens et services produits sont exportés) et son corollaire, un marché national de taille très réduite voire insignifiant pour certaines grandes entreprises exportatrices, rendent sa perte de compétitivité extrêmement préjudiciable. Or la plupart des partenaires et concurrents économiques majeurs du Luxembourg sont situés au sein de l'Union économique et monétaire, partageant donc la même devise, ce qui augmente grandement la transparence tarifaire et la visibilité de la dégradation de la compétitivité luxembourgeoise.

Pour ce qui est de l'inflation, force est de constater que le Luxembourg présente, de manière récurrente, un taux d'inflation plus élevé que ses principaux partenaires économiques, comme il ressort du graphique ci-après.

Graphique 5 : Le taux d'inflation au Luxembourg en comparaison internationale



Source : EUROSTAT (janvier 2011), STATEC pour le Luxembourg.

NB : L'indice harmonisé des prix à la consommation (IPCH) calculé par EUROSTAT surpondère un certain nombre de produits achetés sur le territoire du Grand-Duché par des non-résidents, et notamment les produits pétroliers. A cette fin, le STATEC calcule, à côté de l'IPCH, un indice national des prix à la consommation (IPCN), lequel pondère ces mêmes produits en fonction de la consommation nationale.

D'après des calculs récents effectués, à cet égard, par la Banque centrale du Luxembourg, les différentiels d'inflation défavorables cumulés entre le lancement de la monnaie commune en 1999 et le quatrième trimestre 2010 ont atteint respectivement 3,7 points de pourcentage par rapport à la zone euro et 7,8 points de pourcentage par rapport aux pays limitrophes³⁰.

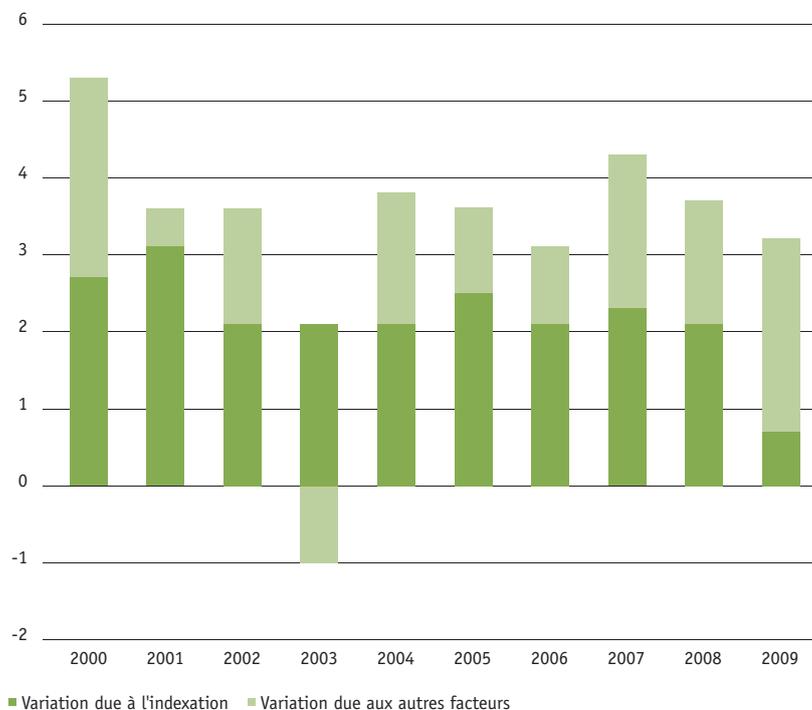
Dans le contexte du différentiel d'inflation structurellement néfaste, se pose notamment la question de l'impact, d'une part, de l'indexation automatique ou mécanique des salaires et, d'autre part, des autres facteurs³¹, sur l'évolution du coût salarial, et donc sur le taux d'inflation, pour la période récente³². Depuis 2000, l'effet de la seule indexation explique une hausse du coût salarial moyen comprise entre 2,1% et 3,1% par an. Il apparaît également que, pendant les phases de ralentissement économique, la hausse des salaires due aux facteurs autres que l'indexation est moindre (exemple de la période 2000 à 2003 avec l'éclatement de la bulle Internet). Ainsi, il y a lieu d'observer des phases de modération salariale en temps de conjoncture plus morose et vice-versa. S'il faut aux yeux de la Chambre de Commerce saluer cette autorégulation de la progression salariale en fonction de l'évolution économique, il reste que l'indexation automatique et intégrale de l'ensemble des salaires compromet gravement cette dynamique autorégulatrice. Ceci est particulièrement vrai en temps de crise comme c'est le cas actuellement : le mécanisme d'indexation compromet l'adaptation des coûts salariaux à la productivité, et partant, ralentit la relance économique à travers une dégradation importante du coût salarial, en général, et du CSU en particulier.

³⁰ BCL: « Bulletin 1-2011 », mars 2011, page 27.

³¹ Citons, par exemple, à ce titre les conventions collectives, les changements dus à des effets de structure (âge et qualifications des travailleurs, évolution du temps de travail) ainsi que les primes et gratifications.

³² Cf. Note de conjoncture 2-2008, disponible sur le site Internet du STATEC.

Graphique 6 : Décomposition de l'évolution du coût salarial moyen au Luxembourg



Sources : STATEC (2000-2007, 2009) ; BCL (2008), calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce estime qu'une Union monétaire est *per se* incompatible avec un mécanisme d'indexation intégral et automatique unilatéral d'un seul pays, d'autant plus si le pays en question présente une économie de petite taille, extrêmement ouverte, volatile et dépendante de décisions d'investissement, de localisation de facteurs de production et de consommation qui se prennent à l'étranger. Ce constat, valable en soi, prend encore une autre ampleur à partir du moment où une tranche indiciaire peut être déclenchée, au Luxembourg, suite à une augmentation exogène du prix des matières premières, et notamment du pétrole. Ainsi, alors que, dans un premier temps, l'ensemble des entreprises de la zone euro sont touchées dans une proportion similaire par le renchérissement des entrants dans les processus de production, les entreprises luxembourgeoises sont pénalisées, dans un second temps, par des augmentations salariales généralisées. Une telle évolution, notamment dans le contexte du secteur industriel, peut avoir des conséquences dramatiques sur la compétitivité et l'emploi et peut mener, à l'extrême, à une désindustrialisation totale du Luxembourg. L'inadéquation des systèmes d'indexation des salaires dans l'Union monétaire a d'ailleurs été récemment relevée à l'occasion des discussions portant sur une meilleure gouvernance économique et budgétaire au sein de la zone euro.

Quant à la composition du panier sous-jacent concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation, la Chambre de Commerce rappelle sa position en vertu de laquelle il est absolument nécessaire d'expurger, à l'instar de l'indice-santé mis en place en Belgique, certains biens de l'indice des prix à la consommation. Il s'agit notamment des produits dont les prix font l'objet de cotations internationales entraînant une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc.), voire des produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc.).

Une croissance économique durable présuppose que les coûts salariaux puissent évoluer en fonction de la productivité sectorielle. Dans le contexte d'une économie globalisée, où les décisions relatives à l'allocation de moyens financiers se prennent rapidement et en fonction du rendement escompté, le Luxembourg doit pouvoir remettre en question un mécanisme archaïque tel que l'indexation intégrale et automatique des salaires sur base d'un panier peu réfléchi. Qui plus est, il sera montré plus loin dans cette publication que le mécanisme actuel de l'indexation est profondément contreproductif du point de vue social et ne fait qu'exacerber les écarts salariaux. Ainsi, le système actuel « [...] belastet die Wettbewerbsfähigkeit des Landes und ist – entgegen eines weitverbreiteten Mythos – zutiefst unsozial, weil sie vor allem die Schwächsten der Gesellschaft trifft³³ ». Un mécanisme d'indexation sectoriel, expurgé des matières premières et des produits nocifs et limité à 1,5 fois le salaire social minimum, construirait une solution acceptable du point de vue social, bien que toujours néfaste du point de vue économique.

Le développement durable présuppose la cohésion sociale et la lutte contre le chômage. Or, ce dernier augmente directement en cas de hausse trop prononcée des salaires, souvent la résultante directe de la succession de plusieurs tranches indiciaires et d'augmentation concomitante du salaire social minimum.

Un potentiel de croissance en berne³⁴...

Dans l'actualisation du « Programme de stabilité et de croissance » (PSC) en 2010³⁵, le Gouvernement luxembourgeois concède que « [...] l'évolution de la croissance potentielle représente un important risque baissier. En effet, la crise aura certainement un impact négatif sur la croissance potentielle. Avant la crise, la croissance potentielle se situait autour de 4 à 4,5 %. Or, après la crise, la croissance potentielle va diminuer et s'établir autour de 2,5 à 3 %, ce qui aura un effet sur l'évolution des recettes publiques³⁶ ».

Le texte rappelle, par ailleurs, la dépendance du pays vis-à-vis du secteur financier, tout comme il estime que la croissance potentielle de notre économie a bel et bien baissé³⁷ d'un niveau de 4 % avant la crise à un niveau se situant entre 2 % et 3 % après la crise, ce qui n'aura pas été sans effets sur l'évolution à moyen et à long termes sur les recettes publiques.

La croissance potentielle ou, en d'autres termes, le taux de croissance maximal que peut atteindre une économie à un moment donné, compte tenu des possibilités de variation de ses capacités de production et tout en évitant une hausse générale des prix a, en effet, été durablement et structurellement affectée par la crise. Il est à noter qu'une croissance potentielle amoindrie n'est pas incompatible *per se* avec un taux de croissance économique la dépassant, au prix toutefois d'une hausse générale des prix plus poussée.

En premier lieu, un durcissement du crédit pendant la crise économique, une évolution toujours incertaine sur la vigueur de la reprise du commerce mondial, le retrait progressif des mesures conjoncturelles du Gouvernement ainsi que le sentiment d'insécurité suite à l'évolution néfaste sur le marché du travail pesant sur la consommation des ménages, font en sorte que le niveau d'investissement des entreprises continue à être en berne. Parallèlement, suite à la dégradation exceptionnelle des finances publiques en zone euro, ayant culminée avec la crise grecque, irlandaise et portugaise, il peut être raisonnablement supposé que des mesures d'économies mises en œuvre par les Gouvernements, dont celui du Luxembourg, se répercuteront au niveau des investissements publics.

33 Mersch Yves, « Leben in Luxemburg mit Blick auf 2020: Wirtschaft, Beschäftigung und Forschung », dans « Sozialalmanach 2011 », mars 2011, page 185.

34 Voir à cet égard: Fontagné, « Le Luxembourg après la bulle », 2009.

35 La réglementation européenne en vigueur impose aux Etats membres la présentation annuelle d'un programme de stabilité qui sert de base pour le Conseil de l'Union européenne à la surveillance multilatérale des évolutions budgétaires des Etats membres. Cette surveillance doit permettre de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs au niveau des administrations publiques et de promouvoir la coordination des politiques économiques.

36 « 11^{ème} Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010, page 5.

37 A cet égard, la Chambre de Commerce renvoie à l'essai du Pr. Lionel Fontagné : « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle ». Ce rapport est téléchargeable sur le site Internet du magazine Paperjam.

L'effet cumulé d'une dégradation de la compétitivité, notamment pour les entreprises industrielles dépendant entièrement de l'exportation, d'une revue à la baisse de plans de consommation des ménages et partant, des investissements des entreprises et des finances publiques en berne pesant sur les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat, freinera très probablement le potentiel de croissance à moyen et à long termes de l'économie luxembourgeoise. Il est fait abstraction, à ce niveau, des incertitudes régnant sur la pérennité de certaines niches fiscales et réglementaires dont profite actuellement le Luxembourg et qui, dans un contexte de déficits chroniques en Europe, seront probablement de moins en moins tolérées par les partenaires économiques.

De surcroît, de par les importantes augmentations d'impôts et de charges sociales, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011³⁸ afin de contribuer à rééquilibrer les finances publiques, l'attrait de notre pays pour les investisseurs étrangers et pour les entreprises implantées au Grand-Duché, pourrait décliner et réduire encore davantage l'attractivité du Luxembourg ainsi que le pouvoir d'achat des résidents et des frontaliers. Le déni quant à la nécessité d'apurer au plus vite les déficits publics et de contenir la dette publique devient inacceptable, sous prétexte que le Luxembourg ne doit pas nécessairement endosser à tout moment la casquette de l'élève modèle européen. De plus, une telle attitude est également répréhensible d'un point de vue de l'équité intergénérationnelle. Il faut éviter la matérialisation de ce cercle vicieux, et ce, en le substituant par un cercle vertueux en fonction duquel la compétitivité génère la rentabilité, l'emploi, les recettes fiscales et partant, un niveau de vie élevé pour la société au sens large.

Ainsi, au niveau de l'UE, des tentatives ont été, et seront, lancées pour adapter les économies à un contexte d'après-crise, permettant de proposer des solutions à travers des réformes structurelles appropriées. Cette crise a mis en évidence les défis auxquels se trouve confrontée l'UE. Une gouvernance économique plus ciblée est ainsi apparue inévitable, et ce afin d'aider l'UE, en général, et les pays membres, en particulier, à retrouver le chemin de la croissance ainsi qu'une stabilité macro-économique dans un souci d'assainissement budgétaire. Au vu de la nature cyclique, la reprise ne peut, selon la Commission européenne, insuffler à elle seule le dynamisme nécessaire pour revenir à la situation économique prévalant au sein de l'UE avant la crise, ni absorber le déficit accumulé. En effet, selon les prévisions de la Commission européenne, la crise pourrait avoir un impact durable sur la croissance potentielle en cas de politique inchangée. Un immobilisme structurel engendrerait une croissance potentielle à moyen terme faible, à savoir environ 1,5% jusqu'en 2020, et l'écart entre l'UE et ses principaux concurrents se creuserait, notamment en matière de productivité des facteurs de production, de compétitivité, et *in fine*, de création de richesse et de bien-être de la population.

38 Les principales mesures prises sont les suivantes:

- Au niveau des **personnes morales**:
 - introduction d'un montant minimum au niveau des organismes à caractère collectif (il s'élève à 1.500 €). Les collectivités visées par cette mesure sont celles qui ne sont pas soumises à une autorité de surveillance et dont plus de 90% des éléments d'actif sont constitués par des immobilisations financières, des valeurs mobilières et des avoirs en banque (comptes 23,50 et 51 du plan comptable);
 - augmentation du taux de l'impôt de solidarité à 5%. Par conséquent, le taux global d'imposition des sociétés ayant leur siège au Luxembourg-ville s'élève à 28,80%;
 - plafonnement du montant fiscalement déductible des indemnités de départ d'un salarié à 300.000 EUR par an (mesure visant à limiter les pratiques abusives);
 - accroissement de 1% du taux de bonification d'impôt pour investissement (complémentaire et global).
- Au niveau des **personnes physiques**:
 - augmentation du taux marginal d'imposition à 39%;
 - augmentation de l'impôt de solidarité (l'impôt de solidarité à charge des personnes physiques est passé de 2,5% à 4%, voire à 6% pour les revenus élevés);
 - instauration d'une contribution de crise de 0,8% applicable sur une assiette constituée notamment par les revenus professionnels, les revenus de remplacement et les revenus de patrimoine.

Un modèle hautement volatil construit sur des niches de souveraineté...

La Chambre de Commerce entend souligner l'extraordinaire volatilité de la performance économique luxembourgeoise et, par conséquence, celle de ses recettes fiscales, largement tributaires de l'évolution du secteur financier (représentant, par exemple, quelque deux tiers du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités) et de quelques grandes entreprises exportatrices. Le déficit structurel à cet égard est double : d'une part, une impression de sécurité trompeuse s'est installée suite au développement fulgurant de la place financière et des rentrées fiscales confortables qui l'ont accompagné. D'autre part, il est un fait que de nombreuses recettes fiscales volatiles ou incertaines, telles que la TVA sur les opérations de commerce électronique ou les droits d'accises sur les produits pétroliers ou non pétroliers vendus aux non-résidents, ont souvent été affectées au budget des dépenses courantes.

S'agissant des niveaux de déficits atteints à l'heure actuelle, l'Etat dépend, en effet, fortement de certaines recettes, soit volatiles, soit incertaines quant à leur rendement futur, soit basées sur des niches de souveraineté éphémères, ou bien qui sont une combinaison de plusieurs des caractéristiques précitées. Ainsi, la TVA sur le commerce électronique (quelque 380 millions EUR en 2010) se base largement sur un régime spécifique qui subira une refonte dès 2015 ; la taxe d'abonnement (595 millions EUR en 2010) est dépendante des cours boursiers et de l'avenir de l'industrie des fonds d'investissements au Luxembourg ; deux tiers du total de l'impôt sur le revenu des collectivités sont le fait du seul secteur financier (soit 980 millions EUR en 2010) et la demande transfrontalière de produits pétroliers et de tabac (quelque 980 millions EUR en 2010³⁹ au titre d'accises et de TVA) est singulièrement basée sur une politique de différentiels au niveau des accises. Au total, quelque 30% de l'ensemble des recettes fiscales de l'Administration centrale (2,9 milliards EUR) découlent d'impôts aux rendements incertains ou excessivement volatil.

Il suffirait d'un choc négatif, même partiel, pour qu'un déficit de 1,2 milliards EUR, tel qu'il est actuellement prévu dans le giron de l'Administration centrale à l'horizon 2014, ne se transforme rapidement en un déficit bien plus important encore⁴⁰. D'un autre côté, de très nombreuses dépenses courantes de l'Administration centrale paraissent extrêmement rigides ou peu influençables à court terme. Citons à cet égard la rémunération des salariés, les transferts à la sécurité sociale ou les prestations familiales. Un financement de dépenses quasiment certaines et rigides par des recettes douteuses ou incertaines constitue une asymétrie dangereuse et une tendance que la Chambre de Commerce qualifierait d'imprudente et de non-durable.

En outre, le subventionnement massif des impôts indigènes via la demande de consommation étrangère, basée sur l'exploitation de niches réglementaires ou fiscales limitées dans le temps, crée ce qu'il est pertinent de dénommer un « phénomène d'exposition » : pour financer la progression des dépenses courantes au niveau national, il faudra davantage recourir aux moyens d'actions nationaux dont le rendement est raisonnablement garanti. A défaut, en voulant financer des dépenses publiques nationales en recourant à des sources de financement exogènes non maîtrisables, le Luxembourg fait dépendre le financement de ses dépenses indigènes, notamment sociales, et difficilement réversibles d'un point de vue politique, du rendement de moyens d'actions exogènes non contrôlables et volatils.

39 Après prise en compte du coût de neutralisation du CO₂ associé aux ventes transfrontalières de produits pétroliers.

40 Un inventaire des rendements d'impôts volatils et/ou incertains pourrait par ailleurs inclure l'impôt sur la fortune, la contribution de crise ou encore l'impôt retenu sur les revenus de capitaux.

Le Luxembourg se caractérise donc par des moyens d'actions non parfaitement maîtrisables, et, en partie, non-durables. Le principe de précaution aurait dû faire en sorte que les recettes fiscales volatiles ou non-durables soient « mises de côté » afin de concourir au financement de grands projets infrastructurels, préparant l'avenir du pays en augmentant son potentiel de croissance endogène à long terme. En lieu et place, au fil des décennies, un important arrosoir social fut mis en place au Luxembourg : les dépenses, une fois engagées ou promises aux contribuables, sont politiquement difficilement réversibles. A côté de cette flambée non-ciblée du budget social, les dépenses générales de fonctionnement de l'Etat ont augmenté de manière fulgurante, les achats non-durables de biens et services au niveau de l'Etat central augmentant, par exemple, de 18 % entre le compte de l'année 2007 et le budget 2011.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Gouvernement se doit d'épouser le principe de la « gestion en bon père de famille » du denier public et le principe de précaution, sous-jacent à la logique du développement durable, doit guider l'action politique. En effet, le modèle actuel, très bien résumé par un avis de 2008 du Conseil supérieur pour un développement durable, ne pourra être pérennisé à long terme : « [es] gelang [...] im internationalen Steuerwettbewerb, einige Nischen zu besetzen, durch niedrige Steuersätze bei der Umsatzsteuer und den Akzisen besteuertfähige Massengeschäfte aus den Nachbarländern ins Inland zu „locken“ und dadurch ein im Vergleich zur Größe des Landes überproportionales Steueraufkommen zu erwirtschaften. [...] Diese außergewöhnlichen Steuereinnahmen, die von Ausländern in die luxemburgischen Kassen gezahlt werden, sind so etwas wie der Brennstoff, der die luxemburgische Wachstumslokomotive anheizt. [...] Um das hohe Wachstum aufrecht zu erhalten, müssen ständig neue Arbeitskräfte attrahiert werden. Jeder neu besetzte Arbeitsplatz wird angesichts der niedrigen dabei anfallenden direkten Steuern und Sozialabgaben im Hinblick auf die Finanzierungsbasis für die späteren Alterseinkünfte und sonstigen Sozialrisiken sozusagen aus anderen Steuerquellen „subventioniert“. »⁴¹

Des finances publiques largement compromises...

Une gestion saine des finances publiques apparaît comme une nécessité et, surtout, comme une évidence, en particulier dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM) où la crise économique a affecté très défavorablement les finances publiques. L'Administration publique luxembourgeoise est confrontée à une dégradation rapide et prononcée de son solde depuis 2007, en raison, notamment, d'un déficit considérable et structurel de l'Administration centrale. L'exercice budgétaire 2011 se clôturera probablement par un déficit de l'ordre de 1,1 milliards EUR (2,5 % du PIB) au niveau de l'Administration centrale⁴². Pis encore, d'après les dernières prévisions budgétaires, le déficit de l'Administration publique resterait très tangible jusqu'à la fin de la législature, en atteignant des valeurs comprises entre 400 et 700 millions EUR par an sur la période 2012-2014. En effet, le solde négatif des finances publiques reste ainsi proche de 1 % l'an jusqu'à la fin de la législature, malgré les excédents temporaires de l'ordre de 600 millions EUR par an sur le versant de la sécurité sociale⁴³. Le déficit de la seule Administration centrale dépasserait donc significativement la barre du milliard EUR par an jusqu'à la fin de la législature en cours. Ainsi, la promesse faite par le Gouvernement en janvier 2010, à savoir « le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique en 2014 au plus tard⁴⁴ » est pour la moins compromise.

41 CSDD : « Développement durable des finances publiques », septembre 2008.

42 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/03-mars/29-frieden/index.html.

43 Suite au dynamisme du marché du travail au cours des deux dernières décennies (doublement du nombre d'actifs) et d'une progression bien plus modeste du nombre de retraités, il existe actuellement un ratio très favorable entre les actifs (les contributeurs) et les retraités (les bénéficiaires). Cette tendance va inextricablement s'inverser à l'avenir, à moins de supposer que l'emploi intérieur puisse continuer de croître selon sa tendance historique pour dépasser, en 2060, la barre de 1,5 millions.

44 11^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance, page 3.

Le grand public étant résolument plus sensibilisé par rapport au seuil de 3% de Maastricht, lequel considère néanmoins l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire, l'Etat central, ses entités décentralisées (tels que les fonds spéciaux), les communes et la sécurité sociale, il est communément procédé à une consolidation de l'ensemble de ces entités. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte de l'exercice 2011, cette consolidation aboutit à un déficit bien moins prononcé, à savoir quelque 437 millions EUR ou 1% du PIB, en respect du critère de Maastricht précité. Or, cette consolidation court-circuite deux problèmes majeurs des finances publiques luxembourgeoises : le déficit structurel de l'Administration centrale, largement indépendant de la conjoncture, et la dette sociale cachée impressionnante de la sécurité sociale. En effet, d'après les conclusions récentes des experts « Ageing Working Group » de l'UE, le Luxembourg est le pays de l'Union où les dépenses en relation avec le vieillissement progresseraient le plus, à savoir quelque de 18% relativement au PIB⁴⁵.

L'absence de maîtrise sur le versant de la progression des dépenses engendre non seulement des déficits récurrents, mais également une réduction des marges de manœuvre budgétaires. Or, une force de frappe budgétaire réduite compromet la faculté de l'Etat d'accompagner le développement démographique et socio-économique par le biais de la mise à disposition d'infrastructures appropriées et, partant, pèse lourdement sur le potentiel de croissance futur de l'économie luxembourgeoise. Il est notamment saisissant de constater qu'au cours de la dernière législature, et prévisiblement dans le contexte de celle en cours⁴⁶, seul un budget ait pu être excédentaire, et ce largement grâce à des événements extraordinaires. L'occurrence pour le moins systématique de déficits considérables dans le giron de l'Administration centrale s'explique par une situation où les dépenses de l'Administration centrale ont tendance à évoluer plus rapidement que les recettes. Cette situation est insoutenable, puisqu'elle implique, à court terme, un financement de l'Administration centrale par l'emprunt (et une augmentation substantielle du niveau d'endettement public) et, à moyen terme, une augmentation de la pression fiscale. La dégradation des finances publiques luxembourgeoises est d'ailleurs accompagnée d'un décaissement inquiétant des réserves financières des fonds d'investissements de l'Etat, avec à la clef, une réduction des moyens d'actions pour doter le pays d'infrastructures pourtant nécessaires à son développement socio-économique.

L'évolution des finances publiques se caractérise, en outre, par une croissance incontrôlée des dépenses courantes de l'Etat. Il faut, en effet, distinguer les dépenses indispensables pour atténuer l'impact de la crise sur l'économie luxembourgeoise des autres dépenses qui augmentent de manière totalement incontrôlée, notamment certaines dépenses publiques de consommation. A court terme, le besoin de financement de l'Administration publique ne pourra être compensé que par une augmentation substantielle de l'endettement public. De surcroît, l'augmentation du déficit public et de la dette publique ne pourront aboutir qu'à une augmentation substantielle de la pression fiscale. Les déficits d'aujourd'hui produisent les impôts de demain. Pis encore, le Luxembourg se trouve dans une situation où les dépenses d'hier se financent grâce aux recettes non encore engrangées de demain.

Il peut s'avérer très instructif de simuler le potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg, sous l'hypothèse d'une hausse limitée au taux de progression moyen observé dans la zone euro sur les derniers exercices pour lesquels de telles données sont disponibles⁴⁷. L'exercice montre que les économies théoriques se monteraient à 136,30 millions EUR en 2006, à 146,17 millions EUR en 2007, à 505,38 millions EUR en 2008 et à 571,46 millions EUR en 2009, soit quelque 1,4 milliards EUR sur une période de seulement quatre ans. Une norme de progression des dépenses courantes, limitant de la sorte l'évolution des dépenses courantes, pourrait ainsi représenter une avancée prometteuse afin de mieux maîtriser leur évolution.

45 Voir notamment les explications de la Banque centrale du Luxembourg à cet égard dans « BCL : « Bulletin 1-2011 », mars 2011, page 67.

46 « 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010.

47 EUROSTAT : « Government finance statistics », mai 2010.

Le Gouvernement, pour sa part, est tout à fait conscient de la non-soutenabilité des déficits, à l'instar de l'actualisation de son Programme de stabilité et de croissance (PSC) en février 2010. A travers ce programme, à destination de la Commission européenne, le Gouvernement estime qu'« *un certain nombre de circonstances font en sorte qu'il sera d'autant plus indispensable pour le Luxembourg de relever le défi de la consolidation budgétaire. En effet, des finances publiques robustes et soutenables à long terme jouent un rôle important pour la compétitivité d'une économie de petite taille ultra-ouverte comme le Luxembourg*⁴⁸ ». La Chambre de Commerce salue la volonté affichée par le Gouvernement quant à la nécessaire consolidation des finances publiques à court terme. Or, l'absence de mesures volontaristes à cet égard fait en sorte que ces bonnes intentions risqueront de constituer autant de vœux pieux.

Le 29 avril 2011, le Ministre des Finances, Luc Frieden, et le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké, ont présenté la mise à jour des principales orientations du Programme de stabilité et de croissance (PSC) couvrant la période 2011-2014 ainsi que du Programme national de réforme (PNR) « Luxembourg 2020 ». Malgré des hypothèses macro-économiques sous-jacentes pour le moins optimistes - l'économie est censée croître de l'ordre de 3,6 % en moyenne en termes réels entre 2011 et 2014, et le taux de création d'emplois est supposé renouer avec une croissance proche ou supérieure à 2 % l'an dès l'année 2011 en cours - les finances publiques continueront résolument à s'inscrire dans le rouge à moyen terme. Eu égard aux nombreuses incertitudes qui subsistent, qu'elles soient mondiales (flambée de matières premières, tensions géopolitiques), européennes (crise de la dette souveraine, incertitude et volatilité liées à l'euro) ou nationales (effritement de la compétitivité, rythme peu soutenu sur le versant des réformes structurelles), la Chambre de Commerce estime qu'il existe un important potentiel à la baisse de ces hypothèses macro-économiques.

Un des rares faits saillants de l'actualisation du PSC de fin avril 2011 est le constat d'échec du Gouvernement vis-à-vis de l'objectif budgétaire affiché en 2010: « *[...] l'objectif affiché du Gouvernement du rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique en 2014 n'est pas réalisé et le solde de financement de l'Administration publique ne converge pas à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0,5 % du PIB endéans l'horizon de prévision du programme de stabilité actuel* ». En effet, alors qu'en janvier 2010 et donc à la sortie de la crise, le Gouvernement avait affiché un solde équilibré au niveau des finances publiques en 2014 pour l'Administration publique, il estime, à présent, qu'il subsistera, au terme de la législature, un déficit public de l'ordre de 400 millions EUR. Pis encore, la seule Administration centrale cumulera, en 2014, un déficit de 1.227 millions EUR.

Ainsi, afin de rétablir l'équilibre budgétaire, de tendre vers l'objectif budgétaire à moyen terme et de résorber *in fine* le déficit structurel dans le giron de l'Administration centrale, de nouvelles mesures de consolidation budgétaire seront nécessaires. Le Gouvernement, malgré l'échec au niveau de la consolidation budgétaire, semble demeurer excessivement prudent à cet égard: « *en cas de besoin, c'est-à-dire si le Gouvernement estime que la convergence vers l'objectif d'un solde budgétaire équilibré en 2014 progresse à un rythme insuffisant, des mesures supplémentaires de consolidation budgétaire seront spécifiées lors de cette revue à mi-parcours [en 2012]* ». La Chambre de Commerce aurait salué des indications plus précises à cet égard dans l'actualisation du PSC.

48 Gouvernement: « 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010, page 5.

L'effort d'assainissement additionnel ne pourra pas miser sur de nouvelles hausses fiscales vu la nécessité de « *maintenir un cadre fiscal favorable à l'emploi, à l'investissement et au pouvoir d'achat des ménages au cours de la période* », ni sur des hausses des cotisations sociales, eu égard à l'accord bipartite entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises du mois de décembre 2011. De nouvelles baisses unilatérales sur le versant des dépenses d'investissement, qui, pour rappel, représentent de loin le principal bloc de mesures d'assainissement mis en œuvre en 2011, compromettront à l'évidence davantage le potentiel de croissance économique à moyen et à long termes. Ainsi, ne subsiste que la baisse du train de vie de l'Etat, la sélectivité sociale sur le versant des dépenses afférentes, l'introduction d'une norme budgétaire contraignante, l'accélération des mesures structurelles et une meilleure efficacité des dépenses publiques en général.

La Chambre de Commerce regrette profondément une certaine capitulation latente face au renforcement nécessaire de l'exercice d'assainissement budgétaire. En effet, vu l'indisponibilité d'une quelconque marge de manœuvre budgétaire, un emprunt public de 2 milliards EUR contracté en 2008, venant à échéance en 2013, serait simplement refinancé « *via l'émission d'un nouvel emprunt obligataire d'un montant similaire* ». En 2014, la dette publique atteindra 22,7% du PIB (11,836 milliards EUR, soit 22.000 EUR par habitant) et le service de la dette passera de 171 millions EUR en 2010 à 255 millions EUR en 2014. L'équivalent d'un demi-pourcent du PIB devrait ainsi être employé au titre du paiement des intérêts échus en 2014, le principal de la dette étant remboursé par l'émission d'emprunts nouveaux. Un véritable cercle vicieux, et très douteux eu égard à l'équité intergénérationnelle, serait ainsi déclenché. Gardant parallèlement à l'esprit que les dépenses publiques liées au vieillissement démographique devraient passer de 20% du PIB en 2008 à 38% du PIB en 2060, les finances publiques luxembourgeoises sont pour le moins menacées, voire s'inscrivent résolument sur une trajectoire non-durable.

La problématique liée à la non-soutenabilité des finances publiques, à court, à moyen et à long termes, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, une des plus préoccupantes de l'ensemble des tendances identifiées. Seul un Etat doté d'une capacité financière intacte peut encadrer les développements économique, démographique, social et environnemental et peut soutenir le niveau de vie de la population à travers un effort redistributif important. Aujourd'hui, les comptes publics sont loin d'être équilibrés et ils le seront encore moins à l'avenir dans l'hypothèse de réformes structurelles insuffisamment ambitieuses.

Une léthargie au niveau des réformes structurelles à surmonter grâce aux initiatives communautaires ?

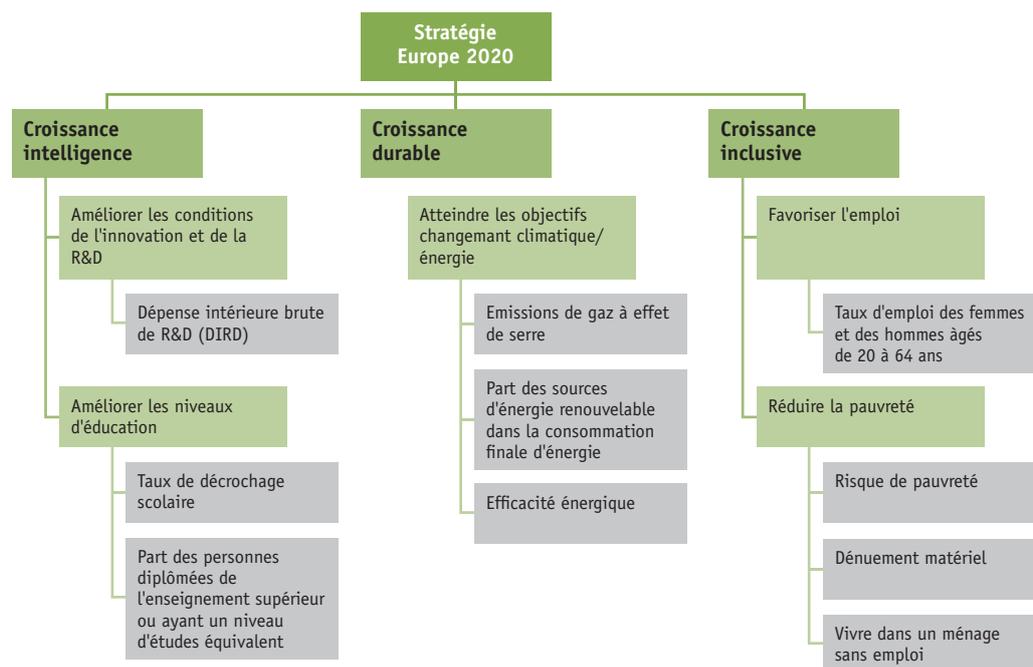
Que ce soit au niveau de la dégradation continue et structurelle de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, en ce qui concerne les finances publiques ou encore dans le cadre des réformes à engager afin de pérenniser le modèle social à long terme, force est de constater qu'un certain attentisme et un certain immobilisme réformateur restent de mise au Grand-Duché. Souvent, les réformes proposées ou engagées revêtent plus un caractère d'ajustements ciblés à court et à moyen termes qu'une quelconque velléité de réforme structurelle profonde à la hauteur des enjeux.

Cette léthargie historique en matière de réformes structurelles pourrait être efficacement renversée grâce à une meilleure coordination européenne et sur base de la pression politique internationale qui l'accompagne. La coordination renforcée des politiques budgétaires dans le cadre du « semestre européen » et l'obligation des Etats membres de présenter des plans nationaux de réforme, revêtent une importance particulière à cet égard. Mais la condition fondamentale à un tel changement de paradigme au Luxembourg est l'appropriation pleine et entière des impératifs sous-jacents par les autorités luxembourgeoises. Il est du reste très regrettable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que le Luxembourg n'ait pu se réformer *a priori*, en l'absence d'une immixtion renforcée des instances communautaires, alors que les réformes structurelles citées ci-avant sont mises en avant depuis de nombreuses années par la Chambre de Commerce et inévitables pour maintenir à long terme le bien-être de la société.

L'UE, souhaitant jouer un rôle de coordinateur des politiques économiques nationales, a singulièrement mis en œuvre un nouveau mécanisme de gouvernance économique, intitulé « semestre européen ». Ce dernier consiste en un cycle de coordination des politiques économiques lancé à partir de 2011 et s'étend sur une période de six mois chaque année au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles des Etats membres sont passées en revue afin d'y détecter les incohérences ou signes de déséquilibre éventuels. L'objectif est de renforcer la coordination pendant que les décisions budgétaires importantes sont encore au stade de l'élaboration.

C'est dans le contexte du « semestre européen » que les Etats membres devront présenter leurs plans nationaux de stabilité (PSC, voir *infra*), ces documents visant à assurer une discipline budgétaire plus rigoureuse grâce à la surveillance et la coordination des politiques budgétaires, ainsi que leurs programmes nationaux de réforme (PNR). Les programmes nationaux de réforme (PNR) constituent la clef de voûte de la stratégie « Europe 2020 – pour une croissance intelligente, durable et inclusive » à l'échelon national. Ils comportent des objectifs nationaux liés aux grands objectifs européens (R&D, éducation, objectifs climatiques, emploi et inclusion sociale, voir schéma ci-après) et expliquent par quels moyens, et, le cas échéant, par le biais de quelles réformes structurelles, les Etats membres entendent les réaliser et surmonter les obstacles à la croissance.

Graphique 7 : Objectifs sous-jacents à la politique « Europe 2020 »



Source : Schéma élaboré par l'Observatoire de la Compétitivité sur base de la communication de la Commission européenne (mars 2010) et des conclusions du Conseil européen (juin 2010).

Ainsi, en application du PNR luxembourgeois datant du mois d'avril 2011⁴⁹, le Luxembourg devra, en 2020 :

1. atteindre un taux d'emploi des 20-64 ans de 73 % ;
2. porter l'effort en matière d'intensité R&D à un intervalle compris entre 2,3 % et 2,6 % du PIB ;
3. en matière de politique environnementale, réduire ses émissions de GES de 20 % par rapport à l'année de référence 2005, porter à 11 % la contribution des énergies renouvelables à la consommation finale d'énergie, incorporer 10 % de carburants renouvelables dans les carburants utilisés aux fins de transports et augmenter de 13 % l'efficacité énergétique (ce dernier point restant sujet à confirmation) ;
4. dans le contexte de la politique d'éducation, établir durablement le taux de décrochage scolaire en dessous de 10 % et porter à 40 % la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ;
5. mieux combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Un commentaire détaillé de ces objectifs, et leur comparaison par rapport aux objectifs communautaires, dépasserait largement le cadre du présent « *Actualité & tendances* ». Relevons toutefois que la Chambre de Commerce peut entièrement souscrire à ces objectifs, d'autant plus qu'ils sont intimement liés à la thématique abordée ici du développement durable. A titre d'illustration, l'augmentation du taux d'emploi entraîne une indépendance financière accrue des personnes concernées, agit comme rempart contre l'exposition à la pauvreté matérielle et, partant, renforce la cohésion sociale. L'objectif en matière de dépenses de R&D contribuera à diversifier le tissu économique du Luxembourg par l'éclosion de niches de compétences et sectorielles nouvelles et, de la sorte, contribuera au développement durable économique. Les objectifs environnementaux, passés en revue notamment au dernier chapitre de la présente publication, sont évidemment directement liés au développement durable dans sa dimension écologique. Les objectifs en matière de politique d'éducation (4.) et d'inclusion sociale (5.) contribueront, quant à eux, à l'atteinte d'un développement socialement durable.

Donc, en conclusion, un bilan mitigé...

Pour résumer brièvement ces propos, le modèle économique luxembourgeois est fortement tributaire d'un secteur phare aux performances hautement volatiles, la compétitivité-prix et coûts sont en baisse depuis des années, d'importantes recettes fiscales dépendent de niches de souveraineté sans doute éphémères, l'Administration centrale présente un déficit structurel et le Luxembourg dispose d'un des systèmes sociaux les plus insoutenables à long terme. De plus, le pays fait apparaître un niveau élevé d'immobilisme et d'attentisme, parfaitement démontré à travers l'échec de la Tripartite du printemps 2010.

L'ensemble de ces éléments fait en sorte que la viabilité à long terme du modèle économique actuel, et sa capacité à créer un nombre suffisant d'emplois pour pérenniser le niveau élevé de protection sociale, est fortement compromise. De la sorte, seules des réformes structurelles ambitieuses et un renforcement substantiel de la compétitivité du tissu économique est à même de générer la croissance nécessaire au développement durable, sous réserve de la prise en compte toutefois de certaines limites intrinsèques, telles que la superficie du pays et un nombre maximum de résidents et de travailleurs frontaliers compatibles avec les enjeux sociaux et écologiques. Ainsi, le Luxembourg est, aux yeux de la Chambre de Commerce, à la croisée des chemins. Le seul élément qui paraît évident à cet égard est que le scénario « *business as usual* », c'est-à-dire la poursuite des activités à politique inchangée, ne répond pas aux enjeux du développement durable.

⁴⁹ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 », avril 2011.

Après avoir brièvement discuté les limites du modèle économique luxembourgeois ci-avant, en mettant l'accent notamment sur les tendances économiques non-durables ou non-soutenables, la Chambre de Commerce souhaite, par la suite, aborder la thématique liée à la mesure du bien-être et, en particulier, le rôle du concept omniprésent du produit intérieur brut (PIB) à cet égard. En effet, il avait été retenu qu'une croissance économique durable était à la base d'un développement durable plus global. Encore est-il que cette croissance économique nécessaire, alimentant le PIB, ne constitue évidemment pas le seul indicateur pertinent pour mesurer le bien-être que la population puisse en retirer.

Avant toutefois d'analyser ces propos plus en détails, la Chambre de Commerce souhaite souligner, à travers un éclairage thématique dédié à la responsabilité sociale des entreprises (RSE), que les acteurs économiques luxembourgeois sont déjà étroitement impliqués dans la mise en œuvre d'une politique de développement durable et, partant, qu'elles ont dûment reconnu la nécessité de la soutenabilité des leurs actions.

Encadré 2 : La responsabilité sociale des entreprises (RSE) : concept et exemples pratiques

Loin de constituer un oxymore, les termes « responsabilité » et « entreprise » sont plus que jamais liés. Les entreprises se comportent de plus en plus en acteurs citoyens actifs en faveur du bien-être de tous, non seulement par le biais de la production de richesses, mais aussi par un engagement plus prononcé en faveur du développement durable. Cette démarche volontaire porte le nom de « responsabilité sociale d'entreprise »⁵⁰ (RSE). Selon la Commission européenne, la RSE est « un concept qui désigne l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes » et fait partie intégrante de la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

S'engager dans une démarche de responsabilité sociale représente un acte de citoyenneté de la part de l'entreprise consciente du rôle fondamental qu'elle a à jouer en termes de protection de l'environnement et, plus encore, de développement durable. Au-delà de l'aspect citoyenneté qui reste fondamental, nombre d'entreprises ont compris que cet engagement représente de véritables opportunités et l'ont, par conséquent, pleinement intégré dans la stratégie d'entreprise en tant qu'élément de gouvernance. La RSE peut ainsi apporter une contribution importante à la durabilité et à la compétitivité en Europe et dans le monde.

Anticiper et rendre superflue l'instauration d'un cadre juridique contraignant en répondant aux attentes sociales des consommateurs avant que la pression sociale ne force le législateur à intervenir peut conférer de sérieux avantages aux entreprises. Cette proactivité permet, en effet, de tenir à distance des contraintes réglementaires excessives et, ainsi, de préserver « des aires d'entière discrétion managériale (et permettre) un rythme d'adaptation de l'organisation aux contraintes exogènes avec un niveau minimal de perturbation »⁵¹.

Les entreprises pionnières, agissant avant que les règles du jeu concurrentiel ne soient juridiquement définies, peuvent, par cela même, obtenir des avantages opérationnels conséquents. L'intégration, par l'entreprise, de manière volontaire et précoce des principes de la RSE équivaut ainsi à un « investissement en citoyenneté » pouvant aboutir à une maximisation de sa rentabilité économique en :

- éliminant les « attitudes déloyales » : les entreprises n'ayant pas intégré les préoccupations de développement durable en tant qu'éléments à part entière de la stratégie d'entreprise seront, de fait, montrées du doigt pour leurs « mauvaises pratiques » ;
- différenciant l'offre mise sur le marché, en tablant sur des produits labellisés (éthiques, écologiques) répondant à une demande sociale.

L'entreprise « *first mover* » aura, par conséquent, l'opportunité de se créer un véritable marché captif sur lequel elle bénéficiera d'une rente de situation. Pour optimiser les retombées de son engagement citoyen, elle pourra faire certifier sa démarche en adhérant à une norme ou à un label. Au-delà de ces aspects stratégiques de gouvernance d'entreprise, la modification des procédés de production par l'adoption de techniques et matériels plus respectueux de l'environnement et des hommes permet, bien souvent, à l'entreprise de réaliser de substantielles économies. Il s'agit d'une situation « gagnant - gagnant » pour l'entreprise initiatrice et l'environnement sans engendrer la détérioration de la situation d'autres parties.

⁵⁰ On parle aussi de responsabilité sociétale d'entreprise, terme plus proche de l'anglais *Corporate Social Responsibility*.

⁵¹ Philippe Robert-Demontrond et Anne Joyeau, « L'autorégulation des pratiques managériales par les chartes sociales et les codes de conduite » page 147. Article faisant partie de l'ouvrage collectif « La gestion des droits de l'homme ».

De nombreux exemples...

Cargolux, l'une des premières compagnies de fret aérien au niveau européen, s'est engagée en faveur du développement durable, notamment à travers ses choix techniques et technologiques en vue de réduire les nuisances sonores de ses aéronefs ainsi que leurs émissions de CO₂ et de NOx, tout en réalisant des économies importantes. L'entreprise aura été la première au monde à disposer, dès 2009, du futur gros-porteur de Boeing, reconnu pour ses performances économiques et environnementales. Par rapport à son prédécesseur, actuellement en exploitation au sein de l'entreprise, il permettra de réaliser des économies en kérosène de l'ordre de 14 %, de réduire jusqu'à 50 % les émissions de gaz à effet de serre et de 30 % les émissions sonores. Les gains qu'il entraînera en termes de productivité et d'émissions équivalront, selon la compagnie et le constructeur, à retirer 800.000 voitures ou 1,2 millions de tonnes de fret par an de la route.

Toujours dans le secteur du transport aérien, le nouvel avion acquis par Luxair, le Q400 de Bombardier, peut véritablement être qualifié d'« avion-vert ». Il produit 62 % d'émissions de CO₂ de moins qu'un jet classique et 67 % d'émissions d'oxyde d'azote en moins. Il permet également d'économiser 25 % de kérosène par rapport à ces jets. Ces avantages pour l'environnement s'accompagnent d'une plus grande efficacité économique.

Le secteur industriel fait également des efforts importants en faveur du développement durable. Ainsi, fin 2005, 97 % des sites de production du groupe Arcelor bénéficiaient de la certification environnementale ISO 14001. Entre 2002 et 2005, la firme a réduit de 25 % le volume total de ses résidus non valorisés atteignant un taux de valorisation de 95 %. Sur la période 1990-2005, elle a diminué de 18 % ses émissions de CO₂ en Europe. Pour réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, Arcelor coordonne les efforts de 48 entreprises et universités dans le cadre d'un programme de recherche ambitieux appelé « ULCOS », *Ultra Low CO₂ Steelmaking*. Ce projet, visant à développer des technologies de rupture, est soutenu par la Commission européenne.

Des entreprises de moindre envergure se sont également rendues compte de l'importance des aspects environnementaux. Il en est ainsi, par exemple, pour la société Luxlait. Pour la construction de sa nouvelle usine installée à Roost, la société laitière a choisi de recourir aux techniques et matériaux les plus modernes.

En matière de construction durable, le bâtiment de formation de l'IFSB, « Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment », inauguré à Bettembourg en décembre 2007, fait figure de modèle. L'objectif, lors de la construction de ce bâtiment, était d'en faire une infrastructure de base, véritable vitrine technologique du secteur, orientée vers de hautes performances environnementales. Cette réalisation permet donc au secteur de la construction de démontrer, via l'exemplarité et les excellentes performances énergétiques, la pertinence du concept de la construction durable. L'IFSB s'investit également en faveur du repérage et de la mise en évidence des pratiques de gestion d'entreprises en accord avec les principes du développement durable.

Dans le secteur financier, BGL BNP Paribas, détentrice du label ESR (« Entreprise socialement responsable ») décerné par l'INDR (voir prochain point), peut être considérée comme une banque socialement responsable. Elle est, en effet, la première banque commerciale majeure au Luxembourg ayant obtenu le label ESR. De plus, elle montre une réelle volonté d'agir en faveur d'un environnement sain puisqu'elle a également obtenu le label de la « SuperDrecksKëscht fir Bertriber » (voir ci-dessous). BGL BNP Paribas agit de façon « interne », mais aussi « externe ». Ainsi, ses missions sont, entre autres, de mener des affaires dans un développement culturel, social et économique harmonieux afin d'être un employeur responsable dans le domaine social, maîtriser les impacts sur l'environnement, tout en maintenant son statut d'acteur économique responsable.

« Entreprise socialement responsable » : Un label performant...

De multiples défis émanant des salariés, des consommateurs, des actionnaires, des organismes non gouvernementaux, des organismes internationaux et d'autres intervenants font que les entreprises sont de plus en plus appelées à être proactives dans le domaine de la RSE afin d'assumer leur rôle de responsabilité sociale sur la scène nationale et internationale.

Ces défis amènent habituellement les entreprises à placer l'accent sur un ou plusieurs éléments de la RSE, tels que la santé et la sécurité, la protection de l'environnement, la gouvernance d'entreprise, les pratiques de gestion des ressources humaines, les droits de la personne, le développement communautaire et la protection du consommateur.

L'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL), à travers l'« Institut national pour le Développement Durable et la Responsabilité sociale des entreprises (INDR) », met à la disposition des entreprises un référentiel qui adresse un modèle RSE et qui est spécifiquement adapté aux différents secteurs d'activité ainsi qu'à la taille des entreprises. Ce référentiel sert à l'auto-évaluation des entreprises et à leur audit externe. Il s'agit d'un outil offert aux entreprises désireuses de formaliser leurs efforts en matière de responsabilité sociale, de partager leurs expériences, d'évoluer en communauté et de communiquer leurs efforts et réussites vis-à-vis de leurs salariés et du monde extérieur.

L'UEL s'attribue, à travers son institut INDR, un double rôle de facilitateur et d'acteur en matière de responsabilité sociale des entreprises : *facilitateur*, en offrant une plateforme d'échanges et de promotion des bonnes pratiques aux entreprises actives dans le domaine de la RSE ou désirant le devenir ; *acteur*, en promouvant des concepts transversaux du développement durable dans la gestion des entreprises, dont la mise en pratique repose sur la mise en œuvre de labels de qualité.

Exemples d'entreprises ayant reçu le label « ESR » récemment...

Des entreprises de secteurs d'activité et de tailles différentes ont déjà bénéficié du label RSE, telles que E-Business & Resilience Centre, Goeres Horlogerie, Plan-K, Co-Labor, Argest, Caceis Bank Luxembourg, ALD Automotive, BGL-BNP-Paribas, Comes, Deloitte, Hitec, Leaseplan, No-Nail Boxes, Sources Rosport et SuperDrecksKëscht.

La gestion écologique des déchets de la « SuperDrecksKëscht fir Bertriber »

Le système de gestion écologique des déchets, promu à travers l'action « SuperDrecksKëscht » au Luxembourg et créé en 1985, se compose aujourd'hui de la « SuperDrecksKëscht fir Biirger » (ménages), « SuperDrecksKëscht fir Bertriber » (entreprises) et « SuperFreonsKëscht » (appareils frigorifiques).

A l'échelle du monde des entreprises, la «SuperDrecksKëscht fir Betriber» a été créée en 1992 à l'initiative du Ministère de l'Environnement et de la Chambre des Métiers, initiative à laquelle s'est jointe la Chambre de Commerce en juin 2010 lors du 25^e anniversaire de la «SuperDrecksKëscht».

L'objectif de la «SuperDrecksKëscht fir Betriber» est de veiller à une gestion écologique des déchets des entreprises, en préservant l'énergie et les ressources. Celle-ci se fait à travers la collecte, le tri et le stockage des déchets, la recherche de moyens de valorisation et d'élimination appropriés, la mise en place de moyens de prévention de même que la prise en compte de la législation, en particulier la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention des déchets⁵². Les conseillers de la «SuperDrecksKëscht fir Betriber» soutiennent les entreprises par la création de concepts de gestion et de prévention des déchets tout en tenant compte de l'écologie et de l'économie.

Les conditions à remplir par les entreprises participant à cette action sont les suivantes :

- promotion de la gestion écologique des déchets dans les entreprises tout en respectant la hiérarchie des principes⁵³ telle que fixée par la législation sur la gestion des déchets ;
- l'assistance aux entreprises dans la mise en œuvre d'une telle gestion des déchets ;
- l'assistance aux entreprises pour le respect et l'accomplissement des dispositions et obligations légales en matière de gestion des déchets ;
- l'attribution, la gestion et la promotion auprès des entreprises et de la population du label de qualité de la «SuperDrecksKëscht» ;
- l'assurance d'un service minimal de collecte de déchets auprès des entreprises ;
- la promotion en général d'une gestion écologique des déchets.

Les entreprises, mais aussi les institutions privées et publiques, satisfaisant suffisamment aux exigences fixées pour l'obtention du label de la «SuperDrecksKëscht fir Betriber» sont labellisés pour une durée d'un an. Toute entreprise réussissant avec succès les contrôles pendant 5 années consécutives voit son label validé pour 2 ans avec des contrôles effectués tous les 2 ans. Au-delà d'une participation active en matière d'environnement par les entreprises procédant à une gestion rationnelle des ressources naturelles et le respect du contrat social entre les générations, l'adoption de cette action apporte également des avantages économiques aux entreprises tels qu'une meilleure gestion des coûts, une publicité et des relations publiques gratuites organisées par la «SuperDrecksKëscht» ainsi que l'offre gratuite de formations aux salariés.

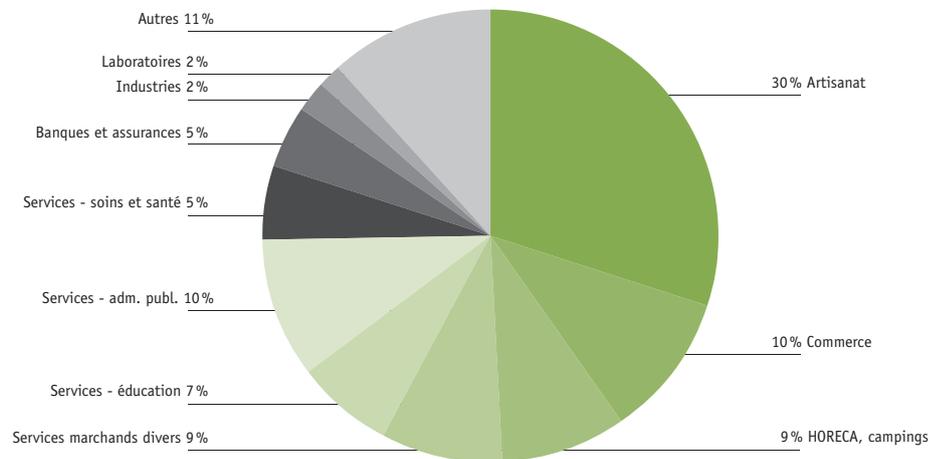
Depuis 1992, bon nombre d'entreprises ont adhéré à cette action, passant de 8 à 3.406 à la fin de l'année 2010. Entre 2008 et 2010, et donc en pleine crise économique, le taux d'affiliation a progressé de 21%. La graphique ci-après donne une vision claire de la répartition des affiliés par secteur d'activités au 1^{er} janvier 2011. Il permet de constater que de nombreux ressortissants de la Chambre de Commerce participent aujourd'hui à cette action. La gestion écologique des déchets selon la méthode de la «SuperDrecksKëscht» a d'ailleurs été reconnue comme «meilleure pratique» par la Commission européenne⁵⁴. Parmi les pays qui se sont inspirés des méthodes de la «SuperDrecksKëscht», citons notamment la Suisse, la Hongrie et la Suède.

⁵² Il s'agit du cadre légal applicable au moment de la finalisation du présent «Actualité & tendances». Dans ce contexte, il est à noter qu'en date du 22 avril 2011, le Conseil de Gouvernement a adopté le projet de loi relatif aux déchets ainsi que le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de transposer en droit national la directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets qui abroge l'ancienne directive cadre 2006/12/CE relative aux déchets.

⁵³ La hiérarchie des déchets s'applique par ordre de priorité: (1) prévention des déchets; (2) leur préparation en vue du réemploi; (3) le recyclage; (4) une autre valorisation, notamment la valorisation énergétique, et; (5) l'élimination des déchets.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/SDK_Factsheet.pdf

Répartition des affiliés à la « SuperDrecksKëscht fir Betriber » par principales branches d'activités



Source : Superdreckskëscht, calculs Chambre de Commerce.

Le label de qualité « Sécher & Gesond mat System » en matière de sécurité et santé au travail

Le label « Sécher & Gesond mat System », présenté en marge du forum « sécurité et santé au travail » en mars 2011, par l'Association d'Assurance contre les Accidents (AAA), a comme objectif d'encourager les petites et moyennes entreprises en matière de prévention des risques. Le conseil et la certification des entreprises sont entièrement gratuits, permettant une minimisation du volet administratif. Le label « Sécher & Gesond mat System » offre une image de qualité aux entreprises en matière de sécurité et de santé au travail et leur offre un conseil personnalisé et un accompagnement par les agents de prévention de l'AAA. Le label est décerné aux entreprises qui remplissent les critères d'un questionnaire (41 questions) divisé en deux parties : « législation en matière de sécurité et de santé au travail » et « différents risques que l'on peut rencontrer en entreprise ».

La détention de ce label permet de bénéficier de certains avantages, tels que :

- la promotion d'une gestion efficace de la sécurité et santé au travail;
- conseil personnalisé, accompagnement et suivi de l'entreprise en vue d'une gestion efficace de la sécurité et de la santé au travail,;
- augmentation de la motivation des salariés;
- amélioration de la sécurité et de la santé au travail et diminution du nombre d'accidents du travail et des maladies professionnelles;
- diminution des coûts et des absences engendrés par les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Deux autres initiatives en faveur de la RSE

De nombreuses initiatives complémentaires à celles abordées ci-avant sont prises au niveau national. Pour n'en citer que quelques-unes, considérons d'abord l'« Institut pour le mouvement sociétal (IMS) ». L'IMS est une association d'entreprises œuvrant pour le développement des politiques de responsabilité sociale des entreprises au Luxembourg. L'IMS est ouvert aux entreprises luxembourgeoises ainsi qu'aux entreprises de la Grande Région et vise notamment une interaction entre les entreprises engagées dans des politiques de responsabilité sociale par la mise en réseau des celles-ci. Aujourd'hui, l'IMS compte déjà quelque 110 membres, des entreprises de toutes les tailles et issues de très nombreux secteurs d'activités de l'économie luxembourgeoise.

L'IMS propose notamment un bon nombre de conférences et de forums abordant différentes thématiques liées à la RSE. Quelques exemples concrets sont, par exemple, la « Journée d'action mondiale pour le climat » organisée en octobre 2010, ou encore une conférence sur le thème de la « Récupération des énergies perdues du bâtiment » en collaboration avec l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment (IFSB), proposée en mai 2011, illustrant par la même occasion l'intérêt particulier que l'IFSB accorde à la responsabilité du développement durable des entreprises de construction. De plus, l'IMS ne limite guère son champ d'action au seul pilier écologique du développement durable, mais aborde également les deux autres piliers que sont, tel qu'exposé longuement dans la présente publication, le pilier économique et social. Citons, par exemple, la « Troisième Edition du Forum de la Responsabilité Sociétale des Entreprises d'IMS Luxembourg » organisée en avril 2011 ou encore le « 2^e Forum de la Citoyenneté », proposé en avril 2010.

« Le Mouvement Luxembourgeois pour la Qualité (MLQ) » prend également des initiatives liées au développement durable. Cette a.s.b.l. propose, notamment, la certification selon la norme ISO 14001, certification attestant la mise en place d'un « Système de Management Environnemental (SME) » au sein des entreprises. Cette norme vise la mise en place d'une politique et d'objectifs environnementaux ainsi qu'une meilleure maîtrise des impacts environnementaux des activités, services et produits de l'entreprise désirant être certifiée ISO14001. D'autres certifications telles que l'OHSAS 18001 pour la mise en place d'un « Système de management de la Santé et de la Sécurité au Travail » sont proposées par le MLQ. De telles actions montrent la prise de conscience des entreprises luxembourgeoises pour la mise sur pieds d'une économie durable.

2.2. PIB et bien-être

Introduction

« Le PIB n'est plus considéré comme une mesure du bien-être, mais comme une des composantes de cette dernière »⁵⁵.

Le produit intérieur brut (PIB), concept mis en place en 1932 suite à la Grande Dépression aux Etats-Unis, constitue probablement, de concert avec le taux d'inflation et le taux de chômage, l'indicateur économique de prédilection pour mesurer « l'état de santé » d'une économie. De par sa simplicité, il a pu s'imposer au fil des années à travers d'importants travaux de standardisation méthodologique au niveau européen, et international. Il est considéré aujourd'hui comme une mesure phare permettant de jauger entre, d'une part, la vigueur d'une économie et, d'autre part, la performance économique dans le temps et l'espace.

Les théories économiques modernes se calquent étroitement sur le taux de croissance du PIB. A titre d'illustration, la théorie keynésienne étudie la nature anticyclique de la politique budgétaire et fiscale, qui doit s'apprécier notamment à l'aune du cycle conjoncturel ou, en d'autres termes, selon que le taux de croissance du PIB évolue positivement ou pas.

En ce qui concerne les comparaisons dans l'espace, entre pays, un PIB calculé de manière standardisée permet *a priori* d'apprécier la « taille » d'une économie par rapport à une autre. Il va de soi qu'une comparaison en termes absolus revêt relativement peu d'intérêt, dès lors que l'on compare deux pays de dimensions différentes. C'est pour cela que les économistes s'intéressent à la division du PIB par le nombre d'habitants des économies considérées : le PIB par habitant ou *per capita* est censé mesurer la richesse économique par habitant. Ainsi, faisant référence à la « richesse économique par habitant », ne pourrait-on pas déclarer le PIB « par tête » comme une mesure du bien-être universellement comparable ?

Il est évident que, aussi séduisante que l'option d'une simple division du PIB par le nombre d'habitants puisse paraître, le PIB *per capita* ne constitue pas l'unique mesure du bien-être, voire du niveau de vie, d'un pays. Cette affirmation est juste pour tous les pays du monde, et elle l'est encore davantage pour une petite économie ouverte comme celle du Luxembourg. Or, d'un autre côté, et selon la Chambre de Commerce, même si le PIB a des limites en tant qu'outil de mesure du bien-être, il ne convient aucunement de discréditer complètement sa pertinence en tant qu'indicateur parmi d'autres de la richesse économique ou matérielle du pays. L'adage « l'argent ne rend pas heureux » est certainement approprié. Or, il faut objectivement constater que les conditions de vie matérielles (revenu disponible, patrimoine, niveau de consommation) influencent directement le bien-être. De même, le niveau de vie matériel permet aux citoyens de participer pleinement à la vie sociale et culturelle et, de ce fait, il contribue potentiellement à renforcer d'autres dimensions du bien-être. D'après le rapport de la Commission pour la mesure de la performance économique et du progrès social (dit rapport « Stiglitz-Sen-Fitoussi »), publié en septembre 2009 suite au mandat donné par le Président de la République française, « le PIB n'est donc pas erroné en soi mais utilisé de façon erronée »⁵⁶.

A ce stade, il est utile de présenter brièvement les limites classiques de la notion de PIB. Ces limites touchent soit directement au concept et au mode de calcul de l'indicateur, soit elles sont relatives à l'utilisation du PIB en tant qu'outil de mesure du bien-être.

⁵⁵ « Projet PIBien-être: Rapport Technique », Conseil économique et social, décembre 2010, page 19.

⁵⁶ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 8.

Les limites intrinsèques du PIB

Tout d'abord, le PIB a pour objet de mesurer la valeur ajoutée exprimée en termes monétaires de la production marchande de l'ensemble des biens et des services finaux produits dans l'économie pendant un an. Ainsi, une « production » en dehors du marché, par exemple le bénévolat ou le travail domestique, n'est pas captée dans le PIB. Au fil du temps, les statisticiens ont jugé utile, à juste titre, d'inclure au niveau du PIB les services fournis par l'Administration publique. La raison est simple: si, par exemple, l'Etat n'était pas en charge de l'éducation nationale, le secteur privé devrait fournir ces services, auquel cas ils seraient intégrés au PIB. Toutefois, les services publics n'étant pas fournis à but lucratif, le PIB considère la valeur ajoutée de ces services comme étant égale au coût des facteurs de production. En d'autres termes, l'éducation nationale est intégrée au PIB au prix des salaires des enseignants et des matières consommables utilisées. Au Luxembourg, plus d'un dixième du PIB est composé de services publics valorisés au coût des facteurs. En outre, les dépenses totales des Administrations publiques (Etat, sécurité sociale et communes) représentaient, en 2010, quelque 17,1 milliards EUR, par rapport à un PIB d'environ 39 milliards EUR.

Dans la lignée de ce qui précède, il faut préciser que le PIB est une valorisation monétaire de ces biens et services marchands, c'est-à-dire une multiplication d'une certaine quantité produite par son prix. Une telle méthodologie de calcul paraît encore relativement aisée pour des produits sidérurgiques ou pour des téléphones portables. Or, dans une économie basée sur les services (plus de 80 % du PIB luxembourgeois), les « quantités » et les « prix » ne sont pas forcément des concepts aisément appréciables, d'autant plus que certains services, tels que l'assurance-maladie, n'ont pas de « prix », ce qui pose donc la question de leur juste valorisation. Dans le même ordre d'idées, une multiplication des quantités par les prix peut augmenter ou baisser selon que les prix et / ou les quantités changent. Une fluctuation du PIB en absolu peut donc provenir d'une augmentation des quantités produites, des prix ou d'une combinaison des deux.

Ensuite, le PIB en tant que tel ne donne aucune indication quant à sa répartition. La division du PIB par le nombre d'habitants ne serait qu'une mesure appropriée, pour l'exprimer correctement, de la « valeur moyenne par habitant des biens et services marchands produits dans l'économie au cours d'une année » si l'ensemble des « habitants » disposait exactement du même revenu. Cette hypothèse forte n'est évidemment pas réaliste, et, en ce qui concerne le Luxembourg, le STATEC fait notamment appel, dans ses rapports sur la cohésion sociale⁵⁷, à des concepts tels que la réparation des revenus, par le biais de calculs de valeurs centrales ou de médianes, de comparaisons par déciles de revenu ou par l'utilisation d'outils tels que le coefficient de Gini⁵⁸. Nous allons revenir plus loin sur quelques-uns de ces concepts d'inégalité de répartition du revenu.

Le PIB valorise les biens et les services au prix du marché. Dans l'hypothèse de concurrence parfaite, les prix se déterminent librement sur les marchés par le jeu de l'offre et de la demande. Ainsi, l'interaction entre les clients et les firmes donne lieu à la formation des prix, les deux parties disposant d'une information symétrique et dite parfaite. Sans vouloir discuter de la théorie économique dans le cadre de cet « *Actualité & tendances* », limitons-nous à relever que la concurrence parfaite n'est pas donnée sur la plupart des marchés de biens et de services: les produits sont différenciés, l'interventionnisme étatique dépasse largement le seuil admis d'après cette théorie et l'information des agents économiques n'est pas parfaite, malgré l'essor permanent des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Les prix donnent, d'après la théorie et si toutes les conditions sont réunies, des signaux univoques aux agents économiques: les consommateurs sont libres de choisir, disposent d'une information parfaite et le prix de marché permet de donner le signal pour que les entreprises produisent la quantité appropriée.

⁵⁷ STATEC, cahier économique n°111, « Rapport travail et cohésion sociale », janvier 2011.

⁵⁸ Fluctuant entre 0 et 1, ce dernier prend la valeur 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie seraient égaux. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie, etc.), à l'exception d'un seul, seraient nuls.

Or, d'une part, la concurrence n'est pas « parfaite » et, d'autre part, certaines dimensions échappent, au moins partiellement, au mécanisme de formation de prix, notamment les externalités qui sont des effets positifs ou négatifs sur un tiers pouvant résulter d'une transaction entre deux parties contractantes non liées à ce tiers. De surcroît, la théorie économique montre que, à partir du moment où les prix se forment sur des marchés imparfaits, le bien-être de la société au sens large n'est pas optimisé.

Les limites du PIB en tant que mesure du bien-être

Au-delà des limites intrinsèques du PIB, il existe certaines limites spécifiques à son utilisation en tant qu'indicateur du bien-être des personnes physiques. Faut-il par exemple négliger l'importance à accorder aux entreprises en tant que personnes morales qui jouent un rôle essentiel dans les sociétés? La Chambre de Commerce propose une réflexion sur cette thématique à travers l'encadré qui suit

Encadré 3 : Le bien-être de la personne morale

S'il semble acquis que le bien-être de la personne physique ne peut pas s'apprécier exclusivement à l'aune de considérations matérielles, il est vrai que le « bien-être de la personne morale », pour ce qui concerne les entreprises, est un concept plus vaste que le seul fait de générer un profit suffisant pour rémunérer les collaborateurs, les détenteurs du capital et les administrateurs. En effet, toute entreprise se développe à l'intérieur d'un cadre légal et réglementaire donné qui peut favoriser le libre déploiement de l'esprit d'entreprise, limiter ou freiner le développement des activités des firmes existantes ainsi que l'attrait pour de nouvelles sociétés de s'implanter. Ainsi, la Chambre de Commerce propose, dans les lignes qui suivent, d'étendre la notion de bien-être et de qualité de vie pour inclure, outre les personnes physiques, également les personnes morales.

Comme dans le chef des êtres humains, le « bien-être de la personne morale » ou sa « qualité de vie » est multidimensionnel :

- Les « **conditions de vie matérielles** » pour l'entreprise sont données par sa rentabilité, sa capacité financière et sa solvabilité.
- La « **santé** » de l'entreprise dépend directement de sa capacité à mettre sur le marché des biens et services innovants, répondant aux besoins des consommateurs.
- Les « **liens et rapports sociaux** » et la « **participation à la vie politique** » de l'entreprise passent par sa participation au dialogue socio-économique et par la prise en compte, par les autres partenaires, des principales préoccupations des entrepreneurs. Il convient, à ce titre, de déboucher sur une vision partagée des grands enjeux socio-économiques et, surtout, de faire comprendre à l'ensemble des parties prenantes qu'un tissu économique performant et compétitif constitue la condition *sine qua non* du développement durable, une absence de croissance se traduisant par de graves problèmes sociaux (chômage) et financiers (baisse du rendements des impôts) qui, à leur tour, empêchent l'Etat de disposer des moyens d'actions nécessaires en vue de mener une politique volontariste en matière de développement durable.
- La qualité de l'« **environnement** » de l'entreprise est directement fonction de la flexibilité, de l'adaptabilité, de la prévisibilité et de la nature innovatrice du cadre légal et réglementaire. Un large champ politique gravite autour de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité économique : le droit fiscal et social, la simplification administrative et le soutien à la création d'entreprise, la politique en matière d'éducation et de formation professionnelle, le soutien public à la RDI, l'aménagement du territoire respectueux des besoins des entreprises, la politique en matière énergétique, la politique budgétaire en faveur d'infrastructures modernes et adaptées aux besoins des entreprises et de leurs collaborateurs, en sont autant de composante clés. A cet égard, la Chambre de Commerce a fait part de ses principales recommandations en juin 2009 à l'occasion de sa publication « Entreprise Luxembourg 2.0. ».

- L'« **insécurité** » touche, elle aussi, l'activité des entreprises de manière défavorable. Alors que pour l'être humain cette dernière fait plutôt appel à des aspects d'insécurité matérielle et physique, pour les entreprises, elle a surtout trait à la prévisibilité et à la cohérence de l'action politique et réglementaire. La stabilité de facteurs de compétitivité clés, tels que le niveau des cotisations sociales redevables par les employeurs, un engagement en faveur d'une fiscalité compétitive, la continuation d'un dialogue social de qualité apte à éviter des mouvements sociaux aigus de toutes sortes, une transposition rigoureuse et fidèle des directives européennes, une prise en compte systématique des réserves et des recommandations des chambres professionnelles dans le cadre de leur intervention dans le processus législatif et réglementaire, sont autant de grands enjeux en matière de réduction du sentiment d'insécurité de l'entrepreneur. *A contrario*, un cadre légal et réglementaire peu prévisible ou volatil, une action politique peu cohérente ou incongrue, l'absence d'une vraie volonté d'entamer, dans les délais qui s'imposent, d'importantes réformes structurelles afin de pérenniser le modèle social luxembourgeois, empêcheront l'entreprise de se concentrer pleinement sur son cœur de métier, à savoir la mise sur le marché de biens et services innovants et adaptés à la demande, et réduiront fortement l'attrait du Luxembourg en tant que plateforme d'investissements et de lancement d'activités nouvelles.
- Le niveau d'« **éducation** » d'une entreprise, quant à lui, dépend directement du capital humain à son service. Par ailleurs, tout comme le système d'éducation national devrait être inclusif et non-discriminatoire, la chance doit effectivement être donnée à toute entreprise de déployer ses activités au Luxembourg.

Une qualité de vie élevée se traduit donc, dans le chef des personnes morales, entre autres, par un cadre légal et réglementaire moderne, flexible et prévisible, par un environnement fiscal incitatif et attractif, par une politique volontariste en matière d'esprit d'entreprise et de simplification administrative. Elle se matérialise en outre au travers d'un Etat moderne, doté d'une marge de manœuvre financière appréciable qui rend possible l'adaptation permanente des infrastructures de transports, de communication et d'éducation à tous les niveaux et le soutien efficace à l'effort de recherche et développement déployé au sein de l'économie - en somme, un Etat proactif et financièrement viable qui s'efforce à tout moment d'éliminer les procédures inutiles et trop contraignantes et qui s'engage à garantir un environnement propice aux activités économiques.

A cet égard, le « Plan national pour l'innovation et le plein emploi » du Gouvernement rappelle que le « *Conseil européen a invité les Etats membres à présenter dans leurs programmes nationaux de réforme, des actions détaillées et concrètes concernant la mise en œuvre des actions spécifiques qu'ils entendent prendre pour donner suite aux recommandations par pays et aux points à surveiller qui leur sont propres* ». Parmi ces actions spécifiques, « *le Luxembourg doit aussi s'employer à rendre l'environnement des entreprises plus attrayant* »⁵⁹.

⁵⁹ « Plan national pour l'innovation et le plein emploi - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie de Lisbonne », novembre 2009, pages 8 à 10.

Parmi les mesures concrètes aptes à augmenter la qualité de vie des personnes morales sans pour autant impliquer un coût budgétaire élevé, on peut citer :

- dans le cadre des procédures de consultation prévues par la loi, le regroupement, pour un seul et même projet, des différentes procédures de consultation obligatoires et l'évitement de tout double emploi à cet égard ;
- en vue de faciliter les démarches administratives à faire, notamment par les petites et moyennes entreprises, la nécessaire création d'un guichet unique « Autorisations » comme point de contact entre entreprises et administrations compétentes (y compris le guichet unique « urbanisme ») ;
- la promotion de mesures visant une dématérialisation progressive des démarches administratives (guichet unique électronique) ;
- la mise en pratique de concepts fondamentaux en matière de simplification administrative, tels que des délais écourtés et surtout moins contraignants, la mise en œuvre du principe de l'acception tacite d'une demande adressée à une administration en cas de silence administratif ;
- la simplification de l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- la mise en œuvre au Luxembourg de la charte européenne des petites entreprises et du « Small Business Act »⁶⁰.

Pour rappel, les principales dispositions légales à prendre en compte en matière de simplification administrative, et pour lesquelles la Chambre de Commerce a pris position, concernent :

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que certains des règlements grand-ducaux afférents ;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- la législation sur les marchés publics ;
- la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets d'infrastructure de transport ;
- la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

La Chambre de Commerce constate, à travers le programme gouvernemental, une certaine velléité des autorités politiques à œuvrer en faveur de l'attractivité de l'environnement de l'entreprise, et notamment en ce qui concerne les PME. Ainsi, le Gouvernement « *est pleinement conscient de l'importance que revêtent les PME tant sur le plan économique que social et l'apprécie à sa juste valeur tout en se rendant compte des problèmes spécifiques auxquels sont confrontées les entreprises du secteur [...]* »⁶¹.

⁶⁰ Voir notamment à cet égard : Chambre de Commerce, « *Actualité & tendances n°8 : Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance* », janvier 2011.

⁶¹ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, juillet 2009, page 26.

En outre, « le Gouvernement entend poursuivre une politique active de promotion de l'esprit d'entreprendre. Afin de permettre l'implantation de PME artisanales et commerciales au Grand-Duché, le Gouvernement, par le biais du nouveau plan sectoriel « Zones d'activités économiques », réservera les surfaces nécessaires à l'implantation des activités économiques prévues à l'horizon 2020, voire 2030. Pour mieux tenir compte des spécificités des PME lors de l'implantation dans une zone d'activité, une représentation adéquate des intérêts des PME au sein des instances compétentes sera pratiquée ».

La Chambre de Commerce souhaite, par ailleurs, des simplifications poussées en ce qui concerne le droit d'établissement et une transposition volontariste de la directive « services »⁶². Elle tient, en outre, à saluer le fait que le portefeuille transversal de la simplification administrative soit devenu, à travers la formation du nouveau Gouvernement au cours de l'été 2009, une prérogative du Premier Ministre. Encore faudra-t-il que ce remaniement ministériel soit suivi d'une mise en œuvre rapide et pragmatique de la simplification administrative.

62 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur [Journal officiel L 376 du 27.12.2006].

En ce qui concerne d'abord la comparaison du bien-être entre pays, basée sur l'indicateur PIB *per capita*, force est de constater que les dispositions institutionnelles ne sont pas nécessairement les mêmes de pays à pays : un service peut être public dans un pays et privé dans un autre. On peut, par exemple, faire valoir qu'au Luxembourg, la collectivisation des soins de santé est plus développée qu'aux Etats-Unis. Au Luxembourg, ces mêmes services sont valorisés au coût des facteurs, alors qu'aux Etats-Unis, ce serait la valeur finale (quantité multiplié par le prix) qui devrait être retenue. Ainsi, à supposer que le coût des facteurs soit inférieur au prix du marché, les prestataires privés américains devraient réaliser une marge bénéficiaire pour assurer leur pérennité, le PIB par tête américain dépasse son homologue luxembourgeois pour un facteur donné, sans que le bien-être ou la qualité de vie soient différents, à supposer tout au moins que les soins médicaux prestés soient de même qualité.

En outre, la nature « brute » du produit intérieur revêt également une certaine importance. Ainsi, le PIB s'apprécie avant la prise en compte de la dépréciation de l'outil de production sous-jacent à la production des biens et services. Au Luxembourg, la différence entre le produit intérieur « brut » et « net » est de l'ordre de 4 milliards EUR, c'est-à-dire quelque 10 % du PIB. La « consommation de capital fixe », c'est-à-dire la dépréciation, prend effectivement toute son importance dans le cadre d'un débat concernant le développement durable : la consommation, ou la destruction, de capital doit être compensée soit par des gains d'efficacité, soit par l'incorporation de nouveaux capitaux si, à l'avenir, l'économie doit produire une quantité inchangée de biens et de services. Dans un contexte de crise économique, par exemple, il est probable que les acteurs économiques montrent une certaine tendance à repousser l'incorporation de capitaux nouveaux, c'est-à-dire à investir. Si, en même temps, le capital préexistant continue à être consommé ou amorti, ceci aura, toutes choses restant égales par ailleurs, des conséquences sur la capacité de production de biens et services à l'avenir.

Par ailleurs, le PIB mesure l'ensemble des biens et services ayant un prix, sans que l'on puisse objectivement faire valoir que le bien-être en soit systématiquement ou nécessairement influencé de manière positive. Parmi les exemples régulièrement cités, il y a les catastrophes naturelles et les accidents routiers qui, tous deux, font augmenter le PIB à travers les dépenses de réparation qu'ils suscitent. A l'opposé, des éléments contribuant au « bien-être », tels que la beauté d'un paysage ou le climat, n'ont pas de prix et échappent donc au PIB. En outre, la littérature spécialisée fait régulièrement appel à la notion de « dépenses défensives », c'est-à-dire « *les dépenses nécessaires pour maintenir les niveaux de consommation ou le fonctionnement de la société ...* »⁶³. Ainsi, par exemple, si les prix immobiliers augmentent, toutes choses restant égales par ailleurs, il y a une probabilité élevée que les lieux de résidence des salariés s'éloignent de leur lieu de travail, ce dernier se trouvant, par exemple, au centre d'une agglomération à niveau de loyer élevé.

L'effet est double : la qualité de vie, ou le bien-être, baissent, faisant suite à l'augmentation du temps passé à effectuer le trajet « domicile – lieu de travail ». Or, cet état de fait n'est pas pris en compte dans le PIB, vu l'absence d'un prix. En revanche, seront bien comptabilisées les dépenses défensives additionnelles relatives, par exemple, aux entretiens plus réguliers de la voiture, à l'alourdissement de la facture de carburant ou à l'augmentation du titre de transport suite à l'allongement des trajets. Le PIB augmente sans qu'il n'y ait augmentation généralisée du bien-être. Il en est de même lorsqu'une activité de la sphère bénévole passe à la sphère du marché : le PIB augmente, mais la société en tant que telle ne se porte pas nécessairement mieux.

Il paraît donc évident que le bien-être dépasse largement la sphère matérielle captée de manière imparfaite par le PIB. Ainsi, les auteurs du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi⁶⁴ (voir l'encadré ci-après) citent les dimensions liées à la santé, l'éducation, les activités personnelles dont le travail, la participation à la vie politique et à la gouvernance, les liens et les rapports sociaux, l'environnement – présent et à venir – ainsi que le niveau d'insécurité comme étant des éléments objectifs contribuant au bien-être d'une personne. Il est par ailleurs évident que toutes les dimensions du bien-être ne peuvent être appréhendées objectivement et que des composantes subjectives revêtent également une importance non négligeable.

Même si l'on admettait que les conditions de vie matérielles constituent un élément objectif du bien-être dans notre société, un revenu équivalent ne rendra pas nécessairement deux personnes « heureuses » au même titre et dans les mêmes proportions. En outre, nul ne saurait décréter le « mélange » et la « pondération » optimale des indicateurs de bien-être objectifs et subjectifs à prendre en considération pour mesurer le bien-être individuel et encore celui de la société au sens large. Ainsi, la Chambre de Commerce essaie, dans la mesure du possible, de s'en tenir aux composantes objectives du bien-être, tout en admettant que le choix sur la nature objective ou subjective comporte déjà en soi un jugement de valeur. Il découle de cette affirmation que ni la Chambre de Commerce, ni un autre acteur institutionnel ne sont à même de définir la notion de « bien être », avec toutes ses facettes et toutes ses composantes subjectives.

Un autre frein, concernant le PIB et souligné auparavant, a trait à la non-valorisation des activités de loisirs au niveau du PIB. Une personne ayant le choix de travailler une heure supplémentaire, en se voyant rémunérer cet investissement, ou bien de consacrer cette heure supplémentaire à une activité de loisir, effectuera peut-être son choix au-delà des aspects purement matériels. Ceci est probablement d'autant plus vrai que cette personne jouit, au préalable, d'un niveau de vie matériel suffisant lui permettant de participer pleinement à la vie sociale. De même, il paraît objectivement avéré que deux personnes travaillant respectivement 1.200 heures et 1.000 heures par an tout en consommant le même panier de biens de services, n'éprouvent pas le même niveau de bien-être, bien que le « PIB par tête » soit équivalent.

Les limites du PIB en tant qu'indicateur pertinent pour rendre compte des réalités luxembourgeoises

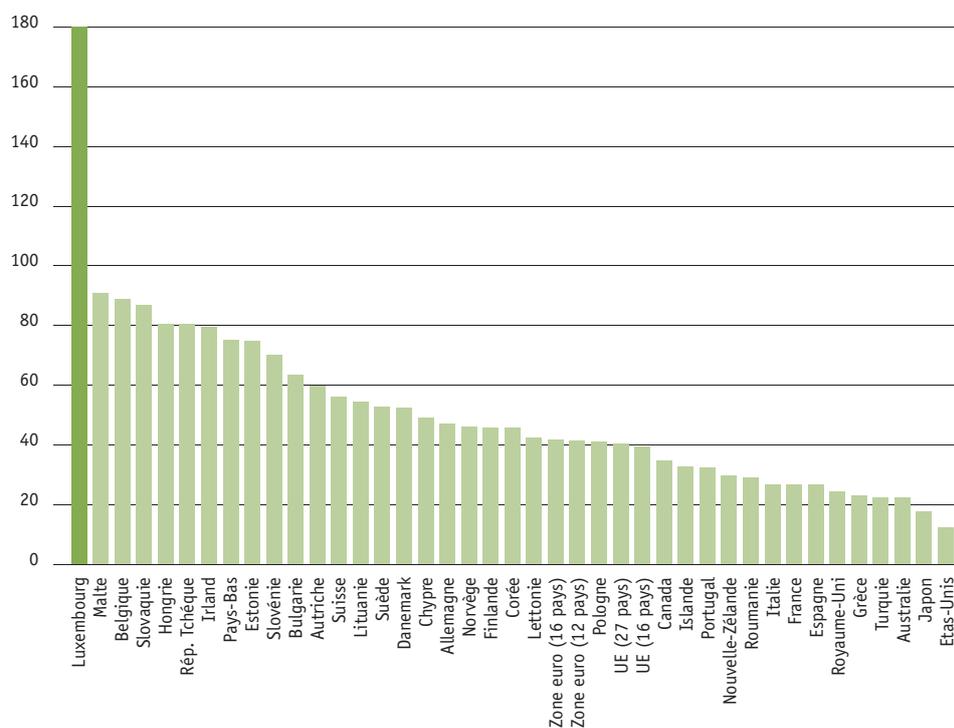
Les points exposés ci-dessus s'appliquent de manière générale au concept de PIB ainsi qu'à l'instrument de mesure de richesse qu'il est censé représenter.

A ce stade, il est important de souligner quelques aspects additionnels applicables à une économie telle que la nôtre. Quelque 80% des biens et services produits au Luxembourg sont destinés à l'exportation et le ratio des exportations par rapport au PIB atteint des proportions extrêmement élevées en comparaison internationale (voir graphique 8 ci-après), et ce même en relation avec d'autres petites économies telles que Malte ou l'Islande. La dépense de consommation des ménages ne représente qu'un tiers du PIB et les investissements financiers étrangers au Luxembourg atteignent presque le double du revenu national. En outre, 45% de l'emploi salarié relève des frontaliers et les fonds d'investissement implantés au Luxembourg gèrent des actifs nets dépassant 50 fois le PIB. Sur un autre registre, l'aéroport du Luxembourg est le cinquième au monde en termes de fret aérien.

64 Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 16.

Ces quelques ordres de grandeur servent à illustrer un concept fondamental : l'envergure ou la taille de économie luxembourgeoise, et donc son PIB, peuvent être qualifiés de disproportionnés par rapport à la population du pays. Si la France, avec un ratio des exportations sur le PIB de 29%, mène une discussion sur le PIB et le bien-être, il est clair que la teneur et les conclusions à tirer sont amenées à être différentes que dans le contexte luxembourgeois. Le marché national est peu important, voire négligeable, pour la plupart des filiales de sociétés multinationales ayant établi une présence au Luxembourg et desservant les marchés des grands pays limitrophes⁶⁵. Or, la valeur de ces exportations, soit 8,5 milliards EUR pour le seul secteur industriel en 2006, rentre dans le PIB luxembourgeois; en divisant ce montant par la population, chaque résident s'enrichit de 17.000 EUR par le biais de ces exportations. De manière analogue, un salarié luxembourgeois « génère » 254.300 USD d'exportations (voir graphique 10). En Allemagne, pourtant considérée « championne du monde des exportations », cette valeur n'est que de 38.500 USD par an. Les écarts entre ces deux pays au niveau du ratio des exportations par le PIB sont tout aussi saisissants.

Graphique 8 : Exportations de biens et de services par rapport au PIB (en %)



Source: Economie et Statistiques – Working paper du STATEC n° 37, mars 2010.

En conclusion de cette partie, la Chambre de Commerce estime qu'il convient de relativiser quelque peu la pertinence du débat « PIB et bien-être » au Grand-Duché. En effet, il ne semble guère approprié d'utiliser les outils issus de pays dont les conditions de départ sont tout à fait différentes et où l'économie reste avant tout « nationale » et non pas « extrêmement ouverte », avec l'ensemble des flux humains et financiers entrant et sortant tous les jours au Luxembourg.

⁶⁵ A titre d'illustration, voir STATEC, cahier économique n° 38 « Comportement à l'exportation des firmes multinationales [...] », mars 2010, page 10.

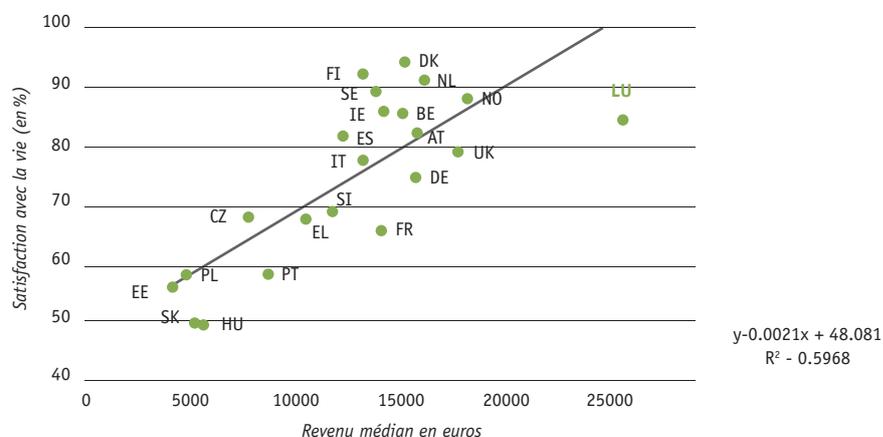
La division du PIB par le nombre d'habitants est, en effet, encore moins pertinente à l'échelle luxembourgeoise qu'elle ne l'est à l'étranger. Par la suite, la Chambre de Commerce tâchera d'analyser quelques-unes des 12 recommandations phares du rapport Stiglitz à l'aune de ces spécificités luxembourgeoises (voir encadré ci-après). Il s'agit d'un exercice utile dans la mesure où, au Luxembourg, le sujet prend une certaine ampleur politique, et ceci à la lecture du programme gouvernemental : « Ensemble avec le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) et le Conseil économique et social (CES), l'Observatoire de la Compétitivité développe un indicateur composite du bien-être au-delà de l'indicateur traditionnel PIB/tête en vue de la mesure du progrès de la société et du bien-être dans une optique de long terme. Cet indicateur, qui tient compte des développements internationaux en la matière, est mis en place en se basant sur les statistiques et les bases de données officielles fournies par le STATEC ». Par ailleurs, « le STATEC aura pour mission d'établir des « comptes satellites environnement » et de calculer un « PIB vert » ».

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce participe activement aux travaux menés depuis mars 2010 dans le cadre du projet « PIB bien-être », lequel entend fournir des réponses concrètes au mandat de travail donné au CES et au CSDD dans le programme gouvernemental dans la mise en œuvre d'un « PIB du bien-être », système d'indicateurs du bien-être dépassant le PIB/tête.

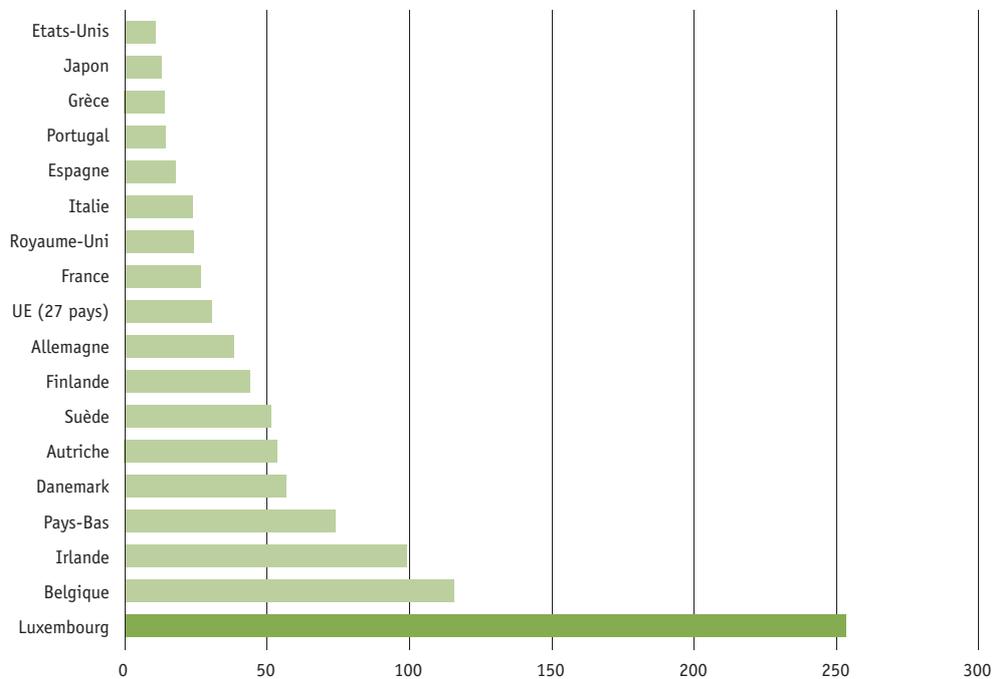
La Chambre de Commerce est d'avis qu'il est utile et important de mener un débat au sujet du PIB et du bien-être, et ceci à la fois dans une optique de sensibilisation de l'opinion publique et dans une perspective de développement d'outils analogues au PIB pour mesurer la dimension sociale, voire celle ayant trait à l'environnement, concept important que constitue le développement durable. Or, à ses yeux, il ne convient aucunement de remettre en question la notion de PIB pour mesurer la production marchande de biens et de services par l'appareil de production national. Il convient donc d'enrichir, grâce à une approche pragmatique, l'arsenal d'indicateurs disponibles afin de mesurer si le Luxembourg, en tant que pays et non pas en tant qu'économie, se trouve sur un chemin économiquement, écologiquement et socialement durable.

Par ailleurs, un indicateur de richesse matérielle, tel que le revenu, demeure un indicateur tout à fait pertinent pour mesurer le bien-être, en tout cas à un certain niveau de revenu. A titre d'exemple, à travers les pays européens, EUROSTAT ainsi que le STATEC ont découvert une forte corrélation entre le revenu médian en euros et la satisfaction avec la vie. Ainsi, on peut faire valoir que, objectivement, la richesse matérielle apporte un certain niveau de bien-être. Or, il est certainement également approprié de faire valoir que « l'argent seul ne rend pas heureux » : d'autres facteurs s'interviennent pour déterminer le niveau de satisfaction totale.

Graphique 9 : Corrélation entre le revenu médian et la satisfaction avec la vie



Source : EUROSTAT (EU-SILC) pour le revenu médian équivalent, ESS (vagues 2001-2004) pour la satisfaction avec la vie.

Graphique 10: Exportations de biens et de services par personne employée (par milliers d'USD)

Source : Working Papers du STATEC n° 37, mars 2010.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, il est sans doute quelque peu déplorable que le PIB, voire le PIB par habitant, soient parfois considérés comme « la » mesure de la richesse. Il en est ainsi, par exemple, pour la politique régionale européenne : « *Il existe d'importantes différences de niveaux de prospérité entre les Etats membres et au sein des Etats membres eux-mêmes. [...] Le France, pays le plus prospère de l'UE, est plus de sept fois plus riche que la Roumanie et la Bulgarie, les derniers pays arrivés dans l'Union, qui sont aussi les Etats membres plus pauvres* »⁶⁶. L'octroi des moyens financiers européens sous-jacents aux fonds structurels (ancien objectif I de la politique régionale européenne) est d'ailleurs assorti d'une condition de « richesse » mesurée par le PIB régional : le seuil en question est actuellement fixé à 75 % de la moyenne communautaire. Une région est donc « pauvre » si son PIB est inférieur à 75 % et riche dans le cas contraire. Il est à noter qu'environ 45 % des dépenses communautaires sont effectuées à l'aune de ce critère⁶⁷.

Là encore, c'est probablement la force d'attraction et la simplicité, et vraisemblablement l'absence d'indicateurs alternatifs, qui ont fait en sorte que seul le PIB régional soit pris en considération. En outre, il convient de souligner qu'une telle « richesse » est relative : après l'élargissement de l'UE à 25 pays en 2004, certaines régions, sud-européennes notamment, étaient considérées comme « riches » de par un simple biais statistique et sans que les problèmes structurels frappant ces régions n'aient pu être résolus : l'intégration de pays plus « pauvres » fait logiquement baisser la moyenne communautaire.

⁶⁶ Portail officiel de l'Union européenne : http://europa.eu/pol/reg/index_fr.htm.

⁶⁷ http://europa.eu/pol/financ/index_fr.htm.

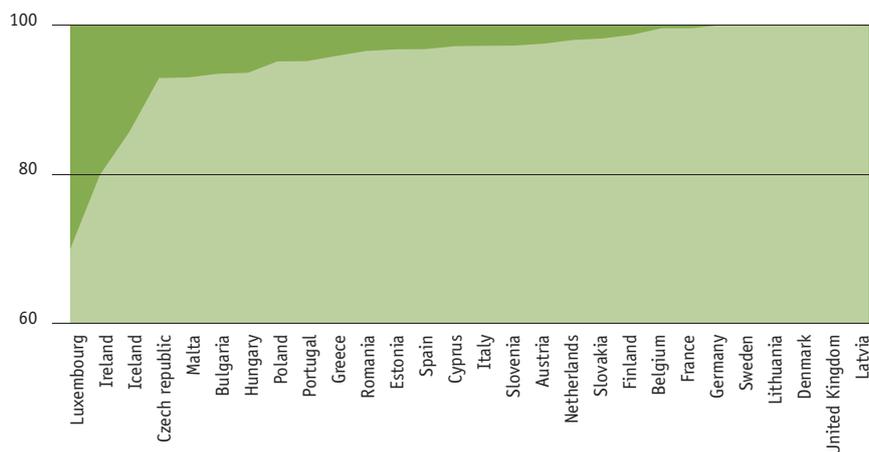
Encadré 4 : Les douze recommandations du rapport Stiglitz – Sen – Fitoussi dans le contexte luxembourgeois

Après avoir introduit certaines limites intrinsèques du PIB, d'une part, et observé, d'autre part, que le PIB ne mesure que la valeur des biens et services marchands, et donc pas nécessairement le bien-être sous toutes ses facettes, la Chambre de Commerce s'attellera dès à présent à présenter les principales recommandations du « Rapport de la Commission pour la mesure de la performance économique et du progrès social », remis au Président de la République française en septembre 2009. Nous nous intéresserons notamment à la question de la pertinence des recommandations, applicables à la France, dans le contexte luxembourgeois.

A. Concernant la pertinence du PIB ou comment passer de la production au bien-être

Recommandation n°1 : Dans le cadre de l'évaluation du bien-être matériel, se référer aux revenus et à la consommation plutôt qu'à la production.

Part du RNB dans le PIB (en %), comparaison internationale

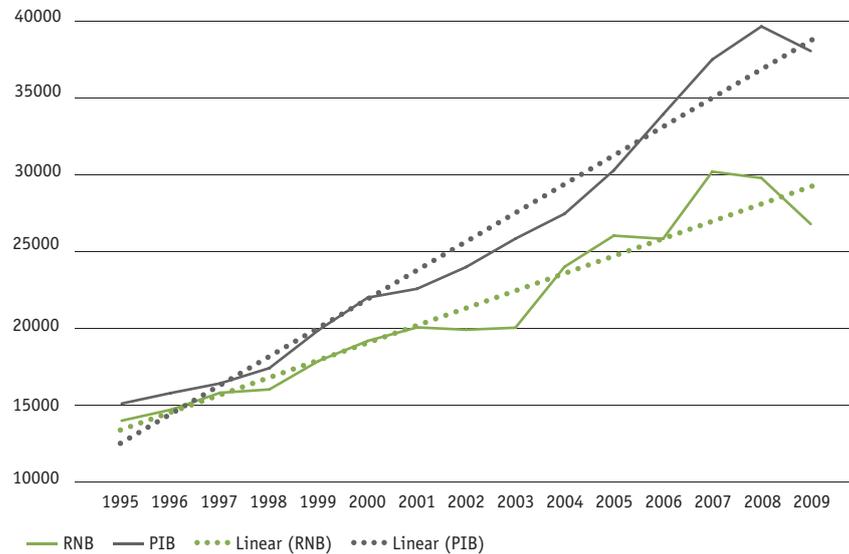


Source : Eurostat. Données finales pour l'année 2010 (actualisation janvier 2011).

En ce qui concerne la pertinence du PIB pour représenter les revenus des indigènes, il apparaît à la lecture de ce graphique qu'au Luxembourg, cette première recommandation prend une dimension toute autre que dans l'ensemble des pays considérés. En effet, dans notre pays, la division du revenu national brut par le produit intérieur brut ne donne lieu qu'à un résultat de l'ordre de 75 %. Ce constat est directement lié à l'importante ouverture de notre économie et, surtout, au fait de la quote-part importante de travail et de capitaux non-résidents. Qui plus est, le revenu national brut a augmenté moins rapidement que le PIB depuis 1995, comme il ressort du graphique ci-après, soulignant l'assise exogène de plus en plus importante sur l'appareil de production nationale.

L'afflux massif de travail et de capitaux étrangers et la large ouverture du pays au commerce extérieur ont permis au PIB luxembourgeois de croître plus rapidement que la moyenne européenne. Or, en même temps, la rétribution de ces facteurs de production étrangers n'est affectée que partiellement au profit du tissu économique national et, partant, le PIB paraît quelque peu « surdimensionné » pour caractériser l'économie luxembourgeois dans le seul chef des résidents. A titre d'illustration, les nationaux occupaient, en mars 2009, à peine trois emplois sur dix dans l'économie luxembourgeoise.

Evolution temporelle des PIB et RNB luxembourgeois



Source : STATEC. Calculs Chambre de Commerce.

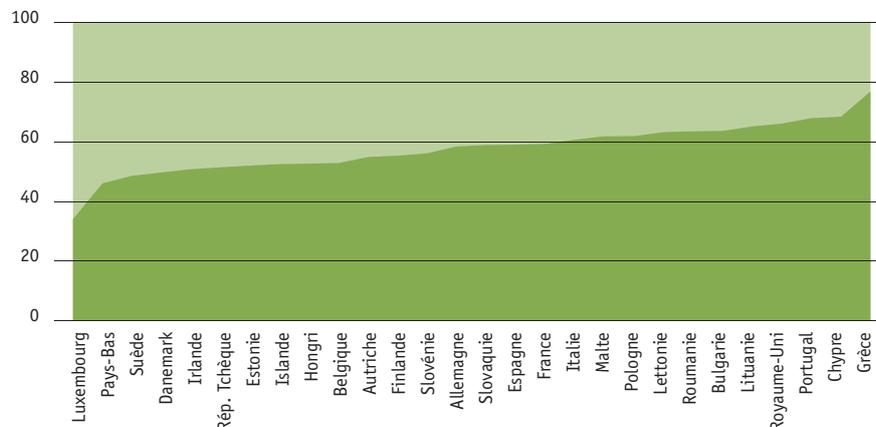
La Chambre de Commerce souligne donc la pertinence, dans le contexte national, de la première recommandation du rapport Stiglitz - Sen - Fitoussi: le fort impact transfrontalier sur notre économie progressant rapidement, il convient en effet de relativiser la pertinence du PIB en tant qu'indicateur traduisant fidèlement le niveau de vie des seuls résidents. Or, ceci ne veut pas dire pour autant qu'il convient de faire abstraction complète du PIB: vu l'importante ouverture de notre pays et grâce à la globalisation économique, les entreprises luxembourgeoises ont pu élargir substantiellement leur zone de chalandise.

Son dynamisme économique et son ouverture historique ont permis au Luxembourg de développer malgré tout un des niveaux de vie les plus élevés du monde, tout comme l'augmentation quantitative du marché de travail a rendu possible, jusqu'à présent, le financement d'un système social parmi les plus généreux sur le plan international, et ce au profit notamment des résidents luxembourgeois. En conclusion, bien qu'une partie tangible du PIB soit exportée, il n'en est pas moins vrai que le niveau de vie matériel des résidents ait largement profité de la croissance économique fulgurante mesurée par le taux de croissance du PIB.

Recommandation n°2: Mettre l'accent sur la perspective des ménages.

Alors qu'en France, la dépense de consommation des ménages représente environ 56% de la production marchande de biens et de services, ce rapport chute à 31% au Grand-Duché. En termes absolus, en 2008, la consommation des ménages luxembourgeois représentait quelque 10,4 milliards EUR en parités de pouvoir d'achat sur un PIB de 33,9 milliards EUR. Comme pour le premier indicateur, relatif à la comparaison entre le revenu national et le produit intérieur, le positionnement du Luxembourg est donc tout à fait atypique et son empreinte économique dépasse largement ses frontières. Ainsi, les deux premières recommandations sont quelque peu liées: le revenu national, et la dépense de consommation sous-jacente, est en effet largement en-deçà du PIB et pour cette raison, il n'est pas sans intérêt de suivre de près l'évolution de ces deux premiers agrégats économiques.

Part de la consommation des ménages dans le PIB (en %), comparaison européenne



Source: Eurostat. Données finales pour l'année 2010 (actualisation janvier 2011).

Recommandation n°3: Prendre en compte le patrimoine en même temps que les revenus et la consommation.

Le rapport Stiglitz- Sen – Fitoussi met l'accent sur la prise en compte, au-delà des revenus des ménages (grandeur de « flux »), leur patrimoine (grandeur de « stock »). Ainsi, il paraît évident que deux personnes vivant seules, par exemple, à revenus égaux, ont un niveau de vie plus ou moins élevé en fonction de leur patrimoine ou de leur richesse. Afin de pouvoir valoriser et comparer le bien-être entre ménages, ou même entre pays, il faudrait dès lors établir des vrais « bilans », ce qui nécessite la disponibilité et la compilation de chiffres représentant les actifs (titres mobiliers, propriété immobilière et plus généralement, en ce qui concerne les pays, l'ensemble du capital physique, naturel, humain et social) ainsi que les passifs (niveaux de dette explicite et implicite). Ainsi, deux pays à PIB par habitant égal peuvent afficher des niveaux de vie différents dès lors que l'on prend en compte, ou non, le patrimoine des sujets et de l'Etat.

Dans le contexte luxembourgeois, cette discussion revêt un certain intérêt. Ainsi, on pourrait, par exemple, faire valoir que la prise de participation de l'Etat dans deux grandes banques systémiques fin 2008, qui s'était soldée par l'émission d'un emprunt obligataire de 2 milliards EUR, ayant débouché, à l'époque, sur un doublement de la dette publique, doit être apurée de la valeur de marché des participations que l'Etat détient dans lesdits établissements financiers.

Du côté de l'actif et d'une manière plus générale, le « bilan » de l'Etat luxembourgeois devrait ainsi inclure l'ensemble de son patrimoine mobilier et immobilier. Or, à partir du moment où une telle démarche est envisagée, il faut que soit pris en compte également, au-delà de la dette publique officielle, la dette implicite ou, en d'autres termes, les engagements résultant de l'actualisation au jour d'aujourd'hui des promesses ou engagements à long terme vis-à-vis des agents économiques (par exemple les prestations de pension basées sur un taux de remplacement fixé par voie législative). Une telle intégration dégraderait significativement la position financière du Luxembourg, et ceci dans une proportion dépassant largement la moyenne communautaire. A cet égard, nous renvoyons notamment à la partie 4.3. de cette publication.

En synthèse, l'approche « bilantaire » revêt un certain intérêt aux yeux de la Chambre de Commerce si et seulement si l'ensemble des éléments afférents est pris en compte. Toutefois, elle permet de remarquer que ni la disponibilité, ni la fiabilité et ni la comparabilité de telles données sur une échelle internationale ne peuvent être assurées.

Recommandation n°4: Accorder davantage d'importance à la répartition des revenus, de la consommation et des richesses.

Dans un contexte national, la Chambre de Commerce a déjà soulevé à plusieurs reprises l'important décalage à droite de la série statistique dédiée aux revenus disponibles des ménages (voir aussi graphique 13 au chapitre 4.1.). Si, à première vue, cet effet statistique laisse présager une grande inégalité au niveau de la répartition des revenus, force est néanmoins de constater que le Grand-Duché peut être qualifié de troisième pays le plus égalitaire en la matière au sein de l'OCDE en 2009 après le Danemark et la Suède. L'indicateur utilisé dans ce contexte est le coefficient de Gini⁶⁸. D'après les données citées dans le rapport « Travail et cohésion sociale 2009 », le Luxembourg dispose en effet de la troisième répartition des revenus la plus égalitaire parmi un échantillon de plus de 30 pays.

Or, ceci ne doit pas nécessairement amener à la conclusion qu'aucune inégalité n'existe au Luxembourg. Néanmoins, d'après ces données, le problème semble sensiblement moins développé au Luxembourg que, par exemple, dans nos pays voisins. Si l'on considère la France, mandataire du rapport Stiglitz – Sen – Fitoussi, elle ne se situe qu'en milieu de tableau des pays OCDE en matière d'égalité des revenus. De même, l'inégalité des revenus au Luxembourg n'a pas sensiblement augmenté au cours des 15 dernières années. Une politique volontariste et cohérente en matière de sélectivité sociale pourrait sans doute encore améliorer les résultats au niveau de l'inégalité des revenus dans un contexte national.

Recommandation n°5: Elargir les indicateurs de revenus aux activités non marchandes.

Il a été soulevé *supra* que le mode de fonctionnement d'une société peut biaiser l'interprétation de l'indicateur du PIB par habitant. Ainsi, par exemple, si des pans entiers de la politique de santé ou d'éducation passaient du secteur public au secteur privé, il y aurait une forte chance que le PIB évolue favorablement car la valorisation de ces mêmes services ne s'apprécierait plus à l'aune du coût des facteurs, mais bien au prix du marché.

En outre, le temps dédié au travail et aux loisirs n'est pas le même selon les pays. A titre d'illustration, la durée hebdomadaire légale de travail est de 40 heures au Luxembourg et de 35 heures en France (abstraction faite des heures réellement prestées). Ainsi, à productivité égale, il paraît légitime que les revenus soient proportionnellement plus élevés au Luxembourg, mais en même temps, un Français peut se prévaloir de 5 heures additionnelles de loisirs. Toute conclusion sur un différentiel de bien-être entre un Luxembourgeois et un Français revêt, de ce point de vue, une appréciation purement subjective.

⁶⁸ « L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalité de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est donc d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. »

S'il peut paraître intéressant d'approfondir quelque peu ces discussions afin de mieux pouvoir appréhender les « revenus réels par habitant », ceci ne doit néanmoins pas constituer une finalité en soi ou un prétexte à l'attentisme ou à l'immobilisme. Ainsi, il est par exemple possible, en prenant en compte certaines hypothèses, de faire passer le revenu par habitant en France de 66 % à 87 % de son équivalent américain, et ceci en prenant en compte, d'une part, les services fournis par l'Etat, et notamment la santé et l'éducation, et d'autre part, en valorisant les tâches ménagères qu'effectuent les Français à titre bénévole et que les Américains sous-traitent au marché⁶⁹.

Le risque est, à présent, qu'à force de vouloir prendre en compte l'ensemble de ces considérations souvent basées sur des hypothèses non vérifiables, cet exercice mène à la conclusion trompeuse que la situation est excellente et que, partant, il conviendrait de ne plus poursuivre une politique plus sélective en matière de cohésion sociale.

Ainsi, la Chambre de Commerce milite pour la prise en compte d'un nombre restreint d'indicateurs additionnels, aisément disponibles et comparables dans l'espace et dans le temps.

B. Concernant la qualité de vie – le bien-être est pluridimensionnel

Recommandation n°6 : La qualité de la vie dépend des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les personnes et de leurs « capacités » (capacités dynamiques). Il conviendrait d'améliorer les mesures chiffrées de la santé, de l'éducation, des activités personnelles et des conditions environnementales. En outre, un effort particulier devra porter sur la conception et l'application d'outils solides et fiables de mesure des relations sociales, de la participation à la vie politique et de l'insécurité, ensemble d'éléments dont on peut montrer qu'il constitue un bon prédicateur de la satisfaction que les gens tirent de leur vie.

Il est clair que nul ne peut définir le « bien-être subjectif ». Pour cette raison, la Chambre de Commerce a proposé ci-dessus de se concentrer avant tout sur les dimensions objectives du bien-être, et notamment les conditions de vies matérielles, mais aussi la santé et l'éducation. Les auteurs du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi proposent notamment d'améliorer les mesures chiffrées concernant les deux dernières dimensions citées, de même que certains autres éléments. En ce qui concerne les indicateurs additionnels à développer en matière de santé, d'éducation et d'environnement, la Chambre de Commerce renvoie aux travaux annoncés dans le programme gouvernemental : « Deux ans après l'adoption du plan [national pour le développement durable], un rapport national fera le bilan de la mise en œuvre des mesures au niveau des différentes politiques sectorielles. Ce rapport sera basé sur un système homogène d'indicateurs de développement durable cohérent avec les indicateurs développés par l'Union européenne et dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Le STATEC aura pour mission d'établir des « comptes satellites environnement » et de calculer un « PIB vert ». »

La Chambre de Commerce entend néanmoins apporter deux remarques additionnelles à cet égard.

Tout d'abord, il ne convient pas de multiplier excessivement le nombre d'indicateurs à retenir. Un nombre restreint d'indicateurs, ainsi qu'un système de monitoring et de mesure cohérent et fiable, permettra sans doute d'alimenter le débat de manière constructive. A l'opposé, un nombre trop élevé d'indicateurs risque de faire dévier l'attention et ne permettra pas de focaliser l'énergie financière et humaine à déployer.

⁶⁹ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 42.

Ensuite, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'utilité de redéfinir complètement lesdits indicateurs. En effet, les travaux de l'Observatoire de la Compétitivité, cellule au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur « chargée d'aider le Gouvernement et les partenaires sociaux à définir les orientations et le contenu de politiques favorables et compatibles avec une compétitivité à long terme, source de croissance et de bien-être »⁷⁰ ont notamment débouché sur un soi-disant « Tableau de Bord compétitivité ». Ce dernier prend en compte une série d'indicateurs aussi variés que le coût du travail, l'environnement, l'éducation et la formation et la cohésion sociale. Le tableau de bord intègre également les indicateurs dits de Lisbonne et, partant, livre déjà aujourd'hui une image fidèle du modèle socio-économique luxembourgeois à l'aune du développement durable. De surcroît, l'ensemble des indicateurs étant mis à jour annuellement, l'Observatoire dispose d'une évolution pluriannuelle permettant d'enrichir utilement le débat relatif aux indicateurs additionnels au PIB.

Les indicateurs nationaux

Indicateurs "Lisbonne"		
Performances macroéconomiques	1. PIB par habitant en SPA	Education & formation
Productivité & coût du travail	2. Productivité de la main-d'oeuvre	Emploi
Economie de la connaissance	3. Taux d'emploi	Cadre institutionnel & réglementaire
Fonctionnement des marchés	4. Taux d'emploi des travailleurs agés	Cohésion sociale
Environnement	5. Niveau d'éducation des jeunes (20-24 ans)	Entrepreneuriat
	6. Dépense de recherche et développement	
	7. Niveau de prix comparés	
	8. Investissements dans les entreprises	
	9. Taux de risque de pauvreté	
	10. Taux de chômage de longue durée	
	11. Dispersion des taux d'emploi régionaux	
	12. Emissions de gaz à effet de serre	
	13. Intensité énergétique de l'économie	
	14. Volume du transport du fret	

⁷⁰ Site Internet de l'ODC: <http://www.odc.public.lu/observatoire/missions/index.html>.

Recommandation n°7: Les indicateurs de la qualité de la vie devraient, dans toutes les dimensions qu'ils recouvrent, fournir une évaluation exhaustive et globale des inégalités.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce renvoie également aux outils déjà en place, et notamment au « Tableau de Bord Compétitivité » précité, ainsi qu'aux travaux du STATEC (rapports « Travail et cohésion sociale ») et du CEPS. De surcroît, il convient de veiller à l'évolution de certains indicateurs, notamment l'exposition par rapport à la pauvreté relative, tout comme il convient d'améliorer constamment le système éducatif afin de le rendre plus égalitaire et inclusif. Dans le cadre du Luxembourg, il est important, par ailleurs, de veiller constamment à la bonne intégration des nombreux ressortissants étrangers, tout comme il est essentiel d'offrir les mêmes perspectives professionnelles et de participation à la vie publique aux ressortissants étrangers comme aux Luxembourgeois. Les autorités doivent se doter d'objectifs chiffrés en matière de réduction de la pauvreté, tout comme elles doivent avoir le courage de moderniser les aspects du cadre légal ayant pour effet direct une augmentation des inégalités.

En matière de taux d'emploi féminin et de participation des personnes âgées au marché du travail, et bien que des efforts substantiels aient pu être engagés au cours de ces dernières années, le Luxembourg doit notamment réaliser des efforts additionnels tangibles, comme l'indique d'ailleurs le « Plan national pour l'innovation et le plein emploi » du Gouvernement⁷¹.

Recommandation n°8: Des enquêtes devront être conçues pour évaluer les liens entre les différents aspects de la qualité de la vie de chacun, et les informations obtenues devront être utilisées lors de la définition de politiques dans différents domaines.

Sans commentaire additionnel.

Recommandation n°9: Les instituts de statistiques devraient fournir les informations nécessaires pour agréger les différentes dimensions de la qualité de la vie, et permettre ainsi la construction de différents indices.

Cette recommandation s'inscrit dans les remarques énoncées ci-avant: le programme gouvernemental a clairement identifié le besoin d'enrichir le débat en intégrant d'autres indicateurs que le seul PIB. Or, il existe déjà aujourd'hui une panoplie d'outils au niveau national (Plan national pour l'innovation et le plein emploi, Observatoire de la Compétitivité, études du STATEC, travaux du CEPS) ainsi que sur le plan international (stratégie de Lisbonne et la politique « Europe 2020 » ayant pris sa relève, l'indicateur du développement humain des Nations-Unies, divers benchmarks internationaux agrégés par l'Observatoire, etc.).

Les travaux à entamer devront nécessairement se pencher sur ces analyses préexistantes et devront, au final, déboucher sur un nombre restreint d'indicateurs aisément disponibles, méthodologiquement fiables et internationalement comparables. Ces indicateurs doivent avoir à la fois une existence qui leur est propre, tout comme ils doivent pouvoir être agrégés pour donner lieu à des indicateurs composites.

⁷¹ « Plan national pour l'innovation et le plein emploi - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie de Lisbonne », novembre 2009.

Recommandation n°10: Les mesures du bien-être, tant objectif que subjectif, fournissent des informations essentielles sur la qualité de la vie. Les instituts de statistiques devraient intégrer à leurs enquêtes des questions visant à connaître l'évaluation que chacun fait de sa vie, de ses expériences et priorités.

Le rapport Stiglitz - Sen - Fitoussi estime que «la recherche a montré qu'il était possible de collecter des données significatives et fiables sur le bien-être subjectif aussi bien que sur le bien-être objectif. Le bien-être subjectif comprend différents aspects (évaluation cognitive de la vie, bonheur, satisfaction, émotions positives comme la joie ou la fierté, émotions négatives comme la souffrance ou l'inquiétude) : chacun de ces aspects devrait faire l'objet d'une mesure distincte afin de dégager une appréciation globale de la vie des personnes»⁷².

La Chambre de Commerce n'entend pas se prononcer sur ces dimensions subjectives du bien-être, si ce n'est d'insister sur le fait que le poids à donner à de telles enquêtes ne doit pas être disproportionné par rapport aux indicateurs objectifs. De même, le coût de la collecte de cette information ne doit pas être excessif par rapport aux enseignements que l'on veut en retirer. En effet, ce sont ces indicateurs objectifs ainsi que leur évolution dans l'espace et dans le temps qui doivent être à la base des initiatives politiques en matière de développement durable économique, social et écologique. Une autorité publique ne saurait, aux yeux de la Chambre de Commerce, fonder sa politique sur des enquêtes subjectives et non objectivement représentatives.

C. Concernant la soutenabilité

Recommandation n°11: L'évaluation de la soutenabilité nécessite un ensemble d'indicateurs bien défini. Les composantes de ce tableau de bord devront avoir pour trait distinctif de pouvoir être interprétées comme des variations de certains «stocks» sous-jacents. Un indice monétaire de soutenabilité a sa place dans un tel tableau de bord; toutefois, en l'état actuel des connaissances, il devrait demeurer principalement axé sur les aspects économiques de la soutenabilité.

Là aussi, une approche pragmatique, basée sur les indicateurs déjà existants, doit s'imposer. Dans la définition des «stocks» il doit être tenu compte de certaines spécificités luxembourgeoises, et notamment le fait que son poids économique disproportionné par rapport à sa taille physique puisse constituer un argument important quant à la baisse de certains stocks naturels, telle que la terre, à travers la consommation foncière.

Il est également important de ne pas limiter l'approche «stocks» à des stocks physiques. Ainsi, en matière de finances publiques, il n'est guère suffisant de suivre de près le déficit public. De même, la dette publique, déjà en soi une grandeur «stock», ne fait que cumuler les déficits publics apparents au sein d'un indicateur donné. A côté de ces deux indicateurs, il faut en effet également prendre en considération le «stock intangible» des engagements à long terme qui ne se répercutent guère (ou pas encore) dans les soldes apparents, mais qui résultent néanmoins de l'application du cadre légal et réglementaire actuellement en vigueur. De ce point de vue, le stock de dette publique actuel doit être complété par la prise en compte de la valeur actualisée des engagements basés sur le cadre juridique applicable, notamment en ce qui concerne les pensions et les engagements en matière d'assurance dépendance. D'un autre côté, le stock de dette publique ainsi dégagé doit être juxtaposé à la valeur des actifs détenus par les pouvoirs publics.

⁷² Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 18.

Aussi faudrait-il définir clairement des seuils d'alerte ou des valeurs souhaitées pour chacun des stocks. De même, dans un souci d'exhaustivité, il conviendrait de définir dans quelle mesure la baisse d'un stock donné puisse, ou non, être compensée par l'augmentation d'un autre stock. Il s'en suivrait un travail considérable, ne fût-ce que d'un point de vue méthodologique, d'autant plus que certains stocks sont difficilement appréhendables ou appréciables, par exemple le capital social, la beauté d'un paysage ou le capital culturel. Ainsi, la Chambre de Commerce se doit de mettre en garde contre un excès au niveau des indicateurs de stocks à surveiller et propose de limiter leur prise en compte à des éléments objectifs et mesurables.

Recommandation n°12: Les aspects environnementaux de la soutenabilité méritent un suivi séparé reposant sur une batterie d'indicateurs physiques sélectionnés avec soin.

Sans commentaire additionnel.

3. Les aspects écologiques du développement durable

3.1. Les tendances écologiques non-durables au Luxembourg

D'après le Plan national pour le développement durable (PNDD) précité, quatre tendances s'opposent à un développement durable de notre pays d'un point de vue écologique.

Tableau 1 : Les tendances non-durables du point de vue écologique

Tendances non-durables	Objectifs de qualité
1. Sur-utilisation des ressources naturelles, perte de la biodiversité suite à une production et une consommation non-durables	1. Protection de la biodiversité, conservation et exploitation durable des ressources naturelles 2. Consommation et production durables
2. Consommation foncière trop importante, sur-utilisation des sols et fragmentation des paysages avec des effets négatifs sur le paysage et la récréation, la nappe phréatique et la biodiversité	3. Développement durable de l'organisation spatiale ; construction, logement et travail durables
3. Changement climatique incontrôlé, notamment suite à une consommation énergétique croissante	4. Protection du climat : limitation des effets du changement climatique et de ses coûts pour la société et l'environnement (« mitigation and adaptation »)
4. Croissance continue du transport avec des conséquences négatives sur la consommation énergétique et foncière ainsi que sur la sécurité routière	5. Découplage entre croissance économique et demande de transport

Les questions d'aménagement du territoire sont cruciales dans la mesure où elles sont par nature structurelles, structurantes, le plus souvent coûteuses et engageant sur le long terme. Les problématiques y relatives sont multiples (liées aux questions de transports, de développement rural et urbain, de développement d'activités économiques, de communication, de protection de l'environnement, de logement...) et impliquent de toute évidence, d'un point de vue « gouvernance », une forte dimension intégrative, à plus forte raison dans un pays de petite taille.

Dans le contexte de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce se doit néanmoins de souligner l'importance de mettre en œuvre, dans des délais pertinents, les plans sectoriels « primaires »⁷³ qui ont, d'un point de vue développement économique et développement durable, un caractère particulièrement crucial et structurel. Elle considère, en effet, que la thématique de l'aménagement du territoire est d'une importance cruciale eu égard aux enjeux de développement économique et territorial et, davantage encore, d'un point de vue du développement durable à l'échelle nationale et au niveau de la Grande Région. La Chambre de Commerce tient de surcroît à préciser que, si les politiques d'aménagement du territoire sont, à l'évidence, des politiques coûteuses pour la collectivité car porteuses de dépenses conséquentes en infrastructures matérielles souvent lourdes, et si de fait ces politiques sont indubitablement onéreuses du point de vue des dépenses publiques, à la fois dans le court et le moyen terme, il n'en reste pas moins évident que des dépenses efficaces en matière d'aménagement du territoire, et donc une politique optimalement conduite du point de vue de l'aménagement du pays, permet de récolter des fruits bien plus considérables en termes de gains de productivité et de compétitivité sur le long terme.

⁷³ Quatre plans directeurs sectoriels primaires ont été identifiés comme particulièrement structurants, à savoir le plan sectoriel « Transport », soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet, le plan sectoriel « Grands ensembles paysagers et forestiers », également soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet, le plan sectoriel « Logement », présenté le 4 mai 2009, et le plan sectoriel « Zones d'activités économiques », dont l'avant-projet a été présenté le 23 mars 2009.

Consciente de l'importance fondamentale et de la nature transversale de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce va prochainement dédier un numéro de la série « *Actualité & tendances* » à cette thématique. Ainsi, dans le présent cadre, elle ne commentera pas davantage la tendance non- durable n°2 susmentionnée.

En ce qui concerne le **changement climatique**, notamment suite à une consommation énergétique croissante (tendance non-durable n°3), le lecteur pourra se référer aux chapitres 5.4. et 6., qui traitent davantage de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg.

En matière de **consommation foncière**, la Chambre de Commerce relève que le Luxembourg est communément qualifié de « moteur » ou de « locomotive » économique de la Grande Région. Son ouverture extrême, sa situation géographique centrale au cœur du marché commun, son dynamisme économique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sa dépendance par rapport aux flux de main-d'œuvre et aux échanges commerciaux avec les pays partenaires, entraînent logiquement un certain niveau de consommation foncière. De même, une volonté affichée en matière de polycentrisme (IVL⁷⁴) et de décentralisation entraîne naturellement un certain morcellement et une certaine fragmentation des paysages. Ainsi, il convient aux yeux de la Chambre de Commerce de faire preuve de cohérence dans la démarche visant à consolider la richesse économique, le modèle social du pays et son rayonnement international: l'ensemble de ces considérations a un prix en matière d'affectation des terres aux activités économiques. De même, la revalorisation des friches industrielles dans le Sud du pays démontrent que les ressources foncières sont, en effet, des ressources renouvelables: il est tout à fait possible de réaffecter des terres après une première utilisation.

La **quatrième tendance non-durable** soulevée par le PNDD revêt une importance fondamentale aux yeux de la Chambre de Commerce. En effet, de par sa situation géographique au cœur de l'Europe, vu les fortes interdépendances physiques et démographiques avec les pays limitrophes, et vu le dynamisme de sa croissance économique et démographique depuis la fin de la crise sidérurgique, les pressions environnementales, dues notamment aux flux de transport et de transit, sont importantes au Luxembourg. S'il faut souligner que le Gouvernement, à travers son programme gouvernemental, s'est résolument inscrit dans une logique de découplage entre la croissance économique future et la demande de transport (« modèle de croissance durable »), à travers notamment des plans d'actions en faveur de la diversification économique dans les champs du commerce électronique et des médias, des technologies de la santé et des ecotechnologies, force est néanmoins de constater que l'avantage naturel quant à la localisation du pays et les infrastructures de transport ayant progressivement été mises en place au cours des dernières décennies vont continuer à jouer un rôle important dans le développement économique futur du Grand-Duché. Ainsi, les efforts pour consolider la position du Luxembourg en tant que plateforme logistique vont avoir pour conséquence soit une consolidation élevée de la demande de transport, soit un développement conjoint avec la construction européenne.

74 IVL: Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept.

Partant, il est essentiel qu'un petit pays fortement dépendant des flux internationaux de biens et de services, et des flux de personnes soit doté d'une grande flexibilité quant à l'atteinte de ses objectifs environnementaux. Or, il est clair également que ces derniers doivent être ambitieux et à la hauteur de la richesse du pays et du niveau de vie de sa population. Le surdimensionnement de l'économie luxembourgeoise par rapport à la population résidente et l'exportation d'une partie tangible de la richesse économique produite qui accompagne ce phénomène entraînent nécessairement aussi une empreinte écologique dépassant les frontières nationales. D'après les calculs du CSDD⁷⁵, l'empreinte écologique, c'est-à-dire la surface nécessaire pour produire les principales ressources renouvelables consommées et pour absorber les déchets, y compris les émissions de dioxyde de carbone, est de 11,82 hectares globaux par habitant, dont une quote-part de l'ordre de 62%, soit 7,32 hectares globaux, peut être affectée directement aux résidents (après avoir apuré le chiffre global de la part de l'empreinte attribuable aux frontaliers ainsi que de la part de l'empreinte de la vente de carburant aux non-résidents). La biocapacité disponible au Luxembourg ne s'élevant qu'à 1,91 hectare global par habitant, le Luxembourg est en situation de surconsommation de la biocapacité disponible localement.

Bien que la lecture détaillée du résultat du calcul de l'empreinte écologique luxembourgeoise, et notamment la contribution sectorielle (logements, alimentation, mobilité, produits non-alimentaires et services), puisse s'avérer intéressante dans le contexte de l'identification des principales causes de son niveau élevé, la Chambre de Commerce doute néanmoins quelque peu de l'utilité du concept d'empreinte écologique par pays, en général, et pour un petit pays ouvert comme le Luxembourg, qui s'apparente davantage à une agglomération métropolitaine à force d'attraction élevée qu'à un pays, en particulier: « *un reproche important et souvent justifié adressé à certains indices statistiques internationaux est qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte les particularités des petits pays à économie ouverte. Global Footprint Network en est conscient et ne publie pas les résultats de ses calculs pour les pays de moins d'un million d'habitants* »⁷⁶.

De même, l'outil de l'empreinte écologique nationale tend à discriminer des pays densément peuplés. A titre d'illustration, la biocapacité des Pays-Bas est inférieure à celle de la Finlande, alors que les Pays-Bas comptent trois fois plus d'habitants. Ainsi, aux yeux de la Chambre de Commerce, le concept de l'empreinte écologique nationale doit être relativisé et revêt plus d'importance à l'échelle planétaire: « *dans l'ensemble, cela signifie que l'empreinte écologique pourrait au mieux constituer un indicateur d'insoutenabilité instantané au niveau mondial* »⁷⁷.

Il convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, de faire une distinction claire entre les enjeux environnementaux propres au Luxembourg d'une part, tels que la nappe phréatique, la biodiversité ou la conservation de certains paysages naturels, et les enjeux mondiaux, tels que le changement climatique et notamment les émissions de gaz à effet de serre, d'autre part. Pour ces derniers, la Chambre de Commerce estime que le Luxembourg, devant accepter un objectif plus ambitieux au niveau mondial, doit également tout mettre en œuvre pour conserver, voire développer, le recours aux instruments dits flexibles, c'est-à-dire, l'échange de droits d'émission et les mécanismes dits de « mise en œuvre conjointe » (MOC⁷⁸), respectivement le « mécanisme pour un développement propre » (MDP⁷⁹). A ce titre, la Chambre de Commerce souscrit entièrement à la volonté gouvernementale: « *En ce qui concerne les mécanismes [flexibles instaurés par le protocole] de Kyoto, le Gouvernement entend accélérer les procédures d'acquisition de crédits d'émission provenant de projets relevant de la mise en œuvre conjointe (MOC) et du mécanisme pour un développement propre (MDP) respectivement de l'échange des droits d'émission, afin de garantir que le Luxembourg puisse atteindre ses objectifs Kyoto et post-Kyoto.* »⁸⁰.

75 CSDD: « L'Empreinte écologique du Luxembourg – rapport public », juin 2010.

76 Idem.

77 Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 78.

78 La MOC ou JI (« Joint Implementation ») permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émissions.

79 Le mécanisme de développement propre (MDP) (« Clean Development Mechanism (CDM) »), analogue à la MOC, mais jouant de pays développés à pays en voie de développement.

80 Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, juillet 2009, page 42.

En effet, le réchauffement climatique étant un enjeu planétaire, il est nécessaire de commencer par réduire les flux d'émissions globaux qui gonflent le stock mondial préexistant. Par ailleurs, il est économiquement intéressant de réduire les émissions dans des lieux technologiquement moins avancés et surtout moins réglementés d'un point de vue environnemental (standards environnementaux). Ainsi, un double résultat positif peut être atteint grâce aux mécanismes flexibles : les réductions d'émissions totales baisseront plus vite si d'importants efforts sont consacrés dans des pays moins avancés du point de vue technologique et réglementaire et, à niveau d'investissement égal, davantage de projets pourront être réalisés. De surcroît, le mécanisme MDP permet d'accélérer les transferts technologiques et de savoir entre les pays avancés et en voie de développement, tout comme le recours aux instruments de mise en œuvre conjointe permet d'atteindre davantage de masse critique au niveau des projets à mener.

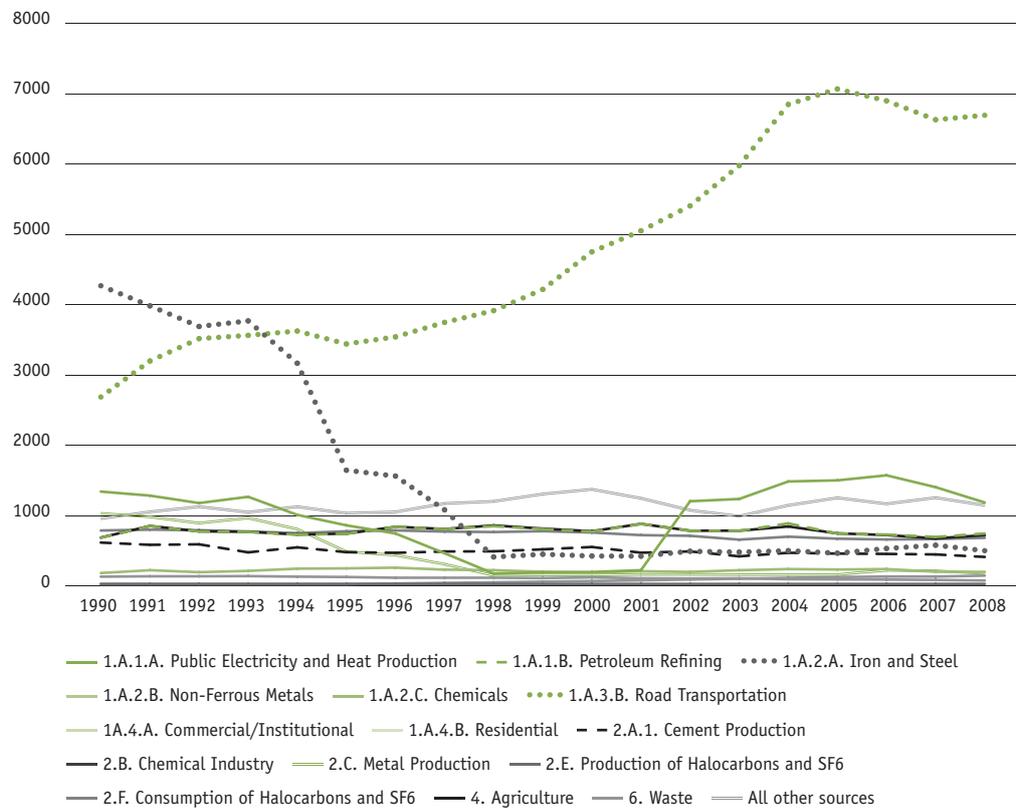
La Chambre de Commerce estime que la priorité doit être réservée aux mesures nationales lorsque cela est écologiquement et économiquement raisonnable. A défaut, les projets MOC et MDP revêtent tout leur intérêt et vont aider notre pays à répondre à son objectif ambitieux en matière de réduction d'émissions de GES (28% au cours de la période 2008-2012 par rapport à l'année de référence 1990).

Il semble évident que le Luxembourg doive maximiser les potentiels en matière d'efficacité énergétique, de réduction des GES et d'énergies renouvelables disponibles sur le territoire national. Une telle optimisation peut d'ailleurs directement profiter au secteur des écotecnologies naissant au Grand-Duché. Les instruments flexibles doivent compléter la mise en œuvre de mesures nationales. Dans ce contexte, il faut d'ailleurs opérer une distinction très nette entre les émissions et les effets environnementaux néfastes relevant, d'une part, des sources d'émissions luxembourgeoises (transports nationaux, agriculture, ménages, commerce, services) et, d'autre part, de la neutralisation des émissions attribuées au bilan climatique luxembourgeois en vertu des exportations de carburants. Pour les premières, le potentiel disponible en matière de mesures nationales doit être entièrement déployé. Pour les secondes, les mécanismes flexibles pourront prendre une place plus prépondérante et leur mise en œuvre serait à financer par la contribution climatique dite « Kyoto-Cent » qui s'applique d'ores et déjà sur chaque litre vendu (principe du « pollueur-payeur »). En aucun cas il ne faudrait aux yeux de la Chambre de Commerce, décréter *de facto* une quote-part maximale à prendre par les instruments flexibles. En effet, rien qu'en vertu de leur dénomination, il s'agit bien d'instruments flexibles. Cet état de fait n'empêche pas le Luxembourg de fixer certaines lignes directrices ou exigences de qualité minimale en matière d'utilisation des instruments flexibles.

Les mécanismes flexibles doivent d'ailleurs pouvoir jouer pleinement au sein du marché unique européen. Ainsi, la Chambre de Commerce estime notamment peu pertinents et productifs les débats visant à discréditer, ou du moins à remettre en question, la qualité des crédits d'émission acquis par le Luxembourg de la part des partenaires européens. En effet, les crédits d'émissions revêtent une qualité équivalente à travers l'ensemble de l'UE, au point que leur échange sans heurts entre les Etats membres doit être garanti en vertu du principe de la reconnaissance mutuelle. Cet état de fait est renforcé compte tenu du caractère exigu du territoire luxembourgeois. En effet, contrairement aux Etats à taille géographique plus importante, le Luxembourg, locomotive économique de la Grande Région, ne dispose pas de vastes régions à la traîne économiquement pouvant « compenser » les émissions excédentaires de ses principaux centres économiques et sociaux vitaux. A titre d'illustration, « [...] on n'épingle ni Londres ni la Ruhr dans un sens négatif, et l'on ne loue les régions norvégiennes ou danoises en hyperboles écologiques, pour la simple raison que leur apports en positif ou en négatif se trouvent largement dilués dans l'étendue des grands territoires nationaux⁸¹ ».

81 Lamesch Jean, «Les exigences de l'environnement et du changement climatique pour le Luxembourg à l'horizon 2020 et au-delà», dans «Sozialatmanach 2011», mars 2011, page 249.

Graphique 11 : Evolution de certaines émissions de GES au Luxembourg

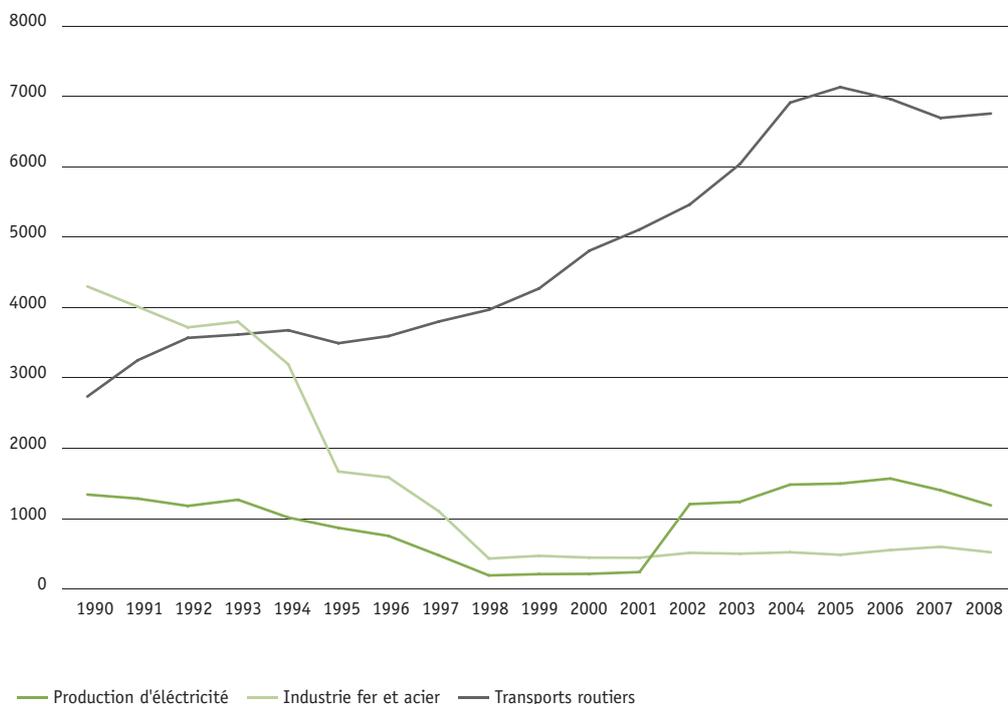


Source: Agence européenne de l'environnement; calculs Chambre de Commerce.

Le graphique ci-avant présente l'évolution des émissions de GES au Luxembourg depuis 1990⁸². Il est aisé de constater que les émissions dues à la composante « transports routiers » ont plus que doublé entre 1990 et 2008 au point que cette composante représentait, en 2008, quelque 53% des émissions totales (21% en 1990). En même temps, les émissions dues à la combustion d'énergie fossiles dans l'industrie sidérurgique ont baissé de 3,73 millions de tonnes ou de 88% en termes relatifs. Les émissions dues à la production d'électricité (« *public electricity and heat production* »), quant à elles, ont baissé pour ensuite augmenter substantiellement à cause de la mise en service d'une installation additionnelle. Les émissions dues à la composante « fer et acier » montrent un net déclin sur l'horizon de temps considéré. Afin de mieux pouvoir appréhender et visualiser l'évolution enregistrée au niveau des autres sources d'émissions, le graphique ci-après retrace l'évolution de l'émission des GES au Luxembourg apurée des émissions dues aux transports routiers, d'une part, et le l'industrie du fer et de l'acier, d'autre part.

⁸² Pour une évolution à plus long terme des émissions luxembourgeoises, voir Lamesch Jean (2011).

Graphique 12 : Evolution de certaines émissions de GES au Luxembourg, hormis les composantes « transports routiers » et « industrie du fer et de l'acier »



Source : Agence européenne de l'environnement ; calculs Chambre de Commerce.

A la lecture du graphique 12, et en vertu de l'application du principe de territorialité, quelques remarques s'imposent en ce qui concerne le Luxembourg. Tout d'abord, il échet de rappeler la croissance démographique soutenue depuis 1990, la population étant passée de 384.400 à 502.100 personnes entre 1991 et 2010, soit une augmentation de l'ordre de 30,6% en moins de deux décennies. Une telle évolution n'est évidemment pas sans effet sur l'évolution des émissions de GES (demande d'énergie du secteur résidentiel). Ensuite, il est à relever qu'au Luxembourg, une seule installation peut avoir une très grande importance en ce qui concerne le bilan total. A ce titre, les seules émissions de la centrale Twinerg TGV (turbine gaz-vapeur), mise en service en 2002, font ressortir une allocation de quotas d'émission, en vertu du Plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁸³, de l'ordre de 1,1 millions de tonnes, soit quelque 10% des émissions totales.

⁸³ Le contenu et la finalité de ce plan fera l'objet d'une présentation et d'un commentaire plus loin dans le texte. A ce stade, il est important de relever, qu'en vertu de l'encadrement communautaire des émissions de GES, chaque Etat membre doit élaborer un Plan national d'allocation précisant la quantité totale de quotas d'émission de GES qu'il a l'intention d'allouer à certaines sources d'émissions, notamment industrielles ou relatives à la production d'énergie électrique (secteur soumis à la directive européenne dite «ETS» (pour «Emissions Trading Scheme»)).

Par ailleurs, «*rechnerisch bedeutet diese neue Einzelanlage eine Erhöhung des Emissionsvolumens im gesamten Emissionshandelssektor um über 40%*»⁸⁴. Ainsi, une seule installation a augmenté les émissions du secteur soumis au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne, dit système «ETS⁸⁵» pour «Emissions trading scheme», de quelque 40%, «*alors que cette même électricité préalablement importée a été produite par des centrales étrangères, souvent plus polluantes. Il en va de même de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables sur le territoire du Luxembourg comme alternative à l'électricité importée. Tous ces efforts consentis depuis une dizaine d'années en faveur des énergies renouvelables se sont soldés par un effet neutre sur notre bilan national des émissions*»⁸⁶. Ainsi, la précaution doit être mise lors de l'interprétation du bilan d'émissions luxembourgeois et l'augmentation de sa population devrait notamment être dûment prise en compte, tout comme son dynamisme économique et la nature transfrontalière de pans entiers de l'appareil de production national.

Vu les importants flux de transit passant par notre pays et vu les hausses plus soutenues à l'étranger qu'au Luxembourg des droits d'accises sur les carburants, des différentiels de prix de ces produits font en sorte que, de loin, la partie la plus importante des produits pétroliers est vendue aux non-résidents. Le Plan national d'allocation de quotas (PNAQ), de même que l'OCDE, estiment cette quote-part à 75% des ventes totales. Tel que relevé ci-dessus, en ce qui concerne les émissions de GES, entre 1990 et 2008, la quote-part imputable aux transports routiers a ainsi augmenté, en passant de 21% à 53% d'après les données de l'Agence européenne de l'environnement.

Prenant en compte la répartition des ventes des produits pétroliers entre résidents et non-résidents, on peut estimer que le seul phénomène d'exportation desdits produits représente quelque 41,3% du bilan d'émissions totales du Luxembourg. De surcroît, ces émissions ont plus que doublé depuis 1990, en ligne avec l'évolution fulgurante de la vente de produits pétroliers: entre 1990 et 2008, les ventes commerciales de Diesel ont été multipliées par quatre⁸⁷, conséquence directe des importants flux de personnes et de marchandises transitant via le Luxembourg et des différentiels de prix par rapport aux pays limitrophes. Il est évident que, si cette évolution n'avait pas eu lieu, le Luxembourg respecterait aujourd'hui son engagement Kyoto d'une baisse de l'ordre de 28%: par ailleurs, d'après les chiffres de l'AEE, le Luxembourg avait déjà atteint cet objectif dès la fin des années 1990. Or, suite au doublement des ventes commerciales de gasoil routier entre 2000 et 2008, le Luxembourg s'est progressivement éloigné de sa cible par la suite. Le chapitre 5.4, relatif au PNAQ luxembourgeois, de même que le chapitre 6, dédié aux engagements luxembourgeois en matière climatique à l'horizon 2020, reviendront sur le bilan CO₂ du Luxembourg.

Le Luxembourg, en tant que petite économie très ouverte, est donc défavorablement impactée par le mode d'attribution des quotas et ne dispose pas des mêmes leviers que les grands pays afin de réduire localement ses émissions de GES. De même, sa croissance économique et démographique soutenue - +34% pour la première et +10% pour la seconde entre 2000 et 2008 - font en sorte que le Luxembourg se caractérise par une augmentation naturelle de la demande énergétique.

84 Ancien Ministère de l'Environnement: «Plan national d'allocation de quotas 2008-2012», page 18.

85 ETS pour «Emissions Trading Scheme», introduit par la directive 2003/87/CE. Il s'agit, dans le cas luxembourgeois, d'une quinzaine d'installations, notamment dans l'industrie lourde et dans le secteur de la production d'électricité, qui participent dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne, instaurée par la loi du 23 décembre 2004 rétablissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cette loi avait transposé en droit luxembourgeois la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

86 Ancien Ministère de l'Environnement: «Changement climatique: Agir pour un défi majeur ! 1^{er} plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂», pages 12 à 13.

87 STATEC: «Annuaire statistique 2009», mars 2010, page 182.

Or, ce constat n'empêche pas que le Luxembourg se doive de renforcer les mesures en faveur d'une croissance verte. Plusieurs vecteurs de croissance économique future trouvent ainsi l'assentiment de la Chambre de Commerce. Les subventions en matière d'assainissement énergétique des bâtiments publics et privés, la promotion des énergies renouvelables, la dissémination de bonnes pratiques en matière d'économies d'énergie sont autant de bonnes illustrations que le Luxembourg dispose bel et bien de puissants leviers afin d'atteindre des objectifs ambitieux mais réalistes en matière de développement durable. A l'occasion du discours sur l'état de la nation du 6 avril 2011, le Premier Ministre a d'ailleurs annoncé vouloir renforcer l'éco-compatibilité de certaines aides en matière de logement, et notamment le dispositif dit « Bëllegen Akt » et les bonifications d'intérêts pour enfants⁸⁸. L'OCDE estime à ce sujet que « *les politiques environnementales ont donné des résultats significatifs, mais des progrès restent à faire concernant, en particulier, l'assainissement, la protection de la nature et de la biodiversité, les émissions de gaz à effet de serre et, plus généralement, le développement durable* »⁸⁹. L'Organisation recommande concrètement au Luxembourg de :

- mettre en œuvre ses politiques environnementales au meilleur rapport coût-efficacité ;
- mieux intégrer les considérations environnementales dans les décisions économiques, notamment pour les transports, l'énergie et la fiscalité ;
- poursuivre et amplifier sa coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

La Chambre de Commerce souscrit entièrement à ces recommandations de l'OCDE et invite les autorités à se doter d'une vraie politique intégrée et cohérente en matière de développement durable. Dans cette matière, l'outil fiscal peut-il contribuer à poser des jalons concrets ?

88 Voir également l'encadré ci-après.

89 OCDE: « Examen environnemental du Luxembourg », mars 2010.

Encadré 5 : Vers une politique en matière de logement intégrée tenant compte des trois dimensions du développement durable ?

Après de longues années de politique insuffisamment proactive en matière de logement, le Gouvernement semble avoir récemment pris conscience de l'importance à accorder à la croissance démographique accélérée ainsi qu'aux enjeux environnementaux et sociaux qui marquent le pays. En effet, il a notamment présenté, en avril 2011, le soi-disant « Paquet logement », composé de 21 mesures⁹⁰ visant à lutter contre la pénurie de logements qui résulte notamment de la croissance démographique. Le « Paquet logement » s'inscrit dans le concept du développement durable et se concentre sur trois axes principaux, abordant ses volets social, écologique et économique.

La plupart des mesures proposées intègrent effectivement des consignes en lien avec le développement durable, ce dernier devant d'ailleurs constituer la ligne directrice de toutes les politiques futures. Le développement durable étant un impératif, il convient d'agir, notamment en matière de logement, en faveur d'une politique active pour le développement qualitatif et quantitatif des logements.

Le « Paquet logement » vise ainsi une augmentation des possibilités d'accès à la propriété, en particulier pour les jeunes ménages. De plus, des aides collectives au logement seront également octroyées aux personnes à resocialiser. Afin de proposer des meilleures offres aux jeunes, des initiatives telles que le contrat « location-vente » ou le « portage foncier » seront mises en place (illustrations de la dimension sociale du Paquet).

Une importance croissante est accordée, par ailleurs, aux aides individuelles et collectives au logement. Ainsi, des aides individuelles et collectives peuvent être accordées aux ménages à faibles revenus, aides couplées à la consommation d'énergie de ces derniers (sélectivité sociale et critères environnementaux). Le crédit d'impôt sur les actes notariaux, appelé communément « Bëllegen Akt », continue d'exister, mais comportera des consignes de nature énergétique.

En lien toujours avec l'écologie et une meilleure efficacité énergétique, la traditionnelle bonification d'intérêts, accordée sous certaines hypothèses lors de l'achat d'un logement, sera adaptée à travers l'introduction d'une éco-bonification qui tiendra compte de la classe énergétique du logement. L'éco-bonification remplacera la bonification généralisée avec un socle de base et un bonus par enfant pour: (a) l'acquisition en état d'achèvement d'un logement à basse énergie (B) ou mieux, (b) l'acquisition d'un logement ancien en vue de son assainissement énergétique endéans 2 ans et aboutissant à la classe énergétique D ou mieux, (c) l'acquisition d'une place à bâtir en vue de la construction endéans 3 ans d'un logement à basse énergie (B) ou mieux.

Le Paquet comporte, par ailleurs, un amortissement fiscal accéléré pour les bailleurs concernant les investissements en matière d'assainissement énergétique des logements locatifs. L'éco-prêt à taux zéro, pour le financement d'un assainissement énergétique pour les ménages à faible revenu, est également une initiative prise par le Gouvernement pour permettre le financement d'un assainissement énergétique pour les logements des ménages en question.

En synthèse, le « Paquet logement » apparaît comme un ensemble de mesures cohérentes adressant efficacement les trois piliers du développement durable.

⁹⁰ Voir notamment sur le site Internet du Ministère du Logement, sous: http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf_presse_paquet/index.html.

3.2. La fiscalité verte: menace ou opportunité ?

Dans son avis sur Plan national pour un développement durable (PNDD), le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) avait regretté l'absence de la possibilité d'une réforme fiscale intégrant les aspects écologiques: «*völlig unverständlich ist, dass [...] die Möglichkeit einer ökologischen Steuerreform für Luxemburg keinerlei Erwähnung findet, obwohl in anderen Staaten der EU solcherart Steuerungsmechanismen nicht nur diskutiert, sondern bereits umgesetzt werden*»⁹¹.

Or, l'absence de discussion au sein du PNDD sur l'introduction d'instruments de fiscalité verte ne signifie pas que le Gouvernement luxembourgeois n'y réfléchisse pas. Ainsi, le Ministre des Finances a, dans le cadre d'une contribution écrite publiée dans plusieurs quotidiens européens prestigieux, évoqué qu'«*il serait [...] utile de repenser le mode de financement du budget européen par une taxe européenne prélevée sur certains services ou produits et qui serait directement affectée au budget européen. Par la nature transfrontalière de certaines activités, une taxe écologique européenne, par exemple une taxe carbone, ou une taxe sur certaines transactions financières se prêterait particulièrement bien à cette fin*»⁹².

La Chambre de Commerce salue, dans ce contexte, que le Ministre ait placé d'emblée cette discussion dans un contexte plus large que celui du Luxembourg. En effet, de manière générale, la compétitivité d'un pays est directement affectée à partir du moment où sont mis en œuvre des instruments fiscaux unilatéraux. Une augmentation des coûts de production énergétiques, par exemple à travers une taxe carbone, pose des problèmes de compétitivité pour les entreprises nationales par rapport à leurs concurrentes étrangères. Cette augmentation des coûts de production peut, à son tour, inciter les entreprises concernées directement par l'instrument fiscal en question à délocaliser leur production vers un pays n'ayant pas mis en œuvre d'instrument fiscal analogue. De même, les entreprises répercutant le renchérissement de la consommation intermédiaire sur les prix finaux pratiqués perdraient des parts de marché au niveau du commerce mondial. D'une manière plus générale, si un pays donné renchérit, à travers l'outil fiscal, ses prix énergétiques, alors que le pays voisin renonce à une telle politique, ceci peut mener à une désindustrialisation poussée du premier pays en faveur du second, sans qu'un quelconque bénéfice environnemental n'ait pu être réalisé, les sources de pollution se délocalisant purement et simplement. Dans le cadre de la fiscalité énergétique ou relative aux émissions de GES, un tel phénomène est couramment appelé « fuite de carbone ».

Si cette discussion s'applique à n'importe quel pays, les conséquences sont encore plus importantes pour une petite économie ouverte au cœur de l'Europe. De surcroît, une délocalisation du Luxembourg vers un autre pays européen est en outre facilitée par la construction du marché unique. De ce point de vue, la Chambre de Commerce estime qu'il convient d'éviter d'introduire des taxes additionnelles grevant les seules entreprises luxembourgeoises. Une possible réglementation à l'échelle européenne serait potentiellement moins pénalisante. Or, force est de constater que la compétitivité des entreprises de l'UE serait affectée défavorablement si les régions limitrophes renonçaient à l'introduction d'un instrument analogue. L'industrie européenne, en particulier, serait négativement impactée par un important phénomène de distorsion de concurrence. Afin de pallier à cette distorsion et d'éviter la fuite de carbone, certains commentateurs proposent l'introduction de soi-disant « mesures aux frontières »: les importations de biens ou de marchandises en Europe en provenance de pays ou de blocs économiques n'ayant pas mis en place des instruments analogues de fiscalité verte seraient grevées d'une « taxe carbone » aux frontières de l'UE.

91 Gutachten des « Conseil supérieur pour le développement durable » zum Vorprojekt des Nachhaltigkeitsplan « Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität », janvier 2010, page 5.

92 Luc Frieden: « Une nouvelle ambition pour la fiscalité en Europe », janvier 2010 (Publication de l'ABBL; dossier « Taxation and savings »).

La Chambre de Commerce s'oppose à toute introduction de barrières additionnelles au commerce mondial. En effet, il ne semble guère probable que l'UE puisse valablement introduire des taxes à l'importation, mesures protectionnistes, sans que les pays exportateurs et les partenaires impliqués dans le commerce prennent des mesures similaires, dites de rétorsion. Il en résulterait un durcissement néfaste des conditions dans lesquelles s'inscrit le commerce mondial. Il est évident que le Luxembourg a largement profité de l'ouverture progressive du commerce mondial, sous l'impulsion des accords du GATT⁹³ et, plus tard, avec l'avènement de l'Organisation Mondiale du Commerce. Aujourd'hui, 80% de la valeur des biens et services produits au Grand-Duché sont destinés à l'exportation. Dans ce contexte, il est à rappeler que le Luxembourg est de loin le pays le plus ouvert économiquement de l'UE.

La Chambre de Commerce estime que la réapparition de mesures protectionnistes unilatérales est nuisible pour l'UE, en général, et pour le Luxembourg, en particulier, puisque ce dernier est dépourvu d'un marché local substantiel. Il est donc fondamental de mener les discussions portant sur l'introduction d'instruments de fiscalité verte dans le cadre approprié, c'est-à-dire international, voire global. Afin d'illustrer la non-praticabilité des mesures fiscales unilatérales, l'encadré ci-après tâchera de présenter les principales raisons sous-jacentes à l'échec en France de la taxe carbone. Il est à noter, dans ce contexte, que l'économie française dispose, au contraire de l'économie luxembourgeoise, d'un véritable marché intérieur et que l'ouverture économique au commerce mondial de l'Hexagone est, par rapport au Grand-duché, peu développée. En effet, le ratio français entre les exportations et le PIB s'élève à 26,5%, significativement en-deçà de la moyenne en zone euro (41,6%), de l'UE (40,8%) et du Luxembourg (179,9%). En même temps, les investissements étrangers directs dans l'économie française s'élèvent qu'à 37,6% par rapport au PIB en France, contre 183,5% au Luxembourg.

93 GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur tarifs douaniers et le commerce), entré en vigueur en janvier 1948 et adopté par 23 pays pour une harmonisation des politiques douanières des pays signataires.

Encadré 6 : Les leçons à tirer de l'échec de la taxe carbone française

Alors que le Président français, Nicolas Sarkozy, avait annoncé, en juin 2009, « *aller le plus loin possible sur la taxe carbone* », pour, quelques mois plus tard, la comparer à « *une grande réforme comme la décolonisation, [] ou l'abolition de la peine de mort* »⁹⁴, le Premier Ministre, François Fillon, a annoncé, en mars 2010, que le projet de loi concernant la « contribution climat énergie » serait abandonné. Le Président avait lui-même ouvert la voie à cette marche arrière en conditionnant sa mise en place, en France, à l'instauration d'une taxe équivalente à l'échelle européenne : « *nous n'imposerons pas à nos industriels des contraintes si, [en] même temps, on autorise les importations venant de pays qui ne respectent aucune des règles environnementales à inonder nos marchés* »⁹⁵.

En effet, un système complexe d'exclusions, d'exceptions et de contre-exceptions, couplé au caractère unilatéral de la mesure envisagée a finalement été à la base de l'échec de cette initiative française. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce revers souligne la nécessité d'internationaliser la discussion portant sur la fiscalité verte, en général, et la taxe carbone, en particulier. Il faut éviter toutes distorsions de concurrence, de fuite de carbone et, de manière plus fondamentale, éviter que les mesures ne soient totalement inefficaces à l'échelle internationale à travers la compensation de réductions d'émissions dans une région du monde par des augmentations ailleurs.

En effet, les émissions doivent être réduites globalement. Un simple transfert d'une région à une autre des sources d'émissions n'est guère bénéfique. Qui plus est, des mesures unilatérales peuvent avoir un impact net négatif si une production se délocalise d'un pays doté de standards élevés vers une région connaissant des normes moins sévères. En outre, si une production ayant préalablement eu lieu à proximité du lieu de consommation finale est délocalisée vers un centre de production éloigné, le transport vers le lieu de consommation entraînera des émissions additionnelles. Une taxe aux frontières n'est pas non plus envisageable dans un contexte de libéralisation du commerce mondial et d'une possible itération non contrôlée des barrières au commerce en réaction à ces mesures.

Ceci amène la Chambre de Commerce à tirer les leçons suivantes de l'expérience française :

- l'efficacité de mesures unilatérales est loin d'assurer un effet bénéfique pour le climat mondial suite au phénomène de fuite de carbone ;
- pour les entreprises, les mesures unilatérales entraînent d'importantes distorsions de concurrence, avec un ensemble d'effets néfastes sur la compétitivité et l'emploi ;
- les mesures d'ajustement aux frontières sont contraires à l'ouverture progressive du commerce mondial et, partant, sont à éviter ;
- le réchauffement climatique étant un défi global, seul un accord international, tel que le protocole de Kyoto ;
- le protocole de Kyoto a prévu des mécanismes dits « flexibles » ou « de marché » afin de contribuer à atteindre les objectifs, à savoir l'échange de quotas d'émission, permettant de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays, la mise en œuvre conjointe (MOC)⁹⁶ ainsi que le mécanisme dit MDP⁹⁷. Ces instruments flexibles sont préférables aux mécanismes purement fiscaux.

94 Courrier international: « Les leçons d'un échec », 26 mars 2010.

95 Le Monde: « François Fillon enterre la taxe carbone », 23 mars 2010.

96 La MOC ou JI (« Joint Implementation ») permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de GES en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émissions.

97 Mécanisme de développement propre (MDP) (« Clean Development Mechanism (CDM) »), analogue à la MOC, mais jouant de pays développé à pays en voie de développement.

En vertu de la stratégie dite « 20-20-20 », l'UE s'est fixée des cibles ambitieuses à l'horizon 2020 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (moins 20 % par rapport à 1990), d'efficacité énergétique (baisse de 20 % de la consommation d'énergie par rapport au scénario de base) et d'énergies renouvelables (quote-part de 20 % au niveau de la production énergétique totale)⁹⁸. Il est évident, et la Commission européenne le concède, que « *without public intervention and strong commitment from all actors, these ambitious objectives cannot be realised* »⁹⁹. En ce qui concerne cette intervention des pouvoirs publics, les soi-disants « instruments basés sur le marché » ou « *market-based instruments* » (MBI) revêtent une importance fondamentale. Parmi ces instruments, on peut trouver des initiatives aussi variées que les quotas échangeables d'émissions de gaz à effet de serre, mais également les subsides en faveur des technologies vertes ou moins polluantes, de même que la taxation des activités polluantes ou nuisibles.

Abstraction faite des quotas d'émissions, les outils fiscaux au service de la « fiscalité verte » peuvent donc être rangés en deux grandes catégories, à savoir la taxation et les subsides. En ce qui concerne les taxes, elles grèvent directement ou indirectement les activités polluantes. De ce fait, elles influencent la composition des prix en matière de production ou de consommation et visent à influencer les comportements d'achat via une augmentation des prix¹⁰⁰. Les subsides, au contraire, visent à encourager les producteurs et les consommateurs à choisir les entrants ou les biens ayant des propriétés favorables eu égard à l'environnement. De la sorte, au lieu d'augmenter le prix des biens nuisibles à l'environnement, les subsides tendent à faire baisser le prix des biens moins, ou pas, nuisibles. La Commission européenne divise les subsides en trois grandes catégories, à savoir les subsides directs, les avantages en matière de fiscalité directe (crédits d'impôts, déductibilité, etc.) ainsi que la différenciation en matière d'imposition indirecte (taux de TVA ou d'accises différents selon les propriétés des biens sous-jacents).

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime que la pénalisation d'un comportement contraire aux enjeux du développement durable est généralement préférable à un subside au bénéfice d'un comportement durable. En effet, la durabilité doit guider les choix de production et de consommation si la société, en tant que telle, veut atteindre un développement durable. A titre d'exemple, dans le cadre des autorisations d'exploitation de type *commodo / incommodo*, les entreprises sont obligées de « *ten[ir] compte de la meilleure technologie disponible, dont l'application n'entraîne pas de coûts excessifs* »¹⁰¹. Ainsi, il serait sans doute utile d'étendre l'application de ce principe général à la formulation d'une politique de fiscalité verte. Un comportement d'achat en faveur d'un produit sous-optimal pourrait être grevé d'une taxe spéciale, alors que le choix de consommation pour un produit de dernière génération en serait exempt.

Outre l'outil fiscal, il est également envisageable d'agir du point de vue réglementaire afin, par exemple, de réduire ou d'éviter certaines émissions. Parmi ces instruments, on peut retrouver des standards, des quotas, voire des interdictions de toutes sortes. Ainsi, il existe toute une panoplie d'instruments afin d'encourager certains modes de consommation ou de production, tout comme il existe un nombre important de moyens pour entraîner l'effet opposé, c'est-à-dire l'évitement, ou tout au moins la limitation, de certains comportements. Il découle de ce constat que toute politique environnementale se doit d'être ciblée, tout comme elle doit faire appel aux bons outils afin de tendre vers le résultat voulu de la manière la plus efficace et efficiente qu'il soit. A côté de cet aspect relatif à la question du « comment », la question de meilleur endroit, le « où », revêt d'une importance comparable. Il a été souligné précédemment que les approches isolées risquent tout simplement d'avoir pour conséquence un report des atteintes à l'environnement vers des zones géographiques moins réglementées. Si, en même temps, les centres de consommation restent implantés dans les territoires qui ont fait l'objet d'une délocalisation, une demande de transport additionnelle sera générée, avec un impact global négatif.

98 Commission des Communautés européennes: COM(2008) 30 final, janvier 2008.

99 Commission des Communautés européennes: « Taxation papers: The role of fiscal instruments in environmental policy », 2009.

100 Commission des Communautés européennes: « Taxation papers: The role of fiscal instruments in environmental policy », 2009, page 2.

101 <http://www.innovation.public.lu/html/portal/FR/81/87/103/C534/>.

De même, il existe, dans des pays tels que le Luxembourg, des obligations légales en matière d'utilisation des meilleures technologies disponibles pour l'environnement. Ainsi, les mesures fiscales unilatérales n'apporteront pas, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'effet souhaité sur les atteintes environnementales issues d'activités humaines, et notamment l'émission de GES. Seule une approche internationale et une concertation globale, avec, à la clef, une responsabilisation des pays développés comme ceux en voie de développement, peut contribuer à s'attaquer au problème international qu'est le développement durable et le changement climatique.

En synthèse, la Chambre de Commerce milite en faveur d'un système d'incitations financières efficace et efficient. Elle recommande notamment aux autorités publiques d'effectuer une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale. Cet audit, qui devrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes, devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la réglementation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'«éco-compatibilité», tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

Il pourrait par exemple s'avérer utile d'introduire des valeurs limites pour des produits ou des technologies correspondant à un standard écologique élevé, défini au préalable sur base d'une analyse comparative au niveau international et en concertation avec les opérateurs économiques concernés. Le choix des consommateurs devrait par la suite être prioritairement dirigé vers les produits de qualité concernée, et ce afin de réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble. Si le consommateur n'adoptait pas ce choix de référence, il pourrait, le cas échéant, être tenu de s'acquitter d'un malus fiscal¹⁰². Il s'agit donc d'un changement de paradigme par rapport à la politique actuelle des subsides, qui montre certes des résultats positifs en termes de changement de comportement des consommateurs, mais qui comporte également un coût budgétaire important. Un tel changement de paradigme pourrait s'appliquer, par exemple, aux subsides dans le contexte des voitures particulières (en fonction notamment des émissions de CO₂), de certains appareils électroménagers, de logements, etc.

La Chambre de Commerce estime que le fait de subventionner massivement, et sur un laps de temps conséquent, certains produits qui, pourtant, sont dotés d'un standard écologique élevé, ne véhicule guère les bons messages au consommateur. Ce dernier fait ses choix notamment en fonction du prix et il suffirait qu'un subside soit discontinu pour que le choix de consommation se porte potentiellement vers un autre produit peut-être moins onéreux, mais également moins éco-compatible.

Ainsi, le subside crée un différentiel de prix artificiel, et nombre de consommateurs portent leurs choix vers le bien le moins onéreux *in fine*, et pas nécessairement le produit le plus éco-compatible. L'argument dominant pour le consommateur est le plus souvent l'argument du prix : le consommateur ne se demande pas nécessairement pourquoi le produit est moins onéreux que son prix réel ou théorique, mais il porte son choix vers ce produit parce qu'il est moins cher. En basant son choix sur le prix d'acquisition d'un produit, le consommateur fait abstraction du coût d'utilisation de ce même produit. Dans certains cas, ce coût d'utilisation peut représenter un multiple du prix d'acquisition. Les aspects en relation avec l'éco-compatibilité et avec le coût relatif au cycle de vie du produit sont ainsi écartés du choix de consommation.

La Chambre de Commerce estime que les choix de consommation ne peuvent être durablement orientés vers un réflexe d'éco-compatibilité que si les consommateurs orientent leurs choix sciemment vers les produits dotés d'un standard écologique élevé. Il faut, par conséquent, faire en sorte que le consommateur choisisse un bien donné à cause de ses caractéristiques techniques et environnementales et de ses performances sur le cycle de vie de ce bien, et non pas en fonction

¹⁰² S'il est fait référence à un possible « malus fiscal » dans le présent sous-chapitre, il est sous-entendu que l'application éventuelle d'un tel malus devrait être dûment neutralisée de l'indice des prix à la consommation afin de ne pas réduire ou diluer son caractère incitatif dans le chef du consommateur.

d'un prix d'acquisition artificiellement plus bas. Afin de guider le consommateur dans cette approche, et outre les campagnes d'information et de sensibilisation existant déjà en la matière, la Chambre de Commerce pourrait imaginer la mise en œuvre progressive d'un système d'incitation via un malus fiscal échelonné selon les caractéristiques environnementales d'un produit donné, telle que sa classe énergétique, ses émissions de CO₂ ou toute autre caractéristique technique pertinente.

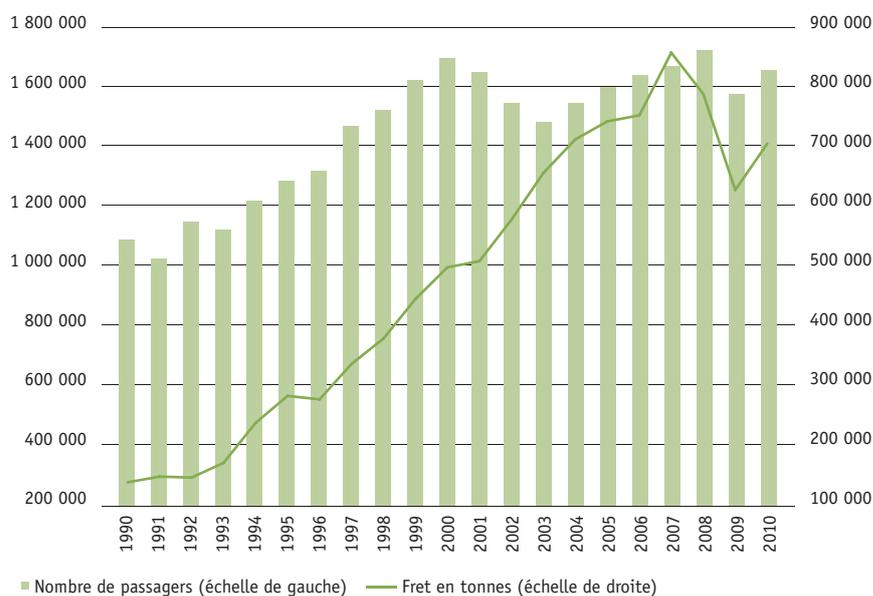
Afin de conclure cette partie relative à la fiscalité verte, la Chambre de Commerce présente, sous forme d'éclairage thématique, un exemple de réglementation et de fiscalité verte sous-optimale car unilatérale: la réglementation européenne des émissions issues de l'aviation internationale.

Cet éclairage thématique, qui clôturera le présent chapitre dédié aux aspects économiques du développement durable, sera poursuivi par une analyse des tendances s'opposant au développement durable du Grand-Duché de Luxembourg du point de vue social.

Encadré 7 : L'intégration des activités aériennes dans le système d'échange de quotas de GES

De par son degré d'ouverture économique élevé, sa situation géographique centrale et favorable au cœur de l'Europe occidentale et vu le dynamisme de l'ensemble des parties prenantes concernées, qu'elles soient publiques¹⁰³ ou privées, le Luxembourg a progressivement pu se doter d'un secteur aérien d'un ordre de grandeur significatif. A titre d'illustration, le graphique ci-dessous trace l'évolution du nombre de passagers ainsi que celle du fret en tonnes, tels que répertoriés par l'administration de la navigation aérienne.

Evolution temporelle du nombre de passagers et de fret en tonnes pour le Luxembourg



Source : Administration de la navigation aérienne.

Ainsi, le nombre de passagers a augmenté de quelque 52 % entre 1990 et 2010, l'évolution du fret en tonnes se montrant encore plus dynamique. En 2007, un record historique concernant le fret avait été atteint, à 856 milliers de tonnes, en augmentation de l'ordre de 500 % par rapport à 1990. L'année 2009, quant à elle, est particulièrement marquée par les effets de la crise économique et, partant, constitue une valeur statistiquement non représentative de la tendance générale. Pour 2010, les valeurs sont à nouveau retombées à la moyenne, s'élevant à 705 milliers de tonnes.

¹⁰³ Dans le domaine spécifique de l'aviation, le résumé du programme gouvernemental 2009-2014, prévoit notamment la «consolidation de l'aéroport de Luxembourg» (Résumé du programme gouvernemental 2009 -2014<http://download.rtl.lu/koalitionsaccord.doc>), ainsi que la « poursuite d'une politique soucieuse de maintenir la compétitivité des compagnies aériennes opérant de l'aéroport du Luxembourg » (ibidem).

L'activité aérienne a, en outre, à côté de l'augmentation de son volume d'activité, un poids significatif d'un point de vue économique et social. Ainsi, le nombre d'entreprises reprises au « Répertoire systématique des entreprises » du STATEC et actives dans le secteur aérien, dépasse la centaine en 2009. Par ailleurs, d'après une étude spécifique du STATEC de 2007¹⁰⁴, les emplois salariés directement et indirectement créés au sein et autour du secteur aérien luxembourgeois oscillaient autour de 4.600 unités en 2005, représentant quelque 1,6% de l'emploi intérieur total. La valeur ajoutée générée par le secteur s'élevait, en 2005, à 550 millions d'EUR, équivalent à quelque 1,9% du produit intérieur brut de la même année. Les activités aériennes revêtent ainsi un impact économique de premier ordre et concourent activement aux efforts de diversification de la structure économique nationale. Cette évolution favorable a, au fil des années, contribué à ce que le pays puisse consolider sa position de plaque tournante dans le domaine logistique. Une particularité du Luxembourg est qu'il dispose d'une activité de fret aérien d'envergure européenne, voire mondiale¹⁰⁵, le corollaire étant un secteur aérien pouvant être qualifié de « disproportionné » par rapport à la taille du pays. Un tel développement sectoriel entraîne mécaniquement une certaine augmentation des émissions de GES.

Rappelons, à ce stade, que la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 « établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté » avait posé les jalons du système européen d'échange de quotas d'émissions, et regroupe surtout les activités de l'industrie lourde (sidérurgie, chimie, ciment, verre, chaux) et de la production d'électricité. Elle a été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. La directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, modifiant la directive 2003/87/CE et transposée en droit luxembourgeois par la loi du 3 août 2010¹⁰⁶, prévoit l'intégration des activités aériennes internationales dans le système communautaire d'échange d'émission de GES à partir du 1^{er} janvier 2012. La directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, modifiant également la directive 2003/87/CE, étend le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre à d'autres secteurs industriels tels l'aluminium, la production d'ammoniaque ou la pétrochimie, et couvre deux gaz en plus du CO₂ (le protoxyde d'azote et les hydrocarbures perfluorés). Cette directive n'a pas encore été transposée en droit luxembourgeois.

L'aviation internationale opérant, par définition, en dehors des frontières nationales et par-dessus les territoires et eaux internationaux, elle a été exclue dudit système, tout comme elle n'a pas fait l'objet des objectifs de réduction des émissions d'après le protocole de Kyoto. En effet, il semble particulièrement hasardeux d'attribuer les émissions issues de ce type d'aviation à un ou plusieurs pays. Or, l'UE, à travers le cadre légal unilatéral posé par la directive 2008/101/CE, procédera, sur son territoire, à la réglementation des émissions de ce type d'aviation dès le 1^{er} janvier 2012.

104 Bulletin du STATEC n° 11-2007 « L'impact économique de l'aéroport de Luxembourg », page 467.

105 CARGOLUX est, en termes de tonnes-kilomètres, la 9ème compagnie mondiale et la plus grande compagnie « all cargo » en Europe (<http://www.cargolux.lu/Company/Presentation.php>).

106 Loi du 3 août 2010 portant intégration de activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004, 1) établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, 2) créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto, 3) modifiant l'article 13 bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Ainsi, tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre¹⁰⁷ feront l'objet d'une réglementation quant aux émissions de CO₂, alors qu'il n'existe aucune contrainte en ce qui concerne les mouvements aériens s'effectuant entre des aéroports non communautaires. Il en ressort une importante distorsion de concurrence à l'échelle internationale ainsi qu'un risque élevé de délocalisation et de fuite de carbone. La Commission européenne attribuera, à travers une liste prévue à cet effet, chaque compagnie aérienne à un Etat membre donné. L'ensemble des émissions attribuables à l'exploitant d'aéronefs donné est ainsi alloué à un seul Etat membre. Le positionnement du Luxembourg en tant que plateforme logistique s'explique notamment à travers une activité de fret d'envergure internationale. Le pays serait ainsi, malgré une partie infime seulement rejetée à l'intérieur du pays, dans une situation où les émissions attribuables à son secteur aérien représenteraient quelque 10% de ses émissions totales, par rapport à 3% en moyenne communautaire¹⁰⁸.

Ainsi, le Luxembourg, en général, et les exploitants d'aéronefs locaux, en particulier, seront davantage touchés que la plupart de leurs homologues européens par la transposition de la directive 2008/101/CE en droit national. Il est regrettable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que lors des discussions en amont de l'établissement de la directive, ces considérations et spécificités luxembourgeoises n'aient pas été davantage prises en compte, d'autant plus qu'avec la modernisation et l'extension de l'aéroport du Luxembourg, les capacités, en termes de fret et de passagers pouvant y transiter, ont récemment fait l'objet d'un renforcement certain et conséquent.

107 Il existe des exceptions, notamment dans le contexte des vols militaires, de douane, de sauvetage, de lutte contre le feu, des avions de moins de 5,7 tonnes. Il existe, par ailleurs, une clause «de minimis»: les vols réalisés par un transporteur aérien commercial effectuant soit moins de 243 vols par période pendant trois périodes consécutives de quatre mois, soit des vols produisant des émissions totales inférieures à 10 000 tonnes par an sont exclus (voir directive 2008/101/CE, Annexe I).

108 Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004, septembre 2009.

4. Les aspects sociaux du développement durable

Le présent chapitre souhaite analyser et commenter un certain nombre d'aspects s'opposant ou pouvant s'opposer au développement durable d'un point de vue social et sociétal. D'après le PNDD¹⁰⁹, un nombre relativement élevé de tendances peuvent être qualifiées de non-durables de ce point de vue :

- la précarisation de la population (danger de pauvreté) ;
- la mise en danger de la cohésion sociale ;
- la mise en danger de la santé publique et le développement des « maladies de civilisation » ;
- le vieillissement de la population, avec ses conséquences sur la structure sociale, le marché du travail et le système de protection sociale ;
- les écarts de revenus importants entre le Nord et le Sud et les progrès inégaux dans la lutte contre la pauvreté ;
- les défis posés au système éducatif, en ce qui concerne l'éducation et la qualification dans le domaine du développement durable ;
- les inégalités des chances et de qualité de vie.

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce entend présenter et commenter quelques-unes de ces tendances, tout en discutant les objectifs et les possibles remèdes qui, à ses yeux, permettent au Luxembourg de se repositionner sur le chemin du développement socialement durable. Concrètement, elle discutera les thématiques liées à l'exposition à la pauvreté relative de certaines couches de la population, d'une part, et la mise en danger de la cohésion sociale, d'autre part. En ce qui concerne les conséquences du vieillissement, il sera présenté un aperçu succinct des travaux récents réalisés par la Chambre de Commerce et d'autres institutions. Finalement, elle commentera brièvement le rôle du Luxembourg dans le domaine de l'aide au développement et, partant, la part de responsabilité du Luxembourg en matière de développement durable à l'échelle planétaire.

4.1. La lutte contre l'exclusion et la pauvreté à travers la sélectivité sociale

Une discussion *in extenso* de ce qui représente la « pauvreté » dépasserait largement le cadre du présent « *Actualité & tendances* ». Ainsi, la Chambre de Commerce s'en tient aux explications et au concept retenu par le STATEC : « *la grande majorité des publications privilégient la pauvreté monétaire se caractérisant par une insuffisance de revenus par rapport à une certaine norme. En réalité, la pauvreté est, sans doute, multidimensionnelle, allant au-delà du simple manque de ressources matérielles. Le sociologue Peter Townsend place son analyse de la pauvreté dans le cadre plus large des conditions d'existence ou des privations. D'après lui une privation provient de l'exclusion du mode de vie dominant déterminé par les pratiques sociales. Cette exclusion peut concerner des domaines aussi divers que l'alimentation, l'habillement, l'habitat et l'environnement d'une personne en général* »¹¹⁰.

Ainsi, la pauvreté, telle qu'elle est généralement appréhendée au Luxembourg, est celle dite « relative », mesurée par rapport à une certaine norme sociale. S'il peut paraître extrêmement difficile, voire arbitraire, de définir cette « norme », ou bien, en d'autres termes, de définir le seuil à partir duquel une personne peut être considérée comme « riche » ou bien « pauvre », on peut néanmoins essayer d'analyser ce phénomène en recourant à un certain seuil de revenu disponible par rapport à une valeur centrale donnée.

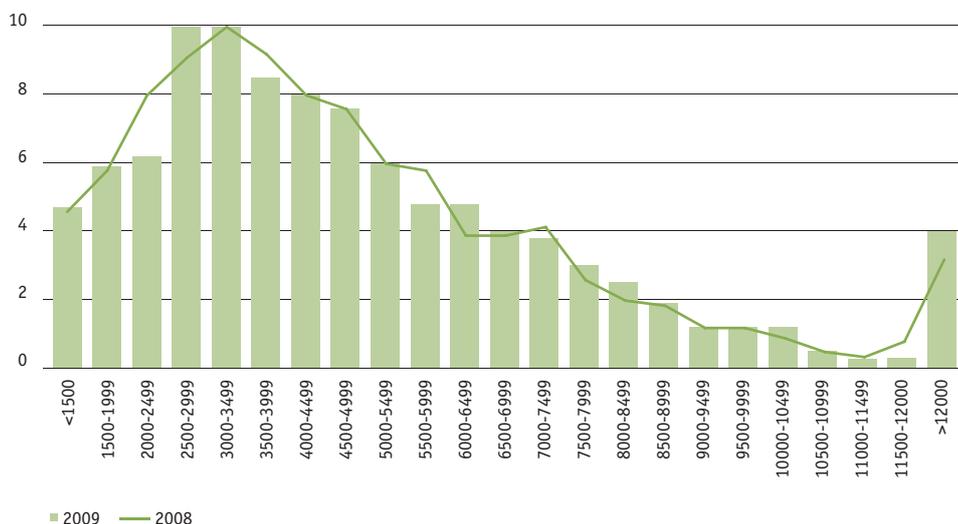
¹⁰⁹ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » ; PNDD Luxembourg ; 26 novembre 2010.

¹¹⁰ STATEC : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2009, page 11.

L'ensemble des termes de la phrase précédente sont importants. La notion de revenu disponible prend en compte l'ensemble des revenus professionnels ou extraprofessionnels, desquels il faut déduire toutes sortes de retenues, et notamment les impôts et les cotisations sociales, et auxquels il faut ajouter l'ensemble des transferts monétaires reçus (allocations familiales, prestations sociales, etc.).

Au Luxembourg, le revenu disponible médian par équivalent adulte¹¹¹ était de 2.646 EUR/mois en 2009 (2.576 EUR en 2008). Le concept de « médiane », c'est-à-dire de valeur centrale départageant la population en deux sous-ensembles d'effectifs égaux, est fondamental dans le contexte luxembourgeois, caractérisé par un important biais en ce qui concerne la répartition des revenus : au Luxembourg, la distribution des revenus présente en effet un important « décalage à droite », comme il ressort clairement du graphique suivant issu du dernier rapport STATEC « Travail et cohésion sociale », qui date du mois d'octobre 2010.

Graphique 13 : Répartition des ménages par classe de revenu total disponible (en % du nombre total des ménages)



Source : STATEC, cahier économique n°111.

Ainsi, les quelque 6% (2009) des revenus supérieurs à 10.000 EUR, et notamment environ 4% des revenus supérieurs à 12.000 EUR par mois, biaisent tout à fait la représentativité de la moyenne, qui est de 5.084 EUR/mois par ménage en 2009, alors que la médiane, c'est-à-dire la valeur centrale, se situait, en 2009, à 4.281 EUR, soit 16% en dessous de la moyenne.

Le recours à la médiane, au lieu de la moyenne, permet donc d'isoler les valeurs que les statisticiens qualifient « d'aberrantes », permettant de déduire une image plus fidèle quant à la répartition des revenus et, partant, de mieux quantifier le niveau de vie matériel « normal » ou « représentatif » de la population. Après avoir défini le revenu disponible médian luxembourgeois, se pose la question quant à la détermination du « seuil » permettant d'établir l'exposition par rapport à la pauvreté relative. En ce qui concerne l'UE, ce seuil a été fixé à 60% du revenu médian par le sommet européen de Laeken en 2001.

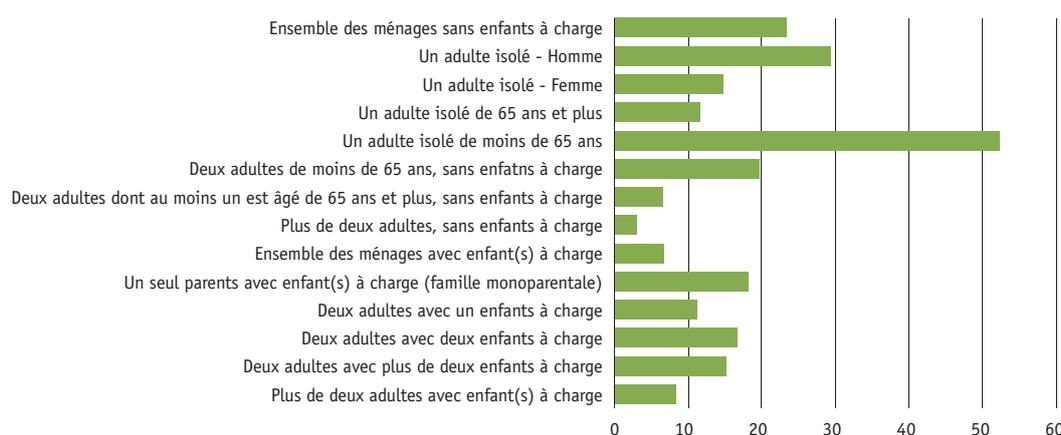
¹¹¹ D'après l'échelle dite « OCDE modifiée », il convient d'attribuer un poids (coefficient) à chaque membre du ménage en fonction de son âge. La personne de référence a un poids égal à l'unité, chaque personne supplémentaire âgée de 14 ans et plus sera compté pour moitié (coefficient de 0,5), les enfants de moins de 14 ans se voyant attribués un poids de 0,3. Ces poids ou coefficients sont appelés unités de consommation ou encore équivalents adulte.

Conformément à l'application dudit seuil au Luxembourg, une personne est dite « pauvre » à partir du moment où son revenu disponible mensuel est inférieur à 60% de la médiane, c'est-à-dire quelque 1.588 EUR. Dans ce contexte, il importe de relever que ce calcul s'applique à une **personne vivant seule**.

En application de l'échelle dite « OCDE modifiée », et afin d'apprécier le niveau de vie matériel d'un **ménage**, il convient de prendre en compte le revenu disponible du ménage et de le diviser par le nombre d'unités de consommation. A titre d'exemple, le niveau de vie matériel d'un célibataire sans enfant ayant un revenu disponible de 5.000 EUR est de 5.000 EUR. Un ménage, composé de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans, disposant du même revenu disponible de 5.000 EUR n'aurait, quant à lui, qu'un niveau de vie de $5.000 / (1,0 + 0,5 + 0,3 + 0,3) = 2.381$ EUR, inférieur à la médiane mais supérieur au seuil de pauvreté en vigueur au Luxembourg (1.588 EUR). Ramené à une année calendaire, un individu vivant seul est touché par la pauvreté si son revenu disponible est inférieur à quelque 19.056 EUR. Il est à noter que cette valeur dépasse largement celle observée dans d'autres pays européens, effet mécanique des niveaux de revenus plus élevés au Luxembourg que dans la plupart des régions du monde. En enlevant les différences de prix entre les pays (données en parités de pouvoirs d'achat), le seuil officiel de pauvreté pour une personne vivant seule est de l'ordre de 17.500 EUR en PPA au Grand- Duché. Citons, à titre de comparaison, la Norvège (12.000 EUR en PPA), l'Allemagne (10.500 EUR en PPA), la Belgique (10.000 EUR en PPA) et la France (9.500 EUR en PPA).

D'après les derniers calculs disponibles en la matière, le STATEC estime que quelque 14,9% de la population luxembourgeoise vit en dessous du seuil de pauvreté relative, soit une personne sur sept environ. Bien que ce taux soit appréciable, il convient de constater que le taux de risque de pauvreté est largement fonction de la taille et de la composition des ménages, comme il ressort du graphique ci-après.

Graphique 14 : Taux de risque de pauvreté (en %) après transferts sociaux, selon la taille et la composition du ménage (2009)



Source : STATEC, cahier économique n°111.

Ainsi, la pauvreté au Luxembourg concerne avant tout les familles monoparentales (52,3 %, soit plus d'une famille sur deux concernée) ainsi que les familles nombreuses (1 famille sur 4 étant affectée). A l'opposé, des ménages composés de deux adultes, dont un au moins est âgé de 65 ans et plus, sans enfant, ainsi que les ménages sans enfant, sont, en général, les moins touchés par cette exclusion basée sur un revenu disponible insuffisant par rapport à la norme sociétale, c'est-à-dire la médiane. Il est tout à fait intéressant de relever qu'au Luxembourg la pauvreté des couches de population des 65 ans et plus sont moins touchés par la pauvreté que la moyenne nationale.

Dans son étude « rapport travail et cohésion sociale », le STATEC détermine également le taux de risque de pauvreté en fonction de certaines considérations socioprofessionnelles. Ainsi, une personne ayant un niveau d'enseignement qualifié de « faible » (primaire ou secondaire inférieur) a presque une chance sur cinq (18,1 %) de se retrouver en situation de privation matérielle. Ce taux chute à 9,5 % pour les personnes à niveau d'enseignement moyen et à quelques 4,7 % en ce qui concerne le niveau d'enseignement supérieur. De la même manière, dans le chef d'un travailleur manuel, la probabilité de se retrouver en situation de pauvreté relative est doublée par rapport à un employé administratif.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les autorités publiques devraient se doter d'objectifs ambitieux afin de lutter efficacement contre le phénomène de pauvreté ou, en d'autres termes, d'exclusion sociale, touchant actuellement une personne sur sept résidant au Grand-Duché. Ce n'est qu'en faisant baisser de manière tangible le seuil de pauvreté que la cohésion sociale pourra être assurée, la paix sociale maintenue et le développement durable et harmonieux du Luxembourg atteint. Ainsi, la Chambre de Commerce propose une redéfinition structurelle de la politique sociale luxembourgeoise. En effet, notre modèle social actuel est souvent qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à baisser les écarts de revenus entre les ménages.

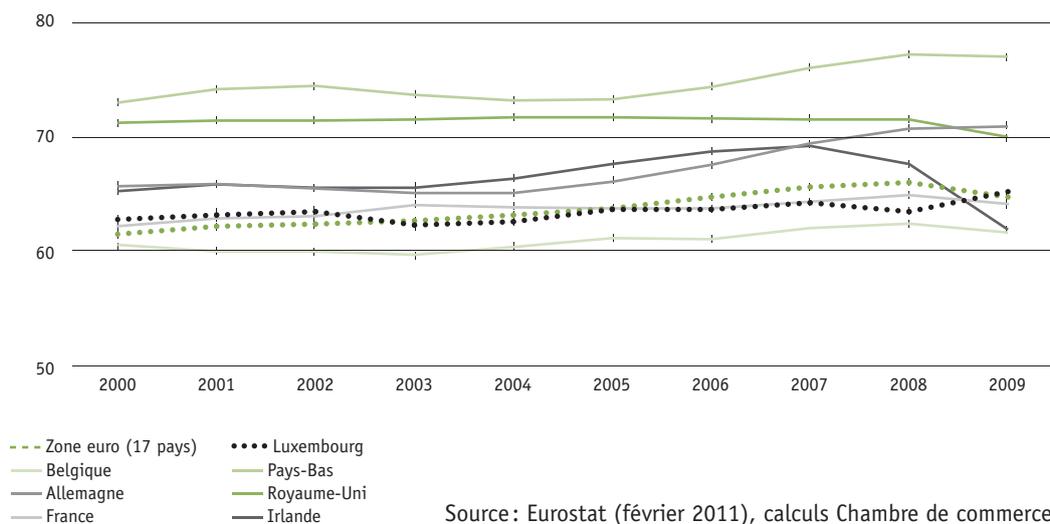
D'après les calculs du STATEC, les transferts sociaux (hors pensions de vieillesse) permettent déjà de réduire le taux d'exposition à la pauvreté relative de 44 % à 14,9 %. En d'autres termes, la redistribution des revenus à travers la politique sociale permet d'éviter l'exposition à la pauvreté à plus de 30 % de notre population. Sans doute, ce score pourrait-il être amélioré de façon substantielle si des critères de sélectivité sociale additionnels étaient introduits. Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce entend proposer quelques instruments permettant de concrétiser la « sélectivité sociale », concept certes repris dans le programme gouvernemental mais pas défini davantage : « au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale »¹¹². De même, « la cohésion sociale constitue une des finalités de toute action politique et le Gouvernement œuvrera pour l'amélioration de la situation des ménages, tout en ciblant encore davantage son action en faveur des personnes en situation de détresse ou exposées à un risque d'exclusion sociale »¹¹³.

112 Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, juillet 2009, page 95.

113 Ibidem., page 87.

Tout d'abord, le revenu équivalent médian d'une personne ayant un emploi (2.912 EUR/mois) est très largement supérieur au niveau de vie matériel d'une personne inactive (2.463 EUR) ou au chômage (1.663 EUR). Ainsi, le niveau de vie matériel pourrait être significativement augmenté suite à une augmentation du taux d'emploi, ou en d'autres termes, la participation à la vie économique, de la population résidente. En 2009, le taux d'emploi des 15-64 ans était de 65,2% au Luxembourg, largement en-deçà du seuil de Lisbonne fixé à 70%. Relevons que, entre 2004 et 2009, 55.858 emplois ont été créés au Luxembourg. Le nombre de salariés est ainsi passé de 280.206 unités, fin mars 2004, à 336.064 unités, fin mars 2009¹¹⁴, soit une augmentation relative de l'ordre de 20%. Or, en même temps, le taux de chômage des résidents a crû de 3,8% à 5,4% et seul un emploi sur trois créé a pu être occupé par un résident (dont 7,4% pour les ressortissants luxembourgeois et 26,4% pour les résidents étrangers). Suite à une augmentation parallèle et soutenue de la population, le taux d'emploi n'a pu évoluer que marginalement entre les premiers trimestres des années 2004, respectivement 2009, passant de 62,5% à 65,2% d'après les données d'Eurostat. Le Luxembourg continue ainsi de se situer en bas du tableau en ce qui concerne le taux d'emploi total, comme il ressort du graphique ci-après.

Graphique 15 : Evolution du taux d'emploi total des 20-64 ans dans quelques pays européens



Ainsi, un puissant vecteur permettant de baisser significativement le taux de pauvreté relative serait **l'augmentation du taux d'emploi des résidents**. Force est de constater, qu'au Luxembourg, l'évolution à cet égard laisse à désirer. Ainsi, l'allure de la courbe noire pointillée du graphique ci-dessus le montre clairement. En ce qui concerne plus spécifiquement le taux d'activité féminin, il est passé de 56,2% à 61,5% au Luxembourg entre 2004 et 2009, alors qu'en même temps, en Allemagne par exemple, il est passé de 62,6% à 69,8%.

La **participation à la vie économique de la part des résidents**, au-delà du fait qu'elle constitue un rempart efficace contre la pauvreté, « est important[e] pour la qualité de vie notamment parce qu'il confère une identité et donne des opportunités de nouer des relations sociales »¹¹⁵. Ce constat est encore plus valable au Luxembourg que dans d'autres pays de par la déconnexion de certaines couches de la population résidente par rapport aux « réalités du pays », comme l'indiquent les auteurs du Plan national pour un développement durable (PNDD).

¹¹⁴ Source des données: Rapport annuel de l'ADEM 2009, publié en mars 2010.

¹¹⁵ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 54.

Ce relatif manque d'engouement des résidents quant à la participation à la vie économique est sans doute multidimensionnel, intégrant des facteurs tels que le niveau d'éducation, la disponibilité d'infrastructures familiales pour enfants, voire le fait que le niveau de vie d'un ménage est suffisamment élevé avec un seul revenu régulier, la politique sociale et familiale contribuant elle aussi à réduire le taux d'emploi. Un instrument tel que l'allocation d'éducation, par exemple, oppose 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. Il est clair que pour augmenter le taux d'emploi, une politique volontariste visant à rendre plus attractive la vie active par rapport à l'inactivité doit commencer par s'attaquer à de tels exemples flagrants de politique sociale contradictoire.

La Caisse Nationale des Prestations Familiales (CNPF), établissement public placé sous la tutelle de la Ministre de la Famille, gère le paiement de l'ensemble des prestations familiales au Luxembourg. Le budget de cette caisse a dépassé le seuil du milliard en 2009. La Chambre de Commerce constate, à la lecture du dernier rapport «Travail et cohésion sociale» du STATEC, que les **transferts sociaux** permettent de réduire le taux de pauvreté de quelque 12% pour atteindre 14,9%¹¹⁶. En ce sens, il n'y a aucunement lieu de mettre en cause la panoplie d'instruments à disposition de la CNPF puisqu'elle permet d'augmenter significativement le niveau de cohésion dans notre société, en aidant les familles les plus exposées à la pauvreté, notamment les familles nombreuses et monoparentales. Or, vu l'importance des transferts sociaux, la Chambre de Commerce s'interroge sur une éventuelle amélioration des résultats à travers des transferts plus ciblés. En d'autres termes, serait-il possible de faire baisser davantage la quote-part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté en réduisant les transferts aux personnes n'étant pas dans le besoin immédiat et en augmentant les prestations en faveur des ménages nécessiteux?

Afin de concrétiser davantage le concept de «sélectivité sociale», il serait, par exemple, envisageable de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire. Dans ce contexte, et dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait procédé à une série de calculs au niveau de certains transferts sociaux, et notamment le forfait d'éducation, l'allocation d'éducation et les allocations familiales en vertu desquels une économie annuelle de quelques 85 millions EUR pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian.

Dans le rapport «Travail et cohésion sociale», le STATEC fait, par exemple, savoir que même un ménage faisant partie des soi-disant «classes supérieures», défini comme étant un ménage dont le revenu disponible dépasse de 150% la médiane (quelque 4.000 EUR pour une personne vivant seule), touche quelques 2,6% de son revenu sous forme d'allocations. La question quant aux besoins objectifs et subjectifs de tels transferts mérite d'être posée. D'autant plus, même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté de quelques 12% pour atteindre 14,9% de la population, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis 15 ans, époque où ce même taux avait été de 11%. Ainsi, 15 années de politique familiale et sociale n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, ce qui se doit d'être dûment relevé. Une redéfinition de cette politique s'impose donc, en passant d'un modèle de distribution horizontale, ou d'arrosage social, à un nouveau paradigme avec plus de sélectivité et basé sur les vrais besoins.

¹¹⁶ Avant la prise en compte des transferts sociaux (hors pensions), le taux d'exposition à la pauvreté a atteint 27% en 2009 au Luxembourg. Source: STATEC, cahier économique n°111: «Rapport travail et cohésion sociale», octobre 2010, page 112.

Du surcroît, la Chambre de Commerce tient à relever que certains automatismes réglementaires, dont la finalité de base est le maintien du pouvoir d'achat, ont pour effet d'exacerber l'inégalité des revenus et donc de renforcer le problème de pauvreté relative et d'exclusion sociale. En guise d'illustration, la Chambre de Commerce effectuera par la suite un simple calcul qui démontre néanmoins que le mécanisme d'indexation, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne constitue nullement un instrument au service de la cohésion sociale mais, au contraire, un instrument qui tend à exacerber les écarts salariaux. Pour ce faire, la Chambre de Commerce se base sur les niveaux de salaires mentionnés dans le tableau ci-après.

Tableau 2 : Niveau absolu des salaires par déciles représentatifs

		1995 nominal	2006 nominal	2006 réel
Moyenne		2724	4282	3443
Percentiles	10	1449	2028	1631
	25	1805	2486	1999
	50	2356	3408	2740
	75	3208	5000	4020
	90	4330	7062	5678

Source: « Economie et statistiques » – Working papers du STATEC, n°31, 2009, p.8.

Au vu de ce tableau, 10% des salaires bruts annuels mensualisés dépassaient, en 2006, le seuil de 7.062 EUR. Sur un emploi intérieur de 319.000 unités (2006), ceci signifie que 10% des salariés (soit 31.900 personnes) gagnaient au moins 7.062 EUR. La borne inférieure de la masse salariale sous-jacente est donc de $31.900 \times 7.062 = 225$ millions EUR. Une tranche indiciaire de 2,5% générerait ainsi une augmentation minimale de cette masse salariale de quelques 5,6 millions EUR, soit 176,25 EUR par mois et par personne concernée. A l'autre borne, 10% des salariés gagnaient moins de 2.028 EUR par mois au même moment (2006). Une tranche indiciaire de 2,5% générerait, au maximum, $31.900 \times 2.028 \times 2,5\% = 1,6$ millions, soit 50,7 EUR par personne. Ainsi, l'écart entre le premier et le dernier décile s'accroît, par mois, d'au moins 125,85 EUR suite au système d'indexation automatique et intégral des salaires. Il en ressort que le système d'indexation intégral de l'ensemble des salaires, quel que soit leur niveau, est contraire aux efforts politiques poursuivis en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté relative, l'indexation intégrale exacerbant les écarts salariaux au lieu de les mitiger.

Un développement durable du Luxembourg et un niveau élevé de cohésion sociale passent donc notamment par un meilleur ciblage des transferts sociaux et par une augmentation substantielle du taux d'emploi. Ce dernier présuppose une redéfinition des priorités budgétaires au bénéfice de la politique d'éducation et de formation professionnelle à tous les niveaux. L'année 2010 a officiellement été proclamée « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». A ce sujet, le plan d'action luxembourgeois a donné lieu à la définition des quatre priorités suivantes :

1. briser la chaîne de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
2. promouvoir l'accès à l'emploi de groupes vulnérables ;
3. faciliter l'accès à des services [sociaux] de qualité ;
4. lutter contre l'exclusion en matière de logement.

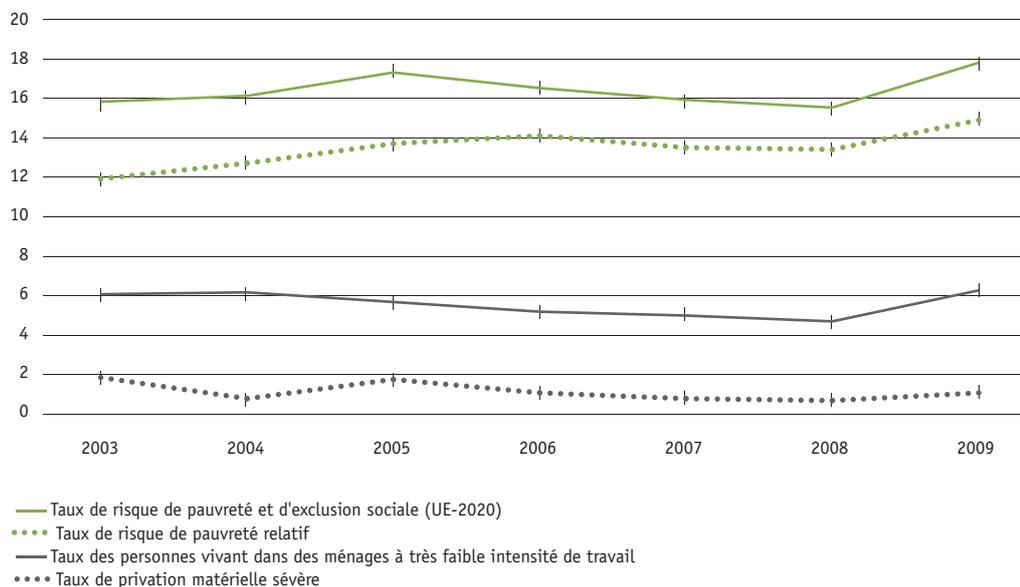
Ainsi, le système d'éducation inclusif et performant et l'accès à l'emploi apparaissent en tant que tels comme objectifs prioritaires de la politique luxembourgeoise. Encore faudra-il concrétiser ces bonnes intentions en promouvant une politique sociale et familiale cohérente, laquelle fait actuellement défaut.

Dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 : pour une croissance durable, intelligente et inclusive », il est important de relever la construction d'un nouvel indicateur. Au Luxembourg, le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale était de 17,8% en 2009, alors que le taux de pauvreté s'élevait à 14,9%.¹¹⁷ L'UE a fixé comme objectif, dans ce domaine, la réduction d'au moins 20 millions de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Dans cette optique, des initiatives bien précises existent déjà à l'heure actuelle : des initiatives visant à encadrer les personnes qui présentent plus de difficultés à s'insérer dans la société ou dans le marché du travail. L'économie sociale et solidaire constitue une alternative intéressante en faveur de la société, de l'économie, mais également pour l'environnement (voir encadré ci-après).

Jusqu'à aujourd'hui, l'indicateur phare était le taux de pauvreté relative, calculé par rapport au seuil de 60% du revenu médian. Celui-ci consiste plutôt à représenter la distribution des revenus et les inégalités mesurables au sein d'une société. Un nouvel indicateur ajoute une part de pauvreté « absolue », incluant les personnes en état de privation matérielle. Y sont ajoutés les ménages à faible intensité de travail, suivant l'hypothèse que l'emploi est un élément protecteur face à la pauvreté. Le graphique ci-dessous permet de relever la différence entre les deux indicateurs expliqués ci-avant. Ceci met en avant le besoin imminent d'un meilleur ciblage des transferts sociaux.

Graphique 16 : Indicateurs du risque de pauvreté



Source : STATEC, « Regards », 01.02.2011.

Au-delà des menaces pesant sur le développement durable du Luxembourg en vertu du phénomène de pauvreté relative, de privation matérielle et de précarisation de la population, touchant une personne sur sept, les chapitres subséquents proposent d'analyser quelques-unes des autres tendances sociales et sociétales non-durables.

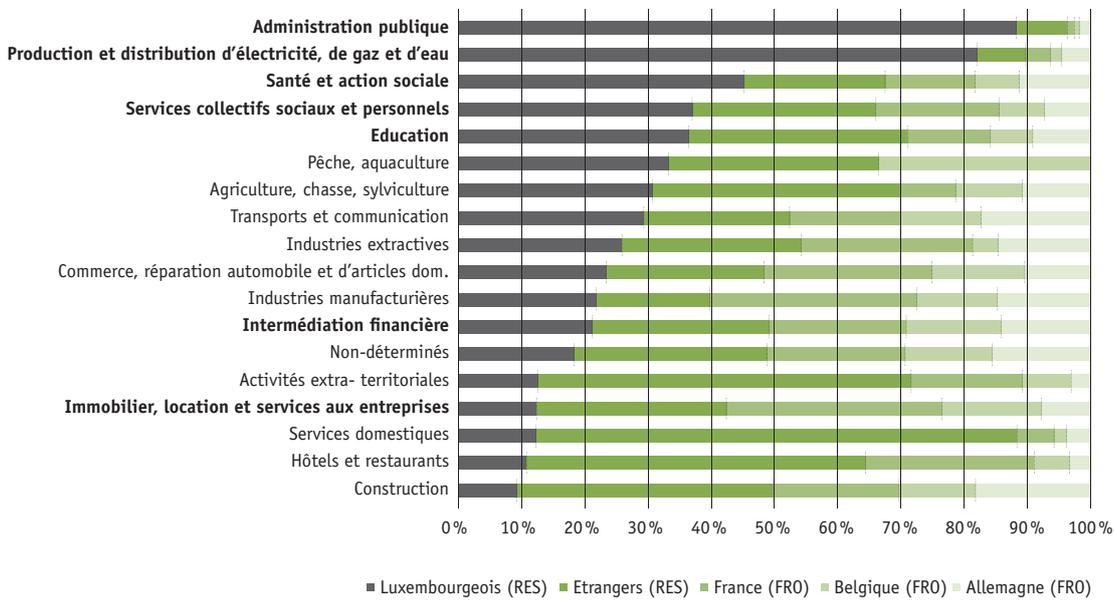
¹¹⁷ « Regards sur le nouvel indicateur de pauvreté et d'exclusion UE-2020 », STATEC, février 2011.

4.2. Le manque d'intégration, les sociétés parallèles et la ségrégation du marché du travail sont-ils des risques pour la cohésion sociale ?

La Chambre de Commerce entend revenir de manière plus exhaustive, à l'occasion d'un prochain «*Actualité & tendances*», sur l'ensemble de la thématique liée à l'immigration, à l'intégration et à l'assise exogène sur l'économie nationale. Dans le cadre de la présente analyse, elle se limitera donc à énoncer un certain nombre de faits saillants qui risquent de porter atteinte à la cohésion sociale et donc au développement durable du Luxembourg. Au-delà des thèmes abordés ci-dessus, la thématique cruciale d'«*intégration*» dans un pays multiculturel et multilingue tel que le Luxembourg est de plus en plus étudiée. Un manque d'intégration de certaines couches de la population mène inévitablement à la création de sociétés parallèles et à une ségrégation dans le monde du travail, éléments menaçants pour la société luxembourgeoise.

Si le Luxembourg compte aujourd'hui environ 43 % de ressortissants étrangers, moins de trois salariés et de créateurs d'entreprises sur dix disposent de la nationalité luxembourgeoise. Cet état de fait constitue, a priori, un enrichissement du monde du travail et de la société luxembourgeoise au sens large. Or, force est de constater que, selon les secteurs d'activité, les résultats sont excessivement disparates : si des secteurs protégés tels que l'Administration publique, la distribution d'électricité, de gaz et d'eau ne font appel à la main-d'œuvre étrangère qu'à concurrence de respectivement 11,7 % et 17,9 %, les secteurs de la construction et de l'HORECA comptent à peine un luxembourgeois sur dix.

Graphique 17: La segmentation du marché du travail



Source: ADEM, rapport annuel 2009. Situation : mars 2009.

Cet important métissage au niveau de la population et du marché du travail est une caractéristique clef du cadre socio-économique luxembourgeois mais constitue, en même temps, un immense défi quant à la mixité et à la cohésion sociale. Les considérations de cet état sont multiples.

Tout d'abord, un nombre significatif de nationaux se trouve très éloigné des réalités socio-économiques du pays : «*Entre-temps, la politique et la littérature spécialisée mettent en garde contre le développement de sociétés parallèles. Pour souligner ce développement, il faut surtout mentionner le groupe relativement homogène des résidents portugais qui représente avec 73.700 personnes la communauté étrangère la plus importante. Mais ce sont aussi les autochtones qui courent le risque de perdre le contact avec la réalité du pays, dans leurs familles et en exerçant des professions protégées. Le résultat du référendum sur la constitution de l'Union européenne, ainsi qu'une série d'enquêtes et d'études a révélé certaines tendances au « repli identitaire » de la société luxembourgeoise au cours des dernières années*¹¹⁸ ». Aux yeux des auteurs du PNDD, cet état de fait constitue une grande menace par rapport à la cohésion sociale luxembourgeoise. La Chambre de Commerce ne peut que partager cette analyse. Il semble pour le moins difficile de convaincre l'ensemble des électeurs nationaux de l'importance du pilier « social » du développement durable s'ils ne se sentent guère concernés par des thématiques telles que la pauvreté relative, l'exclusion sociale, la précarité et la privation matérielle.

Les secteurs privilégiés des luxembourgeois, à l'exception du secteur bancaire, font apparaître les traitements les plus importants. Ainsi, en 2008, le salaire mensuel moyen était de 5.349 EUR dans l'Administration publique et de 5.262 EUR dans la branche « énergie, gaz et eau ». A l'opposé, dans le secteur de la construction, le salaire moyen s'élevait, au même moment, à 2.624 EUR et dans le secteur HORECA à 2.011 EUR¹¹⁹. Il s'en suit que, selon la nationalité, le risque d'exposition à la pauvreté fait apparaître des écarts substantiels : à titre d'exemple, un ressortissant portugais ayant un travail possède un taux de risque de pauvreté plus de 5 fois supérieur par rapport à un luxembourgeois. Il semble évident qu'une telle tendance ne peut être qualifiée de socialement « durable ».

Les secteurs privilégiés des luxembourgeois sont loin d'être ceux qui créent la richesse économique du pays et qui ont rendu possible la construction de son modèle de protection sociale. En effet, les nationaux occupent moins d'un poste sur quatre dans le secteur phare de l'économie, le secteur financier (29 % de la valeur ajoutée brute et donc du PIB). Le secteur « services aux entreprises », quant à lui, contribue à hauteur de 20 % au PIB avec un salariat composé de sept non-nationaux pour un luxembourgeois. Ainsi, la contribution des nationaux à la création de la richesse économique, étape préalable à une redistribution subséquente, est relativement faible.

Partant, il y a un manque de cohésion manifeste entre les secteurs responsables de la fortune économique, d'une part, et les secteurs privilégiés des nationaux, d'autre part. Aux yeux de la Chambre de Commerce, si le Luxembourg entend se développer durablement, il devra miser sur une mixité sociale plus importante dans le monde du travail, condition nécessaire, mais non suffisante, à davantage de cohésion sociale et la lutte contre la genèse de classes sociales et de sociétés parallèles basées sur la nationalité. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce suivra de près l'implémentation sur le terrain du nouveau cadre légal relatif à l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants étrangers. La nouvelle loi¹²⁰, adoptée en décembre 2009, née sous l'impulsion de la jurisprudence européenne plus que sur base d'une réelle volonté d'ouverture, n'a pas encore, au moment de la finalisation du présent document, été suivie de tous les règlements grand-ducaux essentiels quant à son exécution concrète¹²¹.

118 « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie »; PNDD Luxembourg; 26 novembre 2010.

119 Luxemburger Wort (www.wort.lu): «Andere Branchen - andere Löhne», édition du 5 février 2010.

120 Loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

121 Le règlement grand-ducal suivant a été pris : règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal

La population active dépasse le seuil de 365.000 personnes (dont plus de deux tiers n'ont pas la nationalité luxembourgeoise) et la population résidente celui du demi-million (dont 43 % d'étrangers). L'afflux de frontaliers entrants fait « croître » la population résidente de l'ordre de 150.000 unités en semaine. Ainsi, pendant la journée de travail, les Luxembourgeois représentent moins de 45 % de la population présente sur le territoire. De surcroît, à peine plus de 220.000 électeurs (luxembourgeois) ont participé aux élections législatives en 2009. Qui plus est, environ la moitié de ces électeurs étaient des personnes non-actives.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes: il y a moins d'un luxembourgeois doté du droit de vote sur trois salariés et seul un électeur « actif » sur six personnes a un lien direct avec le territoire luxembourgeois (résidents et frontaliers). Ces ratios se dégraderaient encore davantage si l'on expurgeait du nombre des électeurs indigènes les salariés occupés dans le secteur protégé. S'agissant du secteur public, près de la moitié, soit 43 %, des Luxembourgeois actifs y sont occupés d'après une étude de l'Université du Luxembourg¹²². Ce qui fait conclure à un déficit démocratique manifeste, mais également une non-représentativité saisissante de l'économie marchande à travers le seul électorat indigène. Comment les problèmes liés à la compétitivité économique, au manque de cohésion sociale ou encore aux émissions de gaz à effet de serre peuvent-ils être abordés de manière efficace si l'électorat indigène est largement « à l'abri » de ces tendances et, partant, n'est souvent pas directement concerné? De même, le Luxembourg ne court-il pas le risque de mener une politique trop focalisée sur les seuls électeurs, au lieu d'une politique équilibrée dont profiteraient également et suffisamment les acteurs socio-économiques, indigènes et étrangers, générateurs de la richesse nationale?

A l'heure actuelle, seul un habitant sur deux, un salarié sur trois et un créateur d'entreprise sur quatre dispose du droit de vote aux élections législatives. L'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic. Ceci peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale. Ainsi, l'électorat luxembourgeois représente une part limitée de personnes qui contribuent à la prospérité de l'économie luxembourgeoise¹²³. La récente réforme du droit de nationalité¹²⁴, en introduisant notamment les concepts de double nationalité et de droit du sol de deuxième génération, se doit d'être dûment saluée à cet égard. L'intégration des 43 % d'étrangers présents sur le territoire passe obligatoirement par des objectifs politiques communs, une vision partagée et une certaine ouverture d'esprit de la part des autochtones, tout comme elle passe par une volonté d'intégration de la part des ressortissants étrangers.

122 STATEC, Cahier économique n° 34/2009: "Le secteur public", décembre 2009.

123 Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°7: Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009, page 22.

124 Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, entrée en vigueur le 1 janvier 2009.

Encadré 8 : L'économie sociale et solidaire au Luxembourg

Introduction

Les termes d'« économie sociale », d'une part, et d'« économie solidaire », d'autre part, sont couramment utilisés de manière interchangeable, ou bien regroupés sous la désignation « économie sociale et solidaire » (ESS). Malgré des recoupements manifestes, explicités ci-après, les deux notions ne désignent toutefois pas exactement le même concept.

En effet, **l'économie sociale** rassemble les *associations*, les *coopératives* et les *mutuelles*, l'accent étant mis sur la forme juridique prise par une entité associative. Ces trois types d'entités précitées sont gouvernées sur un mode démocratique (une personne = une voix) et ont également en commun de ne pas avoir comme objectif d'optimiser les revenus de leur capital.

L'économie solidaire, quant à elle, regroupe les organisations qui produisent des biens et des services à forte utilité sociale, qui embauchent en priorité des personnes en difficulté, qui développent couramment des activités soutenables sur le plan écologique, et qui pratiquent des formes d'échange respectant des normes sociales et environnementales élevées, (p.ex., le commerce équitable). On considère généralement que les trois grands piliers de l'économie solidaire sont le commerce équitable, les finances éthiques et les entreprises solidaires du type Objectif plein emploi (OPE).

Ainsi, Co-Labor, une entreprise d'insertion par le travail, propose plusieurs activités en lien avec le jardinage, afin de permettre une meilleure insertion socioprofessionnelle aux demandeurs d'emploi qui éprouvent des problèmes majeurs pour trouver un travail dans le système économique classique et sortir de la spirale d'exclusion. Le Ministère de la Famille et de l'Intégration a mis en place le « Centre d'Insertion Socio-Professionnelle (CISP) », promouvant, auprès des jeunes de 15 à 25 ans, le développement des capacités socioprofessionnelles afin de leur permettre une intégration dans le milieu professionnel. « Equal », créé en 2011, est une autre initiative, financée par le fonds social européen de l'UE et s'inscrit dans le cadre de la stratégie adoptée par l'UE pour créer des emplois plus nombreux et meilleurs afin de n'exclure personne du marché de l'emploi. Les autorités nationales sont responsables de la mise en œuvre des programmes d'initiative communautaire sur leur territoire.

Ensuite, il y a toute une série d'entreprises productrices dont l'objet social est le recyclage, par exemple, des groupements de producteurs-consommateurs, le tourisme solidaire, etc.

L'économie sociale et solidaire: une nouvelle priorité politique ?

A l'occasion de la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Premier Ministre a abordé de manière détaillée l'économie solidaire, en général, ainsi que les travaux, en ce sens, à effectuer au cours de la législature 2009-2014, en particulier :

« Nous accordons une importance nouvelle à ce qu'on appelle l'économie solidaire. En la confiant à un ministre, celui de l'Économie, nous lui accordons au Luxembourg une reconnaissance dont elle ne bénéficie que dans peu de pays au monde. En chargeant un ministre délégué de l'économie solidaire, nous montrons que nous considérons ce domaine de la politique comme une mission essentielle du Gouvernement. Nous voulons donner à l'économie solidaire un cadre juridique par l'introduction d'une association d'intérêt collectif. Cette nouvelle forme juridique permettra de considérer l'économie solidaire comme le troisième pilier de notre économie. L'économie solidaire propose au public des produits et services à valeur socioéconomique.

La plupart de ces services et produits ne sont pas proposés par l'économie réelle. Or, on en a besoin. C'est pourquoi nous nous occuperons davantage de cet élément important de notre offre économique globale. Son financement ne repose pas exclusivement sur des fonds publics. L'économie solidaire doit aussi être en mesure de mobiliser en partie des moyens en provenance du circuit économique normal.»

Un mandat clair semble donc donné au Ministre délégué à l'économie solidaire, dans le dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés, d'aborder de manière ambitieuse le champ de l'économie solidaire et notamment :

- de discuter de son rôle dans la sphère socio-économique;
- de se pencher sur l'encadrement juridique de l'économie solidaire (nouveau cadre juridique gravitant autour de l'association dite « d'intérêt général »);
- de (re)positionner l'économie solidaire en tant que troisième pilier de l'économie au sens large (à côté de l'économie marchande et de l'économie publique);
- de prendre conscience que l'économie solidaire doit notamment offrir des biens et services d'une haute valeur socio-économique qui ne sont pas offerts par les acteurs privés;
- de passer en revue le financement de l'économie solidaire, tout en estimant que ce dernier ne doit pas uniquement se bâtir sur des financements publics¹²⁵.

Il est à noter que le déploiement de l'économie solidaire au Luxembourg sera au cœur de groupes de travail thématiques, auxquels participe également la Chambre de Commerce, au cours de l'année 2011. Un premier plan d'action en faveur de l'économie solidaire devrait être présenté en novembre 2011 suite à l'aboutissement de ces travaux.

Place de l'économie solidaire dans le monde socio-économique luxembourgeois

Plusieurs éléments vont en faveur de la création d'une place pour l'économie solidaire dans le monde socio-économique luxembourgeois, si certaines conditions sont respectées. Ainsi, les dépenses sociales liées à l'inactivité (chômage, bénéficiaires du RMG) comportent un coût d'opportunité significatif pour la société, représentant quelques 5,8% du total des dépenses de l'Administration centrale en 2011 d'après le projet de budget pour cette même année. De fait, l'économie solidaire a le potentiel de constituer une alternative pour certains groupes de personnes vulnérables, notamment en favorisant les emplois moins productifs en termes de valeur ajoutée économique. Le Luxembourg étant caractérisé par un taux de chômage des jeunes supérieur à la moyenne européenne, un taux de décrochage important, une part relativement faible des seniors sur le marché du travail et une spécialisation accrue dans des niches de compétences hautement spécialisées et à haute valeur ajoutée avec un coût salarial important, l'économie sociale et solidaire représente une alternative intéressante pour activer et soutenir la partie de la population n'ayant pas pu intégrer le marché de l'emploi traditionnel.

¹²⁵ Éric Lavillunière, coordinateur de LUX'09, le 4^{ème} forum de la «Globalisation de la Solidarité» qui s'est déroulé au Luxembourg en 2009: « [le financement est] caractérisé par une mixité de ses ressources: un peu de ventes sur le marché, un peu de subventions publiques, un peu de bénévolat ».

Les emplois pour lesquels la valeur ajoutée de certains groupes de personnes est faible, se situant en dessous du niveau élevé du SSM, pourraient, dans certains domaines, être repris par l'économie sociale et solidaire. Le bénéfice pour la société est double : la personne est valorisée et activée grâce au travail et le soutien public à cette même personne (dépense via la Fonds pour l'emploi) peut être réduit.

L'économie solidaire ne constitue évidemment pas l'unique solution aux problèmes de sous-emploi et d'inactivité, mais elle pourra néanmoins contribuer à les « désamorcer ». La mise au travail constitue un rempart contre la pauvreté, comme le montrent d'ailleurs les rapports « Travail et cohésion sociale » du STATEC. En outre, l'économie solidaire pourrait constituer une voie pour réinsérer des personnes très écartées du marché du travail, tels que les anciens détenus ou les personnes souffrant d'un handicap.

Un autre aspect à ne pas négliger au sein de la société concerne la cohésion sociale. L'économie solidaire peut aider, le travail aidant au bien-être de manière générale, à la scolarisation, à la valorisation, etc. de l'individu.

Le pilier de l'économie solidaire, véritable troisième pilier économique considère de manière générale les entreprises qui ne font partie ni du secteur privé, ni du secteur public, c'est-à-dire les entreprises pour lesquelles il n'y a pas de marché solvable ou qui ne produisent pas suffisamment de valeur ajoutée et ne font pas nécessairement partie de la prise en charge dite caritative. Il s'agit, en quelque sorte, d'une zone grise du modèle socio-économique, se situant entre la sphère privée (économie marchande) et la sphère publique (économie publique et rôle redistributif de l'Etat). Voici quelques exemples concrets d'activités pouvant appartenir à l'économie solidaire :

- toutes sortes d'initiatives locales dans le cadre de l'embellissement de quartiers, de villes ou de villages ;
- services de proximité ou d'intérêt général (enlèvement de la neige, nettoyages des routes et autoroutes, etc.) ;
- les épiceries solidaires et l'approvisionnement des produits afférents (par exemple cueillir les fruits d'arbres dans les jardins de particuliers ne les consommant pas) ;
- certaines tâches domestiques ;
- la promotion de l'économie locale et les produits du terroir ;
- la microfinance ;
- les monnaies complémentaires (le soutien et le soin des personnes âgées).

L'économie solidaire peut ainsi contribuer à proposer des solutions aux problématiques récurrentes du 21^e siècle, telles que le vieillissement de la population et son financement, le développement durable ou encore le développement territorial endogène.

Risques à gérer dans le contexte du déploiement de l'économie solidaire au Luxembourg

Pourtant, malgré cette facette intéressante et enrichissante pour la société que constitue l'économie solidaire, quelques risques sont à gérer quant au déploiement de celle-ci. Ainsi, il faut notamment prendre dûment en compte les intérêts des entreprises luxembourgeoises de sorte à éviter toute concurrence déloyale, en délimitant ou en démarquant, aussi clairement que possible, le domaine d'intervention de l'économie solidaire.

De plus, il s'agit de définir clairement le statut juridique des activités créées dans les domaines de l'économie solidaire, de garantir une transparence quant au financement et quant à l'accès aux marchés publics des acteurs de l'économie solidaire et de veiller à la pertinence et à la transparence de l'utilisation des contributions financières de l'Etat. De surcroît, il convient également d'impliquer de près les acteurs de l'économie marchande potentiellement les plus impactés par une « concurrence solidaire », tel que l'artisanat, mais également différents domaines du commerce de détail, de l'HORECA, voire différents prestataires de services.

En guise de conclusion, la maxime « l'économie solidaire reprend si l'économie privée et l'Etat sont défaillants » mérite d'être discutée d'une manière très large et controversée. En effet, de nombreuses activités susmentionnées (déblaiement de la neige, soin des personnes âgées, etc.) pourraient certainement être effectuées par les acteurs privés ou bien l'Etat, avec, le cas échéant, des considérations ayant trait aux coûts et aux bénéfices respectifs. Par conséquent, dans certains domaines, des acteurs d'ESS rentrent en concurrence directe avec des acteurs économiques privés établis, méritant réflexion.

Le « social business », un modèle d'affaire auto-soutenable à ne pas négliger

Muhammed Yunus, économiste et entrepreneur bangladais, a reçu le du Prix Nobel de la Paix en 2006 pour avoir fondé la première institution de microcrédit, pour ses « [...] efforts pour promouvoir le développement économique et social à partir de la base ¹²⁶ » et pour avoir théorisé le concept du microcrédit et de la microfinance.

Il défend notamment le concept du « social business », prétendant qu'une firme peut agir de manière socialement responsable, en faveur de l'environnement et de l'économie, sans pour autant être dépendante de l'Etat ou nécessairement faire des pertes et existant, ainsi, en tant qu'entité indépendante et financièrement autonome.

Ces entreprises sont créées pour combler des vides ou nécessités non remplies par la société. Elles dégagent des bénéfices, mais n'émettent pas de dividendes au-delà du remboursement des capitaux investis. Ces bénéfices sont utilisés uniquement dans l'intention de développer l'entreprise et/ou d'améliorer le bien/service proposé. Il en ressort clairement que la raison d'être des « social businesses » consiste à œuvrer en faveur de certaines actions qui, tel que relevé ci-dessus, agissent en faveur de la société. Les investisseurs ne reçoivent pas de dividendes mais récupèrent, progressivement, l'argent qu'ils auront investis, permettant ainsi la réalisation d'objectifs purement sociaux. Dans ce contexte, un facteur extrêmement important, différenciant le « social business » des autres « business », consiste en ce que les « social business » se fixent comme priorité la production de biens/services de sorte à couvrir les coûts et dégager un certain profit, tout en suivant leur objectif social (santé, éducation, pauvreté, environnement, etc.).

L'impact sur la société et l'environnement, plutôt que le profit dégagé au cours d'une certaine période, mesure le succès des « social business ». L'objectif principal de ces entreprises consiste donc à réaliser l'objectif social fixé préalablement tout en s'autofinçant.

La Chambre de Commerce entend promouvoir l'économie solidaire vers cette voie, permettant ainsi le financement et le développement de cette dernière. L'économie solidaire pourra ainsi subvenir à ses besoins sans nécessiter l'intervention de l'Etat en tant que « redistributeur » de richesses. L'ESS pourrait ainsi constituer un pilier économique indépendant, complémentaire aux économies marchande « classique » et publique, et s'éloigner de l'image acquise au cours des dernières années de pilier « sous perfusion publique ».

¹²⁶ http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/index.html.

4.3. La sécurité sociale luxembourgeoise: un monument en péril?

« En 2009, la [Caisse nationale de santé (CNS)] a remboursé en moyenne annuelle et par personne, un montant de 2.932 EUR pour les soins de santé¹²⁷ ».

« Comme l'ont indiqué des travaux effectués par la Commission en collaboration avec d'autres institutions dont l'IGSS, le Luxembourg est au sein de l'Union européenne le pays où les dépenses de pension devraient augmenter le plus sensiblement d'ici 2060. La « facture » estimée, avant l'annonce du 17 mars [2011] il est vrai¹²⁸, se montait à quelque 15 points de PIB. Une hypothèque d'une telle ampleur demande une réaction à la fois rapide et décisive¹²⁹ ».

Le développement économique fulgurant des quinze dernières années (hausse de 4,1% en moyenne du PIB réel entre 1996 et 2010) a eu un effet très significatif sur l'emploi intérieur. Si, au début de l'an 2000, l'emploi intérieur comptait 256.576 unités (dont 82.068 emplois occupés par des frontaliers non-résidents), le STATEC a dénombré, début 2011, 365.483 emplois (+108.907 unités ou +42%), dont 151.713 frontaliers (+69.645 unités ou +85%). Ainsi, la quote-part de l'emploi frontalier passe, en moins de 10 ans, de 32,0% à quelque 41,5% de l'emploi intérieur. La Chambre de Commerce rappelle deux autres chiffres tout aussi impressionnants: entre 1985 et 2010, l'emploi intérieur total au Grand-Duché a plus que doublé, passant de 161.100 à 352.100 unités alors que, pendant cette même période, le nombre de frontaliers est passé de 24.567 à 147.800 unités, soit une augmentation d'environ 500%.

Cette importante augmentation du nombre d'emplois, qui ne s'est pas traduite par une augmentation corrélative du nombre des pensionnés, a permis au système de sécurité sociale de dégager temporairement des excédents (par exemple quelque 651 millions EUR par an, en moyenne, sur la période 2000-2010 sur base de la nomenclature européenne des comptes dits « SEC95 »). Or ce surplus du système de sécurité sociale est largement tributaire du solde du seul régime général des pensions, avec un solde excédentaire qui s'explique aisément par le fait que le nombre de cotisants, c'est-à-dire l'emploi intérieur, a cru plus vite que le nombre de pensions à verser.

Le tableau ci-après donne un aperçu général de l'évolution du nombre d'assurés, d'une part, et du nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite, d'autre part, et ce sur la période comprise entre 1980 et 2009. Le caractère résolument plus dynamique du nombre d'assurés (c'est-à-dire du nombre de contributeurs) ressort clairement de ce tableau, avec à la clef, une nette amélioration, entre 1980 et 2009, du ratio entre le nombre d'assurés et le nombre de bénéficiaires. Il est à noter que cette amélioration est particulièrement frappante depuis l'an 2000. En effet, sur la décennie 2000 à 2010, le taux net de création d'emplois s'était élevé à 3,3% en moyenne, soit 9.800 créations nettes d'emplois par an. En d'autres termes, en seulement 10 ans, quelque 108.000 emplois additionnels ont été créés, le corollaire étant, qu'à l'avenir, de nombreux nouveaux bénéficiaires gonfleront quasi simultanément le stock de pensions à verser.

127 Source: « Rapport général 2009 », IGSS (novembre 2010).

128 A cette date, a eu lieu la présentation des lignes directrices de la réforme du système de pension en présence du Ministre des finances et du Ministre de la sécurité sociale.

129 BCL: « Bulletin 1-2011 », mars 2011, page 8.

Tableau 3 : Evolution du nombre d'assurés et de bénéficiaires au niveau de l'assurance pension

Année	Nombre d'assurés	Nombre de bénéficiaires	Ratio assurés / bénéficiaires
1980	139.603	67.778	2,1
1985	144.581	71.813	2,1
1990	172.288	80.958	2,1
1995	199.044	95.515	2,1
2000	247.253	107.571	2,3
2005	296.059	119.764	2,5
2009	349.803	134.200	2,6
Evolution 1980 à 2009 en milliers en %	210.200 151%	66.422 98%	

Source: Tageblatt du 6 mai 2011: «Interview mit Mars di Bartolomeo zur Rentenreform».

L'effet, *a priori* positif, du nombre de cotisants plus important par rapport au nombre de bénéficiaires, s'est donc amplifié au cours des dernières années, années de forte croissance au niveau de l'emploi intérieur. Or, cette tendance va, inextricablement, s'estomper dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer à se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé. Un tel scénario de croissance perpétuelle de l'emploi, qui présuppose une croissance économique continue, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, un scénario parfaitement irréaliste, voire absurde. En effet, en se basant sur une tendance de 11.000 créations d'emplois par an (moyenne 2000 à 2008), le marché de l'emploi atteindrait 580.000 unités en 2029 et plus de 800.000 unités en 2050. Avec un emploi indigène relativement stable et, même en supposant un phénomène d'immigration soutenu, il faudrait ainsi près d'un demi-million de travailleurs frontaliers en 2050. Seront-ils disponibles, pourront-ils se rendre au Luxembourg dans de bonnes conditions et les enjeux écologiques et sociaux permettront-ils un tel scénario de croissance quantitative infinie ?

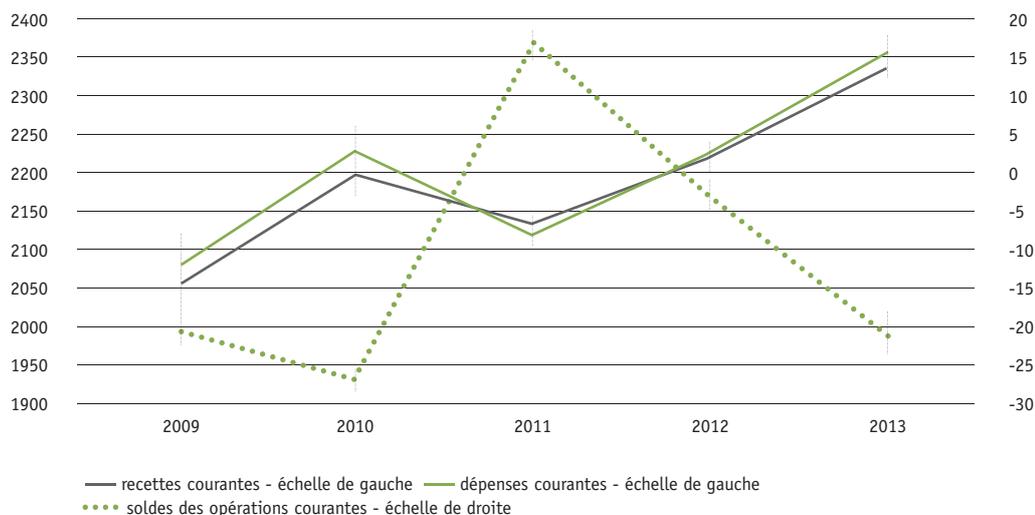
Les enjeux sociaux relatifs au développement durable du Luxembourg relèvent ainsi, selon la Chambre de Commerce, de la bonne tenue d'un monument essentiel du modèle social luxembourgeois, à savoir la sécurité sociale. Plus précisément, deux questions doivent être traitées en priorité, à savoir éviter le « mur des pensions » et ramener à zéro le déficit du système d'assurance maladie. Parallèlement, il convient d'assurer la viabilité financière à long terme du dispositif en matière d'assurance dépendances.

Dans ce contexte, le solde de l'assurance maladie-maternité montre, depuis quelques années, une baisse importante et structurelle. La « Caisse nationale de santé (CNS) » a, dans son budget pour 2011, publié en novembre 2010, les chiffres pour les recettes et dépenses courantes pour l'année 2009, 2010 et les prévisions pour 2011¹³⁰.

¹³⁰ Source: «Exercice 2011, Budget de l'assurance maladie-maternité», CNS, novembre 2010.

Compte tenu des hypothèses de travail retenues, les dépenses courantes pour l'année 2010 se chiffrent à 2.222,71 millions EUR et les recettes courantes à 2.196,33 millions EUR, dégageant un excédent négatif de 26,38 millions EUR. Les prévisions pour les années suivantes, se basant sur l'hypothèse d'un maintien des taux de cotisation au même niveau qu'au début de l'année et d'une hausse de la réserve minimale (6,5% pour 2012 et 7,5% pour 2013), sont reprises au niveau du graphique suivant.

Graphique 18 : Assurance maladie-maternité : évolution des recettes et dépenses courantes et solde des opérations courantes



Source : « Exercice 2011, Budget de l'assurance maladie-maternité », CNS, novembre 2010, calculs Chambre de Commerce.

Il en ressort donc clairement, malgré un solde positif prévu pour 2011, effet dû majoritairement au relèvement du taux de cotisation au 1^{er} janvier 2011 et de la participation plus importante des assurés aux soins de santé à partir de cette même date, des prévisions de solde négatif pour les années suivantes. Les dépenses de l'assurance-maternité ne suivent pas la même évolution que les recettes et continuent à augmenter. En 2008, le taux de progression des recettes était supérieur à celui des dépenses, tendance qui s'est inversée à partir de 2009, illustré par un taux de progression des dépenses de l'assurance-maladie maternité supérieur à celui des recettes. « Si on examine l'évolution des dépenses de santé (en termes nominaux), on se rend compte que celles-ci ont doublé entre 2000 et 2010¹³¹ ».

En pratique, toute aggravation de la situation financière de l'assurance maladie se répercute, tôt ou tard, sur les cotisations des assurés et des employeurs, ou bien sur une baisse substantielle au niveau des prestations obtenues par les assurées. La détérioration rapide de la situation financière de l'assurance maladie pourrait ainsi avoir des répercussions substantielles sur les charges des entreprises.

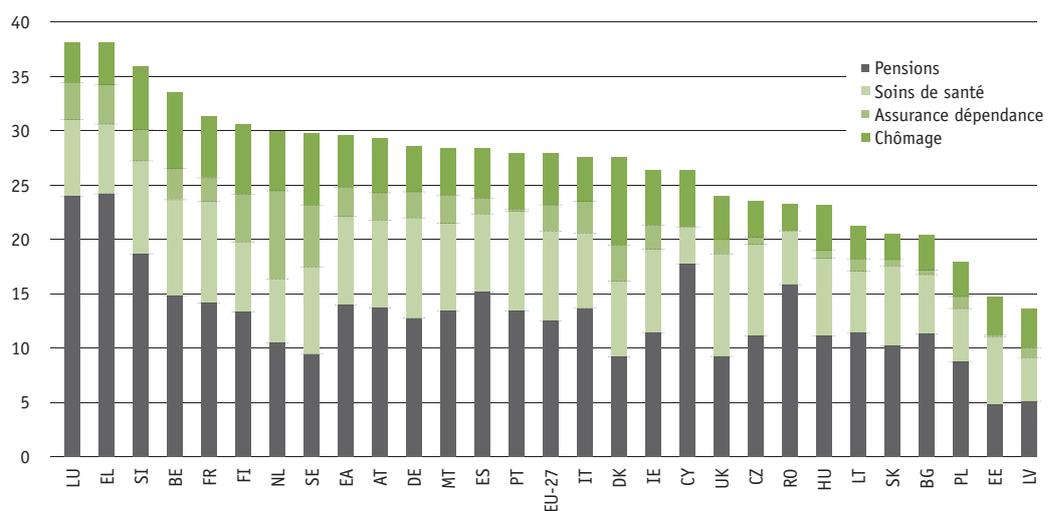
131 UEL : « Soigner mieux en dépensant moins », octobre 2010, page 32.

La leçon à tirer de cette évolution alarmante est qu'elle apporte la preuve qu'un modèle exclusivement basé sur la croissance perpétuelle de l'emploi est réfuté dès que la dynamique est brisée : il suffit d'une année de ralentissement de la croissance de l'emploi (2009 et 2010) pour que le système devienne déficitaire. En d'autres termes, pour l'équilibrer, il faudrait sans cesse de nouveaux cotisants jeunes qui, a priori, sont moins demandeurs de prestations de maladie. Cette condition est, en soi, difficile à maintenir et, de surcroît, les salariés jeunes vieillissent par la suite. « [...] au cours des prochaines années, le Luxembourg devra faire face à un défi démographique majeur : celui du vieillissement à la fois des assurés résidents et des assurés non-résidents. Ceci aura des conséquences financières très importantes que, en l'état actuel, le système de soins de santé ne pourra assumer. Cette évolution doit être planifiée dès à présent, étant donné que le système de soins de santé actuel combine un niveau de dépenses pour soins de santé par habitant parmi les plus élevées du monde couplé avec un financement presque intégral de ces soins de santé par des fonds publics¹³² ».

Outre l'assurance maladie, la mise en œuvre d'une réforme du système des régimes de pension est incontournable afin de pérenniser le régime général¹³³. Tout report supplémentaire des réformes nécessaires ne fera qu'aggraver le poids exorbitant qui pèse déjà sur les futures générations de bénéficiaires et d'assurés. La crise économique et financière ne fait que renforcer cet impératif. La Chambre de Commerce rappelle le relatif consensus au sujet de l'approche dangereuse du fameux « mur des pensions ». L'impact de la crise économique n'a fait qu'accroître l'urgence d'agir en rapprochant ce mur d'au moins 4 ans¹³⁴.

Dans ce contexte, le graphique suivant permet de mettre en exergue le coût à l'horizon 2060 au sein de l'UE. Le Luxembourg y occupe la première place, avec 23,9% du PIB consacré aux pensions (contre 8,6% en 2010). En d'autres termes, en l'absence de réforme, et ramené sur la valeur du PIB de l'année 2010, le Luxembourg devrait consacrer non pas 3,6 milliards EUR au titre du financement des pensions, mais bien 9,6 milliards EUR (+169%). Le taux de 23,9% représente d'ailleurs, avec celui de la Grèce, le taux le plus élevé de l'UE, ce qui explique l'importance accordée aux pensions. Cet écart montre à quel point le poids de la dette cachée ou implicite au Luxembourg est significatif.

Graphique 19: Coût prévisible des principales dépenses sociales en 2060 dans l'Union européenne



Source : « Public Finances in EMU 2010 » ; calculs de la Chambre de Commerce.

132 UEL : « Soigner mieux en dépensant moins », octobre 2010, page 7.

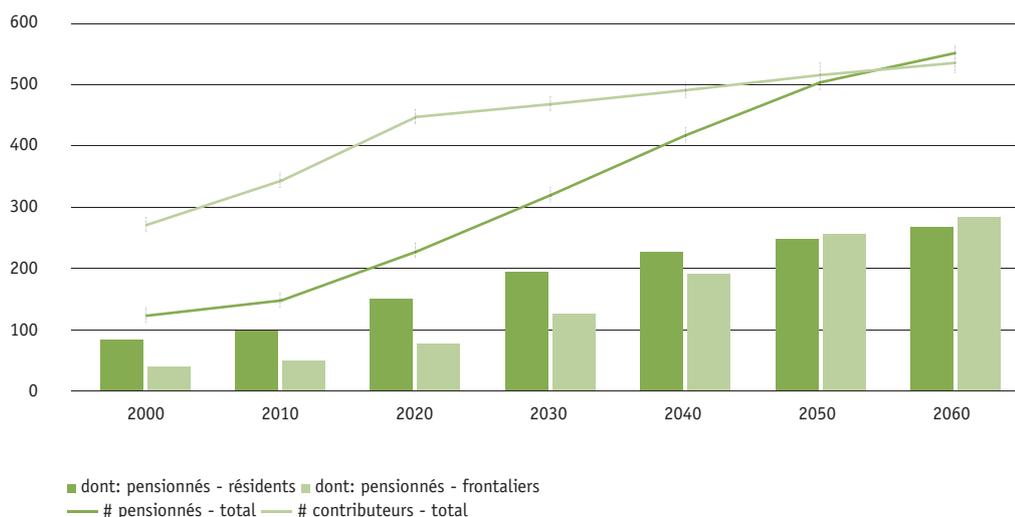
133 Voir notamment : UEL, « La réforme du régime général d'assurance pension – Position de l'UEL », juillet 2009, 28 pp., disponible sur le site www.uel.lu.

134 UEL : « Comment sortir ensemble de la crise? », avril 2010.

Le graphique ci-avant illustre parfaitement l'impossibilité de repousser encore davantage des réformes nécessaires et incisives au niveau de la pérennisation du système de protection sociale au sens large. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une réforme globale du système s'impose donc et chaque exercice écoulé se caractérisant par l'absence de nouvelles impulsions politiques ne fait qu'augmenter le coût d'assainissement futur. D'après les calculs de la Commission européenne, le coût moyen du vieillissement en UE, ou bien l'équivalent en termes de pourcentages relatifs au PIB actualisés au jour d'aujourd'hui, est de l'ordre de 3,94%¹³⁵. Le Luxembourg, quant à lui, fait apparaître un coût du vieillissement significativement au-dessus de cette valeur moyenne, à savoir 12,6%. En d'autres termes, le maintien des engagements actuels dans le long terme exigerait déjà aujourd'hui l'affectation d'un coût équivalent à un excédent budgétaire de 12,6% du PIB au titre de financement à long terme des quatre politiques sociales susmentionnées, et ce selon l'analyse récente de la Commission européenne¹³⁶.

Le graphique ci-après illustre parfaitement l'effritement de la marge de manœuvre financière suite à la repondération, au fil des années, entre les « contributeurs » au système d'assurance pension, d'une part, et les « bénéficiaires » des prestations y résultantes, d'autre part.

Graphique 20: Evolution du nombre de cotisants et de bénéficiaires au titre du système d'assurance pension



Source : Commission européenne - Série «European Economy 4/2010» - «Pension schemes and pension projection in the EU-27 Member States»; calculs de la Chambre de Commerce.

De surcroît, le vieillissement de la population résidente et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'UE, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que la situation financière du régime de sécurité sociale, en général, et du système des pensions, en particulier, n'est favorable qu'en apparence. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la marge de progression du Luxembourg en matière d'âge effectif du départ à la retraite par rapport à l'âge légal est particulièrement importante.

¹³⁵ Commission européenne - Série «European Economy 4/2010» - «Public Finances in EMU 2010», juin 2010.

¹³⁶ Le Conseil supérieur pour un développement durable a estimé, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050. Source : CSDD : «Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen», septembre 2008, page 30.

Une refonte du régime général des pensions devra nécessairement s'inspirer des pistes mises en avant par une étude récente de l'UEL¹³⁷ et à laquelle la Chambre de Commerce a participé de près. Pour rappel, les grands principes devant présider à une réforme de l'assurance-pensions sont notamment :

1. le maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, l'absence d'augmentation du taux de cotisation des entreprises étant une condition *sine qua non* ;
2. la détermination des prestations en fonction des ressources financières disponibles, se traduisant notamment par l'allongement de la durée effective du travail ;
3. le maintien du caractère social du régime, notamment à travers d'une refonte du taux de remplacement, voire de la pension maximale ;
4. le principe en vertu duquel à toute prestation doit correspondre une contribution¹³⁸ ;
5. le respect de l'équité intergénérationnelle et le refus catégorique de transférer le coût de la dette implicite aux générations futures.

Au moment de la finalisation du présent bulletin économique « *Actualité & tendances* », les discussions relatives à la réforme de l'assurance pension se poursuivaient sans qu'un texte officiel, sous forme d'avant-projet de loi, n'ait été disponible. C'est pourquoi la Chambre de Commerce s'abstient de la commenter *in extenso*. Sur base des quelques grands principes de la réforme connus au moment de la rédaction du présent chapitre¹³⁹, elle se permet néanmoins de formuler les quelques éléments fondamentaux suivants :

- le coût à long terme, tel que cité par la Banque Centrale du Luxembourg, inhérente au régime des pensions à l'horizon 2060 serait de l'ordre de 15 % (voir deuxième citation introductive de la présente partie). D'après les informations actuellement disponibles, la réforme projetée serait largement insuffisante à cet égard, tout en se basant sur des hypothèses macro-économiques extrêmement favorables (voir ci-après). En l'occurrence, même en cas de réforme, les dépenses afférentes augmenteraient de l'ordre de 5 % par rapport au PIB d'ici 2060 ;
- la réforme projetée laisse présager une hausse inacceptable du taux de cotisation de 24 % à l'heure actuelle à 30 % en 2060, avec à la clef une dégradation non-soutenable de la compétitivité luxembourgeoise ;
- la réforme projetée se base sur une croissance économique en volume de l'ordre de 3,2 % par an d'ici 2060. En d'autres termes, le PIB réel (c'est-à-dire à euros constants à partir de 2011) devrait s'élever à plus de 200 milliards EUR en 2060, soit un quintuplement. Une telle évolution semble très peu probable aux yeux de la Chambre de Commerce, surtout si elle devait s'articuler dans les limites d'un développement véritablement durable pour un pays de taille réduite comme le Luxembourg ;
- la croissance de l'emploi serait de 1,5 % par an d'ici 2060. Ainsi, en 2060, l'économie luxembourgeoise s'appuierait sur plus de 750.000 emplois. A supposer qu'une telle offre de main-d'œuvre soit physiquement disponible, le Luxembourg et ses infrastructures pourraient-ils accueillir un tel nombre de salariés ? De surcroît, la spécialisation accrue du Luxembourg dans les niches de compétences à haute technicité et à forte composante de RDI n'entraînerait-elle pas mécaniquement un certain découplage, qui va en s'augmentant, entre l'évolution du PIB et l'évolution du travail ?

137 UEL : « La réforme du régime général d'assurance pension - Position de l'UEL », juillet 2009.

138 Ce principe général mériterait d'ailleurs une application renforcée dans l'actuel contexte d'assainissement budgétaire.

139 Voir notamment sous : http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html. et « Luxembourg 2020 – Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ».

- de plus en plus de prestations de pensions seront exportées, ce qui entraînera, à long terme, des effets économiques induits négatifs pour l'économie luxembourgeoise ;
- l'Administration publique pourra-t-elle maintenir un cadre fiscal et social attractif et mettre en œuvre un ensemble de réformes structurelles assez ambitieux afin de libérer suffisamment de marges de manœuvres financières pour accompagner l'évolution socio-économique et démographiquement projetée, même dans une envergure moins prononcée que celle envisagée ?
- la société luxembourgeoise, actuellement en proie à des risques importants de ségrégation au niveau de son marché du travail, porte des coups à la cohésion sociale, dévoilant un déficit criant en matière de participation politique et un déficit démocratique évident et propice au développement de sociétés parallèles ; acceptera-t-elle un tel scénario de croissance ou bien va-t-elle littéralement s'effondrer sous l'emprise des tendances évoquées ci-avant ?

Ces quelques constats et interrogations de base sous-tendent la prise de position finale et officielle de la Chambre de Commerce au sujet de la réforme du système de pensions, et ce dès que les éléments quantitatifs et qualitatifs officiels afférents seront disponibles.

4.4. Le rôle du Luxembourg en matière d'aide publique au développement

Le programme gouvernemental adopté en 2009 énonce que : « [l]a pauvreté dans le monde et le changement climatique constituent les principaux défis pour le développement durable. Les problèmes qu'ils causent sont étroitement liés et les effets qu'ils produisent se font ressentir autour du globe. Les pays en développement et les pays industrialisés sont confrontés au même titre, quoiqu'à des degrés différents, à cet important double défi. Des actions ponctuelles, isolées ou individuelles n'apportent pas de réponses satisfaisantes et ne permettent pas d'éviter les effets potentiellement très dommageables de la pauvreté et du changement climatique, dans l'hémisphère sud comme dans l'hémisphère nord. Le développement durable doit être conçu comme une remise en question permanente, une manière de gérer le changement vers le mieux. A cet égard, il est plus urgent que jamais d'adopter une approche qui intègre les trois éléments constitutifs du développement durable que sont l'économique, le social et l'environnemental ».

Ainsi, l'aide publique au développement (APD) ne constitue pas seulement une responsabilité pour un pays avancé comme le Luxembourg, mais peut constituer, en même temps, un outil puissant en matière de propagation de la philosophie du développement durable. Il est un fait que le Luxembourg figure parmi les pays les plus généreux en matière d'aide totale accordée aux pays en voie de développement et, avec une quote-part de l'ordre de 1 % par rapport au revenu national brut (RNB), soit quelque 300 millions EUR par an (297,85 millions EUR en 2011), il dépasse l'objectif préconisé par les Nations-Unies (0,7 %). En ajoutant les dépenses prévues pour les projets relevant du MDP (mécanisme pour un développement propre), soit 48,15 millions EUR en 2011, comptabilisés au titre de dépenses du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, on arrive à un total de $297,85 + 48,15 = 346$ millions EUR pour 2011, ce qui revient même à une quote-part de l'ordre de 1,17 % du RNB.

D'après les données de l'OCDE¹⁴⁰, quelque 8 % du montant total de l'aide bilatérale sont aujourd'hui versés au profit d'activités de protection de l'environnement, de distribution d'eau et d'assainissement. Dans ce contexte, l'OCDE recommande, notamment au Luxembourg, de continuer à renforcer la dimension environnementale de l'aide publique au développement, en cofinçant des projets environnementaux, des études d'impact sur l'environnement des autres projets menés et d'adaptation au changement climatique.

¹⁴⁰ Examen environnemental de l'OCDE, mars 2010.

Parallèlement à l'important effort consenti dans le contexte de l'ADP, le Luxembourg poursuit activement, dans le cadre des instruments flexibles permettant de contribuer à l'atteinte de ses objectifs « Kyoto », une politique de projets dans le cadre des MDP, qui vise à procéder à des investissements, dans des pays en voie de développement, permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors du territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émissions. Outre à favoriser un échange technologique entre le Luxembourg et les pays cibles, les projets menés dans le cadre du CDM doivent permettre une implication directe et active des acteurs économiques privés. Ces projets doivent contribuer à une transition réussie, dans les pays cibles, de la coopération au développement vers la coopération économique, et pour ainsi contribuer au développement durable des régions visées, tout en générant des projets pour les entreprises luxembourgeoises.

Ainsi, l'engagement en matière d'ADP, d'une part, et l'important investissement consenti en application du mécanisme CDM, d'autre part, soulignent clairement que le Luxembourg assume non seulement ses responsabilités en matière de coopération au développement, mais, qu'en même temps, le pays cherche activement à inscrire un nombre important de projets directement dans un objectif de développement durable et de coopération économique. Les bénéfices sont mutuels dans la mesure où les pays-cibles bénéficient d'investissements entrants et de transferts technologiques et le Luxembourg peut plus efficacement atteindre l'ensemble de ses objectifs « Kyoto » tout en continuant de montrer l'exemple en termes d'efforts quantitatifs en matière d'ADP.

Les trois chapitres précédents ont permis de présenter et de commenter quelques-unes des principales tendances s'opposant au développement durable et harmonieux du modèle socio-économique luxembourgeois. La Chambre de Commerce retiendra notamment l'importance fondamentale d'un appareil de production performant et diversifié, ce dernier se trouvant à la base d'une spirale vertueuse rendant possible la définition, et surtout le financement, de politiques pertinentes et ambitieuses afin de contrecarrer les tendances sociales et écologiques non-durables.

Le prochain chapitre, quant à lui, passera en revue des principaux outils et acteurs existants au Luxembourg en matière de développement durable. Il sera également question des principales sources réglementaires et des initiatives politiques prévues au programme gouvernemental. Loin de constituer un inventaire exhaustif en la matière, le chapitre permettra au lecteur de prendre conscience et de se familiariser avec les principaux acteurs politiques et institutionnels, ainsi qu'avec les outils les plus importants œuvrant en faveur du développement durable.

5. Le développement durable – outils et acteurs au Luxembourg

5.1. Présentation des principaux acteurs institutionnels au Luxembourg

Le Gouvernement issu des élections législatives de juin 2009 a fait l'objet d'un remaniement important dans la mesure où fut prévue la création d'un grand Ministère pour le Développement Durable et les Infrastructures (MDDI), regroupant les portefeuilles ministériels relatifs à l'environnement, à l'aménagement du territoire, aux travaux publics et aux transports. La Chambre de Commerce se félicite de ce choix, qui devrait, *a priori*, permettre aux autorités de préconiser une démarche beaucoup plus intégrée dans la politique du développement spatial. Ce grand ministère reprend en effet les principaux portefeuilles ministériels précédemment déployés au niveau d'administrations différentes, évitant de ce fait des doubles emplois et des possibles incohérences.

La Chambre de Commerce invite ce nouvel acteur institutionnel à travailler de près avec les autres ministères actifs dans la politique du développement durable, c'est-à-dire le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, d'une part, et le Ministère des Classes Moyennes, d'autre part. La coopération interministérielle doit impérativement avoir lieu à deux niveaux, à savoir la collaboration *ad hoc* ainsi que la coopération formelle au sein de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD).

En matière de coordination *ad hoc*, il est important de trouver des dénominateurs communs entre les intérêts écologiques, les intérêts relatifs à l'aménagement du territoire et au développement spatial, d'un côté, et les intérêts économiques, de l'autre. En effet, il s'agit de définir des politiques cohérentes et intelligentes en matière de localisation des activités économiques et des zones d'activités économiques, d'infrastructures de transports et de communication, de préservation de certains grands ensembles paysagers, en prenant en compte les objectifs de polycentrisme définis par les documents prospectifs tels que l'IVL ou encore de Plan directeur de l'aménagement du territoire. Seule une vraie collaboration et des objectifs partagés et non-contradictaires entre les différentes administrations seront à même de mener à une telle politique cohérente. Or, la Chambre de Commerce se doit de relever l'important retard pris au niveau de l'implémentation de l'IVL et de l'adoption des plans sectoriels sous-jacents et souligne que cette politique intégrée et concertée fait encore défaut. D'importants retards pris au niveau du déploiement de nouvelles activités économiques et de grands projets infrastructurels, ainsi que des procédures contraignantes, voire floues et subjectives¹⁴¹ ou contradictoires dans le chef des entreprises, en opposition directe aux objectifs en matière de simplification administrative en sont la cause.

En ce qui concerne la coopération organisée, relevons notamment le mandat de travail de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD). La CIDD, dont les missions sont définies de manière exhaustive au niveau de la loi du 25 juin 2004, relative à la coordination de la politique nationale de développement durable (voir prochain point) a notamment à charge d'élaborer l'avant-projet de Plan national pour un développement durable (PNDD, voir point 5.3.), de favoriser et de promouvoir la mise en œuvre du PNDD en l'intégrant dans les préoccupations majeures de leur secteur respectif, de suivre la mise en œuvre du PNDD et de saisir le Conseil de Gouvernement de projets, d'actions ou de mesures susceptibles de promouvoir la réalisation du PNDD. Ainsi, pour autant que le PNDD prenne en compte l'ensemble des grands enjeux en matière de développement durable, qu'il soit suffisamment ambitieux et réalisable, la CIDD constitue le forum de discussion interministériel par excellence afin de définir et, subséquentement, de mettre en œuvre, une politique cohérente et intégrée en matière de développement durable.

¹⁴¹ A titre d'exemple, citons l'article 56 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui dispose que les « autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage ». Or, la notion de « beauté du paysage » est sujette à l'interprétation subjective de l'Administration appelée à statuer sur une autorisation.

Un autre acteur clé à considérer dans le cadre du développement durable est le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD). Ses missions, explicitées dans la loi précitée du 25 juin 2004 précitée, sont diverses. Ainsi, il sert, entre autres, de forum de discussion sur la thématique du développement durable en général. Il propose, par ailleurs, des études et recherches dans l'ensemble des domaines faisant partie du triptyque du développement durable. Il est également chargé d'émettre des avis, notamment sur l'avant-projet de PNDD ainsi que sur toute autre mesure relative à la politique nationale de développement durable. Parmi les avis et prises de positions phares rendus par le CSDD figurent l'analyse des programmes électoraux avant les élections législatives de 2009 ainsi que l'avis émis sur le développement durable des finances publiques. Le CSDD est composé de 15 personnalités issues de divers secteurs de la société luxembourgeoise. Elles sont choisies en fonction de leurs connaissances, de leurs compétences et de leur engagement envers la société, agissant en toute indépendance et sans occuper, parallèlement à leur engagement, un mandat politique national.

Le CSDD, de par sa composition diversifiée, est à même de rendre des avis de qualité élevée et le non-engagement politique de ses membres lui permet d'appréhender le développement durable en mettant en œuvre une approche de travail cohérente et intégrative. La Chambre de Commerce se réfère régulièrement aux avis de cet organe et invite, par ailleurs, les autorités politiques à intégrer davantage les pistes évoquées par le CSDD. La Chambre de Commerce tient également à rappeler que le CSDD a contribué, en collaboration avec le Conseil économique et social (CES), à l'élaboration du « *Rapport Technique sur le PIBien-être* » qui constitue un premier document de base afin de permettre aux institutions d'élaborer et de formuler leurs recommandations au Gouvernement. Le rapport technique a travaillé sur les suites à donner, au Luxembourg, au rapport de la Commission Stiglitz – Sen – Fitoussi en France.

Au-delà des acteurs institutionnels présentés ci-avant, le monde des entreprises a franchi une importante étape de formalisation de son engagement en matière du développement durable à travers la création, au sein de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), de l'Institut National pour le Développement durable et la Responsabilité sociale des entreprises, l'INDR. L'éclairage thématique *supra*, intitulé « La RSE : concept et exemples pratiques » a déjà fourni un aperçu sur le type d'engagements en matière de développement durable et de RSE applicable à l'échelle des entreprises. Concrètement, l'UEL a signé, en date du 31 octobre 2003, une charte portant sur le développement durable. Ce faisant, elle adhère aux principes du développement durable, tels que définis par l'ONU, comme étant la capacité des générations présentes à satisfaire leurs besoins tout en permettant aux générations futures de satisfaire les leurs.

Cet intérêt manifeste pour le développement durable, que ce soit au niveau économique, social ou environnemental est clairement observable au niveau national et occupe une part de plus en plus importante dans le secteur phare de l'économie luxembourgeoise, à savoir le secteur financier. L'encadré suivant illustre cet état de fait par quelques exemples concrets sur le financement des activités se consacrant plus précisément au développement durable. Notons qu'à l'avenir, la définition des politiques en matière de développement durable aura la vocation d'épouser une approche plus intégrative et partenariale. La meilleure illustration à cet égard constitue sans aucun doute la récente création d'un Partenariat pour l'environnement et le climat, véritable outil de discussion « multipartite » au service de la définition de politiques environnementales efficaces et économiquement efficaces (voir ci-dessous, partie 5.3., pour une brève introduction).

Encadré 9 : Bref aperçu du rôle du secteur financier dans le développement durable au Luxembourg

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce souhaite mettre en exergue, à travers quelques exemples parmi une multitude d'initiatives existantes, le rôle du secteur financier, poumon économique du pays, en matière de développement durable. En effet, le Luxembourg, en général, et les acteurs de la place financière, en particulier, conscients du rôle fondamental du développement durable dans l'économie, ont mis en place plusieurs initiatives au niveau du financement des activités propices au développement durable.

D'une manière générale, les aides financières gérées par les auteurs de la place financière et dédiées spécifiquement aux activités soutenables se multiplient dans tous les secteurs d'activités, tels que l'immobilier (bâtiments, écotechnologies), le transport (automobile, chemin de fer, maritime), la santé (médical, pharmaceutique, chimie, sécurité alimentaire), l'énergie (énergies nouvelles et renouvelables, efficacité énergétique), l'environnement (biodiversité, traitement des déchets, des eaux) et l'électronique (technologies de l'information et de la communication).

Au-delà de ce constat plus général, plusieurs activités spécifiques méritent d'être brièvement introduites ci-après.

Etika

Etika est une association sans but lucratif fondée en 1995 qui a pour objet de promouvoir des financements alternatifs et de réfléchir au développement de l'argent éthique afin de favoriser l'accès au crédit pour des initiatives qui donnent la priorité à l'utilité sociale et culturelle, à la solidarité internationale et au soutien de l'écologie au Luxembourg ainsi que dans les pays en voie de développement. Etika travaille en collaboration avec la Banque et Caisse d'Épargne de l'État (BCEE), en proposant, depuis plus de dix ans, des produits d'épargne spécifiques. Ainsi, le compte «*Epargne Alternative (EA)*» est le produit d'une collaboration entre la BCEE et Etika, proposant une formule qui permet de soutenir des initiatives qui contribuent à un développement durable au niveau national et international. Dans le domaine des énergies renouvelables, plusieurs projets ont ainsi déjà été soutenus¹⁴².

Rôle des fonds d'investissement

Plusieurs acteurs clés de la place financière luxembourgeoise proposent des produits financiers alternatifs ou s'inscrivant directement dans le financement des activités pertinentes du point de vue du développement durable. A titre d'illustration, les instruments financiers suivants peuvent être brièvement introduits :

- «*fonds PF(LUX)-Clean Energy*» : investit dans les secteurs de l'industrie qui produisent des énergies renouvelables sans émission de CO₂ ;
- «*KBC Eco Fund Climate Change*» : investit dans des actions d'entreprises actives dans la lutte contre les changements climatiques et/ou soucieuses de réduire les gaz à effet de serre ;
- «*KBC Eco Fund Water*» : investit dans une sélection internationale d'actions de sociétés de services collectifs, actives de manière durable dans les divers domaines ;

¹⁴² Citons quelques exemples: le projet pour la construction d'une nouvelle éolienne dans la commune de Wintrange avec un crédit de 1 million EUR accordé en novembre 2009 à la société Haardwand; la rénovation du moulin du Maestroff afin d'exploiter l'hydroélectricité; le prêt de 110.000 EUR sur une durée de 15 ans à l'asbl Energie Haff Rousebour pour l'installation d'un chauffage central aux copeaux de bois; etc. En termes d'activités écologiques, sociales, et bien d'autres domaines encore, divers projets ont également été mis en place. Ceci montre clairement une sensibilisation accrue dans ce domaine phare pour l'avenir. En date du 31 janvier 2010, il y a 844 épargnants alternatifs.

- « *KBC Eco Fund Alternative Energy* »: investit dans une sélection internationale d'actions d'entreprises développant des sources d'énergie alternative;
- « *Triodos Renewables Europe* »: investit dans des PME actives dans la production d'énergie électrique verte;
- « *Selectis Alternative Energies* »: investit dans des entreprises actives dans le secteur des énergies renouvelables;
- « *SAM Smart Energy Fund* »: investit partiellement dans des valeurs d'entreprises actives dans l'énergie renouvelable;
- « *Saint-Honoré Microfinance* »: investit dans des structures de la microfinance;
- « *ResponsAbility Global Microfinance Fund* »: investit dans des valeurs de la microfinance;
- « *ÖkoVision* »: investit dans les secteurs et entreprises actives dans les énergies renouvelables, l'agriculture biologique, le commerce équitable, la lutte contre la corruption, la réduction de toute sorte de discrimination et une politique élevée de transparence;
- « *Öko-Aktiefonds* »: investit dans des entreprises ayant comme objet la protection de l'environnement;
- « *Environmental Sustainability World* »: investit 2/3 des actifs dans des technologies, produits et services qui apportent des solutions aux problèmes environnementaux;
- « *Dual Return Fund – Vision Microfinance* »: investit dans des institutions de microfinance.

Carbon Investment Vehicles (CIV's)

Les Gouvernements européens ont été parmi les premiers à créer des CIV's, existant également en Amérique et en Asie. Aujourd'hui, il existe plusieurs types de CIV's. D'une manière générale, les CIV's incluent tous les types d'investissements nécessitant des capitaux publics ou privés visant à réduire les émissions de GES. Les investisseurs sont lesdits « acheteurs de conformité » (*compliance buyers*) tels que les pays industrialisés qui ont signé le protocole de Kyoto et qui sont soumis à la UE-ETS (« Emissions trading scheme »), amenés à réduire leurs émissions de CO₂ et prêts à externaliser ou diversifier leurs crédits d'achat de leurs activités afin de remplir les exigences de Kyoto ou de l'UE-ETS. D'autres investisseurs sont des acheteurs voulant remplir les exigences sur base volontaire ou voulant développer un statut de neutralité en termes de carbone afin d'améliorer leur part de marché ou leur réputation, conscients de l'importance croissante du changement climatique au sein des économies. Le Luxembourg, d'après l'ALFI, peut prétendre à devenir un acteur de référence mondial en matière de CIV's¹⁴³.

Fondation de Luxembourg

En deux ans, 21 fondations abritées représentant un engagement philanthropique total de plus de 50 millions EUR ont été créées sous l'égide de la Fondation de Luxembourg. « *Les domaines d'intérêt général soutenus sont variés, allant du secteur social en passant par l'éducation à la culture, alors que les projets se partagent entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'autres pays européens ainsi que des pays en voie de développement [...]. Ces chiffres démontrent le succès de la jeune institution et son développement rapide depuis sa création fin 2008*¹⁴⁴ ».

143 ALFI « Luxembourg: the centre of excellence for carbon investment vehicles », février 2011.

144 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/05-mai/12-frieden/index.html.

Sous l'égide de la Fondation de Luxembourg, plusieurs initiatives ont également été prises spécifiquement dans le secteur du développement durable. Voici quelques exemples de fondations actives dans ce secteur. Ainsi, « the Mangrove Foundation », créée à l'initiative de la société Mangrove Capital Partners, reflète l'importance donnée à la préservation de la planète, que ce soit en matière de pauvreté et cohésion sociale, de biodiversité ou de changement climatique. Mangrove Capital Partners a su faire preuve d'un savoir-faire et d'une méthode prouvés de sélection et de suivi de sociétés innovantes, porteurs de succès. Aujourd'hui, suite au succès de leurs projets, les associés de cette fondation désirent s'orienter davantage vers des projets philanthropiques, tout en appliquant les techniques efficaces qu'ils utilisent dans le monde du capital-risque et du capital-investissement.

La Fondation Enovos, ayant comme objet d'agir pour la préservation de la planète et le bien-être des générations futures, a été créée par Enovos Luxembourg S.A. et reflète le désir de ses fondateurs d'agir, en tant que société responsable vis-à-vis des générations actuelles et futures. Elle poursuit plusieurs objets qui sont : la mise en valeur et le développement de sources d'énergie renouvelables au niveau du Luxembourg et de la Grande Région, la recherche dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable en soutenant des projets scientifiques dans le domaine de l'énergie en général et des énergies renouvelables en particulier, des projets sociaux aidant les membres de la société nécessitant un appui particulier.

Luxflag – microfinance investors

Luxflag (Luxembourg Fund Labelling Agency), est une a.s.b.l. luxembourgeoise, créée en 2006, qui compte 7 membres fondateurs et qui est sous la présidence de Son Altesse Royale la Grande-Duchesse Maria Teresa du Luxembourg. Cette a.s.b.l. s'est fixée comme mission de donner confiance aux investisseurs dans le domaine de la microfinance à travers l'attribution d'un label à des « mechanism investment vehicles » (MIV's) ainsi qu'à des « investissements socialement responsables » (ISR).

L'association a mis en place des critères d'éligibilité pour l'obtention du « Luxflag Microfinance Label », auxquels elle a ajouté, en 2009, un critère social, obligatoire depuis 2011. Il est donc devenu nécessaire, pour les candidats au label, de donner des informations sur la performance sociale, ajoutant leur offre de produits à un nouveau label, le « label SRI ». Luxflag tient à diversifier les activités financières, en se concentrant également sur les investissements socialement responsables, sur le financement des écotechnologies, de la finance islamique ou encore sur la philanthropie dans le « private banking ».

Ainsi, la Banque Degroof est active dans le domaine de la microfinance à travers la mise à disposition de son expérience, mais est également active dans la structuration et l'administration d'outils d'investissement. Elle participe à la mise en place d'outils d'investissement socialement responsables, mais aussi dans le domaine de l'environnement, surtout à travers des « Microfinance Investment vehicles ».

D'autres banques, telles que la Banque et Caisse d'Épargne de l'État (BCEE), la Banque de Luxembourg, ou d'autres entités telles que Credit Suisse, Deloitte, Dexia Asset Management, etc. se spécialisent de plus en plus dans les investissements socialement responsables et la mise en place d'outils répondant à ces critères.

Le calcul de l'empreinte carbone des investissements et leur neutralisation – une piste à développer au Luxembourg?

Les considérations ayant trait aux enjeux climatiques sont de plus en plus présents dans les décisions d'investissement. Les investisseurs devront, à l'avenir, considérer de façon plus large, dans leurs choix d'investissement, les risques liés notamment aux émissions de CO₂ que ces dernières génèrent directement ou indirectement. De nombreuses initiatives sont prises à ce niveau, et ce grâce à une prise de conscience de plus en plus généralisée du phénomène du changement climatique, en général, et du concept d'empreinte écologique, en particulier. Il en découle des opportunités manifestes pour le secteur financier luxembourgeois.

L'empreinte écologique, concept déjà introduit au niveau de la section 3.1. de la présente contribution, consiste en « *a measure of the impact that a person or organisation or product or location has on the environment in terms of the amount of carbon dioxide or greenhouse gases produced.* ». Cette définition, très large, peut évidemment s'appliquer dans le contexte de l'empreinte d'un portefeuille d'investissement. Deux exemples concrets permettent, en effet, de montrer l'application du concept d'empreinte écologique dans les décisions d'investissement.

Trucost, une entreprise privée ayant son siège à Londres, permet aux firmes d'identifier, de mesurer et de gérer les risques liés à leurs opérations, à leurs chaînes logistiques, mais également à leurs portefeuilles d'investissement. Les services proposés permettent ainsi d'allouer un prix aux risques environnementaux encourus, donnant une meilleure évaluation des risques réels encourus dans le monde des affaires. Cette initiative ne se limite pas aux seules émissions de CO₂, mais considère également l'utilisation efficace de l'eau, la gestion des déchets, etc.

L'organisation « Climate Investment Neutral » (CIN), basée à Zurich et à Boston et existant depuis 2010, s'est fixée, quant à elle, comme objectif d'assurer la durabilité des investissements à travers leur neutralité environnementale. Ainsi, elle permet, à travers l'élaboration de certaines méthodes, le calcul de l'empreinte carbone de portefeuilles d'investissement. Il s'agit ainsi de déterminer les « émissions des portefeuilles » de l'investisseur en favorisant par ailleurs, à l'origine, des investissements pertinents du point de vue de développement durable, notamment à travers une sensibilisation de l'investisseur dans ce sens. Les émissions « nettes restantes », sous-jacentes au portefeuille en question, sont compensées à travers l'acquisition de certificats CO₂ de haute qualité. Ainsi, les services de CIN permettent aux investisseurs d'atteindre un portefeuille neutre en termes d'émissions et d'apporter divers bénéfices à des régions ou pays en voie de développement.

Le Luxembourg, occupant la 2^e place mondiale en matière de fonds d'investissement, et reconnue comme centre bancaire transfrontalier à travers le développement de la philanthropie et de la RSE, serait idéalement placé pour proposer des services analogues à ceux offerts par les deux organisations introduites ci-avant. Au niveau national, on constate d'ailleurs un début d'action en cette direction. BGL BNP Paribas a introduit une « politique d'achat responsable » visant à favoriser la compensation des émissions de gaz à effet de serre, appelée « investissement socialement responsable (ISR) ». L'ISR, méthode d'investissement qui consiste à intégrer deux dimensions essentielles dans l'analyse, vise l'appréciation et la sélection des actifs et représente ainsi l'application du concept de développement durable aux placements financiers.

Une équipe de spécialistes dédiée à l'Investissement Responsable propose, au sein de BNP Paribas Wealth Management, une gamme de produits diversifiée sur plusieurs classes d'actifs et sur plusieurs thèmes clairement identifiés visant notamment la protection de l'environnement et l'influence des grandes entreprises à travers la récompense, lorsque ces dernières adoptent les meilleures pratiques environnementales et sociales dans leur secteur.

5.2. Volet législatif et programme gouvernemental

Paramètres environnementaux

La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg énonce en son article 11bis que « *l'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures* ». Cet article, inséré dans la Constitution le 2 juin 1999, repris sous le chapitre des libertés publiques et des droits fondamentaux, pose les jalons d'une politique nationale en matière de développement durable. En effet, d'après la Cour constitutionnelle, l'article 11bis de la Constitution « [...] *charge l'Etat de garantir la protection de l'environnement humain et naturel [...]* »¹⁴⁵.

La Constitution donnant pour mission à l'Etat d'œuvrer en faveur du développement durable, le législateur a adopté, le 25 juin 2004, la loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable. Cette loi énonce un certain nombre de concepts et de définitions phares, tout comme elle définit les missions du CSDD et de la CIDD présentés ci-avant. En outre, cette loi est à la base de l'établissement du « *Plan national pour un développement durable (PNDD)* », instrument qui fera l'objet du prochain sous-chapitre.

Tout au long de cet « *Actualité & tendances* », la Chambre de Commerce a fait valoir que le développement durable constituait en effet un triptyque, basé sur trois piliers d'importance égale. L'article 2 de la loi du 25 juin 2004 confirme que le législateur a procédé à une lecture similaire de la thématique, en énonçant notamment que « *le développement durable [est] [...] basé sur trois piliers d'égale valeur, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement* ». Ainsi, il convient de veiller, notamment dans le cadre de la rédaction et de l'exécution des PNDD, qu'une importance égale soit accordée, dans la pratique, à chacun des trois piliers fondamentaux.

Au-delà du cadre constitutionnel et légal, l'actuel programme gouvernemental, relatif à la période 2009-2014, édicte un certain nombre de priorités et de concepts fondamentaux en matière de développement durable. La déclaration la plus significative est, sans doute, l'insertion de ce que l'on peut désigner par « *clause horizontale de développement durable* ». En effet, « *le Gouvernement mènera sa politique selon les principes du développement durable et les orientations du Plan national pour un développement durable. Il veillera à ce que toutes les décisions et initiatives politiques majeures soient compatibles avec une croissance économique durable, la cohésion sociale et la préservation des équilibres écologiques et, en particulier, avec la lutte contre le changement climatique et les engagements nationaux en matière de protection de la nature* »¹⁴⁶. Ainsi, d'après cette formulation, l'ensemble des décisions et initiatives politiques majeures (projets de loi et de règlement grand-ducaux, etc.) devraient donc répondre aux enjeux d'un développement durable. Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement « *portera une attention particulière à la gouvernance du développement durable, afin d'assurer une meilleure intégration de celui-ci dans les politiques sectorielles* »¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Cour Constitutionnelle, Arrêt 46/08 du 26 septembre 2008.

¹⁴⁶ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, juillet 2009, pages 38 à 39.

¹⁴⁷ Ibidem, page 39.

En ce qui concerne les aspects écologiques du développement durable, le Gouvernement souscrit à la politique « 20 – 20 – 20 » de l'UE, et souhaite réduire de 20 %, par rapport à 2005, les émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par l'encadrement communautaire ETS (« Emissions Trading Scheme »)¹⁴⁸. A ce titre, le Gouvernement « [...] souligne qu'il entend prendre ses responsabilités si, dans le cadre d'un accord international, l'objectif de réduction communautaire est porté à 30 %. Le Gouvernement est prêt à adopter un objectif identique au niveau national, et, tout en donnant la priorité aux mesures nationales, tiendra compte de nos circonstances spécifiques en demandant un recours moins restrictif aux mécanismes de flexibilité ». Soulignant l'importance significative des émissions de GES du secteur des transports, estimée à 53 % des émissions totales en 2008, à cause de l'« influence disproportionnée » sur le bilan national des produits pétroliers vendus au Luxembourg aux non-résidents, le Gouvernement entend « augmenter progressivement la contribution changement climatique » dite « Kyoto-cent ». Outre les émissions de GES, le programme gouvernemental attache une grande importance à l'extension conséquente de l'offre en matière de transports en commun.

A ce titre, la Chambre de Commerce réitère son soutien à l'initiative gouvernementale visant à porter à 25 % le modal split, d'ici 2020, entre transport en commun et transport individuel. Le programme gouvernemental, au contraire du PNDD, pose, en outre, les possibles jalons à des instruments fiscaux s'apparentant à la fiscalité verte : « de façon générale, le Gouvernement analysera la possibilité de l'introduction d'un système « bonus-malus » sur d'autres produits selon leur contenu en carbone ou en énergie »¹⁴⁹. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que de telles mesures ne doivent pas avoir pour conséquence de réduire la compétitivité des entreprises à travers des impôts additionnels unilatéraux. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que ces mesures ne devraient être envisagées principalement dans un contexte de plus grande soutenabilité de la consommation durable, en la guidant davantage vers des biens présentant des caractéristiques plus avantageuses pour l'environnement.

En tant qu'initiative récente en matière législative, l'adoption de la loi du 10 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles se doit d'être dûment relevée. En effet, la lutte contre le changement climatique, les efforts pour réduire l'empreinte environnementale ou encore l'utilisation rationnelle des ressources naturelles constituent des opportunités réelles pour stimuler la croissance verte.

Ce dispositif légal récent ouvre de nouvelles possibilités de soutien financier aux entreprises et aux personnes physiques légalement établies et exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale et qui réalisent des investissements visant à augmenter la protection de l'environnement, à s'adapter anticipativement aux futures normes communautaires, à réaliser des économies d'énergie, à installer des cogénérations à haut rendement ou encore à produire de l'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables. Un élément particulièrement intéressant est la possibilité de cofinancer des études environnementales. Il convient tout particulièrement de mettre en exergue les majorations des aides prévues pour les petites et moyennes entreprises. Cette loi a été dûment commentée par la Chambre de Commerce dans son avis afférent¹⁵⁰.

148 A savoir les émissions attribuables aux procédés industriels et à la production d'électricité.

149 Ibidem, page 41.

150 Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (3514BFR).

Paramètres sociaux

Le programme gouvernemental 2009-2014 tente d'aborder une série d'idées et d'objectifs s'inscrivant dans les tendances sociales non-durables, mises en avant plus haut dans le texte.

Tout d'abord, les auteurs du programme ont identifié la nécessité d'associer l'enseignement supérieur à l'atteinte de certains objectifs de cohésion sociale: «*Au vu de l'évolution démographique du pays avec sa population multiculturelle d'une part, et au vu des changements économiques nécessaires suite à l'actuelle crise d'autre part, l'enseignement supérieur, avec sa double mission d'enseignement et de recherche, est appelé à contribuer au renforcement de la cohésion sociale ainsi qu'à l'essor économique du pays*». La Chambre de Commerce a insisté *supra* sur le rôle fondamental de la participation à la vie économique pour atteindre les objectifs de cohésion sociale, en général, ainsi que sur la lutte contre l'exposition à la pauvreté matérielle relative, en particulier. Le pays, voulant se spécialiser davantage sur des niches de compétences telles que les technologies de la santé ou encore les écotecnologies, des activités à haute valeur ajoutée et à niveau de technicité élevé, les ressources humaines qui porteront cette diversification du tissu économiques doivent être de mieux en mieux formées. Ainsi, le rôle de l'enseignement supérieur à cet égard est, en effet, fondamental.

Dans son programme, le Gouvernement a d'ailleurs reconnu l'importance du travail en tant qu'instrument de lutte contre l'exclusion sociale, en prévoyant, notamment, pour les personnes en situation de chômage, qu'il «*[...] encouragera le recours aux instruments actifs en faveur de l'emploi dans le secteur privé [et qu'il] favorisera la mise en place des structures définitives prévues par la loi du 3 mars 2009 relative au rétablissement du plein emploi afin de permettre, dans un esprit de cohésion sociale, aux personnes non qualifiées qui ne trouvent pas ou pas encore un emploi sur le premier marché du travail, d'accéder à un emploi rémunéré. Il encouragera pendant la période de crise toutes les initiatives sociales en faveur des demandeurs d'emploi*». Si bien que la Chambre de Commerce reconnaisse l'utilité de certaines desdites initiatives pour l'emploi, elle estime toutefois que l'accent doit être mis plus spécifiquement sur une amélioration de l'employabilité des travailleurs résidents, la principale raison du chômage au Luxembourg étant de nature structurelle et résultant directement de l'inadéquation entre la demande et l'offre de travail.

La Chambre de Commerce a également relevé plus haut, qu'une redéfinition de la politique sociale au Luxembourg s'impose. Il s'agit de la faire évoluer d'une politique horizontale dite «*d'arrosage social*» vers une politique de transferts ciblés, basés sur les vrais besoins des bénéficiaires, cette dernière étant la seule apte à réduire de manière significative le taux d'exposition de la population à la pauvreté. Dans ce contexte, le programme gouvernemental contient certaines déclarations d'ordre général, telles que: «*[l]a cohésion sociale constitue une des finalités de toute action politique et le Gouvernement devrait œuvrer pour l'amélioration de la situation des ménages, tout en ciblant encore davantage son action en faveur des personnes en situation de détresse ou exposées à un risque d'exclusion sociale*», ainsi que: «*[a]u niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale*».

Si la Chambre de Commerce est en mesure de saluer ces déclarations d'après lesquelles l'objectif doit être un meilleur ciblage de la politique sociale, elle déplore toutefois l'absence de précisions et d'explications additionnelles à cet égard. Le programme gouvernemental a notamment omis de définir la notion de «*sélectivité sociale*». Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette sélectivité doit être basée sur l'existence, ou au contraire l'absence, au sein d'un foyer donné, d'un revenu inférieur ou supérieur à des seuils prédéfinis. Dans son avis budgétaire 2011¹⁵¹, la Chambre de Commerce a notamment retenu, à cet égard, non pas la moyenne, mais bien la valeur centrale, c'est-à-dire la médiane, comme il a été expliqué au niveau de la partie 4.1. de la présente publication.

¹⁵¹ Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.

En ce qui concerne la politique d'immigration et d'intégration, le Gouvernement entend notamment faciliter la participation à la vie politique des ressortissants étrangers en prévoyant d'ouvrir le droit de vote passif aux élections communales. Il entend ainsi abolir l'interdiction actuelle de voir accéder des non-luxembourgeois à des postes de bourgmestre ou d'échevin. Le projet de loi 5858, que la Chambre a adopté par 44 voix le 27 janvier 2011, ouvre en effet l'accès aux mandats communaux aux ressortissants non communautaires, y compris aux postes de bourgmestre ou échevins. Si bien que cette mesure constitue sans aucun doute un pas dans la bonne direction, la Chambre de Commerce rappelle toutefois que les enjeux liés à l'intégration des nombreux ressortissants étrangers et leur participation à la vie économique, politique et sociale sont des thèmes majeurs de la cohésion sociale au Luxembourg.

La partie 4.2. du présent « *Actualité & tendances* » a notamment effleuré le nouveau cadre légal relatif à la nationalité qui reste, aux yeux de la Chambre de Commerce, à parfaire au niveau des modalités d'accès en pratique à la nationalité luxembourgeoise.

Un autre thème majeur concerne l'ouverture de la fonction publique aux citoyens de l'UE. A cet égard, la Chambre de Commerce estime, qu'à l'heure actuelle, la dichotomie du marché de travail est telle qu'elle menace directement la cohésion entre luxembourgeois et ressortissants étrangers. Que les autorités luxembourgeoises n'ouvrent que timidement la fonction publique aux non-luxembourgeois, et de surcroît sous l'impulsion de l'évolution de la jurisprudence européenne et non pas de propre gré, montre que les atteintes à la cohésion sociale et au respect mutuel sont bien réelles et que le Luxembourg dispose d'un important potentiel d'optimisation à cet égard.

Paramètres économiques

a. Un Observatoire pour la Compétitivité

En 2003, le Gouvernement s'est doté d'un outil permanent d'observation de la compétitivité et des indicateurs afférents, à savoir l'« Observatoire de la Compétitivité (ODC) ». L'Observatoire doit veiller à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et informer le Gouvernement et les partenaires sociaux, notamment le Comité de Coordination tripartite, sur une base régulière, de l'évolution de la compétitivité du Grand-Duché. La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion de saluer la création de cet Observatoire et commente d'ailleurs régulièrement ses recommandations et analyses. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit maintenant d'améliorer significativement les retombées, en matière de politiques correctrices à mettre en œuvre, des recommandations émises par cet organisme.

b. Une importance particulière à accorder au PME¹⁵²

La stratégie Europe 2020, en particulier, et l'économie européenne, en général, sont largement dépendantes des activités des « petites et moyennes entreprises (PME) » et des « très petites entreprises (TPE) », ces quelques 23 millions de PME européennes (99,8%) employant environ 67% de la main-d'œuvre dans le secteur privé. L'importance des PME et TPE en Europe a mené à la création du « Small Business Act (SBA)¹⁵³ », qui fixe un cadre stratégique visant à renforcer le rôle des PME. Au Luxembourg, 99,6% des entreprises sont des PME et elles emploient environ le même pourcentage de main-d'œuvre dans le secteur privé que dans l'UE27, c'est-à-dire 67%.

¹⁵² Voir notamment à cet égard : Chambre de Commerce, « *Actualité & tendances* n°8 : Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance », janvier 2011.

¹⁵³ L'objectif du SBA consiste à améliorer l'approche générale en matière d'entrepreneuriat, d'ancrer de façon irréversible le principe « Penser aux PME d'abord » tant dans le processus législatif que dans le comportement des administrations, et de promouvoir la croissance des PME en les aidant à surmonter les problèmes qui continuent à entraver leur développement.

Au niveau national, le secteur des « classes moyennes » constitue un pilier important de l'économie luxembourgeoise. Il englobe environ 17.000 entreprises artisanales et commerciales, y compris le secteur Horeca, ainsi que certaines professions libérales. Le secteur emploie environ 150.000 personnes, soit un peu plus de 40% de l'emploi intérieur. Au cours des dix dernières années, il a créé plus de 40.000 nouveaux emplois¹⁵⁴. Partant, les entreprises du secteur des classes moyennes contribuent efficacement à la consolidation du tissu économique luxembourgeois, ainsi qu'à l'expansion du marché de l'emploi, et assurent également une part essentielle de la formation professionnelle des jeunes. Le Gouvernement luxembourgeois, conscient de l'importance des PME pour l'économie, évoque, dans son programme gouvernemental, la volonté de mettre en œuvre « [...] une politique d'entreprise destinée à parfaire le cadre opérationnel en vue d'améliorer les atouts du Grand-Duché. A l'égard des petites et moyennes entreprises, il continue à mettre en œuvre le 3^e plan d'action d'avril 2008 en faveur des PME ».

Ainsi, le Gouvernement veut agir de façon proactive afin de renforcer la création d'entreprises. Conscient d'un esprit d'entreprise (surtout au niveau des résidents nationaux) trop peu développé au Luxembourg, le programme gouvernemental prévoit la mise en place d'une politique visant à promouvoir l'esprit d'entreprise, surtout au niveau des jeunes, mais aussi à améliorer l'image de l'entrepreneur et de l'entreprise, en général. Le Gouvernement mise ainsi sur des instruments d'accompagnement, voire de financements nouveaux, à travers notamment le prêt de reprise ou de rachat de la « Société nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) », des instruments pour aider les nouvelles entreprises ou encore à travers des instruments d'aide aux jeunes entreprises innovantes. Le Gouvernement souhaite également soutenir le statut d'indépendant par la mise en place d'un statut propice leur offrant notamment des droits sociaux équivalents à ceux des salariés.

La lourdeur des démarches administratives est souvent pointée par les entrepreneurs comme un frein important à leurs activités. Suite à l'accord bipartite entre le Gouvernement et les représentants des employeurs le 15 décembre 2010¹⁵⁵, le Gouvernement s'est notamment engagé de soumettre les projets de loi et de règlements grand-ducaux en rapport avec les autorisations et les procédures dans le contexte de projets de construction, ou encore relatifs à la procédure commodo-incommodo, les PAP et les PAG, au vote du Parlement dans les meilleurs délais, de sorte que vers la mi-2011 des progrès substantiels auront été faits en termes d'accélération des procédures et de simplification administrative.

c. Un relatif avantage fiscal à consolider

La fiscalité luxembourgeoise est considérée comme l'une des plus souples de l'UE. L'Administration des contributions directes a publié, fin janvier 2011, la circulaire n°164/2 visant la clarification des financements intra-groupes et du traitement fiscal des sociétés exerçant des transactions de financement intra-groupe qui vise à renforcer la crédibilité du Luxembourg dans l'environnement fiscal international.

La circulaire n°95/2 du 31 décembre 2010 concernant l'encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauchage sur le marché international de salariés hautement qualifiés et spécialisés montre également que le Luxembourg met en œuvre des initiatives pour garder son avantage relatif.

Bon nombre de circulaires existent actuellement au Luxembourg et peuvent être réparties en catégories selon les matières qu'elles visent : impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôt commercial, etc. De plus, le Luxembourg a signé de nombreuses conventions bilatérales, dans le but de favoriser les relations économiques et financières internationales et d'éviter les doubles impositions et les fraudes fiscales. Le Luxembourg dispose en outre d'un système particulièrement intéressant de bonifications fiscales pour investissements, de même qu'un cadre spécifique applicable aux revenus issus des droits de propriété intellectuelle.

¹⁵⁴ Source: Rapport d'activité 2009 – Classes moyennes.

¹⁵⁵ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/12-decembre/15-uel/index.html.

En outre, le programme gouvernemental indique clairement la volonté du Luxembourg de privilégier les mesures fiscales visant le développement des investissements des entreprises et la localisation sur le sol national de nouvelles entreprises. A cet effet, le Gouvernement compte suivre de près l'évolution de la fiscalité dans les autres pays de l'OCDE pour, le cas échéant, prendre les mesures qui s'imposent.

d. Une compétitivité-coût à améliorer notamment à travers le mécanisme d'indexation

Au sein d'une petite économie ouverte telle que l'est le Luxembourg, il est primordial de conserver la compétitivité – prix et – coûts afin de permettre aux entreprises d'exporter leurs biens et services. Toutefois, une sérieuse dégradation de ces indicateurs est observée pour le Luxembourg. Or, il ne suffit pas de se limiter à une réduction des coûts, mais il faudra également s'orienter vers l'innovation et la productivité, l'inclusion sociale ou encore une utilisation rationnelle des ressources.

Le projet de « Plan national de réforme (PNR)¹⁵⁶ », publié en novembre 2010, précise que « [...] afin de faire en sorte que l'évolution des coûts du travail et les mécanismes de fixation des salaires soient favorables à l'emploi, et en tenant compte du risque en matière de l'évolution des prix énergétiques, le Gouvernement a décidé fin septembre 2010 de ne pas procéder avant le 1^{er} octobre 2011 au versement de la prochaine tranche indiciaire dans le cadre du mécanisme de l'indexation automatique des salaires. Au cas où plusieurs tranches indiciaires devraient s'appliquer entre 2011 et 2012, le Gouvernement est prêt à se réunir de nouveau pour discuter s'il faut ou non procéder à un report ».

La Chambre de Commerce, tout en saluant ce type de modulation *ad hoc* de l'indexation en période de hausse du prix des matières premières, rappelle qu'il est nécessaire d'aboutir *in fine* à une solution définitive en matière d'indexation des salaires.

A ce titre, la Chambre de Commerce renouvelle dans la présente publication sa proposition de limiter l'application de l'indexation à une fois et demi le salaire social minimum (sans préjudice au fait que certains secteurs ne pourraient pas pleinement tirer profit d'un tel plafonnement) et ce afin de ne compromettre qu'à minima la compétitivité des entreprises et pour en faire un instrument en faveur de plus de cohésion sociale. En outre, à l'instar de la Belgique, il est suggéré d'exclure certains biens du panier sous-jacent à l'indexation, en particulier les produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc.) ainsi que les produits dont les prix font l'objet de cotations internationales porteuses de volatilité excessive de leurs prix finals (pétrole, matières premières notamment). Pour mettre en œuvre un tel nouveau système, un moratoire de deux ans du système devrait en outre être appliqué.

De plus, une politique prudente en matière de l'adaptation des prix administrés doit être menée et la politique salariale doit respecter l'évolution de la productivité générale de l'économie luxembourgeoise. Pour cette raison, le système en place relatif à l'indexation automatique des salaires et notamment la modification du panier de référence, se doit d'être profondément remanié, à défaut d'une abolition pure et simple.

Enfin, le système d'indexation luxembourgeois, de par les objectifs qu'il vise et la philosophie qu'il sous-tend, est en déphasage complet avec les objectifs promus par les partenaires de la zone euro dans le cadre du renforcement du Pacte de stabilité et de croissance et de l'élaboration et de la mise en œuvre du Pacte pour l'euro décidé au mois de mars 2011, ce dernier faisant de l'indexation des salaires et des traitements un des éléments de politiques publiques pour le moins anachronique et à adapter en vue de la coordination optimale des politiques économiques au sein de la zone euro.

¹⁵⁶ Le Programme national de réforme a notamment comme objectif de présenter les mesures qui seront prises dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'énergie, l'innovation ou l'inclusion sociale, en réponse à la stratégie «Europe 2020: pour une croissance intelligente, durable et inclusive» de l'Union européenne.

e. Des niches de compétences dans le domaine du développement durable à promouvoir

Le développement de l'économie luxembourgeoise requiert la création de valeur ajoutée et de substance économique et industrielle, à parachever par un apport technologique et des ressources humaines hautement qualifiées, phénomènes qui sont à la base d'une dynamique qui s'auto-entretient. Or, une telle spirale vertueuse ne peut produire ses pleins effets qu'en présence d'un système efficient de soutien à la recherche-développement et l'innovation (RDI), qui favorise notamment la valorisation des résultats de la recherche.

Le Gouvernement luxembourgeois, conscient de l'importance de la RDI, s'est fixé, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, un niveau de dépenses en matière de RDI d'environ 2,6% du PIB d'ici 2020, dont environ 70% à fournir par la recherche privée et 30% à fournir par la recherche public. Au Luxembourg, les efforts des différents acteurs en matière de financement de la R&D se sont fortement accrus au fil des années. Ne s'élevant qu'à 0,13% du PIB en 2000, les crédits budgétaires publics de R&D (CBPRD) atteignent 0,68% du PIB en 2010. Malgré les efforts des pouvoirs publics et des acteurs privés, les dépenses totales intérieures de R&D (DIRD) ne représentent que 1,68% du PIB luxembourgeois, la moyenne de l'Europe des 27 s'élevant à 2,01% du PIB. Ainsi, l'atteinte des objectifs « Europe 2020 » suppose un investissement quantitatif accru.

Un des principaux vecteurs en matière de promotion de la RDI à l'échelle des entreprises luxembourgeoises est la loi dite « RDI » du 5 juin 2009. Elle a pour objets la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, la création d'un Fonds spécial et la définition des missions de l'Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (Luxinnovation). Elle vise, notamment, à faciliter « *la création d'un petit nombre de véritables pôles d'innovation autour de certains thèmes technologiques*¹⁵⁷ » tels que la logistique, les technologies de la santé, les écotecnologies et les technologies de l'information et des communications (TIC), constituant des atouts essentiels pour le développement des niches de compétences au Luxembourg. En outre, force est de constater que ces vecteurs de diversification s'inscrivent harmonieusement dans une politique de développement durable.

Un autre élément essentiel à un développement durable au niveau national concerne la propriété intellectuelle et la valeur immatérielle, considérées comme facteurs économiques et créateurs de richesse indispensables. Le Luxembourg dispose d'un cadre attrayant dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle¹⁵⁸, qu'il convient de mieux valoriser à l'égard des investisseurs étrangers potentiels.

La Chambre de Commerce renvoie à sa récente publication « Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg? Enquête, état des lieux et propositions » pour un aperçu exhaustif en matière de politique dans le domaine de la RDI¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Source: Programme gouvernemental, p.59.

¹⁵⁸ Loi du 21 décembre 2007 1. portant modification – de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; – de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; – de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; – de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934; 2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant; 3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale; 5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans. (Mémorial A, n°234, 27 décembre 2007, p.3949). Nouvel article 50 bis de la loi du 4 décembre 1967. Seuls les droits créés ou constitués après le 31 décembre 2007 peuvent profiter des nouvelles mesures.

¹⁵⁹ Chambre de Commerce, « *Actualité & tendances n°9: Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg? Enquête, état des lieux et propositions* », février 2011.

f. Des vecteurs de diversification prioritaires à aborder et à mettre en avant lors de la prospection économique

Le Gouvernement poursuit sa politique de prospection d'investissements et de projets nouveaux dans l'optique de consolider et de développer un tissu industriel et technologique performant. Sans écarter d'autres opportunités d'investissements, il doit concentrer ses efforts sur un nombre limité de secteurs en vue de créer ou de consolider des masses critiques d'interaction dans les branches suivantes: équipements pour l'industrie automobile; matériaux y compris la plasturgie et les matériaux composites; technologies de l'information et des communications; commerce électronique et médias; logistique; technologies de la santé et écotecnologies.

Le Gouvernement se charge en outre de la mise en œuvre d'aides à la prospection commerciale, à l'organisation des missions, des foires et salons ainsi qu'à la participation à des expositions d'envergure internationale, telles que l'Exposition universelle de Shanghai en 2010.

Il devrait également accorder une grande importance au développement de synergies entre le commerce extérieur et la coopération au développement au-delà des secteurs où elles existent déjà, telles que la microfinance et les technologies de l'information et des communications.

Ces actions permettront de garder une position compétitive sur les marchés internationaux et d'agir dans une optique de développement durable.

g. Une croissance verte à soutenir

La société ne peut désormais ignorer l'importance à accorder à la lutte contre le changement climatique. Le Gouvernement prône, dans son programme, une politique économique en faveur d'une croissance verte, à savoir la « [...] promotion des mesures d'économie d'énergie, des énergies renouvelables et des écotecnologies innovantes en général, visant à la fois une réduction des émissions de gaz à effet de serre, une amélioration de la sécurité énergétique (approvisionnement et prix) et la création d'emplois. »

Le Gouvernement continue à renforcer les incitations de nature réglementaire et financière afin d'encourager les acteurs à suivre cette voie, mais également pour encourager les investissements et pour amortir les coûts initiaux supplémentaires, liés à l'adoption de projets dits « verts ».

Ainsi, la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles consiste à octroyer une aide en faveur de mesures de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles, réalisées par des entreprises et personnes physiques disposant d'un droit d'établissement et exerçant sur le territoire luxembourgeois une activité industrielle, commerciale ou artisanale. D'autres aides existent telles que les programmes d'aides pour l'achat de voitures émettant relativement peu de CO₂ ou d'autres initiatives pouvant mener à une société à faible consommation d'électricité ou de carbone.

Le Gouvernement se concentre principalement sur certains domaines comme la réduction du bilan énergétique des bâtiments privés et publics, le recours renforcé aux énergies renouvelables (biomasse, solaire, éolien, etc.), le traitement et la revalorisation des déchets, l'investissement en faveur des transports en commun, l'assainissement des eaux, la diversification de la place financière, etc.

h. Des facteurs et compétitivité hors-coût à améliorer

Dans son rapport « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », le professeur Lionel Fontagné estime que, pour « développer et diversifier notre économie et attirer de nouvelles entreprises, le Luxembourg doit rester compétitif en termes de coûts salariaux d'abord, mais aussi en ce qui concerne les éléments non-coûts de la compétitivité ».

Dans un contexte difficile de dégradation de la compétitivité appréhendée sous l'angle des facteurs coûts et prix, il est ainsi crucial que les entreprises nationales capitalisent sur d'autres aspects de leurs capacités compétitives, telles que l'éducation et la formation professionnelle initiale et continue, la recherche et l'innovation, les infrastructures, la flexibilité et la prévisibilité du cadre réglementaire et légal (procédures et charges administratives), etc., et ce afin d'accroître leur potentiel de croissance et la productivité de leurs facteurs de production. Ces facteurs de compétitivité dits « soft » conditionnent le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise et nécessitent une action réformatrice rapide.

Un élément particulièrement important parmi les facteurs de compétitivité dits de « non-coûts » est la simplification administrative, comme nous l'avons déjà soulevé sous le point b.) ci-dessus. La lourdeur, la lenteur et le manque de prévisibilité des procédures administratives mettent en péril le climat d'investissement et la création d'emplois dans la mesure où elles constituent des coûts pour les entreprises et les acteurs économiques en général. Les politiques en matière de simplification administrative se doivent donc d'être poursuivies et renforcées. Le développement spectaculaire de l'Internet et des télécommunications, ainsi que la mise en réseau progressive des entreprises et de la société, sont autant d'outils à la disposition du Gouvernement luxembourgeois pour y parvenir.

La Chambre de Commerce voit également dans la modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire une source à exploiter en vue d'accroître la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. L'enjeu est de constituer un cadre légal moderne, cohérent, transparent et incitatif pour renforcer l'attractivité du Grand-Duché, pour simplifier la vie des administrés et celle des citoyens et pour stimuler le développement économique, tout en veillant à l'équilibre budgétaire à moyen terme.

En matières d'énergie et d'environnement, il s'agit de créer un cadre incitateur et attractif, valorisant les effets positifs découlant de l'efficacité énergétique pour une utilisation encore plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement.

5.3. Plan national pour un développement durable et le Partenariat pour l'environnement et le climat

L'article 10 de la loi du 25 juin 2004 précitée énonce qu'« *un plan pour un développement durable est établi tous les quatre ans [...]* ». D'après la loi, ce plan précise les domaines d'action prioritaires du Luxembourg dans la perspective du développement durable au niveau national et international, formule des objectifs concrets et propose les actions et instruments nécessaires à leur mise en œuvre, ainsi que les indicateurs sociaux, économiques et écologiques à respecter. La loi continue par énoncer quelques thèmes qui doivent être traités « *au moins* » par le « *Plan national du développement durable (PNDD)* ». On y retrouve notamment la désignation des secteurs clés dans lesquels des mesures particulières doivent être prises, les mesures, les moyens et les délais proposés pour réaliser les objectifs fixés, ainsi que les conséquences financières, économiques, sociales et écologiques que « *l'on peut raisonnablement escompter des mesures particulières de développement durable à prendre* ».

Le deuxième PNDD luxembourgeois a été adopté par le Gouvernement en novembre 2010¹⁶⁰. Une procédure bien définie avait été mise en place pour l'adoption des PNDD. Avant l'adoption de ce dernier, l'avant-projet de PNDD, préparé par la CIDD (Commission interdépartementale du développement durable), était adopté par le Gouvernement. Ensuite, le document était soumis pour avis à la Chambre des Députés ainsi qu'au CSDD (Conseil supérieur pour un développement durable). La loi charge en outre le Ministre responsable de « *donner à l'avant-projet la notoriété la plus étendue possible et de consulter la population à ce sujet* ». Après le lancement de la procédure consultative, le plan définitif est adopté endéans les 6 mois, procédure qui a également été suivie pour l'adoption du deuxième PNDD publié récemment.

Il semble évident que la volonté du législateur ait été d'investir le PNDD d'une importance fondamentale eu égard à la définition d'une feuille de route en matière de la politique nationale en faveur du développement durable. En effet, le « *Plan national guide l'orientation politique du Gouvernement et des pouvoirs locaux en matière de développement durable* ». La Chambre de Commerce soutient l'idée de militer en faveur d'un PNDD ambitieux et, surtout, d'un PNDD qui serve de principale référence en matière de politique en faveur du développement durable. Dans ce contexte, il serait néanmoins essentiel d'étendre la procédure consultative officielle d'établissement du PNDD aux partenaires sociaux et aux organisations professionnelles.

La Chambre de Commerce, de concert avec la Chambre des Métiers et diverses fédérations professionnelles, avait pris position par rapport à l'avant-projet de PNDD par lettre commune au mois de février 2009. Les auteurs estimaient que le texte « *comport[ait] des objectifs plutôt cohérents et réalistes, en ligne avec les objectifs définis dans d'autres documents stratégiques aux niveaux communautaire et international* ». Par ailleurs, vu la « *nature hautement complexe, multidimensionnelle et à géométrie variable* » du développement durable, ils s'opposaient à ce que le PNDD se voie conférer le statut d'un texte légal contraignant. Ainsi, aux yeux des chambres et fédérations professionnelles, il conviendrait davantage de « *tracer la voie à suivre, tout en laissant aux acteurs concernés le choix du comment s'approprier des stratégies devant mener à terme aux objectifs ambitieux fixés* ».

¹⁶⁰ Le premier Plan national pour un développement durable a été publié en avril 1999.

Dans le cadre de la réunion du 7 avril 2010 de la Commission du Développement durable de la Chambre des Députés, le Ministre du Développement durable et des Infrastructures et le Ministre délégué ont lancé officiellement le Partenariat pour l'environnement et le climat et exposé les étapes successives de sa mise en œuvre. Le Conseil de Gouvernement avait marqué son accord pour le lancement du Partenariat en date du 26 février 2010. Il s'agit d'un ensemble de débats et d'événements ayant pour objectif de définir les mesures à prendre à court, moyen et long terme pour lutter contre le changement climatique. La démarche a impliqué de nombreux partenaires (représentants du Gouvernement, syndicats, organisations patronales, communes et ONG). Le processus partenarial de concertation, entamé dans le cadre de ce Partenariat contribuera, à brève échéance et courant 2011, à l'adoption d'un 2^{ième} Programme national de réduction des émissions de CO₂ ainsi qu'au Plan national d'adaptation au changement climatique plus tard dans l'année.

Le Partenariat pour l'environnement et le climat constitue un instrument phare permettant de définir, sur base d'un dialogue transversal, les mesures nécessaires afin de s'atteler efficacement et de manière efficiente aux défis liés au développement durable, et notamment son pilier écologique, et traite également certaines questions fondamentales auxquelles n'ont pas été trouvées de solutions adéquates dans le PNDD. Le Partenariat pour l'environnement et le climat est composé d'un groupe de pilotage, ainsi que de cinq groupes de travail thématiques (GT) s'attelant respectivement aux principales sources d'émissions de GES (logement, développement urbain, bâtiments (GT1) ; transports et mobilité (GT2) ; énergies et écotechnologies (GT3)), à l'adaptation au changement climatique (GT4) à travers les vecteurs relatifs à la biodiversité, à la forêt, à l'eau et l'agriculture, ainsi qu'à la dimension internationale de la politique environnementale (GT5).

Les premiers travaux, qui se sont déroulés entre mars 2010 et avril 2011, ont notamment débouché sur un document de synthèse comprenant des engagements précis et quantifiables ainsi que sur la formulation de mesures concrètes dans les cinq axes thématiques identifiés ci-avant, et qui devront, dans la mesure du possible, être subséquentement ancrés au niveau législatif et réglementaire. Dans sa séance du 6 mai 2011, le Conseil de Gouvernement a adopté le « Paquet climat », fruit du processus de concertation entamé dans le cadre du Partenariat pour l'environnement et le climat. Le « Paquet climat » est composé de cinq documents de référence :

- le document de synthèse élaboré par le professeur Ewringmann, amendé et complété par les membres du Partenariat pour l'environnement et le climat¹⁶¹ ;
- un catalogue de 35 mesures prioritaires ;
- un projet de stratégie nationale d'adaptation au changement climatique ;
- un rapport intermédiaire sur le travail du groupe de pilotage ;
- un projet pour un pacte climat avec les communes.

La Chambre de Commerce se félicite des avancées réalisées dans le cadre du Partenariat pour l'environnement et le climat et estime que la feuille de route, posée notamment par le document de synthèse susmentionné, permettra aux autorités publiques de formuler une politique environnementale plus cohérente et mieux concertée. Il s'agit d'une contribution matérielle, visant à renforcer le pilier environnemental du développement durable, tout en tenant compte des enjeux liés aux piliers économique et social. Les thèmes forts, retenus par la Chambre de Commerce au terme de l'exercice entamé jusqu'à présent dans le cadre du Partenariat, et relevés dans le document de synthèse, sont les suivants :

- Le Luxembourg doit, avant tout, militer en faveur d'une réduction réelle des émissions, en lieu et place d'une simple délocalisation des sources d'émissions indigènes ;
- le cadre dans lequel doit s'inscrire la politique environnementale luxembourgeoise est celui posé par les engagements internationaux qui incombent au Grand-Duché, découlant notamment du protocole de Kyoto et du cadre communautaire applicable (voir notamment le chapitre 6). Les objectifs quantitatifs à moyen terme sont connus et l'accent doit ainsi être mis sur leur mise en œuvre ;

¹⁶¹ Partenariat pour l'environnement et le climat, «Synthesedokument der groupe de pilotage», avril 2011.

- la politique environnementale doit prendre en compte des contraintes d'efficience¹⁶²; cet état de fait est important notamment dans le cadre de la conjugaison, aux efforts nationaux de réduction qui restent prioritaires, les mécanismes flexibles;
- dans le contexte du marché unique européen, la possibilité d'utiliser les latitudes existantes en matière du recours aux mécanismes d'échange des quotas de GES entre les Etats membres, ainsi que les mécanismes de coopération et les transferts statistiques à l'échelle communautaire;
- le Luxembourg doit maximiser les efforts de réduction sur le territoire national en prenant en compte le critère d'efficience susmentionné; ceci faciliterait d'ailleurs l'éclosion du secteur économique relatif aux écotecnologies;
- la compétitivité économique et la santé des finances publiques – thématiques intrinsèquement liées – sont des conditions *sine qua non* à la formulation et au financement d'une politique environnementale ambitieuse;
- la problématique liée aux finances publiques et à l'interdiction de léguer un niveau de dette insurmontable aux générations futures¹⁶³ comporte la dimension liée à la dette «cachée» ou «implicite»;
- la reconnaissance qu'une politique de «cavalier seul» risque d'entraîner des délocalisations de sites productifs;
- l'importance fondamentale de poser les jalons d'une politique en matière d'aménagement du territoire plus cohérente et intégrative, notamment à travers l'implémentation des plans directeurs sectoriels.

Au-delà de la contribution du Partenariat pour l'environnement et le climat aux missions décrites plus haut, il est actuellement prévu que cette plateforme d'échange continue d'exister suite à l'adoption du «Paquet climat» par le Gouvernement. Ainsi, le Partenariat sera notamment appelé à contribuer aux exercices de monitoring subséquents des émissions luxembourgeoises, tout comme il est censé intensifier les débats, non finalisés, ayant trait notamment à la fiscalité verte et à la création d'un prétendu «fonds pour l'avenir»¹⁶⁴. La Chambre de Commerce, pour sa part, continuera à défendre les intérêts de ses membres dans le contexte des débats au niveau du Partenariat pour l'environnement et le climat.

Parallèlement au Partenariat pour l'environnement et le climat, des discussions spécifiques se poursuivent au sein d'un groupe de travail appelé «Pacte communal». Ce dernier a comme objectif de définir, à l'instar du «Pacte logement», un «Pacte climat» entre les communes et le Gouvernement.

¹⁶² «Verschwendungsverbot» selon la terminologie retenue par le Pr. Ewringmann.

¹⁶³ «Jede Generation muss für ihre Wohlfahrt Sorge tragen, ohne vorab in die „Taschen ihrer Nachkommen zu greifen“»

¹⁶⁴ Dans ce contexte, la Chambre de Commerce a proposé de manière récurrente l'instauration d'un ou de plusieurs instruments de type «fonds souverain», notamment en y canalisant certaines recettes fiscales particulièrement volatiles ou incertaines à moyen et à long terme. L'instauration d'un fonds souverain doté d'actifs financiers importants permettrait d'amortir d'éventuels chocs et de se prémunir contre une moindre vitalité de certains secteurs clefs, par exemple le secteur financier. Ce faisant, le Luxembourg opérerait pour une plus grande stabilité macro-économique et serait en mesure de mieux «sécuriser» les dépenses sociales, qui paraissent très vulnérables au regard de n'importe quel retournement de la situation économique dans le présent contexte. A cet égard, voir notamment: Chambre de Commerce, «Actualité & tendances n°4: Les fonds souverains: une solution d'avenir pour le Luxembourg?», mars 2008.

5.4. Plan national d'allocation des quotas CO₂

Conformément à l'article 9 de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (dite « directive ETS »), transposée en droit luxembourgeois à travers la loi du 25 juin 2004 précitée, « chaque État membre élabore un Plan national précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se propose de les attribuer ».

Le « Plan national d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre (PNAQ) » actuellement en vigueur au Luxembourg a été notifié à la Commission européenne en date du 18 juillet 2006 et porte sur la période 2008 – 2012. Il prévoyait initialement une allocation de 3,95 millions de tonnes par an d'équivalent CO₂ aux secteurs soumis au système européen d'échange de quotas, c'est-à-dire une grande partie du secteur industriel et de la production énergétique. 3,17 millions de tonnes étaient directement attribuées aux 15 installations luxembourgeoises existantes tombant sous le champ d'application de la directive ETS, comme il ressort du tableau ci-après. Les quotas restants faisaient office de « réserve » aux nouveaux entrants (0,59 millions de tonnes) et 0,19 millions de tonnes étaient proposées à des ventes aux enchères. Il est à noter que, par décisions successives de la Commission européenne, les valeurs-seuils pour les 15 installations en question ont progressivement été revues à la baisse.

En date du 29 novembre 2006, la Commission européenne avait effectivement rejeté cette proposition d'allocation, en la réduisant à 2,69 millions de tonnes par an¹⁶⁵, objectif autrement plus ambitieux que celui sous-jacent au PNAQ introduit par le Gouvernement luxembourgeois. Le 13 juillet 2007, l'allocation avait été limitée à 2,49 millions de tonnes par an pour les 14 installations luxembourgeoises restantes. En 2009, ces mêmes installations ont effectivement émis quelques 2,18 millions de tonnes. Rappelons toutefois qu'il s'agit de l'année de crise par excellence, qui s'était traduite par une chute du niveau d'activité dans le secteur industriel.

Tableau 4: Allocation de quotas de GES aux installations luxembourgeoises par le PNAQ 2008-2012 initialement soumis par le Gouvernement luxembourgeois

Anlagenname	Referenzwert MtCO ₂ e/a	Prognosefaktor	Zuteilungsbasis MtCO ₂ e/a	Erfüllungsfaktor	Jährliche Zuteilung MtCO ₂ e/a	Gesamtzuteilung 2008-12	Jährliche Zuteilung mit Kapazitätsanpassung	Gesamtzuteilung mit Kapazitätsanpassung
CEGYCO Goodyear ET	62,464	1.14	71,000	0.991	70,360	351,799	70,360	351,799
DuPont Powerhouse	56,233	1.40	78,726	0.991	78,016	390,082	78,016	390,082
CEDUCO Cogeneration Plant	62,229	1.19	74,052	0.991	73,384	366,922	73,384	366,922
Luxguard I	110,096	1.07	117,834	0.991	116,772	583,858	116,772	583,858
Luxguard II	113,896	1.06	120,432	0.991	119,346	596,730	119,346	596,730
Ciment luxembourgeois	756,988	1.06	800,000	0.991	792,787	3,963,933	792,787	3,963,933
Kronospan	57,729	1.37	94,000	0.991	93,152	465,762	93,152	465,762
LUXENERGIE Energiezentrale Kirchberg	26,814	2.10	56,200	0.991	55,693	278,466	55,693	278,466
LUXENERGIE Energiezentrale stade	9,445	2.62	24,700	0.991	24,477	122,386	24,477	122,386
Luxlait Association agricole	7,940	1.00	7,940	0.991	7,868	39,340	7,868	39,340
Arcelor Rodange, Acière d'Esch-Schiffange	60,652	1.18	71,355	0.991	70,711	353,556	70,711	353,556
Arcelor Profil Differdange	208,009	1.18	245,100	0.991	242,890	1,214,450	242,890	1,214,450
Arcelor Profil Esch-Belval	117,045	2.26	265,000	0.991	262,611	1,313,053	262,611	1,313,053
PRIMUS	39,994	2.39	95,705	0.991	94,842	474,210	94,842	474,210
Centrale TGV d'Esch-sur-Alzette	935,566	1.15	1,076,800	0.991	1,067,091	5,335,453	1,067,091	5,335,453
	2,625,098		3,198,843		3,170,000	15,850,000	3,170,000	15,850,000

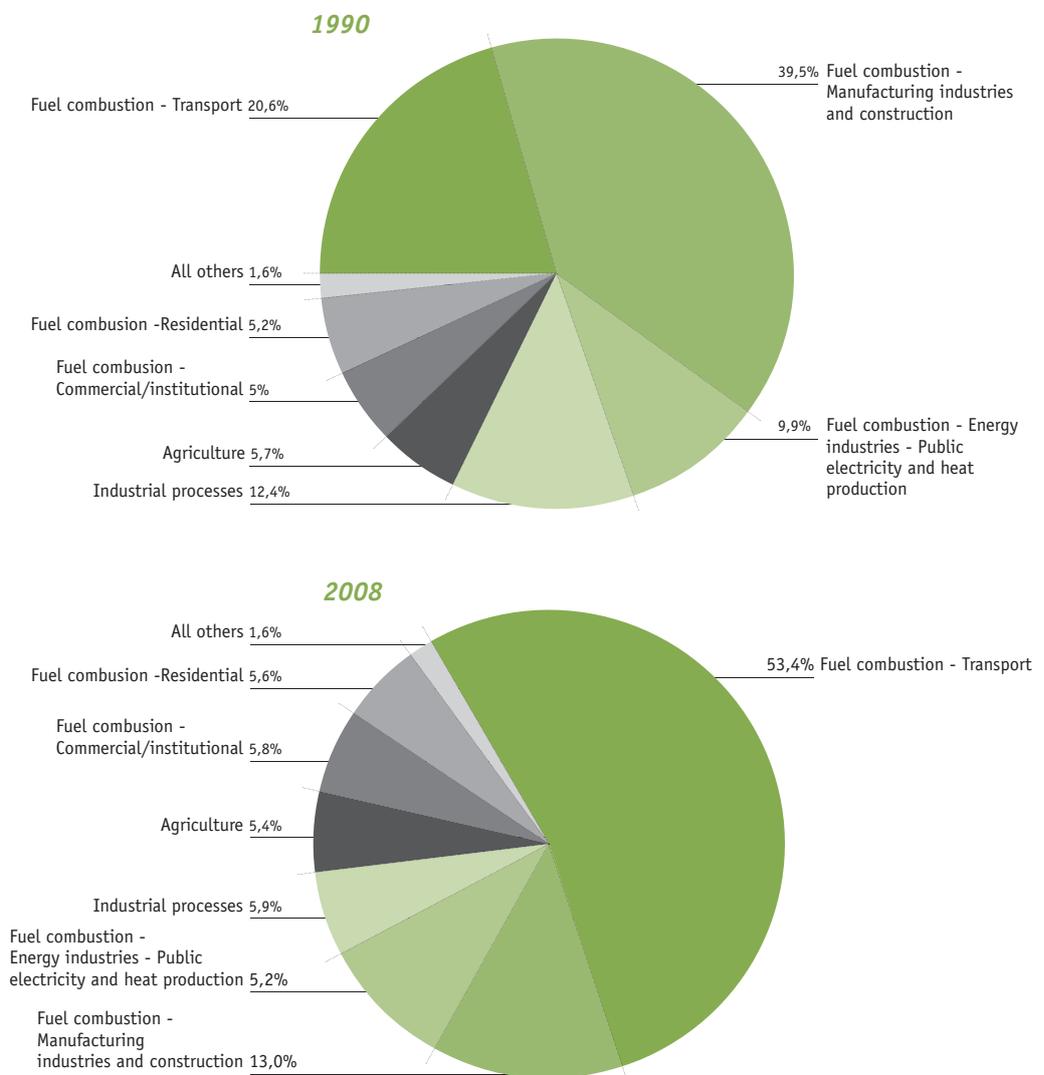
Source: PNAQ 2008-2012.

NB: L'installation dite « PRIMUS » est sortie du système ETS à partir de l'année 2008.

¹⁶⁵ Commission des Communautés européennes: « Décision de la Commission du 29 novembre 2006 concernant le Plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre notifié par le Luxembourg conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil ».

En outre, le « PNAQ règlera pas seulement l'allocation des quotas d'émission aux entreprises concernées par le système d'échange de quotas d'émission, mais devra aussi préciser comment le Luxembourg compte assurer le respect des obligations du Protocole de Kyoto, tous secteurs confondus. »¹⁶⁶. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'au Luxembourg, les émissions attribuables aux secteurs soumis à la directive ETS (industrie et production d'énergie) ne représentent qu'une quote-part relativement faible des émissions totales, contrairement à d'autres Etats membres de l'UE. Les deux graphiques suivants soulignent de manière très nette cet état de fait, tout comme ils soulignent à quel point la structure des émissions luxembourgeoises a basculé entre les années 1990 et 2008.

Graphique 21 : Composition des émissions de GES au Luxembourg en 1990 et en 2008



Source : Agence européenne de l'Environnement, calculs Chambre de Commerce.

¹⁶⁶ Ancien Ministère de l'Environnement « Changement climatique: Agir pour un défi majeur ! 1^{er} plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂ », page 13, document annexé au PNAQ 2008-2012.

Alors qu'en 1990, la quote-part des émissions attribuable à la combustion d'énergies fossiles dans l'industrie et dans la construction («*fuel combustion – manufacturing industries and construction*») représentait encore 39,5 % des émissions totales, les étapes subséquentes des procédés industriels («*industrial processes*») représentant 12,4 %, soit 51,9 % au total, ces quotes-parts chutent à respectivement 13 % et 5,9 %, soit 18,9 % du total des émissions en 2008. En même temps, la combustion d'énergies fossiles pour les besoins des «transports» (secteur non-soumis à la directive ETS) augmente significativement pour passer de 20,6 % en 1990 à 53,4 % en 2008, phénomène largement dû à la vente de produits pétroliers aux non-résidents. Dans ce contexte, il faut néanmoins rappeler, qu'en termes d'exportation de carburants, les émissions de CO₂ au Luxembourg y relatives ont baissé de 0,914 millions de tonnes entre 2005 et 2009 (-16,7 %).

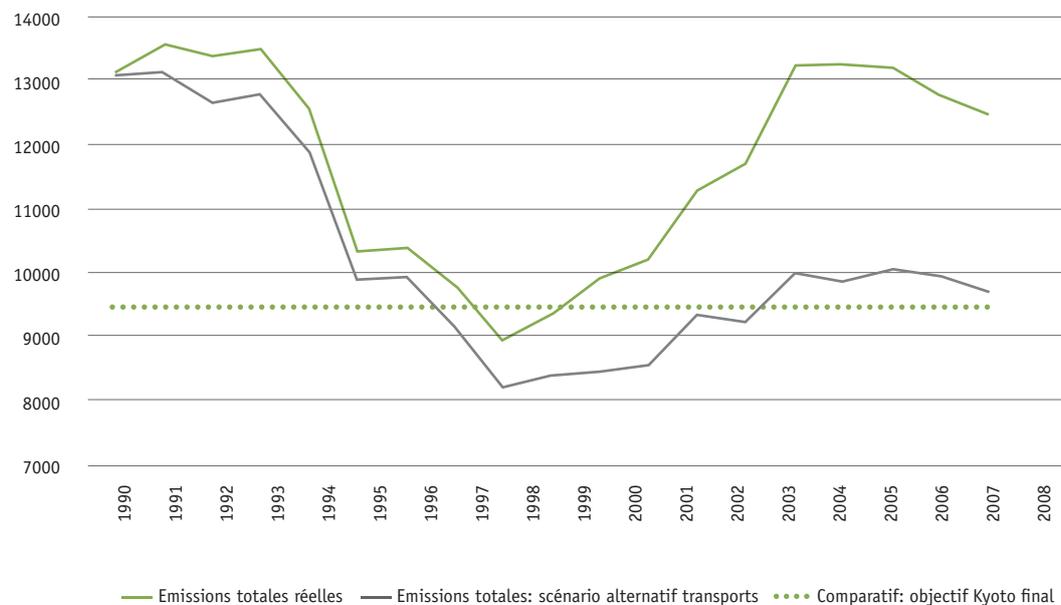
L'engagement Kyoto pour le Luxembourg se traduit par une promesse de baisse des émissions de l'ordre de 28 %, « tous secteurs confondus », pour la période 2008 à 2012 par rapport aux émissions historiques de 1990. Cette promesse est largement supérieure à l'ensemble des autres pays européens (engagement de 8 % pour la Communauté européenne dans son ensemble). De surcroît, elle prend en compte l'ensemble des émissions de GES, à savoir celles dues aux activités également soumises à la directive ETS (industrie lourde, production d'énergie), et les émissions non soumises, tels que les transports ou les émissions résidentielles.

En ce qui concerne l'atteinte des objectifs de Kyoto, sur base des données disponibles au moment de la finalisation de la présente publication, il échet de constater que le Luxembourg avait bel et bien atteint son engagement portant sur une réduction de 28 % avant l'échéance même : en effet, en 1998 notamment, les émissions de GES luxembourgeoises étaient en dessous du seuil de 72 % des émissions historiques de l'année 1990. Or, à partir de cette même date, et singulièrement depuis les débuts des années 2000, les émissions totales ont augmenté de manière visible et significative, comme il ressort du graphique ci-après. En effet, entre 2004 et 2006, les émissions totales dépassaient même les émissions historiques de l'année 1990 (13,17 millions de tonnes) qui servent de références.

Ceci est une conséquence directe de l'évolution fulgurante, à l'époque, des émissions attribuables aux exportations de carburants, tel qu'illustré à travers le graphique 21. Afin de souligner l'importance de ce biais, ce graphique présente un scénario alternatif, en supposant que les émissions attribuables au secteur « transport » n'auraient pas crû selon le scénario réellement enregistré, mais plus modérément à concurrence de +2 % par an. En effet, il est tout à fait loisible de supposer que même en absence des ventes transfrontalières de produits pétroliers, les émissions dues aux transports auraient augmenté, en conséquence directe du dynamisme économique (croissance moyenne annuelle proche de 5 % au cours des deux dernières décennies), de l'augmentation de la population (+99.400 habitants entre 1991 et 2008) et du nombre de frontaliers (+112.300 frontaliers entre 1990 et 2008). En application de ce scénario alternatif, le Luxembourg ne serait pas loin d'atteindre, en 2008, l'engagement de baisse de 28 % (ligne pointillée).

A partir de l'année 2004, on constate un certain tassement des émissions de GES, suivi d'un mouvement baissier en 2007 et en 2008. Cette évolution va notamment de pair avec la stabilisation des ventes de gasoil routier qui, après avoir progressé de 128 % entre 1990 et 2000 et de 80 % entre 2000 et 2005, ont baissé en 2006 et 2007 pour ensuite ré-augmenter légèrement en 2008.

Graphique 22 : Le Luxembourg et l'atteinte de l'objectif Kyoto

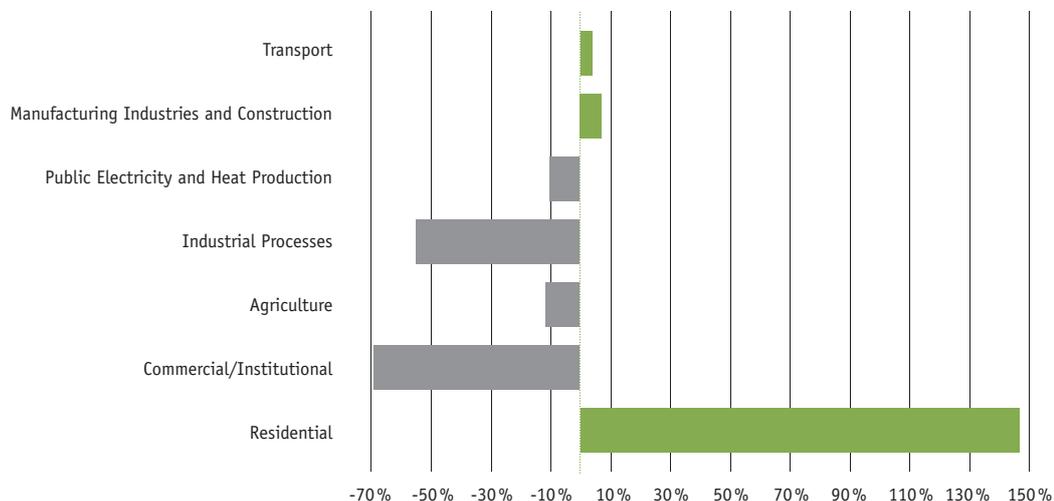


Source : Agence européenne de l'Environnement. Calculs Chambre de Commerce.

Le poids des émissions attribuables aux ventes transfrontalières est tel que les réductions enregistrées dans d'autres secteurs sont aisément masquées. Or, comme il ressort du graphique 23, les émissions dues aux procédés industriels et à la combustion d'énergie fossile par les secteurs industriels et de la construction ont littéralement fondu, en enregistrant des évolutions à la baisse de respectivement 54,7 % et 68,5 % en 2008 par rapport à 1990. De même, il convient de souligner la bonne tenue des émissions dues aux activités résidentielles, commerciales et institutionnelles : malgré le dynamisme économique soutenu entre 1990 et 2008 et l'augmentation substantielle de la population et du marché du travail, les émissions totales directement attribuables à ces secteurs s'inscrivent à la baisse en termes relatifs.

En ce qui concerne les émissions dues aux activités industrielles (combustion d'énergie fossile et processus de production subséquent), les émissions sont passées de 6,8 millions de tonnes en 1990 à 2,4 millions de tonnes en 2008, soit une baisse relative de quelque 68,5 %. En dehors des émissions dues à la combustion d'énergie fossile, les réductions atteintes par le secteur industriel (rubrique « *Industrial processes* ») se chiffrent à 54,7 % ou 0,89 millions de tonnes. Il échet de constater que les industries luxembourgeoises ont ainsi dépassé, en 2008, la nouvelle cible ambitieuse fixée par la Commission européenne subséquentement à la redéfinition de l'objectif gouvernemental initial tel qu'il ressort du PNAQ 2008 – 2012, et ce malgré une conjoncture favorable au cours de cette même année.

Graphique 23 : Les performances sectorielles en matière d'émission de GES entre 1990 et 2008



Source : Agence européenne de l'Environnement. Calculs Chambre de Commerce.

En ce qui concerne les émissions couvertes par la directive ETS, le Luxembourg remplit actuellement l'objectif qu'il s'est vu imposer par la Commission européenne. De même, « *ab 2013 stellen die ETS-Anlagen [...] kein Problem mehr für das nationale Emissionsmanagement dar*¹⁶⁷ ». En effet, le système d'échange de quotas d'émissions se poursuivra en UE au-delà de l'année 2012, mais il fera l'objet d'une gestion commune à l'échelle communautaire, avec un objectif commun de réduction des émissions ETS de l'ordre de 21 % à l'échelle 2020.

Ainsi, s'il est vrai que le Luxembourg se trouve encore significativement en-deçà de son objectif de Kyoto, il convient, malgré tout, de relever un certain nombre d'évolutions tout à fait positives, notamment en ce qui concerne le secteur industriel, voire les émissions attribuables aux secteurs résidentiel et commercial. En effet, « *les potentiels de réduction techniques pouvant être mobilisés à court terme sont relativement limités. Il s'agit essentiellement de mesures dans les secteurs du bâtiment et des transports dont les effets se situent surtout à moyen et à long terme, et qui ne doivent pour cette raison être négligées. De plus, leur effet risque d'être en partie contrecarré par la forte croissance démographique et l'augmentation de la population active non résidente. Il peut donc être raisonnablement affirmé que l'objectif de réduction de 28 % (Kyoto) ne pourra pas être atteint sans recours aux mécanismes flexibles (CDM, JI, emissions trading)* »¹⁶⁸.

Le principal levier en matière de bilan de CO₂ du Luxembourg est donc bel et bien la vente transfrontalière de produits pétroliers (quelque 38 % des émissions en 2009, voire 46,5 % en enlevant les installations relevant du système ETS¹⁶⁹). Dans ce contexte, le Gouvernement semble opter pour un « *phasing out* » graduel (voir *supra*). A cet égard, la Chambre de Commerce doit néanmoins rappeler l'importante dépendance du pays, au niveau du budget de l'Etat, des dites ventes, ainsi que des ventes couramment associées, notamment le tabac et l'alcool.

¹⁶⁷ Ewringmann : « Hintergrundpapier für die Initial- und Grundsatzgruppe im Rahmen des *Partenariat pour l'Environnement et le Climat* », mai 2010, page 29.

¹⁶⁸ Ancien Ministère de l'Environnement « *Changement climatique : Agir pour un défi majeur ! 1^{er} plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂* », page 13.

¹⁶⁹ Ewringmann : « Hintergrundpapier für die Initial- und Grundsatzgruppe im Rahmen des *Partenariat pour l'Environnement et le Climat* », mai 2010, page 29.

Ainsi, dans un contexte de déficits budgétaires structurels au moins jusqu'à la fin de la législature en cours, le Luxembourg dépendra significativement de la vente de produits pétroliers, notamment aux non-résidents qui représentent quelque trois quarts des ventes totales¹⁷⁰. Au-delà de l'importance même des recettes fiscales ainsi dégagées, qui dépassent le seuil d'un milliard EUR par an, il est un fait que certaines recettes fiscales volatiles ou incertaines, dont les droits d'accises sur les produits pétroliers ou non pétroliers vendus aux non-résidents, ont généralement été affectées au budget des dépenses courantes. Le subventionnement massif des impôts indigènes via la demande de consommation étrangère, celle-ci étant basée sur l'exploitation de niches réglementaires ou fiscales limitées dans le temps, crée ce qu'il est pertinent de dénommer un phénomène d'exposition : pour financer la progression des dépenses courantes au niveau national, il faudra davantage recourir aux moyens d'actions nationaux dont le rendement est raisonnablement garanti. A défaut, en voulant financer des dépenses publiques nationales en ayant recours à des sources de financement exogènes non maîtrisables, le Luxembourg fait dépendre le sort du financement de ses dépenses indigènes, et notamment sociales, qui plus est difficilement réversibles d'un point de vue politique, du rendement de moyens d'actions exogènes non contrôlables et volatils. Il convient donc de trouver le juste équilibre entre la contribution des exportations de carburants aux objectifs en matière de baisse de GES, d'une part, et de génération de moyens d'action financiers suffisants, d'autre part.

Le Luxembourg est donc aujourd'hui dans une situation de relative dépendance par rapport aux recettes fiscales issues des ventes transfrontalières de produits pétroliers. Qui plus est, comme l'indique pertinemment le PNAQ, il ne dispose pas des mêmes latitudes que les autres pays afin d'augmenter rapidement et significativement les droits d'accises nationaux: *«Da sich die internationale Treibstoffnachfrage aber in erster Linie an den Preis- und damit vor allem an den Steuendifferenzen orientiert und damit auch das Ergebnis von Politiken anderer Staaten ist, hat Luxemburg de facto nur einen von zahlreichen Gestaltungsparametern in der Hand. [...] Was in großen Flächenstaaten mit entsprechenden Entfernungen zu den Grenzen bzw. den Nachbarländern noch einigermaßen unproblematisch ist, stellt für kleine Staaten wie für Luxemburg ein essentielles Problem dar, soweit sich die nationale Steuerpolitik aus Tradition und/oder nationalem Optimierungskalkül nicht den von großen Nachbarstaaten festgesetzten Spielregeln anschließt»*¹⁷¹.

Ainsi, le Luxembourg ne pourra pas faire dépendre sa politique fiscale de décisions imprévisibles à prendre à l'étranger. Même en s'alignant temporairement sur le pays voisin le plus cher, il est impossible de connaître l'évolution future des dites politiques étrangères. Une hausse au Luxembourg peut même entraîner une augmentation des volumes de carburants écoulés si, parallèlement, un ou plusieurs pays voisins augmentent davantage les droits d'accises. De même, en fixant les droits d'accises à un niveau prohibitif par rapport aux pays limitrophes, les résidents seraient incités à passer la frontière pour s'approvisionner en produits pétroliers, avec un effet nul sur les volumes totaux, et donc les émissions globales associées. La résultante en serait une simple délocalisation des émissions de GES, mais également des recettes fiscales.

170 My footprint.lu : «L'Empreinte écologique du Luxembourg», page 20.

171 Ancien Ministère de l'Environnement «Plan national d'allocation de quotas 2008-2012», pages 11 et 25.

La probabilité est élevée qu'un pays plus grand puisse augmenter ses recettes fiscales tout en baissant les volumes écoulés et donc les émissions, l'effet prix l'emportant sur l'effet volume (perte dans les régions frontalières et baisse générale de la demande suite aux prix plus élevés). Or, un pays tel que le Luxembourg risquerait de perdre l'ensemble des recettes fiscales liées aux ventes de produits pétroliers en affichant des prix de vente significativement au-dessus des tarifs pratiqués au-delà de ses frontières, qui sont proches dans tous les cas. Partant, il est primordial de ne pas définir un calendrier déraisonnable de la soi disant « sortie du *Tanktourisms* », d'autant plus que, outre le rendement fiscal, ce secteur compte de très nombreux emplois. Par ailleurs, l'adjonction de biocarburants dans les produits pétroliers vendus dans les stations-service contribuera significativement à l'atteinte de l'objectif affiché de vouloir porter la quote-part des énergies renouvelables à 11% à l'horizon 2020, tel que prévu dans le paquet climat européen¹⁷² (voir prochain chapitre) ainsi que dans le programme gouvernemental luxembourgeois.

Par ailleurs, compte tenu du fait que plus de la moitié des carburants vendus au Luxembourg peuvent être associés aux flux de transit (situation centrale du Luxembourg au carrefour des grands axes routiers Nord-Sud et Est-Ouest), le « tourisme à la pompe » ne constitue qu'une quote-part relativement modeste des ventes totales. Tout changement de politique en matière de ventes transfrontalières de produits pétroliers doit d'abord être effectué de manière virtuelle, en allouant, par exemple, une quote-part fixe des accises - au-delà du « Kyoto-Cent » et reflétant la baisse souhaitée au niveau des volumes écoulés - à un fonds spécial au lieu d'une affectation pure et simple au budget courant de l'État. Vu que moins de moyens d'action seraient ainsi injectés dans le budget courant, les dépenses courantes devraient baisser de manière parallèle afin d'éviter toute dégradation additionnelle et non-soutenable des finances publiques.

Après avoir présenté les principaux acteurs et outils au Luxembourg en matière de politique de développement durable, une présentation des implications du « Paquet Energie-Climat » européen et des principales pistes pour le Luxembourg s'impose. Tel sera l'objet du dernier chapitre du présent « *Actualité & tendances* ».

172 Voir notamment : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/12/lux-ce-climat/index.html>

6. L'horizon 2020 - les implications du « Paquet Energie-Climat » européen et pistes pour le Luxembourg

Au cours de cette publication, la Chambre de Commerce a recouru, pour le pilier « environnement », aux données mises à disposition par l'Agence européenne de l'environnement. Au moment de la finalisation de ce document, ces données s'arrêtaient néanmoins à l'année 2008. Pour ce chapitre concernant le « Paquet Energie-Climat » européen et les implications en découlant dans le chef du Grand-Duché, seront également utilisées des données préliminaires pour 2009, communiquées au sein du « Partenariat pour l'environnement et le climat¹⁷³ », respectivement dans le Plan national de réforme du Gouvernement établi dans le cadre du semestre européen¹⁷⁴.

Le « Paquet Energie-Climat », adopté en décembre 2008 par les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UE, a fixé plusieurs objectifs pour l'UE à l'horizon 2020 : réduction de 20 % des émissions de CO₂, passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

L'UE vise éventuellement l'adoption d'un objectif de réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020, offre conditionnelle en vue d'un accord mondial global pour l'après-2012 et pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

L'une des conséquences phares pour le Luxembourg qui, ensemble avec l'Irlande et le Danemark, continue de figurer parmi les Etats Membres devant mettre en œuvre l'effort de réduction le plus important, est que le pays doit réduire de 20 % ses émissions de CO₂ pour les secteurs non couverts par l'encadrement ETS¹⁷⁵, par rapport aux émissions de l'année 2005 et dont la composition est reprise en détail au niveau du tableau ci-après.

Le dernier inventaire définitif des émissions de GES du Luxembourg couvre la période 1990-2008. Pour l'année 2009, il est rappelé que les données restent provisoires. Il est en outre rappelé que l'année 2009, année de crise par excellence, fait apparaître certaines baisses d'émissions conjoncturelles, et ce notamment dans les segments « transports » et « industrie ».

173 D. Ewringmann: «Arbeitspapier zur Diskussion von Grundsatzfragen in der Groupe de Pilotage», 14 décembre 2010.

174 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg: «Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020», avril 2011.

175 Décision No 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

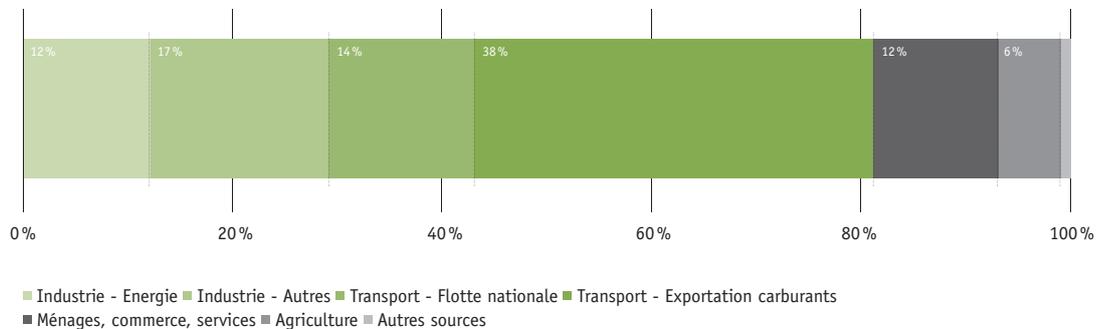
6.1. La réduction des émissions de gaz à effet de serre

Tableau 5: Structure des émissions luxembourgeoises en 2005 (année de référence du Paquet climat) et 2009

Secteur		Emissions en mio. T CO2 eq.	Quote-part / émissions totales	Quote-part / émissions totales hors ETS	Variation entre 2005 et 2009
Energie, Industrie	2005	3.919	29.52 %	12.33 %	-13.42 %
	2009	3.393	28.25 %	13.30 %	
Dont: installations non-ETS	2005	1.316			-0.7 %
	2009	1.307			
Dont : installations ETS	2005	2.603			-19.9 %
	2009	2.086			
Transports	2005	7.024	52.91 %	65.81 %	-11.01 %
	2009	6.251	52.05 %	63.60 %	
Dont : flotte nationale	2005	1.538			9.2 %
	2009	1.679			
Dont : exportation carburants	2005	5.486			-16.7 %
	2009	4.572			
Ménages, commerce, services	2005	1.451	10.93 %	13.60 %	-4.55 %
	2009	1.385	11.53 %	14.09 %	
Agriculture	2005	0.712	5.36 %	6.67 %	2.53 %
	2009	0.730	6.08 %	7.43 %	
Autres sources	2005	0.171	1.28 %	1.59 %	-8.77 %
	2009	0.156	1.30 %	1.59 %	
Total	2005	13.276			-9.53 %
	2009	12.010			
Total hors ETS	2005	10.673			-7.91 %
	2009	9.829			

Source : MDDI et calculs D. Ewingmann ; Chambre de Commerce (mars 2011).

Graphique 24 : Composition des GES de l'année 2009



Source: «Partenariat für Umwelt und Klima: Synthesedokument der groupe de pilotage»;
Chambre de Commerce (Avril 2011).

Suite à l'objectif national précité en termes d'émissions de GES, le Luxembourg doit, à l'horizon 2020 (année de référence: 2005), réduire ses émissions « non-ETS » de 20 %, passant ainsi de 10,67 millions de tonnes en 2005 à 8,54 millions de tonnes en 2020, ce qui équivaut à une baisse de 2,13 millions de tonnes. Selon les prévisions pour 2009, les émissions « non-ETS » ont atteint 9,83 millions de tonnes, soit une baisse de presque 8 % par rapport à l'année de référence 2005.

Si l'UE portait son objectif de réduction des émissions de 20 % à 30 %, en fonction des avancées éventuelles au niveau des pourparlers internationaux visant à obtenir des engagements contraignants de la part des autres économies développées, les émissions « non-ETS » luxembourgeoises ne devraient pas dépasser 7,471 millions de tonnes en 2020 (-3,202 millions de tonnes par rapport à 2005).

En d'autres termes, le Luxembourg doit, afin d'atteindre l'effort de réduction qui lui est imposé, réduire ses émissions totales de l'ordre de 2 à 3 millions de tonnes entre l'année de référence 2005 et l'année 2020. De manière générale, la Chambre de Commerce déplore à nouveau que les dynamismes économique et démographique n'aient pas été pris en considération afin de définir un objectif atteignable localement par notre pays. En effet, d'après des projections de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi, le Luxembourg pourrait compter quelque 550.000 habitants en 2020, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'année 2010. Il en découle que l'effet *per capita* à consentir par le Luxembourg dépasse 20 % à périmètre constant.

A la lecture du tableau ci-avant, il apparaît clairement que les sources d'émissions luxembourgeoises sont fortement concentrées au niveau d'un nombre limité de secteurs.

Le secteur des « transports » représente, à lui seul, environ deux tiers des émissions non-ETS. Il ressort en outre, qu'en 2009, la partie des émissions attribuable à la flotte nationale ne représentait que 26,8 % des émissions totales attribuables aux transports. En effet, seul environ un quart de la vente de carburants au Luxembourg découle de la demande des résidents. Les travailleurs frontaliers représentent quelque 15 % de la demande et les habitants de la Grande Région, autres que les frontaliers, comptent pour environ 7 %. Le reliquat, soit plus de la moitié, de la demande finale adressée aux pétroliers luxembourgeois, découle directement des flux de transit. En d'autres termes, « *le gros des ventes de carburants [...] est principalement à attribuer au transit sur les autoroutes du pays*¹⁷⁶ ». Il s'agit, ici, d'une illustration concrète de la localisation centrale du Luxembourg sur les principaux axes Nord-Sud et Est-Ouest et de la qualité de « plaque tournante logistique » souvent attribuée au Grand-Duché.

176 Conseil supérieur pour un développement durable: «L'Empreinte écologique du Luxembourg», 2010, p. 20.

La Chambre de Commerce se doit toutefois de relever que les émissions attribuables aux exportations de carburants s'inscrivent significativement à la baisse, en enregistrant un recul de 16,7% en 2009 par rapport à 2005. Si la récession économique ayant frappé le monde en 2009 explique sans doute une partie de cette réduction, il convient néanmoins de relever que les émissions s'inscrivent également structurellement à la baisse¹⁷⁷, en ligne avec le tassement enregistré au niveau des ventes de produits pétroliers, et qu'elles se rapprochent progressivement du seuil des 20% de réduction.

Notons encore dans ce contexte que l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg¹⁷⁸ est une opération cruciale eu égard à l'atteinte, par le Grand-Duché de Luxembourg, de ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la quote-part renouvelable mélangées aux carburants d'origine fossile étant neutralisée de la balance des émissions (voir aussi point 6.2. ci-dessous).

En ce qui concerne la baisse des émissions dans le secteur des transports, la Chambre de Commerce recommande la mise en œuvre des actions prioritaires suivantes :

- la définition d'une politique cohérente en matière de développement spatial et d'aménagement du territoire, notamment à travers l'implémentation des plans directeurs sectoriels définis suite au concept IVL ;
- une optimisation des ventes transfrontalières des carburants à travers une politique prudente et responsable en matière de relèvement des droits d'accises ;
- la promotion des moyens de transports en commun (cf. notamment la politique « mobil2020 ») et de la mobilité douce ;
- la promotion des carburants et énergies alternatifs (gaz naturel, électricité),
- l'affectation d'une quote-part de plus en plus significative des recettes issues des ventes transfrontalières de produits pétroliers à un fonds spécial ayant comme tâche de financer des projets à long terme pertinents du point de vue du développement durable. Il semble évident que la reconstruction du pays selon les prémisses du développement durable est grandement facilitée à partir du moment où ces recettes restent abondantes à moyen terme ;
- la promotion du vecteur de diversification économique ayant trait aux écotechnologies.

En ce qui concerne les émissions de la branche ménages, commerces, services, le potentiel de réduction réside principalement dans l'efficacité énergétique, l'assainissement énergétique des bâtiments, voire les changements de comportement de la part des ménages en ce qui concerne la consommation d'électricité, en général, ou le chauffage, en particulier. Toutefois, il importe de souligner que, vu la croissance démographique projetée, une stabilisation de ces émissions d'ici 2020 constituerait en réalité une augmentation de l'efficacité de l'ordre de 10%. Ainsi, le potentiel de réduction additionnel dans cette rubrique semble, aux yeux de la Chambre de Commerce, relativement modeste - au moins à moyen terme - par rapport à la baisse totale à consacrer par le Luxembourg (entre 2 et 3 millions de tonnes d'ici 2020). Concrètement, les principaux vecteurs dans cette rubrique sont les suivants :

- la baisse de la consommation énergétique dans le secteur du bâtiment à travers l'assainissement énergétique des bâtiments existants et surtout l'amélioration de l'efficacité énergétique des nouvelles constructions ;
- la mise en œuvre concrète de la nouvelle réglementation en matière de performance énergétique des bâtiments fonctionnels¹⁷⁹. Ladite réglementation est complémentaire au règlement grand-ducal sur la performance énergétique des bâtiments d'habitation¹⁸⁰. Elle fixe des exigences en matière de performance énergétique et introduit la certification de la performance énergétique des bâtiments neufs et existants. Il permet une amélioration substantielle de la performance énergétique des bâtiments par un niveau d'exigences adapté aux technologies disponibles dans le secteur de la bâtisse et des installations techniques.

177 Voir : « Annuaire statistique du STATEC 2000 », page 182.

178 Règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliqides.

179 Règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels et modifiant

1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation ;

2. le règlement grand-ducal modifié du 10 février 1999 relatif à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de contrôle dans le domaine de l'énergie.

180 Règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation.

- l'aménagement du territoire et le développement spatial cohérents ;
- les soumissions publiques prenant en compte les prémisses du développement durable (dit « *green public procurement* ») ;
- les campagnes d'information et de sensibilisation de la population ;
- effectuer une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale. Un tel exercice d'audit devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la standardisation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'«éco-compatibilité», tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

On observe, sur le tableau qui reprend la structure des émissions luxembourgeoises, une légère baisse des émissions de CO₂ dans la branche des ménages, commerces et services entre 2005 et 2009 de presque 5 %.

En ce qui concerne les émissions de source industrielle, il est rappelé qu'il convient de faire une distinction, parmi les émissions de ce secteur, entre les installations faisant partie du système européen ETS¹⁸¹ (quelque deux tiers des émissions totales du secteur industriel pour le Grand-Duché), et celles n'en faisant pas (encore) partie. Pour les premières, l'encadrement communautaire est tel que l'ensemble des acteurs concernés sont en connaissance parfaite des objectifs à réaliser.

Ainsi, au vu du dynamisme de l'évolution démographique d'une part et de la concentration des sources d'émission dans le contexte luxembourgeois, d'autre part, la Chambre de Commerce relève que les possibilités de réduction que le pays peut consentir à court terme et sans compromettre davantage la santé de ses finances publiques ou d'hypothéquer le financement de son modèle social grâce à la demande de consommation extérieure, est relativement limité.

Or, le potentiel est loin d'être inexistant et de nombreuses pistes existent au niveau local, soit en faisant baisser directement les émissions à leur source, soit en les faisant reculer indirectement à travers des instruments tels que la sensibilisation du consommateur ou l'aménagement du territoire cohérent. De surcroît, le Luxembourg, économie très ouverte et fortement imbriquée dans le tissu de production et de consommation de la Grande-Région, s'apparente à une région métropolitaine ou à un centre d'attraction et de développement d'envergure régionale et européenne. A l'opposé de pays de taille plus importante, le Grand-Duché ne présente guère de régions rurales ou écartées, voire de vastes territoires économiquement moins dynamiques permettant de « faire baisser » ses émissions moyennes nationales. Pour ces raisons, loin d'invoquer cette argumentation afin de revoir sa contribution à l'effort mondial à la baisse, le Luxembourg devra constamment optimiser son recours aux instruments flexibles en matière de réduction des émissions de GES. A ce titre, la « réduction » ne doit pas entraîner une simple « délocalisation ».

Le graphique ci-après montre l'évolution des émissions de GES au Luxembourg dans trois grandes catégories d'émissions, dont les émissions attribuables aux transports routiers (ligne orange)¹⁸². Après une forte progression à partir de 1990, ces émissions se sont stabilisées en 2005 pour ensuite baisser légèrement.

En termes relatifs, alors que les émissions attribuables aux ventes transfrontalières de carburants ont encore représenté 51,4 % des émissions luxembourgeoises totales en 2005 (hors émissions directement attribuables aux installations soumises au système « ETS » et dont les émissions de GES sont encadrées de manière spécifique), cette quote-part a significativement baissé pour atteindre 46,5 % en 2009.

181 ETS pour « Emissions Trading Scheme ». Il s'agit, dans le cas luxembourgeois, d'une quinzaine d'installations, notamment dans l'industrie lourde et dans le secteur de la production d'électricité, qui participent dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne, instaurée par la loi du 23 décembre 2004 rétablissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cette loi avait transposé en droit luxembourgeois la directive 2003/87/CE, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

182 Emissions attribuables aux carburants écoulés au Luxembourg indépendamment de la résidence des clients.

Graphique 25 : Evolution des émissions de GES au Luxembourg dans certaines catégories d'émission



Source : Agence européenne de l'énergie (« National emissions reported to the UNFCCC and to the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism »). Mise à jour du 31 janvier 2011.

Pour conclure, la Chambre de Commerce voudrait synthétiser les avancées du Luxembourg en termes de réduction des émissions de GES. Ainsi, ces émissions s'élevaient encore à 13,276 millions de tonnes en 2005. En 4 ans, elles ont diminué de 1,266 millions de tonnes, pour atteindre un total de 12,01 millions de tonnes en 2009, ce qui correspond à une baisse de 9,5%. Cette baisse, renforcée par les effets de la crise économique, était principalement due au secteur du transport, surtout en ce qui concerne l'exportation de carburants (le Luxembourg est passé de 5,486 millions de tonnes en 2005 à 4,572 millions de tonnes en 2009, soit une baisse substantielle de 9,2%) et les émissions des installations ETS (passant de 2,603 millions de tonnes en 2005 à 2,086 millions de tonnes en 2009). Si l'on considère le total des émissions de CO₂ hors installations ETS, le Luxembourg a réalisé une baisse de presque 8% entre 2005 et 2009. Ces résultats sont, tel que déjà relevé sous ce point, à interpréter dans le contexte du pays. On observe, au sein du pays, une hausse de la population et du nombre de travailleurs frontaliers. Malgré l'ajout de ce facteur dans l'équation, le Luxembourg réussit à baisser ses émissions de CO₂ en termes absolus.

Rappelons encore, qu'afin de permettre la réalisation des objectifs nationaux en termes de réduction des émissions de CO₂ a été créé le Partenariat pour l'Environnement et le Climat ayant notamment comme objectif, tel que déjà évoqué précédemment dans cette publication, la contribution à l'élaboration du 2^e plan d'action national de réduction des émissions de CO₂.

6.2. La promotion des énergies renouvelables

Dans le cadre de la politique dite «20-20-20» de l'UE, la directive européenne 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables prévoit, pour le Luxembourg, un objectif pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute de l'ordre de 11%. En 2005, la quote-part en question ne s'élevait toutefois qu'à 0,9%, alors que cette quote-part est passée à 2,8% en 2009 d'après les données d'Eurostat¹⁸³. Pour l'UE, la valeur de référence est fixée à 20%. En même temps, l'encadrement communautaire prévoit, pour le Grand-Duché, une quote-part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports en 2020 de 10%.

Conformément au Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables (NREAP)¹⁸⁴, présenté au public le 27 juillet 2010 par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, le mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg représente une composante matérielle (soit environ 5% sur un total de 11%) de l'objectif global du Luxembourg en matière d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020. En d'autres termes, la réalisation de l'objectif final serait presque pour moitié attribuable aux opérations de mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Grand-Duché de Luxembourg, la promotion des énergies vertes produites sur sol luxembourgeois (éolienne, solaire, hydroélectrique, biogaz, photovoltaïque et biomasse solide ; 4%) et les mécanismes de coopération internationaux (2%) complétant ledit Plan d'action.

Le Ministère de l'Economie a mis en place une *trajectoire indicative pour la part des énergies produites à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie* :

Année	Taux
Moyenne 2011/2012	2.92 %
Moyenne 2013/2014	3.93 %
Moyenne 2015/2016	5.45 %
Moyenne 2017/2018	7.47 %

Le « Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables (NREAP) » précité comporte donc trois grands axes dont les tenants et les aboutissants sont brièvement exposés ci-après :

- Le développement des énergies renouvelables sur le territoire national, qui représente, à l'horizon 2020, quelque 4% de l'effort total à consentir, soit 11%. La réalisation de cet objectif passe notamment à travers la promotion, la production et l'injection dans le réseau public d'électricité dite verte, produite sur base de sources renouvelables tels que l'éolien, le photovoltaïque, le biogaz ou encore l'hydroélectricité. Un deuxième axe à cet égard sera constitué par la chaleur/le froid renouvelable (biomasse solide et notamment le bois, biogaz, etc.).

La Chambre de Commerce milite en faveur d'une mise en œuvre sans tarder le volet national du « Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables », présenté par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur. Ainsi, il convient notamment d'éviter que des initiatives louables, tel que le développement de la production d'énergies renouvelables sur sol luxembourgeois, se heurtent à des contraintes administratives inutiles et fassent l'objet de procédures de définition et de mise en œuvre complexes et contrecarrent d'emblée le déploiement intégral du potentiel théorique existant en la matière à l'horizon 2020.

¹⁸³ Eurostat, « La part de l'énergie renouvelable dans l'approvisionnement énergétique de l'UE27 a presque doublé entre 1999 et 2009 », communiqué du 11 avril 2011.

¹⁸⁴ Voir sous : http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/com_presse_et_art_actu/2010/07/Conf_rence_de_presse_sur_les_nergies_renouvelables/index.html

- Le deuxième grandvolet du Plan d'action concerne l'incorporation de biocarburants dans les carburants classiques d'origine fossile et le recours à la mobilité électrique (publique et privée). Cet axe représentera, à l'échéance 2020, environ 5% de l'objectif total de 11%.

Dans ce contexte, il est rappelé, qu'à l'évidence, un taux d'incorporation de 10% de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg à l'horizon 2020 revêt le caractère d'obligation légale. La Chambre de Commerce estime peu constructifs les débats actuellement menés allant dans le sens d'une remise en question de l'opportunité même visant le mélange de biocarburants dans les carburants d'origine fossile. A ses yeux, il s'agit maintenant de tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables et de baisse des émissions édictés par l'UE. Les biocarburants, répondant aux critères stricts de durabilité fixés notamment par la directive communautaire 2009/28/CE, contribuent largement à cette réalisation¹⁸⁵.

Considérant, par ailleurs, que les volumes de carburants écoulés au Luxembourg montrent, après plusieurs années de forte progression, une certaine stagnation à partir de 2005, voire s'orientent légèrement à la baisse, les émissions de GES afférentes ont cessé d'augmenter et vont même, dans l'hypothèse du maintien du niveau absolu des volumes écoulés, baisser, suite à la neutralisation du bilan d'émission, d'une quote-part de plus en plus conséquente de biocarburants. Ainsi, les objectifs luxembourgeois en matière de baisse de GES, d'une part, de promotion des énergies renouvelables, d'autre part, doivent aller main dans la main.

Ainsi, une stabilisation, voire une légère baisse, des volumes de carburants commercialisés sur sol luxembourgeois, à parachever par une incorporation plus importante de biocarburants, permettra au Luxembourg de se rapprocher de la réalisation de ses objectifs de promotion des énergies renouvelables, d'une part, et de baisse des émissions de GES, d'autre part, et ce sans compromettre le financement du modèle social, qui dépend largement des recettes tirées du produit d'accises.

- Le troisième axe d'intervention concernera le recours aux mécanismes de coopération internationaux, principalement par des transferts statistiques et des projets communs entre Etats membres et, le cas échéant, avec des pays tiers (pour environ 2%). A cet égard, citons à titre d'exemple le projet commun du Luxembourg avec 8 autres pays afin de mettre en place un réseau de stations éoliennes *off-shore* en mer du Nord¹⁸⁶.

Le plan d'action, représentant un volume d'investissement de quelques 830 million EUR à l'horizon 2020 permettrait, d'après le Ministère de l'Economie, la création de quelques 1.500-1.600 emplois supplémentaires sur un intervalle de 10 ans. Il contribuera, par ailleurs, à consolider la diversification économique dans le domaine des écotecnologies.

¹⁸⁵ Ces critères ont d'ailleurs été transposés littéralement en droit national par le règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides.

¹⁸⁶ Voir sous: <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/12/conseil-tte/index.html>

6.3. L'amélioration de l'efficacité énergétique

En 2006, l'UE a adopté¹⁸⁷ un cadre concernant l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et les services énergétiques. Ce dernier comporte notamment un objectif indicatif d'économies d'énergie applicable aux Etats membres, des obligations pour les autorités publiques nationales en matière d'économies d'énergie et d'achat énergétiquement efficaces, ainsi que des mesures de promotion de l'efficacité énergétique et des services énergétiques. La directive européenne en question s'applique à la distribution et à la vente au détail d'énergie, à la fourniture de mesures visant l'amélioration de l'efficacité énergétique, aux clients finaux à l'exclusion des activités soumises au système d'échange de quotas de GES et, dans une certaine mesure, aux forces armées. Elle vise la vente au détail, la fourniture et la distribution des grands vecteurs énergétiques dépendant d'un réseau, comme l'électricité et le gaz naturel, ainsi que d'autres types d'énergie, comme le chauffage urbain, le mazout de chauffage, le charbon et le lignite, les produits énergétiques de la sylviculture et de l'agriculture, ainsi que les carburants. Dans ce contexte, les Etats membres doivent adopter et atteindre un objectif indicatif en matière d'économies d'énergie d'au moins 9 % à l'horizon 2015.

La feuille de route à plus long terme, présentée le 8 mars dernier à Strasbourg par la commissaire européenne au climat, Connie Hedegaard, dite « pour une Europe compétitive et sobre en carbone d'ici 2050 », reflète la nécessité d'accélérer les politiques actuellement en œuvre. Cette feuille de route explique comment atteindre de manière rentable l'objectif que s'est fixé l'UE de réduire de 80 % à 95 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, par rapport au niveau de l'année 1990. Une analyse « coût-efficacité », les politiques sectorielles de réduction d'émission à long terme aux niveaux national et régional et les investissements à long terme devraient permettre à l'UE d'élaborer des stratégies à plus long terme. Ainsi, l'objet de la feuille de route consiste à fournir des orientations sur la façon de mettre en place cette transition. L'accent est mis sur les mesures internes, le Conseil européen ayant approuvé l'objectif de réduire les GES de 80 % à 95 % pour 2050 par rapport au niveau de 1990 afin de prévenir les conséquences du changement climatique. L'UE devrait donc réduire ses émissions de 80 % par rapport à 1990 au moyen de mesures internes uniquement et n'utiliser les crédits d'émissions qu'au-delà des 80 %.

« Le modèle économique global sur lequel s'appuie la feuille de route montre que pour atteindre un objectif de 80 % de réduction en interne d'ici 2050, des réductions de l'ordre de 40 % et 60 % par rapport aux niveaux de 1990 devront être atteintes d'ici 2030 et 2040, respectivement. Tous les secteurs devront contribuer. Les politiques actuellement en place devraient permettre de réduire les émissions internes de 30 % en 2030 et de 40 % en 2050¹⁸⁸. »

En termes d'économies d'énergie, il conviendra investir dans des technologies propres et sobres en carbone, comme dans des infrastructures telles que les réseaux électriques intelligents ou dans la protection environnementale. Ceci créerait de la valeur ajoutée sur le territoire de l'UE et réduirait la dépendance énergétique et la vulnérabilité aux chocs pétroliers potentiels, tout en stimulant de nouvelles sources de croissance, préservant les emplois existants et en créant des nouveaux dans des secteurs d'activités en pleine création et évolution. Les conséquences y associées consisteraient en une réduction de la pollution atmosphérique et les coûts de santé y associés. Les estimations concernant les bénéfices à retirer d'une meilleure qualité de l'air au sein de l'UE tournent autour de 88 milliards EUR par an d'ici 2050.

¹⁸⁷ Par le biais de la directive 2006/32/CE du 5 avril 2006.

¹⁸⁸ « Changement climatique: la Commission présente une feuille de route pour une Europe compétitive et sobre en carbone d'ici 2050 », Feuille de route publiée le 8 mars à Strasbourg.

Au niveau national et dans une perspective de plus court terme, le Luxembourg devra atteindre l'objectif d'économie d'énergie minimal de 9% d'ici 2015. La directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 exige l'établissement d'un « *deuxième Plan national d'efficacité énergétique (PAEE)* » en 2011, après le premier qui avait été publié en 2007, le troisième et dernier devant sortir en 2014. Le premier PAEE luxembourgeois (publié en 2008) a fixé un objectif national indicatif en matière d'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie de 10,38% en 2016, taux soumis à une analyse en 2011, lors du 2^{ème} PAEE. En parallèle, le Luxembourg pourrait analyser la faisabilité d'une extension jusqu'en 2020 de l'objectif indicatif national prévu par la directive 2006/32/CE, ce qui reviendrait à 4 points de pourcentage supplémentaires pour la période 2016 à 2020, menant à un objectif global de 13% à l'horizon 2020.

Le deuxième PAEE sera présenté à la Commission européenne fin juin 2011 et devra¹⁸⁹ :

- comprendre une analyse et une évaluation approfondies du PAEE précédent;
- comprendre les résultats finaux concernant la réalisation des objectifs d'économie d'énergie fixés;
- comprendre des plans pour des mesures complémentaires, ainsi que des informations sur leurs effets anticipés;
- utiliser et augmenter progressivement l'utilisation des indicateurs et valeurs de référence d'efficacité harmonisés, tant pour l'évaluation des mesures antérieures que pour l'estimation des effets des mesures futures prévues.

Les mesures prises par l'Etat pour diffuser aux acteurs du marché concernés les informations sur les mécanismes de promotion de l'efficacité énergétique et les cadres financiers et juridiques adoptés en vue d'atteindre l'objectif national indicatif en matière d'économies d'énergie fixé, ainsi que les mesures prises pour garantir que les acteurs du marché mettent en place des conditions et des incitations propres à permettre un renforcement de l'information et du conseil sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie, revêtiront un intérêt particulier.

189 « Luxembourg 2020 : Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 : Semestre européen 2011 », Version provisoire du 30 mars 2011.

BIBLIOGRAPHIE

Principales bases légales

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil

Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

Loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Loi du 21 décembre 2007 1. portant modification – de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; – de la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; – de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; – de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ; 2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant ; 3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; 4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ; 5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans.

Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise,

Loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat ; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique,

Loi du 3 août 2010 portant intégration de activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004, 1) établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, 2) créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto, 3) modifiant l'article 13 bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Publications

Administration de l'Emploi, « Rapport annuel de l'ADEM », mars 2009,

Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004, septembre 2009,

Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2011,

Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles,

Banque Centrale du Luxembourg (BCL), « Bulletin 1-2011 », mars 2011,

Caisse nationale de la Santé, « Exercice 2011, Budget de l'assurance maladie-maternité », novembre 2010,

Caritas Luxembourg, « Sozialalmanach », mars 2011,

CEPS instead, Poussing Nicolas, « La mise en œuvre d'une démarche de Responsabilité Sociale des Entreprises », mars 2011,

Chambre de Commerce, « Entreprise Luxembourg 2.0 », *Actualité & tendances*, n°7,

Chambre de Commerce, « Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance », *Actualité & tendances* n°8,

Chambre de Commerce, « Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg ? Enquête, état des lieux et propositions », *Actualité & tendances* n°9,

Comité de prévision, « Evolution des Finances Publiques, 2011-2014 », mars 2011,

Commission des Communautés européennes, « Décision de la Commission du 29 novembre 2006 concernant le Plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre notifié par le Luxembourg conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil », novembre 2006,

Commission des Communautés européennes, « Taxation papers: The role of fiscal instruments in environmental policy », 2009

Commission des Communautés européennes, COM(2008) 30 final, janvier 2008,

Commission européenne – Economic and Financial Affairs, « Public Finances in EMU – 2010 », n°4/2010,

Commission européenne, « Pension schemes and pension projection in the EU-27 Member States », *European Economy*, n°4/2010,

Commission européenne, « Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », mars 2010,

Commission européenne, « Changement climatique: la Commission présente une feuille de route pour une Europe compétitive et sobre en carbone d'ici 2050 », mars 2011,

Conseil supérieur pour un développement durable, « L'Empreinte écologique du Luxembourg – rapport public », juin 2010,

Conseil supérieur pour un développement durable, « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008,

Courrier international, « Les leçons d'un échec », mars 2010,

Durance Philippe, « Luxembourg 2030: une prospective pour un développement durable », dans « Sozialalmanach 2011 », mars 2011,

Eric Lallunière, « Lux '09 Ripess Inees, IV. Forum international: Globalisation de la Solidarité », avril 2009,

Europaforum, « Conseil TTE: sécurité de l'approvisionnement énergétique, plan de relance et nouvelles technologies de l'énergie étaient à l'ordre du jour des ministres de l'Énergie », décembre 2009,

Europaforum, « Lucien Lux à propos de l'accord du Conseil européen sur le paquet climat/énergie: « Nous avons pu trouver le meilleur compromis possible », décembre 2008,

Eurostat, « La part de l'énergie renouvelable dans l'approvisionnement énergétique de l'UE27 a presque doublé entre 1999 et 2009 », communiqué du 11 avril 2011,

Ewringmann Dieter, « Hintergrundpapier für die Initial- und Grundsatzgruppe im Rahmen des Partenariat pour l'Environnement et le Climat », mai 2010,

Ewringmann Dieter, « Partenariat für Umwelt und Klima, Synthesedokument der groupe de pilotage », projet du 7 avril 2011,

Fondation de Luxembourg, « Rapport annuel 2010 », 2011

Informations et actualités du Gouvernement luxembourgeois, « Accord entre le gouvernement et l'UEL », décembre 2010,

Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois, « Présentation des lignes directrices de la réforme du système de pension », mars 2011,

Informations et actualités du Gouvernement luxembourgeois, « Marco Schank présente un paquet de mesures pour lutter contre la pénurie de logements », avril 2011,

Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), « Rapport annuel 2009 », novembre 2010,

Krecké Jeannot, « Europe 2020 – Luxembourg 2020: Vers une croissance intelligente, durable et inclusive », dans « Sozialalmanach 2011 », mars 2011,

Lamesch Jean, « Les exigences de l'environnement et du changement climatique pour le Luxembourg à l'horizon 2020 et au-delà », dans « Sozialalmanach 2011 », mars 2011,

L'empreinte écologique du Luxembourg, « Empreinte écologique du Luxembourg, 2010 »,

Mersch Yves, « Leben in Luxemburg mit Blick auf 2020: Wirtschaft, Beschäftigung und Forschung », dans « Sozialalmanach 2011 », mars 2011,

Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, « Rapport annuel », 2009,

Anc. Ministère de l'Environnement, « Premier Plan national pour un développement durable », 1999,

Anc. Ministère de l'Environnement, « Plan national d'allocation de quotas 2008-2012 », juillet 2006,

Anc. Ministère de l'Environnement, « Changement climatique: Agir pour un défi majeur! 1^{er} plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO₂ », avril 2006,

Ministère du Développement durable et des Infrastructures, « Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität, PNDD Luxemburg », 26 novembre 2010,

Ministère des Finances, « Rapport d'activité 2010 », 2011,

Ministère des Finances, « Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014, 12^e actualisation », avril 2011,

OCDE, « OECD Economic Surveys – Luxembourg », mai 2010,

OCDE: « Examen environnemental du Luxembourg », mars 2010,

OCDE, « Examens environnementaux de l'OCDE: Luxembourg 2020 », mars 2010,

Partenariat pour l'environnement et le climat, « Synthesedokument der groupe de pilotage », avril 2011,

Partenariat pour l'environnement et le climat, « Paquet climat », 6 mai 2011,

Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, Semestre européen, avril 2011,

STATEC, « Annuaire statistique 2009 », mars 2010,

STATEC, « Bulletin n°5/2010 – Projections socio-économiques 2010-2060 », 26 octobre 2010,

STATEC, « Comportement à l'exportation des filiales étrangères implantées dans l'industrie du Luxembourg », Économie et Statistiques/Working paper, n° 37/2010,

STATEC, « Economie et Statistiques n°34/2009 – Le secteur public », 4 janvier 2010,

STATEC, « L'impact économique de l'aéroport de Luxembourg », n° 11/2007,

STATEC, « Note de conjoncture 2-2010 », n°2/2010, novembre 2010

STATEC, « Rapport travail et cohésion sociale », n°111/2010, octobre 2010,

STATEC, « Rapport travail et cohésion sociale », n°109/2009, octobre 2009,

STATEC, « Regards sur le nouvel indicateur de pauvreté et d'exclusion UE-2020 », n°3/2011,

Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), « Comment sortir ensemble de la crise ? », avril 2010,

Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), « La réforme du régime général d'assurance pension – Position de l'UEL », juillet 2009,

Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), « Soigner mieux en dépensant moins », octobre 2010,

Université du Luxembourg, « Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg », décembre 2010.

Bases de données

Administration de la navigation aérienne,

Agence européenne de l'environnement, « National emissions reported to the UNFCCC and to the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism »,

Commission européenne, base de données AMECO,

EUROSTAT – EU-SILC (the European Union statistics on income and living conditions), STATEC.

Autres

Le Monde, « François Fillon enterre la taxe carbone », 23 mars 2010,

Luxemburger Wort, « Andere Branchen – andere Löhne », édition du 5 février 2010, site internet www.wort.lu,

Luxemburger Wort « Was kostet grüner Strom? », édition du 22 avril 2011, site internet www.wort.lu,

Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Conférence de presse sur le plan d'action national en matière d'énergies renouvelables », 27 juillet 2010,

Ministère du Logement, « Conférence de presse de Monsieur le ministre du Logement, Marco Schank, concernant le "Paquet Logement" », 8 avril 2011,

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Réforme des classes supérieures : vers un système plus flexible et un plurilinguisme adapté », 12 mai 2011,

Tageblatt, « Interview mit Mars di Bartolomeo zur Rentenreform », 6 mai 2011.

