

a&t

N°15

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

NOVEMBRE

2013

**Entreprise Luxembourg 3.0 –
Un plan AAA pour le Luxembourg :
Ambition, Anticipation, Assainissement**

Recommandations de la Chambre de Commerce au Gouvernement
issu des élections législatives du 20 octobre 2013

Actualité & tendances n°15:

Entreprise Luxembourg 3.0 –

Un plan AAA pour le Luxembourg:
Ambition, Anticipation, Assainissement

Recommandations de la Chambre de Commerce
au Gouvernement issu des élections législatives
du 20 octobre 2013

06/11/2013

Table des matières

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
Entreprise Luxembourg 3.0 - un plan AAA pour le Luxembourg : Ambition, Anticipation, Assainissement	5
Pour un plan d'urgence de sortie de crise.....	8
Relancer la croissance à travers un plan de compétitivité pour l'économie	8
Pérenniser les finances de l'Entreprise Luxembourg	11
Pour une éducation moderne et adaptée aux besoins sociétaux	13
Mettre en œuvre une politique proactive en faveur de l'offre de logement.....	14
... suivi d'une feuille de route réformatrice à plus long terme	15
Encourager davantage le « Vivre-ensemble »	15
Organiser l'Etat dans l'intérêt des administrés	15
Promouvoir le Luxembourg à l'international	16
1. L'ENTREPRISE LUXEMBOURG – LE <i>BUSINESS MODEL</i> LUXEMBOURGEOIS	17
1.1. Des 30 glorieuses à l'an 2000 – la « spirale vertueuse »	17
1.1.1. Le modèle luxembourgeois caractérisé par la stabilité politique et sociale	18
Le dialogue social – une spécificité luxembourgeoise à adapter à l'air du temps	18
Un système politique gage de stabilité	19
Des finances publiques à la dérive	20
1.1.2. Une économie ouverte, basée sur l'internationalisation.....	21
De la forte dominance agricole à l'essor de l'industrie	21
Diversification économique dans le contexte européen et international	22
Essor de la place financière	22
La main-d'œuvre étrangère : un facteur-clé du succès économique	23
Intégration économique à l'international.....	25
Degré d'ouverture du pays : excédent des services et Investissements Directs Etrangers (IDE)	26
1.1.3. D'une économie monolithique à une économie plus diversifiée	29
L'industrie – premier moteur de l'économie luxembourgeoise au XX ^e siècle...et encore de beaux jours devant soi !.....	29
Eclosion du secteur financier.....	30
...et du secteur des services	32
1.2 L'éclatement de la bulle internet dans les années 2000.....	34
1.2.1 Emergence du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC)	34
1.2.2 Dégradation de la situation économique mondiale et krach boursier	34
1.2.3 Dégradation synchrone et généralisée de la conjoncture européenne et luxembourgeoise ...	35
1.3 La césure de 2007: crise financière, économique et de la dette souveraine : comment l'Entreprise Luxembourg est-elle affectée?.....	37
1.3.1 L'éclatement de la bulle des <i>subprime</i> : une crise d'abord hypothécaire.....	37
1.3.2 ...devenue une crise financière et économique... ..	38
1.3.3 ...se transformant en crise des dettes souveraines	39
1.3.4 Comment l'Entreprise Luxembourg est elle affectée?	39
1.4 Vers un nouveau « business model » de l'Entreprise Luxembourg	41

2. PÉRENNISATION DE L'ENTREPRISE LUXEMBOURG COMPTE TENU DES DÉFIS DE LA CRISE ET D'UN ENVIRONNEMENT GLOBAL ET DIGITALISÉ..... 43

2.1 Attractivité et compétitivité : les fondements de l'Entreprise Luxembourg 43

- 2.1.1 Continuer à attirer des facteurs de production étrangers par un cadre stable et attrayant..... 44
- 2.1.2 Poursuivre le développement du *business model* luxembourgeois basé sur des niches de compétence 45
 - Renforcer la diversification et le développement du secteur financier 46
 - Consolider le succès des technologies de l'information et de la communication (TIC) 47
 - Poursuivre le développement des technologies de la santé au Luxembourg 47
 - Optimiser les investissements dans les domaines de l'écotechnologie et des énergies renouvelables 48
 - Accélérer le développement de la logistique 48
- 2.1.3 Combiner intelligemment les avantages compétitifs (cf. propriété intellectuelle, zone franche, laboratoire de droit européen) 49
- 2.1.4 Valoriser les secteurs de la R&D et stimuler l'innovation auprès des PME 49

2.2 Gouvernance socio-économique et financière : faire mieux avec moins 50

- 2.2.1 Etablir une feuille de route sur le plus long terme 50
- 2.2.2 Organiser l'Etat dans l'intérêt des administrés 51
 - Recentrer les ministères autour des grandes fonctions de l'Etat 51
 - Raviver le dialogue social national 53
- 2.2.3 Soutenir efficacement l'emploi 55
 - Poursuivre les réformes de la formation professionnelle initiale 55
 - Combattre le chômage des jeunes et améliorer la gouvernance de l'ADEM 56
- 2.2.4 Garantir une éducation moderne et adaptée aux besoins sociétaux 58
 - Adapter rapidement le système d'enseignement des langues 58
 - Renforcer la relation école-entreprise et les interconnexions entre l'Université du Luxembourg et les acteurs économiques 60
- 2.2.5 Procéder à une réforme administrative ambitieuse : la simplification administrative 62
 - Simplifier la création d'entreprise 67
 - Optimiser la gouvernance microéconomique pour soutenir les entreprises dans chaque phase de leur existence 70
- 2.2.6 Augmenter le potentiel de croissance *via* un système de recherche et d'innovation (RDI) renforcé 75
- 2.2.7 Soutenir le développement socio-économique et la mobilité *via* un aménagement du territoire proactif 79
 - Doter le pays d'infrastructures adaptées aux besoins d'une mobilité accrue 81
 - Mettre en œuvre une politique proactive en matière de l'offre de logement 84

2.3. Financement de l'Entreprise Luxembourg 86

- 2.3.1 Mieux maîtriser les dépenses budgétaires 87
- 2.3.2 Stimuler l'effort individuel, l'activité économique et la croissance au moyen d'une réforme fiscale générale 89
- 2.3.3 Réformer la gouvernance budgétaire 91
- 2.3.4 Désindexer l'économie 94

2.4 Responsabilité sociale et environnementale de l'Entreprise Luxembourg	96
2.4.1 Pérenniser le système de sécurité sociale	96
Réformer le système de soins de santé	96
Définir une enveloppe budgétaire pour le secteur hospitalier	96
Réformer profondément le système d'assurance dépendance.....	97
Réformer le régime général de pension	97
Réformer les transferts sociaux.....	98
2.4.2 Maintenir une cohésion sociale forte pour l'Entreprise Luxembourg : le « Vivre ensemble »	101
Refléter les réalités socio-économiques dans le système électoral.....	101
Ouvrir la fonction publique aux étrangers.....	102
Préserver un environnement attrayant pour la main-d'œuvre étrangère	103
2.4.3 Veiller à une politique et énergétique durable, soutenant le développement économique....	105
Assurer un approvisionnement énergétique favorable à une baisse des coûts de production...	105
Mettre en place une politique environnementale réfléchie au niveau national	106
2.5 Repositionner le Luxembourg en Europe et à l'international par une stratégie ambitieuse	109
2.5.1 Mettre en place un <i>Nation Branding</i> performant et cohérent	109
2.5.2 Se doter d'une agence de promotion économique.....	111
BIBLIOGRAPHIE	114

Table des graphiques

GRAPHIQUE 1: EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS (EN % DU PIB).....	27
GRAPHIQUE 2: MUTATIONS STRUCTURELLES DE L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE DURANT LE XXIÈME SIÈCLE	32
GRAPHIQUE 3: SONDAGE SUR L'ESPRIT D'ENTREPRENDRE	67
GRAPHIQUE 4: SOLDES BUDGETAIRES DE DIFFERENTS NIVEAUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	87

Résumé exécutif

Entreprise Luxembourg 3.0 - un plan AAA pour le Luxembourg : Ambition, Anticipation, Assainissement

Le Luxembourg est arrivé à la croisée des chemins. Véritable « miracle économique » de l'après-guerre, avec les « 30 Glorieuses » suivies des « 20 Splendides », phénomène unique en Europe, les accidents de parcours ont été rares jusqu'aux années 2000. La croissance était robuste, la création d'emplois vigoureuse, le chômage marginal et le modèle social des plus généreux. Les premiers avertissements sur la non-soutenabilité du modèle socio-économique luxembourgeois (la crise *dot.com*, l'apparition du déficit structurel de l'Administration centrale, la baisse de la compétitivité, le doublement du chômage), et qui auraient dû mener à une réflexion sur une feuille de route ambitieuse, préparant le pays à l'avenir, n'ont pas été entendus¹.

- Après une relance exceptionnelle, mais de courte durée entre 2003 et 2007, et suite à la crise financière et économique mondiale, le Luxembourg s'enlise dans une situation de plus en plus préoccupante. **Les années de forte croissance économique sont révolues, les finances publiques vacillent et les équilibres macroéconomiques périclitent.** Le Luxembourg est confronté à un véritable **changement de paradigme**. La première partie de cet Actualité & tendances dresse un bref aperçu historique de l'évolution socio-économique du pays afin d'illustrer les événements et éléments qui ont façonné le pays, les secteurs qui ont fait et en font aujourd'hui sa richesse, ainsi que les activités qu'il s'agit de préserver, de refaçonner ou de renforcer à l'avenir - tout comme les défis en découlant.

Cinq ans après le début de la crise, notre PIB reste, fin 2012, en-deçà de son niveau d'avant-crise (-1,7%). En termes de croissance perdue (hausse du PIB de 5% en moyenne par an entre 1996 et 2007) ce sont donc quelque 10 mia de PIB non générés (dont la moitié en termes de masse salariale non-générée et 50% d'excédents brut d'exploitation non-crées). C'est bien ces moyens d'actions qui manquent aujourd'hui pour **financer notre modèle économique et social**, sans recours à l'endettement. La croissance potentielle a été divisée par deux dans le sillage de la crise. Parallèlement, nos prix augmentent plus vite qu'ailleurs. En raison des automatismes réglementaires, les charges salariales et sociales progressent en continu alors que les moyens à disposition stagnent, voire se rétrécissent. Il s'agit d'une situation non-soutenable, la création ou la production des richesses devant précéder sa redistribution.

Aujourd'hui, le Luxembourg s'enlise dans une situation de plus en plus préoccupante. Les années de forte croissance économique sont révolues, les finances publiques vacillent et les équilibres macroéconomiques périclitent, au point de menacer le triple A du Luxembourg. Dans un tel contexte, comment générer encore suffisamment de valeur ou de richesse pour maintenir notre niveau de vie et la protection sociale qui l'accompagne ? Est-il réaliste, opportun, voire nécessaire, de considérer que le niveau de vie actuel du Luxembourg doit être la norme ?

Face au changement de paradigme que notre pays doit affronter suite à la crise et à l'immobilisme des autorités politiques au cours des dernières années, la Chambre de Commerce propose un ambitieux plan de réforme et de redressement au gouvernement issu des élections du 20 octobre 2013. Ce plan s'appuie sur un triptyque d'actions autour des concepts « Ambition », « Anticipation » et « Assainissement ».

¹ Cf. le chapitre 1.

- L'**ambition** du nouveau gouvernement doit être de réformer rapidement le Luxembourg en raison d'une profonde césure dans l'évolution du modèle socio-économique du Luxembourg. Cette réforme doit veiller à maintenir l'attractivité, à augmenter la compétitivité et à assurer la stabilité du pays, tout en assurant l'orientation internationale et l'ouverture vers l'extérieur inhérentes au *business model* luxembourgeois, et ceci face à une concurrence globalisée croissante.

- L'**anticipation** est requise pour se préparer à temps aux évolutions et tendances aux niveaux international et européen affectant les niches de souveraineté et le cadre légal, fiscal et réglementaire du Luxembourg. Dans une approche proactive, il s'agit de bien identifier les facteurs de risques sous-jacents au *business model* de l'Entreprise Luxembourg (tels que le degré d'ouverture élevé du pays, la dépendance de facteurs de production et d'investissements étrangers, la prépondérance du secteur des services financiers, les tendances de sur-régulations, les barrières aux échanges transfrontaliers de biens et de services, etc.) et d'anticiper les mesures à adopter en vue de limiter ces risques, voire de les transformer en opportunités. Il s'agit donc de préparer dès aujourd'hui l'avenir du pays et d'assurer la stabilité et la prévisibilité de sa politique socio-économique et fiscale en étant proactif plutôt que réactif.

- L'**assainissement** reflète les moyens, instruments et mesures par lesquels le pays peut relever les défis et résoudre les problèmes actuels, qui sont de taille. La principale solution consiste à faire mieux avec moins. En effet, le modèle de croissance extensive dans lequel nous nous trouvons encore juste avant la crise comporte des externalités négatives non soutenables à long terme face à des ressources (financières, humaines, naturelles, énergétiques, etc.) de plus en plus rares. Cette évolution comporte des coûts en augmentation constante et qui restent à la charge de la société. Le dialogue social au niveau national est également sujet au besoin d'« assainissement », notamment en ce qui concerne la relance de la Tripartite.

Bien que le Luxembourg soit confronté à d'immenses défis socio-économiques, il n'est **pas encore trop tard pour adapter notre modèle aux défis actuels et pour libérer la croissance**, si demain nous voulons rester compétitifs et attractifs, garder une industrie, pérenniser les créneaux économiques actuels et développer de nouvelles activités économiques, créatrices d'emploi et de richesse.

- Une économie et des entreprises compétitives ainsi que des finances publiques saines constituent l'élément autour duquel tout se centralise : l'attractivité, la productivité, le taux d'emploi, le système social, la protection de l'environnement, les infrastructures etc. Cependant, la compétitivité au Luxembourg s'est déjà fortement détériorée avant 2008, tendance qui a été renforcée au cours de la crise. Par ailleurs, les finances publiques se sont dégradées rapidement, à tel point que la notation AAA du Luxembourg est désormais menacée. En peu de temps, **le Luxembourg a épuisé sa marge de manœuvre budgétaire et fiscale** (cf. augmentations d'impôts pour personnes physiques et sociétés en 2011 et 2013). Ainsi, les avantages phares du site luxembourgeois sont mis en jeu: l'attractivité, la stabilité et la prévisibilité, qui jusqu'à présent sont des éléments clés pour attirer des investisseurs, des capitaux et de la main-d'œuvre. Aujourd'hui, il est urgent de réfléchir à l'ensemble des éléments de base de l'Entreprise Luxembourg. Une **remise en question de la politique budgétaire et de la gouvernance afférente** est de mise. Le changement de paradigme engendré notamment par la crise requiert une nouvelle approche politique basée sur l'efficacité des actions, sur le principe de « **faire mieux avec moins** ». Il s'agit en effet d'utiliser l'ensemble de nos ressources de manière optimale. Avec la productivité, nous pourrions maintenir, voire étendre les richesses matérielles du pays, sans pour autant exercer de pressions supplémentaires sur les ressources, les infrastructures et l'environnement. Faire le meilleur usage des infrastructures, des matières premières, de l'énergie, de la matière grise, du système d'éducation, du système national d'innovation et

des services publics au profit des personnes qui travaillent et vivent au Grand-Duché, tel est l'enjeu de taille.

- Le **chômage record** (19%² parmi les moins de 25 ans) est un autre problème colossal à affronter par le nouveau Gouvernement. Le taux de création d'emplois encore positif (mais fortement réduit par rapport à sa moyenne historique) illustre le **décalage croissant entre l'offre et la demande des qualifications** sur le marché du travail et entre le monde de l'entreprise et l'école. Cette dernière tendance ainsi que le décrochage scolaire en hausse pèsent de plus en plus lourdement en termes de confiance et de perspectives d'avenir des jeunes. Un droit de travail encore trop rigide, trop de barrières à la création d'entreprise, une politique coûteuse et inefficace de soutien à l'inactivité, au lieu d'un coup de pouce à l'emploi engendrent des **perspectives de développement économique mitigées à moyen terme**. Sans réformes majeures dans les domaines des politiques relatives au marché de l'emploi et à l'éducation, le risque d'une génération perdue devient de plus en plus latent. Par ailleurs, il est important d'adopter l'approche la plus consensuelle possible en donnant de nouvelles impulsions aux institutions assurant le dialogue social au niveau national.

- Un autre défi majeur concerne le **logement**. Selon un sondage récent³, 87% des personnes interrogées jugent la question des logements à prix abordables importante ou très importante. Alors que les prix des logements ont fortement augmenté entre 1995 et 2010, le logement social ne représente que 3% du parc immobilier, contre 17% en France et jusqu'à 32% aux Pays-Bas. La propriété pour tous est un vœu pieux, surtout dans le contexte d'un pays disposant d'un **territoire réduit, mais dont la structure socio-économique est basée sur un modèle extensif, nécessitant de plus en plus de facteurs de production, dont notamment de la main-d'œuvre étrangère**. Une réforme courageuse visant à augmenter l'offre de logement locatif social s'impose. En fin de compte, une baisse du coût du logement pour les individus et ménages résidents au Luxembourg comporte en contrepartie une hausse de leur revenu disponible et de leur pouvoir d'achat.

Ce ne sont là que quelques problèmes et défis majeurs parmi de nombreux autres. Le présent Actualité & tendances, prenant une approche résolument proactive et volontariste, propose des pistes de réflexion permettant de transformer ces défis en opportunités. Le document aborde les thèmes de politique économique qui, selon la Chambre de Commerce, devraient être traités de façon prioritaire au cours de la nouvelle législature.

Etant donné la situation actuelle, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement issu des élections du 20 octobre devrait mettre en œuvre sa **politique réformatrice en deux temps**. Premièrement, il s'agit de mettre au point rapidement, et dans la mesure du possible dans un esprit transpartisan, un **plan d'urgence de sortie de crise comportant quatre volets, à savoir l'emploi en général et l'emploi des jeunes en particulier, la libération du potentiel de croissance à travers un plan en faveur de la compétitivité, un ambitieux plan d'action pour des finances publiques pérennes et la hausse de l'offre de logements**.

Le plan d'urgence de sortie de crise devrait être suivi d'une **feuille de route réformatrice à plus long terme, traitant des défis inhérents à l'ouverture du pays, tels le vivre-ensemble et la mobilité ou encore l'aménagement du territoire, le développement durable et le système de protection sociale**, dont notamment l'assurance pension et l'assurance dépendance. Cette feuille de route comporte donc des choix politiques et nécessite des réformes ambitieuses dont l'implémentation pourra dépasser le terme de la nouvelle législature.

² Eurostat.

³ TNS ILRES, Sondage « Our vision », juillet 2012.

Pour un plan d'urgence de sortie de crise...

A première vue, le plan d'urgence a une teneur avant tout économique. Or, comme pour une entreprise privée, les performances économiques du pays ne sont pas une fin en soi mais contribuent à l'atteinte d'autres objectifs (ce sont ce que l'on appelle des « *enablers* »). Plus une entreprise est performante, plus les conditions sociales et salariales sont favorables : cohésion sociale à travers l'emploi, redistribution performante à travers des finances publiques pérennes et équité intergénérationnelle à travers des jeunes adultes trouvant leur voie, ayant confiance et des perspectives d'avenir⁴. Considérer le pays comme une entreprise privée bien gérée, dont le fonctionnement et la responsabilité sociale sont optimaux, peut permettre de mieux cerner les conséquences sur les emplois et provoquer les changements sociaux souhaités.

Afin que ce plan d'urgence, articulé autour des mesures décrites ci-dessous, ne reste pas au stade d'annonce mais soit suivi de mesures concrètes et puisse aboutir, il doit s'accompagner de certaines **mesures horizontales liées à la gouvernance de l'Etat**. Il importe d'adopter l'approche la plus consensuelle possible en donnant de nouvelles impulsions aux institutions assurant le dialogue social au niveau national.

Relancer la croissance à travers un plan de compétitivité pour l'économie⁵

La compétitivité, l'attractivité et la stabilité du pays constituent les fondements de l'Entreprise Luxembourg. Afin de pérenniser l'attractivité du site et relancer la croissance, la Chambre de Commerce suggère d'établir un « Plan compétitivité » pour l'économie. Celui-ci s'articulerait autour du principe « **faire mieux avec moins** » et requiert une gouvernance socio-économique proactive.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **mettre en œuvre rapidement le 4^e Plan d'Action en faveur des PME** par rapport aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger et en concertation avec les acteurs économiques concernés, dans le but d'augmenter la compétitivité des entreprises par une baisse de leurs coûts ;
- réformer le droit des sociétés par l'introduction d'une **société à responsabilité limitée « simplifiée »**⁶ ;
- **réformer le droit des faillites**. Le projet de loi actuellement en cours montre l'intention du Gouvernement de vouloir instaurer une politique plus cohérente en matière de prévision et prévention des faillites. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard le lancement de son initiative VaccinAntiCrise, qui a vu le jour à l'aube de la crise, et qui vient d'être transformée en une initiative à l'attention des entreprises en difficulté. Le contexte actuel serait propice au lancement d'une initiative visant la mise en place de « **centres de prévention et de réorganisation** », rattachés aux Chambres patronales ;

⁴ Cf. le chapitre 1.1.

⁵ Cf. le chapitre 2.1.

⁶ Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°8 : Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance », janvier 2011.

- **flexibiliser le droit du travail**. L'articulation actuelle du droit de travail vise exclusivement la « protection » des emplois actuellement existants mais pose un sérieux frein aux entreprises en matière notamment de recrutement. Un alignement du coût du travail sur la productivité, un possible subventionnement partiel du travail en lieu et place d'un financement intégral de l'inactivité, une augmentation des incitations au travail au détriment de l'inactivité sont autant de pistes à explorer qui permettraient aux entreprises luxembourgeoises, notamment les PME, de renouer avec une certaine compétitivité-coût dans un contexte de concurrence acharnée en Grande Région ;

- **moderniser le cadre légal, fiscal et réglementaire** afin de le rendre plus transparent et incitatif aux investissements, de permettre aux entreprises existantes d'évoluer au mieux et à de nouvelles entreprises et de *start-ups* de réussir et de créer des emplois ;

- mettre en œuvre une **réforme fiscale générale visant une optimisation du rendement fiscal et de la redistribution de la charge fiscale en fonction de la capacité contributive de tous les contribuables**. Le nouveau régime en résultant doit viser une répartition plus équilibrée de la charge fiscale totale, alors qu'aujourd'hui, quelque 4% des ménages contribuent à 43% du rendement fiscal total et 40% des ménages ne paient pas d'impôts ;

- **miser sur la simplification administrative de manière horizontale**⁷, supprimer les procédures superflues et faciliter les démarches administratives dans tous les domaines pour les entreprises et les particuliers, notamment en matière de simplification des procédures relatives au permis de travail ;

- établir rapidement, en concertation avec les acteurs du secteur privé et les guichets uniques des Chambres professionnelles, une **cellule interministérielle**, qui a pour objet l'accélération et la simplification en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation et d'urbanisme et en matière d'autres procédures administratives, tout en excluant que cette cellule ne devienne une nouvelle barrière pour les administrés. Afin d'éliminer les doublons au niveau des formulaires, l'Etat doit instaurer une règle administrative qui admet le droit d'une entreprise à refuser la fourniture à plusieurs reprises du même document à une administration, si une autre administration est en possession de ce dernier ;

- introduire de manière systématique le **principe du « silence vaut accord »** dans un délai de 3 mois, tout en créant les conditions pour pouvoir respecter ce principe, afin d'éviter que l'impossibilité de l'instruction et de l'analyse du dossier dans le délai imparti ne conduise systématiquement au refus ;

⁷ Cf. le chapitre 2.2.3.

- instaurer un **délai de confirmation du caractère incomplet du dossier** introduit par une entreprise ou un particulier à une administration et une obligation de notification des pièces manquantes, ainsi qu'un délai de prorogation d'un mois pour compléter un dossier incomplet. Dès mise à disposition des documents demandés, le dossier est à considérer comme complet ;
- simplifier considérablement les exigences portant sur les attestations en vue de la **constitution d'une société**, afin d'éliminer le formalisme exagéré sous-jacent (découlant notamment du nombre trop important d'intervenants - banquier, domiciliataire, notaire, réviseur, etc.) et l'insécurité juridique qui en découle ;
- raccourcir les délais en matière de **permis de travail**. Selon le ministère du travail, de l'emploi et de l'immigration, il ressort que pour les permis de travailleurs hautement qualifiés, le délai d'attribution est en moyenne de 13 jours. Pour les travailleurs transférés, le délai s'élève à 15 jours. Il serait cependant souhaitable que des entreprises présentes au Luxembourg aient la possibilité de faire transférer des employés d'autres sites au Grand-Duché et que leur dossier soit traité dans un délai de 10 jours ouvrables, en créant un système de monitoring transparent afin que les employeurs puissent suivre l'avancement des dossiers du personnel à transférer et engager les actions nécessaires ;
- **parfaire le système d'innovation**⁸, notamment en incitant les PME à exploiter tout leur potentiel en matière d'activités de RDI, est une condition inhérente au développement d'avantages sectoriels ;
- œuvrer en faveur de la **diversification de l'économie** pour limiter l'impact des chocs exogènes, notamment en renforçant les efforts en matière de déploiement de nouvelles **niches de compétences et en comblant intelligemment les avantages comparatifs du Luxembourg** ;
- appliquer dans la procédure de transposition des directives européennes le principe d'une transposition de « **toute la directive et rien que la directive** » ;
- **réformer le panier sous-jacent à l'indice des prix à la consommation et mettre en œuvre la désindexation généralisée de l'économie**. Il faut mener une réflexion décomplexée concernant cette désindexation, en impliquant les partenaires sociaux. En fin de compte, toutes les parties impliquées seraient gagnantes d'une telle approche : les salariés, *via* un pouvoir d'achat conservé, les entreprises, *via* une compétitivité rétablie et des coûts de production évoluant en ligne avec ceux des principaux partenaires commerciaux, et l'Etat, *via* une stabilité et une prévisibilité du budget et des contrats sous-jacents. Ainsi, au lieu de défendre unilatéralement le système d'indexation en place, il s'agirait plutôt de freiner l'inflation et l'érosion du pouvoir d'achat des consommateurs, et donc de traiter le problème de l'inflation à la source.

⁸ Cf. le chapitre 2.4.1.

Pérenniser les finances de l'Entreprise Luxembourg⁹

Les finances publiques constituent un élément-clé de l'Entreprise Luxembourg. Leur soutenabilité est un important vecteur d'attractivité et de crédibilité économiques, notamment pour les investisseurs internationaux. Les finances publiques rendent compte de la faculté des décideurs de faire des choix avisés et de préparer l'avenir par le biais d'une stratégie d'investissements réfléchie autour d'un programme d'équilibre budgétaire de l'Administration centrale.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **rétablir l'équilibre des finances publiques d'ici la fin de la législature**, plus particulièrement celui de l'Administration centrale. En effet, le solde de l'Administration publique, tel que communément considéré au niveau de l'Union européenne, n'est guère applicable tel quel au Luxembourg, du fait de sa situation spécifique au niveau du surplus momentané du solde de la sécurité sociale ;
- en lien étroit avec la désindexation généralisée de l'économie, réaliser une radiographie de l'ensemble des crédits budgétaires en prenant le principe du « **zero based budgeting** » comme base avant toute réévaluation budgétaire ;
- réduire la progression du coût lié aux dépenses sociales en introduisant **davantage de sélectivité au niveau des transferts sociaux**, en éliminant les abus inhérents à la générosité du système et en simplifiant le système par l'introduction du principe « un besoin = une aide »¹⁰ ;
- **baisser automatiquement les moyens budgétaires de 1,5% l'an** au titre de la productivité et de l'efficacité, avec la batterie d'outils disponibles du privé (consolidation des achats, application de la méthodologie « *lean* », externalisation de fonctions non-sensibles, etc.) ;
- réduire d'un tiers les **abattements fiscaux** qui représentent, au total, un manque à gagner fiscal de 275 mio EUR dans le chef de l'Etat. Une réduction des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 mio EUR (sans préjudice à des mesures plus incisives quant à l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner) ;
- analyser la pertinence et à la légitimité d'une **déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires** (telles que notamment les primes d'assurance de type « responsabilité civile ») ;
- analyser l'opportunité de réduire, voire supprimer à terme, le **forfait de frais d'obtention** (540 EUR actuellement pour un contribuable en classe 1) pour les revenus d'une occupation salariée ;

⁹ Cf. le chapitre 2.3.

¹⁰ Cf. le chapitre 2.4.1.

- **analyser l'abolition partielle du crédit d'impôt** en matière immobilière est une autre piste à explorer. Après l'échec de la refonte projetée du « *Bëllegen Akt* » en 2010, un projet de loi se propose de réformer le crédit d'impôt en prévoyant de limiter le crédit d'impôt « inconditionnel » à 10.000 EUR et soumettre les 10.000 EUR restants à des critères d'efficacité énergétique. La Chambre de Commerce propose de ne maintenir que la partie « efficacité énergétique » de 10.000 EUR en supprimant la partie inconditionnelle ou en la liant aux revenus du ménage ; l'idée d'un lien entre le revenu et l'ouverture du droit au crédit d'impôt ayant par ailleurs été proposée par le projet de loi n°6166 relatif aux mesures fiscales annoncées fin 2010, qui a donné ensuite lieu à la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, cette loi ne comportant toutefois plus la mesure relative au crédit d'impôt afférent ;

- analyser l'opportunité d'un **relèvement de l'impôt foncier** ;

- **éviter dans la mesure du possible tout relèvement du taux de TVA normal**. En effet, il ne peut aucunement être supposé qu'une augmentation du taux dégagerait une augmentation linéaire et parfaitement corrélée du rendement fiscal sous-jacent, et ce vu les nombreux éléments à prendre en compte en cas de hausse du taux (effet sur les marges et la compétitivité-prix, positionnement du commerce en Grande Région, réduction du pouvoir d'achat des ménages, etc.). S'il était inévitable, un relèvement du taux de TVA devrait être minutieusement étudié, neutralisé d'un point de vue « échelle mobile des salaires » et le nouveau taux devrait impérativement demeurer le taux le plus bas au sein de l'UE ;

- **abandonner progressivement de la notion administrative d'« Etat central »** en faveur du concept économique, reconnu à l'échelle européenne et sous-jacent au projet de loi n°6597, d'« Administration centrale » ;

- définir un **objectif budgétaire à moyen terme (OMT)** et d'une trajectoire d'ajustement ambitieux, prenant en compte la nécessité de dégager en permanence une force de frappe budgétaire et de pallier aux passifs implicites ; la cible actuelle (OMT à 0,5% du PIB) ne pouvant être considérée de suffisante ;

- mettre au point et publier une note interprétative des « **circonstances exceptionnelles** » permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;

- la définition d'une « **règle d'or** », du moins temporairement, également dans le chef de l'Administration centrale, en complément de celle définie au niveau des Administrations publiques consolidées.

Pour une éducation moderne et adaptée aux besoins sociétaux¹¹

La matière grise est l'une des seules matières premières du Luxembourg. Cependant, l'utilisation optimale du potentiel de cette ressource, à travers les connaissances et le savoir-faire, est confrontée à plusieurs défis, tels que l'immigration soutenue et le manque d'interconnexions entre l'école et le monde de l'entreprise. L'éducation, en tant que vecteur endogène du développement économique, est d'une importance primordiale et présente d'énormes opportunités pour l'économie et la société en général, si la formation et l'emploi des jeunes trouvent la place qu'ils méritent parmi les « chantiers » prioritaires à traiter par le nouveau Gouvernement.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **mettre en place deux filières linguistiques parallèles**, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand au niveau de l'enseignement fondamental et secondaire ;
- mener une réflexion sur **l'enseignement de l'anglais**, qui démarre trop tardivement ;
- accorder une **place majeure à l'enseignement de la gestion d'entreprise** et de l'économie et encourager les jeunes à l'entrepreneuriat ;
- renforcer la relation école-entreprise et **promouvoir l'esprit d'entreprise** ;
- **promouvoir davantage le recours à l'apprentissage** auprès des jeunes et mettre l'accent sur la formation continue ou le *lifelong learning*, tant au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public ;
- engager ensemble avec les services compétents de l'ADEM et les Services de Psychologie et d'Orientation Scolaires (SPOS) une **campagne ciblée envers les jeunes pour les guider vers les postes d'apprentissage restant inoccupés chaque année** ;
- créer un système d'**aide à la création d'entreprise**. Le travail indépendant comme une piste de solution au chômage est, à l'heure actuelle, à promouvoir davantage. Il est particulièrement préconisé de créer un soutien financier la première année pour le demandeur devenu indépendant et de proposer des formations qualifiantes en matière de lancement d'activité indépendante, aussi pour les demandeurs plus âgés. A travers la *Luxembourg School for Commerce* (LSC), la Chambre de Commerce se tient prête à contribuer au renforcement de l'offre de formations qualifiantes pour le demandeur désireux de saisir l'opportunité du travail indépendant comme solution au chômage ;
- mettre en place un système de **suivi-évaluation** pour les conseillers professionnels de l'ADEM ;
- suivre de près la mise en œuvre en pratique du « **Pacte pour la jeunesse** », ainsi que les effets sur le comportement des demandeurs d'emploi en découlant.

¹¹ Cf. le chapitre 2.2.7.

Mettre en œuvre une politique proactive en faveur de l'offre de logement¹²

L'accès au logement à des prix abordables revêt une importance majeure pour l'attractivité du Luxembourg. Cependant, l'acquisition ou la location d'un bien immobilier représente une dépense majeure pour les ménages. Effectivement, les charges liées au logement représentaient en 2012 plus que 30% du budget annuel d'un ménage, par rapport à 25% en 1995. Alors que les prix des logements ne cessent d'augmenter, le parc du logement social est sous-dimensionné, représentant seulement 3% du parc immobilier résidentiel du pays, contre 17% en France et jusqu'à 32% aux Pays-Bas. Avec un taux de population toujours croissant, il est urgent d'inverser la tendance en mettant en œuvre une politique en faveur de l'offre de logement, avec un grand programme de logement locatif social.

La Chambre de Commerce recommande de :

- introduire des **aides visant à soutenir l'offre de logement**, et non exclusivement la demande ;
- **mettre en œuvre le « Pacte logement »** (loi du 22 octobre 2008) **et le Plan sectoriel logement** ;
- **construire davantage de logements locatifs sociaux** et ouvrir ce marché intégralement aux promoteurs et aux entreprises privées ;
- réviser les loyers à la hausse pour les individus qui sont proches ou au dessus du revenu médian afin d'**inciter ces locataires à se tourner vers le marché locatif privé**, ce qui libérerait des logements sociaux pour les personnes qui en ont le plus besoin ;
- **mettre en œuvre les mesures proposées par le CES** dans un récent avis sur le logement¹³.

¹² Cf. le chapitre 2.2.4.

¹³ Comité économique et social, « L'accès à un logement abordable », octobre 2013.

... suivi d'une feuille de route réformatrice à plus long terme

A côté de ce plan d'urgence, il s'agit de s'attaquer rapidement aux défis sociétaux et d'avenir de l'Entreprise Luxembourg. Il s'agit notamment de garder à l'esprit l'une des conditions du bon fonctionnement de notre économie : le grand degré d'ouverture par rapport à l'international, à la main-d'œuvre, au capital, aux investissements et aux compétences, venus de l'étranger¹⁴. Le Luxembourg doit rester un pays attractif pour les facteurs de production étrangers.

Encourager davantage le « Vivre-ensemble »

La **cohésion sociale** étant l'une des conditions de base du bon fonctionnement d'une société, les défis inhérents au « vivre-ensemble » doivent être abordés rapidement afin d'éviter une société évoluant en plusieurs catégories ou à deux vitesses. Les défis dans ce contexte concernent l'intégration des étrangers¹⁵, la facilitation de l'accès à la nationalité pour les étrangers résidents, l'ouverture du service public, **le rapprochement entre le secteur public et le secteur privé**, ainsi que l'abolition du déficit démocratique qui est reflété par le clivage croissant entre la participation des étrangers à la vie politique et au monde professionnel du pays.

Afin de ne pas compromettre l'équité intergénérationnelle, **la Chambre de Commerce recommande de réformer davantage le système de pensions** afin de donner aux générations futures l'espoir d'une pension décente. Compte tenu des défis démographiques et de l'allongement de l'espérance de vie, des réformes de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance deviennent inévitables.

Organiser l'Etat dans l'intérêt des administrés

Les citoyens et l'ensemble des acteurs économiques du territoire attendent de l'administration un service efficient et efficace, offrant une réponse unique, rapide et soignée à leurs besoins et attentes. Une piste à explorer est d'adopter une **approche de service public « orientée clients »**, prenant en compte les besoins et les attentes des administrés. Le principal objectif étant d'améliorer les délais, de sécuriser les procédures et de créer un environnement administratif facilitant l'implantation de main-d'œuvre, d'entreprises et de *start-ups* sur le territoire. Par ailleurs, le **principe du « silence vaut accord »** doit être généralisé. Il paraît de plus pertinent de **recentrer les ministères autour des grandes fonctions de l'Etat**¹⁶.

Il est par ailleurs nécessaire de doter le pays d'**infrastructures adaptées aux besoins d'une mobilité accrue et d'une population toujours croissante** et de **mettre en œuvre les plans sectoriels dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire**¹⁷. Dans le domaine des transports, la Chambre de Commerce accorde une importance cruciale à une **politique de mobilité volontariste et d'envergure**. Vu la montée progressive du trafic automobile ces dernières années, le développement d'un réseau de transport efficace, interconnecté et peu polluant est capital, notamment pour le maintien d'une économie forte et attrayante. L'Etat doit se rapprocher du « **partage modal** » **25/75**¹⁸ entre transports en commun et transport individuel qui est prévu à l'horizon 2020.

¹⁴ Cf. le chapitre 1.1.2.

¹⁵ Cf. le chapitre 2.4.3.

¹⁶ Cf. le chapitre 2.2.1.

¹⁷ Cf. le chapitre 2.2.4.

¹⁸ C'est une volonté affichée des pouvoirs publics de promouvoir les transports en commun afin d'atteindre un partage modal de 25% des trajets motorisés en faveur des transports en commun en 2020.

Le **développement durable** est également un sujet à traiter de manière primordiale et horizontale¹⁹. La Chambre de Commerce plaide pour une **politique environnementale proactive et réfléchie au niveau national**, tout en étoffant la possibilité du Luxembourg de devenir un précurseur au niveau international en matière de technologies de la santé et d'écotechnologies.

Promouvoir le Luxembourg à l'international

Mettre en place une **stratégie offensive de promotion du Luxembourg à l'international** autour d'un *Nation Branding* réfléchi, en se dotant d'une agence de promotion unique, contribuerait à faire connaître davantage notre pays et ainsi à éliminer les nombreux clichés diffusés sur le Luxembourg à l'étranger²⁰. La Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, au 2e semestre 2015, devrait servir les intérêts tant européens que luxembourgeois dans ce contexte.

Le pré-requis pour un succès dans une telle stratégie consiste évidemment de faire nos devoirs à domicile, d'entamer des réformes en profondeur de notre gouvernance économique et budgétaire et de développer un environnement attrayant au Luxembourg et des conditions favorables au déploiement de nouvelles activités économiques, portées tant par le savoir-faire local que par de nouvelles compétences internationales.

Dans un monde globalisé, où le Luxembourg est en concurrence avec d'autres régions, pays, clusters, idées et systèmes, il est primordial que le pays s'attaque enfin aux défis qui lui sont posés. Les réformes structurelles et sociétales nécessaires devront être décidées et mises en œuvre rapidement.

La Chambre de Commerce recommande de :

- réformer l'assurance dépendance ;
- mettre en œuvre les réformes des assurances maladie et pension ;
- rapprocher le statut de la fonction publique et celui des salariés ;
- recentrer les ministères autour des grandes fonctions de l'Etat ;
- faciliter l'accès à la nationalité pour les étrangers résidents ;
- mettre en œuvre les plans sectoriels dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire ;
- mettre en œuvre une stratégie offensive de promotion du Luxembourg à l'international.

¹⁹ Cf. le chapitre 2.4.2.

²⁰ Cf. le chapitre 2.5.

1. L'Entreprise Luxembourg – le *business model* luxembourgeois

1.1. Des 30 glorieuses à l'an 2000 – la « spirale vertueuse »

Le modèle social luxembourgeois à la base de la « spirale vertueuse », fondée sur la croissance, la compétitivité et la prospérité, ne saurait être réduit à sa dimension institutionnelle, c'est-à-dire la concertation sociale nationale « tripartite ». Bien au-delà, ce modèle est constitué d'éléments économiques, institutionnels, culturels et sociaux. L'idée de spirale sous-entend que les différents éléments non seulement s'autoalimentent, mais qu'ils sont en interaction stimulante, assurant des sauts qualitatifs. Le mot clé à la base de ce succès est la compétitivité. Dans un monde globalisé, qu'il s'agisse des entreprises, des charges sociales, de l'articulation entre les salaires et la productivité, du cadre juridique, des conditions de travail, des infrastructures ou encore du cadre de vie, tous ces éléments se doivent d'être compétitifs afin de continuer à faire tourner la spirale vertueuse pour le bien-être des acteurs qui y contribuent. A côté des éléments de la croissance « classiques » que sont notamment le stock de capital, le facteur « travail », et les coûts de production, le rôle du « capital social » est à souligner, mettant l'accent sur les effets positifs de la cohésion sociale. Compte tenu des évolutions rapides au niveau global, une adaptation permanente des facteurs d'attractivité est indispensable. Cette première partie cherche à décrire, *via* un bref aperçu historique, les éléments et événements qui ont façonné le paysage économique et social luxembourgeois, et qui en font aujourd'hui l'une des économies les plus compétitives au monde.

Si la paix sociale et la stabilité politique notoire caractérisant le Luxembourg ne sont pas à l'origine de la croissance de l'économie, elles constituent néanmoins des éléments contribuant à l'attractivité du pays pour les investisseurs et les travailleurs étrangers et ainsi à la performance de l'économie luxembourgeoise, notamment pendant la période appelée les « 30 glorieuses », de la fin de la seconde guerre mondiale au milieu des années 1970, suivie des « 20 splendides » jusqu'à la fin des années 1990. Ces années ont été caractérisées par une croissance économique exceptionnelle, accompagnée d'une envolée du PIB et d'un développement continu de l'emploi, ce qui s'est répercuté sur l'évolution favorable des salaires et à l'amélioration du niveau de vie, qui sont une base des relations sociales relativement harmonieuses.

De par l'exiguïté du territoire, le degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise comporte des risques inhérents liés à l'interdépendance avec ses partenaires économiques et à l'exposition aux chocs extérieurs, mais recèle également un potentiel encore trop peu exploité. Comme l'intégration économique dans des espaces économiques plus larges est une constante dans l'histoire économique et politique du pays, l'adaptation au mouvement de globalisation s'est avérée moins problématique que dans d'autres pays où le degré d'ouverture est moins élevé. Soulignons encore que, bien que l'économie luxembourgeoise soit largement dépendante de facteurs exogènes (Investissements directs étrangers, capitaux, transferts technologiques), le processus de développement crée ainsi les conditions d'une certaine endogénéisation (transfert vers l'intérieur) de la croissance. Par la maîtrise de son cadre législatif et fiscal, les pouvoirs politiques ont pu créer les conditions indispensables pour attirer les investissements et les facteurs de production étrangers, sans oublier la main-d'œuvre étrangère résidente ou transfrontalière, qui contribue aujourd'hui grandement à la productivité et à la prospérité du pays.

D'abord basée sur l'industrie sidérurgique, ensuite sur la place financière et le secteur des services, le caractère monolithique de l'économie luxembourgeoise a souvent été critiqué, les efforts de diversification des Gouvernements successifs jugés insuffisants. Il est vrai que le secteur financier représente plus d'un tiers de notre économie quand on ajoute les entreprises de services aux établissements de la place. Pourtant, le Luxembourg ne manque pas de secteurs pressentis pour constituer à l'avenir des piliers d'une économie

luxembourgeoise de pointe, notamment dans les domaines des technologies de la santé, des écotechnologies, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication, pour n'en citer que quelques-uns. Diversification économique, au Luxembourg, ne peut vouloir signifier qu'un effort conscient et permanent des autorités de la politique économique. Cela doit aussi impliquer le démantèlement de barrières inutiles et contre-productives.

1.1.1. Le modèle luxembourgeois caractérisé par la stabilité politique et sociale

Le Luxembourg est un pays où la **négociation** et le **dialogue**, pratiqués à tous niveaux de la vie économique et sociale depuis le début du 20^e siècle, avec notamment la consolidation progressive d'une solide protection sociale, sont le **ciment d'une paix sociale** comprenant, en contrepartie, le progrès social, la justice sociale et un développement économique dynamique. A travers la création des chambres professionnelles, du Comité économique et social et du Comité de coordination tripartite notamment, on qualifie cette approche consensuelle de « modèle luxembourgeois ». Elle a contribué à la stabilité et à la continuité de la politique économique et sociale du pays. D'après l'historien G. Trausch, « *l'aboutissement en est un régime social généreux, qui a réduit les inégalités sociales, amélioré le niveau de vie de la population et soutenu la cohésion sociale du pays*²¹ ».

Après la mise en place de la société industrielle, un modèle social spécifique au Luxembourg s'est peu à peu construit. Au tout début du 20^e siècle sont apparues les premières lois sociales d'inspiration bismarckienne, et notamment en matière d'assurance maladie (juillet 1901), d'assurance accident (avril 1902) et d'assurance pension (mai 1911). Ces balbutiements en matière d'Etat social sont étroitement liés aux premiers succès économiques luxembourgeois : le capital, d'abord majoritairement transfrontalier, ensuite international, créait le travail, celui-ci rendant possible le financement d'une protection sociale. L'année 1924 marquait le début de l'institutionnalisation des chambres professionnelles au Luxembourg. Après la 1^{ère} Guerre mondiale sont apparus les premiers syndicats et les premiers contrats collectifs (1936), deux éléments complémentaires et essentiels dans la construction progressive du modèle luxembourgeois.

Le dialogue social – une spécificité luxembourgeoise à adapter à l'air du temps

L'après 2^{ème} Guerre mondiale a vu, de concert avec la reconstruction économique, la généralisation de la sécurité sociale, ainsi que l'**institutionnalisation du dialogue social** et de la concertation socioprofessionnelle au plan national à travers la création du **Comité économique et social** (CES) en 1966. Au début de la première crise du pétrole, dont les effets commençaient à se faire sentir au Grand-Duché, la loi du 6 mai 1974 a institué les comités mixtes dans les entreprises du secteur privé, de même qu'elle a formellement organisé la représentation des salariés dans les sociétés anonymes. La loi du 26 juillet 1975 autorisait le Gouvernement à prendre des mesures destinées à assurer le maintien de l'emploi et à prévenir des licenciements pour causes conjoncturelles en établissant ainsi un système de chômage partiel, notamment dans le secteur sidérurgique²². Dans le contexte de la crise économique qui a suivi la crise du pétrole, un **comité de conjoncture**, rassemblant des représentants du patronat, des salariés et des pouvoirs publics en Tripartite, a été créé. Ce comité a eu pour mission de suivre de près l'évolution de la situation économique et d'en faire régulièrement rapport au Gouvernement. Vu l'aggravation de la crise dans le secteur industriel notamment, une **conférence tripartite sidérurgie**, qui s'est réunie pour la première fois au cours du second semestre de 1977, a élaboré un plan d'action destiné à maintenir la croissance économique et le plein emploi dans le secteur de la sidérurgie, dont

²¹ STATEC, Cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

²² Le Mensuel d'AGEFI Luxembourg, juillet 2009.

la contribution représentait à l'époque plus d'un tiers de la richesse produite dans le pays. La mise en place d'instruments de concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux a permis d'atténuer très sensiblement les conséquences sociales de la restructuration de ce secteur-clé, en évitant notamment des licenciements secs moyennant l'adoption d'un système de préretraite de grande envergure et des reconversions massives²³.

Depuis, « la Tripartite » s'est pérennisée et constitue, avec le dialogue social au sein même des entreprises, un fondement du modèle luxembourgeois, système dans lequel la recherche de solutions consensuelles à des problèmes d'ordre socioéconomique est devenue la règle.

Alors que la mise en place de la première Tripartite était liée à l'industrie sidérurgique, des Tripartites sectorielles ont vu le jour par la suite. Ayant fait ses preuves en tant qu'outil de gestion de crise efficace, la Tripartite s'est rapidement muée en organisme consultatif au sein duquel sont systématiquement recherchées des solutions consensuelles à des problèmes d'ordre économique, institutionnel et social²⁴. Ainsi, était né le modèle luxembourgeois, gravitant autour du dialogue social et de la concertation et caractérisé par la quasi absence de conflits sociaux notables et de grands mouvements de grève, d'autant plus que celles-ci ne sont effectuées que lorsque les procédures de médiation prescrites sont épuisées.

Aujourd'hui, à côté des chambres professionnelles composées de 3 chambres patronales et de 2 chambres salariales (instaurées dans les années 1920), quatre institutions assurent en permanence le dialogue social: le Conseil économique et social (1966), le Comité de conjoncture (1975), le Comité de coordination tripartite (1977) et la Conférence tripartite sidérurgie (1977). La récente crise économique et financière a fait apparaître quelques failles au niveau de l'architecture et du fonctionnement du dialogue institutionnalisé tel qu'il a été mis en place autour de la crise sidérurgique. Ainsi, fin avril 2010, les partenaires sociaux et le Gouvernement, réunis au sein de l'organe de gouvernance suprême que constitue le Comité de coordination tripartite, se sont séparés sur un constat de désaccord, notamment en matière d'indexation automatique des salaires, dû à leurs divergences sur l'analyse de la situation et les remèdes à y apporter²⁵. Il s'agit de repenser un modèle qui a fait ses preuves lors des crises de la sidérurgie mais qui doit aujourd'hui se rapprocher de la réalité socio-économique afin de concilier le modèle social avec les contraintes et les défis économiques actuels.

Un système politique gage de stabilité

L'approche consensuelle, qualifiée de « modèle luxembourgeois », trouve son pendant dans une stabilité politique notoire. Les Gouvernements successifs, toujours de coalition, ont contribué de leur part à assurer la stabilité et le développement de la politique économique. Selon le « *Global Competitiveness Report 2013-2014* » du *World Economic Forum*, le Luxembourg se situe à la 11^e place (sur 148) pour l'indicateur « *Public trust in politicians* » et à la 7^e place pour celui de « *Transparency of policy making* »²⁶. La stabilité politique rend compte de la faculté des décideurs de faire des choix avisés et de préparer l'avenir par le biais d'une stratégie politique réfléchie, en faveur d'une économie compétitive et d'un cadre de vie et de travail attrayants.

²³ Mario Hirsch, « Luxembourg. La coordination tripartite à l'épreuve », Grande Europe n° 21, La Documentation française © DILA, juin 2010.

²⁴ Portail « Luxembourg.lu » : « L'économie luxembourgeoise. Le modèle luxembourgeois, gage de stabilité politique et sociale ».

²⁵ Cf. le chapitre 2.3.

²⁶ World Economic Forum, « Global competitiveness report 2013-2014 ».

Des finances publiques à la dérive

Force est de constater qu'au cours des deux législatures passées, les finances publiques luxembourgeoises ont pris un tournant inquiétant. En effet, de 2004 à 2012, les comptes de l'Administration centrale ont systématiquement clôturé dans le rouge, avec la seule exception de l'année 2007. Le déficit moyen a été de l'ordre de 500 mio EUR sur cette période, avec une dégradation du solde public à partir de l'année 2009 suite aux effets de la crise économique et financière.

En effet, les réponses apportées et les mesures de consolidation mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas permis une inversion de la tendance à la hausse du déficit, qui continue de se creuser au lieu de se résorber. L'enjeu est crucial : soit le Luxembourg parvient à se réformer et à mettre en œuvre les jalons politiques et budgétaires nécessaires, soit il perdra à terme son attractivité et sa souveraineté budgétaire. Dans ce cas, son destin sera décidé ailleurs.

Défis

- Préserver la stabilité politique et sociale et garantir ainsi une qualité de vie et un environnement socio-économique attrayants.
- Maintenir la capacité d'adaptation de l'économie nationale aux nouvelles mutations et tendances ayant lieu de plus en plus rapidement à une échelle globale.
- Résorber le déficit budgétaire et structurel des finances publiques et assurer l'indépendance financière.
- Ranimer l'instrument de la Tripartite. Cependant, en situation de désaccord, le Gouvernement et le Parlement doivent prendre leurs responsabilités.

1.1.2. Une économie ouverte, basée sur l'internationalisation

L'économie est mondialisée, globalisée. Le Luxembourg l'est aussi. L'histoire socio-économique du pays est étroitement liée aux flux migratoires ainsi qu'aux investissements initiés depuis l'étranger. Si le drapeau tricolore flotte encore sur bon nombre de façades, l'influence des décideurs économiques et politiques luxembourgeois est allée en s'amenuisant en même temps que s'est bâtie la richesse exceptionnelle du pays avec un taux de croissance moyen du PIB de plus de 5% de 1980 jusqu'en 2000. Les centres de décision sont de moins en moins souvent « *in house* » et la dépendance de l'économie nationale vis-à-vis des investisseurs étrangers n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui. Un élément essentiel de la vie économique du Grand-Duché est le commerce extérieur. Avec une économie dynamique et largement ouverte sur l'extérieur, le Luxembourg exporte plus de 80% de sa production. Environ 87% de ces exportations sont destinées aux pays de l'Union européenne²⁷. Ainsi, le cycle conjoncturel au Luxembourg est synchronisé avec le cycle européen, mais l'amplitude des variations est plus prononcée au Grand-Duché. La croissance de l'économie luxembourgeoise est caractérisée par sa forte volatilité. C'est le reflet d'une économie de dimension réduite, ouverte sur l'extérieur et ainsi plus exposée aux chocs extérieurs. Pour garantir l'attractivité du Grand-Duché à l'avenir, il est primordial de miser davantage sur les capacités endogènes du pays (RDI, éducation, formation, création d'entreprises, avantages sectoriels et spécialisation de l'économie, sujets qui seront plus amplement abordés dans la seconde partie de cet ouvrage) afin de réduire la dépendance de la prise d'initiative étrangère et de la croissance exogène.

De la forte dominance agricole à l'essor de l'industrie

D'abord allemands, belges, français, ensuite américains ou plus récemment qataris, les capitaux étrangers ont toujours alimenté l'économie luxembourgeoise, bien avant les premiers hauts-fourneaux. Terre de croisement par excellence, le Grand-Duché a su tirer profit de ces apports financiers pour se développer, parfois au-delà de toute espérance.

L'une des toutes premières banques de la Place fut fondée sous le régime français (1795-1814) avec l'arrivée de Jean-Philippe Milleret, le premier banquier privé à s'installer au Luxembourg. Si la « Maison de Commerce et de Banque Wagner & Schoeman », fondée en 1843, avait ses origines à Trèves, la Banque internationale à Luxembourg, calquée sur le modèle de la banque allemande de Saxe-Weimar, est créée en 1856 avec un capital détenu à plus de 70% par des investisseurs allemands. Cette banque devient rapidement un élément clé de l'économie luxembourgeoise, accordant des crédits à de nombreuses entreprises du pays, soutenant ainsi leur développement, et contribuant à l'expansion du réseau ferroviaire du pays, dont les premières lignes furent inaugurées en 1859. Plusieurs succès industriels sont à noter, notamment la genèse de l'industrie céramique au Luxembourg, grâce aux frères Boch venus de France à la fin du 18^e siècle, la production de gants (1819, Jonas Lippmann, France) ainsi que les ateliers de tissage et les métiers à filer et à tisser mécaniques (à partir de 1835, frères Godchaux, France).

Au départ un pays à très forte dominance agricole et économiquement sous-développé par rapport à ses proches voisins, l'essor de l'économie luxembourgeoise prend source dans la **croissance soutenue de l'industrie sidérurgique** dans les décennies précédant la Première Guerre mondiale. Fondée sur le minerai de fer dont les gisements se situent dans le sud du pays et la construction de grandes usines sidérurgiques intégrées permettant la transformation de la fonte en acier et en laminés sur un même site, cette branche économique devient déterminante pour le développement ultérieur du pays tout entier. L'influence étrangère est considérable, facilitée par l'appartenance du Grand-Duché au **Zollverein allemand** (depuis 1842), qui constitue également le principal débouché pour les

²⁷ STATEC.

produits sidérurgiques. A la veille de la Première Guerre mondiale près de deux tiers de l'appareil productif sidérurgique sont détenus par des sociétés allemandes.

La dénonciation du Zollverein et le départ des capitaux allemands à la fin de la Première Guerre mondiale imposent une réorientation économique. En 1921 est créée l'**Union économique belgo-luxembourgeoise** (UEBL). Les usines sidérurgiques sont reprises par les groupes à capitaux franco-belgo-luxembourgeois. C'est également au lendemain de la Première Guerre mondiale que la Banque Générale du Luxembourg voit le jour, créée en 1919 par la Société Générale de Belgique. La dépression des années 1930 touche évidemment le pays, mais son secteur sidérurgique, désormais principalement contrôlé par des capitaux belges et français, reste globalement bénéficiaire.

Diversification économique dans le contexte européen et international

Après cinq années de conflit armé en Europe, l'engagement dans le camp des Alliés assure au Luxembourg sa pleine reconnaissance internationale au lendemain de la guerre. Le soutien financier et matériel des États-Unis vise avant tout à relancer l'activité économique sur le continent européen, à entraîner la reconstruction et la modernisation des structures de production et favoriser la reprise des échanges commerciaux. Ainsi, dès la fin des années 1950, on assiste à une **intensification des politiques de diversification industrielle** et des efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger, plus particulièrement aux États-Unis. La création en 1959 du *Board of industrial development (BID)*, spécifiquement créé pour attirer des investissements et des activités industrielles américaines à Luxembourg, est à l'origine de l'implantation d'environ 50 nouvelles entreprises dans le pays de 1959 à 1972.

La relance de l'activité économique en Europe passe également par différentes initiatives prises au niveau européen, explorant de nouvelles formes d'intégration sectorielle susceptibles de provoquer un effet d'entraînement. Ainsi, le Luxembourg est signataire du traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951 et du traité de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. Le traité européen de 1965 sur la fusion des exécutifs des différentes Communautés consolide la position de Luxembourg-Ville en tant qu'**une des trois capitales de l'Europe**, à côté de Bruxelles et de Strasbourg. La volonté permanente du Luxembourg de s'intégrer dans des espaces économiques et politiques plus grands fait du Grand-Duché un membre fondateur de l'ONU (1945), du Benelux (1947), du Conseil de l'Europe et de l'OTAN (1949), de l'OCDE (1961) et de l'OSCE (1975).

Essor de la place financière

Pendant ce temps-là, la place financière, qui ne portait pas encore vraiment ce nom et ne comptait qu'une vingtaine de banques, se trouve au commencement d'une formidable expansion faisant du Luxembourg un centre financier international de premier plan, au bénéfice de quelques opportunités bien saisies. A commencer par la **création d'un marché euro-obligataire** au milieu des années 60, suite à la décision de l'administration américaine de taxer les titres obligataires étrangers achetés par les résidents. L'absence de banque centrale nationale au Luxembourg (la Banque Nationale de Belgique étant responsable de la conduite de la politique monétaire au sein de l'Union économique belgo-luxembourgeoise), permettant d'éviter le conflit typique entre la politique monétaire interne d'une part et les activités bancaires internationales d'autre part, attire rapidement bon nombre de banques internationales. Les aspects fiscaux, notamment l'absence de retenue à la source sur les intérêts et coupons touchés, forment également des attraits importants²⁸. En 1975, au moment où frappe la **première crise du pétrole**, suivie de la crise sidérurgique, qui fait définitivement basculer l'économie nationale dans l'ère tertiaire, la Place compte déjà plus de

²⁸ Guy Seyler, « La place financière de Luxembourg dans la transition vers l'Union monétaire », 1996.

75 filiales ou succursales d'établissements étrangers, dont seulement 3 banques sont « luxembourgeoises » (Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Raiffeisen, Fortuna). Le Luxembourg vit l'âge d'or des « 30 glorieuses » avec un taux de croissance du PIB de quelque 4% en moyenne annuelle de 1960 à 1974.

S'en suit l'**essor de la banque privée** et, parallèlement, de l'activité de fonds d'investissement, le Luxembourg ayant été, en 1988, le premier Etat de l'Union européenne à transposer en droit national la directive européenne OPCVM (sur les organismes de placement collectif à valeur mobilière) qui « dope » encore davantage le secteur. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays européens, le taux de croissance moyen du PIB luxembourgeois est de 5,2% (dépassant largement celui de l'UE15 qui est de 2,3%) sur l'ensemble de la période 1985-2007 appelée les « 20 splendides ». C'est désormais l'emploi qui assure l'essentiel du niveau de croissance au Luxembourg, le taux de croissance moyen annuel sur les années 1985-2007 atteignant 3,3%, contre seulement 1,2% dans l'UE15.

La Chambre de Commerce ne peut que saluer les démarches entreprises par les autorités nationales de suivre l'ensemble des étapes d'intégration européenne. Le marché commun et la **libre circulation des biens et services** ont ouvert les frontières au commerce. La **liberté de circulation des capitaux**, quant à elle, a parachevé l'ouverture du Luxembourg aux investissements étrangers, tellement cruciaux dans son histoire de développement socio-économique. Finalement, l'important principe de **libre circulation des personnes** a rendu possible une immigration conséquente ainsi que, plus tard, le développement du travail frontalier.

La main-d'œuvre étrangère : un facteur-clé du succès économique

Depuis les balbutiements de l'industrialisation, la disponibilité d'une main-d'œuvre transfrontalière et l'attraction de capitaux et de savoir-faire étrangers sont largement à la base du succès économique et du niveau de vie élevé du Luxembourg. Entre 1960 et 2010, l'emploi total au Luxembourg est passé de 132.700 personnes en 1960 à 373.050 personnes en 2010. Sur l'ensemble de la période 1960-2011, l'emploi au Grand-Duché a augmenté de quelque 180%, et continue à augmenter de 2,0% en moyenne annuelle entre 2009 et 2013, alors que dans l'UE15 il n'est aujourd'hui que de 35% plus élevé qu'en 1960. C'est le recours à la main-d'œuvre immigrée et transfrontalière qui a permis de répondre à la progression générale de la demande de travail. Avec une croissance annuelle de 1,2%, l'emploi des résidents est passé de 128.700 personnes à un peu moins de 220.000 personnes. Il a cependant crû moins vite que celui de l'emploi total (3,4%).

Cette différence s'explique par l'apparition progressive du phénomène des travailleurs frontaliers, qui va devenir une des caractéristiques majeures du « **miracle de la croissance** » au Luxembourg. Avec la tertiarisation du pays, leur part dans le paysage de l'emploi au Luxembourg va exploser à partir de 1986. Ainsi, si les habitants des pays frontaliers étaient 11.900 à venir travailler quotidiennement au Luxembourg en 1980, leur nombre passe à 35.300 en 1990 pour atteindre plus de 150 000 personnes en 2011 et leur part dans l'emploi total est passée de 3% à 44%²⁹.

On est donc témoins, d'une part, d'une immigration soutenue et, d'autre part, d'un recours croissant aux travailleurs frontaliers. La Grande Région constitue à bien des égards un espace vital pour l'économie luxembourgeoise. Les problèmes économiques qu'affrontent les régions industrielles et minières en reconversion, présentes dans quatre Etats, y ont créé une certaine communauté d'intérêt. Elle est concrétisée par des flux importants de travailleurs et de consommateurs transfrontaliers. On compte dans l'ensemble un

²⁹ STATEC.

mouvement d'environ 145.000 travailleurs frontaliers. Le Luxembourg constitue ainsi le plus grand marché transfrontalier de l'UE28 et les résidents et non-résidents vivent la mise en œuvre des quatre libertés fondamentales³⁰ au jour le jour. En cela, le Luxembourg constitue un « laboratoire de l'Europe » sans pareil.

La part des étrangers dans la population active totale – qui était de 11,4% en 1947 – est passée à 21% en 1970 pour atteindre les 71%³¹ au premier semestre 2013 (les parts des frontaliers et des travailleurs étrangers résidents étant de respectivement 44% et 27%³²). Le flux d'immigration se répercute sur la croissance de la population. La part de la population étrangère dans la population totale du Luxembourg, qui était de 18,4% selon le recensement de 1970, est passée à 44,5% au 1^{er} janvier 2013³³. Sur la période 1985-2007, la croissance démographique annuelle était de 1,2% en moyenne au Luxembourg, contre seulement 0,4% dans l'UE15. Il convient encore de faire état d'une spécificité lors de la crise récente, à savoir la croissance démographique soutenue malgré la récession : la population du Grand-Duché a augmenté de 1,9% en moyenne annuelle de 2008 à 2011, suite notamment à une accélération de l'immigration.

De nos jours, dans un monde globalisé, l'Europe a plus que jamais son importance pour le Luxembourg : aujourd'hui, 86% des ressortissants étrangers au Luxembourg sont issus d'un autre Etat membre, 65% des importations de services proviennent de l'UE, 70% des exportations de services luxembourgeois ont pour destination un pays de l'UE, 82% des exportations de biens concernent les autres Etats membres et 90% des importations de biens au Luxembourg proviennent d'un partenaire européen. 85% des stocks d'investissements directs de l'étranger investis dans l'économie nationale sont européens, et plus de deux salariés sur trois sont des ressortissants européens. Le nombre d'emplois a doublé depuis les années 1990, le travail frontalier progressant de 450% au cours de cette période. Entre 2004 et 2009, seulement 7% des nouveaux emplois créés ont été occupés par des Luxembourgeois. Par conséquent, 93% des emplois l'ont été par des résidents étrangers et des frontaliers. Le réservoir de la main-d'œuvre autochtone qualifiée s'amenuise et la contribution étrangère est plus que jamais nécessaire pour pérenniser le modèle socio-économique luxembourgeois. Autrement dit, le Luxembourg doit, en grande partie, sa prospérité aux libertés fondamentales inhérentes au marché unique, à l'intégration économique européenne, à la monnaie unique et à l'espace de « Schengen ».

Le recours à la main-d'œuvre immigrée et frontalière va de pair avec une certaine segmentation du marché du travail. Les nationaux ont pu s'orienter en grande partie vers le secteur « protégé », c'est-à-dire les Administrations publiques, les chemins de fer et le secteur parapublic (énergie, eau). Près de 40% de la population active de nationalité luxembourgeoise travaille dans les Administrations publiques et parapubliques qui sont d'ailleurs « réservées » à concurrence de 90% aux Luxembourgeois. Dans certaines branches économiques marchandes, les Luxembourgeois sont par contre pratiquement absents, notamment dans les branches du « bâtiment et génie civil » ou encore la restauration et de l'hébergement. On assiste à une certaine « spécialisation » par nationalité et par pays de résidence. La part des frontaliers est la plus élevée dans les services aux entreprises, l'industrie, les services financiers, le commerce et la construction. La main-d'œuvre immigrée et frontalière n'apporte donc pas uniquement la « quantité » nécessaire de forces de travail, mais contribue également à l'adaptation de la structure de qualification aux besoins de l'économie³⁴.

³⁰ Libre circulation des marchandises et des capitaux et liberté de circulation des personnes et des services.

³¹ STATEC.

³² Le Quotidien en ligne : « Statec: Les étrangers font tourner l'économie », jeudi 24 octobre 2013.

³³ Portail « Luxembourg.lu ».

³⁴ Idem.

Intégration économique à l'international

Le Luxembourg est un petit pays et un pays enclavé qui a - depuis son indépendance en 1839 - cherché son intégration dans des entités économiques plus vastes. Comparé aux autres pays européens, le Luxembourg est le plus dépendant du commerce intra-européen. Près de 84% des exportations de biens du Luxembourg restent à l'intérieur de l'Europe des 15 contre 62,3% pour l'ensemble des pays européens. De même, 83% des importations de biens au Luxembourg proviennent des autres pays européens, contre 59% pour l'ensemble de l'Union³⁵. L'euro et l'Union européenne sont d'une importance primordiale pour la viabilité du système économique luxembourgeois, ce qui rend le Grand-Duché d'autant plus vulnérable que nombre de décisions ne sont plus prises au niveau national. Afin d'assurer la pérennité du modèle économique luxembourgeois, il s'agit de trouver aujourd'hui des modèles économiques et de gestion innovants qui parviennent à puiser leurs propres ressources au niveau national, tout en jouant un rôle déterminant et déterminé sur l'échiquier européen et international.

Luxembourg, plaque tournante en Europe et à l'international

Aujourd'hui, le Luxembourg a réussi à s'imposer comme plaque tournante dans les échanges internationaux, non seulement dans le domaine financier, mais également au niveau des activités industrielles, des échanges de marchandises et des prestations de services. Grâce notamment à son environnement fiscal attrayant ainsi qu'à une infrastructure et un cadre juridique et réglementaire favorables aux affaires, le Luxembourg a attiré les sièges internationaux ou européens de nombreuses sociétés mondiales³⁶, se joignant ainsi à des noms prestigieux comme ArcelorMittal, le plus grand producteur d'acier du monde, la Société Européenne des Satellites SES, géant de la télécommunication, Cargolux, premier transporteur de fret aérien en Europe, ou encore RTL Group, leader européen dans le secteur audiovisuel. S'y ajoutent de nombreuses autres sociétés opérant globalement, tel que Paul Wurth ou encore Jan de Nul.

Dans le cadre de la stratégie de diversification et d'internationalisation de la place financière que le Gouvernement poursuit depuis quelques années, la China Construction Bank, deuxième banque du monde en valeur boursière, vient d'obtenir l'agrément pour s'installer au Grand-Duché. En rachetant les banques KBL et BIL, les investisseurs qatariens ont fait leur entrée dans l'économie - la suite d'un mouvement perpétuel de flux de capitaux vieux de plus de deux siècles. Seule ne change, finalement, que l'origine de ces flux. Le pilier traditionnel européen se voit ainsi renforcé d'un pilier international.

Mais, hier comme aujourd'hui, le succès économique luxembourgeois dépend de la capacité du Grand-Duché de trouver sa place dans ce concert des nations, de se « réinventer », de s'adapter, et de conformer, en permanence, son modèle économique aux exigences d'une monnaie commune et d'un grand marché ouvert et concurrentiel. L'intégration économique, outre à présenter un formidable potentiel de développement, met également à nu toute faiblesse éventuelle ou tout manque de compétitivité du Luxembourg dans l'espace européen et international.

³⁵ [Idem.](#)

³⁶ [eBay, Amazon, Paypal, Apple iTunes, Rakuten, DuPont Teijin Films, Skype et Delphi pour ne citer que quelques exemples.](#)

Degré d'ouverture du pays : excédent des services et Investissements Directs Etrangers (IDE)

Comme mentionné précédemment, tout au long du processus de développement économique, le Luxembourg a eu un recours intensif aux capitaux étrangers et à la force de travail et au savoir-faire originaire d'autres pays. Sans l'ouverture au commerce mondial et aux flux des facteurs de production, le Luxembourg n'aurait pas pu enregistrer les taux de croissance économique qui ont été les siens au cours des dernières décennies. Comme le remarque le professeur Lionel Fontagné³⁷ : « [...] le Luxembourg a ainsi réussi à avoir un *taux de croissance digne d'un pays en rattrapage* ». Le Luxembourg enregistre de loin le **degré d'ouverture le plus élevé de tous les pays membres de l'OCDE**, ce qui apporte certes des avantages, mais aussi les risques liés à l'interdépendance avec ses interlocuteurs commerciaux et sa dépendance

Le degré d'ouverture économique du Luxembourg se traduit dans le rapport des exportations ou des importations au PIB. En 2011, le ratio des exportations par rapport au PIB atteint les 179,9%, ce qui représente des proportions extrêmement élevées en comparaison internationale avec des pays comme l'Allemagne (49%) les Etats-Unis (12,1%) ou plus généralement avec l'Europe des 27 qui atteint les 40%³⁸. En moyenne dans l'Union européenne, la valeur des exportations est de 36% du PIB et celle des importations de 35%. Actuellement, la valeur des exportations de services est plus de cinq fois supérieure à celle des exportations de biens, ce qui est une particularité luxembourgeoise.

Avec la **création du marché unique européen, la libre circulation des biens et services**, l'avènement de l'économie des services, la diminution concomitante du poids de l'industrie dans l'économie et l'essor des activités financières, **le solde des échanges de biens (balance commerciale) devient négatif**, alors que les services produisent un excédent croissant. En d'autres termes, les exportations de services financiers compensent les déficits générés par d'autres postes. Ainsi, depuis 1975, la balance commerciale, la balance de revenus et la balance des transferts courants dégagent un déficit devenu désormais structurel³⁹. Après les services financiers, les recettes au titre des services de communication et d'assurance sont les catégories les plus importantes parmi les éléments excédentaires de la balance des paiements.

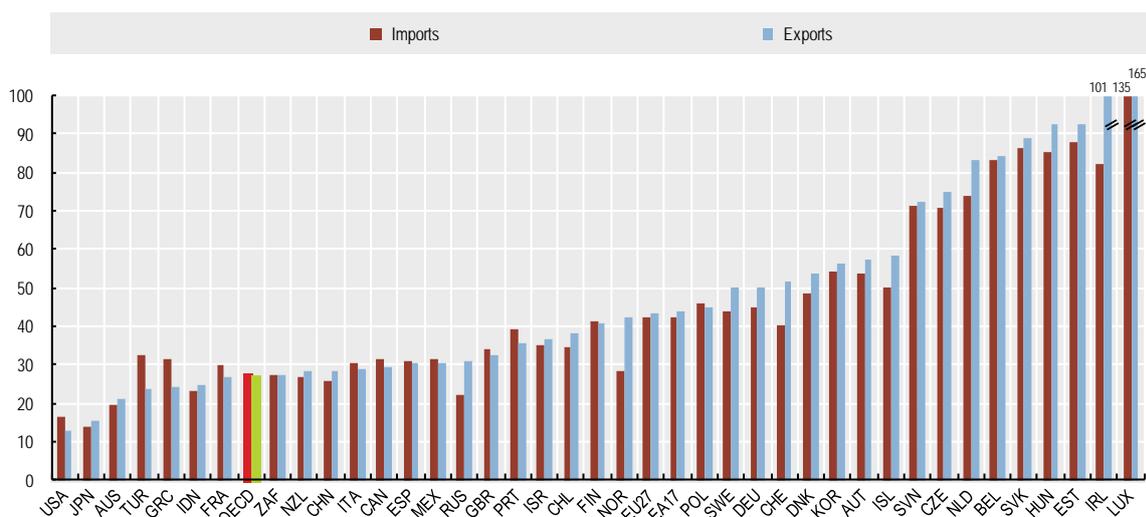
Outre l'expansion des banques depuis le milieu des années 1970, il est opportun de souligner qu'entre autres les services tels les **activités de transports aériens, les services de radio et télévision, les télécommunications, les services d'assurances et les recettes au titre du tourisme** ont également connu une large progression sur les marchés extérieurs et contribuent aux résultats positifs de la balance des services.

³⁷ Lionel Fontagné « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle », février 2010.

³⁸ Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°11 : Les exportations du Luxembourg par destination : tendances et opportunités », octobre 2011.

³⁹ STATEC.

Graphique 1: Exportations et importations (en % du PIB)



Source : OECD Factbook 2013 : Economic, Environmental and Social Statistics

Les investissements directs étrangers (IDE) : source de productivité

Il est généralement admis que la variable cruciale du développement économique est le stock de capital investi. En effet, la croissance du stock de capital par travailleur contribue en grande partie à déterminer la productivité du travail, à côté d'autres variables clés comme les qualifications et l'innovation par exemple le progrès technique, qui est généralement associé aux nouveaux investissements, influe directement sur la performance d'une économie mesurée par la productivité multifactorielle. Une économie ouverte, de petite taille de surcroît, peut et doit étendre ses opportunités d'investissement en recourant au capital étranger. Ainsi, dans le cadre des politiques de diversification de l'appareil productif, entrepris par les pouvoirs publics à partir des années 1960, des investissements substantiels ont été réalisés en très grande partie par l'apport de capitaux étrangers. Dans d'autres pays, les taux de croissance des investissements (France, Belgique, Allemagne) étaient beaucoup plus faibles au cours de la même période. Les investissements dans l'économie luxembourgeoise ont été assez soutenus pour renouveler et étendre de façon satisfaisante les capacités productives, signe que les investisseurs ont eu confiance dans la compétitivité et la pérennité de la localisation des unités de production et de services au Luxembourg. Une confiance à ne pas prendre pour acquis, mais à renforcer davantage dans le contexte économique actuel.

Aujourd'hui, l'ampleur hors du commun de ses encours IDE place le Luxembourg régulièrement au top 5 du classement mondial⁴⁰. En 2010, le Luxembourg affiche des engagements totaux (stock IDE entrant) de 1.451 mia EUR et des avoirs totaux (stock IDE sortant) de 1.496 mia EUR, ce qui le place en 3e position derrière les Pays-Bas et les Etats-Unis. Cette performance est assez extraordinaire pour un petit pays qui ne se classe qu'à la 170^e position au monde en termes de population.

⁴⁰ United Nations Conference on trade and development : « *World Investment Report 2013* ».

Défis

- Continuer à attirer des facteurs de production, des investissements et de la main-d'œuvre étrangère.
- Consolider les secteurs porteurs d'aujourd'hui.
- Diversifier et renforcer les créneaux et marchés à l'exportation.
- Gérer la diversité et renforcer la cohésion sociale par une politique proactive, en considérant la diversité comme une richesse insuffisamment exploitée.
- Renforcer notre position de « laboratoire d'Europe » et de capitale européenne.
- Faire entendre notre voix auprès des partenaires européens et internationaux, au niveau politique et économique. La Présidence du Conseil de l'Union européenne, au 2^e semestre 2015, devrait servir les intérêts tant européens que luxembourgeois dans ce contexte.
- Contrer le « Luxembourg-*Bashing* » en Europe et à l'international.

1.1.3. D'une économie monolithique à une économie plus diversifiée

Le Luxembourg a su, tout au long de son histoire, mettre sur pied une politique économique favorable au développement de nouvelles activités, au moyen notamment d'un cadre légal libéral, moderne, flexible et innovateur.

Dans les années 1970, les retombées soudaines de la crise mondiale du secteur sidérurgique, jusque-là le moteur de l'économie luxembourgeoise, ont frappé de plein fouet le Grand-Duché. Conscientes du danger inhérent au monolithisme lié à l'industrie sidérurgique, les autorités politiques ont œuvré, dès les années 1960, à une diversification industrielle. Celle-ci s'articule autour de trois orientations majeures: la construction de la coopération économique et européenne comme illustrée dans la partie ci-avant, une politique volontariste de diversification économique en misant sur l'investissement et le développement d'un centre financier international. Cette démarche a porté ses fruits: à l'industrie lourde classique sont venues s'ajouter d'autres entreprises, en majorité grâce à l'afflux de capitaux étrangers, appartenant à des branches d'activité variées et utilisant des technologies de pointe.

L'industrie – premier moteur de l'économie luxembourgeoise au XX^e siècle...et encore de beaux jours devant soi !

C'est la découverte de **minerai de fer** vers la moitié du XIX^e siècle et le développement d'une puissante industrie sidérurgique à l'échelle mondiale qui sont à l'origine de la richesse du Grand-Duché. Pendant de longues années, la société sidérurgique fondée en 1911, l'ARBED (Aciéries réunies de Burbach, Eich, Dudelange), a été l'employeur, le contribuable et l'exportateur le plus important du Grand-Duché⁴¹. Ainsi, en 1960, l'industrie sidérurgique contribuait pour 31% au PIB luxembourgeois et en 1974, dernière année des « 30 glorieuses », elle occupait environ 25.000 personnes, soit 16% de l'emploi intérieur.

Suite au **choc pétrolier** de 1973 et la crise qui s'en suit et qui durera jusqu'en 1985, la sidérurgie luxembourgeoise connaît la disparition des dernières minières en activité, accompagnée de profondes restructurations étatiques, notamment au niveau de l'emploi, des technologies et des capacités de production, et par la mise en place d'aides à l'investissement et de l'institutionnalisation du dialogue social. Le dernier haut-fourneau du pays s'est éteint en 1997 avec le passage de la filière fonte à la filière électrique dans la production de l'acier. Des mouvements d'acquisitions et de fusions se suivent, et en 2006, le groupe ArcelorMittal est créé, devenant le premier producteur d'acier au niveau mondial.

Aujourd'hui, à côté des quelque 36.400 personnes employées directement dans le secteur de l'industrie en 2012, un nombre très important d'emplois dans le domaine des services aux entreprises dépendent de l'industrie, comme le transport, l'informatique ou encore le gardiennage. Elle est à l'origine de 20% des exportations et des deux tiers des dépenses de la recherche au Luxembourg. Le secteur se trouve pourtant confronté à des défis majeurs tels le niveau élevé du coût salarial qui est dissuasif pour l'implantation de nouvelles unités de production au Luxembourg, ainsi que pour l'investissement dans les unités de production existantes. La lourdeur des procédures administratives, ainsi que le manque de terrains industriels, ne contribuent pas à freiner la désindustrialisation. Conserver un niveau de compétitivité élevé et une rentabilité durable sont ainsi des enjeux majeurs. Le modèle d'entreprise et industriel luxembourgeois devrait être basé sur l'innovation et l'efficacité de l'économie luxembourgeoise, que ce soit dans le domaine de l'éducation et de la qualité du capital humain, du système social, du fonctionnement de l'Etat ou du marché du travail⁴². Pour cause, le développement économique des entreprises et les finances publiques sont

⁴¹ Portail « Luxembourg.lu ».

⁴² FEDIL, brochure « Priorité à la croissance et à l'emploi », septembre 2013.

étroitement liées, notamment à travers la politique fiscale, le financement du système social et les investissements publics. Dans un souci de soutenir et de donner un nouvel élan à l'industrie, le ministre de l'Économie et du Commerce extérieur et le ministre des Finances ont mis en place un **Haut Comité pour le soutien, le développement et la promotion de l'industrie** en avril 2013⁴³. Il s'agit, ici, de discuter des ingrédients à mettre en place et des réformes à engager pour non seulement endiguer la désindustrialisation en cours, mais aussi pour permettre une réindustrialisation et donc pour pérenniser et développer notre « *Industriestandort* ». Ce n'est pas une mince affaire, mais un effort transversal et d'envergure nationale constitue la meilleure chance de réussite.

La **diversification de l'industrie luxembourgeoise** est aujourd'hui illustrée par la présence d'une multitude de branches d'activités, notamment dans le domaine de la chimie, des matières plastiques et synthétiques, de la construction mécanique et de machines industrielles, de la transformation de métaux ferreux et non ferreux, de l'industrie automobile ou encore des instruments de précision ou des fournitures électroniques, de l'industrie du verre et de l'industrie de transformation du bois. Au cours des trente dernières années, la structure des exportations de marchandises s'est profondément modifiée, les produits métalliques ne représentant plus qu'un tiers de la valeur totale, contre plus des deux tiers en 1973. En dépit de l'accentuation de la spécialisation dans les biens intermédiaires, la gamme des produits exportés s'est élargie : aux produits de plus longue tradition (produits agro-alimentaires, pneumatiques, produits plastiques et textiles) se sont ajoutés le verre, les métaux non ferreux (cuivre et aluminium), les supports en papier et les supports informatiques⁴⁴.

Eclosion du secteur financier...

La transformation d'une économie industrielle largement dominée par la sidérurgie vers une économie de services, dominée par les services financiers, s'est quasiment réalisée en une seule décennie à partir du milieu des années 1970. La naissance de ce qui deviendra le principal pilier de l'économie du Grand-Duché a été facilitée par deux mesures prises par des gouvernements étrangers, dont l'économie luxembourgeoise a su tirer profit et que les pouvoirs publics ont su adroitement encourager. L'une étant une mesure du Gouvernement américain ayant pour but de freiner l'émission d'emprunts internationaux sur le marché financier de New York : l'*Interest Equalization Tax*. Elle consistait en une retenue à la source de 15% sur les intérêts perçus sur les emprunts obligataires émis par des non-résidents et avait pour but de décourager l'emprunt de USD par les non-résidents. Elle a notamment eu pour effet de déplacer une partie du marché obligataire américain en Europe, où s'est immédiatement créé un marché euro-obligataire. Le coût économique pour les États-Unis de cette mesure fiscale, en apparence anodine, a ainsi été faramineux. La réorientation des courants financiers qui en résulte aboutit à la création d'un marché international des eurodollars. Or, le Luxembourg, qui n'a encore pas de banque centrale se retrouve dans une position favorable, alors que des places traditionnelles comme Londres, Zurich ou Amsterdam sont gênées par des réglementations restrictives. La capitale du Grand-Duché s'impose progressivement comme un des principaux centres pour les euro-marchés. Des banques étrangères viennent s'installer à Luxembourg. Le nombre des établissements bancaires passe de 15 en 1960 à 37 en 1970⁴⁵.

Parallèlement, la *Bundesbank* allemande met en œuvre une politique monétaire restrictive et introduit la retenue à la source sur les intérêts et la création de réserves obligatoires, notamment pour lutter contre l'inflation des années 1970 (5,41% en 1974)⁴⁶. Par la suite, de

⁴³ Site Internet du Gouvernement luxembourgeois.

⁴⁴ Portail « Luxembourg.lu ».

⁴⁵ Site Internet du Gouvernement luxembourgeois.

⁴⁶ Source : <http://de.global-rates.com/wirtschaftsstatistiken/inflation/1971.aspx>

nombreuses banques allemandes installent des filiales à Luxembourg, afin d'échapper aux réserves obligatoires et pour éviter à leur clients la retenue à la source. Aujourd'hui encore, les banques allemandes constituent de loin les plus nombreuses installées à Luxembourg (37 sur 143 au 31.08.2013)⁴⁷.

Le plus grand succès est le **développement d'un centre financier international** avec l'essor de la banque privée et, parallèlement, de l'activité de fonds d'investissement. Le Luxembourg ayant été, en 1988, le premier Etat de l'Union européenne à transposer en droit national la directive européenne OPCVM (sur les organismes de placement collectif à valeur mobilière) qui « dopa » encore davantage le secteur. En 2013, 3.840 fonds d'investissement gérés par 700 promoteurs de fonds, émanant de 70 pays différents, sont établis au Grand-Duché et sont commercialisés dans le monde entier. Aujourd'hui, la place financière de Luxembourg fait partie des 10 premiers centres financiers du monde. Les 143 institutions bancaires hautement compétitives et émanant de 26 pays différents, le secteur performant des fonds d'investissements, le secteur des assurances dynamique et la multitude de professionnels et de sociétés spécialisées offrent une gamme complète de services financiers diversifiés et innovants. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, des cadres réglementaires spécifiques ont été créés pour les fonds alternatifs, les véhicules d'investissement en capital à risque, les fonds de pension internationaux, les fonds d'investissement spécialisés, les véhicules de titrisation, les captives de réassurance, les banques d'émission de lettres de gage et les sociétés de gestion de patrimoine familial.

Aujourd'hui, le secteur financier luxembourgeois est fondé sur cinq piliers que sont les fonds d'investissement, le secteur des assurances, la banque privée, les crédits internationaux et la structuration d'investissements internationaux. D'autres secteurs émergents sont notamment le développement de *Islamic Finance* et de la Microfinance. Les efforts de **diversification de la Place** par le Gouvernement se poursuivent, par exemple à travers la création d'un statut pour les professionnels du secteur des assurances ou le nouveau cadre légal applicable aux *family offices*. Le Gouvernement poursuit aussi l'objectif d'internationalisation de la place financière vers les centres de croissance que sont l'Asie, le Moyen Orient et l'Amérique latine. Le Luxembourg compte jouer un rôle croissant dans la libéralisation du RMB, la monnaie chinoise, et a créé une stratégie en conséquence⁴⁸.

Il y a également lieu de souligner le caractère fondamentalement international du secteur financier luxembourgeois au sein de la zone euro qui fait de lui un point d'entrée important pour les investissements dans la zone euro. Ce secteur contribue ainsi à la compétitivité générale de tous les Etats membres. C'est cette même stratégie d'internationalisation qui oblige le Luxembourg à appliquer pleinement les standards internationaux. Ainsi, l'introduction de **l'échange automatique d'information** sur les paiements d'intérêts que des agents payeurs établis au Luxembourg effectuent en faveur de personnes physiques qui ont leur résidence dans un autre Etat membre de l'Union Européenne était devenue une conséquence logique des évolutions internationales; un changement longuement préparé, qui renforcera la position du Luxembourg au processus décisionnel communautaire et accroîtra également la compétitivité à long terme du secteur financier⁴⁹.

⁴⁷ CSSF.

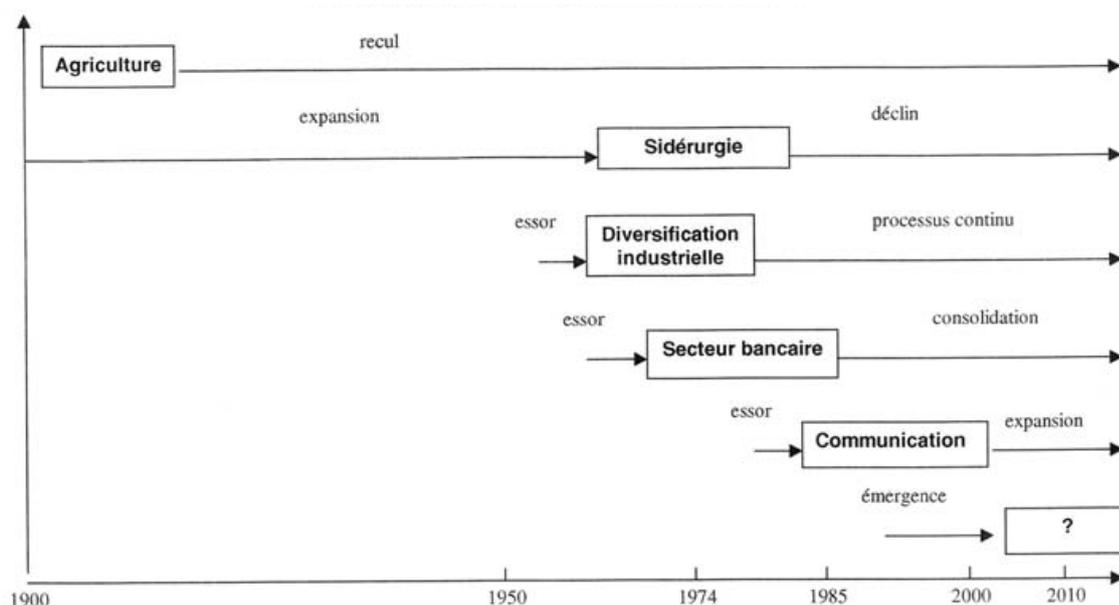
⁴⁸ Site Internet de Luxembourg for Finance.

⁴⁹ Site Internet du Gouvernement luxembourgeois.

...et du secteur des services

A l'instar de l'industrialisation, la tertiarisation, avec l'apparition et l'extension de la place financière, a de nombreux effets d'entraînement amplifiant la dynamique de la croissance⁵⁰. Les principaux facteurs qui sont à l'origine du développement exceptionnel depuis 1985 sont notamment les « services aux entreprises », les « services informatiques » ou encore les « transports et communications » constituant un secteur industriel productif et compétitif. Ainsi, sur l'ensemble de la période 1985-2007 appelée les **vingt splendides**, le taux de croissance moyen du PIB luxembourgeois était de 5,2% (dépassant largement celui de l'UE15 qui était de 2,3%)⁵¹. La forte croissance, induite en grande partie par le secteur financier et par les secteurs apparentés, a permis une certaine compétitivité de la politique fiscale qui, en retour, a joué en faveur de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et a constitué un facteur de croissance : des taux de croissance élevés des investissements, des prélèvements sur les salaires (impôts sur les salaires, cotisations sociales) relativement faibles permettant de maintenir le coût indirect du travail à un niveau concurrentiel, particulièrement entre 1995 et 2000. Le souci de diversifier davantage les services a de plus conduit à la création et au développement d'activités du tourisme, des télécommunications, du commerce électronique, et de l'audiovisuel. Le développement du secteur audiovisuel et des médias demeure prioritaire. Le Gouvernement continue à soutenir l'expansion de la Société européenne de satellites (SES) qui peut être considérée comme le fleuron de la politique de diversification poursuivie depuis la crise de la sidérurgie. En 2013, la SES exploite 53 satellites et est l'un des principaux contribuables de l'État luxembourgeois⁵².

Graphique 2: Mutations structurelles de l'économie luxembourgeoise durant le XXe siècle



Source : Guy Schuller, « Des déterminants du développement économique du Luxembourg : Tendances et perspectives », 2002.

⁵⁰ STATEC.

⁵¹ STATEC : « Le Luxembourg 1960-2010 ; l'évolution économique globale du Luxembourg sur la longue durée ».

⁵² Site Internet du Gouvernement luxembourgeois.

Défis

- Inverser la désindustrialisation.
- Faire face aux risques inhérents d'une économie tertiarisée, dominée par un secteur économique.
- Anticiper les changements législatifs à venir impactant le secteur financier.
- Poursuivre la diversification géographique et par produits au sein de la place financière.

1.2 L'éclatement de la bulle internet dans les années 2000

La plupart des économies mondiales ont connu une expansion économique exceptionnellement élevée au cours de la deuxième moitié des années 1990. Ainsi, le taux de croissance aux Etats-Unis était de quelque 4% en moyenne annuelle entre 1996 et 2000 et de 2,7% dans l'UE15⁵³. Comme décrit dans les chapitres précédents, le Luxembourg a suivi ce mouvement, largement, mais non exclusivement, favorisé par la forte expansion du secteur financier. Les pics de croissance de la valeur ajoutée totale de l'économie luxembourgeoise correspondent à la combinaison d'exceptionnels taux de croissance de la valeur ajoutée dans les services financiers, mais également dans les autres services (commerce, transports et télécommunications, services aux entreprises, etc.) et dans certaines branches industrielles.

1.2.1 Emergence du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC)

La deuxième moitié des années 1990 voit l'**éclosion du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC)**. La popularisation du réseau Internet fait croire à une quatrième révolution industrielle. Avec la mondialisation de l'économie, les performances des grandes entreprises internationalisées dépendent de plus en plus de leurs réseaux de télécommunications. En Europe, à la veille du passage à l'euro pour 11 pays, on observe une hausse des investissements dans les entreprises qui doivent adapter leurs systèmes d'information afin de pouvoir continuer à assurer leurs échanges sur les places de marché et tenir leur comptabilité. Les gains promis par les sociétés du secteur des TIC aiguïssent l'appétit d'un nombre croissant d'investisseurs, ce qui se traduit par des volumes importants d'émissions d'actions, d'emprunts et de crédits bancaires. Les valeurs boursières des entreprises du secteur augmentent sans lien apparent avec leur chiffre d'affaires réel ou leurs bénéfices.

Les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur les télécommunications le 15 février 1997 se concluent par des engagements multilatéraux par soixante-neuf gouvernements en vue d'adapter leur cadre réglementaire et ce afin d'ouvrir plus largement leur marché des télécommunications à la concurrence, ce qui ouvre la voie à de nouvelles perspectives de développement. Suite à cela, aux États-Unis notamment, les investissements dans le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) progressent à un taux de 30 à 40% par an à la fin des années 1990, et sont l'élément moteur de la bonne performance économique d'ensemble outre-Atlantique.

1.2.2 Dégradation de la situation économique mondiale et krach boursier

Cependant, l'économie mondiale s'engouffre dans une certaine atonie à la fin des années 1990, qui s'explique par l'évolution de certains facteurs interdépendants qui seront également les principaux déterminants de la croissance économique mondiale dans la décennie qui suivra⁵⁴. A commencer par le **durcissement progressif de la politique monétaire notamment aux Etats-Unis**, suite à une progression de l'économie américaine à un rythme que ses dirigeants estimaient intenable. Le but de ce durcissement est d'abaisser légèrement la demande et ainsi empêcher une accélération de l'inflation, suivie d'une décélération rapide de la croissance. Les banques centrales de la plupart des pays développés suivent la politique de la banque centrale américaine FED, le taux d'intérêt de la Banque Centrale Européenne passent notamment de 3% en janvier 2000 à 4,75% en janvier 2001. La tendance économique en Europe montre une baisse de la demande interne et des dépenses de consommation. S'en suit un ralentissement graduel de la croissance, accentué

⁵³ Source : Commission européenne. *An analysis of EU and US productivity development*, juillet 2004.

⁵⁴ Source : <http://www.un.org/french/documents/ecosoc/docs/2001/e200150f.pdf>.

par une décélération des exportations ainsi que par des facteurs liés à l'offre comme l'évolution des prix pétroliers ou encore la hausse des prix de certains aliments liée à des scandales alimentaires tels que les épidémies de vache folle et de fièvre aphteuse.

En parallèle, l'arrivée massive de *start-ups* sur un nouveau marché influe directement sur la valeur des produits technologiques. Ainsi, la valeur des sociétés dans les secteurs de l'informatique et des télécommunications se retrouve vite surévaluée par rapport au montant réel des biens ou actifs échangés. La hausse des cours qui marque la « **bulle Internet** » ou « *dot-com bubble* » s'accélère au cours des six derniers mois de l'an 1999, prenant une dimension ultra-spéculative. Cependant, les opérateurs historiques de téléphonie mobile commencent à sentir le poids de lourdes dettes, en raison des investissements élevés effectués dans des sociétés à l'étranger et du prix acquitté pour les licences nécessaires aux réseaux téléphoniques mobiles. Les opérateurs de grands réseaux optiques se sont de leur côté multipliés en quelques années, générant une très forte concurrence. Peu d'opérateurs profitent du fait que les cours de bourse soient encore élevés pour tenter de se désendetter par une augmentation de capital.

Dans ce contexte, les événements du 11 septembre 2001 constituent un véritable **séisme économique** qui secoue l'économie américaine en particulier et l'économie mondiale en général. Outre le choc psychologique que représentent ces événements sur la population, ils conduisent les ménages américains à adopter des comportements d'attentisme, entraînant une **remontée graduelle du taux d'épargne et une décélération de la consommation privée**. Cette tendance est successivement relayée par une dégradation de la rentabilité des entreprises et une baisse de l'investissement privé. Puis c'est l'annonce de la faillite du groupe de négoce en énergie Enron, en décembre 2001, en raison des pertes occasionnées par des opérations spéculatives sur le marché de l'électricité, qui avaient été « maquillées » en bénéfiques *via* des manipulations comptables. La perte de confiance des investisseurs dans la bourse mène au krach boursier qui s'ensuit. Ce dernier touche nombre d'entreprises soupçonnées de pratiques comptables opaques et de surendettement, provoquant une récession économique du secteur des TIC et de l'économie en général et ayant également pour conséquence de diminuer les fonds disponibles pour l'investissement des entreprises, en particulier lors de l'introduction en bourse des valeurs des entreprises technologiques.

1.2.3 Dégradation synchrone et généralisée de la conjoncture européenne et luxembourgeoise

Ouverte sur l'extérieur, la nouvelle zone euro, sensible aux fluctuations de la demande internationale, connaît une **contraction de ses exportations**, pourtant déjà affectées par le ralentissement conjoncturel de l'économie américaine amorcé à la fin de l'année 2000. La croissance du volume des exportations de biens et services n'était plus que de 3,4% en 2001 après 11,9% en 2000⁵⁵. L'effet boule de neige ne se fait pas attendre : les entreprises diffèrent la reprise de leurs dépenses d'investissement, ce qui affecte la dynamique de l'emploi au second semestre 2001 et en 2002 et freine la baisse du chômage constatée durant les dernières années dans les pays de la zone euro. En conséquence, les dépenses des consommateurs se détériorent, tout comme les dépenses d'investissements.

C'est dans cet environnement international marqué par une dégradation synchrone et généralisée de la conjoncture, accompagnée d'une grande nervosité des marchés financiers, que l'économie luxembourgeoise enregistre un ralentissement sensible de sa croissance, dont l'emploi subit les effets négatifs. Le retournement conjoncturel de 2001 implique un net recul de la croissance du PIB (en volume) qui passe de 8,4% en 2000 à 2,5% en 2001. Le taux de croissance de l'emploi total intérieur, qui était encore de 5,7% en 2001, recule à

⁵⁵ Source : <http://www.asf-france.com/statistiques/Environnementeconomie/200112-Environnement-economique-et-financier-extrait-rapport.pdf>.

2,8% en 2002 et à 2,1% en 2003.⁵⁶ L'économie luxembourgeoise continue donc à créer des emplois, mais parallèlement, le chômage augmente (de 2,3% en octobre 2001 à 3,5% en octobre 2003)⁵⁷. La décélération dans le secteur financier agit par ailleurs comme un frein sur les autres secteurs domestiques qui sont commercialement dépendants du secteur financier, comme les services aux entreprises (nettoyage, sécurité, restauration, etc.). En 2001, l'expansion des services autres que financiers (commerce de gros, commerce de détail, transports et communications, services aux entreprises) reste néanmoins assez forte pour amortir quelque peu la perte de vitesse du secteur financier.

Le retournement conjoncturel des années 2001-2002 a également des **répercussions sur les finances publiques luxembourgeoises**. Au sommet de la conjoncture en 2000, la capacité de financement des Administrations publiques (Administrations locales, centrales et sécurité sociale cumulées) atteint plus de 6% du PIB. Des réserves ont pu être accumulées au cours des années fastes. En 2000, la réserve des fonds spéciaux et la réserve budgétaire cumulées dépassaient les 2,2 mia EUR, correspondant à plus de 10% du PIB de l'année. Le ralentissement se répercute avec un certain décalage et fait reculer la capacité de financement des Administrations publiques à 2,1% en 2002 et à 0,4% en 2003. Un déficit persiste en 2005 (-0,3% du PIB), mais le solde redevient positif en 2006 (+0,1%). Malgré cette détérioration des finances des Administrations publiques, la situation reste saine comparée à la plupart des autres pays européens. La dette publique moyenne dépassait les 60% du PIB dans l'Europe des Quinze en 2002, alors qu'au Luxembourg, elle n'était que d'environ 6,3%⁵⁸.

⁵⁶ Portail « Luxembourg.lu ».

⁵⁷ STATEC.

⁵⁸ INSEE.

1.3 La césure de 2007: crise financière, économique et de la dette souveraine : comment l'Entreprise Luxembourg est-elle affectée?

Si l'éclatement de la bulle Internet à la fin des années 2000 et les événements du 11 septembre 2001 ont marqué un coup d'arrêt à la croissance mondiale, l'habileté des grandes Banques centrales – notamment l'activisme de la *Federal Reserve (Fed)* américaine – le dynamisme des pays émergents et la stabilité dans la récente zone euro, permettent à l'économie mondiale de redémarrer progressivement dès 2003.

Entre janvier 2001 et juin 2003, la Fed baisse 13 fois son principal taux directeur, qui passe de 6% à 1%⁵⁹. L'innovation financière (titrisation) qui permettait aux sociétés de crédit de ne pas conserver dans leur bilan les crédits accordés et de les céder à des investisseurs institutionnels⁶⁰ à la recherche de rendement dans un monde en excès de liquidité, des règles prudentielles inadaptées (non prise en compte du hors bilan), la hausse continue des prix immobiliers qui fausse l'appréciation du risque, la politique commerciale agressive des sociétés hypothécaires américaines (*teasing rate*, abaissement des critères de sélection des emprunteurs), permettent, dans cet environnement de taux bas, l'essor du crédit aux Etats-Unis, notamment du crédit immobilier en direction des ménages les moins solvables (*subprime*). En conséquence, l'encours des crédits *subprime* est multiplié par trois entre 2001 et 2006.

Dans un tel contexte, les ménages américains, par le recours notamment aux crédits immobiliers et de consommation, alimentent les excédents commerciaux des pays émergents qui entre 2000 et 2007 verront leur réserve de change gonfler significativement et guider la croissance mondiale. La politique monétaire accommodante des Etats-Unis crée donc l'environnement propice pour une reprise économique conséquente et mondiale ; les effets de commerce consécutifs à l'adoption de la monnaie unique en zone euro et la crédibilité croissante de la Banque Centrale Européenne (BCE) étant également des éléments ayant permis à l'économie mondiale d'afficher une apparente bonne santé.

Mais en réalité, ce redémarrage à partir de 2003 se fera sur des bases insoutenables. En effet, la croissance mondiale est déséquilibrée entre les Etats Unis qui connaissent des déficits jumeaux⁶¹ et où se développe une bulle immobilière, les pays émergents qui accumulent des excédents et refusent de laisser leur taux de change flotter, et une zone euro qui, si elle est de fait une union monétaire, n'est pas véritablement une union économique.

1.3.1 L'éclatement de la bulle des *subprime* : une crise d'abord hypothécaire...

En 2007, année où la bulle du marché hypothécaire *subprime* éclate, la matrice de tous les dangers est constituée des réserves de change détenues par les pays émergents d'Asie (plus de 2.000 mia USD) et du déficit abyssal de la balance courante des Etats-Unis (800 mia USD).

La crise viendra pourtant des *subprime*, un petit segment du crédit immobilier américain ne représentant que 1.300 mia USD (13% de l'encours total des prêts immobiliers aux Etats-Unis), et dont l'envergure n'était pas *a priori* planétaire. En effet, c'est la **hausse du taux de défaillance des emprunteurs les moins solvables** de ce segment du crédit immobilier américain, ainsi que l'essoufflement du marché immobilier qui déclenche la vague des turbulences financières. Cette hausse du taux de défaillance des crédits *subprime* de 8% en

⁵⁹ Federal Reserve.

⁶⁰ La titrisation a donc permis un passage du modèle *originate and hold* (détention du risque dans son propre bilan) au modèle *originate and distribute* (transfert du risque à des investisseurs institutionnels).

⁶¹ Déficit budgétaires et balance courante.

2005 à 13% fin 2006, trouve son origine dans plusieurs éléments défavorables. Tout d'abord, la remontée des taux aux Etats-Unis. Aux baisses de taux de la FED entre 2001 et 2003 qui permettent l'essor des *subprime*, suivent 17 hausses consécutives du principal taux directeur de la FED entre juin 2004 et juin 2006. Ces remontées de taux mettent en grande difficulté de nombreux emprunteurs *subprime*, endettés pour les deux tiers à taux variables et qui en conséquence ne peuvent honorer leur échéance. Par ailleurs, les prix de l'immobilier qui n'avaient cessé d'augmenter depuis 10 ans, commencent à baisser dès 2006. Les emprunteurs *subprime* se trouvent donc face à deux évolutions défavorables ; d'une part une hausse de leurs dettes et de l'autre une diminution de la valeur de leur bien, due au retournement du marché immobilier.

Avec la hausse des défauts de paiement, la remontée des taux d'intérêt et la baisse de la valeur des biens, les établissements de crédit se retrouvent avec un stock de biens saisis difficiles à vendre et qui ne leur permet pas de redresser leur bilan. C'est dans ce contexte que *New Century*, numéro deux mondial des prêts immobiliers *subprime* se déclare en faillite en avril 2007. Quatre mois plus tard, BNP et Bear Stearns sont contraints de geler plusieurs de leurs fonds, faute de liquidité. Il apparaît dès lors que la diversification supposée des grands établissements financiers n'était pas assez aboutie et que la titrisation⁶², parce qu'elle transfère le risque de crédit et ce de manière non transparente, est vecteur d'incertitude⁶³. S'en suit une montée de l'aversion au risque et donc des primes de risque, une méfiance généralisée des institutions financières les unes vis-à-vis des autres et un quasi arrêt du marché interbancaire.

1.3.2 ...devenue une crise financière et économique...

La « tension » financière atteindra son paroxysme avec la faillite de *Lehman Brothers*, banque d'affaires très exposée aux crédits hypothécaires, en septembre 2008. Et la crise d'abord hypothécaire de se transformer en une crise financière globale. Avec la faillite de *Lehman Brothers*, l'interdépendance des établissements financiers devient flagrante et il devient dès lors quasiment impossible de discriminer entre établissements sûrs et fragiles. Et, tous les établissements financiers, au premier rang desquels les banques, doivent enregistrer des pertes⁶⁴, vendre des actifs afin d'alléger leur bilan, ou aller à la recherche d'argent frais (augmentation de capital), afin de se conformer aux ratios prudentiels. En conséquence, les banques se montrent plus restrictives dans leur politique de crédit à l'économie réelle (*credit crunch*), les investisseurs internationaux se tournent vers les valeurs refuges (devise américaine, matières premières), les ménages augmentent leur épargne de précaution, les entreprises restreignent leurs investissements en anticipant une baisse de la demande effective, et le commerce mondial se contracte. La crise de confiance se généralise avec la baisse de la demande et la crise financière se diffuse à l'économie réelle.

Les autorités (Banques centrales et gouvernements) décident alors (de façon plus ou moins coordonnée) d'intervenir afin de sauvegarder la stabilité financière et de relancer l'économie alors que plusieurs pays de l'OCDE rentrent en récession à partir du 3^e trimestre 2008. Ces interventions prennent des formes variées (octroi de garanties, création de *bad banks*, recapitalisations, nationalisations, rachats d'actifs, injections de liquidité, plans de relance économique, baisses des taux, etc.) et permettent progressivement aux économies développées de sortir de la récession à partir du troisième trimestre 2009.

⁶² Opération qui consiste à transformer des créances (par exemple des crédits *subprime*) en titres adossés.

⁶³ Cette incertitude étant liée à l'incapacité de savoir in fine où se localise le risque.

⁶⁴ Comptabilisation en *fair value*.

1.3.3 ...se transformant en crise des dettes souveraines

Les différents plans de relance, les coûts budgétaires induits par les stabilisateurs automatiques et le renflouement des établissements financiers, ainsi que le recul des rentrées fiscales dues à la récession, ont provoqué une hausse spectaculaire des déficits publics en 2009. Alors que l'économie mondiale retrouve peu à peu le chemin de la croissance au premier trimestre 2010, les difficultés budgétaires de certains pays d'Europe (Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Portugal) vont donner une nouvelle dimension à la crise avec la **montée du risque souverain**, et **révéler les failles institutionnelles de la zone euro**.

L'entraide européenne est remarquée, mais l'incapacité des Européens à respecter les règles fixées (pacte de stabilité, etc.) et les divergences affichées des dirigeants européens inquiètent. Afin d'atténuer les craintes de contagion, le fonds européen de stabilité financière (FESF) est créé comme outil de stabilisation pouvant venir en aide aux pays de la zone euro en difficulté le 9 mai 2010. Doté d'une capacité effective de prêts de 250 mia EUR, il est accompagné d'une facilité de prêts du FMI de 250 mia EUR, et de 60 mia EUR garantis par la Commission européenne dans le cadre du mécanisme européen de stabilité financière (MESF). Tour à tour, les pays en difficulté susmentionnés⁶⁵, feront appel aux facilités européennes (FESF, MES⁶⁶), ils seront rejoints par Chypre en mars 2013.

1.3.4 Comment l'Entreprise Luxembourg est elle affectée?

Petite économie ouverte, le Luxembourg est particulièrement vulnérable aux chocs externes; en conséquence l'économie nationale a particulièrement souffert de la crise financière et du ralentissement du commerce mondial et a affiché un **recul du PIB** de 5,6% en 2009. Si l'économie luxembourgeoise a renoué avec la croissance en 2010 (+3,1%) et 2011 (+1,9%), elle a de nouveau évolué en territoire négatif en 2012 (-0,2%). C'est une croissance perdue de près de 10 mia PIB. En plus de cette évolution erratique conjoncturelle du PIB, le Luxembourg a vu sa **croissance potentielle divisée par deux** pour se situer désormais entre 1,5 et 2%. Cet affaiblissement de la croissance potentielle montre que les années de forte croissance économique semblent révolues, d'ailleurs fin 2012 le PIB n'avait toujours pas retrouvé son niveau de 2007.

Avec la perte de croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise, les **recettes fiscales ont perdu en dynamisme**. Puisque les dépenses publiques ont continué de progresser, le Luxembourg qui, avant 2008, connaissait des excédents budgétaires (+2,5% du PIB entre 2000 et 2008) est entré dans une phase de déficits publics (-0,5% du PIB entre 2009 et 2012) avec notamment un déficit structurel de l'ordre de 1 mia EUR de l'Administration centrale. En conséquence, **la dette publique a littéralement explosé**, passant de 6,7% du PIB en 2007 à 21,7% en 2012. Plus inquiétant, cette tendance pourrait perdurer, puisque selon la 14^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, le déficit budgétaire serait de 1,3% du PIB, et la dette publique de 27,9% du PIB en 2016, en raison notamment des pertes de recettes liées à la fiscalité du commerce électronique.

Entre autres effets défavorables concomitants à la crise sur l'économie luxembourgeoise, le chômage a fortement progressé, passant de 4% en 2008 à 7%⁶⁷, la création d'emplois annuel a décéléré à 2% depuis 2008 (contre 4% en moyenne en 1995 et 2008), la somme des bilans des établissements de crédit établis au Luxembourg a baissé de 21% depuis

⁶⁵ A l'exception de l'Italie.

⁶⁶ Mécanisme européen de stabilité, inauguré en octobre 2012.

⁶⁷ STATEC.

2008, et le Luxembourg est régulièrement victime de *Luxembourg-bashing*, dans un contexte global où l'heure est à la transparence et à la coopération⁶⁸.

Défis

- Rééquilibrer les finances publiques.
- Rétablir la compétitivité du Luxembourg.
- Soutenir les entreprises dans leur recherche d'amélioration de leur productivité.
- Lutter contre le chômage, particulièrement celui des jeunes.

⁶⁸ Cf. le chapitre 2.5.

1.4 Vers un nouveau « *business model* » de l'Entreprise Luxembourg

Jusqu'à la crise économique de 2008, le succès économique et, en partie, la santé des finances publiques du Grand-Duché dépendait principalement de l'**exploitation de niches fiscales et réglementaires qualifiées de niches de souveraineté** (positions orbitales, réglementation du secteur financier, TVA sur le commerce électronique, etc.). Les harmonisations progressives à l'échelle européenne et internationale réduisent pourtant la durabilité d'un tel modèle qui peut, certes générer des recettes élevées, mais qui est, aussi, largement dépendant d'événements extérieurs, sur lesquels le Luxembourg n'a que peu, ou pas, d'emprise. La crise financière et ses conséquences illustrent parfaitement la césure subie par l'Entreprise Luxembourg dans ce contexte.

Pour pouvoir prendre son propre destin en main et mettre en œuvre de nouveaux vecteurs de croissance, le Luxembourg devra poursuivre une politique d'investissements adéquate et prendre des décisions politiques cohérentes et avisées. Par conséquent, le développement de niches sectorielles vise également à donner lieu à des avantages compétitifs ne pouvant pas être supplantés d'un seul coup suite à une décision, souvent politique, prise à l'étranger.

Ainsi, de nouvelles sources de croissance doivent être recherchées dans des secteurs porteurs et des marchés novateurs, ce pourquoi le Luxembourg se doit d'aller conquérir des marchés et des investisseurs hors de l'Europe, notamment dans le domaine du **private banking**. Récemment, une troisième banque chinoise a pu être attirée à Luxembourg. Le secteur des fonds d'investissement continue de jouir d'une excellente réputation au niveau international, tout comme le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). D'autres marchés de niche sont à exploiter, tels que la mise en application des normes comptables européennes IFRS (International Financial Reporting Standards), p.ex. par les cabinets fiduciaires.

Cependant, comme le souligne le « *Global Competitiveness Index 2013-2014* » du *World Economic Forum*⁶⁹, le futur se joue dans les **domaines de la recherche et de l'innovation**, facteurs clés de la compétitivité. « *L'innovation devient toujours plus critique pour déterminer la capacité d'un pays à assurer sa prospérité future* », affirme ainsi le *World Economic Forum* et ajoute que « (...) *la distinction classique entre pays « développés » et « moins développés » va progressivement s'estomper. A l'avenir nous allons parler de leur capacité d'innovation – de pays riches ou pauvres en termes d'innovation. Par conséquent, il est indispensable pour les leaders des milieux économiques, politiques et de la société civile de collaborer et mettre en place des systèmes de formation et des conditions propices à l'innovation* ». Afin d'aller dans ce sens, de diversifier encore davantage l'économie et l'ouvrir à de nouveaux secteurs d'activités, le pays doit miser sur le **développement endogène, basé sur des niches sectorielles et des niches de compétences**. Un cadre légal et fiscal proactif, des infrastructures adaptées et des investissements ciblés doivent viser à développer des secteurs comme la biomédecine, les technologies environnementales, la gestion de la propriété intellectuelle, la logistique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) y compris le commerce électronique, ainsi que l'activité des quartiers généraux de sociétés multinationales. Si le Luxembourg veut rester compétitif sur la scène internationale, il s'agit également de poursuivre l'allègement des charges administratives et de faciliter les démarches pour les entreprises résidentes et celles voulant s'implanter à Luxembourg.

Les secteurs susmentionnés, à haute valeur ajoutée, ciblent par nature une demande transfrontalière et sont exposés à une forte concurrence internationale. Leur implémentation et leur développement requièrent une **main-d'œuvre qualifiée**, qui n'est pas disponible en suffisance au Grand-Duché. Le Luxembourg, son université et ses centres de recherche

⁶⁹ World Economic Forum : « *Global Competitive Index 2013-2014* ».

publics, contribuent à former des ressources dont auront besoin les acteurs économiques à l'avenir. Mais, comme il ressort déjà aujourd'hui, les ressources financières, techniques et humaines disponibles localement sont insuffisantes pour faire fonctionner une économie dont le rayonnement dépasse si largement le cadre exigü de son territoire national. Or, à force d'ouvrir le pays au travail et au capital transfrontalier, le Luxembourg ne devra pas oublier de **poser les jalons en vue d'intégrer de manière appropriée les étrangers** dans la société luxembourgeoise.

L'édification du marché unique européen a fortement avancé en quelques décennies, notamment grâce à la directive sur les services, mais l'application incomplète de cette dernière réduit ses effets potentiels sur la croissance. Le marché unique a besoin d'institutions économiques de base plus efficaces pour les activités transfrontalières dans des domaines comme la politique de la concurrence et la protection des brevets. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour renforcer la concurrence et l'intégration transfrontalières dans certains secteurs, en particulier dans les industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie et les transports. **Le Luxembourg doit jouer un rôle de précurseur et être force de proposition sur la scène européenne. D'où l'intérêt de faire du Luxembourg un laboratoire d'idées européen, en profitant de la proximité des institutions européennes implantées localement.**

Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, le Luxembourg est en concurrence avec d'autres régions, pays, clusters, idées et systèmes. Pour affronter résolument et proactivement cette concurrence et adapter l'Entreprise Luxembourg au nouveau contexte global, des réformes structurelles et sociétales courageuses doivent être décidées et implémentées rapidement.⁷⁰

⁷⁰ Interview « Zu geringe Reformbereitschaft », disponible sous <http://revue.lu/aktuelles/zu-geringe-reformbereitschaft/>, septembre 2013.

2. Pérennisation de l'Entreprise Luxembourg compte tenu des défis de la crise et d'un environnement global et digitalisé

2.1 Attractivité et compétitivité : les fondements de l'Entreprise Luxembourg

Comme il l'a été montré dans le chapitre introductif, le Luxembourg fait face à une dégradation durable de son cadre conjoncturel et structurel, visible notamment à travers l'essoufflement du taux de croissance du PIB et la réduction de moitié du taux de croissance potentielle ; une véritable « rupture » avec les habitudes du passé.

Or, seule une économie performante et compétitive est en mesure de créer des emplois, d'offrir des conditions salariales avantageuses, et de générer les bases imposables nécessaires à la pérennisation d'un modèle social des plus généreux au monde. Plus les entreprises sont performantes, plus les conditions sociales et salariales sont favorables : **la santé des entreprises, en d'autres termes leur compétitivité, est une condition nécessaire du maintien du niveau de vie élevé** et de la pérennisation du modèle social. La situation d'extrême ouverture du Grand-Duché et la grande dépendance à la demande internationale de biens et services lui impose d'atteindre l'excellence en matière de compétitivité, d'attractivité et de stabilité. Afin de **continuer à attirer des facteurs de production étrangers**, que ce soit au niveau d'idées, de compétences ou de capital, il est nécessaire d'assurer l'**attractivité** économique du pays.

Pour l'avenir, il s'agit notamment de rendre l'économie moins dépendante de certains secteurs, notamment du secteur financier. A cette fin, il faut, à côté de la pérennisation d'un secteur financier résilient et diversifié, renforcer les efforts de **diversification** de l'économie en sélectionnant les secteurs pour lesquels le pays dispose d'avantages compétitifs évidents. Le Grand-Duché doit en effet disposer d'une économie plus diversifiée en termes de création de valeur ajoutée, d'emplois, d'investissements, de surplus de balance courante et de rentrées fiscales, afin de limiter sa vulnérabilité face aux aléas conjoncturels et aux décisions prises à l'étranger sur lesquelles le Luxembourg n'a pas d'emprise.

La Chambre de Commerce recommande en outre de maintenir **le taux de TVA le plus bas de l'Union européenne** pour des raisons évidentes d'attractivité du pays. Au cas où une augmentation s'avérerait inévitable, après l'exploitation de toute autre mesure pouvant l'éviter, il importe de ne pas dépasser les taux des pays européens les plus compétitifs et d'immuniser les effets de cette hausse au niveau de l'échelle mobile des salaires. Selon la Chambre de Commerce, le « *policy-mix* » à mettre en œuvre pour renouer avec un développement économique durable doit par ailleurs comprendre la **résorption du différentiel d'inflation par rapport aux partenaires économiques**, un véritable poison pour notre économie ultra-ouverte, et une **refonte substantielle des automatismes réglementaires, la désindexation généralisée de l'économie** étant la piste de prédilection à suivre à cet égard⁷¹.

En outre, la compétitivité-prix et la compétitivité-coûts sont des déterminants essentiels de la capacité des entreprises luxembourgeoises à exporter leurs biens et services et à affronter la concurrence des entreprises de la Grande Région qui entrent sur le marché luxembourgeois : l'évolution à la hausse des prix et des salaires au Luxembourg a des répercussions négatives sur la compétitivité externe des entreprises luxembourgeoises. Pour **améliorer la compétitivité-coût/prix** des entreprises, il s'agit de mener une politique impactant les éléments qui pèsent sur la rentabilité des entreprises luxembourgeoises, à savoir une **inflation élevée et une hausse des salaires déconnectés des gains de productivités** réalisés par les entreprises. Le coût salarial unitaire (CSU) nominal luxembourgeois, à savoir le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, n'a cessé

⁷¹ Cf. le chapitre 2.3. à ce sujet.

d'augmenter depuis 2000. Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), cette hausse du CSU s'explique par une faible croissance de la productivité et l'évolution du coût salarial nominal moyen, dont la hausse est depuis 2008 essentiellement due à l'indexation des salaires. Celle-ci a, selon la BCL, « *alimenté près de 80% la variation cumulée du coût salarial nominal moyen* » entre 2000 et 2012⁷². Pour la Chambre de Commerce, il faut lier l'évolution des salaires à l'évolution de la productivité et à veiller à ce que les hausses du coût salarial ne dépassent pas les gains de productivité. La Chambre de Commerce propose dans ce contexte également de désindexer intégralement l'économie⁷³.

2.1.1 Continuer à attirer des facteurs de production étrangers par un cadre stable et attrayant

Si la compétitivité-prix et coûts de l'économie luxembourgeoise sont des conditions nécessaires de l'attractivité et de la pérennité de l'Entreprise Luxembourg, elles ne constituent pas des conditions suffisantes. En effet, pour une économie arrivée à un stade de développement telle que celle du Luxembourg, des **éléments hors-coûts** prennent une place de plus en plus prépondérante dans le « mélange » que constituent la compétitivité et l'attractivité.

Ainsi, la Chambre de Commerce voit dans la **modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire** une piste fondamentale 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 attirer des entreprises et notamment des *start-ups*, simplifier la vie des administrés (entreprises et citoyens) et pour stimuler le développement économique, tout en veillant à l'équilibre budgétaire à moyen terme. Or, l'agenda de modernisation du droit des sociétés n'a guère évolué depuis 2009, bien que des réformes (notamment en ce qui concerne la prévention de la faillite) sont finalement en cours d'élaboration, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Il importe également, selon la Chambre de Commerce, de procéder à une **simplification administrative (SA) accrue**. Il s'agit d'un moyen de relance peu onéreux permettant de libérer un potentiel de croissance énorme. En outre, le rythme d'assainissement des finances publiques doit être accéléré, l'évolution du budget de la sécurité sociale doit notamment être ralentie à travers l'introduction de davantage de sélectivité sociale, la diversification économique doit être renforcée et l'encadrement fiscal et réglementaire doit rester stimulant, incitateur et attractif. Les politiques en termes d'aménagement du territoire doivent s'accompagner d'investissements dans les infrastructures considérées comme prioritaires, que ce soit en matière de réseaux de transports et de communications, d'élaboration de zones industrielles, mais aussi du point de vue du développement du logement, des établissements de formation et/ou de soins, ainsi que des établissements satisfaisant aux besoins sociaux et environnementaux. En matière d'énergie et d'environnement, il s'agit de créer un cadre encourageant les effets positifs découlant de l'efficacité énergétique et à trouver une utilisation plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement. **Les politiques de simplification administrative doivent être rapidement mises en œuvre dans les faits**, notamment au niveau de l'application des grands principes afférents et de la responsabilisation des fonctionnaires, à savoir les « *civil servants* », au service de la société. La lourdeur et la lenteur de certaines procédures administratives risquent de mettre en péril le climat d'investissements et la création d'emplois dans la mesure où ils constituent des coûts directs et indirects pour les entreprises et les acteurs économiques en général.

⁷² Banque centrale du Luxembourg : « Bulletin 03/2013 ».

⁷³ Cf. le chapitre 2.3 à ce sujet.

Les problématiques relatives à **l'aménagement du territoire**⁷⁴ ne doivent pas être négligées. A la fin de la législature, la Chambre de Commerce regrette l'important retard pris pour ce qui est de la mise en œuvre des quatre plans sectoriels primaires⁷⁵, ainsi que la décélération des dépenses d'investissements suite aux mesures d'assainissement budgétaire. La Chambre de Commerce estime que cela s'avère regrettable étant donné que ce sont ces dépenses d'investissements qui, si elles sont bien articulées, permettent de renforcer le potentiel de croissance futur de l'économie luxembourgeoise.

Afin de faire face à la concurrence globale, les entreprises locales doivent se différencier par des **produits et services nouveaux ou améliorés**. La **recherche & développement (R&D) et l'innovation** leur permettent de renouveler leurs offres et de se constituer un avantage compétitif. Afin de renforcer les retombées favorables de la recherche pour l'économie nationale, il est primordial de **cibler un nombre optimal de projets prioritaires de pointe**, contribuant au rayonnement scientifique international du Luxembourg, en vue d'y concentrer des moyens de financement importants et, ainsi, de permettre d'instaurer rapidement des niches de compétences⁷⁶.

Essentielles au fonctionnement compétitif et au développement endogène de l'économie luxembourgeoise, **l'éducation et la formation professionnelle** se doivent d'être au cœur de l'attention des politiques en faveur de la compétitivité et des perspectives de croissance à long terme. **Des progrès notables ont été effectués dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle**, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Par contre, **beaucoup reste à faire dans l'implémentation sur le terrain de cette réforme**. **Par ailleurs, la réforme de l'enseignement secondaire général**⁷⁷ doit conduire rapidement à des résultats tangibles et à un système d'enseignement plus efficient et plus performant. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les premières adaptations au projet proposé par le ministère de l'Éducation nationale ont conduit à une dilution notable de la réforme afférente. La Chambre de Commerce se tient à la disposition du nouveau Gouvernement pour discuter de son avis sur la réforme de l'enseignement secondaire qu'il faudra adopter dans l'intérêt des jeunes et de la société luxembourgeoise toute entière.

2.1.2 Poursuivre le développement du *business model* luxembourgeois basé sur des niches de compétence

L'exploitation d'avantages comparatifs et de **niches de souveraineté** dans le passé a permis au Luxembourg de connaître un essor fulgurant, *via* notamment le développement du secteur sidérurgique, du centre financier et du secteur des communications (satellites et télécommunications), avec l'apport de savoir-faire et de capitaux étrangers. Or, les harmonisations progressives, à l'échelle communautaire et internationale, réduisent la durabilité d'un tel modèle économique, qui a certes généré des recettes fiscales élevées mais qui est, aussi, largement dépendant d'événements extérieurs sur lesquels les autorités nationales n'ont pas, ou peu, d'emprise.

La globalisation économique a fourni à la place financière luxembourgeoise l'opportunité d'une expansion qui est certes due à la capacité du législateur de créer un cadre légal favorable et flexible, mais également à la diversification des produits financiers offerts sur un marché financier mondial en expansion. Le cadre légal se caractérise notamment par l'absence de retenue à la source des revenus de l'épargne (jusqu'en 2004), le secret bancaire (jusqu'à fin 2014), un régime flexible en matière de provisions bancaires et une lutte

⁷⁴ Cf. le chapitre 2.2.5 à ce sujet.

⁷⁵ A savoir les plans sectoriels transports, logement, paysages et ZAE (« Zones d'Activités Economiques »).

⁷⁶ Cf. le chapitre 2.2.7 à ce sujet.

⁷⁷ Cf. le chapitre 2.2.8 à ce sujet.

active contre le blanchiment d'argent.⁷⁸ D'autres facteurs ont contribué à son expansion : l'efficacité de la surveillance prudentielle, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et multilingue, la situation géographique favorable, les coûts indirects du travail compétitifs et la transposition rapide des directives européennes afférentes. Par ailleurs, dans le sillage du secteur financier, un nouveau pôle de croissance, dit des « services aux entreprises », s'est créé dans des domaines tels que l'informatique, la comptabilité, la publicité, l'immobilier, les conseils aux entreprises, etc.

La diversification de l'appareil de production est aujourd'hui un enjeu majeur en raison de la crise économique mondiale et de ses effets sur les corps de métiers habituels du Luxembourg, comme l'industrie et le secteur financier. Le Luxembourg doit **sélectionner et combiner intelligemment les secteurs pour lesquels il dispose d'avantages compétitifs**, susceptibles de favoriser le développement d'activités de pointe et de renommée internationale. Des projets comme le *Luxembourg Freeport* sont à relever dans ce contexte... et à imiter.

Afin de diversifier son économie et ses bases taxables, le Luxembourg doit donc **miser davantage sur le développement endogène, basé sur des niches dites « de compétences »**. Un cadre légal et fiscal proactif, des infrastructures matérielles et immatérielles adaptées et des investissements ciblés doivent viser à développer des secteurs comme la biomédecine, les technologies environnementales, la gestion des droits issus de la propriété intellectuelle, la logistique, les TIC (y compris le commerce électronique), ainsi que l'activité des quartiers généraux de sociétés multinationales établies au Luxembourg avec l'objectif de d'y créer de la substance économique et afin d'obtenir des retombées en matière de création d'emplois, d'investissements et de recettes fiscales.

L'implémentation et le développement de ces « domaines prioritaires » au Luxembourg requièrent une main-d'œuvre hautement qualifiée, qui n'est pas disponible en nombre suffisant au Grand-Duché. La diversification économique et la promotion du pays à l'étranger, afin d'attirer les talents, sont donc indissociables.⁷⁹ Elles demandent une stratégie politique volontariste, coordonnée et ciblée, tenant compte des besoins des opérateurs économiques et des spécificités structurelles de l'économie. La diversification des activités doit également avoir lieu à l'intérieur des secteurs afin de renforcer la capacité de résistance de l'appareil de production national face aux chocs économiques extérieurs.

Renforcer la diversification et le développement du secteur financier

Le secteur financier souffre d'une perte de compétitivité-coûts, d'un accroissement sensible de la régulation et d'un rétrécissement des marges des opérateurs. Or, rappelons que ce dernier contribue au tiers des recettes fiscales de l'Etat. La **diversification du secteur financier vers d'autres sous-secteurs de la finance**, moins sujets aux fluctuations financières, comme la **finance islamique, le Renminbi Business, la philanthropie et les fonds d'arts** doit être poursuivie. De plus, afin de minimiser les effets de potentielles délocalisations, le Luxembourg doit se positionner sur les activités du secteur financier à grande valeur ajoutée. Il doit préserver son « **first mover advantage** » en matière de régulation financière, et saisir de nouvelles opportunités d'affaires.

Le secteur financier luxembourgeois poursuit par ailleurs activement une politique de diversification géographique, parallèlement à l'élargissement de la palette de produits proposés. Avec la levée du secret bancaire, de nouvelles possibilités, afin de présenter de manière plus active et incisive les atouts de la Place, s'ouvrent au Grand-Duché. Acteurs privés et publics doivent, dans un esprit de partenariat, positionner de manière cohérente les

⁷⁸ STATEC.

⁷⁹ Cf. le chapitre 2.5 à ce sujet.

différents piliers du secteur financier, ouvrant ainsi de nouveaux marchés et de nouvelles perspectives à la Place. A noter dans ce contexte que trois grandes banques chinoises ont déjà établi leur quartier général au Luxembourg : la *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), la *Bank of China* (BoC), ainsi que la *China Construction Bank* (CCB), signe que **le Grand-Duché entretient de bonnes relations avec la Chine**. La Chambre de Commerce salue la mise en place du nouveau site web appelé « Luxembourg, le centre du Renminbi Business international dans la zone euro »⁸⁰. L'objectif étant de montrer que la place financière luxembourgeoise dispose d'un excellent savoir-faire dans le domaine de la gestion de la monnaie chinoise. En effet, le Luxembourg se situe au 8^e rang mondial des paiements en RMB (le renminbi) en valeur (excluant la Chine et Hong Kong) au mois de juillet 2013⁸¹. **Le Luxembourg se situe d'ores et déjà parmi les leaders du « Renminbi Business » dans la zone euro.**

Consolider le succès des technologies de l'information et de la communication (TIC)⁸²

De grands noms de l'industrie ont continué de s'implanter dans le pays au cours de la période 2009-2013 : Netflix (actif dans le « *streaming* »), en 2011, Spotify (plateforme musicale), en 2012, ou encore plusieurs sociétés spécialisées dans les jeux en ligne (à savoir le « *gaming* »). Ce succès n'est pas seulement dû à un environnement réglementaire et fiscal favorable au développement du secteur (TVA compétitive, loi de 2007 sur la propriété intellectuelle, loi RDI du 5 juin 2009). Il est également dû à une **infrastructure technologique ultra-performante** déployée récemment, avec notamment l'ouverture de deux nouveaux « *datacenters* » hyper-sécurisés par Luxconnect.

Après la belle progression du pays dans le pilier de la préparation technologique (« *technological readiness* ») du *Global Competitiveness Report* du WEF⁸³, de la 5^e à la 2^e place mondiale au cours de la période 2009-2012, la Chambre de Commerce estime qu'il faut **poursuivre les efforts entrepris**, notamment dans les domaines prometteurs tels que le « *cloud computing* »⁸⁴, la société en réseau⁸⁵ ou le *Smart Grid*⁸⁶ (réseau urbain intelligent). Le Luxembourg doit viser l'excellence technologique afin de réussir durablement dans ce secteur très concurrentiel.

Poursuivre le développement des technologies de la santé au Luxembourg

Le plan d'action du Gouvernement en matière de technologies de la santé a été présenté en juin 2008. La Chambre de Commerce salue le choix politique de lancer ce secteur. Quelques initiatives notables sont déjà en cours (*Integrated Biobank of Luxembourg*, etc.) mais les retombées pour l'économie luxembourgeoise ne seront visibles qu'à plus long terme. Alors que la diversification du secteur est en marche, il fait face à plusieurs défis. Le Luxembourg doit encore **asseoir sa crédibilité auprès de la communauté internationale**, et ce afin d'attirer des chercheurs et des entreprises, notamment en allégeant les dispositions régissant l'obtention d'un permis de travail⁸⁷. Pour ce faire, le pays doit **améliorer ses capacités d'accueil** en prévoyant notamment des espaces dédiés à l'installation de laboratoires de recherche. Les modalités en termes d'accueil de chercheurs ou de personnels hautement qualifiés, l'interconnexion entre les acteurs publics et privés en

⁸⁰ Site Internet de Luxembourg for Finance.

⁸¹ ITnation.lu, « Luxembourg 2^{ème} pays européen pour les paiements en RMB chinois », 27 août 2013.

⁸² Cf. le chapitre 2.2.6 à ce sujet.

⁸³ World Economic Forum, « Global competitiveness report 2013-2014 ».

⁸⁴ Internet n'est plus considéré comme un ensemble d'ordinateurs reliés entre eux par un réseau mais comme un espace virtuel d'échanges d'information et de données.

⁸⁵ Développement des réseaux sociaux, mais aussi du Casual Gaming, des jeux en lignes pour plusieurs joueurs par Internet et dont de nombreux concepteurs sont installés au Luxembourg.

⁸⁶ Permet à une collectivité, une ville, de gérer ses ressources de la manière la plus efficace possible.

⁸⁷ Cf. le chapitre 2.2.3 à ce sujet.

matière de recherche et la disponibilité de financements de pépinières d'entreprises et de *start-ups* sont autant de facteurs qui permettront de couronner le système des technologies de la santé luxembourgeois d'un succès franc.

Optimiser les investissements dans les domaines de l'écotechnologie et des énergies renouvelables

A l'intersection entre l'économie et l'écologie se trouve ainsi le secteur des écotechnologies. **Le Luxembourg a une belle carte à jouer à cet égard, que ce soit en matière d'éco-constructions et de constructions éco-efficientes, de technologies propres et de matériaux innovateurs, de gestion écologique des déchets et de l'eau ou encore pour ce qui est des énergies renouvelables sur le sol luxembourgeois.** Il existe d'ores et déjà quelque 200 éco-entreprises au Luxembourg, dont certaines sont à la pointe du développement technologique et exportent leurs produits et leur savoir-faire. Le secteur privé des écotechnologies luxembourgeoises se trouve donc en plein essor. Ce développement est aidé par une importante contribution de la recherche publique. La filière écotechnologique peut être assise sur des bases encore plus solides si le Luxembourg continue à **améliorer ses capacités d'accueil** de chercheurs internationaux et de travailleurs hautement qualifiés et s'il offre les **infrastructures nécessaires à la genèse de *start-ups*** dans ce domaine ; notamment en prenant soin de créer un **environnement administratif propice** à cette fin.

Accélérer le développement de la logistique

Avec son excellente connectivité aux marchés internationaux, le Luxembourg apparaît aujourd'hui comme base opérationnelle idéale pour des activités logistiques à forte valeur ajoutée. Lancé officiellement en mars 2009, le *Cluster for Logistics*, Luxembourg asbl fait figure d'acteur clé pour renforcer le secteur logistique au Luxembourg, en encourageant notamment les partenariats et les collaborations afin de développer les synergies profitables au développement économique des secteurs porteurs d'emplois. Au Grand-Duché, ce secteur représente actuellement près de 13.000 emplois (environ 4% de l'emploi total), compte environ 780 acteurs et a créé une valeur ajoutée à concurrence de quelques 850 mio EUR en 2011⁸⁸.

La logistique, moteur important de l'économie européenne et l'un des piliers de l'économie luxembourgeoise, est directement exposé aux évolutions des échanges commerciaux internationaux et au bon fonctionnement économique national et international. La Chambre de Commerce salue la **politique de spécialisation multi-produit** au sein même du secteur logistique, mise en place par le Gouvernement, qui doit davantage être accompagnée d'une **ouverture vers de nouveaux marchés potentiels**.

Au-delà des investissements en termes d'infrastructures et d'innovation, il convient d'**initier de nouveaux projets en matière de formation** puisque, pour l'heure, le Luxembourg ne propose pas de filières visant à former de la main-d'œuvre qualifiée de niveau « *middle management* ».

⁸⁸ Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

2.1.3 Combiner intelligemment les avantages compétitifs (cf. propriété intellectuelle, zone franche, laboratoire de droit européen)

Consciente qu'une économie moderne et fondée sur l'innovation doit pouvoir s'appuyer sur un système de propriété intellectuelle efficace, la Chambre de Commerce constate que le **Luxembourg a été proactif dans le développement de son cadre fiscal et réglementaire en matière de propriété intellectuelle** et a adhéré aux principaux traités et conventions internationaux, tels que la convention de Berne, le Traité de coopération en matière de brevet (PCT), la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, le Traité sur le droit des brevets (PLT), l'arrangement de Madrid et le protocole de Madrid. Le Grand-Duché est également signataire de la Convention sur le brevet européen (CBE) mise en œuvre par l'Office européen des brevets (OEB).

Concernant le secteur de la propriété littéraire et artistique, la Chambre de Commerce considère que le Luxembourg doit s'impliquer dans l'évolution qui se profile actuellement pour la **concession de licences multiterritoriales** à des sociétés de gestion collective pour les droits portant sur les œuvres musicales et audiovisuelles. En effet, un environnement réglementaire favorable dans le domaine de l'acquisition et de la gestion de droits, ainsi que dans celui de la collecte des rémunérations et de leur répartition serait de nature à susciter l'intérêt des sociétés de gestion collective pour s'implanter au Luxembourg et ainsi à renforcer son **rôle de laboratoire européen**. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg doit par ailleurs pérenniser son système d'exemption fiscale d'une partie de revenus nets générés sur les brevets, marques, dessins et modèles, sur les droits d'auteurs et sur les logiciels, ou encore sur les noms de domaine acquis.

2.1.4 Valoriser les secteurs de la R&D et stimuler l'innovation auprès des PME

Le thème de la **recherche-développement et de l'innovation (RDI)** revêt un caractère fondamental pour une petite économie très ouverte comme celle du Luxembourg. Or, la Chambre de Commerce estime que le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation (RDI) ne constitue aucune garantie quant à leurs retombées économiques réelles. En d'autres termes, un investissement public volontariste en matière de RDI est une condition nécessaire, mais non suffisante quant à la réalisation effective et proportionnée de retombées économiques, sociales et fiscales concrètes. **La valorisation des activités de recherche financées par les deniers publics est donc essentielle**, tout comme la concentration des efforts sur un nombre limité de domaines, permettant d'atteindre une certaine masse critique. Par ailleurs, il importe d'étendre les possibilités de soutien financier aux entreprises s'engageant dans une démarche d'innovation, et particulièrement aux besoins des PME.

La Chambre de Commerce considère que les sujets mentionnés ci-dessus relèvent d'une importance majeure pour l'avenir du pays et devraient être considérés comme prioritaires par les pouvoirs publics. Les pistes de réflexions et recommandations de la Chambre de Commerce pour chacun des sujets sont détaillées dans les chapitres suivants.

2.2 Gouvernance socio-économique et financière : faire mieux avec moins

Le Luxembourg a longtemps misé sur un modèle de croissance largement extensif : sur la période de 2002 à 2011, par exemple, la productivité n'a quasiment pas augmenté tandis que, parallèlement, l'emploi progressait de près de 30%. Ainsi, si le Luxembourg a pu se prévaloir d'une croissance économique conséquente et d'un relèvement du niveau de vie concomitant, ceux-ci ont principalement découlé d'un emploi de plus en plus intensif de ressources, en général, et de ressources humaines, en particulier. Or, force est de constater que cette croissance très largement extensive, voire exponentielle de l'emploi, n'est pas soutenable à terme et peut mener, en outre, mener à des déséquilibres sociaux, sociétaux et environnementaux, tout comme à des impasses infrastructurelles.

Ainsi, il importe d'œuvrer en faveur d'un changement de paradigme dans la mesure où, au lieu de miser singulièrement sur la croissance quantitative, le Luxembourg doit se doter d'un pilier qualitatif, et ce autour du *leitmotiv* du « faire mieux à partir de moins ». Il s'agira avant tout d'œuvrer en faveur de la productivité dans tous les domaines de la vie socio-économique. La productivité est un concept parfaitement tangible. Il s'agit en effet d'utiliser l'ensemble de nos ressources de manière optimale. Avec la productivité, nous pourrions maintenir, voire étendre les richesses matérielles du pays, sans pour autant exercer de pressions supplémentaires sur les ressources, les infrastructures et l'environnement. Faire le meilleur usage des infrastructures, des matières premières, de l'énergie, de la matière grise, du système d'éducation, du système national d'innovation et des services publics au profit des personnes qui travaillent et vivent au Grand-Duché, tel est l'enjeu de taille.

La mise en œuvre d'un modèle de croissance davantage fondé sur l'efficacité et la productivité, et donc de l'utilisation pleine et entière des ressources disponibles au Luxembourg, est un processus multidimensionnel et à long terme. Par la suite du présent Actualité & tendances, la Chambre de Commerce présentera brièvement les ingrédients essentiels permettant de mettre en œuvre le changement de paradigme tant nécessaire. Les conditions afférentes ont trait, respectivement, à la gouvernance politique, à l'établissement d'une feuille de route à long terme, à l'organisation de l'Etat dans l'intérêt des administrés, à l'utilisation pleine et entière du bassin d'emploi disponible sur le territoire luxembourgeois, à un système d'éducation moderne, à une simplification administrative accrue en vue d'éviter des pertes et des gaspillages, à un relèvement du potentiel de croissance *via* un système de recherche et d'innovation (RDI) renforcé et à une politique d'aménagement du territoire et du logement repensée.

2.2.1 Etablir une feuille de route sur le plus long terme

Selon un sondage représentatif effectué en juin 2013⁸⁹, 46% des questionnés considéraient que « *les responsables politiques n'ont pas compris l'ampleur des défis actuels et à venir pour le Luxembourg* », et 35% estimaient qu'ils « *ont compris, mais que leurs réponses sont inappropriées* ». Seuls 9% ont déclaré, qu'à leur avis, les responsables politiques ont compris l'ampleur des défis actuels et que leurs réponses sont appropriées. Pour **94,8% des interrogés, des changements s'imposent afin de préserver la qualité de vie et de préparer le pays face aux défis futurs**. La seule question qui polarise, c'est l'horizon temporel. Il s'agit de réagir maintenant pour s'attaquer aux problèmes existant aujourd'hui et préparer le pays aux défis de demain.

Au niveau macroéconomique, les années de crise se sont caractérisées par un certain « **pilotage à vue** » des autorités nationales. Il s'agit dès à présent de se doter d'une feuille de route sur le long terme pour éviter le déraillement définitif de la locomotive socio-économique luxembourgeoise. Une nouvelle dynamique globale en faveur de l'avenir du

⁸⁹ Site Internet de l'initiative 2030.lu.

pays doit être lancée, au risque de voir se dégrader davantage le potentiel de croissance et que l'atteinte de l'assainissement budgétaire ne devienne une mission impossible. **La diversification continue des structures économiques ainsi que la promotion du Luxembourg, de ses biens et services, à travers le monde, constituent des défis majeurs de la politique économique au cours des prochaines années.** Une structure luxembourgeoise diversifiée sera plus à même d'absorber d'éventuels chocs exogènes futurs.

Dès à présent, la feuille de route autour d'une stratégie ambitieuse de relance économique et d'assainissement budgétaire devrait par ailleurs **mettre la jeune génération au centre de l'attention politique et des réformes à implémenter.** Etant donné la gravité de la situation et au vu des défis d'avenir que doit saisir la population luxembourgeoise, il faudra sans doute réinventer le modèle socio-économique du pays.

2.2.2 Organiser l'Etat dans l'intérêt des administrés

Dans un contexte d'ouverture progressive des marchés (entreprises, énergie, transports, services postaux, etc.), la question de la culture des organisations publiques, de la façon dont elles facilitent ou freinent le changement, se pose. Dans le respect de la mission de service public, il importe aujourd'hui de **permettre aux organismes publics de s'adapter aux évolutions de leur environnement** et de tendre vers une « culture orientée clients », en lieu et place d'une approche purement administrative et fonctionnelle. Assurer une communication interne et externe fluide et efficace et gérer l'information tout en garantissant son accès à l'ensemble des acteurs impliqués y joue certainement un rôle prépondérant.

Les citoyens et l'ensemble des acteurs économiques du territoire attendent de l'administration un service efficient et efficace, offrant une réponse unique, rapide et soignée à leurs besoins et attentes. Le citoyen veut une administration accessible, à dimension humaine, qui l'accueille en tant que client et qui l'aide et l'aiguille dans ses démarches. **Il s'agit en effet d'offrir des services d'intérêt général de qualité sur une base équitable, abordable, sûre et continue,** mais aussi de prendre en considération les préoccupations financières, sociales et environnementales, d'assurer un contrôle démocratique et la transparence de la fourniture des services d'intérêt général, ainsi que de veiller à l'efficacité économique, écologique et sociale des services en question. Les services publics ont déjà fourni un effort dans ce sens. Mais, aux yeux de la Chambre de Commerce, le client est encore trop peu au cœur des préoccupations, les horaires d'ouverture non-adaptés aux réalités d'une population qui n'a pas la possibilité d'effectuer ses démarches administratives pendant les horaires de travail en étant un parfait exemple. Une grande avancée est l'instauration du guichet unique⁹⁰ accessible sur Internet, tant pour les particuliers que pour les entreprises. A l'ère des téléphones intelligents et des tablettes, il reste cependant encore des progrès à faire en matière de facilitation des démarches administratives⁹¹.

Recentrer les ministères autour des grandes fonctions de l'Etat

Une piste à explorer est une organisation générale de l'administration publique qui s'inspire du fonctionnement d'une entreprise privée, avec un service d'appui ou *back office*, chargé des fonctions administratives liées à la « production », donc au montage de dossiers, de la gestion des demandes et du suivi des échéances. L'efficacité du *back office* contribue au succès « commercial » du *front office*, qui lui est en contact direct avec les clients. Le principal objectif étant d'améliorer les délais, de sécuriser les procédures et de créer un environnement administratif transparent, simple et fluide. Il s'agira également d'assurer que pour chaque demande ou requête, le client, à savoir le citoyen ou l'entreprise, soit en contact

⁹⁰ Source : www.guichet.lu

⁹¹ Cf. chapitre 2.2.4 à ce sujet.

avec un seul interlocuteur de *front-office*. Ce dernier doit prendre en charge la coordination générale du dossier tout en faisant appel à d'autres services ou administrations *back-office*. Le **principe du « silence vaut accord »** doit être généralisé et l'état d'avancement de chaque dossier ou requête doit pouvoir être suivi à distance, p.ex. via le guichet unique virtuel.

En lien avec le changement de paradigme esquissé ci-avant, l'évaluation des performances des fonctionnaires et employés publics doit être introduite, avec à la clef une partie du traitement constituée par une rétribution au mérite prenant par ailleurs en compte la « satisfaction client ».

Pour une gestion efficace du pays, il est indispensable de mener une politique transparente et ouverte au niveau de tous les ressorts gouvernementaux et d'en coordonner au mieux les travaux. A cette fin, il est primordial de **décloisonner les ministères et administrations** et de regrouper les champs d'action similaires au sein d'un seul ministère. Il s'agit de la sorte d'éviter les compétences partagées et les positions divergentes ou contradictoires qui entraînent des pertes de temps inutiles dans les processus de décision, et, par conséquent, de rendre plus efficient le travail des administrations. Il n'appartient pas à la Chambre de Commerce de s'immiscer dans l'attribution des fonctions et compétences ministérielles. Elle recommande cependant d'**organiser le Gouvernement selon les grandes fonctions de l'Etat** (éviter les compétences partagées), de **faciliter notamment les mobilités et transferts budgétaires** d'un ministère à l'autre, et d'**intensifier la collaboration et la concertation entre les différents services publics** sur une base régulière, dans le but d'assurer un meilleur flux des informations et une cohérence dans les travaux réalisés par les différents services dans l'intérêt des citoyens et administrés.

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs si le système hiérarchique actuel en vigueur dans la fonction publique (avancements quasi-automatiques, carrières linéaires, rémunérations liées à l'ancienneté, etc.) n'entraîne pas une certaine rigidité dans l'articulation des processus et tâches administratives pouvant à la limite conduire à des blocages au sein des administrations concernées en cas de désaccord entre collaborateurs ou entre un Ministre et le chef d'une Administration. En l'occurrence, il pourrait notamment s'avérer utile d'introduire un système en vertu duquel un Ministre peut nommer des collaborateurs directs, qui seraient donc remplacés en cas d'un changement au niveau de la composition gouvernementale. Ceux-ci garderaient leur qualité de fonctionnaires mais seraient simplement mis "à disposition" le temps du mandat du Ministre. Ceci est un moyen qui permet d'assurer que les priorités politiques et les velléités réformatrices d'un nouveau Ministre puissent être mises en œuvre dans la réalité et sur le terrain, sans qu'un héritage politique et administratif ne puisse contrecarrer l'implémentation desdites réformes et accents politiques.

In fine, il s'agit d'établir, de manière horizontale, le paradigme en vertu duquel **l'administration publique n'est pas une fin en soi, mais un moyen de faciliter le développement de projets entrepreneuriaux, économiques, sociaux et environnementaux.**

Une condition préalable au bon fonctionnement de cette organisation est une connaissance appropriée du tissu socio-économique et fiscal du pays par les services compétents et les *civil servants*. A cette fin, la fonction publique ne doit pas être cloisonnée, mais il faut, au contraire, **prévoir des ponts et une communication fluide et permanente à l'intérieur du secteur public et entre le secteur privé et le secteur public**. Les deux secteurs sont intrinsèquement liés et l'un ne peut pas subsister sans l'autre. Ceci inclut par ailleurs une réflexion sur le régime linguistique de la fonction publique, qui impose le trilinguisme. Les autorités devraient notamment songer à **généraliser la procédure de dispense d'une des langues à l'ensemble des postes administratifs ou de « back-office »** ainsi qu'aux

postes à prédominance manuelle - tous sans interaction notable avec le public - voire à l'intégralité des postes relevant de la carrière inférieure. Il n'y a notamment nullement lieu d'imposer un trilinguisme au personnel qui n'est pas, ou peu, en contact avec la population, et ce même indépendamment du niveau de carrière.

Raviver le dialogue social national

La Chambre de Commerce reste attachée au modèle luxembourgeois du dialogue social, qui a pu faire valoir de nombreux succès manifestes depuis son institution et qui, à l'heure actuelle, est malencontreusement miné. Un dialogue constructif doit être renoué via, notamment, la Tripartite afin d'améliorer le climat social, qui, s'il s'avère mauvais, ne peut qu'avoir des effets négatifs sur la cohésion sociale et sur le potentiel de croissance future du Luxembourg. Vu la situation actuelle, avec un **dialogue social au niveau national « en panne »**, il semble opportun d'oser davantage de changements, voire d'entamer un changement de paradigme prenant en compte notamment la présence croissante des étrangers sur le marché du travail. Malgré une mutation profonde de la structure économique ainsi que du marché de l'emploi, les institutions du modèle n'ont que très peu changé.

Afin d'**objectiver le débat au sein du Comité de coordination tripartite**, il paraît opportun d'adapter le règlement grand-ducal du 5 avril 1985 donnant au Comité de coordination tripartite et au gouvernement les moyens de mettre en œuvre les mesures requises à toute nouvelle survenance de crise économique et à toute dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, et d'actualiser les indicateurs mentionnés dans le règlement grand-ducal du 5 avril 1985⁹². Il faudrait en effet remplacer les neuf indicateurs actuels devenus obsolètes par cinq indicateurs-clés concernant l'évolution de l'inflation, des coûts salariaux unitaires nominaux, du chômage, de la création d'emplois et de la part des dépenses publiques dans le PIB.

⁹² Règlement grand-ducal du 5 avril 1985 portant application des dispositions de l'article 21, paragraphe 6 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **organiser le Gouvernement selon les grandes fonctions de l'Etat** (éviter les compétences partagées), **faciliter les mobilités et transferts budgétaires** d'un ministère à l'autre, **intensifier la collaboration et la concertation entre les différents services publics** ;
- adopter une **approche de service public « orientée clients »**, prenant en compte les besoins et les attentes des administrés ;
- instaurer une **rétribution au mérite** au sein du service public ;
- relancer la réflexion sur le régime linguistique de la fonction publique et **généraliser la procédure de dispense à l'ensemble des postes administratifs ou de « back-office »** ;
- relancer la Tripartite en tant que vecteur principal du dialogue social au niveau national. En cas de désaccord entre les partenaires sociaux, le Gouvernement et le Parlement devront prendre leur responsabilité dans l'intérêt du pays ;
- doter le pays d'une **feuille de route politique sur le long terme.**

2.2.3 Soutenir efficacement l'emploi

Poursuivre les réformes de la formation professionnelle initiale

Les défis de la formation professionnelle initiale sont de motiver et de sensibiliser le plus grand nombre de jeunes à l'apprentissage, et d'assurer une formation de qualité outillant les apprentis des compétences requises par le marché du travail luxembourgeois. Une évaluation de la réforme des modalités régissant l'apprentissage au Luxembourg, réforme introduite fin 2008 pour moderniser le système d'apprentissage jusque là régi par un arrêté grand-ducal datant de 1945, est actuellement en cours.

D'après une enquête menée en mai 2012 par la Chambre de Commerce, au niveau national, pas moins de 85% des lauréats de la promotion 2011 ont, soit intégré le marché du travail, soit décidé de se perfectionner en poursuivant leurs études. La Chambre de Commerce souligne dans ce contexte que la **formation duale** (en alternance) est le moyen approprié pour combattre le chômage des jeunes. Cependant, de nombreux postes d'apprentissage sont restés vacants tandis que parallèlement, certains jeunes étaient sans entreprise formatrice. Ce phénomène s'explique par le niveau de qualification souvent trop faible des jeunes à la recherche d'un contrat d'apprentissage et par les effets d'une orientation scolaire et professionnelle encore perfectible. Les efforts doivent mener vers un but commun : l'organisation d'un système de formation professionnelle initiale performant conférant au plus grand nombre possible de jeunes une qualification professionnelle certifiée valant clé d'entrée sur le marché de l'emploi.

Il faut ôter de la formation professionnelle le stigmate de cul-de-sac au regard du manque de vraie perspective de carrière, en dehors des formations dans l'artisanat avec leur brevet de maîtrise et son ancrage élevé dans le *European Qualification Framework*. Cette réalité luxembourgeoise contraste avec un cadre beaucoup plus souple et ouvert dans d'autres pays qui permet aux détenteurs d'un DAP de grimper les échelons dans une vision de carrière ouverte, les plus compétents pouvant même intégrer à la fin de leur parcours des formations de type universitaire. L'introduction de nouvelles formations du type « *Industriemeister* » calquées sur le modèle offert par les Chambres de commerce allemandes (*IHK*) pourrait contribuer à remédier à cette situation.

En raison du risque permanent d'obsolescence des compétences et afin de valoriser le capital humain pour renforcer l'employabilité et la compétitivité nationale, il est primordial d'encourager le **lifelong learning** et d'élargir les professions et les métiers des adultes jusqu'ici non ouverts à cette forme d'apprentissage.

La formation continue au sein du secteur public devrait comporter des présentations systématiques sur le fonctionnement de l'économie et sur la vie des sociétés et, pour la carrière supérieure, un stage en entreprise.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **adapter la méthode d'évaluation actuelle** en baissant l'obligation d'acquisition de 100% des compétences à 80% dans les matières imposées ;
- promouvoir davantage le recours à l'**apprentissage auprès des jeunes** et engager ensemble avec les services compétents de l'ADEM et les Services de Psychologie et d'Orientation Scolaires (SPOS) une campagne ciblée envers les jeunes pour les guider vers les postes d'apprentissage restant inoccupés chaque année ;
- mettre l'accent sur la **formation continue** ou *lifelong learning*, tant au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public et au niveau des formateurs eux-mêmes. Le développement de la formation continue va de pair avec l'introduction de critères de qualité, notamment au niveau des formations et des formateurs.

Combattre le chômage des jeunes et améliorer la gouvernance de l'ADEM

Conséquence directe de la crise, le chômage a frappé durement la zone euro depuis 2008, touchant particulièrement les jeunes. Ainsi, en août 2013, le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans s'est élevé à 23,3% dans l'UE28 et à 23,7% dans la zone euro. Même si le Grand-Duché est encore loin d'atteindre les taux catastrophiques de chômage des jeunes de l'Espagne ou de la Grèce (respectivement 56% et 61,5% en juin 2013), il n'est pas en reste avec un taux de 18,7% en juin 2013⁹³. Les taux les plus bas en juin 2013 ont été observés en Allemagne (7,8%) et en Autriche (9,3%)⁹⁴.

Dans un souci de valorisation des ressources humaines, le chômage des jeunes doit être au cœur des préoccupations actuelles. L'ADEM joue un rôle élémentaire dans l'orientation des jeunes vers le marché du travail. Dans son avis commun avec la Chambre des Métiers⁹⁵, la Chambre de Commerce reconnaissait que le volet de responsabilisation des demandeurs d'emploi était un point positif de la réforme de l'ADEM : (i) la signature de conventions entre demandeurs et l'ADEM, (ii) l'obligation de fournir des preuves de recherche d'emploi et la possibilité de sanctions pour non coopération ainsi que (iii) le recrutement de conseillers additionnels et la possibilité de passer plus de temps en entretiens individuels avec ces derniers, sont autant d'éléments favorables (parmi d'autres) de la nouvelle loi du 18 janvier 2012. Deux initiatives récentes, spécialement réservées aux jeunes demandeurs, sont à recenser, à savoir **l'élargissement du Contrat d'Initiation à l'Emploi (CIE) et la « garantie jeunes »**. De plus, le nouveau **« Pacte pour la jeunesse »** 2012-2014 prévoit une série de mesures additionnelles destinées aux jeunes demandeurs⁹⁶. Il reste à voir la mise en œuvre de ces nouvelles mesures en pratique, ainsi que leurs effets sur le comportement des demandeurs d'emploi.

⁹³ STATEC.

⁹⁴ Eurostat.

⁹⁵ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 25 mars 2011 sur le projet de loi n°6232.

⁹⁶ Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°13 : Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014 », octobre 2012.

Concernant la **réforme de l'ADEM**, une nouvelle Agence définie exclusivement sous le statut d'un service de l'Etat à gestion séparée ne peut apporter la solution voulue en termes de dynamisation des services de profilage et de suivi des demandeurs d'emploi. Il serait donc judicieux d'opérer une séparation nette entre un service de développement de l'emploi, géré sous le statut privé, et les autres services de l'ADEM, organisés sous statut public (dont le service en charge du paiement des indemnités de chômage). Une séparation des structures de l'ADEM permettrait l'agencement des procédures de recrutement, de motivation et de formation du personnel, notamment des « conseillers professionnels », tout comme d'évaluation de leur performance selon des critères d'efficience et d'efficacité.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **mieux suivre et évaluer les services d'aide sociale.** La Chambre de Commerce demande que des études de suivi et d'évaluation des politiques d'assurance-chômage soient conduites de manière régulière et soient rendues publiques afin de comprendre ce qui fonctionne (ou pas) et de réformer le système de manière optimale ;

- **mettre en place un système de suivi-évaluation** qui permettrait de motiver davantage les conseillers professionnels puisque des indicateurs de résultats (en termes de placements effectifs et non du nombre d'assignations, comme c'est le cas à présent) pourraient leur être attribués. Un tel système innovant requiert que le système informatique de l'ADEM, actuellement désuet, soit radicalement amélioré ;

- **de séparer la mission publique et privée de l'ADEM.** Les grandes missions de l'ADEM sont (1) le profilage des demandeurs, (2) la mise en relation des offres et demandes d'emplois, (3) l'accompagnement et le suivi des demandeurs et (4) le paiement des indemnités de chômage. Il convient de créer un service « Développement de l'emploi » sous un statut privé (pour les missions 1 à 3), avec des procédures de recrutement, de formation du personnel et de motivation (indicateurs de suivi et évaluations) ;

- **créer un système d'aide à la création d'entreprise.** Le travail indépendant comme une piste de solution au chômage est, à l'heure actuelle, à promouvoir davantage. Il est particulièrement préconisé de créer un **soutien financier** la première année **pour le demandeur devenu indépendant** et de proposer des **formations qualifiantes en matière de lancement d'activité indépendante**, aussi pour les demandeurs plus âgés. A travers la *Luxembourg School for Commerce* (LSC), la Chambre de Commerce se tient prête à contribuer au renforcement de l'offre de formations qualifiantes pour le demandeur désireux de saisir l'opportunité du travail indépendant comme solution au chômage.

2.2.4 Garantir une éducation moderne et adaptée aux besoins sociétaux

A côté d'un environnement fiscal avantageux, d'une bonne infrastructure et d'un environnement favorable en matière technologique et de communication, le Luxembourg présente l'avantage d'une main-d'œuvre multilingue, ce qui est considéré comme un atout majeur par les entreprises. La main-d'œuvre constitue un investissement important pour les entreprises et les administrations. La matière grise demeure quasiment la seule matière première dont dispose le Luxembourg, mais en quantité insuffisante, hormis le réservoir important disponible au sein de la Grande Région. De plus, l'utilisation de l'ensemble du potentiel, des connaissances et du savoir-faire des ressources disponibles localement se heurte à plusieurs problématiques, notamment l'enseignement multi-langues dans l'enseignement fondamental et secondaire dans un contexte d'extrême diversité de la population estudiantine et le manque d'interconnexions entre l'école et l'économie. S'y ajoute une perception le plus souvent négative de la formation professionnelle du fait que cette dernière est considérée comme le parent pauvre du secondaire et des études supérieures.

Adapter rapidement le système d'enseignement des langues

Avec l'installation d'entreprises et d'institutions internationales le nombre d'étrangers résidents augmente, dont certains viennent s'établir avec leur famille et doivent scolariser leurs enfants. Aujourd'hui, plus de 40% des élèves dans le secondaire et 54% des enfants à l'école fondamentale ne parlent pas la langue luxembourgeoise chez eux⁹⁷. L'enseignement de plusieurs langues est certes à encourager dès le plus jeune âge. Ainsi, lorsque les élèves ont 7-8 ans, ils commencent à devoir maîtriser trois langues. Néanmoins, si les enfants arrivent au Luxembourg après avoir eu l'âge d'intégrer le premier cycle de l'école fondamentale, voire le précoce, il leur sera très difficile de suivre l'enseignement public secondaire à cause du trilinguisme, qui est en train de devenir une barrière plutôt qu'un pont pour nombre de jeunes résidents non-luxembourgeois. Dans l'enseignement secondaire il est un fait qu'à l'âge de 15 ans, 35% des élèves luxembourgeois redoublent contre 55% des élèves étrangers.

Après l'école fondamentale, nombre d'élèves sont orientés vers l'enseignement secondaire technique parce qu'ils ont des difficultés à suivre les cours dispensés en langue allemande dans l'enseignement secondaire classique. Le pays se prive ainsi de « matière grise » aux mêmes capacités cognitives que les enfants luxembourgo-phones, mais dont les compétences linguistiques les mènent vers des voies moins valorisantes et souvent moins valorisables : une perte non-négligeable en termes de valeur ajoutée pour l'économie luxembourgeoise. Parallèlement, le Luxembourg continue à « importer » des ressources, du savoir et des personnes hautement qualifiées alors que les moins de 25 ans représentent quelque 12,2% de tous les demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM en août 2013⁹⁸. Permettre à plus de jeunes d'avoir accès à l'enseignement secondaire classique en adaptant le régime linguistique pourrait accentuer la valorisation du capital humain sur le territoire luxembourgeois. A cet égard la Chambre de Commerce regrette un manque d'ambition dans le projet de loi sur l'enseignement secondaire, d'autant plus que les recommandations formulées dans sa prise de position du 16 mai 2012⁹⁹ n'ont été que très peu prises en compte, à un moment où une restructuration en profondeur due notamment aux exigences du monde du travail est nécessaire.

La Chambre de Commerce insiste sur le fait que la réforme de l'enseignement secondaire doit favoriser l'acquisition de compétences conjointement à une culture générale dont le

⁹⁷ Source : « Les enjeux de la réforme », rubrique « La réforme » sur le site www.reformelycee.lu.

⁹⁸ STATEC, août 2013.

⁹⁹ Source: Prise de position de la Chambre de Commerce sur une proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire (3925JJE), 16 mai 2012.

niveau ne devrait cependant pas constituer un facteur récurrent d'échec scolaire. La Commission européenne collabore activement avec les Etats membres de l'UE pour élaborer le concept de « compétences clés », à savoir les connaissances, les compétences et les attitudes qui aident les personnes à s'épanouir sur le plan personnel, à accroître leur employabilité et s'intégrer dans la société. Dans le même contexte, le cadre luxembourgeois des qualifications représentant le rapport luxembourgeois de référencement vers le cadre européen des certifications prévoit le développement de certifications basées sur une approche pédagogique fondée sur l'acquisition de compétences.

La Chambre de Commerce recommande de :

- mettre en place **deux filières linguistiques parallèles**, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand au niveau de l'enseignement fondamental et secondaire, la 2^e langue étant respectivement l'allemand et le français. Cette mesure s'inscrit dans le contexte d'une population d'élèves de plus en plus hétérogène, nécessitant une offre de formation aussi ciblée que possible ;
- **promouvoir l'interdisciplinarité** par une révision générale des programmes enseignés englobant notamment une consolidation des compétences de base linguistiques, tout en accordant une place majeure à l'enseignement de **la gestion d'entreprise** et de l'économie ;
- mener une réflexion sur **l'enseignement de l'anglais**, dont l'entrée en jeu est bien trop tardive. La maîtrise de la langue anglaise est nécessaire non seulement pour les besoins de l'économie nationale (le secteur bancaire et financier, le secteur ICT etc.), mais aussi pour mieux profiter des informations aujourd'hui facilement accessibles via Internet ;
- élargir l'offre des classes du **bac international (B.I.)**, améliorer **l'offre en ligne (eBac)** existante et élargir le réseau d'écoles internationales.

Renforcer la relation école-entreprise et les interconnexions entre l'Université du Luxembourg et les acteurs économiques

Dans le *Human Capital Index* du *World Economic Forum*¹⁰⁰, qui compare la capacité des pays à optimiser le potentiel économique à long terme de sa main-d'œuvre, le Luxembourg ne se classe que 17^e sur 122 pays, dû à une 35^e place dans le pilier de l'Education, derrière 20 pays européens. Pourtant, dans le contexte de la diversification économique, le Luxembourg est en quête permanente de main-d'œuvre qualifiée, voire de cadres hyperspécialisés d'envergure internationale, ceci en vue d'accélérer le mouvement de la recherche et de l'innovation, condition de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des entreprises locales et, partant, de la croissance économique nationale au sein des niches de compétences. La promotion du secteur privé par rapport au secteur public auprès des jeunes, qui aspirent majoritairement à une carrière professionnelle dans le secteur public plutôt que de mettre leurs talents, leur créativité et leurs idées à disposition du développement économique du pays, est souhaitable.

La Chambre de Commerce regrette à cet égard que depuis la rentrée des classes en septembre 2011, le cours « Initiation à l'économie », enseigné à raison de deux leçons hebdomadaires pendant un trimestre ne soit plus offert aux jeunes lycéens des classes de 4^e. Force est en outre de constater que l'enseignement secondaire ne prépare qu'insuffisamment les élèves à l'entrée sur le marché du travail, notamment en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), l'économie et la gestion (avec des modules dédiés à l'entrepreneuriat) ou encore le développement durable. A ce sujet, la Chambre de Commerce salue l'approche par compétences envisagée dans le cadre de la réforme du secondaire. Beaucoup de lycées mettent en œuvre des initiatives parfaitement louables dans le cadre de projets d'établissement (« mini-entreprises »), mais il est nécessaire d'amplifier cette dynamique, voire de l'instaurer dans certains programmes de formation comme partie intégrante (visites d'entreprises, *guest-speakers*, chargés de cours invités et autres).

Le pays a tout intérêt à proposer des filières préparant les jeunes aux métiers d'avenir dans les secteurs dits « niches de compétences » que sont les technologies de la santé, les TIC, les technologies de la santé, les technologies environnementales, la gestion de la propriété intellectuelle ou encore la logistique. Il s'agit ici d'éviter le *brain drain*, la fuite des cerveaux et de main-d'œuvre qualifiée, en incitant les jeunes à se former sur place et à mettre leurs compétences au service de l'économie locale. En développant davantage les coopérations entre écoles, lycées, l'université et entreprises, en proposant davantage de cours et de formations axés sur les besoins de l'économie luxembourgeoise, le pays se doterait d'une main-d'œuvre formée *in-house* et opérationnelle dès son entrée sur le marché du travail.

¹⁰⁰ World Economic Forum, « Human Capital Report 2013 ».

La Chambre de Commerce recommande de :

- **intensifier l'intégration des techniques et technologies de l'information et de la communication dans les milieux scolaire et universitaire** et de promouvoir et de multiplier les TIC dans les différents types d'enseignement secondaire, les filières universitaires et dans l'école fondamentale et les lycées (cf. exemple finlandais) ;
- **systematiser les stages en entreprises** pour les élèves et les étudiants et les introduire pour les enseignants afin de « démystifier » le secteur privé ;
- **renforcer la relation école-entreprise et promouvoir l'esprit d'entreprise et le secteur privé** dans les écoles et à l'université en renforçant la coopération entre les écoles, les lycées, l'Université du Luxembourg et les acteurs de l'économie, en incluant notamment des représentants du monde des affaires ;
- systematiser les projets de « **mini-entreprises** » dans les lycées, les projets de « notre communauté » dans les écoles fondamentales et instaurer comme partie intégrante dans certains programmes de formation à l'université les visites d'entreprises, les *guest-speakers* et les chargés de cours venant du monde de l'entreprise. Dans le même ordre d'idées, l'asbl « Jonk Entrepreneuren Luxembourg » est présente avec beaucoup de succès dans les lycées en familiarisant les élèves avec les opportunités de la création d'entreprise au Luxembourg. Il y a lieu de renforcer ces initiatives, voire les institutionnaliser dans les programmes de formation.
- **s'assurer que chaque profession et métier porteur en matière d'emploi sur le territoire dispose d'une filière d'apprentissage appropriée.** La Chambre de Commerce encourage la création d'une filière « Business Education » axée sur l'apprentissage de l'entrepreneuriat et de la gestion d'entreprise. Par ailleurs, et à titre d'exemple, elle plaide pour l'introduction, d'un master dédié à la formation de juriste-linguiste, dans un contexte de valorisation de la présence au Luxembourg des institutions européennes. Il faut exploiter à cet égard les importantes compétences spécialisées en matière de traduction et d'interprétariat à disposition sur la Place. La formation de juriste bilingue des jeunes diplômés au Luxembourg devrait pouvoir servir de base à la formation de juriste-linguiste au niveau européen, ce qui n'est pas le cas actuellement ;
- soutenir les efforts de **l'Université du Luxembourg** visant à obtenir dans certaines filières de recherche et d'enseignement particulièrement utiles à l'économie luxembourgeoise un niveau d'excellence mondial (exemples : le droit européen et la gestion bancaire et financière).

2.2.5. Procéder à une réforme administrative ambitieuse : la simplification administrative

A la lumière de la crise financière, le cadre réglementaire doit plus que jamais permettre à l'économie de fonctionner d'une manière efficiente et compétitive et ne pas constituer une barrière à l'installation de nouvelles entreprises et de citoyens au Luxembourg. Afin d'aller dans cette direction, la simplification des procédures de l'Etat doit servir à **produire un environnement administratif simple, rapide et efficace** pour les usagers de formalités de l'Etat – c'est-à-dire en première ligne les citoyens et les entreprises - en modernisant le flux de travail des agents de l'Etat et des communes afin de favoriser et de faciliter la création d'entreprises, d'améliorer la compétitivité de notre économie et le bien-être de ses acteurs. Par ailleurs, dans un contexte budgétaire pour le moins ardu, la simplification administrative (SA) apparaît comme un levier de relance économique important et à coût neutre, voire négatif.

La Directive Services¹⁰¹ établit un cadre juridique général favorisant l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services. Il s'agit là d'un enjeu fondamental pour l'économie luxembourgeoise. La SA est au cœur de la Directive Services puisque cette dernière oblige les Etats membres à simplifier toutes les procédures engagées dans la création et la réalisation d'une activité de service. **Quatre principes de SA** peuvent être identifiés comme étant intrinsèquement liés à la Directive¹⁰² : la mise en place de législations horizontales et/ou spécifiques, la simplification des systèmes d'autorisation au travers de législations horizontales et/ou spécifiques, le principe de « silence vaut accord » et la mise en place de guichets uniques.

L'importance de la simplification administrative est illustrée par le fait que le Département de la simplification administrative (DSA) est désormais placé sous la compétence du Premier Ministre. Le programme gouvernemental 2009-2014 soulignait encore plus la volonté du Gouvernement de renforcer la SA et de promouvoir la qualité règlementaire pour les entreprises et les citoyens en réduisant les charges administratives (fonctionnement vétuste des démarches à effectuer, heures d'ouverture non adaptées au mode de vie d'aujourd'hui, manque de coordination des procédures de l'Etat, double emplois, etc.). Il visait deux domaines prioritaires, à savoir la **réduction de 15% des charges administratives** dans les quatre domaines de la sécurité sociale, de l'aménagement communal, de l'environnement et de la TVA. Le second concerne une réforme des procédures en matière d'urbanisme et d'environnement. A ces fins une « **Cellule de facilitation urbanisme & environnement** » a été créée en avril 2013 en vue de faciliter le déroulement des procédures d'autorisation étatiques qui impactent la réalisation de projets d'urbanisme, ce que la Chambre de Commerce salue. Selon le Département de la simplification administrative, depuis 2009, **plus de 260 démarches de simplification administrative** auraient ainsi été engagées auprès de l'Etat par les différents ministères, administrations et établissements publics.¹⁰³

La Chambre de Commerce salue notamment les avancées constatées dans le domaine de l'e-gouvernance, facilitant les démarches tant pour les citoyens que pour les entreprises en matière de déclarations d'impôt ou encore de eTVA, mais souhaite souligner l'importance de faire avancer la SA dans les domaines de la création d'entreprise, du droit d'établissement¹⁰⁴ et de l'interconnexion entre administrations, afin **d'encourager et soutenir l'entrepreneuriat** en tant que vecteur de croissance de l'économie.

¹⁰¹ Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur.

¹⁰² Cf., par exemple, les quatre thématiques analysées ici : Commission Européenne. 2010. « *Implementation of the Services Directive* ». Bruxelles : Commission européenne.

¹⁰³ Source : Communiqué du gouvernement du 03/10/2013 : « Octavie Modert : plus de 260 démarches de simplification administrative depuis 2009 ».

¹⁰⁴ Cf. le chapitre 2.2.3 à ce sujet.

Les entreprises les plus créatrices de richesse et d'emplois sont pour la plupart des PME. Ces firmes sont de loin les plus nombreuses au Grand-Duché. Pour autant et jusqu'alors, le cadre réglementaire luxembourgeois ne permettait pas toujours un développement optimal de ces dernières, en particulier eu égard à leurs difficultés à « s'arrimer » aux marchés communautaires et internationaux. Partant, il revient au Gouvernement de mettre en place un cadre fiscal approprié et incitatif, ainsi qu'un ensemble de règles qui favorisent la prise de risque et l'adaptation continue. Une réforme de l'environnement réglementaire, dans le cadre du futur 4^e **Plan d'Action en faveur des PME**¹⁰⁵, devrait s'inscrire dans la logique du **think small first** et de la simplification administrative permettant le lancement de l'indépendance endéans un laps de temps réduit au maximum. De manière générale, il revient au Gouvernement de renforcer les efforts publics en direction de la simplification administrative, de la réduction des entraves administratives qui grèvent l'esprit d'entreprise et constituent indubitablement un coût pour les entreprises et un frein au développement de la compétitivité nationale.

Des progrès notables en matière d'e-gouvernance...

En matière d'e-gouvernance, le Gouvernement a lancé en novembre 2008 le portail Internet « www.guichet.lu » qui vise une intégration évolutive des différentes formalités administratives dans un portail Internet qui centralise l'ensemble des procédures, formulaires et informations mis à disposition par l'Etat au sens large. En ce qui concerne la mise en place de guichets uniques, la Chambre de Commerce salue la **mise en ligne du portail pour entreprises**¹⁰⁶ et sa **disponibilité en langues anglaise et allemande**.¹⁰⁷ Tout comme l'initiative visant à créer un guichet unique « autorisations » comme point de contact entre entreprises et administrations compétentes afin de faciliter les démarches administratives à faire notamment par les PME. Selon le Ministère d'Etat, « *Ce guichet fera fonction de porte d'entrée unique pour tout dossier d'exploitation d'entreprises. Il fera le dispatching des dossiers et veillera à ce que les réponses des différentes administrations soient disponibles dans un délai fixé à l'avance (3 mois ou autre)* »¹⁰⁸. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter des initiatives précitées et notamment la mise en ligne du **guichet unique « Urbanisme »**, tel que prévu dans le Programme 2010-2014 en matière de simplification administrative des procédures et formalités de l'Etat¹⁰⁹, dans les meilleurs délais. Celui-ci devrait également être accessible aux particuliers, en vue de faciliter toutes les démarches relatives à la construction (différentes permissions, permis de voirie, cours d'eau, abattage d'arbres, etc.) et en vue de simplifier l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

En outre, d'importants progrès sont à constater du côté du **Registre de Commerce et des Sociétés du Luxembourg (RCS-L)**, où les entreprises peuvent effectuer leurs démarches d'inscription, de modification ou de radiation au RCS-L (entre autres) directement en ligne, par le biais du site internet du RCS-L et s'acquitter des frais dus à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, ainsi que des frais de publication au Mémorial C¹¹⁰. Plus en aval du RCS-L et depuis le 1^{er} janvier 2012, la **Centrale des Bilans** est opérationnelle et seul le dépôt électronique des informations comptables auprès du RCS-L est admis. En

¹⁰⁵ Cf. le chapitre 2.2.3 à ce sujet.

¹⁰⁶ Source : Portail entreprises sur le site internet www.guichet.lu.

¹⁰⁷ Source : Actualité du 23/09/2013 du Département de la Simplification Administrative du Grand-Duché de Luxembourg.

¹⁰⁸ Source : Département de la Simplification Administrative du Grand-Duché de Luxembourg, « Propositions de simplifications en cours ».

¹⁰⁹ Source : Actualité sur la Simplification administrative dans la rubrique « Salle de presse » sur le site www.gouvernement.lu

¹¹⁰ Les entreprises peuvent désormais consulter, à partir de leur espace de travail sur la plate-forme du RCSL, une liste de paiements établie sur base de différents critères de recherche.

matière de TVA, depuis le 1^{er} janvier 2010, les assujettis ont la possibilité de transmettre, par le biais du **système eTVA**, leurs déclarations périodiques et annuelles, ainsi que les états récapitulatifs de leurs livraisons et services intra-communautaires *via* Internet. Enfin, la Chambre de Commerce salue le déploiement, au cours de l'été 2012, d'un véritable **e-portail des marchés publics luxembourgeois**¹¹¹, digne des meilleures pratiques européennes. Avec ce nouveau portail, les entreprises ont la possibilité (mais non l'obligation) de s'abonner à un système d'alerte avancé. Ainsi informées, les entreprises peuvent s'inscrire à différentes soumissions une fois le cahier des charges disponible sur le site. Les entreprises ont également la possibilité de déposer leur candidature électroniquement moyennant un certificat Luxtrust. La Chambre de Commerce salue de plus la **rapidité et la qualité de la transposition de la Directive 2011/7/UE**, proposant d'introduire des mesures visant à renforcer les exigences en matière de ponctualité des paiements, par le législateur dans son projet de loi¹¹².

... mais toujours du pain sur la planche

Malgré ces avancées concrètes, le pays n'est toujours pas doté d'une véritable vision clairement articulée et partagée à tous les niveaux de l'Etat¹¹³. Il est temps que le pays se penche sur ses lacunes en matière de SA et accorde au Département de la Simplification Administrative (DSA) les moyens pour atteindre les ambitions affichées par les politiques. La Chambre de Commerce regrette notamment le blocage d'une **loi horizontale (« omnibus ») de SA**, sans laquelle les avancées importantes qui ont été faites en matière d'e-gouvernance ne pourront pas réaliser leur potentiel total. Selon le dernier rapport d'activités du DSA¹¹⁴, ce dernier serait sur le point de finaliser un avant-projet de loi et un avant-projet de règlement grand-ducal modifiant une série de lois respectivement de règlements grand-ducaux, en vue d'y introduire de manière horizontale le principe du silence de l'administration vaut accord, ainsi que plusieurs autres principes-clés de SA.¹¹⁵ Malheureusement, il semblerait que cet ambitieux projet soit bloqué par diverses sources ministérielles et administratives, ce que la Chambre de Commerce déplore – tout autant que les amendements à la loi-cadre de transposition de la Directive Services¹¹⁶.

L'« objectif national » de 15% de réduction des lourdeurs administratives (argent et temps) doit être décliné en plusieurs sous-objectifs globaux, applicables à différentes sphères de la vie des sociétés. Comme la première analyse de certains flux procéduraux en matière d'urbanisme et d'environnement a été élaborée en 2010 par un consultant indépendant, la Chambre de Commerce appelle à ce que d'autres thématiques chères à ses ressortissants soient investiguées de la sorte dans les années à venir (à raison d'une thématique clé par

¹¹¹ Cf. www.marchés.public.lu. La présentation de l'e-portail a été officialisée lors de la réunion du Comité à la Simplification Administrative (CSA) du 27 juin 2012, à laquelle la Chambre de Commerce a participé.

¹¹² Cf. avis de la Chambre de Commerce du 10 juillet 2012 sur le projet de loi n°6437 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales portant transposition de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, et portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard.

¹¹³ Ministères, administrations, services de l'Etat et communes.

¹¹⁴ Source : « Rapport d'activité 2011 – Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat », p. 20.

¹¹⁵ Notamment : (1) un délai fixe endéans lequel l'autorité compétente doit accuser réception d'une demande de décision administrative et informer le demandeur si celle-ci est complète ou non ; (2) un délai fixe endéans lequel le demandeur doit faire parvenir à l'autorité compétente les renseignements demandés ; (3) le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ; et (4) un délai de droit commun endéans lequel l'autorité compétente doit prendre une décision finale.

¹¹⁶ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 4 mars 2010 sur le projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur.

année par exemple, d'ici 2020 et en ligne avec l'Agenda 2014-2020 européen¹¹⁷). Les différents chantiers qui permettront d'atteindre ces sous-objectifs doivent être identifiés et priorisés (et quantifiés dans la mesure du possible) dans le futur **4^e Plan d'Action en faveur des PME** et dans un **programme 2014-2020 de SA**. De plus, chaque grand chantier de SA doit être décomposé en mesures pour lesquelles des objectifs de résultats intermédiaires doivent être articulés et suivis d'ici 2020.

Une telle vision de SA doit être partagée à tous les niveaux du pouvoir. Pour ce faire, le contenu des **formations** en la matière doit être amélioré (entre autres). Des universitaires et consultants extérieurs spécialisés doivent contribuer au contenu de ces formations, ainsi qu'à la formation des formateurs. Comme au Danemark, des responsables doivent être désignés en tant que *help desk* répondant, si besoin, aux interrogations des législateurs formés. De plus, davantage d'économistes doivent être recrutés au sein de nos administrations et ministères. Pour une **administration « orientée clients »**, il s'avère utile de rappeler l'étymologie anglo-saxonne du terme « fonctionnaire » : le « **civil servant** », qui est au service des administrés.

Afin de **diminuer drastiquement les délais accusés** dans notre pays, un **workflow** électronique de suivi des dossiers doit être mis en place. Ce **workflow** permettrait non seulement de fournir des statistiques diverses, utiles au suivi de la stratégie de SA, mais il pourrait également permettre à la cellule interministérielle de coordination de projets d'urbanisme d'identifier les dossiers bloqués et, le cas échéant, de rappeler à l'ordre les responsables administratifs en charge de ces dossiers, **notamment en matière d'établissements classés**. *In fine*, le processus serait plus transparent et responsabiliserait davantage les fonctionnaires chargés du suivi des dossiers, ce qui contribuerait à diminuer sensiblement les délais des procédures visées.

La Chambre de Commerce recommande de :

- appliquer dans la procédure de transposition des directives européennes le principe d'une transposition de « **toute la directive et rien que la directive** » ;
- introduire de manière systématique le **principe du « silence vaut accord »** dans un délai de 3 mois, tout en créant les conditions pour pouvoir respecter ce principe, afin d'éviter que l'impossibilité de l'instruction et de l'analyse du dossier dans le délai imparti ne conduise systématiquement au refus ;
- **mettre en œuvre rapidement le 4^e Plan d'Action en faveur des PME** par rapport aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger et en concertation avec les acteurs économiques concernés, dans le but d'augmenter la compétitivité des entreprises par une baisse de leurs coûts¹¹⁸ ;
- dans le contexte de la réforme administrative, assurer les **interconnexions électroniques entre administrations**, pour exclure dorénavant des doublons en matière d'informations et de documentation demandées aux administrés (cf. les documents requis de façon récurrente dans le cas de marchés publics successifs) ;
- introduire des **lignes directrices claires et des critères réalistes** (sur base de *check-lists*) à respecter par les entreprises dans toutes les étapes de leur vie ;

¹¹⁷ Source : site internet de la Commission européenne.

¹¹⁸ Cf. le chapitre 2.2.3 à ce sujet.

- apporter plus de soutien et d'appui aux entreprises existantes pour profiter des **aides et programmes européens** ;

- établir rapidement, en concertation avec les acteurs du secteur privé et les guichets uniques des Chambres professionnelles, une **cellule interministérielle**, qui a pour objet l'accélération et la simplification en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation et d'urbanisme et en matière d'autres procédures administratives, tout en excluant que cette cellule ne devienne une nouvelle barrière pour les administrés. Afin d'éliminer les doublons au niveau des formulaires, l'Etat doit instaurer une règle administrative qui admet le droit d'une entreprise à refuser la fourniture à plusieurs reprises du même document à une administration, si une autre administration est en possession de ce dernier ;

- instituer une option d'autorisation dans une logique de **contrôle a posteriori**. Les exploitants s'engageraient à respecter des règles techniques types, cet engagement étant, le cas échéant, renforcé par l'intervention d'organismes d'accréditation privés. Les contrôles par l'Etat s'effectueraient *a posteriori* et donneraient lieu à une interdiction en cas de non respect flagrant des règles ;

- veiller à une **concomitance du traitement des demandes** par les ministères concernés, ainsi qu'à une meilleure interconnexion des services techniques de ces ministères, réduisant les délais de traitement des demandes et faisant en sorte que ces délais engagent les ministères concernés ;

- instaurer un **délai de confirmation du caractère incomplet du dossier** introduit par une entreprise ou un particulier à une administration et une obligation de notification des pièces manquantes, ainsi qu'un délai de prorogation d'un mois pour compléter un dossier incomplet. Dès mise à disposition des documents demandés, le dossier est à considérer comme complet ;

- simplifier considérablement les exigences portant sur les attestations en vue de la **constitution d'une société**, afin d'éliminer le formalisme exagéré sous-jacent (découlant notamment du nombre trop important d'intervenants - banquier, domiciliataire, notaire, réviseur...) et l'insécurité juridique qui en découle ;

- raccourcir les délais en matière de **permis de travail**. Selon le ministère du travail, de l'emploi et de l'immigration, il ressort que pour les permis de travailleurs hautement qualifiés, le délai d'attribution est en moyenne de 13 jours. Pour les travailleurs transférés, le délai s'élève à 15 jours. Il serait cependant souhaitable que des entreprises présentes à Luxembourg aient la possibilité de faire transférer des employés d'autres sites au Grand-Duché et que leur dossier soit traité dans un délais de 10 jours ouvrables, en créant un système de monitoring transparent afin que les employeurs puissent suivre l'avancement des dossiers du personnel à transférer et engager les actions nécessaires ;

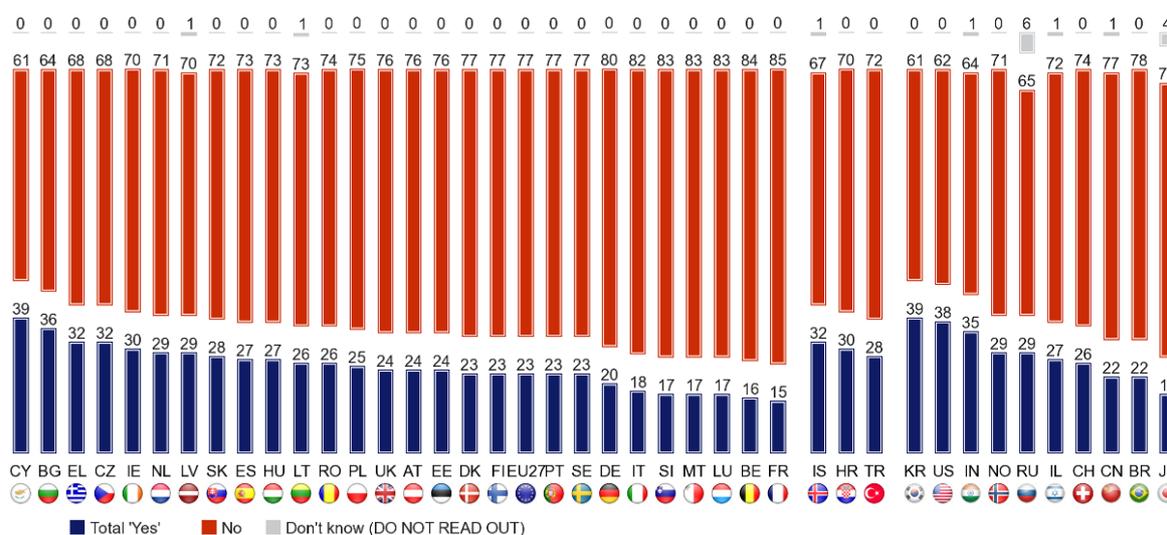
- introduire un **audit interne et harmonisé au sein des ministères et des administrations**, ayant pour objectif l'examen de l'efficacité du fonctionnement interne compte tenu des procédures administratives retenues par les lois et règlements.

Simplifier la création d'entreprise

Selon le rapport Eurobaromètre sur l'esprit d'entreprendre¹¹⁹, le Luxembourg compte parmi les cinq pays de l'Union européenne dans lesquels l'entrepreneuriat est le moins développé (avec la Slovénie et Malte et juste devant la Belgique et la France).

Graphique 3: Sondage sur l'esprit d'entreprendre

Question: *have you ever started a business, taken over one or are you taking steps to start one?*



Source : Commission européenne, DG Entreprises et Industrie. Flash Eurobarometer 354 « Entrepreneurship in the EU and beyond », 2012.

A l'origine de la performance décevante du Luxembourg sont les indicateurs mesurant directement l'activité entrepreneuriale. Selon les travaux de la banque mondiale, le Luxembourg est également mal situé en comparaison internationale, se situant à la 93^e place sur 184 en ce qui concerne l'indicateur *Starting a Business*.¹²⁰ En outre, le *World Economic Forum* classe le Luxembourg à la 47^e place (sur 148) pour l'indicateur *number of procedures to start a business* et à la 82^e place pour le *number of days to start a business*.¹²¹

Or, la prise de risque entrepreneuriale et l'esprit d'entreprise sont à la base du fonctionnement de tout modèle socio-économique. Favoriser l'esprit d'entreprise et la genèse d'activités nouvelles est la meilleure recette pour renouer avec des taux de croissance plus favorables, un marché de travail plus en équilibre et, *in fine*, des finances publiques plus soutenables. De plus, en temps de crise, l'entrepreneuriat est une véritable alternative à la morosité du marché de l'emploi et au chômage. Pour ces raisons, la création d'entreprises ne peut en aucun cas être découragée à travers des procédures trop lourdes et des contraintes disproportionnées. En 2009, le Ministère des Classes moyennes et du Tourisme lançait sa nouvelle **plateforme informative en matière de droit d'établissement**, d'aides financières et de pratiques commerciales (www.guichet.lu), qui permet depuis un certain temps d'introduire une demande d'autorisation sous format électronique et d'y joindre les pièces et documents justifiant les qualifications professionnelles et l'honorabilité des requérants à l'établissement. Le délai d'obtention de l'autorisation d'établissement est

¹¹⁹ Source : Commission européenne, DG Entreprises et Industrie. Flash Eurobarometer 354 « Entrepreneurship in the EU and beyond », 2012.

¹²⁰ Source : Doing Business Project, World Bank.

¹²¹ Source : World Economic Forum Global Competitiveness Report 2013/2014.

aujourd'hui en-dessous de dix jours ouvrables grâce à cette procédure. En tant qu'interlocuteur privilégié des requérants à l'établissement¹²², la Chambre de Commerce ne peut que saluer cet effort de simplification administrative, même si la réforme des grands principes de droit d'établissement, en 2011, aurait pu montrer plus d'audace.

En 2009, la Chambre de Commerce demandait notamment que les autorisations d'établissement soient octroyées sur base d'une simple notification de démarrage assortie d'une déclaration d'honorabilité, du moins pour les professions non réglementées.

La nouvelle loi d'établissement du 2 septembre 2011, qui transpose entre autre la Directive Services européenne¹²³ est sans doute le document-phare de la législature actuelle en matière de droit d'établissement. La Chambre de Commerce salue l'introduction du **principe de « silence vaut accord »** au-delà de trois mois de l'introduction d'un dossier de demande¹²⁴, mais regrette que les autres dispositions de la nouvelle loi se cantonnent largement à amender, entre autres, les trois conditions-clés permettant l'obtention d'une autorisation, à savoir les conditions (1) de qualification professionnelle pertinente, (2) de preuve de l'honorabilité professionnelle et (3) d'existence d'un établissement stable. Le législateur luxembourgeois manque, *in fine*, une occasion de réformer en profondeur cette matière.

Au chapitre des **qualifications professionnelles**, l'exigence de connaissances en gestion d'entreprise pour les activités non réglementées est assouplie par la loi, ce qui constitue une avancée. Dorénavant, la possession d'un Diplôme d'Aptitude Professionnelle (DAP ou équivalent) ou l'accomplissement d'une pratique professionnelle pertinente de trois années est jugée suffisante. A défaut, une formation accélérée en gestion d'entreprise doit être suivie, ce qui simplifie le processus d'obtention d'une autorisation. Comme c'est déjà le cas en Allemagne, l'autorisation d'établissement devrait être remplacée par une simple **notification de démarrage**, en tout cas pour les professions non réglementées. Or, les trois conditions-clés maintenues dans la loi du 2 septembre 2011 démontrent que nous sommes encore loin d'une philosophie de notification de démarrage au Grand-Duché. De plus, les nouvelles dispositions relatives à l'**honorabilité professionnelle** accordent de l'avis de la Chambre de Commerce un trop large pouvoir au Ministère des Classes Moyennes en lui conférant un pouvoir quasi judiciaire.

Enfin, la troisième condition-clé permettant l'obtention d'une autorisation d'établissement est celle de l'existence d'un **établissement stable** (ou « fixe »). La Chambre de Commerce comprend l'objectif du législateur d'empêcher des entreprises de s'établir au Luxembourg dans le seul but de bénéficier de certains avantages de la place. Il va sans dire que la Chambre de Commerce reconnaît la nécessité d'exiger la présence d'un établissement réel sur le territoire luxembourgeois pour toutes les activités qui de par leur nature ne sont pas autrement concevables. En soumettant une quelconque activité à l'exigence d'un établissement stable dans les conditions strictes telles que posées par le droit d'établissement réformé, le législateur fait malheureusement fi des réalités socio-économiques du pays. En effet, la majorité des personnes demandant une autorisation

¹²² A noter que la Chambre de Commerce, comme la Chambre des Métiers, dispose d'un Guichet Unique physique, qui assiste les créateurs / repreneurs d'entreprises dans leurs démarches : l'« Espace Entreprises » et « Contact Entreprises ».

¹²³ Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur.

¹²⁴ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 27 octobre 2010 sur le projet de loi n°6158 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales portant transposition de certaines dispositions des directives 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur et 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiant certaines autres dispositions légales et portant abrogation de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

d'établissement au Luxembourg est issue des pays voisins et n'est donc pas luxembourgeoise. La condition d'établissement fixe pour les professions non spécialement réglementées risque de décourager les entrepreneurs étrangers de s'établir au Grand-Duché. Ceux-ci risquent d'opter pour la simple prestation de services transfrontalière¹²⁵ alors que le Grand-Duché doit viser l'établissement s'il veut tirer profit des initiatives entrepreneuriales (sur les plans fiscal et social notamment). De plus, une société de services comme la nôtre a le potentiel d'attirer un nombre croissant de travailleurs intellectuels indépendants dont le travail ne justifie pas la mise en place d'un établissement fixe tel qu'exigé par la nouvelle loi (cf. télétravail). Ce potentiel risque de ne pas être exploité à l'avenir.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **instaurer le principe de notification de démarrage** assorti d'une déclaration sur l'honneur pour les professions non spécialement réglementées ;
- **supprimer l'exigence de qualification professionnelle** pour toutes les activités commerciales non réglementées. Si une formation accélérée en gestion d'entreprise reste nécessaire, celle-ci doit pouvoir être suivie une fois l'autorisation accordée - et non pas imposée au préalable à une demande d'autorisation, comme c'est le cas actuellement ;
- adapter les **programmes de l'enseignement public** en y ajoutant une composante plus importante portant sur la vie des entreprises et sur les aspects pratiques concernant la création d'entreprise ;
- **modifier les dispositions relatives à l'honorabilité du dirigeant**. Il y a aussi lieu de revoir les conditions, trop sévères, d'un **établissement fixe**.

La Chambre de Commerce est prête à accompagner les discussions afférentes à la bonne mise en œuvre de ses propositions.

¹²⁵ Ceci, dans un marché à l'échelle de la Grande Région de plus en plus dominé par des prestataires transfrontaliers temporaires qui ne sont soumis à aucun cadre réglementaire et, pour la majorité des services artisanaux, qui sont soumis uniquement à une notification renouvelable d'année en année.

Optimiser la gouvernance microéconomique pour soutenir les entreprises dans chaque phase de leur existence

Le 3^e Plan PME avait profité au moment de son lancement en 2008 de la dynamique véhiculée par le *Small Business Act* (SBA) dont il s'était inspiré à plusieurs égards, sans vouloir négliger l'influence des travaux de transposition de la Directive Services. Un certain nombre d'objectifs inscrits sur cet agenda ambitieux a été réalisé pendant les cinq années passées. Il en est ainsi de la réforme du droit d'établissement, refondu en 2011. La Chambre de Commerce salue aujourd'hui cette réforme, qui semble se diriger dans la bonne direction. A ses yeux, il reste néanmoins une grande marge de manœuvre pour encourager encore davantage la libéralisation et les mesures prises. Elle souhaite donc mettre en évidence ses réflexions au sujet du futur **4^e Plan PME** ci-après.

Pour un « Espace Entreprises » « national »

La Chambre de Commerce avait à plusieurs reprises lancé le débat autour d'un « **Espace Entreprises** » « **national** », rassemblant sous une structure matérielle unique les services de tous les acteurs de l'entrepreneuriat, des chambres consulaires ainsi que des administrations étatiques. Une telle centralisation en un lieu stratégique permettrait de prouver à la population aussi bien locale qu'internationale que le Luxembourg est bel et bien « *das Land der kurzen Wege* ».

Prévention de l'échec des entreprises

La **réforme du droit des faillites** actuellement en cours montre l'intention du Gouvernement de vouloir instaurer une politique plus cohérente en matière de prévision et prévention des faillites. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard le lancement de son initiative VaccinAntiCrise, qui a vu le jour à l'aube de la crise, et qui vient d'être transformée en une initiative à l'attention des entreprises en difficulté. Le contexte actuel serait donc plutôt propice au lancement d'une initiative visant la mise en place de « **centres de prévention et de réorganisation** », rattachés aux Chambres patronales.

La mission du **centre de prévention** serait de soutenir les chefs d'entreprise à faire le point sur leur situation professionnelle et à trouver de nouvelles pistes de solution quant aux problèmes qu'ils rencontrent. Il s'agirait d'un service de base gratuit et confidentiel qui serait ouvert tant aux indépendants (personnes physiques) qu'aux sociétés (personnes morales), quelle que soit la taille de leur structure et dès la mise en place de leur projet, avant même l'apparition de difficultés, plutôt dans un but préventif que curatif. L'aide proposée par le centre de prévention passerait par l'organisation de formations, mais aussi et surtout par le biais de conseils personnalisés, dispensés par des experts. Le centre de prévention aurait également pour mission d'analyser les informations économiques, comptables et financières que l'entreprise lui transfère, d'informer le chef d'entreprise lorsqu'il relève des indices de difficultés et de lui proposer l'intervention d'un expert agréé si nécessaire. Un système de clignotants au service de l'entrepreneur pourrait mobiliser ce dernier lorsqu'une défaillance de l'entreprise, propre à compromettre la continuité de son exploitation, se fait sentir et qui lui signalerait, à un stade précoce, les actions requises en fonction des problèmes rencontrés. Le centre pourrait finalement agréer, sur base d'une charte de qualité, les personnes qui souhaitent accompagner les entreprises dans leurs différentes phases de vie, en procédant notamment à la vérification de leurs compétences.

La Chambre de Commerce travaille sur le concept d'un centre de prévention dans le cadre de son avis sur la réforme du droit des faillites, idée qui pourrait utilement être reprise dans un plan de développement PME¹²⁶.

¹²⁶ Cf. l'avis de la Chambre de Commerce disponible sur son site Internet.

Accompagnement et soutien des porteurs de projets et des entrepreneurs

Une politique plus cohérente en matière d'initiatives en faveur de l'encadrement-accompagnement des candidats à l'indépendance est également souhaitable.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce suggère notamment l'établissement d'un cahier des charges pour un programme national du type « *Fit4Entrepreneurship* ». Un tel programme devrait associer aux différentes mesures de soutien des pré-requis pour pouvoir en bénéficier, dont par exemple le suivi de certains modules de formation.

Une telle initiative devrait aussi viser les demandeurs d'emploi pour lesquels un vrai programme de soutien – comprenant un volet « support financier » – doit être élaboré. Ce programme « *Fit4Entrepreneurship* », à destination singulièrement des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, devrait s'inspirer de ce qui se fait actuellement au niveau du programme « *Fit4Commerce* », notamment pour ce qui est de l'évaluation-appréciation et de la formation-coaching des candidats.

Les programmes d'accompagnement tels que le *BusinessMentoring*, initié en 2010 par la Chambre de Commerce, ou le *BusinessCheck*¹²⁷ – lancé plus récemment – connaissent des résultats encourageants.

Sur base de l'expérience tirée de ces deux initiatives, plusieurs axes de développement pourraient être envisagés. Le mentorat est un outil efficace pour les entrepreneurs, qui pourrait être étendu à d'autres cibles. Ainsi, à titre d'exemple, la mise en place d'un programme de mentorat destiné à des migrants permettrait notamment de faciliter leur intégration sur le marché du travail luxembourgeois et de pouvoir les fidéliser à long terme.

Au delà du mentorat, l'offre d'accompagnement devrait être étoffée davantage et offrir la possibilité à un public plus large d'entrepreneurs de bénéficier d'un accompagnement, en fonction du stade d'avancement de leur projet et/ou de la phase de vie de leur entreprise. Dans cette optique, le concept du *BusinessCheck* pourrait être adapté à un panel plus vaste d'entrepreneurs.

S.à.r.l. simplifiée et EIRL

Afin de dynamiser la création d'entreprises au Luxembourg, la Chambre de Commerce revendique depuis des années une réforme du droit des sociétés par l'introduction d'une société à responsabilité limitée « simplifiée »¹²⁸. En réponse à certaines réticences, la Chambre de Commerce a d'ailleurs à plusieurs reprises essayé de faire comprendre que l'utilisation d'une s.à.r.l. simplifiée pourrait être limitée, du moins dans un premier temps, à certaines activités, relevant plutôt du commerce et/ou de la prestation de services à caractère intellectuel. La Chambre de Commerce souligne à cet égard que la s.à.r.l. simplifiée est conçue comme un véhicule sociétaire pouvant être créé à distance, et notamment par Internet comme cela se pratique dans de nombreux pays concurrents, sans

¹²⁷ Le *BusinessCheck* a été créé en 2012 sur demande de la société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), afin de suivre et d'encadrer des créateurs et repreneurs s'étant vu accorder un prêt de création ou de reprise par la SNCI ou un cautionnement par la mutualité de cautionnement et d'aide aux commerçants (MCAC). L'accompagnement se déroule sur 6 mois et consiste en un suivi de l'entreprise. Concrètement, le conseiller est chargé de confronter le business plan initial de l'entreprise créée ou reprise à sa situation actuelle, dans le but de détecter, ensemble avec le dirigeant et sous sa responsabilité, des écarts pouvant porter atteinte au bon fonctionnement de l'entreprise.

¹²⁸ Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°8 : Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance », janvier 2011.

intervention d'un notaire, sur base de statuts types ou préétablis imposés par voie réglementaire.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce pourrait s'accommoder de l'instauration d'une entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) telle que mise en place en France, avec tout ce que cela engendrerait, notamment l'introduction d'un patrimoine affecté et donc l'abandon du principe de l'unicité du patrimoine. Une telle initiative ne pourra néanmoins que viser le petit commerce national et ne pourra de ce fait que difficilement assouvir les besoins des prestataires innovants plutôt tournés vers l'extérieur. Il en ressort pour cette cible une nette préférence de la s.à.r.l. simplifiée au détriment de l'EIRL.

Encadrement des *business angels*

Un encadrement efficace du *business angel*, à l'instar du modèle anglo-saxon, est nécessaire. Contrairement à ces pays, le Luxembourg ne dispose pratiquement d'aucun avantage fiscal et ne prend pas en compte le risque spécifique de l'investissement du capital-risqueur. Pour y remédier, la Chambre de Commerce pense entre autres à l'émission de certificats d'investissement permettant un abattement fiscal.

Encadrement précontractuel des franchises

Force est de constater que le Grand-Duché de Luxembourg est un pays qui n'a pas encore soumis la franchise à une réglementation spécifique. Il existe, pourtant, en France et en Belgique des cadres réglementaires qui visent la protection du candidat-franchisé pendant la phase de négociation, la phase précontractuelle, et tendent à organiser la fourniture des informations relatives à l'entreprise du franchiseur de la façon la plus claire et la plus loyale possible. L'objectif est donc de permettre au candidat franchisé de conclure un contrat en connaissance de cause et de lui éviter un partenariat décevant, voire menant à la faillite. La Chambre de Commerce estime que cette piste vaut d'être explorée davantage, en étroite concertation avec les acteurs concernés.

Droit du travail et sécurité sociale

Le droit du travail et la sécurité sociale doivent être structurés de manière plus audacieuse. La Chambre de Commerce pense par exemple à la fidélisation des salariés, plus particulièrement de ceux à compétences rares et chères. On pourrait penser à l'introduction d'un contrat de travail partagé entre plusieurs employeurs dans une optique de mutualisation.

Dans un même ordre d'idées, la Chambre de Commerce pense à l'introduction d'un concept « *Boss2staff fidelity* » avec des charges patronales à taux dégressif, pour des personnes employées dans des PME depuis au moins 10 ans, à partir de la 10^e année d'emploi. A l'inverse, un régime progressif de paiement des charges patronales pour des personnes embauchées par des entreprises dans leur phase d'amorçage pourrait être envisagé.

La Chambre de Commerce est aussi demanderesse d'un vrai statut du travailleur occasionnel, éventuellement sur le même modèle que celui adopté pour les femmes de ménage. Elle rappelle encore les incohérences existantes au niveau du statut du dirigeant et de l'indépendant.

Sous toile de fond d'un chômage record, et en particulier d'un chômage des jeunes qui touche désormais un jeune sur sept, et au-delà des revendications exposées ci-avant et qui sont en relation directe avec les PME, la Chambre de Commerce milite également en faveur d'une flexibilisation accrue du droit du travail. L'articulation actuelle du droit de travail vise exclusivement la « protection » des emplois actuellement existants mais pose un sérieux

frein aux entreprises en matière notamment de recrutement. Aussi, la Chambre de Commerce se doit-elle de rappeler que le coût du travail non-qualifié au Luxembourg prend des dimensions de plus en plus prohibitives et risque d'exacerber encore le chômage. Un alignement du coût du travail sur la productivité, un possible subventionnement partiel du travail en lieu et place d'un financement intégral de l'inactivité, une augmentation des incitations au travail au détriment de l'inactivité sont autant de pistes à explorer qui permettraient aux entreprises luxembourgeoises, notamment les PME, de renouer avec une certaine compétitivité-coût dans un contexte de concurrence acharnée en Grande Région.

Cession-transmission des entreprises

Les entreprises cédées/transférées ont en moyenne un taux de succès plus élevé et génèrent davantage d'emplois que les entreprises nouvellement créées. La Chambre de Commerce estime tout d'abord qu'il y a lieu de créer une plateforme nationale de la cession-transmission d'entreprise du type « *Luxembourg Business Exchange* ».

Outre une sensibilisation plus poussée, avant tout auprès des propriétaires-dirigeants âgés de plus de 55 ans, la Chambre de Commerce revendique un cadre fiscal propice à la transmission des entreprises individuelles disposant d'un patrimoine foncier nécessaire à l'exploitation de l'entreprise. A l'heure actuelle, encore un nombre trop important de propriétaires-dirigeants préfèrent une reprise par voie de succession, alors que cette dernière n'engendre pas de déchet fiscal en ligne directe, et omettent partant de préparer la transmission en temps utile, avec les conséquences néfastes qui en découlent.

Pour ce qui est de l'encadrement fiscal, la Chambre de Commerce rappelle par ailleurs sa revendication de longue date et qui vise une abolition par étapes d'un impôt antiéconomique par excellence : l'impôt sur la fortune.

Cofinancement des entreprises

La SNCI a procédé en 2009 à une extension de ses instruments de financement par le lancement de deux prêts nouveaux destinés à cofinancer la reprise d'actifs et de capital dans le cadre des transmissions d'entreprises.

La Chambre de Commerce salue bien évidemment toute initiative nouvelle en faveur de l'entrepreneuriat, mais est d'avis qu'il faudra effectuer une évaluation périodique des différents instruments d'aide et de financement publics dans un but de modernisation et d'adaptation aux réalités économiques. Les résultats des nouveaux instruments ne sont pas nécessairement encourageants de sorte que leur agencement devrait être analysé avec un œil critique. La Chambre de Commerce entrevoit d'ailleurs des besoins de financement spécifiques pour les entreprises innovantes du type *start-up*, éventuellement à mettre en place en complément d'un investissement du type *business angel*.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **mettre en œuvre rapidement le 4^e plan PME ;**
- réformer le droit des sociétés par l'**introduction d'une société à responsabilité limitée « simplifiée » ;**
- **instaurer un « Espace Entreprises » « national » ;**
- introduire le concept « **Boss2staff fidelity** » avec des charges patronales à taux dégressif, pour des personnes employées dans des PME depuis au moins 10 ans, à partir de la 10^e année d'emploi. A l'inverse, un régime progressif de paiement des charges patronales pour des personnes embauchées par des entreprises dans leur phase d'amorçage pourrait être envisagé ;
- instaurer un **vrai statut du travailleur occasionnel**, éventuellement sur le même modèle que celui adopté pour les femmes de ménage ;
- **flexibiliser le droit du travail**. L'articulation actuelle du droit de travail vise exclusivement la « protection » des emplois actuellement existants mais pose un sérieux frein aux entreprises en matière notamment de recrutement. Un alignement du coût du travail sur la productivité, un possible subventionnement partiel du travail en lieu et place d'un financement intégral de l'inactivité, une augmentation des incitations au travail au détriment de l'inactivité sont autant de pistes à explorer qui permettraient aux entreprises luxembourgeoises, notamment les PME, de renouer avec une certaine compétitivité-coût dans un contexte de concurrence acharnée en Grande Région ;
- mettre en place des « **centres de prévention et de réorganisation** », rattachés aux Chambres patronales, afin de palier aux échecs des entreprises ;
- **accompagner et soutenir les porteurs de projets et les entrepreneurs ;**
- prendre des **mesures de fidélisation des salariés ;**
- créer une **plateforme nationale de la cession-transmission d'entreprise** du type « *Luxembourg Business Exchange* » ;
- **anticiper les besoins de financement spécifiques** pour les entreprises innovantes du type *start-up*.

2.2.6 Augmenter le potentiel de croissance *via* un système de recherche et d'innovation (RDI) renforcé

La recherche-développement et innovation (RDI), et en particulier leur valorisation, sont des vecteurs essentiels pour la compétitivité et le potentiel de croissance futur de l'Entreprise Luxembourg. Le Grand-Duché offre, aux chercheurs et aux acteurs de l'innovation, un environnement propice à la recherche et à l'innovation qui repose notamment sur un emplacement géographique au cœur de l'espace de recherche européen et de la Grande Région, sur un environnement macroéconomique stable, sur des institutions juridiques fiables et sur un système financier développé. Le Luxembourg est toutefois confronté à de nombreux défis qu'il devra relever s'il veut consolider, mais surtout accroître, ses performances actuelles.

Pour y parvenir, **la Chambre de Commerce propose ci-après 10 pistes et possibles leviers additionnels** afin de renforcer les retombées favorables de la recherche pour l'économie nationale et d'améliorer le système de RDI national en général.

Clarifier le rôle des acteurs publics de la RDI en vue d'une gouvernance optimisée

La recherche publique luxembourgeoise est composée de plusieurs entités indépendantes de par leur statut, mais interdépendantes de par certaines de leurs missions et activités. Le système d'innovation luxembourgeois ne peut être pleinement efficace que si le rôle des acteurs est clairement défini et que ces derniers se voient attribuer des missions non redondantes.

Afin de renforcer la recherche publique au Luxembourg, la Chambre de Commerce recommande une meilleure interactivité et spécialisation des principaux acteurs du secteur public afin d'éviter des conflits, notamment pour des raisons budgétaires. Alors qu'une concurrence entre les acteurs publics en termes de résultats apparaît comme saine, celle-ci ne doit pas avoir lieu en ce qui concerne les inputs, à savoir les moyens budgétaires.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue le projet de loi n°6527¹²⁹ qui réorganise les centres de recherche publics (CRP) et crée le centre de recherche public « *Luxembourg Institute for Science and Technology* » (CRP-LIST), le centre de recherche public de la santé (en abrégé « CRP-Santé ») et le centre de recherche public CEPS (« CRP-CEPS »). Les modifications introduites par le projet de loi se situent principalement à quatre niveaux : le statut des CRP ; leurs missions ; leurs organes et la gouvernance ; le personnel.

¹²⁹ Cf. l'avis de la Chambre de Commerce du 29 mai 2013 sur le projet de loi n°6527 :

1. ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics ;
2. portant création des centres de recherche publics LIST, Santé et CEPS ;
3. modifiant la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
4. abrogeant la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public et le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public ;
5. abrogeant la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et des Politiques Socio-Economiques auprès du Ministère d'Etat.

Accroître l'efficacité du soutien public à la RDI en définissant des projets prioritaires

Un pays ne peut viser l'excellence dans tous les domaines, et particulièrement le Luxembourg en raison de sa taille restreinte. Il est donc primordial de **cibler un nombre optimal de projets prioritaires de pointe, présentant un potentiel important en termes de retombées économiques et sociales pour le pays** et contribuant au rayonnement scientifique international du Luxembourg, en vue d'y concentrer des moyens de financement importants et, ainsi, de permettre d'instaurer rapidement des niches de compétences.

Au sein des segments précis ainsi choisis, des projets entre partenaires publics et privés doivent être entrepris. Il ne s'agit pas de faire de la recherche appliquée et fondamentale dans un nombre de domaines trop disparates et non-interconnectés. La Chambre de Commerce estime au contraire que les objectifs prioritaires définis doivent être en concordance avec les besoins des entreprises.

Inciter les PME à exploiter tout leur potentiel en matière d'activités de RDI

Les dossiers à établir pour solliciter une aide sont relativement conséquents et nécessitent du temps et des connaissances techniques importantes. Par manque de temps et de main-d'œuvre, les PME ne sont pas toujours aptes à monter ce type de dossier pour chacun de leurs projets d'envergure plus réduite, qui sont innovants voire novateurs pour l'entreprise, mais pas révolutionnaires pour le marché. Il s'agit toutefois d'améliorations ou de développements de produits ou de procédés indispensables pour maintenir ou améliorer leur position par rapport à leurs concurrents.

Par conséquent, la Chambre de Commerce préconise de **sensibiliser et d'accompagner, étape par étape, les PME** afin de développer avec elles des stratégies d'innovation, notamment en mettant en œuvre des aides à l'innovation opérationnelles (nouvelles approches commerciales, nouveaux produits, nouveaux services, etc.).

Réaliser des synergies au moyen de regroupement d'entreprises au sein de grappes ou de *clusters*, régionaux, nationaux, ou internationaux

Pour élargir le processus d'innovation à un plus grand nombre d'entreprises, il est nécessaire de soutenir les travaux des grappes technologiques et de stimuler la recherche collaborative dans de nouveaux créneaux technologiques.

Au vu de la taille du Luxembourg, la plupart des entreprises luxembourgeoises se tournent vers les marchés internationaux et nombreuses sont celles qui considèrent particulièrement la Grande Région comme leur « marché naturel ». Les pouvoirs publics doivent, par conséquent, **tenir compte de cette réalité en favorisant le développement de clusters et de projets conjoints avec des entreprises et des organismes de recherche partenaires de la Grande Région.**

Il est également indispensable d'offrir aux entreprises étrangères, souhaitant investir et s'installer au Luxembourg, une visibilité accrue des opportunités et un accompagnement personnalisé.

Accroître la participation des entreprises luxembourgeoises aux programmes de recherche européens

La mondialisation renforce l'importance des partenariats et des collaborations. Or, les taux de participation et de réussite des entreprises luxembourgeoises aux programmes européens de recherche-développement sont relativement faibles.

Il convient d'y remédier par une diffusion encore plus importante des informations relatives à ces programmes et grâce à un **soutien, notamment administratif et logistique, aux entreprises souhaitant participer auxdits programmes européens.**

Promouvoir les stratégies d'internationalisation et les coopérations avec l'étranger

Un système de recherche performant ne peut se développer sans la participation de chercheurs, d'entreprises et d'autres organismes étrangers au système national de recherche, ainsi que l'accès aux marchés étrangers pour les résultats de la recherche luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce souhaite encourager les entreprises et les acteurs de la recherche à **participer aux missions économiques à l'étranger**, celles-ci leur permettant d'aller à la rencontre d'éventuels partenaires et de débouchés pour les résultats de leur recherche.

Optimiser la valorisation des résultats de la recherche afin d'accroître les retombées concrètes pour l'économie luxembourgeoise

Au-delà de leur seule portée académique, les résultats des activités de RDI doivent être valorisés afin d'avoir un impact tangible sur l'économie réelle. Or, malgré quelques initiatives isolées, les innovations et nouveaux savoirs se transforment encore trop rarement en applications concrètes et / ou commercialisables. Par conséquent, les résultats générés par la recherche constituent une richesse sous-exploitée par le monde économique et social et, partant, un manque à gagner pour l'ensemble de la société.

Le passage du monde de la recherche vers le marché restant difficile, les équipes de recherche doivent être mises en relation avec le monde économique, social et institutionnel. La valorisation n'est pas l'affaire d'une personne, mais le défi d'une organisation. Or, un bon chercheur n'est pas forcément un bon entrepreneur, ni nécessairement un bon négociateur. La transformation d'une invention ou d'une idée en une innovation implique diverses activités complémentaires : essais, commercialisation et conception. Il s'agit d'un processus très interactif de collaboration entre divers acteurs, institutions et usagers, de plus en plus nombreux, voire fragmentés.

Plusieurs options existent quant à la manière de valoriser les résultats de la recherche. Ces derniers peuvent être vendus, des licences d'utilisation peuvent être accordées pour certains produits ou services ou une entreprise dite « *start-up* » peut être créée. Les démarches administratives à effectuer lors de l'établissement d'une entreprise demeurent toutefois trop lourdes et trop complexes au Luxembourg, au risque de constituer un coût trop onéreux pour les firmes, et partant, de devenir dissuasives. La Chambre de Commerce préconise que 10% du budget total engagé dans les activités de RDI soit dédié à la valorisation des résultats en découlant.

Développer des niches de compétences en valorisant le capital humain

Il y a, à ce jour, un manque de culture scientifique et technologique, en Europe en général, et au Luxembourg, en particulier. Il est donc nécessaire d'encourager les étudiants à se diriger vers des études supérieures, scientifiques et technologiques, pour assurer ainsi la disponibilité d'une offre suffisante de personnel qualifié et garantir la croissance économique future. Une condition fondamentale est l'amélioration des connaissances et de la culture scientifiques de base, ce qui passe nécessairement par la sensibilisation des lycéens aux matières scientifiques. En outre, une plus grande coordination entre le secteur de l'enseignement supérieur et les entreprises est indispensable afin de coordonner les attentes de chacun. L'ensemble de ces pistes devraient contribuer au développement de nouvelles

niches de compétences, et ce grâce au développement du potentiel de croissance endogène du Luxembourg.

Faciliter l'embauche de chercheurs luxembourgeois et étrangers

Pouvoir embaucher, très rapidement, des chercheurs de renom dans des domaines pointus, indépendamment de leur pays d'origine, est un avantage compétitif crucial pour une petite économie en manque de ressources humaines, et ce afin de permettre aux entreprises et laboratoires de concurrencer les leaders mondiaux grâce à des compétences de très haut niveau. La transposition en droit luxembourgeois d'une directive communautaire (directive 2009/50/CE) visant à faciliter la libre circulation des travailleurs non-communautaires aux fins d'un emploi hautement qualifié sous le nouveau régime de la **carte bleue européenne**, à l'instar de la « *Green Card* » américaine, constitue, selon la Chambre de Commerce¹³⁰, une pierre angulaire de l'édifice visant à pérenniser la vitalité de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce estime que l'Université est appelée à jouer un rôle déterminant dans ce processus. Afin d'attirer les meilleurs professeurs, chercheurs et doctorants, elle devra assurer un recrutement efficace pour déceler et motiver les candidats les plus brillants, dotés d'un esprit entrepreneurial et entretenant les meilleurs contacts avec les réseaux d'excellence internationaux.

Eviter de diaboliser les échecs en matière de projets de recherche

Un véritable changement de mentalité doit également avoir lieu afin de développer l'entrepreneuriat au Luxembourg. Investir dans la RDI comporte des risques. Les échecs en matière de projets de recherche ne doivent en aucun cas être « diabolisés », mais considérés comme « envisageables » dans un processus de recherche. Il s'agit d'accepter que seul un nombre limité de projets de recherche arriveront à terme et porteront leurs fruits.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **clarifier le rôle des acteurs publics de la RDI** en vue d'une gouvernance optimisée ;
- **accroître l'efficacité du soutien public à la RDI** en définissant des projets prioritaires ;
- **inciter les PME à exploiter tout leur potentiel** en matière d'activités de RDI ;
- accroître la participation des entreprises luxembourgeoises aux **programmes de recherche européens** ;
- promouvoir les **stratégies d'internationalisation** et les coopérations avec l'étranger ;
- développer des **niches de compétences** en valorisant le capital humain ;
- **faciliter l'embauche de chercheurs luxembourgeois et étrangers** ;
- **éviter de diaboliser les échecs** en matière de projets de recherche.

¹³⁰ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 22 août 2011 sur le projet de loi n°6306 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

2.2.7 Soutenir le développement socio-économique et la mobilité *via* un aménagement du territoire proactif

L'évolution dynamique du pays au cours des dernières décennies, avec l'accroissement rapide de l'emploi et ainsi du nombre d'immigrés (entraînant une **demande croissante constante sur le marché de l'immobilier**) et de travailleurs frontaliers (les volumes de trafic sur les routes et dans les transports publics provoquant une **surcharge de capacité des infrastructures existantes**¹³¹), engendre des défis complexes et urgents en matière d'aménagement du territoire. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce considère que cette thématique 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 grand-régionale.

La politique d'aménagement du territoire est, à l'évidence, une politique coûteuse pour la collectivité car porteuse de dépenses conséquentes en infrastructures matérielles souvent lourdes. Il n'en reste pas moins évident que des dépenses efficaces en matière d'aménagement du territoire, et donc une politique efficace conduite du point de vue de l'aménagement du pays, permettent de récolter des fruits bien plus considérables en termes de gains de productivité et de compétitivité sur le long terme.

En avril 2012, le Ministre du Développement durable et des Infrastructures, a présenté la **nouvelle stratégie pour une mobilité durable** (« **MoDu** »). Au cœur de cette nouvelle stratégie est le concept du « *modal-split* », combinant (1) transport individuel motorisé, (2) transports en commun et (3) mobilité douce. La nouvelle stratégie, très concrète, insiste sur l'importance d'un tram léger au centre de Luxembourg-ville, assorti de gares périphériques (trains, trams, bus). Selon « MoDu », ces gares assurent la connexion entre le tram, sillonnant le centre-ville, et les autres moyens de transports (trains, bus, voitures) devenus périphériques au centre-ville.

La Chambre des députés a par ailleurs décidé d'adopter une nouvelle législation concernant l'aménagement du territoire, en gestation depuis de très nombreux mois. L'objectif de la **loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire** est notamment d'améliorer la mise en œuvre des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol dans un souci de simplification administrative. En outre, la nouvelle loi précise les compétences du Ministre en charge de l'aménagement du territoire. Elle met en place des moyens législatifs appropriés afin de garantir l'exécution des options de planification retenues, un raccourcissement des délais, la simplification de la procédure de modification des plans directeurs et l'articulation des instruments de planification avec les dispositions de la nouvelle loi du 29 juillet 2011 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹³².

Cette dernière a introduit plusieurs mesures d'assouplissement des procédures d'introduction et de modification des plans d'aménagement général (PAG) et plans d'aménagement particulier (PAP), ce que la Chambre de Commerce salue¹³³.

Cependant, la nouvelle loi est davantage une ligne directrice, tandis que l'IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*), qui est un document de référence, n'a aucune efficacité contraignante. Désormais, ce concept est dépassé par les réalités du pays sans qu'il n'y ait jamais été concrètement mis en œuvre. Dans un avis récent¹³⁴, la Chambre de Commerce avait déjà souligné **l'importance de mettre en œuvre**,

¹³¹ Cf. le chapitre 2.2.5.

¹³² Rapport d'activité de la Session parlementaire 2012-2013 de la Chambre des députés.

¹³³ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} juin 2010 sur le projet de loi n°6023.

¹³⁴ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 26 avril 2011 sur le projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

dans des délais pertinents, les plans sectoriels primaires et contraignants, qui ont un caractère structurel et structurant de notre économie, pour lesquels la loi du 30 juillet 2013 a définitivement libéré la voix. Elle regrette le décalage important entre l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire (1999) et la mise en œuvre, toujours attendue à ce jour, des quatre plans sectoriels primaires pour les domaines des transports, de la préservation des grands ensembles paysagers, des zones d'activités économiques et du logement. La Chambre de Commerce réitère donc son appel et invite les autorités à **réviser le programme directeur et les plans sectoriels**¹³⁵ et à les réactualiser dans les meilleurs délais possibles, sur base d'hypothèses réalistes en lien avec le Grand-Duché d'aujourd'hui.

Finalement, faisant suite au « Paquet Logement » dévoilé en avril 2011¹³⁶, le **9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés** a été approuvé par le règlement grand-ducal du 28 juin 2012¹³⁷. Il vient s'ajouter à la décision du Conseil de Gouvernement du 4 mai 2012 de désigner des **zones de projets d'envergure** s'inscrivant dans le Plan sectoriel Logement (non finalisé au moment de la finalisation de cet Actualité & tendances) et portant sur 552 hectares réservés à la construction de 18.000 logements pouvant accueillir jusqu'à 44.000 personnes. Le déploiement rapide de ces initiatives est crucial au vu des prix du logement¹³⁸.

Le Luxembourg, en tant que « plaque tournante » en Europe, présente des conditions favorables en vue d'acquérir une expérience novatrice et de développer des modèles susceptibles d'inspirer les systèmes d'aménagement du territoire dans d'autres pays, renforçant davantage le rôle du pays en tant que précurseur au niveau européen.

Le Luxembourg a connu ces dernières décennies une croissance soutenue à la fois démographique et économique, générant ainsi des défis considérables au niveau des infrastructures publiques et du logement. La démographie luxembourgeoise se caractérise notamment par un solde migratoire et naturel très dynamique, plaçant le pays parmi les premiers au niveau communautaire. A ceci s'ajoutent encore les mouvements transfrontaliers - le transit des marchandises et le marché du travail transfrontalier - qui exercent de leur côté des pressions supplémentaires au niveau infrastructurel. Aux yeux de la Chambre de Commerce, avec des défis urgents et sans cesse croissants (par exemple un réseau de transport transfrontalier qui ne répond pas aux besoins existants), les mesures d'amélioration à implémenter par les autorités deviennent urgentes.

¹³⁵ Sans préjudice aux remarques de la Chambre de Commerce au sujet du plan sectoriel « grands ensembles paysagers » dans le chapitre « Environnement » du présent document.

¹³⁶ Site Internet du Gouvernement luxembourgeois.

¹³⁷ Règlement grand-ducal du 28 juin 2012 modifiant et complétant le 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.

¹³⁸ Cf. le chapitre 2.2.5.

La Chambre de Commerce recommande de :

- instaurer, **au sein de chaque ministère, une personne responsable de la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire**, qui assure la fonction de liaison avec le département de l'aménagement du territoire, dans un souci de coordination horizontale et verticale entre les ministères ;
- **assurer une coordination horizontale entre le gouvernement et les communes**, celles-ci jouant un rôle prépondérant dans le caractère opérationnel de l'aménagement du territoire ;
- réduire drastiquement le nombre de communes ;
- **mettre en œuvre les plans sectoriels** dans les meilleurs délais ;

Doter le pays d'infrastructures adaptées aux besoins d'une mobilité accrue

Selon le résultat récent du classement de compétitivité établi par le *World Economic Forum*¹³⁹, le **pilier de compétitivité des infrastructures** n'a plus évolué de 2012 à 2013, après une amélioration indéniable de 2009 à 2012, par rapport à d'autres pays développés. Néanmoins, l'indicateur lié aux **nouvelles technologies de l'information et de la communication** se caractérise par des progrès en matière de sécurité informatique et de connexion ainsi qu'en matière de coopération technologique entre les acteurs, tant du secteur privé que public. Dans ce domaine, l'Etat a investi considérablement dans l'adaptation et la modernisation des infrastructures, permettant ainsi de développer davantage le potentiel des technologies de l'information et des communications dans l'intérêt de l'économie nationale, ce que la Chambre de Commerce salue.

Etant toujours dans une période de consolidation budgétaire, la hiérarchisation des projets d'infrastructure ne semble guère répondre aux besoins réels de la population et de l'économie luxembourgeoise. Les projets au niveau local prennent souvent une envergure disproportionnée, alors que les projets d'intérêt national piétinent (par exemple la construction de l'autoroute du Nord). Une approche plus sélective deviendra nécessaire concernant les projets phares et de même pour l'exécution des projets, où des irrégularités au niveau de l'exécution ont été relevées et des budgets sous-estimés.

Dans le domaine des transports, la Chambre de Commerce accorde une importance cruciale à une **politique de mobilité volontariste et d'envergure**. Vu la montée progressive du trafic automobile ces dernières années, le développement d'un réseau de transport efficace, interconnecté et peu polluant est capital, notamment pour le maintien d'une économie forte et attrayante. L'Etat devrait continuer de se rapprocher du « partage modal » 25/75¹⁴⁰ entre transports en commun et transport individuel qui est prévu à l'horizon de 2020. De même, cela signifie concrètement que les autorités publiques seraient appelées à travailler en collaboration étroite avec les partenaires au-delà des frontières, sur base d'objectifs communs, de façon à assurer le déplacement efficace et sécuritaire des personnes et sur l'ensemble du territoire de la Grande Région, et ce, par un choix varié de moyens de transport intégrés et respectueux de l'environnement.

¹³⁹ Cf. communiqué de presse de la CC disponible sur son site Internet.

¹⁴⁰ C'est une volonté affichée des pouvoirs publics de promouvoir les transports en commun afin d'atteindre un partage modal de 25% des trajets motorisés en faveur des transports en commun en 2020.

En ce qui concerne la **mise à double voie de l'interconnexion ferroviaire entre Wasserbillig et Trèves**, et alors que ce dossier traîne de longue date, la Chambre de Commerce salue la signature, entre le Gouvernement luxembourgeois et divers partenaires publics et privés allemands¹⁴¹, d'une déclaration d'intention concernant la réalisation concrète des travaux d'extension de la ligne Luxembourg-Trèves et plus particulièrement le tronçon se situant entre la gare d'Igel (Allemagne) et la section Igel West. Les travaux consistent à assurer la mise à double voie du tronçon précité. Le but en est d'améliorer la qualité du transport par rail sur ce tronçon et d'augmenter la capacité sur cette partie du trajet Luxembourg-Trèves afin de rendre les transports publics par train plus attractifs (notamment) pour les frontaliers allemands¹⁴². Le financement du projet est assuré par la loi du 18 juillet 2013¹⁴³ qui prévoit une contribution aux frais résultant pour la République Fédérale de l'Allemagne de la réalisation de l'aménagement des infrastructures requises pour la mise à double voie de la ligne ferroviaire entre Igel et Igel-West dont le montant est fixé à 8.000.000 €. Les travaux préparatoires ont commencé en août 2013¹⁴⁴ et selon un communiqué de presse publié en juillet 2012¹⁴⁵, par les Chemins de fer allemands, la phase de construction principale devrait se réaliser en 2014 ou 2015. La Chambre de Commerce se félicite des avancées réalisées dans ce contexte qui, à ses yeux, devrait constituer une première étape qui vise, à plus long terme, l'amélioration consécutive des interconnexions avec l'Allemagne, notamment vers Coblenze, Cologne et Francfort.

Concernant le **projet EuroCapRail**, c'est-à-dire la modernisation de l'axe ferroviaire Bruxelles - Luxembourg - Strasbourg, les avancées semblent toujours au ralenti. En effet, non seulement le concours financier communautaire a récemment été revu à la baisse de manière substantielle¹⁴⁶, mais force est de constater que les délais de finalisation mentionnés par les autorités communautaires, à savoir fin 2013, ne sont plus atteignables. Dans ces circonstances, la Chambre de Commerce conçoit difficilement la pertinence de l'inclusion du projet « EuroCapRail » dans les 30 projets prioritaires de la Commission européenne dans le cadre de la politique des réseaux transeuropéens de transport (« *Transeuropean transport networks* »)¹⁴⁷. **D'importance cruciale pour le Grand-Duché de Luxembourg sous différents points de vue (acheminement des frontaliers, interconnexion des trois capitales européennes, importance du lien avec la France et la Belgique, rôle dans le cadre de la diversification économique dans le domaine logistique, etc.), la Chambre de Commerce ne peut que lancer un appel aux autorités luxembourgeoises d'œuvrer en faveur de la réalisation dans les meilleurs délais du projet EuroCapRail.**

¹⁴¹ Le Conseil de gouvernement a adopté le texte suivant en date du 23 septembre 2011 : « Gemeinsame Absichtserklärung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Großherzogtums Luxemburg sowie dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz und der DB Netz AG, der DB Station & Service AG, der DB Energie GmbH, zum Ausbau der Schienenverbindung Trier-Luxemburg, im Abschnitt zwischen dem Bahnhof Igel und der Betriebsstelle Igel West ».

¹⁴² Site Internet du Gouvernement luxembourgeois.

¹⁴³ Source: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2013/0136/a136.pdf>.

¹⁴⁴ Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, « B49 : Neubau der Bahnunterführung bei Igel », août 2013.

¹⁴⁵ Pressemitteilung Deutsche Bahn, « 20 Millionen Euro für Streckenausbau zwischen Trier und Luxemburg », juillet 2012.

¹⁴⁶ Le budget du « Transeuropean transport network », dont le projet EuroCapRail fait partie, a été réajusté vers le bas lors du sommet européen des 7-8 février sur le budget de l'UE et s'élève désormais à 22.174 mio EUR. Source : « Note de transmission : Secrétariat général du Conseil européen du 7 et 8 février 2013 ».

¹⁴⁷ Source : Commission européenne, Trans-European Transport Network Executive Agency, Ten-T Projects.

En matière d'infrastructures routières, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires récurrents s'y attelant en détails et lance un appel général pour éviter que, dans le déploiement de la stratégie ferroviaire et des transports en commun, notamment, la route soit « diabolisée ». En effet, les interconnexions routières constituent le nœud névralgique de l'ensemble de l'architecture de transports au Grand-Duché et la clé de voute d'une politique intégrative et multimodale réussie sur un plan local, régional et européen.

En ce qui concerne le **développement de l'aéroport du Luxembourg**, la Chambre de Commerce salue l'évolution positive des chiffres de passagers¹⁴⁸ ainsi que les nouvelles liaisons aériennes¹⁴⁹ renforçant ainsi son positionnement comme premier aéroport de la Grande Région. Par contre, l'activité du fret a connu une année difficile avec un repli du tonnage traité de 6,3% en 2012¹⁵⁰. En outre, en ce qui concerne le transport fluvial, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'une modernisation des écluses de la Moselle. Cette mesure s'avère à la fois primordiale et nécessaire pour maintenir le transport fluvial compétitif par rapport à d'autres projets émergents (par exemple le projet portuaire à Liège).

La Chambre de Commerce recommande de :

- créer une **société de mobilité dans la Grande Région** ayant comme objet de faciliter l'échange d'informations entre les différents réseaux de mobilité afférents. Elle permettra de coordonner le transport transfrontalier en adaptant les plages horaires aux besoins des frontaliers et en instaurant un système tarifaire unique ;
- **recourir aux analyses coûts-bénéfices**, notamment en ce qui concerne les grands projets infrastructurels. A cette fin, il semble opportun de mettre en œuvre « une feuille de route du mieux investir », à savoir standardisation de projets de même nature (par exemple les lycées) ; benchmarks internationaux par type de projet ; prise en compte des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien ;
- continuer de **se rapprocher du « partage modal » 25/75 entre transport en commun et transport individuel**. Ainsi, on pourra offrir davantage d'informations en temps réel sur la disponibilité des différents modes de transport (vélos de location, départs des bus, car sharing, etc.) ;
- rétablir les négociations avec les partenaires, notamment allemands, de la Grande Région afin d'œuvrer pour un **engagement en faveur d'une modernisation des écluses de la Moselle** ;
- **promouvoir davantage la réalisation du projet EuroCapRail**. Ce dernier assurera une meilleure connexion sur la trace Bruxelles - Luxembourg - Strasbourg.

¹⁴⁸ Selon le rapport annuel 2012 de Luxairport, pas moins de 1.919.880 personnes ont ainsi été dénombrées en 2012, soit une progression de 7,2% par rapport à 2011.

¹⁴⁹ Selon le rapport annuel 2012 de Luxairport, en 2013 ainsi qu'en automne 2012, l'aéroport de Luxembourg a élargi son offre vers des destinations comme Barcelone, Istanbul, Londres et Milan.

¹⁵⁰ Luxairport, « Rapport Annuel 2012 ».

Mettre en œuvre une politique proactive en matière de l'offre de logement

L'accès au logement à des prix abordables est considéré comme un point très important pour l'évolution du Luxembourg¹⁵¹. Notamment, l'évolution inquiétante du niveau des prix rendent les charges financières liées aux logements de plus en plus insupportables. Selon une étude du STATEC et du CEPS/Instead¹⁵² l'acquisition ou la location d'un bien immobilier représente une dépense majeure pour les ménages. Effectivement, les charges liées au logement représentaient en 2012 plus que 30% du budget annuel d'un ménage, par rapport à 25% en 1995. Ce taux est encore plus élevé pour les travailleurs non qualifiés ainsi que pour les ménages monoparentaux. En outre, le Luxembourg dispose actuellement de 3.000 logements sociaux, un nombre largement insuffisant pour couvrir la demande actuelle. Le nombre de logements sociaux en pourcentage du parc immobilier national s'élève seulement à 2%¹⁵³, un taux relativement médiocre par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne qui affichent majoritairement des taux plus élevés.

L'origine de ce renchérissement des prix immobiliers est principalement liée au dynamisme de la démographie luxembourgeoise, qui est soutenue par une solde migratoire et naturel positif, alors que l'offre de logements se révèle moins dynamique. A cela s'ajoute la transformation sociologique de la structure des ménages. Ainsi, 33,3% des 208.500 ménages privés recensés en 2011 étaient des ménages comportant une seule personne, contre 15,7% en 1970. La taille moyenne des ménages est passée de 2,51 à 2,41 personnes par ménage entre 2001 et 2011 (3,07 en 1970).

La Chambre de Commerce recommande de :

- **accroître l'offre de logements locatifs sociaux** car les demandes de location sont plus nombreuses que les biens immobiliers d'habitation sociale disponibles. Réviser les loyers à la hausse pour les individus dont le revenu dépasse le niveau du revenu médian inciterait ces locataires à se tourner vers le marché locatif privé, ce qui libérerait des logements sociaux pour les personnes qui en ont le plus besoin ;
- déployer au plus vite et au mieux les zones de projets d'envergure et le **9^e Programme de construction de logements subventionnés** ;
- **recourir davantage au logement social locatif** et ouvrir ce marché intégralement aux promoteurs et aux entreprises privées pour répondre à la demande croissante ;
- **impliquer le secteur privé dans le déploiement et l'implémentation des programmes.**
- entreprendre des **mesures favorisant davantage la densification des zones d'habitation**. Une telle mesure entrainera non seulement que plus de logements soient mis sur le marché, mais permettra également de réduire davantage l'empreinte écologique ;

¹⁵¹ Sondage auprès des résidents effectué par TNS ILRES pour 2030.lu. Cf. site Internet de l'initiative 2030.lu.

¹⁵² STATEC : Publication « Regard sur le coût du logement ».

¹⁵³ Cf. le rapport de CECODHAS Housing Europe, « Social Housing Review 2012 ».

- introduire davantage des initiatives **Public Private Partnership** (PPP) qui envisagent avant tout la création de synergies entre les autorités publiques et les propriétaires privées. Ceci permettra d'accélérer la construction de biens immobiliers ;
- **créer un « chèque logement »**. L'ensemble des aides individuelles au logement, soutenant l'accès à la propriété ou à la location, devrait être regroupé afin de créer un « chèque logement », dégressif en fonction de critères de revenus et de patrimoine, et remis au ménage dont les revenus sont inférieurs à 5 fois le salaire social minimum. Les aides, dont le but est d'encourager l'amélioration des performances énergétiques des habitations, visant les ménages déjà propriétaires, doivent, quant à elles, faire l'objet d'un regroupement distinct ;
- encourager une plus large utilisation du **bail emphytéotique** ;
- **accroître la sélectivité sociale des aides** en liant le bénéfice des aides aux revenus de l'acquéreur ;
- introduire des aides visant à **soutenir l'offre de logement**, et non exclusivement de la demande ;
- mettre en œuvre le **Plan sectoriel logement** ;
- évaluer si l'**autonomie communale** ne freine pas le déploiement de projets immobiliers et de logements sociaux et proposer des réformes si tel était le cas ;
- **réévaluer, à l'échelle nationale, l'ensemble des parcelles cadastrales** afin de pouvoir requalifier, le cas échéant, certains terrains pour en faire des terrains de construction.

2.3. Financement de l'Entreprise Luxembourg

Les finances publiques constituent un élément charnière de l'Entreprise Luxembourg. Leur soutenabilité est un important pilier d'attractivité, de pérennité et de crédibilité économiques. C'est au niveau du budget de l'Etat que sont centralisés les choix et priorités politiques, le rendement fiscal des entreprises et des ménages et le développement général de l'économie luxembourgeoise. Les finances publiques rendent compte de la faculté des décideurs de faire des choix avisés, de préparer l'avenir par le biais d'une stratégie d'investissement réfléchi et d'assurer l'équité intergénérationnelle. Les recettes devant financer les dépenses, toutes sortes d'automatismes, d'inefficiences ou de rigidités budgétaires sont aisément perceptibles dans le budget de l'Etat et mènent inévitablement à la survenance de déficits, au gonflement du stock de dette et, si les défis sous-jacents ne sont pas réduits à moyen et à long termes, *in fine* à la perte de la souveraineté budgétaire et de la capacité d'auto-détermination.

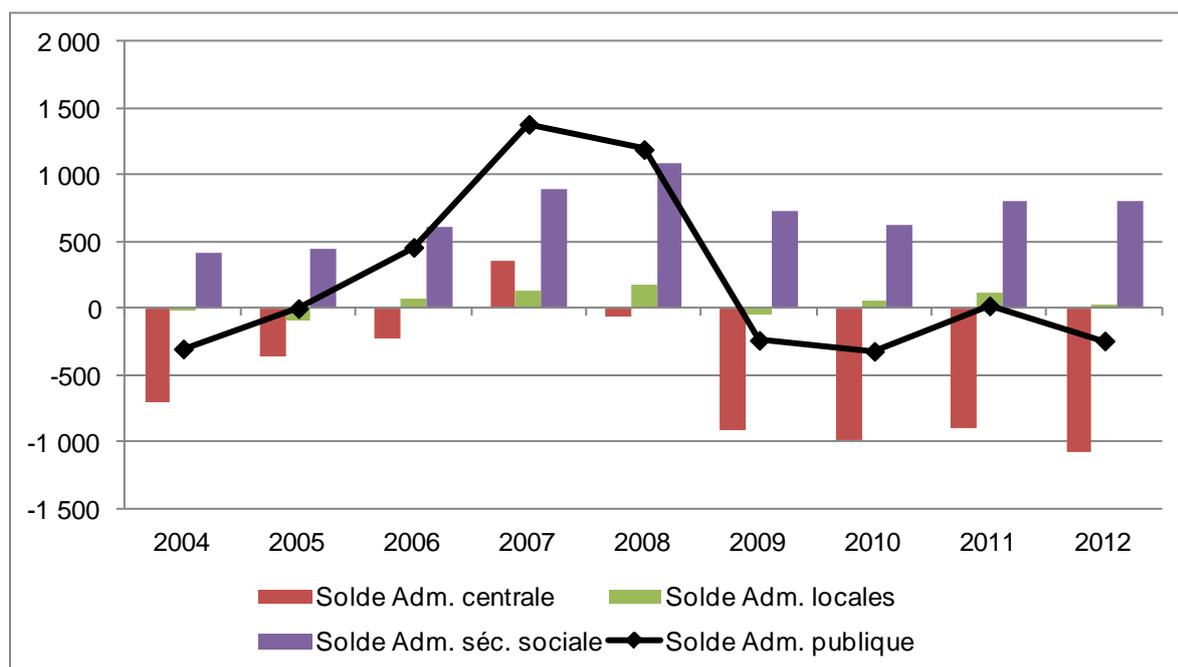
Force est de constater qu'au cours des deux législatures passées, les finances publiques luxembourgeoises ont pris un tournant inquiétant, voire dangereux. En effet, sur la période de 2004 à 2012, les comptes de l'Administration centrale ont systématiquement clôturé dans le rouge, avec la seule exception de l'année 2007. Le déficit moyen a été de l'ordre de 500 mio EUR sur cette période, avec une dégradation du solde public à partir de l'année 2009 suite aux effets de la crise économique et financière. La crise n'explique néanmoins pas à elle seule la dérive des finances publiques luxembourgeoises. En effet, le déficit, et les problèmes structurels sous-jacents, existaient déjà avant la crise. A titre d'illustration, les années 2005 et 2006 ont vu une croissance réelle du PIB de 5,1% l'an, avec l'occurrence concomitante d'un déficit de l'Etat de 290 mio EUR en moyenne sur ces deux années (soit 0,9% du PIB).

Sur la période comprise entre 2004 et 2012, les dépenses de l'Administration centrale ont progressé, tous les ans, de 6,6% en moyenne. Avec un taux de progression moyen de 7,8%, la période de 2009 et 2010, au cours de laquelle la politique budgétaire a été qualifiée « d'anticyclique », ne se caractérise guère par une progression significativement plus robuste des dépenses qu'au cours des années pré-crise.

Le graphique ci-après représente les soldes partiels de différentes entités de l'Administration publique luxembourgeoise, à savoir l'Administration centrale (l'Etat), les Administrations locales (communes) et la sécurité sociale. C'est l'Administration centrale qui sera au centre de l'attention de la Chambre de Commerce dans le présent chapitre. C'est d'ailleurs ce niveau d'administration qui fait apparaître, à l'heure actuelle tout au moins, le déficit le plus significatif.

Il est renvoyé au chapitre 2.4.1 pour un aperçu spécifique de la sécurité sociale qui, pour l'instant fait apparaître des excédents en trompe-l'œil mais qui, à long terme et en l'absence de réformes suffisamment ambitieuses en matière notamment d'assurance pension et dépendance, risque de se révéler la principale source d'inquiétude en matière de pérennisation du modèle sociale et de maintien de l'équité intergénérationnelle. En d'autres termes, il s'agit d'une bombe à retardement qu'il s'agit de désamorcer au plus vite et de manière graduelle. Qui plus est, les excédents actuellement engrangés par la sécurité sociale embellissent, en apparence comme à tort, l'état général des finances publiques luxembourgeoises. Ceci est dû au fait que le concept d' « Administration publique », auquel il est fait référence dans le cadre budgétaire européen, fait appel au solde cumulé des trois niveaux d'Administration.

Graphique 4: Soldes budgétaires de différents niveaux de l'Administration publique



Source : Comptabilité nationale au 10 octobre 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires récurrents qui, de manière exhaustive et à rythme annuel, mettent clairement en exergue les tendances non-durables des finances publiques et les problèmes structurels qui les sous-tendent. Ces défis comportent notamment la progression non-maîtrisée des dépenses, la volatilité et les risques qui planent sur de nombreuses recettes, la gouvernance budgétaire défailtante, la prise en compte insuffisante des recommandations budgétaires européennes, les rigidités sous-jacentes au processus budgétaire luxembourgeois et l'incidence insatisfaisante de maints « plans de consolidation » qui se sont révélés, souvent, virtuels et en tout état de cause insuffisamment ambitieux.

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce se cantonnera à l'exposé de quelques-unes de ses recommandations phares en matière de maîtrise de dépenses, de sécurisation des recettes et de gouvernance budgétaire

2.3.1 Mieux maîtriser les dépenses budgétaires

En ce qui concerne la structure des dépenses publiques, trois grands blocs représentent quelque de 75% de l'ensemble des dépenses de l'Administration publique. Ainsi, les prestations et transferts sociaux représentent non loin de la moitié des dépenses publiques, à savoir 47,4% en 2012 (contre 45,6% en 1995 ou encore 46,9% en 2004), soit 9,0 mia EUR. La masse salariale publique, quant à elle, représente de l'ordre de 19% (3,6 mia EUR), suivie des dépenses de consommation intermédiaire ou de fonctionnement (8,8% ; 1,7 mia EUR). Ainsi, aucune consolidation sérieuse et durable, et qui fasse le détour de ces trois grands blocs de dépenses courantes, ne peut être envisagée. Les dépenses d'investissement (« formation brute de capital fixe »), quant à elles, n'arrivent qu'en 4^e position parmi les dépenses les plus importantes, avec une quote-part de 8,6% (1,6 mia EUR). Elles sont pourtant essentielles afin d'adapter les infrastructures du pays aux besoins démographiques, économiques, sociaux et écologiques.

Ainsi, l'effort de consolidation ne doit pas se focaliser d'une manière trop exclusive sur ces dépenses d'avenir, même s'il est probable que les décisions à prendre au niveau des dépenses courantes revêtent, potentiellement, un caractère plus impopulaire que des simples « coupes » au niveau des investissements. Or, étant donné que 83% des citoyens sont inquiets de l'état actuel des finances publiques¹⁵⁴, il ne s'agit plus guère de temporiser mais d'agir. Ainsi, 76% des citoyens sont notamment d'avis que la politique sociale devait être plus sélective et 92% estiment que le « train de vie » de l'Administration publique devait être revu à la baisse¹⁵⁵.

Dans un souci d'assurer des finances publiques durables, **la Chambre de Commerce recommande de :**

- réaliser une **radiographie de l'ensemble des crédits budgétaires** en tant que point de départ à la démarche de consolidation. Suite à cette radiographie intégrale des crédits budgétaires, le document budgétaire pourra être établi « à base zéro ». Le Gouvernement pourrait se fixer pour objectif de départ que les dépenses de l'Administration centrale (à base zéro) pour la première année soient 1,5%¹⁵⁶ en-dessous de la situation de départ (par exemple *via* une réduction de même ampleur, et en moyenne, du budget de chaque Ministère à titre de mesure horizontale et sans préjudice à de mesures spécifiques complémentaires). Ceci correspondrait à une économie horizontale à réaliser correspondant à quelque 205 mio EUR, soit l'équivalent de 380 EUR par habitant ;

- **créer un mécanisme d'examen des dépenses régulier**, coordonné par le Ministère des Finances et assorti de pouvoirs suffisants afin d'initier des actions correctives en cas de déviation, permettrait d'assurer le succès durable de cette mesure transversale et d'implémenter véritablement la nouvelle culture en matière de dépenses annoncée et souhaitée ;

- instaurer une **baisse automatique des moyens budgétaires de 1,5%** l'an au titre de la productivité et de l'efficacité afin d'accélérer l'ajustement à moyen et à long termes des dépenses publiques par habitant au Luxembourg vers des niveaux observés dans un échantillon de pays représentatifs. Il s'agirait d'une pratique qui est largement mise en œuvre dans le secteur privé qui consisterait à appliquer, aux coûts de fonctionnement de toutes les entités administratives de l'Etat, une baisse annuelle des moyens budgétaires à disposition, avec la batterie d'outils disponibles du privé (par exemple consolidation des achats, application de méthodologie « *lean* », externalisation de fonctions non-sensibles, etc.). Une manière analogue à concevoir l'assainissement budgétaire dans une perspective pluriannuelle est exposée ci-après ;

- **réformer le panier sous-jacent à l'indice des prix à la consommation et mettre en œuvre la désindexation généralisée de l'économie**. Sous l'angle des finances publiques, une tranche indiciaire renchérit la politique de l'ordre de 250 mio EUR (aux prix de 2012) par an. Sous l'angle de la compétitivité, l'indexation est largement à la base de la détérioration inédite de la compétitivité-coûts des entreprises, mesurée par le CSU nominal, c'est-à-dire le coût salarial associé à la production d'une unité de valeur ajoutée ;

¹⁵⁴ TNS Ilres, « PolitMonitor », octobre 2012.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Taux correspondant à l'hypothèse de progression annuelle de la productivité entre 2010 et 2060 dans le cadre de la réforme du système d'assurance pension.

- lutter davantage contre l'exclusion sociale et la pauvreté relative à travers la mise en œuvre d'une **meilleure sélectivité au niveau des transferts sociaux**. Il s'avère, par ailleurs, nécessaire de réaliser une refonte de la politique sociale en faveur de l'emploi et tendre vers un nouveau paradigme en vertu duquel le travail, et non l'inactivité, devrait être financièrement soutenu et encouragé.¹⁵⁷ ;

- **analyser les dépenses d'investissements sans nécessairement renoncer à la réalisation d'un grand nombre de projets**. Cet objectif pourrait être atteint grâce à la définition d'une « feuille de route du mieux investir ». Une telle feuille de route comporterait au minimum les axes suivants : standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; benchmarks internationaux par type de projet ; établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; simplification des procédures de planification ; prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien ;

- se référer aux avis budgétaires récurrents de la Chambre de Commerce qui avancent régulièrement un important potentiel d'économie au niveau d'une **multitude de dépenses ponctuelles**. La Chambre de Commerce renvoie notamment à son dernier avis budgétaire : « Budget de l'Etat 2013 Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent ! » qui a permis d'identifier un potentiel d'économie, au niveau de mesures ponctuelles, à concurrence de 250 mio EUR.

2.3.2 Stimuler l'effort individuel, l'activité économique et la croissance au moyen d'une réforme fiscale générale

Alors que la Chambre de Commerce a traditionnellement estimé que l'effort budgétaire pouvait provenir, à titre quasi exclusif, de mesures d'efficience sur le versant des dépenses, la détérioration progressive du solde public au cours de cette dernière décennie - renforcée en partie par des développements conjoncturels mais provoquée, à la base, et aggravée, par la suite, par des problèmes structurels et l'absence de mesures suffisantes à leur égard - ne permet désormais plus d'articuler une consolidation qui se focalise exclusivement sur ce volet spécifique tout en permettant d'atteindre l'objectif budgétaire dans un délai raisonnable. Etant donné la forte volatilité des bases fiscales, et la dépendance du Luxembourg des dépenses de consommation étrangères, une politique qui soit apte à sécuriser davantage le rendement fiscal doit être définie, et puis mise en œuvre. De surcroît, il faudrait s'abstenir, au titre de la préservation de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie, mais également au nom du pouvoir d'achat des contribuables, d'augmenter purement et simplement les taux d'imposition. *A contrario*, il importe plutôt de réfléchir davantage à l'équité et l'efficacité du système fiscal en général.

La Chambre de Commerce recommande de mettre en œuvre une **réforme fiscale générale visant une optimisation du rendement fiscal et de la redistribution de la charge fiscale en fonction de la capacité contributive de tous les contribuables**. Le nouveau régime en résultant doit viser une répartition plus équilibrée de la charge fiscale totale, alors qu'aujourd'hui, quelque 3,79% des ménages contribuent à concurrence de 42,5% au rendement fiscal total, 5% paient 51%, 15% des ménages contribuent à concurrence de 75% et que 40% des ménages aux revenus les moins élevés ne payent pas d'impôts¹⁵⁸. Ainsi, une nouvelle augmentation du taux marginal aura pour conséquence de déséquilibrer

¹⁵⁷ Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°14 : Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience », octobre 2013.

¹⁵⁸ Source : Discours sur l'état de la nation 2010.

davantage la répartition de la charge fiscale, avec une baisse corrélée de l'attractivité territoriale dans le chef des personnes physiques.

Les propositions qui suivent ne sont pas avancées suite à une conviction que le système fiscal est trop laxiste ou généreux, mais se fondent plutôt sur un « moindre mal nécessaire » qui permettrait de contribuer à réaligner les finances publiques sur une trajectoire plus durable dans un esprit d'effort collectif et d'équité.

In fine, il est clair que l'ensemble des mesures esquissées ci-après doivent être mises dans le contexte d'une grande réforme fiscale. La Chambre de Commerce suivra les évolutions afférentes de près et se déclare d'ores et déjà prête à accompagner les discussions en question.

La Chambre de Commerce recommande de :

- réduire d'un tiers les **abattements fiscaux** qui représentent, au total, un manque à gagner fiscal de 275 mio EUR dans le chef de l'Etat. Une réduction des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 mio EUR (sans préjudice à des mesures plus incisives quant à l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner) ;

- analyser la pertinence et à la légitimité d'une **déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires** (telles que notamment les primes d'assurance de type « responsabilité civile ») ;

- analyser l'opportunité de réduire, voire supprimer à terme, le **forfait de frais d'obtention** (540 EUR actuellement pour un contribuable en classe 1) pour les revenus d'une occupation salariée ;

- **analyser l'abolition partielle du crédit d'impôt** en matière immobilière est une autre piste à explorer. Après l'échec de la refonte projetée du « *Bëllegen Akt* » en 2010, un projet de loi se propose de réformer le crédit d'impôt en prévoyant de limiter le crédit d'impôt « inconditionnel » à 10.000 EUR et soumettre les 10.000 EUR restants à des critères d'efficacité énergétique. La Chambre de Commerce propose de ne maintenir que la partie « efficacité énergétique » de 10.000 EUR en supprimant la partie inconditionnelle ou en la liant aux revenus du ménage ; l'idée d'un lien entre le revenu et l'ouverture du droit au crédit d'impôt ayant par ailleurs été proposée par le projet de loi n°6166 relatif aux mesures fiscales annoncées fin 2010, qui a donné ensuite lieu à la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, cette loi ne comportant toutefois plus la mesure relative au crédit d'impôt afférent.

- analyser l'opportunité d'un **relèvement de l'impôt foncier**;

- **éviter dans la mesure du possible tout relèvement du taux de TVA normal**. En effet, il ne peut aucunement être supposé qu'une augmentation du taux dégagerait une augmentation linéaire et parfaitement corrélée du rendement fiscal sous-jacent, et ce vu les nombreux éléments à prendre en compte en cas de hausse du taux (effet sur les marges et la compétitivité-prix, positionnement du commerce en Grande Région, réduction du pouvoir d'achat des ménages, etc.). S'il était inévitable, un relèvement du taux de TVA devrait être minutieusement étudié, neutralisé d'un point de vue « échelle mobile des salaires » et le nouveau taux devrait impérativement demeurer le taux le plus bas au sein de l'UE.

2.3.3 Réformer la gouvernance budgétaire

Le projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques a pour objet de renforcer le cadre légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques notamment par le biais de la mise en œuvre de certaines obligations découlant du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012 à Bruxelles. La Chambre de Commerce se félicite de cette mise en œuvre, au niveau national, de plusieurs instruments importants en matière de discipline budgétaire issus du cadre européen afférent. Les concepts tels que la règle d'or budgétaire, en vertu de laquelle les finances publiques doivent être en équilibre, la fixation d'un « objectif budgétaire à moyen terme »¹⁵⁹, le mécanisme de correction automatique en cas d'écart, et l'instauration d'un cadre budgétaire à moyen terme trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce et devraient contribuer à réorienter les finances publiques luxembourgeoises sur le chemin de l'équilibre et de la soutenabilité.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) doit être considéré comme une avancée au service de la pérennité des finances publiques des Etats signataires et, partant, de la stabilité budgétaire et monétaire au sein de l'Union économique et monétaire. Sur base d'une analyse du projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, censé transposer les faits saillants du TSCG dans la législation nationale, la Chambre de Commerce avance les pistes de réflexion suivantes, détaillées dans l'avis rendu au sujet du projet de loi en question.

Le projet de loi n°6597, qui doit être voté dans les meilleurs délais, et bien qu'il puisse être considéré comme un « pas dans la bonne direction » n'est toutefois, aux yeux de la Chambre de Commerce, qu'un début d'une refonte intégrée de l'architecture budgétaire de l'Etat.

La mise en place d'un pilotage budgétaire basé sur les missions primaires de l'Etat et sur des objectifs à atteindre doit être poursuivie dans les meilleurs délais. Les résultats en découlant sont à mesurer à travers une batterie d'indicateurs de performance. La Chambre de Commerce se serait attendue à ce que le projet de loi n°6597 comporte les premiers jalons de réforme à cette fin, notamment sur base des recommandations de l'OCDE¹⁶⁰ ou encore celles de la Chambre de Commerce¹⁶¹, et ce d'autant plus que le Gouvernement s'est engagé à examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques. Il convient particulièrement de remettre en question l'architecture dépassée par ministère, département, section et article en vigueur au Luxembourg et qui sous-tend le budget des recettes et des dépenses de l'Etat central.

¹⁵⁹ Chaque Etat membre a un OMT concernant sa position budgétaire, défini en termes structurels, c'est-à-dire après prise en compte notamment du cycle conjoncturel. Les OMT varient selon les Etats membres : ils sont d'autant plus exigeants que le niveau de la dette et le coût estimé du vieillissement de la population sont élevés. Révisé à un rythme tri-annuel, l'OMT luxembourgeois se situe actuellement à +0,5% du PIB en termes structurels.

¹⁶⁰ OCDE : « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », novembre 2011.

¹⁶¹ Cf. notamment :

- Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°8 : Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

- Avis budgétaires successifs de la Chambre de Commerce, chapitre 2.3 et le chapitre 4.2.2 de l'avis de la Chambre de Commerce du 14 novembre 2012 relatif au projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 intitulé « Budget de l'Etat 2013 - Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent ! ».

La Chambre de Commerce recommande de :

- **renforcer la nature contraignante des dispositions phares** du projet de loi (règle d'or, mécanisme de correction automatique) à travers l'adoption d'une loi spéciale à majorité renforcée, visant notamment à éviter que la loi budgétaire ordinaire puisse déroger à la loi devant découler du projet de loi n°6597 ;
- définir et articuler la notion de « **solde structurel** », en suivant les recommandations afférentes des autorités européennes et de la BCL ;
- **accélérer le « timing » d'adoption des lois de programmation financière pluriannuelles** pour que celles-ci puissent encadrer utilement les discussions budgétaires subséquentes ;
- articuler de manière plus fondée le **plafond de dépenses**, dont l'instauration est prévue dans le chef de l'Administration centrale ;
- **abandonner progressivement de la notion administrative d'« Etat central »** en faveur du concept économique, reconnu à l'échelle européenne et sous-jacent au projet de loi n°6597, d'« Administration centrale » ;
- définir un **objectif budgétaire à moyen terme (OMT)** et d'une trajectoire d'ajustement ambitieux, prenant en compte la nécessité de dégager en permanence une force de frappe budgétaire et de pallier aux passifs implicites ; la cible actuelle (OMT à 0,5% du PIB) ne pouvant être considérée de suffisante ;
- mettre au point et publier une note interprétative des « **circonstances exceptionnelles** » permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;
- définir une « **règle d'or** », du moins temporairement, également dans le chef de l'Administration centrale, en complément de celle définie au niveau des Administrations publiques consolidées ;
- maintenir un cadre **légal et réglementaire suffisamment contraignant** permettant d'éviter à ce que les Administrations locales et la sécurité sociale ne puissent contrecarrer les velléités de consolidation budgétaire définies et mises en œuvre par l'Administration centrale ;
- sur base de la notion d'« écart important » par rapport à l'OMT et permettant de déclencher le mécanisme de correction automatique, définir un « seuil d'alerte » à un niveau inférieur afin d'éviter d'atteindre l'« écart important » précité en prenant des mesures de consolidation à un stade précoce ;
- instaurer une **procédure consultative** permettant d'accompagner les travaux de la BCL au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires, notamment pour ce qui est de la définition de l'OMT, de la trajectoire d'ajustement, ainsi qu'en matière de prévisions macroéconomiques ;

- créer un « **Comité macroéconomique et budgétaire** », constitué notamment de membres de la Chambre des Députés et des représentants externes nommés à cet effet, dont la Chambre de Commerce, et qui se réunirait régulièrement en amont et en aval de la finalisation des grandes échéances budgétaires (semestre européen, LPFP, projet de budget) ;
- faire une radiographie de l'ensemble des dépenses budgétaires dans le contexte d'une **refonte de l'architecture budgétaire**, en passant d'une logique de « crédits budgétaires » à une logique de définition de missions à accomplir par les autorités publiques. Une telle nouvelle gouvernance doit être flanquée par la fixation préalable d'objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être quantifiables et évalués a posteriori par des critères de performance ;
- passer à la **nomenclature COFOG** établie par les Nations unies (« *Classification of the functions of government* ») pour ce qui est du pilotage des grands blocs de dépenses publiques dans les limites du cadre budgétaire à moyen terme¹⁶².

¹⁶² Ce cadre budgétaire serait mis en œuvre, au Luxembourg, à travers l'instauration des dites « lois de programmation financière pluriannuelle ». Il s'agit, à côté de la loi budgétaire annuelle, d'un cadre budgétaire comprenant une programmation financière à trois ans.

2.3.4 Désindexer l'économie

L'indexation des salaires, instaurée en 1921 et maintes fois modifiée depuis, reste un « sujet passionnel » au Luxembourg. Ainsi, selon un récent sondage¹⁶³, son maintien serait la 7^e priorité des électeurs¹⁶⁴, dont 20% affirmaient que le sujet de l'indexation aurait un impact considérable sur les résultats du scrutin.

Un vecteur de la paix sociale, du moins jusqu'à présent

Le système de l'indexation automatique des salaires contribue, sans doute, à la paix sociale au Luxembourg. Cependant, elle impacte, également, significativement la formation des salaires et le niveau général des prix. Ainsi, entre 2000 et 2012, l'indexation des salaires a alimenté près de 80% de la variation cumulée du coût salarial nominal moyen. S'agissant du niveau général des prix, l'impact cumulé sur douze mois d'une tranche indiciaire représente une hausse supplémentaire de 0,42% de l'inflation¹⁶⁵.

Par conséquent, l'indexation automatique des salaires entrave une évolution des coûts salariaux basée sur les conditions de marché (productivité, taux de chômage, conjoncture) et constitue un frein à une évolution réfléchie des salaires dans les périodes de modération salariale dans les économies concurrentes. Par ailleurs, du fait de son impact sur le niveau général des prix, elle crée une spirale inflationniste au sein de l'économie (effet d'auto-allumage).

Abolir les automatismes et les spirales inflationnistes

L'indexation a donc un impact préjudiciable sur la compétitivité de notre économie avec la perte de compétitivité-coûts qu'elle induit¹⁶⁶ et le surplus d'inflation qu'elle génère. Car en plus des salaires du secteur privé et des traitements des fonctionnaires, de nombreuses dépenses publiques et prestations sociales sont indexées.

Il faut le souligner : le **système de l'indexation n'est pas un transfert social**. Son objectif affiché est celui de la compensation d'une perte de pouvoir d'achat subie du fait de l'inflation. Alors, plutôt que de limiter les effets négatifs (*ex-post*) il serait pertinent de lutter contre l'inflation excessive en rendant superflue l'indexation même (*ex-ante*). La désindexation n'est donc pas une fin en soi, mais **un puissant moyen permettant de contenir l'inflation** et d'œuvrer en faveur de la compétitivité et donc de la création d'emplois et du pouvoir d'achat. Les modalités exactes d'une désindexation généralisée de l'économie seraient à étudier. Il pourrait être envisagé de procéder par étapes, en commençant notamment de prévoir, dans un premier temps, des limitations aux clauses d'indexation contractuelles pour les contrats conclus après la date d'adoption d'une législation afférente.

Pour une petite économie ouverte comme le Luxembourg, il est indispensable de ne pas ajouter par une règle « automatique », qui tend à indexer tous les prix de l'économie, de l'inflation domestique à l'inflation importée (matières premières, etc.). Il est également primordial de **permettre un élément de flexibilité dans la formation des salaires**, afin de ne pas entraver la capacité des entreprises opérant dans les secteurs exposés à la concurrence internationale de rester compétitives, de pouvoir faire face aux conséquences de chocs économiques qui supposent une maîtrise des salaires réels, et d'être à même d'investir et de créer des emplois. L'Etat social doit prévoir des bornes salariales inférieures.

¹⁶³ TNS-Ilres, PolitMonitor Lëtzebuerg, septembre 2013.

¹⁶⁴ Devant l'avenir du pays, la cohésion sociale ou le maintien de la place financière.

¹⁶⁵ BCL, « Rapport annuel », 2007.

¹⁶⁶ BCL, « Bulletin 2013/3 », 2013.

Mais il ne doit pas se substituer aux parties tarifaires en décrétant des hausses salariales généralisées à toutes les entreprises.

Revoir les modalités sous-jacentes à l'indexation des salaires

Parallèlement à l'abolition des clauses d'indexation automatiques dans les contrats, à l'instar de ce qui se pratique depuis longtemps en Allemagne, il faut introduire un indice santé¹⁶⁷ au Luxembourg, à l'instar du système appliqué en Belgique. Par ailleurs, il faut revoir le panier de l'indice des prix à la consommation de manière à limiter les effets des mouvements dus à des tensions sur les marchés mondiaux (cf. chocs pétroliers ou sur les matières premières, etc.). L'indice santé s'impose en effet du fait qu'il n'est pas justifiable que la pondération du panier précité soit notamment influencée par des produits nocifs à la santé. L'annulation du panier des produits dont les prix sont formés sur les marchés internationaux, dont notamment les produits pétroliers (à l'exclusion du gasoil de chauffage, pour des raisons sociales), se justifie notamment par la politique de mobilité qui favorise la promotion des transports en commun et la mobilité douce. Aussi conviendrait-il de prévoir un délai minimum entre le paiement de deux tranches indiciaires successives. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le délai minimum ne devrait être inférieur à 16 mois¹⁶⁸.

Pour une politique budgétaire à base zéro

Un autre argument plaidant en faveur de la désindexation généralisée de l'économie tient aux effets sur les finances publiques : le coût net d'une tranche indiciaire pour l'Etat peut être chiffré à environ 250 mio EUR. Par ailleurs, plus important encore, le maintien du système actuellement en place semble incompatible avec l'introduction, pourtant nécessaire, d'une politique budgétaire à base zéro (*zero-based budgeting*¹⁶⁹), une mesure requise pour moderniser la gouvernance de notre politique budgétaire et pour rétablir l'équilibre de nos finances publiques.

Dans le nouveau monde, davantage globalisé, le Luxembourg ne pourra plus échapper aux lois de l'économie de marché

Une telle double stratégie qui consisterait, à court terme, en une réforme du panier des biens et services sous-jacent au système de l'indexation actuel et, à moyen terme, en une désindexation généralisée de l'économie, ramènerait, à terme, la société luxembourgeoise sur la voie des règles de l'économie de marché, auxquelles notre pays ne pourra de toute façon plus échapper à l'avenir.

¹⁶⁷ Exclusion des produits nocifs pour la santé du panier de référence servant au calcul de l'indexation des salaires.

¹⁶⁸ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 3 janvier 2012 au sujet du projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

¹⁶⁹ Un budget dit à « base zéro » est établi sans référence à la période précédente, mais en fonction des stricts besoins de l'exercice budgétaire. Ainsi, le budget reposerait sur une hiérarchisation des objectifs et une analyse poussée du coût des dépenses publiques engagées, et non pas sur le seul prolongement des tendances passées. Cela contribuerait à rendre les dépenses publiques moins rigides et à augmenter l'efficacité et la pertinence de chaque euro dépensé.

2.4 Responsabilité sociale et environnementale de l'Entreprise Luxembourg

2.4.1 Pérenniser le système de sécurité sociale

Les performances économiques de l'Entreprise Luxembourg permettent de financer un effort redistributif conséquent des richesses et, *in fine*, rendent possibles la mise en œuvre d'une sécurité sociale ambitieuse. Le système de sécurité sociale actuel, et les transferts afférents, qui se distinguent par leur générosité, leur caractère relativement peu sélectif et, surtout, leur non-soutenabilité du point de vue financier et budgétaire - doivent être réformés de manière volontariste et ambitieuse, et ce pour garantir l'équité intergénérationnelle, la valorisation du travail par rapport à l'inactivité et la lutte effective contre l'exposition à la pauvreté.

Réformer le système de soins de santé

Selon la Chambre de Commerce¹⁷⁰, la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé¹⁷¹ n'introduit pas les réformes structurelles requises pour assurer sa soutenabilité financière. Elle salue toutefois l'introduction d'un « médecin référent », du dossier médical personnel et du tiers payant social ainsi que les initiatives visant à imposer une meilleure coordination au sein du secteur hospitalier et la mise en commun d'activités hospitalières, en estimant que ces initiatives devraient favoriser un meilleur accompagnement des patients dans un environnement de soins de santé de qualité et mieux coordonné, tout en permettant la réalisation d'économies sur le plan budgétaire. Or, la lenteur au niveau de la mise en œuvre de ces éléments phares est à souligner et à regretter.

S'agissant des recommandations, la Chambre de Commerce se rallie à une publication de l'UEL parue en octobre 2010, intitulée « Soigner mieux en dépensant moins ». La Chambre de Commerce, comme l'UEL, estime que des sujets fondamentaux tels que la réorganisation hospitalière, la démographie des prestataires de soins, la modernisation des nomenclatures ou encore l'organisation des laboratoires d'analyse médicale n'ont pas été traités comme espéré. De plus, la Chambre de Commerce s'inquiète du relèvement des taux de prise en charge patronale, et ce à un moment où l'économie reste affectée par la crise économique et financière.

Définir une enveloppe budgétaire pour le secteur hospitalier

La Chambre de Commerce¹⁷² estime que subordonner les budgets des établissements hospitaliers à une enveloppe budgétaire globale favoriserait la mise en place d'une gouvernance commune au secteur hospitalier, avec l'objectif prioritaire d'offrir des soins de santé de qualité en évitant les doubles emplois et la concurrence malsaine. Les objectifs sont la recherche de synergies et la collaboration entre services. Toutefois, définir une enveloppe budgétaire globale pour le secteur hospitalier ne suffit pas pour que ce dernier atteigne ses objectifs.

¹⁷⁰ Cf. avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers concernant le projet de loi n°6196 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers.

¹⁷¹ Loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers (Mémorial A n°242 du 27 décembre 2010).

¹⁷² Cf. avis de la Chambre de Commerce du 19 septembre 2011 sur le projet de règlement grand-ducal précisant les règles d'établissement de l'enveloppe budgétaire globale et des budgets spécifiques des hôpitaux ainsi que les éléments à inclure de façon forfaitaire.

Réformer profondément le système d'assurance dépendance

La Chambre de Commerce plaide pour une réforme en profondeur en matière d'assurance dépendance, dont l'équilibre financier ne semble assuré qu'à l'horizon 2015. Elle ose espérer que, contrairement aux récentes « réformes » en matière d'assurance maladie ou encore d'assurance pensions, la modernisation envisagée de l'assurance dépendance soit suffisamment ambitieuse afin de pérenniser ce pilier fondamental de la sécurité sociale luxembourgeoise. Ainsi, cette réforme doit notamment se fonder sur des hypothèses réalistes en matière de croissance économique et de l'emploi.

La Chambre de Commerce recommande de :

- réformer l'assurance maladie et l'assurance dépendance ;
- introduire une **comptabilité analytique** en vue de la mise en place d'outils permettant d'apprécier les structures de coûts des différents établissements hospitaliers ;
- **réviser la planification hospitalière** par référence aux orientations définies dans le cadre de la réforme et notamment l'intégration des centres de compétences ;
- développer, comme ligne de conduite centrale, la **mutualisation** de diverses activités (laboratoires, informatique, centrale d'achats, etc.) ;

Réformer le régime général de pension

La Chambre de Commerce estime, à nouveau, que la réforme de l'assurance pension, matérialisée dans la loi du 21 décembre 2012¹⁷³, n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle déplore, en effet, son caractère technique et est d'avis que les mesures proposées pour soutenir durablement le financement du régime des retraites pour les prochaines décennies ne sont pas assez incisives. Dans son avis commun avec la Chambre des Métiers sur le projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension, la Chambre de Commerce montre que les ajustements proposés ne permettent ni d'assurer un équilibre du régime d'assurance pension, ni de poser les fondements d'un contrat intergénérationnel juste et équitable, mais, au contraire, grève davantage encore le budget de l'Etat tout en détériorant la compétitivité de l'économie. Par ailleurs, la réforme proposée est fondée sur des prémisses conjoncturelles pour le moins dépassées.

¹⁷³ Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois ; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; 4. la loi modifiée du 7 août 1912 concernant la création d'une caisse de prévoyance pour les fonctionnaires et employés des communes et établissements publics ; 5. le Code du travail (Mémorial A n°279 du 31 décembre 2012).

La Chambre de Commerce recommande de :

- veiller au **maintien dans l'emploi des salariés âgés** : prolongation de la durée de carrière en fonction de l'évolution de l'espérance de vie ; accélération de la réduction du facteur multiplicateur des majorations proportionnelles, et ce pour les pensions actuelles et futures ; abolition des majorations proportionnelles échelonnées ;
- **sauvegarder la cohésion sociale** et la finalité sociale du régime d'assurance pension : abrogation de la prime de fin d'année ; réduction du plafond cotisable et, corrélativement, du montant maximal de la pension ; développement de la prévoyance professionnelle complémentaire, etc. ;
- déterminer les **prestations en fonction des ressources financières disponibles** : introduction du principe en vertu duquel « toute prestation doit être générée par une cotisation », introduction de coefficients de durabilité et de longévité et revue des dispositions trop généreuses en matière d'assurance volontaire ;
- **limiter la progression des dépenses** par des mesures plus incisives et supprimer le mécanisme de réajustement ;
- **exclure toute hausse du taux de cotisation de l'assurance pension**, qui affecterait gravement la compétitivité des entreprises, l'évolution des finances publiques et le pouvoir d'achat des salariés.

Réformer les transferts sociaux

Le Luxembourg doit viser un nouveau système de redistribution des richesses, performant et juste. Ce système doit prévoir des transferts sociaux basés sur la capacité contributive des ménages. Le Luxembourg devra mieux cibler les transferts sociaux pour en faire un instrument plus efficace de réduction de la pauvreté relative tout en limitant leur coût global. Ceci est d'autant plus important que la structure socio-économique du Luxembourg se caractérise par une forte contribution de non-résidents à la production nationale, et par conséquent, une part croissante des transferts sociaux sont exportés.

La structure actuelle en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble à une mosaïque, avec une multitude de transferts hétéroclites, disparates et, parfois de faible envergure, qui ont tendance à s'accumuler et à se démultiplier au fil du temps. La Chambre de Commerce plaide pour la réalisation d'une radiographie de l'ensemble des aides et transferts existants, et ce afin d'en évaluer l'efficacité et la nécessité, le besoin à combler ayant peut-être évolué dans le temps, voire disparu. Avant l'introduction d'un nouveau transfert, **le maintien d'instruments déjà existants doit donc être remis en question** pour assurer une cohérence d'ensemble et une architecture cohérente et compréhensible. Une telle structure doit, par ailleurs, s'intégrer dans le contexte budgétaire, pour garantir sa soutenabilité financière à moyen terme.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate le manque de transparence, de disponibilité de données et d'informations administratives claires, précises et cohérentes en ce qui concerne les transferts et les aides au Luxembourg. Les interconnexions et les échanges entre les organismes de la sécurité sociale sont aussi trop rares. A défaut d'une optimisation du flux d'informations, la radiographie proposée ci-avant ainsi que le développement d'un système de transferts plus sélectif ne seront guère réalisables.

Le coût budgétaire de certaines politiques d'aides est très élevé sans pour autant permettre d'atteindre les objectifs recherchés. La Chambre de Commerce estime ainsi que les autorités publiques devraient **réorienter les moyens d'actions du Fonds pour l'emploi**, et ce notamment en privilégiant la **subsidiarité du travail au financement intégral de l'inactivité**. En effet, le dispositif de revenu minimum garanti (RMG), l'allocation d'éducation ou encore la générosité du congé parental réduisent fortement les incitations au travail ou l'atteinte d'autres objectifs économiques.

Alors qu'une ré-articulation de la politique en matière de sélectivité sociale avait déjà été annoncée dans le programme gouvernemental de 2009, la Chambre de Commerce constate qu'aucun projet de réforme majeure n'a été initié depuis lors. La Chambre de Commerce propose d'introduire des **critères de revenus**, de réduire les abattements fiscaux et les bonifications d'impôts pas sélectifs, de réformer les allocations familiales et de réformer les aides coûteuses et peu ciblées. A titre d'exemple, il serait opportun, selon la Chambre de Commerce, de redéfinir les conditions d'accessibilité, à certains transferts sociaux, comme le boni pour enfant, en fonction du revenu médian du ménage. S'agissant du crédit d'impôt sur les actes notariés (« *Bëllegen Akt* »), la Chambre de Commerce souhaite qu'il soit lié aux revenus de l'acquéreur. En ce qui concerne les allocations familiales, plusieurs scénarii sont possibles pour augmenter l'efficacité et l'équité du système redistributif afférent tout en diminuant les dépenses de l'Etat : fiscaliser les allocations familiales, les plafonner ou encore les réduire graduellement. La Chambre de Commerce renvoie à son « Actualité & tendances » n°14, intitulé « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité » pour une description détaillée de ces propositions.

Le Luxembourg compte actuellement plus de 35.000 personnes qui ne travaillent pas et qui sont rémunérées soit par une indemnité de chômage, soit par le RMG. Outre la non-valorisation des compétences de ces personnes, il s'agit également de cas d'exclusion sociale très préjudiciables et d'un coût très élevé pour la société (dépenses totales au titre de l'inactivité de l'ordre de 800 mio EUR au titre de l'exercice budgétaire 2013). Aux yeux de la Chambre de Commerce, **la mise au travail constitue un rempart contre la pauvreté**, de même qu'elle contribue au bien-être des travailleurs d'une manière plus générale (solidarisation, perception de contribuer à la société, valorisation personnelle, etc.). Il convient en outre de relever que, suite au niveau élevé du SSM au Luxembourg, de nombreuses personnes à plus faible valeur ajoutée sont d'emblée exclues du marché du travail et, partant, dépendent entièrement de la collectivité, et donc des transferts sociaux, afin de subvenir à leurs besoins.

La Chambre de Commerce propose un véritable changement de paradigme dans la mesure où, au lieu de financer intégralement l'inactivité, à travers les allocations de chômage et le RMG, il conviendrait de subventionner partiellement, si nécessaire, le travail. Ainsi, un chômeur pourrait, par exemple, se voir attribuer un contrat de travail en entreprise et être rétribué, par exemple, à 60% - 65% du SSM, la différence pouvant être financée par l'Etat. Une entreprise pourrait ainsi employer une personne à plus faible valeur ajoutée, l'Etat pourrait réaliser des économies potentiellement substantielles et la personne concernée serait valorisée à travers le travail.

S'agissant du chèques-service accueil (CSA), la Chambre de Commerce salue l'instauration de davantage de sélectivité dans l'attribution de ces derniers, mais rappelle toutefois sa crainte de voir les ménages à revenu plus élevé opter plus pour une garde à domicile, instaurant ainsi deux « classes » au niveau de la garde des enfants. La Chambre de Commerce souhaite également le retour au principe de base du chèque-service accueil et l'abandon pur et simple de l'aide pour les activités extrascolaires.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **viser une architecture simple et cohérente des transferts sociaux.** Les transferts sociaux ne peuvent être considérés comme permanents ou comme des droits acquis. Il s'agit également de regrouper les transferts selon le principe « **un besoin = une aide** » et d'abolir, ou de regrouper, les transferts dont les coûts administratifs sont plus élevés que les montants distribués ;
- **optimiser la gouvernance en matière de transferts sociaux ;**
- **s'assurer que les aides répondent aux objectifs déterminés ;**
- **accroître la sélectivité sociale¹⁷⁴ ;**
- **repenser la politique sociale en faveur de l'emploi.**

¹⁷⁴ Chambre de Commerce, « Actualité & tendances n°14 : Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience », octobre 2013.

2.4.2 Maintenir une cohésion sociale forte pour l'Entreprise Luxembourg : le « Vivre ensemble »

Refléter les réalités socio-économiques dans le système électoral

La société et l'économie luxembourgeoises ont connu de profondes mutations depuis les années 1960, dont notamment une croissance remarquable en termes de nombre de non-Luxembourgeois. L'Entreprise Luxembourg est aujourd'hui composée d'une **population hétérogène**, avec tous les avantages et les défis que cela implique.

Les chiffres phares suivants permettent de souligner l'ampleur du phénomène. La population étrangère au Luxembourg est passée de 16,9% en 1966 à 44% en 2013¹⁷⁵. **Plus de trois salariés et créateurs d'entreprises sur quatre sont des ressortissants étrangers.** Le nombre de travailleurs frontaliers a connu une progression remarquable passant de 11.470 en 1974 à 157.000 personnes en 2013. En même temps, la population luxembourgeoise est restée constante entre 1980 et la fin des années 2000. Grâce à la réforme de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par naturalisation¹⁷⁶ - singulièrement par l'introduction d'un droit de sol de deuxième génération et de la double nationalité - entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, la part des Luxembourgeois dans la population a regagné en dynamisme. Or, malgré les évolutions observées depuis 2009, l'excédent de naissances des résidents étrangers reste très important. Cette observation est notamment due aux structures d'âges diamétralement opposées, à savoir que les Luxembourgeois sont en moyenne plus âgés et qu'ils représentent 81% des décès en 2012 (3.134 sur 3.876). Un autre fait saillant est la **surreprésentation des étrangers dans les groupes d'âge de 25 à 44 ans**¹⁷⁷, ou bien, en d'autres termes, parmi la population en âge de travailler et de procréer. Ce dernier constat est notamment dû au **solde migratoire positif** représentant une des plus élevés en Europe. La grande majorité des nouveaux arrivés proviennent avant tout des pays membres de l'UE.

A travers son bulletin « Actualité et tendances n°12 »¹⁷⁸, la Chambre de Commerce avait analysé l'importante contribution étrangère au succès socio-économique luxembourgeois et avait relevé à plusieurs reprises l'importance de toute mesure renforçant la cohésion sociale et la capacité d'intégration du pays, notamment en matière de participation citoyenne. La présence importante de ressortissants étrangers résidents au Luxembourg ne pouvant pas participer aux élections législatives a pour conséquence que **seulement un tiers de la population résidente au Luxembourg peut exercer un droit de vote aux élections législatives** et, de la sorte, influencer les choix politiques¹⁷⁹. A ceci s'ajoute le fait que parmi ceux dotés légitimement du droit de vote, les non-actifs (51% des électeurs en 2009, dont 31% de retraités) et les salariés de la fonction publique (environ 20% des électeurs en 2009) disposent d'un poids non négligeable. Il importe de relever que ce sujet a trouvé ses retombées dans les programmes électoraux de certains groupements politiques, soulignant ainsi l'envergure de ce sujet.

Au niveau législatif, il importe de relever la prise de décision du Conseil économique et social (CES) d'ouvrir les mandats des membres effectifs et suppléants aux ressortissants étrangers. Le projet de loi N°6544 a pour objet d'adapter la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un CES. Il vise plus concrètement à supprimer l'article 10 de la loi précitée du 21 mars 1966 qui prévoit que « *les membres effectifs et suppléants ainsi que le*

¹⁷⁵ STATEC.

¹⁷⁶ Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (Mémorial A n°158 du 27 octobre 2008).

¹⁷⁷ STATEC : Recensement de la population 2011.

¹⁷⁸ Chambre de Commerce, « Actualité et tendances n°12 : Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine », mars 2012.

¹⁷⁹ Un tiers de la population résidant au Luxembourg en prenant en compte les frontaliers qui « peuplent » le territoire pendant la journée.

Secrétaire général et le personnel du Secrétariat doivent être de nationalité luxembourgeoise».

Le projet de loi ne vise ni une réforme fondamentale, ni une réorientation du rôle et des compétences du CES. Il se limite à donner une **suite favorable à la demande de l'Assemblée plénière du Conseil économique et social de permettre également à des non-Luxembourgeois de devenir membre de l'organe consultatif**. Cette demande a en effet fait l'objet d'une décision adoptée à l'unanimité au cours de l'Assemblée plénière du CES du 22 janvier 2013. Par cette mesure, le CES réagit aux mutations démographiques en intégrant davantage les citoyens non nationaux dans le processus de prise de décision national, pour assumer davantage sa mission de concertation socioprofessionnelle sur les problèmes économiques, sociaux et financiers. Cette ouverture, saluée par la Chambre de Commerce, devrait encourager davantage d'autres organes institutionnels d'entreprendre les démarches nécessaires afin d'abolir la condition de nationalité pour certains postes clés.

Ouvrir la fonction publique aux étrangers

En 2012, environ 88%¹⁸⁰ des fonctionnaires et employés publics possédaient la nationalité luxembourgeoise, alors qu'au même moment, l'économie était composée de 29% d'autochtones et 71% d'étrangers. Le pays dépend fondamentalement de la prise de risque étrangère pour développer l'activité entrepreneuriale, a besoin d'immigrés pour créer et occuper les postes de travail qu'il ne peut pas pourvoir avec ses propres ressources et est amené à exporter plus de 80% de sa production en raison d'un marché intérieur trop exigu. Dans ce contexte, l'installation d'une société à deux vitesses risque de prendre de l'ampleur si la fonction publique ne réussit pas à intégrer davantage les étrangers et si, à l'inverse, le secteur privé ne peut plus attirer les autochtones qui seraient, de ce fait, de plus en plus éloignés du processus économique, tout en dominant le processus démocratique et redistributif.

Notamment en termes de rémunération, la concurrence de la fonction publique par rapport au secteur privé empêche de nombreuses entreprises faisant face à la concurrence internationale de recruter des salariés autochtones dont elles auraient pourtant aussi besoin du point de vue, par exemple, de leurs compétences linguistiques. Le cloisonnement du secteur public et son apparent repli identitaire doivent être surmontés, et la dichotomie sur le marché de travail doit être brisée si notre société veut atteindre un développement durable du point de vue social. Au-delà d'une **nécessaire innovation en matière de l'emploi des langues dans le secteur public**, cette cohésion passe par une **diminution graduelle des différentiels salariaux** et, plus généralement, par un rapprochement progressif entre le statut de fonctionnaire et celui de salarié, en vue d'une vraie égalité de traitement de l'ensemble de la force de travail à travers une généralisation du statut unique. Il serait souhaitable que la progression de la masse salariale dans l'Administration publique soit alignée sur la progression salariale moyenne observée dans l'économie. Sur la période 2007-2009, un tel alignement aurait dégagé des économies de 56 mio EUR dans le chef de la seule Administration centrale.

¹⁸⁰ STATEC.

Préserver un environnement attrayant pour la main-d'œuvre étrangère

Il paraît également primordial de faire des choix politiques appropriés en termes d'intégration efficace et intelligente des ressortissants étrangers et des frontaliers sur le marché du travail. L'apport important de ces deux groupes souligne le caractère de dépendance de l'économie luxembourgeoise des travailleurs issus d'au-delà des frontières. A défaut de flux entrants suffisants de main-d'œuvre, la plupart des postes de travail dans le secteur privé resteraient inoccupés. Il semble donc opportun de solidifier l'attractivité du marché du travail luxembourgeois et d'attirer davantage de la main-d'œuvre hautement qualifiée, sachant que l'économie luxembourgeoise sera davantage orientée, à l'avenir, vers des secteurs à haute valeur ajoutée (à savoir : le secteur des technologies de la santé, les technologies de l'information et de la communication, les écotecnologies, etc.). La création de richesse dépend en effet de plus en plus de facteurs de production étrangers, *a priori*, facilement ré-allouables (le travail, les capitaux financiers). Pour optimiser les chances d'un investissement durable de ces ressources au Grand-Duché, il faut garantir leur enracinement profond avec la société luxembourgeoise.

Dans la lignée de ce qui précède, et outre à garantir en permanence l'existence d'un cadre approprié encourageant l'intégration économique et accueillant les « étrangers » dans les meilleures conditions, il convient, en parallèle, d'optimiser constamment le retour socioéconomique des éléments déjà en place. Ainsi, il importe d'encourager une vraie **intégration des immigrés, d'éviter la genèse de sociétés parallèles, de promouvoir les échanges culturels, d'investir dans un modèle d'éducation, de formation et d'innovation inclusif** où tout le monde peut réussir, et ce pour **augmenter le potentiel de croissance endogène basé sur la connaissance**, pour encourager la naissance de nouvelles activités à haute valeur ajoutée, pour augmenter le niveau de vie et, partant, pour sécuriser la cohésion sociale et pour cimenter la force d'attraction future du pays.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **faciliter l'accès à la double nationalité**, notamment en réduisant le délai de résidence minimum de 7 ans à 5 ans, comme prévu par le projet de loi n°6561 portant modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, et en prévoyant davantage de flexibilité et un niveau d'exigence moindre en ce qui concerne les compétences linguistiques. Ainsi, il pourrait notamment être envisageable de réduire le niveau de maîtrise nécessaire de la langue luxembourgeoise pour atteindre, en matière d'expression orale, le niveau A1 par référence au cadre européen commun de référence pour les langues (au lieu de A2). Pour les personnes mariées ou pacsées avec un(e) Luxembourgeois(e), il convient de réintroduire le délai de résidence réduit (3 ans) en matière d'acquisition de la (double) nationalité luxembourgeoise qui existait dans la législation relative à la nationalité luxembourgeoise préalablement à l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
- introduire dans l'immédiat un **droit de vote virtuel** aux étrangers lors des élections législatives ;
- accorder le **droit de vote aux élections législatives aux ressortissants communautaires résidents** à partir d'un nombre d'années de résidence à définir par le législateur. Par exemple, la durée des cinq ans, envisagée par le projet de loi 6561 portant modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, pourrait être un critère de durée approprié. Le Luxembourg pourrait notamment s'inspirer du modèle britannique. En effet, le Royaume-Uni accorde un droit de vote aux résidents ressortissants étrangers, issus d'un pays du Commonwealth. Sur base d'un tel modèle, le Luxembourg, en tant que laboratoire des questions européennes, pourrait notamment considérer les très nombreux ressortissants communautaires (86% des étrangers) comme faisant partie d'une même communauté de destin ;
- maintenir et développer davantage un **environnement propice et attrayant pour la main d'œuvre étrangère et frontalière** afin de garantir leur enracinement à long terme ;
- **ouvrir davantage les postes de la fonction publique aux non-luxembourgeois** dans le but de valoriser les critères de compétence lors des recrutements ;
- **rapprocher progressivement le statut de fonctionnaire et celui de salarié**, en vue d'une vraie égalité de traitement de l'ensemble de la force de travail à travers une généralisation du statut unique et afin d'attirer plus de Luxembourgeois vers le secteur privé.

2.4.3 Veiller à une politique et énergétique durable, soutenant le développement économique

Les questions environnementales et énergétiques jouent un rôle crucial dans le contexte du développement durable de l'Entreprise Luxembourg. Ainsi, des enjeux fondamentaux tels que l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles et énergétiques, la consommation foncière et la sécurité des approvisionnements énergétiques, doivent être pris en considération dans l'articulation des politiques environnementale et énergétique nationales. De surcroît, il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce que les questions relatives au développement économique, d'une part, et celles qui concernent la protection de l'environnement, l'efficacité des ressources et l'enjeu énergétique, d'autre part, ne sont guère des interrogations dichotomiques mais, au contraire, doivent aller main dans la main. En effet, à l'intersection entre ces différents champs politiques se trouve le développement d'une filière écotكنولوجique performante et compétitive au Grand-Duché de Luxembourg.

Le développement de la **niche de compétence écotكنولوجique** est un enjeu crucial en matière de diversification de l'économie. Le secteur de l'éco-construction, le développement efficace des énergies renouvelables sur le sol luxembourgeois, la gestion écologique des déchets et les technologies propres rangent, à titre exemplatif, parmi les domaines pour lesquels le Luxembourg dispose déjà d'un savoir-faire et de nombreux acteurs dynamiques. Il s'agit dès lors, dans une approche de « *private-public-partnership* », de créer un cadre incitateur et attractif permettant le déploiement et le développement d'un secteur de pointe dans le domaine de l'efficacité énergétique, en valorisant les effets positifs en découlant pour une utilisation rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement. Etant donné les ramifications budgétaires d'une politique de protection de l'environnement ou en matière de promotion des énergies renouvelables mal réfléchie, l'articulation future de cette politique doit en outre prendre en compte les nécessités de la soutenabilité budgétaire.

Sans prétendre à quelconque exhaustivité, les recommandations qui suivent s'articulent autour de trois grands piliers, à savoir l'articulation du Luxembourg dans le contexte international et européen, les grands axes à suivre en matière de politique environnementale et, *in fine*, les jalons d'une politique énergétique pertinente et adaptée au contexte luxembourgeois.

Assurer un approvisionnement énergétique favorable à une baisse des coûts de production

En matière d'encadrement des **émissions de gaz à effet de serre**, le Luxembourg devrait œuvrer en faveur d'un accord international en la matière ; le cavalier seul de l'Europe y afférent entraînant de sérieux risques de distorsions de concurrence et de délocalisation des activités productives.

En lien avec le précédent point, la Chambre de Commerce soutiendrait toute démarche des autorités luxembourgeoises visant à donner lieu à un « pacte mondial sur le climat », à savoir un encadrement efficace d'une grande partie des émissions mondiales, dans le cadre de la **conférence climatique de Paris** de 2015.

La **directive 2012/27/UE** du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à **l'efficacité énergétique** doit être transposée de manière réfléchie et en concertation étroite avec les acteurs concernés. Il s'agit notamment de se concerter avec les entreprises pour ce qui est de la transposition de l'article 7 de la directive précitée, relative aux mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique.

Les autorités luxembourgeoises doivent assurer, dans la mesure du possible, que la **transposition concomitante des cadres européens** en matière d'efficacité énergétique, d'une part, et relative aux émissions de gaz à effet de serre, d'autre part, ne créent des obligations parallèles, incrémentielles, voire contradictoires dans le chef des entreprises.

Il convient de suivre les développements internationaux et européens en matière de **fiscalité verte**. Une introduction d'instruments de fiscalité verte au Luxembourg pourrait être un moyen de soulager le coût du travail grâce à une imposition concomitante des externalités environnementales et énergétiques. Or, à l'instar de l'encadrement relatif aux GES, un cavalier seul de l'Europe, voire du Luxembourg en la matière, ne donnerait pas lieu aux effets escomptés.

Mettre en place une politique environnementale réfléchie au niveau national

La Chambre de Commerce recommande aux autorités nationales d'accorder aux entreprises, qui doivent mettre en œuvre notamment les cadres environnemental et énergétique européens, un **maximum de flexibilité** dans l'action de réduction des émissions et de recherche de l'efficacité énergétique.

D'une manière générale, et en lien avec les vellétés en matière de simplification administrative, il convient de poursuivre la simplification et l'accélération des procédures pour tous les domaines concernés par la réglementation environnementale et énergétique, notamment en étendant le principe du « **silence vaut accord** » à l'ensemble des législations et réglementations concernées.

Il importe de réaliser une **radiographie des subsides et aides environnementaux**. 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.

En ce qui concerne la **politique en matière d'accises**, la Chambre de Commerce estime que les autorités nationales doivent garantir un positionnement compétitif du Luxembourg en la matière. Ainsi, il ne semble guère opportun, en raison notamment des vellétés du développement du secteur logistique mais également eu égard à la dépendance du budget de l'Etat de la demande transfrontalière de produits pétroliers, de compromettre le positionnement compétitif du Grand-Duché en matière de prix de produits pétroliers. De surcroît, en cas d'une hausse du taux normal de TVA à l'horizon 2015, le différentiel de prix par rapport aux pays limitrophes serait significativement réduit ; effet qu'il ne serait pas opportun de grever d'une hausse concomitante des droits d'accises grevant les produits afférents.

La Chambre de Commerce plaide pour un **système performant et efficient en matière de stockage des produits pétroliers**. Elle renvoie, dans ce contexte, à l'avis exhaustif¹⁸¹ qu'elle a rendu au sujet du projet de loi n°6533 relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers, et notamment aux dispositions relatives au développement des capacités nationales de stockage, au rôle et à l'articulation de l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers dont la création est prévue par le projet de loi et concernant la nécessaire prise en compte des réalités du marché unique dans le pilotage de la politique luxembourgeoise en matière de stockage pétrolier.

¹⁸¹ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 8 mai 2013 sur le projet de loi n°6533 relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers.

Dans son avis¹⁸² concernant le projet de règlement grand-ducal n°6575 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'un système performant et efficient de promotion de l'électricité basée sur les sources renouvelables. Le soutien, par le biais des tarifs d'injection garantis sur 15 ans, reste singulièrement trop généreux pour ce qui est de l'énergie solaire produite par des installations de petite envergure. Il est renvoyé à cet avis pour une analyse détaillée, assortie de maintes recommandations, de la politique nationale en faveur des énergies renouvelables.

La Chambre de Commerce recommande de :

- **accélérer l'efficacité énergétique en matière de performance énergétique des bâtiments fonctionnels et d'habitation**, et notamment impliquer de près le secteur de la construction dans le pilotage de la politique afférente. Pour ce qui est des bâtiments d'habitation, il convient de réfléchir sur une « écologisation » du mécanisme dit du « *Bëllegen Akt* ». Les taux réduits de TVA pour ce qui est de l'assagissement énergétique doivent en outre être maintenus ;
- assurer une **cohérence maximale** entre les instruments de planification dont dispose l'Etat pour adapter et moderniser les installations et ouvrages d'utilité publiques (par exemple, centrales éoliennes, décharges pour les déchets inertes, etc.), d'une part, et les instruments légaux des communes, d'autres part. Ainsi, il serait utile de prévoir une **interdiction aux communes d'exclure dans leurs PAG** (plans d'aménagement généraux) des **constructions qualifiées d'utilité publique** ;
- revoir la disposition de l'avant-projet de **plan directeur sectoriel « paysages »**, impliquant des limitations sévères concernant l'autorisation de construire, par exemple, des lignes électriques qui traverseraient des zones instituées par ce plan sectoriel. Ceci s'avère notamment impraticable au cas où, par exemple, une ligne électrique devrait traverser une telle zone et sans qu'il y ait d'infrastructure préexistante dans le voisinage direct des tracés envisagés ;
- poursuivre toutes les démarches en matière d'interconnexion et de sécurisation des réseaux d'approvisionnement en matière énergétique aux fins de la diversification des **sources d'approvisionnement** et un renforcement de la sécurité d'approvisionnement ;

¹⁸² Cf. avis de la Chambre de Commerce du 28 août 2013 sur le projet de loi n°6575 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables.

- prévoir des **dispenses d'autorisations de construire pour les constructions d'utilité publique**, dont les infrastructures énergétiques. Un amendement proposé dans le cadre du projet de loi n°6124 concernant l'aménagement du territoire avait prévu une telle modification dans la législation de l'aménagement communal, et en l'occurrence une modification de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal. La Chambre de Commerce avait avisé cet amendement de manière positive. Or, ce dernier n'a finalement pas été validé par le législateur, ce qui est déplorable aux yeux de la Chambre de Commerce ;
- garantir un **positionnement compétitif du Luxembourg en matière d'accises** ;
- instaurer un **système performant et efficient en matière de stockage des produits pétroliers** ;
- œuvrer pour un système performant et efficient de **promotion de l'électricité basée sur les sources renouvelables**.

2.5 Repositionner le Luxembourg en Europe et à l'international par une stratégie ambitieuse

2.5.1 Mettre en place un *Nation Branding* performant et cohérent

Son cadre légal et réglementaire stable, sa stabilité politique, sa fiscalité valorisante, son statut de membre fondateur de l'Union européenne, son appartenance aux principales institutions internationales, la qualité de vie élevée, son caractère international et multilingue, le patrimoine naturel et historique attrayant, la paix sociale ainsi que sa position géographique au cœur de l'Europe font du Luxembourg une porte d'entrée idéale pour tout investisseur qui souhaite développer ses activités sur le vieux continent et ainsi toucher les 500 mio de consommateurs européens. Ces atouts sont d'ailleurs reconnus puisque le Luxembourg est l'un des principaux sites d'accueil d'investissements directs étrangers en Europe. Cependant, cet ensemble de « savoir faire » ne bénéficie pas toujours d'un « faire savoir » promotionnel à la hauteur.

Selon les résultats du *Nation Brands Index (NBI)* réalisé en 2010¹⁸³, étude pour laquelle 20.000 adultes ont été interrogés dans 20 pays, et où le Luxembourg s'est classé en 22^e position sur 50 pays, l'attitude favorable des personnes interrogées vis-à-vis du Luxembourg est liée à la notoriété du pays. « *You've got to be known to be liked* », précise l'étude. La notoriété du Luxembourg est relativement élevée en Europe, mais plus faible dans le reste du monde, avec quelques exceptions. Le développement futur du secteur financier passera obligatoirement par la promotion de l'image de la place financière en tant que centre d'excellence au sein de l'Union européenne, **répondant aux standards internationaux les plus élevés en matière de qualité, de transparence et de productivité**. En conséquence, le Luxembourg doit se doter d'une **stratégie de marque nationale unique (*Nation Branding*)** afin de se différencier, se défendre et se positionner de manière plus offensive à son avantage au niveau international. **La Chambre de Commerce se félicite de la mise en place récente d'une cellule de *Nation Branding* au sein du Ministère des Affaires Etrangères.**

La Chambre de Commerce s'inquiète du développement, plus intensément encore depuis la crise financière de 2008, d'un *Luxembourg bashing* dont le message principal est que le Luxembourg est avant tout un paradis fiscal, un territoire non coopératif, à la fiscalité privilégiée, permettant aux entreprises de contourner l'impôt. Puisque la stratégie luxembourgeoise en matière de fiscalité des entreprises n'est en rien condamnable (et tout à fait comparable à la stratégie française de niches fiscales pour attirer des entreprises¹⁸⁴), que l'existence d'une place financière forte et d'entités à vocation spéciale (EVS) sur le territoire national bénéficie à toute l'Europe et que le pays dispose de nombreux autres atouts en plus de celui d'une fiscalité « *pro-business* », il convient de développer une **stratégie de marque-pays** coordonnée, intelligente et pertinente afin de contrer les attaques infondées et les clichés véhiculés sur notre pays.

Des clichés, dans un contexte où la lutte contre l'évasion fiscale est devenue une cause mondiale¹⁸⁵, sont d'une part de nature à faire fuir de potentiels investisseurs, qui ne voudraient pas qu'on les assimile à des investisseurs s'implantant dans des pays à fiscalité agressive afin de contourner l'impôt, et peuvent par ailleurs empêcher à la place financière

¹⁸³ L'étude effectuée par GfK Public Affairs & Corporate Communications fournit un classement des pays sur base de six dimensions : gouvernance, tourisme, exportations, culture/héritage, immigration/investissement et citoyenneté. Disponible sur le site www.gouvernement.lu, Actualité de la Salle de Presse, « Le Luxembourg vu de l'étranger », 29 février 2012.

¹⁸⁴ Cf. à ce sujet : Conseil des prélèvements obligatoires, « Entreprises et niches fiscales et sociales », (octobre 2010).

¹⁸⁵ L'OCDE, le G20 et la Commission européenne entre autres travaillent sur la question.

de tirer profit du changement de paradigme que représentera, à partir de 2015, la mise en place de l'échange automatique d'informations. Depuis le temps que ces attaques ont lieu, elles devraient pouvoir être anticipées avec des réponses aux accusations réalistes et convaincantes et désamorcées par des arguments pertinents tels que la forte culture de protection des investisseurs et la longue tradition d'expertise financière. Faute de stratégie de communication claire, l'image de la Place restera vulnérable aux accusations étrangères. La Chambre de Commerce appelle donc à ce que soit également articulée une **politique claire et structurée de réponses et de contre-exemples** dans le cadre de la stratégie de promotion du pays.

Si ces dernières années le pays a multiplié les actions visant à se doter d'une nouvelle image de marque¹⁸⁶, les nombreuses réflexions engagées n'ont pas été suivies des effets escomptés : beaucoup d'idées, beaucoup d'actions, mais peu de retombées concrètes concernant l'amélioration de l'image du pays à l'extérieur de nos frontières.

En considérant les expériences de marque-pays réussies¹⁸⁷, il ressort que les éléments majeurs à prendre en compte sont la situation géographique, l'économie, la gouvernance politique, le mode de vie, la culture et l'importance d'activité scientifique dans le pays afin d'en définir l'image, de s'appuyer sur une action conjointe des gouvernements, du monde des affaires et des institutions afin que la stratégie soit vécue comme celle de la nation entière, et de disposer d'un organe de promotion efficace afin de véhiculer la bonne image du pays. Il s'agit là également **d'occuper le terrain par d'autres thèmes** que la place financière, afin de créer un positionnement plus positif du pays.

¹⁸⁶ Conférence interministérielle, mission de réflexion confiée au Service information et presse du gouvernement, création d'agences de promotion (Luxembourg for Business, Luxembourg for Finance).

¹⁸⁷ Un exemple de « promotion pays » réussi : Monaco

Depuis 2010, la Principauté de Monaco a réussi à faire évoluer la perception de son image auprès des leaders d'opinions internationaux. Ceci est le résultat d'une « entreprise de charme » qui a commencé par la signature d'accords bilatéraux avec plusieurs pays de l'OCDE en 2010-2011 visant à favoriser les échanges d'informations en matière de coopération fiscale, et qui s'est poursuivie avec une campagne de preuves montrant la contribution particulière de Monaco au reste du monde et mettant l'accent sur les 38.000 salariés français, qui tous les jours viennent travailler à Monaco (dont la population résidente est de 36.000 habitants).

En 2012, Monaco a noué un partenariat avec la chaîne de télévision CNN afin de faire connaître « les atouts monégasques » à travers le monde. En 2013, la communication monégasque s'est centrée sur l'Europe avec une stratégie d'influence et de lobbying à destination des décideurs européens afin d'expliquer la réalité monégasque et la nécessité de préserver ses spécificités. Cette campagne de communication, dont le thème central est « La principauté de Monaco, une singularité qui profite à l'Europe » au lieu de chercher à justifier le droit à la différence de Monaco a de préférence mis l'accent sur l'intérêt de la différence de Monaco pour la France et pour l'Europe.

2.5.2 Se doter d'une agence de promotion économique unique

Dans un environnement de plus en plus concurrentiel, et alors que de nombreuses niches de souveraineté nationales sont menacées, il est important de renforcer les efforts qui consistent à doter le pays de moyens d'actions plus ciblés en matière de **promotion économique à l'international** en vue d'augmenter les exportations de biens et services luxembourgeois, et de retenir et d'attirer des investissements étrangers. A côté du domaine des fonds d'investissements, il serait opportun de valoriser davantage le secteur du *private banking* et de se positionner sur de nouveaux créneaux comme l'*asset management* et les *family offices*. La grande stabilité politique et sociale, la localisation au cœur de l'Europe, la main-d'œuvre qualifiée et plurilingue ainsi que la neutralité politique propice à la domiciliation de sièges sociaux devraient davantage être mis en avant afin de promouvoir le Grand-Duché en tant que **porte d'entrée en Europe et dans le monde**.

La Chambre de Commerce se félicite ainsi de l'élargissement du réseau de promotion des intérêts économiques du pays en cours de déploiement. Le réseau des ambassades (et la promotion des intérêts économiques via celles-ci) a bien été renforcé depuis 2009. D'une part, trois **ambassades** ont été ouvertes dans des pays d'intérêt stratégique pour le Luxembourg, à savoir à Abu Dhabi (ambassadeur non résident, janvier 2011), en Turquie (septembre 2011) et au Brésil (ambassadeur non résident, janvier 2012). D'autre part, de nouveaux « **Luxembourg Trade and Investment Offices** » (LTIO), les bureaux permanents de représentation économique du pays, ont été ouverts à Taiwan, à Tel Aviv et à Abu Dhabi. En outre, avec l'étroite collaboration du Ministère des Affaires étrangères, la Chambre de Commerce a ouvert, en février 2012, un **bureau permanent à Berlin**, au sein de l'Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg. L'Allemagne est le premier marché d'exportations du pays et le bureau s'adresse tant aux entreprises en Allemagne déjà actives sur le marché luxembourgeois (ou voulant élargir leurs activités vers le Luxembourg) qu'aux entreprises luxembourgeoises déjà présentes sur le marché allemand ou en cours d'expansion vers l'Allemagne. La même démarche de partenariat public-privé est prévue à Paris.

Parallèlement, il y a lieu de promouvoir les produits et services « **made in Luxembourg** » à une échelle nationale, régionale, européenne et mondiale, et ainsi permettre aux entreprises luxembourgeoises de toute taille d'étendre leurs marchés et de diversifier les destinations de leurs exportations. Le label « *Made in Luxembourg* », décerné par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, servant à identifier par un signe distinctif uniforme les produits et services luxembourgeois, mérite d'être davantage promu.

A côté du développement d'une stratégie de *Nation Branding*, il est important de renforcer les efforts – mis en œuvre de manière plus professionnelle depuis 2008 – et qui consistent à doter le pays de moyens d'actions plus ciblés en matière de promotion économique à l'international (en vue d'augmenter les exportations de biens et services luxembourgeois) et de rétention et d'attraction des investissements étrangers. A ce moment, le Grand-Duché a vu la création de deux agences de promotion, dans un esprit de *public-private partnerships*, sous la forme juridique de groupements d'intérêt économique, en l'occurrence *Luxembourg for Business* et *Luxembourg for Finance*, au sein desquelles la Chambre de Commerce a été membre fondateur.

La Chambre de Commerce est d'avis que dans un petit pays comme le Luxembourg, au vu de la multiplicité des acteurs y travaillant – avec de la bonne volonté certes – , dans un but de valoriser les atouts du pays, cette fragmentation tend à rendre le message d'ensemble illisible, peu compréhensible et peu percutant et risque par ailleurs de dégager des actions non cohérentes, trop faibles dans la durée et insuffisamment coordonnées entre les différents acteurs. Par ailleurs, les moyens financiers mis à disposition à cette fin sont très limités en comparaison internationale. Ainsi, les actions de promotion de l'internationalisation

des entreprises, de développement des exportations et d'attraction des investissements étrangers doivent être davantage coordonnées, alors que la concurrence dans ce contexte est croissante.

Le nouveau Gouvernement devra réfléchir au rapprochement, voire à la fusion des deux agences *Luxembourg for Finance* et *Luxembourg for Business*, afin de dégager de nouvelles synergies (faire mieux avec moins) dans l'intérêt de la promotion intégrée et intégrale à l'étranger de notre économie, des différents secteurs et des atouts afférents, soutenant ainsi l'extension des marchés de nos entreprises et l'attraction de nouveaux investisseurs. Il faut des messages communs et cohérents, alors que les interconnexions entre la finance, les services aux entreprises, les activités de conseil, les secteurs industriels, la communication, etc. deviennent de plus en plus importantes. Une combinaison intelligente des différents avantages et compétences au sein de ces activités constitue une opportunité énorme pour l'avenir de notre pays.

Doté d'une agence unique de promotion économique et d'une cellule spécialisée en matière de *Nation Branding* – les deux travaillant étroitement ensemble -, le Grand-Duché pourra se « vendre » de façon proactive, professionnelle et sans complexe à l'étranger en tant que carrefour international et laboratoire d'idées et répondre rapidement, mais de manière réfléchie, à des attaques, le plus souvent non fondées, de l'étranger.

Le pré-requis pour un succès dans une telle stratégie consiste évidemment de faire nos devoirs à domicile, d'entamer des réformes en profondeur de notre gouvernance économique et budgétaire et de développer un environnement attrayant au Luxembourg et des conditions favorables au déploiement de nouvelles activités économiques, portées tant par le savoir-faire local que par de nouvelles compétences internationales.

La Chambre de Commerce recommande de :

- définir une marque propre au pays au sein de la nouvelle cellule de *Nation Branding*, arrêter un positionnement précis et visible pour pouvoir adopter un **slogan percutant** capable de faire valoir les nombreux atouts du pays. Intégrer dans une approche *bottom-up* les différents acteurs concernés (le gouvernement, la Chambre de Commerce, l'Office National du Tourisme, etc.) ;
- se doter d'**une agence unique de promotion**, en rapprochant et *in fine* en fusionnant Luxembourg for Finance et Luxembourg for Business, qui mettrait en œuvre une stratégie ambitieuse de promotion économique du Luxembourg. Cette agence utiliserait également les slogans et messages uniques définis par la cellule de *Nation Branding* précitée ;
- développer un **argumentaire offensif** démontrant combien les spécificités luxembourgeoises lui permettent d'être une porte d'entrée en Europe au bénéfice de l'Europe en général et de la zone euro en particulier ;
- se positionner comme **laboratoire d'idées** au sein de l'Union européenne, au bénéfice de l'Union économique et monétaire afin de faire apparaître le Luxembourg comme force de proposition en Europe ;
- développer un **argumentaire solide** sur la contribution du Luxembourg à l'économie de la Grande Région et donc au bénéfice des pays voisins (emploi frontalier, exportations de protection sociale et de pouvoir d'achat, etc.) ;
- **faire évoluer le réseau des LTIO** (*Luxembourg trade and investment office*) en les rapprochant des ambassades et en les recentrant sur les régions en croissance qui ne connaissent pas encore suffisamment les nombreux atouts du Luxembourg ;
- **renforcer de manière optimale le rôle et la présence des ambassades luxembourgeoises** à travers le monde en vue d'intensifier la promotion des intérêts économiques du Grand-Duché ;
- faire de la **communication globale à grande échelle** en utilisant les médias comme Internet, les journaux internationaux, les magazines de luxe et la télévision ;
- promouvoir davantage les produits et services « **made in Luxembourg** » ;
- **développer l'offre touristique luxembourgeoise** de façon à faire connaître le pays, sous des aspects autres que les affaires. Dans le contexte du marketing touristique, il faut mieux coordonner les sites internet de la ville de Luxembourg, l'Office National du Tourisme et le *Luxembourg City Tourist Office*.

Bibliographie

Principales bases légales

Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur.

Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (Mémorial A n°158 du 27 octobre 2008).

Loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers (Mémorial A n°242 du 27 décembre 2010).

Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois ; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; 4. la loi modifiée du 7 août 1912 concernant la création d'une caisse de prévoyance pour les fonctionnaires et employés des communes et établissements publics ; 5. le Code du travail (Mémorial A n°279 du 31 décembre 2012).

Loi du 18 juillet 2013 sur la participation de l'Etat luxembourgeois au financement des travaux réalisés sur le territoire allemand entre Igel et Igel-West : 1. portant approbation de l'accord dénommé «Abkommen zwischen der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und der Bundesrepublik Deutschland über die Gewährung eines Finanzierungsanteiles für den Ausbau der Eisenbahnverbindung Trier – Luxemburg im Abschnitt zwischen dem Bahnhof Igel und der Betriebsstelle Igel-West», signé à Luxembourg le 29 octobre 2012; 2. sur la participation de l'Etat luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire allemand entre Igel et Igel-West (Mémorial A n°136 du 26 juillet 2013).

Projet de loi n°6527 : 1. ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics ; 2. portant création des centres de recherche publics LIST, Santé et CEPS ; 3. modifiant la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4. abrogeant la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public et le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public ; 5. abrogeant la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et des Politiques Socio-Economiques auprès du Ministère d'Etat.

Règlement grand-ducal du 5 avril 1985 portant application des dispositions de l'article 21, paragraphe 6 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

Règlement grand-ducal du 28 juin 2012 modifiant et complétant le 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.

Avis de la Chambre de Commerce

Avis de la Chambre de Commerce du 21 octobre 2009 sur le de projet de loi-cadre n°3490 relatif aux services dans le marché intérieur.

Avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} juin 2010 sur le projet de loi n°6023 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant:1. la loi communale

modifiée du 13 décembre 1988 ; 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; 3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Avis de la Chambre de Commerce du 27 octobre 2010 sur le projet de loi n°6158 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales portant transposition de certaines dispositions des directives 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur et 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiant certaines autres dispositions légales et portant abrogation de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 7 décembre 2010 concernant le projet de loi n°6196 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers.

Avis de la Chambre de Commerce du 25 mars 2011 sur le projet de loi n°6232 1. portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi; 2. modifiant - le Code du Travail; - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; - 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; - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 3. abrogeant la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi.

Avis de la Chambre de Commerce du 26 avril 2011 sur le projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Avis de la Chambre de Commerce du 22 août 2011 sur le projet de loi n°6306 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Avis de la Chambre de Commerce du 19 septembre 2011 sur le projet de règlement grand-ducal précisant les règles d'établissement de l'enveloppe budgétaire globale et des budgets spécifiques des hôpitaux ainsi que les éléments à inclure de façon forfaitaire.

Avis de la Chambre de Commerce du 3 janvier 2012 au sujet du projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Avis de la Chambre de Commerce du 10 juillet 2012 sur le projet de loi n°6437 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales portant transposition de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, et portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard.

Avis budgétaires successifs de la Chambre de Commerce, chapitre 2.3 et le chapitre 4.2.2 de l'avis de la Chambre de Commerce du 14 novembre 2012 relatif au projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 intitulé « Budget de l'Etat 2013 - Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent ! ».

Prise de position de la Chambre de Commerce sur une proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire, 16 mai 2012.

Publications

AGEFI Luxembourg, « Le Mensuel d'AGEFI Luxembourg », juillet 2009.

Association française des sociétés financières, « L'environnement économique et financier », juin 2002.

Banque centrale du Luxembourg, « Rapport annuel », 2007.

Banque centrale du Luxembourg, « Bulletin 03/2013 », 2013.

CECODHAS Housing Europe, « Social Housing Review 2012 ».

Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°8, « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? ».

Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°11, « Les exportations du Luxembourg par destination : tendances et opportunités ».

Chambre de Commerce, Actualité et tendances n°12, « Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine ».

Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°13, « Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014 ».

Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°14, « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience ».

Chambre des Députés, « Rapport d'activité de la Session parlementaire 2012-2013 ».

Commission Européenne, « An analysis of EU and US productivity development », juillet 2004.

Commission Européenne, « Implementation of the Services Directive », 2010.

Commission Européenne, DG Entreprises et Industrie, « Flash Eurobarometer 354: Entrepreneurship in the EU and beyond », 2012.

Conseil des prélèvements obligatoires, « Entreprises et niches fiscales et sociales », octobre 2010.

Département de la Simplification Administrative (DSA), « Rapport d'activité 2011 – Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat ».

FEDIL, « Priorité à la croissance et à l'emploi », septembre 2013.

Fontagné L., « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle », février 2010.

Hirsch M., « Luxembourg. La coordination tripartite à l'épreuve », Grande Europe n°21, La Documentation française © DILA, juin 2010.

Luxairport, « Rapport Annuel 2012 ».

Nations Unies, Conference on trade and development, « World Investment Report 2013 ».

Nations Unies, Conseil économique et social, « La situation économique et sociale dans le monde, 2001 », 2001.

OCDE, « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », novembre 2011.

Seyler G., « La place financière de Luxembourg dans la transition vers l'Union monétaire », 1996.

STATEC, Cahier économique n°108, « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

STATEC, « Le Luxembourg 1960-2010 ; l'évolution économique globale du Luxembourg sur la longue durée ».

STATEC, « Regard sur le coût du logement ».

STATEC, « Recensement de la population, 2011.

UEL, « Annuaire de la compétitivité 2013 ».

World Economic Forum, « Global Competitiveness Report 2013-2014 ».

World Economic Forum, « Human Capital Report 2013 ».

Périodiques

Le Quotidien, « Statec: Les étrangers font tourner l'économie », octobre 2013.

Revue, « Zu geringe Reformbereitschaft », septembre 2013.

Sites Internet

« 2030.lu - Ambition pour le futur », site Internet de l'initiative : www.2030.lu

Chambre de Commerce : www.cc.lu

- Communiqué de presse du 4 septembre 2013 sur le « Global Competitiveness Report 2013-2014 »

Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) : www.cssf.lu

Commission Européenne : www.ec.europa.eu

- Projet « Europe 2020 », analyse du Luxembourg
- Trans-European Transport Network Executive Agency, Ten-T Projects

Département de la Simplification Administrative (DSA) : <http://www.simplification.public.lu>

- Actualité du 23 septembre 2013
- Propositions de simplifications en cours

Deutsche Bahn, Communiqué de Presse, « 20 Millionen Euro für Streckenausbau zwischen Trier und Luxemburg »: www.bahn.de

Doing Business, World Bank: www.doingbusiness.org

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg: www.gouvernement.lu:

- « Actualité sur la Simplification administrative » dans la rubrique « Salle de presse »
- Actualité sur « Le Luxembourg vu de l'étranger » dans la rubrique « Salle de presse »

Guichet unique : www.guichet.lu

La réforme du lycée : www.reformelycee.lu

Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, « B49 : Neubau der Bahnunterführung bei Igel »: www.lbm.rlp.de

Luxembourg for Finance : www.luxembourgforfinance.lu

Luxembourg, site Internet du Gouvernement luxembourgeois : www.luxembourg.lu

- « L'économie luxembourgeoise. Le modèle luxembourgeois, gage de stabilité politique et sociale »
- Communiqué du gouvernement : « Octavie Modert : plus de 260 démarches de simplification administrative depuis 2009 », octobre 2013

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu

Observatoire de la compétitivité : <http://www.odc.public.lu/>

Paperjam : www.paperjam.lu

Portail des marchés publics : www.marchés.public.lu

Réserve fédérale du gouvernement américain : www.federalreserve.com

Service public de la diffusion du droit : www.legifrance.gouv.fr

TNS Ilres : www.ilres.com

- « Our vision » sondage, juillet 2012
- « PolitMonitor », octobre 2012
- « PolitMonitor Lëtzebuerg », septembre 2013

Bases de données

Eurostat

INSEE

STATEC, Comptes nationaux