

a&t

N°13

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

OCTOBRE

2012

Revue à mi-parcours de la
législature 2009-2014

Table des matières

Résumé exécutif | 4

1. Introduction | 16

- 1.1. Des perspectives de croissance restées moroses depuis 2009 | 17
- 1.2. De nombreux engagements officiels depuis juin 2009 et des avancées contrastées selon les domaines d'intervention | 19

2. La compétitivité | 22

- 2.1. Une compétitivité générale qui s'érode et des progrès indéniables en matière d'infrastructures | 22
- 2.2. Une compétitivité-coût qui poursuit sa dégradation | 25
 - 2.2.1. Des coûts salariaux qui n'ont cessé d'augmenter au cours de la période 2009-2012 | 25
 - 2.2.2. Une compétitivité également impactée par le coût indirect du travail | 26
 - 2.2.3. Des mesures fiscales disparates pour sortir de la crise reflétant l'absence de stratégie fiscale sur le moyen et le long termes | 27
- 2.3. Une compétitivité hors-coût à améliorer | 27
- 2.4. Une diversification économique accrue pour limiter l'impact des chocs exogènes | 29
- 2.5. Recommandations | 32

3. La simplification administrative | 34

- 3.1. Institutionnel : des progrès d'e-gouvernance notables | 35
 - 3.1.1. Le guichet unique, la centrale des bilans, l'eTVA et le portail des marchés publics : de réelles avancées | 35
 - 3.1.2. ... mais toujours pas de vision globale en matière de SA | 37
- 3.2. L'application des grands principes européens de SA : une déception | 39
 - 3.2.1. Cadre légal et revendications de la Chambre de Commerce : rappel | 39
 - 3.2.2. Une mise en oeuvre des grands principes européens de SA qui tarde à se produire | 39
- 3.3. La politique du logement : des engagements à mettre en oeuvre rapidement | 41
- 3.4. Recommandations | 42

4. Le système d'éducation secondaire | 43

- 4.1. Pour un enseignement en phase avec son temps | 44
 - 4.1.1. Pour un enseignement adapté aux réalités démographiques et linguistiques du pays | 44
 - 4.1.2. Pour un enseignement en phase avec les réalités socio-économiques actuelles | 46
- 4.2. Au niveau institutionnel | 48
 - 4.2.1. Le monde de l'entreprise insuffisamment reflété dans l'enseignement général | 49
 - 4.2.2. Le coût de l'enseignement non maîtrisé | 50
- 4.3. Recommandations | 52

5.	Le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM	 54
5.1.	La responsabilisation des demandeurs d'emploi, notamment des plus jeunes	54
5.1.1.	Des prestations de chômage excessivement généreuses et peu sélectives	55
5.1.2.	... et pas assez d'obligations pour les demandeurs d'emploi	57
5.2.	La réforme institutionnelle de l'ADEM : un chantier sur la bonne voie	61
5.3.	Recommandations	62
6.	Maîtrise des dépenses, sécurisation des recettes et refonte de la gouvernance : le triptyque idéal des finances publiques	 64
6.1.	Un déficit structurel ne datant pas d'aujourd'hui	64
6.2.	... et des mesures toujours trop timides pour y faire face	66
6.2.1.	Les coûts ne sont pas suffisamment maîtrisés	66
6.2.2.	... et l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme s'éloigne	66
6.2.3.	Des paquets de consolidation budgétaire insuffisants	68
6.3.	Recommandations	72
7.	Les autres chantiers prioritaires : des progrès contrastés	 79
1.	Moderniser le droit sur la prévention des faillites	80
2.	Libéraliser le droit d'établissement	82
3.	Moderniser le droit des sociétés	84
4.	Instaurer un test d'impact pour les PME	86
5.	Instituer un Commissaire à la réforme fiscale et mettre en place un nouveau cadre institutionnel fiscal	88
6.	Renforcer les interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques	91
7.	Poursuivre les réformes de la formation professionnelle	94
8.	Aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant	96
9.	Réformer le cadre sous-jacent à la politique budgétaire et veiller à dépenser mieux	101
10.	Mettre en place un fonds souverain	105
11.	Réformer en profondeur les systèmes de sécurité sociale	107
12.	Aménager le territoire et les zones d'activités économiques	112
13.	Doter le pays d'infrastructures modernes	117
14.	Instituer un « Observatoire de droit économique »	120
15.	Promouvoir le pays et la communication	122

Bibliographie	 125
----------------------	--------------

Sommaire des graphiques

Graphique 1 :	Evolution des indicateurs macroéconomiques luxembourgeois	17
Graphique 2 :	Evolution du coût salarial unitaire (CSU) nominal (2000=100)	24
Graphique 3 :	Nouvelle procédure d'enregistrement des actes authentiques	35
Graphiques 4 et 5 :	Performances scolaires et dépenses	43
Graphique 6 :	Initiatives de suivi-évaluation dans les systèmes scolaires	52
Graphique 7 :	Evolution du taux de chômage des jeunes (<25 ans)	53
Graphiques 8 et 9 :	Taux de remplacement	54
Graphique 10 :	Répartition des dépenses de politiques de marché de l'emploi au Luxembourg et en Europe en 2010	61
Graphique 11 :	Evolution des recettes, des dépenses et du solde budgétaire de l'Administration centrale	65
Graphique 12 :	« <i>You've got to be known to be liked</i> »	123

Sommaire des encadrés

Encadré 1 :	Singapour et les langues	44
Encadré 2 :	Le programme « <i>Summer Jobs+ Challenge</i> »	50
Encadré 3 :	Le programme « Ontario au travail »	60
Encadré 4 :	Premier plan d'assainissement : un bilan mitigé	69
Encadré 5 :	Importance de la valorisation des résultats de recherche	96
Encadré 6 :	Le renforcement de la gouvernance budgétaire au niveau européen amènera-t-il les impulsions de réforme nécessaires au Luxembourg ?	103
Encadré 7 :	Le programme « <i>Think Swiss</i> »	122

Sommaire des tableaux

Tableau 1 :	Etat d'avancement des 20 chantiers et mesures prioritaires	20
Tableau 2 :	Evolution du classement WEF du Luxembourg sur la période 2009-2012	23
Tableau 3 :	Chômage des jeunes au Luxembourg et dans ses pays voisins ajusté pour le pouvoir d'achat	56
Tableau 4 :	Etat d'avancement des 15 autres chantiers prioritaires	79

Résumé exécutif

A travers son bulletin économique Actualité & tendances n°7 baptisé « Entreprise Luxembourg 2.0 », et au moment des élections législatives de juin 2009, la Chambre de Commerce avait présenté au gouvernement ses **recommandations politiques, dont 20 mesures qu'elle estimait particulièrement prioritaires**. L'objectif de ces 20 priorités, de véritables chantiers (l'éducation, les finances ou encore la sécurité sociale, par exemple) ou des mesures plus spécifiques (à titre d'illustration, les tests d'impact pour les petites et moyennes entreprises, ou PME) était tant de limiter l'impact de la crise que de soutenir les acteurs économiques dans une phase difficile. Il était également de saisir les opportunités découlant d'une période de renouveau afin de maintenir la cohésion sociale et de faire face à des réformes structurelles, dont la nécessité avait été jusqu'alors masquée par des performances macroéconomiques et conjoncturelles exceptionnelles.

Le présent Actualité & tendances n°13 (ci-après : A&T) **a pour objectif de faire le point, à la mi-législature, sur la mise en œuvre de ces 20 priorités** dans un contexte socio-économique toujours marqué par la crise. Eu égard à leur saillance particulière dans le contexte actuel, cinq parmi ces 20 priorités sont analysées en détails, dans cinq chapitres spécifiques (chapitres 2 à 6). Les 15 autres chantiers (ou mesures) sont revus successivement dans un 7^e et dernier chapitre. Ils sont présentés de manière succincte, sous forme de fiches. Les codes couleurs vert, orange et rouge sont utilisés afin de résumer l'état d'avancement constaté de chacune des 20 priorités.

Chapitre 1 - Introduction : des perspectives de croissance en berne

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce montre **que les années de forte croissance économique telles que les a connues le Luxembourg sont révolues**. Les économistes ne tablent d'ailleurs plus sur une faible croissance de la Zone euro en 2012 (comme c'était le cas encore il y a quelques mois), mais plutôt sur une récession en 2012, voire en 2013 (au mieux, une faible reprise), y compris au Grand-Duché.

De plus, les préoccupations des électeurs luxembourgeois évoluent lentement mais sûrement depuis juin 2009 : alors que celles-ci étaient déjà d'ordre économique en juin 2009 (près de 50% des électeurs mentionnaient spontanément le chômage et la crise), **l'accent est à présent mis sur des questions de durabilité du modèle socio-économique luxembourgeois** (en témoignent les récents sondages sur les efforts à effectuer vis-à-vis de la dette publique et du système des pensions, notamment). La crise de la dette souveraine n'est sans doute pas étrangère à cette évolution. Aux yeux de la Chambre de Commerce, **ces sondages sont de véritables mandats démocratiques pour repenser le modèle socio-économique luxembourgeois**, insoutenable financièrement sur le long terme.

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

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

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

Chapitre 2 - La compétitivité : la compétitivité par les coûts qui continue de s'éroder et des progrès contrastés en matière de compétitivité hors-coût

Dans ce chapitre, **la Chambre de Commerce fait le point non seulement sur les facteurs-coûts de la compétitivité des entreprises, mais également sur les éléments hors-coûts de compétitivité générale**, ces derniers étant analysés en détails à travers les 19 autres mesures et chantiers prioritaires (soit tout au long de cet A&T). Le récent classement du World Economic Forum (WEF) du Luxembourg révèle que **le Luxembourg voit s'éroder certains de ses atouts traditionnels** sur la période 2009-2012, notamment ses avantages institutionnels, son cadre fiscal et le degré de développement de son marché financier. Par contre, **le pays progresse indéniablement en matière d'infrastructures logistiques et technologiques**, ce qu'il convient de saluer.

En matière de compétitivité par les coûts, la Chambre de Commerce relève que **trois tranches indiciaires ont été allouées au cours de la 1^{er} partie de cette législature** (la troisième échéant en octobre 2012). Le coût salarial a donc connu une hausse de 7,5% sur la période. Or, pendant ce temps, la richesse produite n'a pas progressé, elle a même reculé, engendrant ainsi une dégradation de la compétitivité par les coûts des facteurs de production et une augmentation des risques associés (hausse des faillites, licenciements, délocalisations, etc.). Le conseil de gouvernement a bien annoncé, en décembre 2011, une **modulation de l'indexation automatique des salaires pour la période 2012-2014** (une seule tranche indiciaire par an et un intervalle minimal de 12 mois entre deux tranches), le retrait de l'alcool et du tabac du panier et une politique prudente en matière de prix administrés. Le projet de loi qui a découlé de cette annonce s'est avéré insuffisant, selon la Chambre de Commerce, avec, notamment, l'abandon du retrait de l'alcool et du tabac du panier de référence et l'absence d'un moratoire qui aurait permis de réformer le système en profondeur et de manière définitive (la récente stratégie luxembourgeoise

« Europe 2020 », datant d'avril 2012, annonçant même vouloir « revenir au système normal » après 2015).

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

L'ensemble de ces constats justifie dès lors le recours à un **code couleur rouge**, indiquant que **les progrès sont insuffisants** :



Enfin, au niveau de la compétitivité hors-coût, c'est-à-dire des 19 autres mesures et chantiers prioritaires, **les progrès constatés au cours de cette législature ne déploieront pas leur potentiel maximum tant qu'ils ne seront pas accompagnés de toutes les mesures telles que recommandées par la Chambre de Commerce en début de législature**. Notamment, comment les entreprises pourront-elles profiter de l'e-gouvernance en leur faveur si les grands principes de simplification administrative (et la responsabilisation des administrations qui en découle) font encore, au moins partiellement, défaut ? Comment les enseignants pourront-ils transmettre au mieux leur savoir-faire aux élèves, en matière de TIC et de recherche critique de documentation *online* par exemple (les lycées luxembourgeois étant relativement bien fournis en infrastructures TIC), s'ils ne sont pas formés de manière continue et ensuite évalués dans leur transmission de ce savoir-faire ? Comment le taux d'activité des jeunes pourra-t-il évoluer favorablement si les pièges à l'emploi demeurent et si le marché de l'emploi reste rigide ? Les observations de cet ordre sont nombreuses.

Chapitre 3 - La simplification administrative (SA) : des avancées d'e-gouvernance envers le secteur privé alors que les grands principes européens de SA restent à mettre en œuvre

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

A l'exception notable de la transposition de la Directive 2011/7/UE en matière de recouvrement des créances publiques, que la Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer, **le gouvernement n'a pas encore saisi l'opportunité de mettre en œuvre les grands principes européens de SA**. Notamment, la loi-cadre de transposition de la Directive Services 2006/123/EC a été vidée d'une part importante de sa substance ; la loi horizontale de droit d'établissement ne réforme pas en profondeur la matière (hormis l'introduction du principe du « silence vaut accord », salué) ; aucune annonce officielle concernant une SARL simplifiée n'est à recenser (voir également la [fiche n°1](#) à ce sujet) ; et un avant-projet de loi horizontale de SA, préparé par le Département de la Simplification Administrative (DSA), tarde à être présenté. Or, les progrès trop timides au niveau de ces principes sapent l'efficacité des efforts accomplis.

Enfin, la Chambre de Commerce constate que **le pays n'est toujours pas doté d'une véritable**

vision de politique de simplification administrative, une vision clairement articulée, objectivée et partagée à tous les niveaux de l'Etat.

L'état d'avancement des mesures afférentes à la SA peut donc se résumer par le **code couleur orange suivant (progrès contrastés)** :

Chapitre 4 - Le système d'éducation secondaire : pour une refonte du curriculum national et des coûts de l'enseignement maîtrisés

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

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

Enfin, la Chambre de Commerce constate que **les jalons de réforme institutionnelle de l'enseignement secondaire général, posés au cours de la période 2009-2012, sont contrastés.** Certaines propositions de réforme vont dans le sens d'une approche par les résultats dans les salles de classes (suivi-évaluation des enseignants à travers la réforme de la fonction publique en cours et davantage d'autonomie des lycées, par exemple). Néanmoins, le texte de réforme de l'enseignement secondaire général peut (et doit) aller plus loin dans le sens d'une approche par les résultats (comme par exemple, en rendant la formation continue des enseignants obligatoire ou en prévoyant d'évaluer la performance des lycées et de rendre publiques ces évaluations). De plus, le coût de l'enseignement n'est toujours pas maîtrisé alors que le système scolaire luxembourgeois est l'un des plus onéreux au monde (sans que les résultats ne soient nécessairement à la hauteur des ambitions). Des salaires généreux pour les enseignants ne sont pas problématiques *per se* et sont même associés, dans les études internationales, avec des systèmes d'éducation performants. Mais ces systèmes conditionnent leurs salaires à deux facteurs-clés qui font encore au moins partiellement défaut dans le système d'éducation luxembourgeois actuel, à savoir (i) une sélection compétitive à l'entrée, axée sur le prestige de la profession, les qualités pédagogiques et la vocation à enseigner, ainsi que (ii) le suivi-évaluation continu des performances des enseignants et des écoles.

Pour ces raisons, la réforme du système d'éducation secondaire se classe, aux yeux de la Chambre de Commerce, par un **code couleur orange (progrès contrastés, à concrétiser)** :

Chapitre 5 - Le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM : pour l'obligation de se former et, le cas échéant, de contribuer à des travaux d'utilité publique

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

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

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

Pour ces raisons, l'état d'avancement des mesures afférentes à la réforme institutionnelle de l'ADEM et à la sélectivité des prestations de chômage est classifié selon le **code couleur orange** par la Chambre de Commerce (**progrès contrastés, à concrétiser**) :



Chapitre 6 - Les finances publiques : un déficit structurel qui se creuse et des objectifs de rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Administration centrale qui s'éloignent

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

Malheureusement, **les efforts de maîtrise des dépenses de l'Administration centrale se sont avérés insuffisants** et, au premier semestre 2012, ces dépenses ont encore progressé de 8,5% (les recettes demeurant stables). Le **fait de repousser systématiquement ces objectifs à moyen terme** (OMT) de rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Administration publique dans le cadre des actualisations successives du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché (en 2010, 2011 et 2012) interpelle et inquiète. Et même si les perspectives de croissance se sont détériorées depuis le début de la législature, les tentatives de temporisation du gouvernement vis-à-vis de ses OMT ne sont pas justifiées, selon la Chambre de Commerce.

De plus, **les deux plans d'assainissement des finances publiques de cette législature**, à savoir les plans 2011-2012 et le plan annoncé pour 2013, n'ont pas été mis en œuvre jusqu'au bout. Concernant le 1^{er} plan 2011-2012 (ou paquet), environ 80% des économies sur le versant des dépenses prévues par celui-ci ont été opérées à travers la non-réalisation d'investissements projetés. C'est d'autant plus regrettable étant donné que ce sont ces derniers, s'ils sont bien articulés, qui permettent de renforcer la compétitivité hors-coût et l'attractivité du territoire. A peine 5% des efforts d'assainissement concernent le « train de vie » de l'Etat (frais de fonctionnement), soit une contribution rigoureusement insuffisante. Le même constat est à faire avec le 2^e plan 2013 d'assainissement puisque, comme son prédécesseur, celui-ci doit être considéré comme un ensemble de mesures isolées et disparates, sans qu'une véritable stratégie d'assainissement bien articulée et cohérente puisse être détectée. Qui plus est, ce paquet comporte certaines mesures que la Chambre de Commerce qualifierait de « virtuelles » (non-réalisation d'une dépense annoncée mais non-engagée comme une mesure « d'économie »).

Pour ces raisons, les mesures prises en matière de finances publiques se résument selon le **code couleur rouge** suivant, selon la Chambre de Commerce (**progrès insuffisants**) :



Ce code couleur se justifie d'autant plus que le classement WEF du Luxembourg se détériore en la matière au cours de la période 2009-2012, avec un recul de -10 rangs de l'indicateur de gaspillage des deniers publics (« *wastefulness of government spending* »), de la 8^e à la 18^e place, ainsi que des replis de -6 et -14 rangs des indicateurs de déficit public (de la 27^e à la 33^e place) et de dette publique (de la 13^e à la 27^e place) respectivement (voir [section 2.1. infra](#)). La Chambre de Commerce attend donc beaucoup de **la réforme de l'architecture budgétaire** que le Ministre des Finances s'est proposé de mettre en œuvre à partir de 2013 (voir [fiche n°9](#) à ce sujet, fiche à laquelle est appliqué un code couleur vert dans le [chapitre 7](#) suivant).

Chapitre 7 - Les 15 autres chantiers prioritaires : des progrès contrastés selon les domaines d'intervention

Au niveau des **progrès concrets** au cours de la période 2009-2012, la Chambre de Commerce recense les six chantiers ou mesures suivants, pour lesquels un **code couleur vert** est utilisé :

1 · Le renforcement des **interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques (avancées constatées)** : plusieurs accords et mesures allant dans ce sens sont à recenser (contrat d'établissement, recherche de synergies avec de nouveaux partenaires, création de l'Observatoire des Compétences, parmi d'autres), ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en apprécier les effets concrets, la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'avancées allant dans la bonne direction. De plus, l'évolution positive des indicateurs WEF du Luxembourg dans ce domaine (voir davantage de détails dans la [section 2.1.](#) à cet égard) confirme les constats encourageants observés par la Chambre de Commerce.

2 · La poursuite de la réforme de la **formation professionnelle** (avancées constatées) : presque tous les appels de la Chambre de Commerce datant de juin 2009 sont en cours de mise en œuvre (hormis ceux ayant trait à la maîtrise des coûts de l'enseignement et à la formation continue des enseignants), à savoir le rapprochement des sphères scolaire et économique et la systématisation des stages en entreprise pour les élèves issus du régime des techniciens, parmi d'autres. Bien qu'il soit encore trop tôt pour constater les effets de ces initiatives, la Chambre de Commerce ne peut que s'en réjouir.

3 · **Un système d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus innovant** (avancées constatées) : plusieurs initiatives destinées à rendre le système d'innovation plus lisible ont été lancées sur la période 2009-2012 (création d'une base légale pour Luxinnovation en 2009 et implémentation des recommandations d'une évaluation indépendante, lancement de la *Luxembourg Cluster Initiative* en 2009, annonce du rapprochement et, à terme, de la fusion des CRP Tudor et Lippmann en 2012, le nouveau départ d'incubateur Technoport, entre autres), bien que davantage puisse encore être fait dans cette sphère. De plus, la loi du 5 juin 2009 introduit des aides à l'innovation et à la R&D sans limitations sectorielles, ce que la Chambre de Commerce a salué dans son ensemble (mises à part certaines critiques d'ordre organisationnel et opérationnel). Enfin, de nouvelles connexions avec le monde extérieur sont à espérer à travers *l'Integrated BioBank of Luxembourg (2010)*, *le Luxembourg Center for Systems Biomedicine (2011)* et les fonds d'investissements *Advent Life Sciences Fund* et *Luxembourg Future Fund (2012)*. Les avancées du Luxembourg en matière d'innovation et d'infrastructures NTIC dans le classement WEF au cours de la période indiquent que le pays est sur la bonne voie dans ce domaine.

4 · La **gouvernance budgétaire** (avancées constatées) : le Ministre des Finances a fait suite à l'engagement gouvernemental d'examiner les moyens d'amélioration des procédures budgétaires puisqu'il a commandité un rapport d'experts indépendants et de l'OCDE sur l'état des procédures budgétaires luxembourgeoises. Ce rapport émet une série de recommandations qui trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce (et qui sont d'ailleurs en ligne avec ses propres pistes de réflexion). Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises à implémenter lesdites recommandations dans les meilleurs délais.

5 · Les **infrastructures modernes** (avancées constatées) : la Chambre de Commerce salue les progrès des indicateurs WEF en matière d'infrastructures logistiques en 2009-2012. Elle note la récente relance des activités de la société de promotion et de développement de l'aéroport et accueille avec satisfaction la déclaration d'intention récemment signée avec divers partenaires public-privé allemands concernant la réalisation des travaux d'extension de la ligne Luxembourg-Trèves. La modernisation de l'axe ferroviaire Strasbourg-Luxembourg-Bruxelles à travers le projet EuroCapRail est, par contre, fortement ralentie (et les moyens communautaires réduits), ce que la Chambre de Commerce déplore étant donné l'importance cruciale de la ligne pour le Grand-Duché (rôle logistique, transport des frontaliers, parmi d'autres). La Chambre de Commerce regrette par ailleurs les récentes annonces des autorités fédérales allemandes qui semblent ne plus considérer la modernisation des écluses de la Moselle et la Sarre comme prioritaire.

6 · La **promotion du pays et la communication** (avancées constatées) : la Chambre de Commerce se félicite de l'élargissement du réseau de promotion des intérêts économiques du pays en cours (nouvelles ambassades, nouveaux *Luxembourg Trade and Investment Offices*, nouveau poste d'attaché économique et commercial en Allemagne, entre autres). Afin de maximiser les retombées futures de ce réseau, la Chambre de Commerce appelle à ce que la stratégie unique de promotion du pays et de communication soit définie et mise en œuvre au plus vite.

De plus, certaines **avancées** sont à constater, bien que la Chambre de Commerce les qualifie de **partielles**, que ce soit dans les textes légaux eux-mêmes (qui doivent être retravaillés) ou dans la mise en œuvre de ceux-ci en pratique (ce à quoi il convient de remédier). Pour ces raisons, un **code couleur orange** est utilisé :

1 · La libéralisation du **droit d'établissement** (**progrès constatés, mais davantage à réaliser**) : la nouvelle loi du 2 septembre 2011 introduit bien le principe du « silence vaut accord », ce que la Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer. Malheureusement, les exigences de qualification professionnelle et d'établissement stable demeurent trop rigides à ses yeux. En outre, la Chambre de Commerce montre, dans le chapitre dédié à la simplification administrative, que le principe du « silence vaut accord » devrait être introduit de manière horizontale, à travers toute la législation (et non seulement en matière d'établissement, comme c'est le cas actuellement).

2 · Le **test d'impact pour les PME** (**progrès sur papier, mais insatisfaisants en pratique**) : le contenu de la fiche d'évaluation d'impact a été révisé en mars 2010 afin de rendre la fiche plus compréhensible et facile à remplir, mais également afin d'inclure les principes européens de « *Think Small First* » ou de « Directive, rien que la Directive » en faveur des PME. Même si elle observe des améliorations à ce niveau par rapport au passé, lorsqu'elle rédige ses avis juridiques, la Chambre de Commerce constate encore trop souvent que la fiche d'évaluation d'impact est utilisée mécaniquement par les auteurs de projets de lois, sans réelle considération des contraintes de temps et de coût que certains textes légaux imposent aux PME.

3 · Des progrès sont à constater au cours de la période 2009-2012 en matière de **cadre institutionnel fiscal**, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit (**bien que davantage soit à réaliser**) : mise en place de la « Direction-Division relations internationales » (DDRI) qui, à travers ses missions, est chargée de la veille des accords fiscaux internationaux, ainsi que la création, en 2010, du Haut Comité de la place financière, avec pour vocation première la coordination des efforts de promotion de la place financière. Néanmoins, le Luxembourg doit encore se doter des instruments-clés lui permettant de mettre en place une véritable stratégie fiscale, condition *sine qua non* d'une réforme fiscale innovatrice en temps de crise (la non-concrétisation de certaines mesures fiscales annoncées en matière budgétaire reflétant des carences au niveau de la stratégie fiscale et risquant de porter préjudice à une force traditionnelle du pays, comme en témoignent l'évolution négative des indicateurs WEF en la matière). La Chambre de Commerce pense particulièrement à la création d'une cellule de nature similaire à la DDRI, en matière de veille fiscale cette fois, et à un élargissement des prérogatives du Haut Comité. Ce dernier devrait pouvoir influencer directement la stratégie fiscale nationale et se charger de sa bonne mise en œuvre. Enfin, la Chambre de Commerce soutient pleinement (et salue) la création d'une zone franche luxembourgeoise en matière de TVA.

4 · La **réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale** (progrès constatés, mais davantage à réaliser) : le projet de loi réformant le système des soins de santé ne constitue pas une réforme structurelle, selon la Chambre de Commerce. De plus, les hésitations et les lenteurs dans la mise en œuvre de quelques éléments phares de la réforme en diluent l'essence. Du côté de la réforme des pensions (en cours), la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont montré, dans leur avis commun, que les ajustements proposés au système actuel ne permettent ni d'assurer un équilibre du régime d'assurance pension, ni de poser les fondements d'un contrat intergénérationnel juste et équitable. Au contraire, ils grèvent davantage le budget de l'Etat tout en détériorant la compétitivité de l'économie. Enfin, la Chambre de Commerce n'a pas été en mesure d'identifier un projet de réforme en matière de sélectivité sociale, bien au contraire, au vu des nouvelles aides financières accordées aux étudiants.

Enfin, **aucune avancée notable** n'est à recenser concernant les chantiers ou mesures suivants, pour lesquels un **code couleur rouge** est utilisé :

1 · La modernisation du **droit sur la prévention des faillites** (absence de progrès) : en mars 2011, le Ministre de la Justice a annoncé la préparation d'un nouveau projet de loi mais au moment de rédiger le présent A&T, le projet de loi est toujours en cours de préparation.

2 · La Chambre de Commerce constate que **l'agenda national de modernisation du droit des sociétés** n'a guère évolué sous la législature actuelle (absence de progrès) : non seulement, aucune annonce officielle concernant une SARL simplifiée n'est à recenser, mais le projet de loi portant modernisation de la loi sur les sociétés commerciales, pourtant déposé en juin 2007, est toujours en cours de rédaction au moment de rédiger cet A&T.

3 · La mise en place d'un **fonds souverain** afin de rétablir l'équité intergénérationnelle (absence de progrès) : la Chambre de Commerce regrette que les réflexions en matière de création d'un tel fonds semblent être au point mort. La crise actuelle ne peut justifier l'absence d'avancée à ce niveau. Au contraire, le fonds souverain est un instrument de bonne gouvernance financière à long terme.

4 · **L'aménagement du territoire** (progrès insuffisants) : la création du Ministère du Développement durable et des Infrastructures et le projet de loi modifiant la loi de 1999 de l'aménagement du territoire renforcent l'approche horizontale de la politique en la matière, du moins sur le papier. Malheureusement, le projet de loi en question n'a pas encore été adopté à l'heure de rédiger cet A&T et les quatre plans sectoriels primaires (transports, logement, paysages et zones d'activités économiques) ne sont toujours pas mis en œuvre. L'aménagement communal a, quant à lui, été réformé à travers la nouvelle loi du 29 juillet 2011. Cette dernière introduit plusieurs mesures de simplification administrative raccourcissant sensiblement la durée d'adoption des plans d'aménagement particuliers. Aussi louables soient-elles, les initiatives dans cette matière ne pourront pas exercer leur potentiel maximum tant que les plans sectoriels ne seront pas mis en œuvre. Enfin, en matière de logement, la Chambre de Commerce constate le lancement du 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés et la décision du conseil de gouvernement de désigner des zones de projets d'envergure s'inscrivant dans le Plan sectoriel Logement (non finalisé). Le déploiement rapide de ces initiatives est crucial au vu des prix du logement et de l'augmentation du chômage (et de son corollaire, la précarité). Le gouvernement devra trouver les moyens juridiques permettant de contraindre au plus vite les communes à accueillir les logements annoncés sans pour autant compromettre le droit de propriété.

5 · La revendication de la Chambre de Commerce portant introduction d'un « **Observatoire de droit économique** » n'a pas trouvé son introduction, ni au niveau du programme gouvernemental, ni dans le cadre d'une initiative législative ou réglementaire donnée (**absence de progrès**).

En résumé, les progrès (ou l'absence de ceux-ci) au cours de la période 2009-2012 peuvent être visualisés comme suit:

1	La compétitivité - chapitre 2	progrès insuffisants	
2	La simplification administrative - chapitre 3	progrès contrastés	
3	Le système d'éducation secondaire - chapitre 4	progrès contrastés, à concrétiser	
4	Le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM - chapitre 5	progrès contrastés, à concrétiser	
5	Les finances publiques - chapitre 6	progrès insuffisants	
chapitre 7	1	Moderniser le droit sur la prévention des faillites	absence de progrès
	2	Libéraliser le droit d'établissement	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	3	Moderniser le droit des sociétés	absence de progrès
	4	Instaurer un test d'impact pour les PME	progrès sur papier, mais insatisfaisants en pratique
	5	Instituer un Commissaire à la réforme fiscale et mettre en place un nouveau cadre institutionnel fiscal	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	6	Renforcer les interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques	avancées constatées
	7	Poursuivre les réformes de la formation professionnelle	avancées constatées
	8	Aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant	avancées constatées
	9	Réformer le cadre sous-jacent à la politique budgétaire et veiller à dépenser mieux	avancées constatées
	10	Mettre en place un fond souverain	absence de progrès
	11	Réformer en profondeur les systèmes de sécurité sociale	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	12	Aménager le territoire et les zones d'activités économiques	progrès insuffisants
	13	Doter le pays d'infrastructures modernes	avancées constatées
	14	Instituer un « Observatoire de droit économique »	absence de progrès
	15	Promouvoir le pays et la communication	avancées constatées



1. Introduction

A travers son bulletin économique Actualité & tendances n°7 baptisé « Entreprise Luxembourg 2.0 », et en marge des élections législatives de juin 2009, la Chambre de Commerce avait présenté au gouvernement ses **recommandations politiques, dont 20 mesures qu'elle estimait particulièrement prioritaires**. L'objectif de ces 20 priorités, de véritables chantiers (l'éducation, les finances ou encore la sécurité sociale, par exemple) ou des mesures plus spécifiques (à titre d'illustration, les tests d'impact pour les petites et moyennes entreprises, ou PME) était tant de limiter l'impact de la crise que de soutenir les acteurs économiques dans une phase difficile. Il était également de saisir les opportunités découlant d'une période de renouveau afin de maintenir la cohésion sociale et de faire face à des réformes structurelles, dont la nécessité avait été jusqu'alors masquée par des performances macroéconomiques et conjoncturelles exceptionnelles.

Les performances exceptionnelles du passé n'ont pas seulement découlé d'un environnement légal, fiscal et réglementaire propice au développement des affaires et de la place financière, mais elles ont également découlé de circonstances favorables, indépendantes des choix politiques opérés au Grand-Duché. La crise économique et financière a souligné cette dépendance à des forces exogènes, tant positives que négatives, auxquelles le pays est soumis et qui en accentuent la vulnérabilité.

Le présent Actualité & tendances n°13 (ci-après : A&T) a pour objectif de faire le point, à la mi-législature, sur la mise en œuvre de ces 20 priorités dans un contexte socio-économique toujours marqué par la crise financière déclenchée en septembre 2008 aux Etats-Unis et accentué par la crise de la dette souveraine, notamment en Europe.

Eu égard à leur saillance particulière dans le contexte économique actuel, cinq des 20 priorités énoncées en 2009 par la Chambre de Commerce sont analysées en détails, dans cinq chapitres différents, à savoir : la compétitivité (voir [chapitre 2](#) ci-dessous), la simplification administrative ([chapitre 3](#)), le système d'éducation secondaire général ([chapitre 4](#)), le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM ([chapitre 5](#)) et les finances publiques ([chapitre 6](#)).

Les 15 autres priorités sont revues successivement dans un 7^e chapitre, sans ordre de priorité quelconque. Elles sont présentées de manière succincte, sous forme de **fiches** et concernent, respectivement : (1) le droit sur la prévention des faillites, (2) le droit d'établissement, (3) le droit des sociétés, (4) le test d'impact pour les PME, (5) le cadre institutionnel fiscal, (6) l'Université de Luxembourg, (7) la formation professionnelle, (8) le système national d'innovation, (9) la politique budgétaire, (10) l'instauration d'un fonds souverain, (11) la réforme des systèmes de sécurité sociale, (12) l'aménagement du territoire et le logement, (13) les infrastructures, (14) l'instauration d'un « Observatoire de droit économique », et (15) la promotion du pays et la communication.

Dans ce premier chapitre d'introduction, **la Chambre de Commerce montre que les perspectives économiques ne se sont guère améliorées depuis les élections de juin 2009. Les années de forte croissance qu'a connues le Luxembourg semblent bel et bien révolues, et les perspectives de croissance future sont moroses. Le modèle socio-économique sur lequel les Luxembourg est bâti est menacé de toutes parts et les électeurs commencent à intégrer cette réalité économique douloureuse.**

1.1. Des perspectives de croissance restées moroses depuis 2009

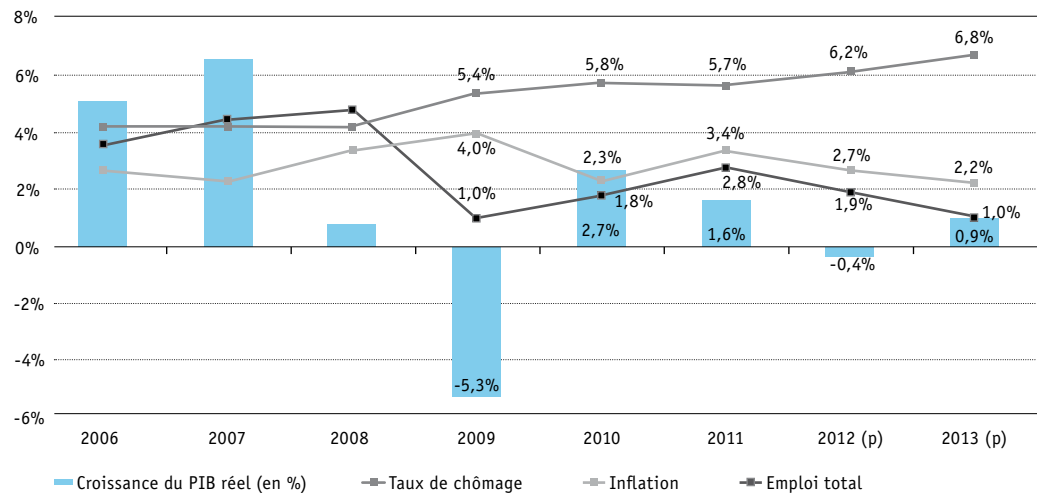
Les élections législatives de juin 2009 ont été dominées par la crise financière et économique, une véritable crise de confiance, qui a directement touché le Grand-Duché dès l'automne 2008. A l'époque, les observateurs constataient que cette crise avait provoqué un « réaligement électoral » au bénéfice du parti chrétien-social CSV. C'était là une exception en Europe : alors que tous les gouvernements européens qui s'étaient présentés devant les électeurs après le début de la crise avaient été sanctionnés par les électeurs, le parti avait obtenu une confiance jamais atteinte pour le mouvement démocrate depuis les années 1950¹.

Les années de forte croissance économique révolues

Trois années se sont écoulées depuis les élections de juin 2009 et la crise économique et financière a cédé la place à la crise de la dette souveraine. Comparées à 2009, les perspectives macroéconomiques du pays se sont certes quelque peu redressées mais on ne peut plus espérer une véritable « reprise » post-crise. Les économistes ne tablent d'ailleurs plus sur une faible croissance de la Zone euro 2012 (comme c'était le cas encore il y a quelques mois), parlant plutôt de récession en 2012 et de faible reprise en 2013.

De son côté, le PIB luxembourgeois a progressé depuis 2009, mais lentement, et au moment de rédiger cet Actualité & tendances (été 2012), le pays n'a toujours pas atteint les niveaux de production pré-crise. Avec une récession (entre -0,2% et -0,6%) prévue pour 2012, le Luxembourg devra probablement attendre la fin 2013 pour que son PIB atteigne son niveau d'avant-crise. Par rapport à l'été 2009, il semble donc que **les années de forte croissance économique telles que les a connues le Luxembourg soient bel et bien révolues.**

Graphique 1 - Evolution des indicateurs macroéconomiques luxembourgeois



Sources : STATEC, Note de conjoncture n°2/2012 et BCL, Bulletin n°3/2012

¹ Source : Poirier P. et al., « Elections européennes : Les élections européennes dans l'étude ELECT 2009 », janvier 2011. Disponible sur : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/01/elect-2009/index.html>.

De plus, une étude récente du STATEC² montre que la productivité apparente du travail³ a souffert davantage au Luxembourg (baisse de -8,8%) que dans les pays voisins et dans la Zone euro (baisse de -1,4%). Selon le STATEC, une des raisons pour cette divergence est la baisse plus importante, au Luxembourg que dans la Zone euro, de l'activité dans les deux secteurs phares de l'économie, à savoir les banques et la métallurgie. Le manque de main-d'œuvre qualifiée dans la Grande Région et le maintien en emploi qui en résulte ont également contribué à la baisse plus forte de la productivité au Luxembourg. La baisse de la productivité du travail a donc été le résultat d'une réduction plus forte et plus rapide de l'activité que de l'emploi, ce dernier étant normalement en retard sur l'activité. En d'autres termes, et malgré la progression importante du chômage (6,2% au dernier décompte), l'emploi luxembourgeois a plutôt bien résisté à la baisse du niveau d'activité jusqu'en 2011. **Mais avec le prolongement du ralentissement économique, la situation se détériore en 2012 et en 2013 (voir graphique 1), notamment du côté de l'emploi des jeunes et du travail intérimaire.**

Des électeurs de plus en plus préoccupés par la soutenabilité du modèle socio-économique luxembourgeois

Déjà en juin 2009, les préoccupations principales des électeurs luxembourgeois étaient d'ordre économique : 25% des électeurs sondés⁴ mettaient spontanément (question ouverte) le chômage en tête des problèmes à relever par le Grand-Duché⁵. Les préoccupations liées à la crise suivaient de près, avec 23% des électeurs les mentionnant⁶.

Depuis lors, **les préoccupations des électeurs sont toujours d'ordre économique, mais elles évoluent vers des thématiques ayant trait au long terme, autrement dit vers des questions de soutenabilité du modèle socio-économique luxembourgeois.**

Deux sondages « *PolitMonitor* » ont notamment été conduits auprès des électeurs depuis les élections 2009, le premier en octobre 2010 et le second en avril 2012⁷. Les questions posées dans le cadre de ces études sont formulées de manière différente (comparées au sondage de 2009), mais elles montrent que la crise de la dette souveraine n'est pas indifférente aux électeurs puisque 52% de ceux-ci se déclarent « plutôt inquiets » concernant le déficit budgétaire et l'évolution de la dette publique ; 25% des électeurs étant même « très inquiets » à leur égard⁸ (printemps 2012). L'évolution des opinions vis-à-vis du système de pensions est également intéressante puisque, en 2009, seuls 3% des électeurs mentionnaient spontanément les « retraites » dans leurs préoccupations principales. Par contre, à l'automne 2010, 41% de ceux-ci se sont déclarés favorables au fait de devoir travailler plus longtemps dans le cadre d'une réforme du système des pensions⁹. Au printemps 2012, 50% des électeurs déclarent même accepter de travailler plus longtemps dans le cadre de la réforme du système¹⁰. Enfin, un sondage représentatif de l'ensemble de la population résidant au Luxembourg, conduit en été 2012 par TNS Ilres pour le compte de la Chambre de Commerce et de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)¹¹, montre que tant les Luxembourgeois que les non-Luxembourgeois identifient majoritairement (72%) la diminution des dépenses courantes de l'Etat et une plus grande sélectivité

2 Source : STATEC, Economie et statistiques n°60/2012, « Analyse comparative de la productivité apparente du travail Luxembourg/Zone euro depuis le début de la crise ».

3 Il s'agit du rapport entre la valeur ajoutée brute en volume et l'emploi (total, y.c. les indépendants).

4 Source : Dumont P. et al., « Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg », Université de Luxembourg, 2010.

5 Source : Ibid page 69. La question ouverte était la suivante : « Quels sont, selon vous, les problèmes les plus importants que le Luxembourg doit affronter ? En voyez-vous d'autres ? ».

6 Le « chômage et l'emploi » (25%) ; la « crise économique et financière » (23%) ; l'éducation (14%) ; la « cohésion sociale » (6%) ; la « santé et la sécurité sociale » (6%) ; l' « environnement, l'énergie et le changement climatique » (4%) ; l' « avenir du pays » (3%) et les « retraites » (3%).

7 Sources : PolitMonitor « Fréijoeer 2011 » et « Hierscht 2010 », disponibles sur www.ilres.com.

8 Seuls 18% ne sont « plutôt pas inquiets » ou et 4% « pas du tout inquiets ».

9 Fir eis Pensiounen an der Zukunft besser ofz'écheren, sidd Dir do der Meenung dass mer sollen : « mi lang schaffen goen » (19%) ; « d'Cotisationsen sollen eropsetzen » (46%) ; « am bäschten béides machen » (22%) ; « wees et net » (13%). Pour sécuriser nos pension à l'avenir, pensez-vous que : « nous devons travailler plus longtemps » (19%), « nous devons augmenter les taux de cotisation » (46%), « nous devrions de préférence mettre en oeuvre ces deux pistes » (22%), « ne sais pas » (13%).

10 Meenung zum Prinzip vun der Pensiounsreform : méi laang schaffe goen : « éischer averstan » (35%), « ganz averstan » (15%), « éischer net averstan » (24%), « guer net averstan » (25%).

Sur le principe de « travailler plus longtemps » : « plutôt d'accord » (35%) ; « tout à fait d'accord » (15%) ; « plutôt pas d'accord » (24%), « pas du tout d'accord » (25%).

11 Sondage Chambre de Commerce / Union des Entreprises Luxembourgeoises, 2012 (en cours, réalisé par TNS Ilres).

des politiques sociales comme principales solutions au rétablissement des finances publiques¹². Qui plus est, les personnes interrogées dans le cadre de ce même sondage se disent prêtes à accepter que soit établi un niveau maximal de compensation pour les pensions élevées (56% des personnes interrogées) et que soit augmentée la durée du travail sans dépasser l'âge légal fixé à 65 ans (33%), ainsi que les montants des cotisations (22%)¹³.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit de mandats démocratiques pour repenser le modèle socio-économique luxembourgeois, insoutenable sur le long terme. Le principe cher à la Chambre de Commerce, postulant que seule la richesse effectivement produite puisse être redistribuée, commence à être intégré par les électeurs.

1.2. De nombreux engagements officiels depuis juin 2009 et des avancées contrastées selon les domaines d'intervention

En mars 2010, l'ancien Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a présenté **65 mesures pour l'amélioration de la compétitivité nationale**¹⁴, en vue du Comité de coordination tripartite. **La Chambre de Commerce a salué ce document dont les fondements correspondent largement aux 20 priorités** articulées par la Chambre de Commerce en début de législature : de nombreuses mesures en faveur de la compétitivité des entreprises (revue du système d'indexation, diversification de l'économie, immigration des plus qualifiés), de nombreuses propositions de simplification administrative (mesures 2-3, et 11-16), la réforme de la loi sur les faillites (mesure 7), l'importance de la valorisation de la recherche (mesure 4), la stratégie fiscale (mesures 19-29), les infrastructures et l'aménagement du territoire (mesures 30-39), la promotion du Luxembourg (mesures 55-65).

Dans ses mesures énoncées en décembre 2011¹⁵ suite au deuxième échec de la tripartite, le Premier Ministre a annoncé, au nom du gouvernement, plusieurs **décisions destinées à contenir l'augmentation des prix vis-à-vis de tous les administrés, dont la modulation de l'indexation**, pour le patronat, et une politique des prix de l'eau et du logement, pour les citoyens (parmi d'autres mesures). Le Premier Ministre s'est même déclaré **prêt à discuter d'une flexibilité accrue et faciliter la voie vers les CDD dans certains cas**. Or le projet de loi qui a découlé de l'annonce de modulation de l'indexation s'est avéré insuffisant selon la Chambre de Commerce (voir *section 2.1.1.* et le *chapitre 6* ci-dessous pour plus de détails à ce sujet). De plus, la récente stratégie luxembourgeoise « Europe 2020 », datant d'avril 2012, annonce « revenir au système normal » après 2015¹⁶, ce que la Chambre de Commerce déplore. Enfin, aucun engagement officiel n'a finalement été formulé sur l'assouplissement du marché du travail (si ce n'est évoqué indirectement dans le discours de mai 2012 du sur l'état de la Nation¹⁷).

Plus récemment, dans son discours d'ouverture de la Foire de Printemps 2012, le nouveau Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a estimé que le Luxembourg avait besoin d'un véritable « Pacte pour la croissance » au-delà du redressement des comptes publics. Le pacte proposé par le Ministre se décline en cinq champs d'action, à savoir : (1) la recherche et l'innovation, (2) l'éducation, (3) l'énergie, (4) l'emploi (principalement l'emploi des jeunes ; voir à ce sujet le récent « Pacte pour la Jeunesse » dans la *section 5.1.2. infra*) et (5) l'inclusion sociale. **Ces**

¹² En vue de rétablir l'équilibre du budget de l'Etat central (hors sécurité sociale), quelle approche devrait suivre en priorité le gouvernement ? : « Diminuer le niveau des dépenses courantes de l'Etat » (44%) ; « Adapter les prestations sociales en fonction des revenus des ménages » (28%) ; « Vendre certaines des propriétés et des participations de l'Etat » (9%) ; « Diminuer le niveau des investissements en infrastructures » (9%) ; « Augmenter les impôts (6%) et « Ne rien faire » (3%).

¹³ Etant donné que le système actuel des pensions est insoutenable à long terme financièrement de l'avis du Gouvernement et des tous les experts, que seriez-vous prêt à faire pour ne pas léguer la dette des pensions aux générations futures ? « Etablir un niveau maximal pour les pensions élevées » (56%) ; « Travailler un peu plus longtemps tout en maintenant l'âge légal à 65 ans » (33%) ; « Augmenter le niveau des cotisations » (22%) ; « Diminuer le niveau des pensions actuelles à l'exception des petites pensions » (21%) ; « Rien de tout cela » (5%).

¹⁴ Source : Krecké J., « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », 2010.

¹⁵ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Présentation des décisions du Conseil de Gouvernement pour répondre aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté », 16 décembre 2011.

¹⁶ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Luxembourg 2020 : Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012 », page 14, avril 2012.

¹⁷ « Lorsque le droit du travail protège exclusivement ceux qui ont un emploi en écartant du marché du travail ceux qui n'en ont pas, il faut adapter le droit du travail. », voir « Discours sur l'état de la Nation » (mai 2012) sur www.gouvernement.lu.

thématiques sont louables et font d'ailleurs partie des priorités articulées par la Chambre de Commerce en début de législature.

Tout au long de cette publication, la Chambre de Commerce recense (et salue) **les progrès les plus importants atteints au cours de la période 2009-2012**, à savoir : des avancées en matière d'e-gouvernance pour la simplification administrative ; un rapprochement des sphères économique et éducative pour la formation professionnelle ; l'articulation (en cours) d'une réforme du système d'éducation secondaire ; le « Pacte pour la jeunesse » en matière d'emploi et la réforme institutionnelle de l'ADEM ; les efforts de développement de la R&D et de l'innovation ainsi que de diversification et de promotion du pays.

En revanche, la Chambre de Commerce constate l'**absence d'avancées dans certaines matières**, cruciales dans un contexte économique inédit (et de rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires). Sont particulièrement visés : l'éloignement des objectifs à moyen terme d'équilibre des finances publiques ; l'absence d'avancées en matière d'assouplissement du marché du travail, de maîtrise des coûts de l'enseignement, de modération de la générosité du système social luxembourgeois afin d'en assurer la soutenabilité financière et de rétablir l'équité intergénérationnelle (assurance-chômage, revenu minimum, pensions, sélectivité sociale) ; l'éventuel « retour au système normal » après 2015 pour le système d'indexation des salaires ; ainsi que la lenteur dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. L'état d'avancement des 20 chantiers et mesures prioritaires, tels qu'articulés en juin 2009 par la Chambre de Commerce, peut être visualisé comme suit dans le Tableau 1.

Tableau 1 - Etat d'avancement des 20 chantiers et mesures prioritaires

	1	La compétitivité - chapitre 2	progrès insuffisants
	2	La simplification administrative - chapitre 3	progrès contrastés
	3	Le système d'éducation secondaire - chapitre 4	progrès contrastés, à concrétiser
	4	Le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM - chapitre 5	progrès contrastés, à concrétiser
	5	Les finances publiques - chapitre 6	progrès insuffisants
chapitre 7	1	Moderniser le droit sur la prévention des faillites	absence de progrès
	2	Libéraliser le droit d'établissement	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	3	Moderniser le droit des sociétés	absence de progrès
	4	Instaurer un test d'impact pour les PME	progrès sur papier, mais insatisfaisants en pratique
	5	Instituer un Commissaire à la réforme fiscale et mettre en place un nouveau cadre institutionnel fiscal	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	6	Renforcer les interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques	avancées constatées
	7	Poursuivre les réformes de la formation professionnelle	avancées constatées
	8	Aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant	avancées constatées
	9	Réformer le cadre sous-jacent à la politique budgétaire et veiller à dépenser mieux	avancées constatées
	10	Mettre en place un fond souverain	absence de progrès
	11	Réformer en profondeur les systèmes de sécurité sociale	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	12	Aménager le territoire et les zones d'activités économiques	progrès insuffisants
	13	Doter le pays d'infrastructures modernes	avancées constatées
	14	Instituer un « Observatoire de droit économique »	absence de progrès
	15	Promouvoir le pays et la communication	avancées constatées

Or, **les progrès constatés au cours de cette législature ne déploieront pas leur potentiel maximum tant qu'ils ne seront pas accompagnés de toutes les mesures telles que recommandées par la Chambre de Commerce en début de législature.** En effet, comment les entreprises pourront-elles profiter de l'e-gouvernance en leur faveur si les grands principes de simplification administrative (et la responsabilisation des administrations qui en découle) font encore, au moins partiellement, défaut ? Comment les enseignants pourront-ils transmettre au mieux leur savoir-faire aux élèves, en matière de TIC et de recherche critique de documentation en ligne par exemple (les lycées luxembourgeois étant relativement bien fournis en infrastructures TIC), s'ils ne sont pas formés de manière continue et évalués dans leur transmission de ce savoir-faire ? Comment le taux d'activité des jeunes pourra-t-il évoluer favorablement si les pièges à l'emploi demeurent et si le marché de l'emploi reste rigide ? Les observations de cet ordre sont nombreuses.

2. La compétitivité

En juin 2009, la Chambre de Commerce demandait au gouvernement de veiller à ce que l'évolution des coûts salariaux n'excède pas celle de la productivité du travail afin de préserver la compétitivité-coût. Elle souhaitait qu'une diversification accrue du Luxembourg soit poursuivie en sélectionnant les secteurs pour lesquels le pays dispose d'avantages compétitifs évidents, et ce afin qu'au terme de la législature, le Grand-Duché dispose d'une économie davantage diversifiée en termes de création de valeur ajoutée (VA), d'emplois, d'investissements, de surplus de balance courante et de rentrées fiscales. La Chambre de Commerce demandait également à ce que toutes les dimensions liées à l'appareil de production du pays (transport, communication, PME, nouvelles technologies, infrastructures, ...) soient réunies au sein d'un grand ministère des affaires économiques, disposant des instruments et moyens requis afin de mettre en œuvre une politique entrepreneuriale, industrielle, de compétitivité et de promotion économique intégrée.

Comme il l'a été montré dans le chapitre introductif, le Luxembourg fait face à une dégradation durable de son contexte conjoncturel, visible notamment à travers l'essoufflement du taux de croissance moyen du PIB réel et la réduction de moitié du taux de croissance potentielle. Or, seule une économie en croissance, 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 la condition *sine qua non* de la générosité sociale et salariale.** La situation d'extrême ouverture du Grand-Duché et la dépendance vis-à-vis de la demande internationale de biens et de services lui impose d'atteindre l'excellence en matière de compétitivité.

Dans ce chapitre, **la Chambre de Commerce fait le point non seulement sur les facteurs-coûts de la compétitivité des entreprises, mais également sur les éléments hors-coûts de compétitivité**, ces derniers étant analysés en détails à travers les 19 autres mesures et chantiers prioritaires (soit tout au long de ce bulletin économique c'est-à-dire des *chapitres 3 à 7* et des *fiches n°1 à n°15*). En guise d'introduction au chapitre, l'évolution du classement du *World Economic Forum* (WEF) du Luxembourg sur la période 2009-2012 est analysée¹⁸. Cette analyse révèle que **le Luxembourg voit s'éroder certains de ses atouts traditionnels**, notamment ses avantages institutionnels (confiance dans les politiques, efficacité du cadre légal, relations employeurs-travailleurs), son cadre fiscal et le degré de développement de son marché financier. Par contre, **le pays progresse indéniablement en matière d'infrastructures logistiques et technologiques**. Plus bas dans la chaîne des facteurs-clés de compétition, le pilier relatif aux résultats de l'innovation enregistre une belle 18^e place, en amélioration continue par rapport au passé.

2.1. Une compétitivité générale qui s'érode et des progrès indéniables en matière d'infrastructures

Dans son rapport annuel, le « *Global Competitiveness Report* », le Forum Economique Mondial (WEF) réalise un classement international de la compétitivité des pays sur base d'indicateurs statistiques et de l'opinion des décideurs économiques et des dirigeants d'entreprises. Ce rapport est l'un des principaux du genre à l'échelle mondiale et la compétitivité y est définie comme « l'ensemble des institutions, politiques et facteurs qui déterminent le niveau de productivité d'un pays ». Trois indices principaux, eux-mêmes composés de 12 piliers et d'une centaine d'indicateurs, forment la base du classement WEF, à savoir les indices dits de « fondamentaux de la compétitivité », tels que les infrastructures et un environnement macro-économique stable, de « facteurs améliorant l'efficacité des processus de production » (enseignement supérieur et formation continue ou de degré de développement des marchés financiers, par exemple) et de « facteurs d'innovation et de sophistication ».

¹⁸ Sources : World Economic Forum (WEF). 2009 & 2012. « *The Global Competitiveness Report 2009-2010* » et « *The Global Competitiveness Report 2012-2013* », disponibles sur le site Internet du WEF, www.weforum.org.

Tableau 2 - Evolution du classement WEF du Luxembourg sur la période 2009-2012

	Evolution	2012-2013		2009-2010	
	2009-2010 2012-2013	Rang (sur 144)	Score (1-7)	Rang (sur 133)	Score (1-7)
Global Competitiveness Index (GCI)	-1	22	5,1	21	5,0
Basic requirements	-1	8	6,0	7	5,8
1st pillar: Institutions	-3	9	5,6	6	5,9
2nd pillar: Infrastructure	7	12	5,8	19	5,6
3rd pillar: Macroeconomic environment	-6	12	6,2	6	5,9
4th pillar: Health and primary education	-3	28	6,2	25	6,0
Efficiency enhancers	-1	24	4,9	23	4,8
5th pillar: Higher education and training	-5	44	4,7	39	4,5
6th pillar: Goods market efficiency	-1	4	5,3	3	5,4
7th pillar: Labor market efficiency	5	37	4,7	42	4,7
8th pillar: Financial market development	-3	12	5,2	9	5,3
9th pillar: Technological readiness	3	2	6,2	5	5,9
10th pillar: Market size	-7	92	3,1	85	3,3
Innovation and sophistication factors	3	19	4,9	22	4,6
11th pillar: Business sophistication	-1	23	5,0	22	4,9
12th pillar: Innovation	3	18	4,8	21	4,3

Sources : Rapports WEF 2009-2010 & 2012-2013

Le premier indice des fondamentaux de la compétitivité (« *basic requirements* ») est traditionnellement l'indice le plus fort du Grand-Duché. Sur la période 2009-2012, le pays cède une place dans ce domaine et se classe au 8^e rang. Les piliers responsables de ce recul sont ceux de l'environnement macroéconomique (-6 rangs), des institutions (-3 rangs) et de la santé et de l'éducation fondamentale (-3 rangs, l'indicateur de qualité de l'enseignement fondamental tirant le pilier vers le bas).

La Chambre de Commerce note une **nette dégradation de certains points forts institutionnels traditionnels** du Grand-Duché : chute de -4 rangs pour l'indicateur de confiance dans les politiques, de la 5^e à la 9^e place, ou encore chute de -6 rangs pour l'indicateur d'efficacité du cadre légal, de la 2^e à la 8^e place. A noter également, le recul de -10 rangs de l'indicateur de gaspillage des deniers publics (« *wastefulness of government spending* »), de la 8^e à la 18^e place, ainsi que **la chute de tous les indicateurs afférents au pilier de l'environnement macroéconomique** (déficit public : -6 rangs, de la 27^e à la 33^e place ; dette publique : -14 rangs, de la 13^e à la 27^e place ; et inflation : -28 rangs, de la 13^e à la 41^e place). De plus, la chute de l'indicateur de perception de la qualité de l'enseignement fondamental (-8 rangs, soit une chute de la 27^e à la 35^e place) interpelle au vu de l'importance du système d'éducation fondamentale dans la cohésion sociale et dans la productivité des (futurs) forces vives du pays.

Néanmoins, la Chambre de Commerce salue **l'amélioration indéniable du pilier des infrastructures** (+7 rangs sur la période 2009-2012, soit un saut de la 19^e à la 12^e place), avec, entre autres, les indicateurs d'approvisionnement en électricité et de qualité des infrastructures logistiques (portuaires, aériennes et routières) dans le vert, **signe que les efforts nationaux dans ce domaine commencent à porter leurs fruits.**

Le second indice des facteurs améliorant l'efficacité des processus de production (« *efficiency enhancers* ») accuse un recul de -1 rang, de la 23^e à la 24^e place, bien que les résultats soient

contrastés d'un pilier à l'autre. Faisant écho au pilier des infrastructures, celui de la préparation technologique (« *technological readiness* ») progresse (+3 rangs), de la 5^e à la 2^e place mondiale, à nouveau un **signe que les efforts nationaux en matière d'infrastructures NTIC portent sagement leurs fruits**. La Chambre de Commerce salue cette amélioration, notamment la très bonne progression (+10 rangs) de l'indicateur de disponibilité des technologies de pointe (« *availability of latest technologies* », de la 20^e à la 10^e place).

Tout n'est pas aussi positif dans le second indice d'efficacité des processus de production et des reculs sont à acter au niveau du pilier de développement des marchés financiers (« *financial market development* », de la 9^e à la 12^e place), pourtant un pilier traditionnellement fort du pays, et du pilier d'efficacité des marchés de biens (« *goods market efficiency* », de la 3^e à la 4^e place). Dans ce pilier, l'indicateur d'impact des taxes sur les motivations à travailler et/ou à investir perd 5 rangs (de la 7^e à la 12^e place), soit un indicateur traditionnel de compétitivité de plus qui périclité. L'indicateur du taux de taxation des entreprises perd également 4 rangs, et passe de la 10^e à la 14^e place. **Force est donc de constater que la marge de manœuvre au niveau des recettes de l'Etat pour faire face au déficit structurel du pays (tout en maintenant sa compétitivité) se rétrécit** (voir [chapitre 6](#) sur les finances publiques). De plus, la **simplification administrative confirme son (triste) titre de « Talon d'Achille » du Luxembourg**, enregistrant de fortes chutes de classement, soit un recul de -21 rangs pour l'indicateur du nombre de procédures de lancement d'une entreprise (de la 26^e à la 47^e place) et un recul de -10 rangs de l'indicateur du nombre de jours pour démarrer une entreprise (de la 70^e à la 80^e place, plus à ce sujet dans le [chapitre 3](#) consacré à la simplification administrative). Enfin, la **chute de -7 rangs du pilier de taille du marché** (« *market size* », de la 85^e à la 92^e place) est préoccupante puisque le rapport entre la valeur des importations et des exportations de biens et de services est pris en compte dans les deux indicateurs-clés du pilier (à savoir les indicateurs « *domestic market size index* » et « *foreign market size index* »¹⁹). La chute de ces deux indicateurs sur la période (respectivement de -11 rangs, de la 95^e à la 106^e place et -4 rangs, de la 56^e à la 60^e place) **confirme que les exportations nationales, tant de biens que de services, s'essoufflent** comparativement à d'autres pays.

Il est à noter que la position relativement faible du pilier « *Higher education & training* » (44^e place, avec une chute de -5 rangs sur la période) reste dominée par une faiblesse méthodologique quant à l'indicateur du taux de scolarisation dans l'enseignement tertiaire (110^e place mondiale, soit -6 rangs par rapport à 2009-2010). Or, cet indicateur ne tient pas compte des résidents étudiant à l'étranger, ce qui pénalise le Luxembourg par rapport à ses pairs. Qui plus est, il masque les progrès des indicateurs d'accès à Internet dans les écoles (de la 20^e à la 14^e place – plus de considérations quant à cet indicateur dans la [section 4.1.2](#) ci-dessous) et de disponibilité de services de formation spécialisés et de recherche (de la 38^e à la 22^e place), qui sont à saluer.

L'amélioration constatée dans le pilier d'efficacité du marché du travail (« *labor market efficiency* », de la 42^e à la 37^e place, soit +5 rangs) **est, quant à elle, à accueillir avec prudence** : non seulement, les indicateurs de ce pilier présentant des améliorations (certes, bienvenues) demeurent parmi les plus faibles des 144 pays étudiés (indicateurs de flexibilité de la détermination des salaires, au 111^e rang mondial ou de flexibilité à l'embauche et au licenciement au 122^e rang mondial, par exemple), mais l'indicateur de coopération dans les relations employeurs-travailleurs, cher au pays et traditionnellement fort, se dégrade significativement, chutant de la 12^e à la 23^e place (-11 rangs). Les échecs récents de la Tripartite ne sont pas étrangers à cette dégradation.

Enfin, le Luxembourg progresse de la 22^e à la 19^e place dans le troisième indice des facteurs d'innovation et de sophistication, soit une consolidation de +3 rangs pour ce groupe d'indicateurs particulièrement pertinent pour les économies les plus avancées. Le pilier « *business sophistication* » se dégrade légèrement (de la 22^e à la 23^e place), tandis que les facteurs relatifs à l'innovation (pilier « *innovation* ») progressent de +3 rangs, soit de la 21^e à la 18^e place. Dans ce dernier pilier, le Luxembourg progresse de +3 rangs, de la 19^e à la 16^e place, en matière de capacité d'innovation (« *capacity for innovation* »). L'indicateur de dépenses des entreprises en recherche & développement s'améliore quelque peu (de la 16^e à la 15^e place), un signe que le secteur contribue à l'effort de RDI national. Le Luxembourg gagne également +2 rangs (de la 19^e à la 17^e place) pour ce qui est des collaborations R&D entre universités et les acteurs économiques (« *university-industry collaboration in R&D* », voir [fiche n°6](#) à ce sujet). Enfin, le Luxembourg progresse au niveau de l'indicateur de disponibilité d'ingénieurs et de scientifiques, mais

¹⁹ « *Domestic market size index* » : « *Sum of GDP plus value of imports of goods and services, minus value of exports of goods and services, normalized on a 1-7 (best scale)* » ; « *Foreign market size index* » : « *Value of exports of goods and services normalized on a 1-7 (best scale)* ».

avec une 75^e place en 2012-2013 (79^e en 2009-2010), le classement de cet indicateur en termes absolus demeure trop faible. Voilà une raison de plus de continuer d'attirer les chercheurs et travailleurs qualifiés en territoire luxembourgeois.

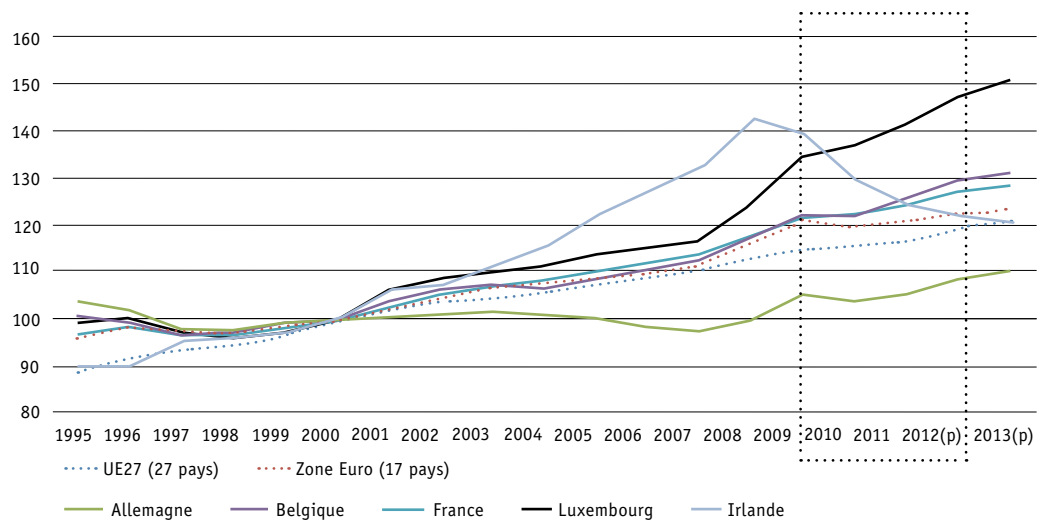
2.2. Une compétitivité-coût qui poursuit sa dégradation

La compétitivité-prix et la compétitivité-coût sont des déterminants essentiels de la capacité des entreprises luxembourgeoises à exporter leurs biens et services : en dehors de la réalisation de gains de productivité suffisants, l'évolution à la hausse des prix et des salaires au Luxembourg a des répercussions négatives sur la compétitivité externe des entreprises. Pour le Luxembourg, économie de petite taille et très ouverte par nature, dont la majorité des entreprises sont des « *price takers*²⁰ », la compétitivité revêt une importance toute particulière, une baisse de celle-ci pouvant avoir d'importantes conséquences négatives sur la propension et la capacité à innover, à investir et à recruter des firmes luxembourgeoises.

2.2.1. Des coûts salariaux qui n'ont cessé d'augmenter au cours de la période 2009-2012

Comme illustré par le graphique²¹ ci-dessous, le **coût salarial unitaire (CSU) nominal luxembourgeois**, à savoir le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, n'a cessé d'augmenter depuis 2000. Il **s'envole littéralement au cours de la période 2009-2012** et aucune amélioration de l'indicateur n'est en vue à l'horizon 2013.

Graphique 2 - Evolution du coût salarial unitaire (CSU) nominal (2000 = 100)



Source : AMECO

Alors que le contexte conjoncturel mondial, en général, et luxembourgeois, en particulier, ont connu une forte dégradation et une grande incertitude, **trois tranches indiciaires ont été alouées au cours de la 1^{er} partie de cette législature** (la troisième échéant en octobre 2012). Le coût salarial a donc connu une hausse de 7,5% sur la période²² (en témoigne le graphique 2 ci-avant) sans que la richesse produite n'ait progressée, engendrant ainsi une dégradation de la

²⁰ Les entreprises n'ont pas d'influence sur la formation des prix et prennent donc les prix comme une donnée exogène.

²¹ Source : AMECO (base de données de la Commission européenne). Si l'évolution des salaires n'est pas compensée par une évolution de la productivité, le CSU augmente, engendrant ainsi une baisse de compétitivité.

²² Trois tranches indiciaires de 2,5% chacune.

productivité et les risques qui y sont associés (hausse des faillites, comme constaté dans la [fiche n°1](#) ci-dessous dédiée au droit de la prévention des faillites, les licenciements, les délocalisations, etc.).

Conscient de ces risques, exacerbés en temps de crise, le gouvernement a annoncé, en décembre 2011, une **modulation de l'indexation automatique des salaires pour la période 2012-2014**²³ (une seule tranche indiciaire au maximum par an et un intervalle minimal de 12 mois entre chaque tranche), le retrait de l'alcool et du tabac du panier et une politique prudente en matière de prix administrés²⁴. Le projet de loi qui a découlé, *in fine*, de cette annonce gouvernementale s'est proposé d'adapter certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements²⁵, ce qui s'est avéré insuffisant selon la Chambre de Commerce²⁶. Les solutions proposées par ce projet de loi, devenu la loi du 31 janvier 2012²⁷, ne répondent en effet guère aux problèmes structurels des entreprises luxembourgeoises et des finances publiques en position critique. De surcroît, bien que précédemment annoncé comme une « décision » du gouvernement, le projet de loi en question est resté muet à l'égard du retrait de l'alcool et du tabac du panier de référence et aucun un moratoire n'a été mis en place alors que ce dernier aurait permis de réformer le système en profondeur et de manière définitive (la récente stratégie luxembourgeoise « Europe 2020 », datant d'avril 2012, annonçant même « revenir au système normal » après 2015). Les recommandations de la Chambre de Commerce eu égard au système d'indexation sont rappelées dans la [section 2.4.](#) de recommandations *infra*.

Au niveau institutionnel, sur demande des syndicats a été créé, en mars 2012, une **Commission ad hoc « formation des prix »**²⁸ du Conseil de la consommation dans le cadre des travaux de l'Observatoire de la formation des prix. La Chambre de Commerce est représentée au sein de cette Commission dont les avancées concrètes réalisées jusqu'à présent s'avèrent toutefois relativement faibles. La Chambre de Commerce pense particulièrement à l'étude économique portant sur les effets de l'indexation et, par corollaire, les effets d'une éventuelle désindexation, sur l'économie luxembourgeoise.

L'amélioration constatée dans le pilier d'efficience du marché du travail (« *labor market efficiency* », de la 42^e à la 37^e place, soit +5 rangs) **est, quant à elle, à accueillir avec prudence** : non seulement, les indicateurs de ce pilier présentant des améliorations (certes, bienvenues) demeurent parmi les plus faibles des 144 pays étudiés (indicateurs de flexibilité de la détermination des salaires, au 111^e rang mondial ou de flexibilité à l'embauche et au licenciement au 122^e rang mondial, par exemple), mais l'indicateur de coopération dans les relations employeurs-travailleurs, cher au pays et traditionnellement fort, se dégrade significativement, chutant de la 12^e à la 23^e place (-11 rangs). Les échecs récents de la Tripartite ne sont pas étrangers à cette dégradation.

2.2.2. Une compétitivité également impactée par le coût indirect du travail

L'accord bipartite entre l'Etat et les représentants des entreprises du 15 décembre 2010²⁹ prévoyait un versement annuel de 25 millions EUR par l'Etat dans la caisse de la Mutualité des Employeurs afin de compenser l'augmentation du salaire social minimum (SSM) opérée au 1^{er} janvier 2011, une baisse de cotisations patronales à l'assurance-accident de 0,1% et un engagement des autorités de ne pas relever les cotisations sociales (maladie, pensions) d'ici 2014.

²³ Rappelons à cet égard qu'afin de limiter la pression sur les coûts des entreprises luxembourgeoises, l'accord bipartite entre l'Etat et les syndicats du 29 septembre 2010 avait précédemment proposé de ne pas procéder, avant le 1^{er} octobre 2011, au versement de la prochaine tranche indiciaire, si elle venait à échéance avant cette date.

²⁴ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Présentation des décisions du conseil de gouvernement pour répondre aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté », 16 décembre 2011 (http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/12-decembre/16-juncker/index.html).

²⁵ Projet de loi n°6378 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.

²⁶ Voir avis de la Chambre de Commerce du 31 janvier 2012 sur le projet de loi n°6378 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.

²⁷ Loi du 31 janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (Mémorial A n° 16 du 31.01.2012).

²⁸ Cette commission, qui comprend des représentants des syndicats et des consommateurs, des organisations patronales et des représentants du gouvernement, est notamment chargée d'étudier et de discuter les analyses et rapports de l'Observatoire de la formation des prix.

²⁹ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/12-decembre/15-uel/index.html).

Dans ses mesures énoncées le 16 décembre 2011³⁰, le gouvernement a toutefois annoncé une **nouvelle adaptation du SSM** au 1^{er} janvier 2013, ce que la Chambre de Commerce regrette, estimant que tout relèvement du SSM qui n'est pas accompagné de gains de productivité suffisants détruit non seulement des emplois existants, mais empêche également la création de nouveaux postes. En ces temps de stagnation économique et de ralentissement de l'emploi, cette mesure risque avant tout de toucher les couches les plus vulnérables de la population, en décourageant singulièrement l'embauche de jeunes travailleurs inexpérimentés, voire de chômeurs peu qualifiés.

2.2.3. Des mesures fiscales disparates pour sortir de la crise reflétant l'absence de stratégie fiscale sur le moyen et le long termes

En raison de la crise financière et économique, le gouvernement luxembourgeois a introduit, fin 2010, un ensemble de mesures fiscales, dit « **Paquet fiscal** ». Le projet de loi n°6166 portant introduction de ces mesures, devenu la loi du 17 décembre 2010³¹, a longuement été commenté par la Chambre de Commerce dans son avis y relatif³². Comme explicité en détails dans la [section 6.2.3. infra](#), le « Paquet fiscal » instauré par la loi du 17 décembre 2010 déçoit car il opte pour la « voie facile », consistant principalement en une hausse d'impôts et une baisse des investissements, en lieu et place d'un plan d'action volontariste de maîtrise des dépenses budgétaires courantes (galopantes), d'économies sérieuses au niveau des frais de fonctionnement de l'Etat, et d'une redéfinition urgente de la politique sociale. Qui plus est, ces mesures fiscales risquent de grever l'attractivité du Luxembourg, que ce soit pour les personnes physiques ou pour les entreprises. *In fine* donc, au lieu de favoriser la croissance, le paquet fiscal risque de plomber l'activité économique et la compétitivité. Dans son avis y relatif, la Chambre de Commerce déploie d'ailleurs l'absence d'un « Paquet compétitivité » concomitant au Paquet fiscal car l'urgence, selon elle, était de s'attaquer aux défaillances structurelles de l'économie luxembourgeoise. Ainsi, la Chambre de Commerce a estimé, dès l'initiation de l'effort de consolidation budgétaire, que des mesures d'accompagnement au niveau de la compétitivité et de la croissance devaient aller main dans la main.

Pis encore, la Chambre de Commerce constate, dans la [section 6.2.3.](#) dédiée à l'analyse du paquet de consolidation budgétaire, des **contradictions répétées entre l'annonce officielle et la mise en œuvre subséquente de mesures d'assainissement** par les recettes fiscales³³. La non-concrétisation répétée de certaines mesures fiscales annoncées reflète l'absence de stratégie fiscale et d'instruments dédiés à l'élaboration de celle-ci, comme il sera souligné dans la [fiche n°5](#) ci-dessous consacrée au cadre institutionnel fiscal. Elle risque de porter gravement préjudice à une force traditionnelle du Luxembourg, à savoir la prévisibilité en matière de politique fiscale.

2.3. Une compétitivité hors-coût à améliorer

Dans un contexte difficile de dégradation de la compétitivité-coût et prix, les entreprises nationales doivent également concentrer leurs efforts sur d'autres aspects de leurs capacités compétitives, tels que l'éducation et la formation professionnelle et continue, la recherche et l'innovation, les infrastructures, la flexibilité du cadre réglementaire et légal (procédures et charges administratives), etc., et ce afin d'accroître leur potentiel de croissance et la productivité de leurs facteurs de production.

³⁰ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Présentation des décisions du conseil de gouvernement pour répondre aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté », 16 décembre 2011.

³¹ Loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. introduction d'une contribution de crise. (Mémorial A n° 247 du 31.12.2010).

³² Voir avis de la Chambre de Commerce du 16 septembre 2010 sur le projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. introduction d'une contribution de crise ; 4. modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

³³ Ces contradictions concernant non seulement la contribution de crise, mais également l'hypothétique baisse du forfait kilométrique (pourtant acceptée par la Chambre de Commerce) ou encore la (non) introduction d'un critère de revenu, et donc de sélectivité sociale, en matière de crédit d'impôt pour ce qui est des droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés d'acquisition d'immeubles à des fins d'habitation principale.

A travers des politiques de **soutien à la demande** (indexation automatique, augmentation du SSM, etc.³⁴), le gouvernement luxembourgeois semble miser sur une relance keynésienne pour retrouver le chemin de la croissance. Or, dans une petite économie ouverte comme le Luxembourg, les risques de fuite de la demande et de la consommation vers l'étranger sont importants. Outre ces politiques visant la demande, la Chambre de Commerce préconise que le gouvernement se focalise davantage sur les **politiques d'offre** touchant singulièrement à la rigidité du droit du travail, à la politique de concurrence, au cadre fiscal et réglementaire, à la simplification administrative, etc. Les réformes ambitieuses du droit du travail, notamment dans nombre d'autres pays européens, isolent le Luxembourg qui tarde à mettre en œuvre une véritable stratégie articulée et cohérente à cet égard. En effet, bien que le gouvernement annonce son intention, dans ses mesures annoncées le 16 décembre 2011, de « (...) *discuter d'une flexibilité accrue et faciliter la voie vers les CDD dans certains cas* », presque un an après, cette déclaration n'est toujours pas suivie d'annonces ou actions concrètes, ce que la Chambre de Commerce regrette (tout en rappelant que les indicateurs WEF luxembourgeois de flexibilité de la détermination des salaires et de flexibilité à l'embauche et au licenciement placent le pays aux 111^e et 122^e rangs mondiaux respectivement – voir [section 2.1. supra](#)).

Essentiels 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. Dans la [fiche n°7](#) de cet Actualité & tendances, dédiée à la formation professionnelle (voir [infra](#)), il sera montré **que des progrès notables ont été effectués dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle** (rapprochement des sphères scolaire et économique, systématisation des stages en entreprises pour les élèves issus du régime du technicien,ancements de BTS télécommunications, parmi d'autres). Bien qu'il soit encore trop tôt pour constater les effets concrets de ces initiatives en termes de développement endogène du capital humain luxembourgeois, la Chambre de Commerce s'en réjouit. Par contre, **beaucoup reste à faire dans le cadre de la réforme de l'enseignement secondaire général** en cours, comme montré dans le [chapitre 4](#) de ce bulletin (voir [infra](#)). Il s'agit de rendre le Luxembourg attractif vis-à-vis des travailleurs étrangers qualifiés (voir paragraphe suivant) en leur proposant un système d'éducation diversifié et performant. Qui plus est, la réforme du *curriculum* national en cours doit laisser plus de place à d'autres matières (que l'apprentissage des langues étrangères), tout aussi importantes à la réussite socio-professionnelle des élèves et au développement endogène du pays (ingénieurs, scientifiques et entrepreneurs issus du système d'éducation nationale).

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. Pouvoir embaucher facilement des chercheurs de renom dans des domaines pointus, indépendamment de leur pays d'origine, demeure un avantage compétitif crucial pour un pays en manque, au niveau local, d'un nombre suffisant de ressources humaines qualifiées. Suite, notamment, à la proposition³⁵ du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, d'« *instaurer un système favorable pour les travailleurs expatriés, ainsi que pour les spécialistes détachés au Luxembourg pour une période de temps limitée (...)* », a été publiée, le 31 décembre 2010 la circulaire n°95/2 ayant pour objet l'encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauche sur le marché international des salariés hautement qualifiés et spécialisés. Ce texte pose un **cadre fiscal plus favorable pour le recrutement desdits salariés**, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. 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 Commerce³⁶, également une pierre angulaire de l'édifice visant à pérenniser la vitalité de l'économie luxembourgeoise.

Or, la Chambre de Commerce estime que le niveau absolu ou relatif des dépenses publiques en faveur de la RDI ne constitue aucune garantie quant à leur 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** (voir la [fiche n°6 infra](#) du présent bulletin

³⁴ Des réflexions analogues peuvent être énoncées en matière de politique de logement où les mesures ont également porté, à titre quasi exclusif, sur les instruments financiers stimulant la demande, sans simplification concomitante des procédures, en l'absence d'une réduction des délais de mise sur le marché, etc.

³⁵ Source : Krecké J., « Propositions d'ordre général du ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale en vue du Comité de coordination tripartite ».

³⁶ Voir 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.

pour plus de détails).

Dans le *chapitre 3* ci-dessous, il sera montré que **les politiques de simplification administrative (SA) doivent être véritablement mises en œuvre**, notamment au niveau de l'application des grands principes européens de SA et de la responsabilisation des administrations. La lenteur et le manque de prévisibilité 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.

En outre, la Chambre de Commerce voit dans la **modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire** (voir notamment les *fiches n°1 à 3 infra* à ce sujet) 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 simplifier la vie des administrés et des citoyens et pour stimuler le développement économique, et ce tout en veillant à l'équilibre budgétaire à moyen terme. Or, l'agenda de modernisation du droit des sociétés (et du droit sur la prévention des faillites) n'a guère évolué depuis 2009 (voir ci-dessous).

Enfin, les problématiques relatives à **l'aménagement du territoire** (voir *fiches n°12 et 13*) ne doivent pas être oubliées. La Chambre de Commerce regrette l'absence de mise en œuvre des quatre plans sectoriels primaires³⁷ et la décélération des dépenses d'investissements³⁸ suite au premier paquet de mesures d'assainissement budgétaire. La Chambre de Commerce estime que cela s'avère regrettable étant donné que ce sont bien ces dépenses d'investissements qui, si elles sont bien articulées et priorisées, permettent de renforcer la compétitivité hors-coût et donc le potentiel de croissance futur de l'économie luxembourgeoise.

2.4. Une diversification économique accrue pour limiter l'impact des chocs exogènes

Le Luxembourg est confronté à un phénomène de désindustrialisation ; phénomène traduit notamment par un poids de l'industrie fortement décroissant dans la composition du PIB³⁹ :

- En 1970, l'industrie représente 44% du PIB luxembourgeois, la seule industrie du fer et de l'acier représente 28% ;
- En 1995, l'industrie représente 15% du PIB luxembourgeois, la seule industrie du fer et de l'acier représente 4% ;
- En 2010, l'industrie représente 7% du PIB luxembourgeois, la seule industrie du fer et de l'acier représente 2%.

Aux prix de 2005, la valeur ajoutée brute du secteur industriel s'élève à 2.071,4 millions EUR fin 2010, ce qui est 0,5% en dessous de la valeur atteinte 15 ans auparavant : **en termes réels, donc après prise en compte de la hausse des prix, l'industrie ne crée donc pas plus de valeur ajoutée qu'il y a 15 ans alors que le niveau de vie général du Luxembourg a sensiblement augmenté.**

La diversification de l'appareil de production est devenue 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 (recul de la valeur ajoutée réelle de 27,5% entre 2007 et 2011) et le secteur financier (baisse de la valeur ajoutée réelle de 6,3% entre 2007 et 2010⁴⁰). Le Luxembourg doit sélectionner les secteurs pour lesquels il dispose d'avantages compétitifs évidents, susceptibles de favoriser le développement d'activités de pointe de renommée internationale et générer rapidement un développement endogène pour obtenir des retombées en matière de création d'emplois, d'investissements et de recettes fiscales.

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 constant de savoir-faire et de capitaux étrangers. Or, les harmonisations

³⁷ A savoir les plans sectoriels transports, logement, paysages et ZAE (« Zones d'Activités Economiques »).

³⁸ Ou plutôt : la non-réalisation de ceux-ci, voir notamment la *section 6.2.3* ci-dessous à ce sujet.

³⁹ Source : STATEC, Comptes nationaux, calculs Chambre de Commerce.

⁴⁰ Au moment de la finalisation de cette publication, les chiffres détaillés pour l'année 2011 n'étaient pas encore disponibles.

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. Afin de diversifier son économie et ses bases taxables, le Luxembourg mise désormais 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 (politique dite de « *headquartering* »).

Le développement de ces « domaines prioritaires » au Luxembourg requiert 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 (voir *fiche n°15 infra* concernant la promotion et la communication) sont donc indissociables. 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 et sectoriels.

Continuer de diversifier le secteur financier

Le secteur financier souffre d'une perte de compétitivité-coût et ses marges se rétrécissent (voir notamment la récente étude du STATEC mentionnée dans la *section 1.1.* plus haut dans le texte). Or, ce dernier contribue au tiers des recettes fiscales de l'Etat.

La volatilité des recettes fiscales émanant du secteur financier est une menace pour le Grand-Duché. En effet, les revenus financiers de la place financière sont composés majoritairement de commissions (presque 37% des revenus financiers en 2010) et de « *transaction fees* » (18%) ; et non plus de revenus d'intérêts comme auparavant. Or, les commissions et, dans une moindre mesure, les « *transaction fees* » dépendent de la valeur des actifs gérés et échangés. Elles sont donc excessivement volatiles, car dépendantes de la performance des marchés boursiers. Le STATEC a par ailleurs estimé en 2008 qu'une diminution de 1% des stocks boursiers européens a un impact de -0,15% sur l'économie luxembourgeoise sur le long terme. La diversification du secteur financier vers d'autres régions du monde et d'autres sous-secteurs de la finance, moins sujets aux fluctuations financières, comme la finance islamique, les fonds d'arts et la philanthropie doit être poursuivie (voir également la *fiche n°5 infra* au sujet de la nouvelle loi TVA créant une zone franche au Luxembourg devant permettre de développer la finance de l'art au Grand-Duché, à saluer ; voir à cet égard voir la *fiche n°5 infra*).

De plus, afin de minimiser les effets de potentielles délocalisations, le Luxembourg doit se positionner sur les activités du secteur financier à plus grande valeur ajoutée. Il doit préserver son « *first mover advantage* » en matière de régulation financière, et ne cesser de s'ouvrir les portes de nouvelles opportunités d'affaires.

Persister dans le développement de la propriété intellectuelle

Conscient qu'une économie moderne, 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) mis en place par l'Office européen des brevets (OEB).

Au niveau institutionnel, depuis le 1^{er} janvier 2008, est instauré un **cadre fiscal favorable aux entreprises grâce à l'article 50bis de la loi concernant l'impôt sur le revenu** (Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu). Cette réforme instaure une réduction partielle (à hauteur de maximum 80%) des revenus nets positifs dégagés par les droits de propriété industrielle ainsi que par les droits d'auteur. Du point de vue de la RDI, la nouvelle loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation a notamment mis en place un système de cofinancement des coûts liés à la protection de la propriété industrielle technique, qu'il s'agisse des frais liés aux procédures, aux frais de consul-

tance, de conseil ou encore de recherche d'antériorité.

Concernant le secteur de la propriété littéraire et artistique, la Chambre de Commerce considère que le Luxembourg a tout intérêt à 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 oeuvres 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.

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

De grands noms de l'industrie ont continué de s'implanter dans le pays au cours de la période 2009-2012 : Netflix (du « *streaming* »), en 2011, Spotify (plateforme musicale), en 2012, ou encore plusieurs sociétés spécialisées dans les jeux en ligne (le « *gaming* »), comme les américaines OnLive et Kabam, la coréenne Nexon, la russe Innova et Bigfishgames (toutes en 2012). 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, nouvelle loi RDI du 5 juin 2009). Il est également dû à une infrastructure technologique ultra-performante qui a continué d'être déployée depuis le début de cette nouvelle législature, avec notamment l'ouverture de deux nouveaux datacentre hyper-sécurisés par Luxconnect, le premier sur le campus de Bettembourg et le second sur celui de Bissen-Roost (parmi d'autres consolidations infrastructurelles notables). C'est donc sans surprise que la Chambre de Commerce a constaté la belle progression du pays dans le pilier WEF de la préparation technologique (« *technological readiness* »), qui progresse (+3 rangs), de la 5^e à la 2^e place mondiale au cours de la période 2009-2012 (voir [section 2.1.](#) ci-dessus).

Ces actions doivent être poursuivies, avec le double objectif pour le secteur d'atteindre une certaine masse critique et de saisir les opportunités de croissance qui s'offrent à lui. A ce titre, une attention particulière devra être dévouée aux technologies de « *cloud computing* » (espace virtuel d'échanges d'information et de données) et de « *smart grid* » (réseaux urbains durables et intelligents), ainsi qu'à la transposition intelligente de la nouvelle réglementation européenne de protection des données (dans le courant de 2013).

Poursuivre le développement de la Biotechnologie au Luxembourg

Le plan d'action du gouvernement en matière de technologies de la santé a été présenté en juin 2008. Toutefois, actuellement, aucune donnée chiffrée ni aucune étude ne permettent d'étudier l'influence du secteur sur l'évolution socio-économique du pays⁴¹. La Chambre de Commerce salue cependant 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 que dans le plus long terme. Alors que la diversification biotechnologique du pays est en marche, elle 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. Pour ce faire, le pays doit améliorer ses capacités d'accueil en prévoyant notamment des espaces dédiés à l'installation de laboratoires de recherche.

Soutenir activement 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 officiel en mars 2009, le *Cluster for Logistics Luxembourg* fait figure d'acteur-clé pour renforcer le secteur logistique, en encourageant notamment les partenariats et les collaborations afin de développer les synergies profitables au développement économique des secteurs porteurs d'emplois.

Les premiers résultats de l'étude « *Futur4Logistics in Luxembourg* » ont été présentés par le Cluster Manager au cours du « *Logistics Business Forum 2012* » qui a eu lieu le 17 avril 2012 à la Chambre de Commerce. Le but de cette étude est d'examiner les besoins des différents acteurs logistiques au Luxembourg et les options pour développer le secteur dans le pays. Ces différents aspects

⁴¹ Source : Luxemburger Wort, « Un secteur émergent qui peine à s'imposer économiquement », 10 mai 2012, page 2.

seront ensuite discutés en groupes de travail. De plus, le développement de la logistique au Luxembourg passant par une synergie entre les différents modes de transports disponibles et une utilisation optimale des transports multimodaux, des collaborations ont été mises en place avec le Cluster maritime.

En septembre 2012 a eu lieu le lancement officiel des travaux d'infrastructure du site Eurohub Sud, une zone d'activités économiques dédiée à la logistique, initiée par le « plan d'action logistique » du gouvernement, qui vise la mise à disposition de surfaces foncières à des entreprises voulant réaliser un projet logistique à valeur ajoutée.

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* » dans le secteur logistique.

2.5. Recommandations

Freiner la hausse des coûts salariaux

Selon la Chambre de Commerce, le « *policy-mix* » à mettre en œuvre pour renouer avec un développement économique durable doit comprendre la résorption du différentiel d'inflation par rapport aux principaux partenaires économiques, un véritable poison pour une économie ultra-ouverte, et une refonte substantielle des automatismes réglementaires.

En termes d'indexation automatique des salaires, la Chambre de Commerce aurait préféré, en lieu et place d'une modulation indiciaire sur trois ans (voir *supra*), un moratoire de deux années du système d'indexation afin de mettre à profit ces années pour tendre vers une solution définitive, c'est-à-dire une réforme ambitieuse du système d'indexation dans sa globalité. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle refonte doit être précédée de la réalisation d'une étude portant sur les effets d'une désindexation complète de l'économie, suivie d'une discussion volontariste sur les conclusions à en tirer.

De plus, la Chambre de Commerce demande que soient retirés du panier sous-jacent à l'indexation certains biens. Outre les produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc.), il s'agit plus particulièrement des produits dont les prix font l'objet de cotations internationales qui entraînent une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc.) et sur lesquels les acteurs économiques indigènes n'ont que peu, voire pas d'influence.

La Chambre de Commerce propose également un plafonnement de l'indexation automatique des salaires à 1,5 fois le salaire social minimum (SSM), en rappelant que le système d'indexation actuel mène mécaniquement à une aggravation des écarts salariaux exprimés en termes absolus. Une modulation indiciaire constituerait une réforme favorable à la cohésion sociale dans la mesure où l'effet ciseaux entre les bas salaires et les salaires élevés serait significativement freiné.

La Chambre de Commerce souhaite enfin l'instauration d'un délai minimal de 16 mois entre l'application de deux tranches indiciaires. Les entreprises disposeraient ainsi, de façon prévisible et systématique, d'un laps de temps connu et fixe afin de réaliser des gains de productivité suffisants pour contre-financer le versement d'une hausse salariale généralisée, au lieu d'une période de 12 mois seulement, voire potentiellement moins en cas de retour au système d'indexation non-modulé en 2015.

Poursuivre la mise en place d'un cadre fiscal, réglementaire et infrastructurel efficient et efficace

Il importe également, selon la Chambre de Commerce, de procéder à une simplification administrative accrue. En outre, le rythme d'assainissement des finances publiques doit être accéléré, l'évolution du budget social doit être ralentie notamment à travers l'introduction généralisée d'un critère de sélectivité sociale. La diversification économique doit être concrétisée et l'encadrement fiscal et réglementaire doit rester stimulant, attractif et valorisant. 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 incitateur et attractif, valorisant les effets positifs

découlant de l'efficacité énergétique pour une utilisation plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement.

La Chambre de Commerce recommande également la définition simultanée de mesures d'accompagnement sur l'offre (simplification des procédures, accélérations des autorisations, renforcement de la compétitivité, etc.) pour chaque instrument financier ou fiscal agissant sur la demande et transitant *via* le budget de l'Etat. A défaut, les instruments agissant sur la demande seront inefficaces, voire inopérables, et auront comme retombée exclusive de grever le budget de l'Etat et d'alimenter la spirale inflationniste.

Considérer la mise en place d'un grand ministère des affaires économiques et se doter d'une feuille de route pour le long terme

La Chambre de Commerce réitère sa demande de juin 2009 de considérer, lors de la composition d'un nouveau gouvernement, la création d'un grand ministère des affaires économiques intégrant toutes les dimensions liées à l'appareil de production du pays (transport, communication, PME, nouvelles technologies, infrastructures,...) et disposant des instruments et moyens nécessaires afin de mettre en œuvre une politique entrepreneuriale, industrielle, de compétitivité et de promotion économique intégrée. Il conviendrait, soit de réduire le nombre de ministres et d'augmenter comme corollaire le nombre de ministres délégués et/ou de secrétaires d'Etat en charge de départements faisant partie des grandes fonctions de compétitivité, soit de nommer au sein du gouvernement des secrétaires d'Etat qui conduisent l'action interministérielle des missions transversales ainsi définies.

La Chambre de Commerce ne peut que constater l'actuel « pilotage à vue » des autorités nationales, en l'absence d'une feuille de route sur le long terme permettant d'éviter le déraillement définitif de la locomotive socio-économique luxembourgeoise. Les problèmes sont encore trop souvent simplement énoncés sans une mise en œuvre d'actions correctrices ou réformatrices concrètes. Or, une nouvelle dynamique globale et intégrative en faveur de l'avenir du 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 économique luxembourgeoise diversifiée sera plus à même d'absorber d'éventuels chocs exogènes futurs.

Raviver le dialogue social

Enfin, la Chambre de Commerce se doit d'exprimer son plus vif regret quant à l'échec de la tripartite de 2010 et au refus même, des syndicats représentatifs des secteurs privé et public, de participer activement à la tripartite de 2011. La Chambre de Commerce reste attachée au modèle luxembourgeois du dialogue sociale, qui a pu faire valoir de nombreux succès manifestes depuis son institution et qui, à l'heure actuelle, est malencontreusement miné par un nombre restreint de partenaires sociaux. Un dialogue constructif doit également être renoué *via*, notamment, la Tripartite afin de calmer le climat social, qui, s'il s'avère mauvais, aura des effets néfastes sur la croissance future du Luxembourg.

3. La simplification administrative

Au niveau institutionnel, la Chambre de Commerce demandait, en juin 2009, qu'un programme d'analyse de procédures administratives soit mis en place et que le 3^e Plan d'Action en faveur des PME soit révisé par rapport aux meilleures pratiques étrangères. De plus, il était demandé que soit mise en place une cellule interministérielle de coordination dont l'objectif serait d'accélérer la simplification administrative (SA) en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation, d'urbanisme et de procédures administratives. Les programmes de l'enseignement public devaient être complétés afin de porter davantage sur la vie des entreprises et les aspects pratiques de la création d'entreprise. Enfin, un audit interne et harmonisé au sein des ministères et administrations devait être conduit et les interconnexions électroniques entre administrations renforcées afin d'éviter les doublons et les inefficiences en matière de fourniture d'information et de documents.

Concernant les grands principes européens de SA et en accord avec la Directive Services 2006/123/EC, une logique de contrôle *a posteriori* était jugée nécessaire par la Chambre de Commerce en matière d'autorisations. Dans cette optique, des pistes exploitables avaient été proposées : l'introduction du principe du « silence vaut accord », la mise en place d'un délai de confirmation du caractère incomplet d'un dossier introduit à une administration, ou encore la possibilité de sanctionner les administrations en cas de retards importants et la diminution des délais de paiement des acteurs publics vis-à-vis des entreprises. Enfin, le guichet unique électronique devait être mis en œuvre, en français, anglais et allemand.

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce constate que **l'e-gouvernance envers le secteur privé a bien avancé au cours de cette législature**, mais que les administrations luxembourgeoises ne sont pas pour autant mieux interconnectées. Un exemple d'absence d'interconnexions est celui du *workflow* en matière d'établissements classés. De manière générale, le dossier commodo illustre la difficulté, pour les responsables politiques, de poser les jalons de réforme nécessaires afin de responsabiliser davantage les administrations. De plus, **le gouvernement n'a pas encore saisi l'opportunité de mettre en œuvre les grands principes européens de SA**. C'est d'autant plus regrettable que **les progrès trop timides au niveau de ces principes sapent l'efficacité des efforts d'e-gouvernance accomplis**.

Enfin, deux initiatives de recensement des lourdeurs administratives pour les entreprises, commanditées par le Département de la Simplification Administrative (DSA), sont à dénombrer et à saluer (voir *infra*). Mais **le pays n'est toujours pas doté d'une véritable vision de politique en la matière** : une vision clairement articulée, objectivée (que voulons-nous atteindre comme simplifications, dans quels domaines de la vie des entreprises et d'ici combien de temps ?) et partagée à tous les niveaux de l'Etat⁴². Or, un simple coup d'œil à l'indicateur d'obtention de permis de construire de la Banque Mondiale (« *Doing Business* »), un indicateur parmi d'autres (voir également les indicateurs WEF, en chute libre sur la période 2009-2012, dans la [section 2.1. supra](#)), indique que le Luxembourg est à la traîne par rapport à ses pairs dans ce domaine. Le nombre de procédures luxembourgeoises d'obtention de permis de construire (12) est élevé en comparaison du nombre de procédures en vigueur au Danemark (5), à Hong Kong (6) ou en Suède (7). Le Luxembourg se classe même en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE en termes de nombre moyen de jours d'obtention de tels permis⁴³. **Il est temps que le pays accorde au DSA les moyens et l'autorité nécessaires à l'atteinte des ambitions affichées par les responsables politiques en matière de SA**.

⁴² Ministères, administrations, services de l'Etat et communes.

⁴³ 157 jours contre 152 jours en moyenne. La vitesse d'obtention de tels permis au Luxembourg est loin derrière celle des Etats-Unis, de Singapour (26 jours), des pays nordiques (entre 60 et 75 jours) ou encore de l'Allemagne (97 jours).

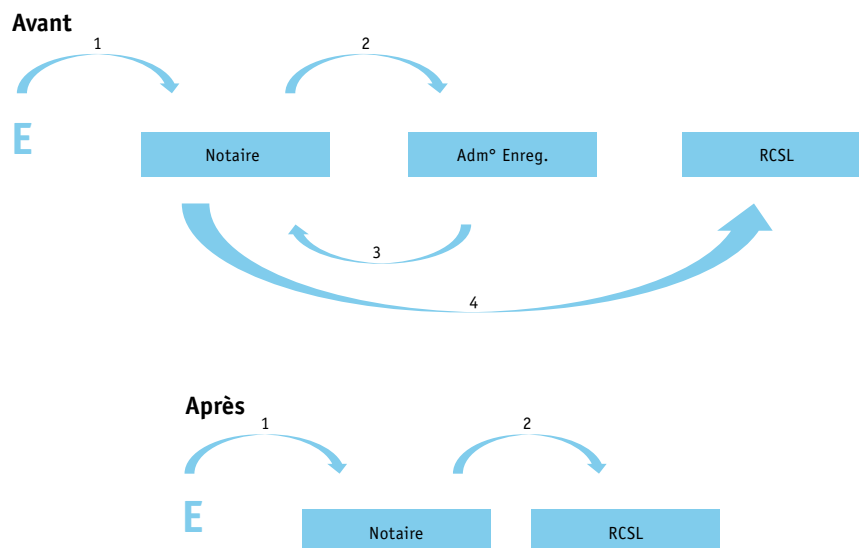
3.1. Institutionnel : des progrès d'e-gouvernance notables

3.1.1. Le guichet unique, la centrale des bilans, l'eTVA et le portail des marchés publics : de réelles avancées...

Au cours du 4^e trimestre 2009, le Ministère des Classes moyennes et du Tourisme a lancé sa nouvelle **plateforme informative en matière de droit d'établissement**, d'aides financières et de pratiques commerciales (www.guichet.lu). La nouvelle version du « guichet » (qui existe depuis fin 2008) permet d'introduire une demande d'autorisation sous format électronique et d'y joindre les pièces et documents justifiant les qualifications professionnelles et l'honorabilité de requérants à l'établissement. Le délai d'obtention de l'autorisation d'établissement est réduit à dix jours ouvrables grâce à cette procédure. En tant qu'interlocuteur privilégié des requérants à l'établissement⁴⁴, la Chambre de Commerce ne peut que saluer cet effort de simplification administrative, même si la réforme des grands principes juridiques de droit d'établissement *per se*, en 2011, déçoit (voir la [section 3.2.2.](#) et la [fiche n°2](#) ci-dessous à ce sujet).

D'importants progrès sont également à constater du côté du **Registre de Commerce et des Sociétés du Luxembourg** (RCS-L). D'une part, depuis octobre 2009, 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. De la même manière, les entreprises peuvent s'acquitter des frais dus à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, ainsi que des frais de publication au Mémorial C⁴⁵. Selon le Département de la Simplification Administrative⁴⁶ (DSA), cette mesure simplifie les démarches de dizaines de milliers de sociétés. D'autre part, une nouvelle procédure d'enregistrement des actes authentiques a été introduite par la loi du 20 avril 2009 et progressivement mise en œuvre durant la même année⁴⁷. Cette procédure simplifie et accélère « grandement » le processus de passation des actes authentiques, selon un ressortissant de la Chambre de Commerce, puisque c'est au niveau du RCS-L que sont perçus, depuis fin 2009, les droits d'enregistrement relatifs à ces actes, *via* une démarche unique comprenant l'enregistrement et le dépôt.

Graphique 3 - Nouvelle procédure d'enregistrement des actes authentiques



⁴⁴ 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 Entreprise ».

⁴⁵ Les entreprises peuvent désormais consulter, à partir de leur espace de travail sur la plate-forme du RCS-L, une liste de paiements établie sur base de différents critères de recherche (« Date de paiement », « Numéro de commande », etc.).

⁴⁶ Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapports 2009 et 2010 sur la simplification administrative des procédures et formalités de l'Etat », page 38.

⁴⁷ Sur base de la loi du 20 avril 2009 sur le dépôt par voie électronique auprès du registre de commerce et des sociétés (RCS-L) et le règlement grand-ducal du 22 avril 2009 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

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. Il est encore trop tôt pour juger l'impact de la Centrale des Bilans pour les entreprises bien qu'en théorie, les avantages sont nombreux⁴⁸ :

- Procédures administratives simplifiées par le dépôt unique standardisé des comptes annuels et l'abandon du dépôt sous forme de formulaires papiers (à ce titre, l'introduction du plan comptable normalisé luxembourgeois, à partir de 2010, a été saluée par la Chambre de Commerce⁴⁹) ;
- Accès plus facile *via* Internet aux informations et possibilités de comparaison et de *benchmark* au niveau national et international ;
- Diminution des informations et statistiques demandées par les administrations et du nombre de formulaires envoyés à cette fin.

En 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. Selon le DSA⁵⁰, le nouveau système eTVA permet de consulter le statut des fichiers transmis et toutes les déclarations/états récapitulatifs déposés par un assujetti (diminution des sources d'erreurs lors de la rédaction de ces documents) tout en garantissant un niveau de sécurité élevé et une exécution plus rapide du dépôt. L'usage d'un logiciel de comptabilité spécialisé permet de supprimer toute charge administrative quant aux obligations déclaratives de TVA.

Enfin, la Chambre de Commerce salue le déploiement, au cours de l'été 2012, d'un véritable **e-portail des marchés publics luxembourgeois**⁵¹, 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. Il est possible de télécharger les certificats pour soumission publique (certificats de non-obligations) sur le site, les rendant ainsi visibles et disponibles aux pouvoirs adjudicateurs. Côté transparence, durant la période de publication, les entreprises peuvent à présent poser leurs questions, auxquelles il est répondu collectivement sur le site. Un système de remise électronique sécurisé, prévu par les directives européennes afférentes, permet la signature des offres en local, tout en les cryptant avant télétransmission sur le portail.

Par contre, **le statu quo au niveau de la création d'un workflow électronique entre les administrations compétentes**⁵² en matière d'établissements classés persiste. Or, un tel *workflow* électronique permettrait l'enregistrement automatique de toute communication entre un requérant et les différents fonctionnaires concernés par le traitement d'un dossier *commodo* donné (copies d'e-mails échangés, accusés de réception, informations quant aux délais de réponse, tant de la part des requérants que de la part des fonctionnaires). De plus, un tel système permettrait de fournir des statistiques diverses (durée moyenne d'approbation de demandes, identification des dossiers bloqués, etc.) et utiles à la future cellule interministérielle de coordination de projets d'urbanisme (voir la [section 3.1.2.](#) ci-après sur cette cellule). Cette dernière pourrait être informée à tout moment de l'évolution des délais d'un dossier. *In fine*, le processus d'attribution d'autorisations 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 ne peut donc que saluer les nombreuses initiatives d'e-gouvernance déployées au cours de cette législature, si ce n'est en matière d'établissements classés. Elle rappelle ici l'étymologie anglo-saxonne du terme « fonctionnaire », le « *civil servant* », qui est au service des administrés. Particulièrement en matière de SA, la Chambre de Commerce appelle à ce que les fonctionnaires soient davantage responsabilisés, notamment à

48 Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapport d'activité 2011 Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat », page 45.

49 Voir avis de la Chambre de Commerce du 12 mai 2009 sur le projet de règlement grand-ducal déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable normalisé.

50 Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapports 2009 et 2010 sur la simplification administrative des procédures et formalités de l'Etat », page 36.

51 Voir 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.

52 A savoir, principalement, l'Administration de la Gestion de l'Eau, l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines.

travers l'application des grands principes européens de SA, objet de la [section 3.2.](#) ci-dessous. Seule la mise en œuvre de ces principes permettra au pays d'inverser la tendance (à la chute) de ses indicateurs comparatifs en la matière.

3.1.2. ... mais toujours pas de vision globale en matière de SA

Pour des objectifs concrets et réalistes de SA

Pour rappel, en juin 2009, la Chambre de Commerce demandait qu'un programme d'analyse de procédures soit mis en place et que le 3^e Plan d'Action en faveur des PME soit révisé par rapport aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (et mis en œuvre rapidement).

En 2010, une première **analyse de certains flux procéduraux en matière d'urbanisme et d'environnement** a été élaborée par un consultant indépendant⁵³. Les premières conclusions de l'analyse ont été présentées dans les différents groupes de travail et comités de SA du pays et seront analysées lors du « Forum Investissements » prévu à l'automne 2012 (un document de contribution de l'UEL, datant de septembre 2012, a par ailleurs été remis aux autorités publiques en amont dudit Forum). **La Chambre de Commerce salue cette première initiative, ainsi que la seconde analyse (en cours) en matière de TVA** selon le Modèle des Coûts Standards⁵⁴. Elle appelle à ce que d'autres thématiques chères à ses ressortissants soient investiguées de la sorte dans les années à venir.

En outre, la Chambre de Commerce appelle à ce que les recommandations tirées de ces analyses nourrissent la **mise à jour du prochain Plan d'Action en faveur des PME**, qui n'a toujours pas été révisé depuis avril 2008. Tel qu'il se présente à l'heure actuelle, le 3^e Plan d'Action est rédigé de manière narrative, ne permettant ni de planifier, ni de suivre les engagements de SA du gouvernement. Le même constat est à tirer pour le Programme 2010-2014 du DSA. Ce dernier annonçait, en 2010, un « *objectif national de réduction des charges administratives de 15% entre 2007 et 2012 dans quatre domaines prioritaires* »⁵⁵, à savoir (1) l'environnement, (2) l'aménagement communal, (3) la TVA et (4) la sécurité sociale. Le rapport ne faisait cependant pas de lien entre les quatre objectifs nationaux et les différentes initiatives annoncées à travers le document. Par exemple, la Chambre de Commerce aurait aimé voir articulé le rôle d'un « guichet unique urbanisme » ou de l'« autorisation tacite »⁵⁶ dans la réalisation de l'objectif national appliqué à l'aménagement communal. La prise de conscience de l'importance de chaque mesure dans l'accomplissement de l'objectif national aurait été utile à la priorisation des différentes initiatives de SA annoncées dans le programme 2010-2014. Qui plus est, les deux rapports d'activités de suivi de ce programme, à savoir les rapports d'activités 2009-2010 et 2011 du DSA, ne font pas de lien entre les objectifs annoncés en 2010. Ces rapports ne sont d'ailleurs pas organisés autour des quatre grands objectifs nationaux.

Dans ces conditions, il est difficile pour les parties prenantes de suivre la mise en œuvre de l'objectif national annoncé en 2010. La Chambre de Commerce appelle donc à ce qu'à l'avenir, chaque sous-composante du Plan d'Action et/ou mesure du Programme du DSA s'accompagne d'objectifs concrets tout au long de la chaîne des effets d'une mesure de SA afin d'en faciliter le suivi *ex post*. La mise sur papier d'objectifs concrets de SA et la priorisation de ceux-ci permettra d'articuler et de mettre en place une véritable vision de politique en la matière.

La sensibilisation et la formation pour insuffler une véritable culture de la SA

Une formation continue sur les principes et instruments de SA existe depuis 2005. Elle se tient deux fois par an à l'Institut National de l'Administration Publique (INAP) et a pour objectif de sensibiliser les fonctionnaires du secteur étatique et communal à la simplification administrative destinée aux citoyens et aux entreprises. A partir de janvier 2011, **cette formation a été intégrée dans la formation initiale obligatoire de tout fonctionnaire, ce dont se félicite la Chambre de Commerce**. Néanmoins, elle est consciente que les ressources dédiées au DSA en

⁵³ Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapport d'activité 2011 – Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat », page 6.

⁵⁴ Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapport d'activité 2011 – Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat », page 40.

⁵⁵ Source : « Simplification administrative des procédures et formalités de l'Etat » - Programme 2010-2014, page 9.

⁵⁶ Source : Ibid, pages 15 et 18.

général, et à la formation en SA en particulier, restent modestes, comme le souligne le rapport de l'OCDE « Mieux légiférer » sur le Luxembourg⁵⁷ : « *Les ressources à la disposition directe de la gouvernance réglementaire sont modestes et ont sans doute besoin d'être renforcées, même compte tenu de la petite taille du pays, afin de dégager des progrès plus rapides et de se mettre à la hauteur des ambitions déclarées en matière de gouvernance réglementaire. (...). Il est clair que les ministères ont besoin, par exemple, de soutien plus fort pour les aider avec les études d'impact* »⁵⁸.

Et de fait, la Chambre de Commerce constate que les **fiches d'évaluation d'impact ex ante** ne sont guère utilisées rigoureusement en pratique (voir *fiche n°4 infra* pour plus de détails sur ces fiches). Tant le contenu de ces fiches que la formation afférente doivent être améliorés. De manière générale, le manque de ressources allouées au DSA pose la question de la priorité du dossier. En ces temps d'assainissement budgétaire, il est clair que les ressources dédiées à la formation en SA ne vont probablement pas être revues grandement à la hausse. Néanmoins, la Chambre de Commerce est d'avis, qu'à ressources plus ou moins égales, il est possible d'**améliorer sensiblement la formation** des fonctionnaires dans le domaine. Notamment, comme le constate d'ailleurs le rapport de l'OCDE, la culture administrative luxembourgeoise est surtout juridique⁵⁹. Or, la complexité juridique est plus difficile à résoudre si les méthodes sont trop legalistes. Dans ses conseils aux gouvernements en matière de SA⁶⁰, l'OCDE recommande notamment que les juristes soient systématiquement aidés par d'autres spécialistes lorsqu'ils rédigent des réglementations et des projets de lois, notamment par des économistes. Une vision plus économique de la SA pourrait donc être insufflée, à moindre coût :

- Des universitaires et/ou consultants extérieurs spécialisés en SA pourraient contribuer au contenu spécifique des formations en SA auprès de l'INAP, ainsi qu'à la formation des formateurs. Ces formations, plus techniques et quantitatives, devraient être administrées en priorité aux rédacteurs de projets de règlements et de lois. Tous les autres fonctionnaires devraient être sensibilisés à l'importance de la SA, notamment en leur présentant des études de cas concrètes des meilleures pratiques dans d'autres (petits) pays ouverts, comme au Danemark ou à Singapour.
- Comme au Danemark, des responsables doivent être désignés en tant que centre d'accueil répondant, au besoin, aux interrogations des rédacteurs ainsi formés.
- De manière générale, l'engagement d'économistes ayant des connaissances en méthodologie de quantification et suivi/évaluation des politiques publiques permettrait de mieux équilibrer le rapport juristes/économistes au sein de l'administration.

Pour une cellule interministérielle de coordination

En 2009, la Chambre de Commerce appelait à ce que soit mise en place une cellule interministérielle de coordination dont l'objectif consisterait en l'accélération de la SA en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation, d'urbanisme et de procédures administratives. Depuis lors, la mise en place de cette cellule a été annoncée dans la déclaration de gouvernement (juillet 2009⁶¹) et approuvée par le conseil de gouvernement (avril 2011⁶²). Or, à l'heure de publier ce document, **la cellule n'est pas encore opérationnelle**. La Chambre de Commerce rappelle que le DSA a finalisé, en 2011, une note sur la création et le fonctionnement de cette cellule. Il incombe donc de la mettre en place rapidement et de lui conférer la base légale nécessaire à son fonctionnement.

⁵⁷ Source : OCDE, « Mieux légiférer en Europe : Luxembourg », 2010.

⁵⁸ Source : Ibid, page 45.

⁵⁹ Source : Ibid, page 14.

⁶⁰ Source : OCDE, « Surmonter les obstacles à la mise en œuvre d'une stratégie de simplification administrative : orientations destinées aux décideurs », 2009.

⁶¹ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », page 4.

⁶² Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapport d'activité 2011 Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat », page 8.

3.2. L'application des grands principes européens de SA : une déception

Les réformes institutionnelles présentées *supra* paraissent d'autant plus nécessaires aux yeux de la Chambre de Commerce que la mise en œuvre des grands principes européens de SA tarde à se produire. Ces retards traduisent l'absence de vision et d'engagement du gouvernement, et ce malgré les efforts déployés par le DSA (avec un budget et une autorité limités), que la Chambre de Commerce reconnaît et salue. Or, les progrès trop timides dans la mise en œuvre des grands principes européens de SA sapent l'efficacité des efforts consentis en matière d'e-gouvernance (voir la [section 3.1.1. *supra*](#) sur l'e-gouvernance).

3.2.1. Cadre légal et revendications de la Chambre de Commerce : rappel

La Directive Services, telle qu'amendée, 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 du pays. La Directive repose sur quatre piliers et s'applique principalement lors de la mise en place permanente des entreprises à travers l'Union européenne (filiale ou succursale) ou lors de la prestation transfrontalière de services sans création d'un établissement permanent. 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 chantiers/principes de SA peuvent être identifiés comme étant intrinsèquement liés à la Directive⁶³ :

- La mise en place de législations horizontales et/ou spécifiques ;
- La simplification des systèmes d'autorisation à travers des législations horizontales et/ou spécifiques ;
- Le principe du « silence vaut accord » ;
- La mise en place de guichets uniques.

La mise en place du guichet unique virtuel luxembourgeois est déjà bien avancée au Grand-Duché (voir [section 3.1.1.](#) ci-dessus). L'application des trois autres thématiques-clés de SA de la Directive (des thématiques reprises par la Chambre de Commerce dans ses revendications de juin 2009) est donc analysée dans la section suivante. Les revendications additionnelles de la Chambre de Commerce à l'été 2009, également inspirées des recommandations européennes, sont également considérées, à savoir : la mise en place d'un délai de confirmation du caractère incomplet d'un dossier soumis à une administration, la possibilité de sanctionner les administrations en cas de retards importants, la mise en place de contrôles *a posteriori* et la diminution des délais de paiement des acteurs publics vis-à-vis des entreprises.

3.2.2. Une mise en œuvre des grands principes européens de SA qui tarde à se produire

Au Luxembourg, la Directive Services 2006/123/EC est transposée à travers deux nouveaux textes horizontaux phares, à savoir la loi-cadre du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur et la loi d'établissement du 2 septembre 2011. La loi spécifique d'autorisations de type *commodo/incommodo* concerne également l'établissement au Grand-Duché (plus en aval du processus). **Ces trois textes ont bien été réformés depuis l'été 2009 mais de manière largement insuffisante.**

Une loi-cadre de transposition de la Directive Service vidée de toute substance

La Chambre de Commerce s'était initialement réjouie de **l'introduction du principe général du « silence de l'administration vaut accord »** (sauf dispositions légales contraires) dans la loi-cadre de 2011, allant jusqu'à parler d'« avancée majeure » dans son avis⁶⁴. Malheureusement, la législature 2009-2014 s'est rétractée puisqu'en date du 3 décembre 2009, deux amendements ont été introduits, enlevant quasiment toute substance au principe du silence vaut accord⁶⁵. Ces deux amendements proposaient de déroger au principe de l'autorisation tacite pour l'ensemble de la législation portant sur la protection de l'environnement humain et naturel. Cette formulation, très large et finalement adoptée par le législateur en mai 2011, vise, entre autres, l'ensemble de

⁶³ Source : Commission Européenne, « Implementation of the Services Directive », 2010.

⁶⁴ Voir avis de la Chambre de Commerce du 28 octobre 2009 sur le projet de loi-cadre n°6022 relative aux services dans le marché intérieur.

⁶⁵ Voir avis de la Chambre de Commerce du 4 mars 2012 sur le projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi-cadre n°6022 relative aux services dans le marché intérieur.

la législation répertoriée dans le code de l'environnement. Elle compromet particulièrement les objectifs de SA en matière : (1) d'autorisation d'exploitation des établissements classés (commodo/incommodo), (2) d'environnement et de (3) planification urbaine et communale. En fin de compte, seule l'autorisation d'établissement *per se* n'est pas touchée par les deux amendements adoptés.

Un avant-projet de loi horizontale de SA qui tarde à être présenté

Selon le dernier rapport d'activités du DSA⁶⁶, ce dernier serait sur le point de finaliser un avant-projet de loi et un avant-projet de règlement grand-ducal modifiant un série de lois et 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 européens de SA⁶⁷. **Malheureusement, cet ambitieux projet reste à l'état d'annonce à ce jour, et tarde à être présenté** aux parties prenantes de la SA, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Une loi horizontale de droit d'établissement à portée mitigée

Tout comme la loi-cadre du 24 mai 2011, la nouvelle loi d'établissement du 2 septembre 2011 transpose en partie la Directive Services européenne. Elle est le document phare de la législature actuelle en matière de droit d'établissement (voir également la [fiche n°2 infra](#)). La nouvelle loi introduit le principe du silence vaut accord au-delà de trois mois de l'introduction d'un dossier de demande en matière d'établissement. Non seulement la Chambre de Commerce salue cette initiative⁶⁸, mais elle confirme que celle-ci fonctionne en pratique depuis son introduction. Mais, mis à part l'introduction du principe du « silence vaut accord », **le législateur luxembourgeois ne saisit pas l'occasion de réformer en profondeur le droit d'établissement** (voir la [fiche n°2 infra](#) pour plus de détails à ce sujet). Qui plus est, plus en aval des étapes de l'établissement, c'est-à-dire dans le cadre de demandes d'autorisation, d'exploitation et d'établissements classés (législation commodo/incommodo), les véritables progrès se font toujours attendre.

Des modifications ad hoc insuffisantes

En matière d'autorisations des établissements classés, la nouvelle loi commodo/incommodo du 21 mai 2011 introduit plusieurs simplifications notables, ce que la Chambre de Commerce ne manque pas de saluer⁶⁹ : simplification du régime des établissements composites susceptibles de relever de plusieurs classes à la fois, modification du régime de la caducité de l'autorisation, et modification du régime d'un établissement qui n'est appelé qu'à fonctionner pendant une durée limitée (parmi d'autres améliorations). Qui plus est, une règle de silence vaut accord est bien introduite par la loi. Elle fait cependant office d'exception plutôt que de règle générale puisqu'elle s'applique uniquement à la décision de recevabilité des dossiers par une administration. Pis encore, **une majorité des simplifications proposées dans la nouvelle loi réduisent les délais accordés aux entreprises** afin de compléter leurs dossiers, mais non ceux dont disposent les administrations pour prendre une décision. *In fine*, voyant leurs délais de réaction raccourcis substantiellement par la loi, les entreprises n'ont plus qu'une seule chance de voir leurs projets aboutir, ce qui va à l'encontre de tout principe de SA en faveur des entreprises (et ce qu'une loi horizontale crédible aurait permis d'éviter).

De plus, **le pouvoir discrétionnaire des administrations en matière d'autorisations commodo/incommodo demeure trop important**, selon la Chambre de Commerce : d'une part, l'absence de *workflow* électronique ne permet pas d'identifier une procédure d'autorisation qui piétine (voir [section 3.1.1. supra](#)) ; d'autre part, le législateur n'a pas aboli le principe de la « meilleure tech-

⁶⁶ Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapport d'activité 2011 Simplification administrative de procédures et formalités de l'État », page 20.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Voir 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.

⁶⁹ Voir avis de la Chambre de Commerce du 28 juillet 2010 sur le projet de loi n°6171 portant simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

nique disponible », toujours en vigueur de nos jours. La Chambre de Commerce se joint à la FEDIL pour demander que des normes uniques soient adoptées (par exemple, les normes allemandes) et non les « meilleures » normes disponibles permettant à un fonctionnaire de se justifier avec une norme quelconque, par exemple suisse ou suédoise, en cas de refus d'une autorisation donnée.

Enfin, la Chambre de Commerce constate l'absence de progrès en matière de mesures visant à responsabiliser davantage les administrations dans la gestion de leurs dossiers d'autorisations (commodo ou autres), notamment au niveau des possibilités de sanctionner les administrations en cas de retards importants ou de mettre en œuvre des contrôles *a posteriori*.

Last but not least : une véritable satisfaction en matière de créances publiques

Les factures payées avec un retard trop important constituent une des premières causes de difficultés de liquidité pour les entreprises, en général, et pour les PME, en particulier. Ces retards de paiement peuvent causer de sérieux problèmes de trésorerie à une entreprise, voire mener à sa faillite par manque de liquidités. Pour cette raison, une nouvelle Directive 2011/7/UE européenne propose d'introduire des mesures visant à renforcer les exigences en matière de ponctualité des paiements. La Chambre de Commerce salue la rapidité et la qualité de la transposition de la Directive par le législateur⁷⁰. Notamment, la directive et le projet de loi prévoient que, dorénavant, les pouvoirs publics disposent d'un délai de 30 jours et les entreprises privées de 60 jours pour s'acquitter de leur facture. En cas de non-respect de ces délais, le créancier peut réclamer des intérêts pour retard de paiement ainsi qu'un montant forfaitaire de 40 EUR sans notification préalable et demander une indemnisation couvrant les frais liés au recouvrement. Les parties peuvent néanmoins déroger contractuellement à ces délais, à condition que cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier.

3.3. La politique du logement : des engagements à mettre en œuvre rapidement

Le 8 avril 2011, le Ministre du Logement a présenté un paquet de mesures visant à lutter contre la pénurie de logements⁷¹. Cinq axes sous-tendent la philosophie du nouveau « Paquet Logement », qui se veut être la prolongation du « Pacte Logement » de 2008. Plusieurs mesures concernent la SA afférente à la politique de logement, à savoir : (i) La création d'un cadre juridique pour l'Agence immobilière sociale ; (ii) La création d'un guichet unique des aides au logement durable ; et (iii) La restructuration de l'administration des aides aux logements, avec notamment les services « Info' Logement », « Promotion de l'accès à la propriété » et « Promotion de l'accès à la location ». En outre, le « Paquet Logement » 2011 prévoit que le Plan Sectoriel Logement comporte un volet incitatif et un volet contraignant, permettant de guider les planificateurs et les investisseurs à travers les objectifs de développement urbain et d'aménagement communal tels qu'inscrits dans le programme directeur de l'aménagement du territoire et d'IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg* - voir la *fiche n°12* ci-dessous sur l'aménagement du territoire au sujet de l'IVL et du programme directeur). Ce paquet de mesures prévoit également de définir un ensemble de sites de développement réservés prioritairement à la construction de logements, sites qui, en 2012, ont été définis ou sont en cours de définition (voir la *fiche n°12 infra* pour plus de détails).

Le déploiement rapide de ces initiatives est crucial, selon la Chambre de Commerce, au vu des prix du logement. Le gouvernement devra donc trouver **les moyens juridiques permettant de contraindre les communes à accueillir les logements annoncés** sans pour autant compromettre le droit de propriété, le fondement de toute économie de marché moderne.

⁷⁰ Voir 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.

⁷¹ Source : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/04-avril/08-schank/index.html.

3.4. Recommandations

De nombreuses recommandations ont déjà été articulées tout au long du chapitre. Elles sont rappelées dans cette section en guise de synthèse et sont organisées en trois points.

Doter le pays d'une véritable vision de politique de SA

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. Les différents chantiers qui permettront d'atteindre ces sous-objectifs doivent être identifiés et priorisés (et quantifiés dans la mesure du possible), soit dans un 4^e Plan d'Action en faveur des PME, soit 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 rédacteurs de projets de règlements et de lois formés. De plus, les administrations et ministères bénéficieraient à ce que davantage d'économistes soient recrutés en leur sein.

Responsabiliser les administrations

Ceci est nécessaire tout particulièrement en matière d'établissements classés et d'exploitation. Avec 157 jours en moyenne pour l'obtention d'un permis de construire, contre 26 jours à Singapour et aux Etats-Unis et 60 à 75 jours dans les pays nordiques (voir *supra*), le Luxembourg se classe en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE selon la Banque Mondiale (voir également les indicateurs WEF, en chute libre, dans la *section 2.1. supra*). Afin de diminuer drastiquement les délais accusés dans le 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 d'une stratégie de SA, mais il pourrait également permettre à la cellule interministérielle de coordination de projets d'urbanismes (cellule à mettre en place au plus vite) d'identifier les dossiers bloqués** et, le cas échéant, d'informer les responsables administratifs en charge de ces dossiers. La cellule interministérielle doit par ailleurs être mise en place et son autorité doit être assurée.

Or, la responsabilisation des administrations *per se* n'est pas suffisante : il faut aussi leur donner les moyens de travailler de manière plus efficiente et efficace, à travers la mise en œuvre des grands principes européens de SA.

Mettre enfin en œuvre les grands principes européens de SA

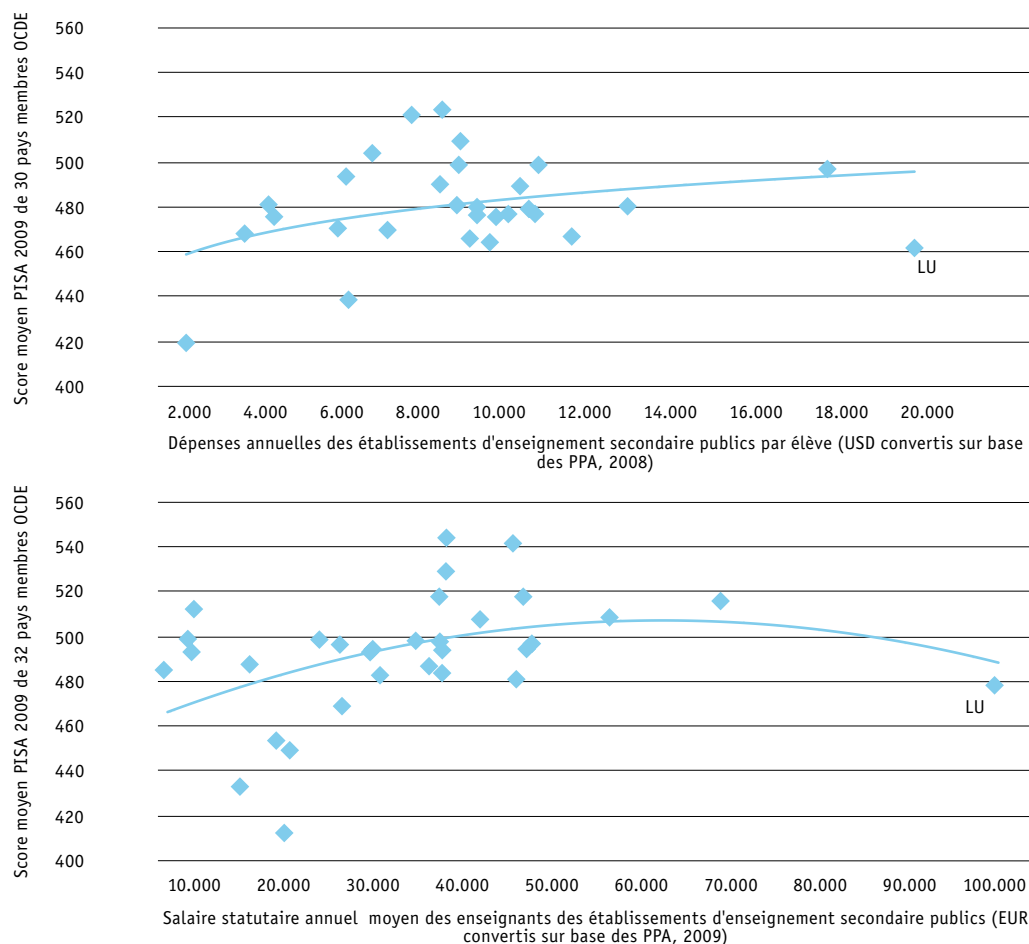
Les grands principes européens de SA (silence vaut accord et/ou délais de confirmation du caractère incomplet de dossiers, contrôles *a posteriori*, parmi d'autres) ne doivent plus être appliqués de manière *ad hoc* comme cela a été fait jusqu'à présent. Ils doivent être ancrés dans un projet de législation horizontale et mis en œuvre dans tous les ministères et administrations. **Sans eux, les avancées importantes qui ont été faites en matière d'e-gouvernance jusqu'à présent ne pourront jamais réaliser leur potentiel maximum.**

4. Le système d'éducation secondaire

L'éducation et la matière grise sont les matières premières les plus importantes dont le Grand-Duché dispose et dont il a besoin pour continuer de se développer. Afin d'assurer son avenir, le Grand-Duché se doit de créer de véritables niches de compétences (voir notamment à ce sujet les *fiches n°6 et n°8* plus loin dans le texte) et doter sa population des atouts qui la rendront performante dans un monde globalisé. Naturellement, le multilinguisme inhérent au système d'éducation luxembourgeois est une force dans un tel contexte. L'enjeu éducatif au Luxembourg est donc double puisqu'il est tant de conserver l'avantage compétitif des langues que de donner toutes les chances aux jeunes, tant autochtones qu'allochtones, de réussir dans un monde de plus en plus compétitif.

Or, beaucoup reste à faire et les statistiques comparatives montrent que le système d'éducation luxembourgeois n'est pas seulement un des systèmes d'éducation les plus onéreux au monde. Il est aussi l'un des moins performants parmi les 34 pays membres de l'OCDE.

Graphiques 4 et 5 - Performances scolaires et dépenses



Sources : OCDE (PISA 2009 ; Regards sur l'éducation 2011⁷²) / Calculs de la Chambre de Commerce

⁷² (1) Moyenne des scores PISA 2009 en mathématiques, sciences et lecture pour 30 (graphique 4) et 32 (graphique 5) des 34 pays membres de l'OCDE (sauf Canada, Grèce, Mexique et Slovaquie dans graphique 4 ; sauf Canada et Nouvelle Zélande dans graphique 5) ; (2) Dépenses annuelles des établissements d'enseignement secondaire publics par élève : OCDE (2011), « Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE », tableau B1.2 (page 225) ; (3) Salaire statutaire annuel des enseignants des établissements d'enseignement secondaire publics : Ibid, Annexe 2, tableau X2.3b.

A 15 ans, un étudiant luxembourgeois moyen se classe, toute matière confondue, 18 points sous la moyenne des étudiants de même profil dans les autres pays de l'OCDE⁷³, soit l'équivalent de presque une année en moins d'éducation. Le système est également relativement inégal puisque la performance scolaire des élèves est fortement dépendante de leur profil socio-économique et de leur statut autochtone/allochtonne. Or, le Luxembourg est une économie ouverte dans laquelle les niveaux de salaires sont comparativement élevés et où les salariés résidents sont en compétition directe avec des travailleurs étrangers, souvent plus qualifiés et/ou attirés par des niveaux de salaires plus élevés que dans leurs régions d'origine. La conséquence directe de ces facteurs est le chômage des jeunes qui n'a cessé d'augmenter au cours des 10 dernières années, malgré une progression fulgurante de l'emploi intérieur (voir à ce sujet le *chapitre 5*, consacré au chômage des jeunes et à la gouvernance de l'ADEM).

Afin de donner aux jeunes habitants du Grand-Duché toutes les chances de réussir dans un monde globalisé, à l'été 2009, la Chambre de Commerce préconisait, sur le court terme : l'instauration de filières parallèles françaises et allemandes pour que le trilinguisme ne soit plus une barrière pour certains (notamment les non-Luxembourgeois), l'élargissement des classes du bac international (BI) et du réseau d'écoles internationales, et l'amélioration de l'offre en ligne (e-bac). De plus, il était demandé que l'école s'adapte aux besoins et aux évolutions (technologiques et autres) en promouvant notamment la capacité de synthèse et l'usage à bon escient des technologies de l'information et de la communication (TIC). Au niveau institutionnel, la Chambre de Commerce appelait à ce que davantage d'interconnexions entre le monde économique et le cadre scolaire soient établies. Enfin, elle demandait à ce que le coût de l'enseignement soit mieux maîtrisé sur le moyen terme.

4.1. Pour un enseignement en phase avec son temps

La Chambre de Commerce salue les efforts fournis depuis 2009 en matière d'élargissement de l'offre scolaire dans le pays. Elle appelle à ce que la réforme de l'enseignement secondaire en cours aille plus loin que le projet de réforme actuel. Une véritable refonte du curriculum national luxembourgeois, pragmatique, doit être articulée et mise en place.

Encadré 1 – Singapour et les langues

Singapour compte parmi les pays les plus performants au monde en matière d'éducation. Ce petit pays ouvert partage de nombreux traits communs avec le Grand-Duché, dont la présence de plusieurs langues officielles (sur un territoire restreint), à savoir l'anglais, le malais, le chinois et le tamoul⁷⁴. Ces quatre langues étaient initialement enseignées à travers tout l'archipel et chaque enfant était instruit en deux langues, au choix.

En 1966, l'étude en anglais et en langue maternelle a été imposée et, en 1983, l'enseignement quasi universel en anglais (sauf enseignement fondamental) a été décrété. L'objectif affiché de la réforme de 1983 était d'autoriser les élèves les plus faibles à étudier en anglais uniquement (alors que les élèves les plus forts étaient encouragés à approfondir deux, voire trois langues). Qui plus est, le choix de l'anglais reflétait les réalités socio-économiques de l'époque (croissance économique, ouverture à l'Ouest, etc.).

Les clés du succès de Singapour en matière d'éducation sont multiples et pas uniquement attribuables à son pragmatisme linguistique. La Chambre de Commerce appelle néanmoins à ce que ce genre de pragmatisme imprègne la réforme de l'enseignement secondaire en cours, notamment à travers la mise en place de filières parallèles, objet de la section suivante.

4.1.1. Pour un enseignement adapté aux réalités démographiques et linguistiques du pays

Aujourd'hui, plus de 40% des élèves fréquentant les écoles et lycées du pays sont non-Luxembourgeois, plus de 60% des enfants en première année de l'école fondamentale ne parlent pas

⁷³ La moyenne OCDE des scores PISA en mathématiques, sciences et lecture est systématiquement ramenée à 500 afin de simplifier les comparaisons entre pays. Les élèves ciblés par l'évaluation PISA ont entre 15 ans et 3 mois révolus et 16 ans et 2 mois révolus au moment de l'évaluation. Ils ont derrière eux au moins 6 ans de scolarité obligatoire, quels que soit leur année d'étude, le type d'établissement (public ou privé), leur mode de scolarisation (temps plein ou partiel) et leur filière d'enseignement (générale ou professionnelle). En 2009, les scores PISA moyens luxembourgeois étaient de 489, 484 et 472 en mathématiques, sciences et lecture respectivement (moyenne des trois matières étant de 482), soit systématiquement sous la moyenne OCDE de manière statistiquement significative.

⁷⁴ Source : Barber M. et al., McKinsey & Company, « How the world's most improved school systems keep getting better », pages 76-77, 2010.

la langue luxembourgeoise chez eux⁷⁵. Le trilinguisme français, allemand et luxembourgeois du système scolaire est plus une barrière qu'un pont pour de nombreux résidents non-Luxembourgeois. Il met lentement mais sûrement en place un système scolaire à plusieurs vitesses, dans lequel **seuls 18% des élèves étrangers sont scolarisés dans l'enseignement secondaire général, contre 82% de ceux-ci dans l'enseignement secondaire technique**⁷⁶ (ces ratios sont de 41% et 59% pour les élèves luxembourgeois). Or, si une refonte du système d'enseignement secondaire n'est pas entreprise au plus vite, il est à craindre que, dans un futur plus ou moins proche, les élèves non-Luxembourgeois issus de familles aisées seront davantage scolarisés dans l'enseignement privé, plus pragmatique dans l'enseignement des langues.

Le corollaire de tout système scolaire à plusieurs vitesses est la dégradation de la cohésion sociale alors que les moins privilégiés se voient privés de leurs chances d'ascension sociale, faute d'éducation appropriée. Et s'il est vrai qu'un sondage représentatif de la population résidant au Luxembourg, conduit récemment pour le compte de la Chambre de Commerce et de l'UEL⁷⁷, montre que les opinions sur les performances du système scolaire national demeurent favorables (59% de réponses favorables en moyenne, bien que les taux d'approbation varient selon les groupes de population luxembourgeoise et étrangère⁷⁸), rien ne sera moins sûr à l'avenir. Ceci sera particulièrement vrai si les évaluations internationales continuent de souligner que l'écart se creuse entre les élèves scolarisés au Luxembourg et dans les autres pays développés (l'écart s'étant déjà creusé dans les évaluations PISA depuis 2000).

Une offre scolaire devant être davantage élargie

Après avoir décidé en 2010 la fermeture de la seule école fondamentale publique francophone du pays (l'école de Walferdange), la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a lancé l'idée de créer une **école fondamentale luxembourgeoise bilingue** à double alphabétisation⁷⁹. Cette possibilité est discutée en commission de l'Education nationale depuis juin 2012 mais, à l'heure de publier cet Actualité & tendances, aucune proposition concrète n'est à retenir. Qui plus est, il importe d'étendre le débat à l'enseignement secondaire, selon la Chambre de Commerce. Ceci est d'autant plus nécessaire que le sondage représentatif de la population mentionné *supra* montre que 60% des résidents du Luxembourg (dont 68% des étrangers interrogés) se disent favorables à un système de filières parallèles⁸⁰. Qui plus est, 62% des résidents (dont 71% des étrangers) pensent que les parents doivent avoir le choix d'envoyer leurs enfants dans des écoles n'appliquant pas les programmes de l'Education nationale⁸¹.

Malgré le succès de l'**e-bac luxembourgeois**⁸², l'offre du portail n'a pas été élargie depuis 2009 et le programme reste identique à celui initialement proposé en 2005⁸³. Or, au vu du profil des aspirants les plus demandeurs de l'éducation en ligne (personnes ne disposant pas de diplôme secondaire, provenant souvent de milieux moins favorisés), l'offre devrait être élargie à un « e-Bac technique », ou au moins à un diplôme de technicien (DT) de type « Commerce » selon les responsables e-bac interrogés par la Chambre de Commerce⁸⁴.

75 Source : Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Les chiffres clés de l'éducation nationale : statistiques et indicateurs », avril 2012.

76 Source : Ibid, page 15.

77 Source : Sondage Chambre de Commerce / Union des Entreprises Luxembourgeoises, 2012 (en cours, réalisé par TNS Ilres).

78 Notre système d'éducation est performant aux moyens financiers alloués : « D'accord » (59%), « Pas d'accord » (32%), « Sans opinion » (9%). Taux d'approbation (« D'accord ») parmi : les Portugais (64%), les Luxembourgeois (63%), les Allemands (51%), les Français (43%), les Belges (42%). Il est à noter que 85% des personnes interrogées décrivent comme « Importante » la modernisation du système d'enseignement (10% la décrivent comme « Pas importante » et 5% se déclarent « Sans opinion »).

79 Source : Luxemburger Wort, « Ecole bilingue au Luxembourg : le retour », 2 juillet 2012.

80 Au niveau de l'enseignement secondaire, les élèves devraient pouvoir choisir de suivre une filière francophone ou l'allemand serait enseigné comme langue étrangère et vice-versa : « D'accord » (60%), « Pas d'accord » (37%). Taux d'approbation (« D'accord ») parmi : les Belges (80%), les Français (75%), les Portugais (62%), les Luxembourgeois (54%) et les Allemands (47%). En outre, la même question appliquée à l'enseignement fondamental montre un taux d'approbation moyen de 49% (« D'accord »), contre 48% « Pas d'accord », avec un taux d'approbations (« D'accord ») suivants : les Belges (70%), les Français (68%), les Portugais (44%), les Allemands (45%) et les Luxembourgeois (43%).

81 Tous les parents devraient avoir le choix d'envoyer leurs enfants dans des écoles n'appliquant pas les programmes de l'Education nationale, par exemple, les écoles privées, les écoles internationales, etc. : « D'accord » (62%) ; « Pas d'accord » (33%) ; « Sans opinion » (5%). Parmi les taux d'approbation (« D'accord ») : les Belges (78%), les Français et les Portugais (72% respectivement), les Luxembourgeois (55%) et les Allemands (51%).

82 Source : RTL, « Den Online-System fir d'Premiere gött ëmmer méi beléift », 9 juillet 2010.

83 Soit une offre unique couvrant les trois dernières années de l'enseignement moderne général.

84 Notamment : Entretien du 31 juillet 2012 avec M. Alain Hoffmann, Project Manager e-bac.

L'offre de **Bac International** (BI) a bien été élargie sur la période 2009-2012 puisqu'à celle déjà proposée par trois établissements, dont deux privés et un public⁸⁵, s'est ajoutée l'offre du lycée public de l'Athénée de Luxembourg (année scolaire 2010-2011), en langue anglaise et pour le cycle secondaire supérieur. De plus, une classe d'intégration anglophone (IA) a été créée au Lycée Technique Michel Lucius⁸⁶ (année scolaire 2011-2012). La Chambre de Commerce salue les efforts d'élargissement de l'offre de BI. Elle rappelle que les BI sont essentiels à l'amélioration de l'attractivité du pays, tant vis-à-vis des fonctionnaires européens que des entreprises internationales (voir à cet égard l'ambition officielle de positionner le pays en tant que centre des sièges européens de multinationales dans le cadre de la *fiche n°15 infra*).

Enfin, le réseau des quatre **écoles internationales privées** de l'enseignement secondaire proposant un curriculum unilingue différent de celui de l'Etat luxembourgeois⁸⁷ a bien élargi sa capacité d'accueil au cours de la période 2009-2012, à travers la nouvelle école européenne Luxembourg II à Mamer, l'école internationale Saint George et *l'International School of Luxembourg* notamment. Ces initiatives sont néanmoins privées, répondant à la demande croissante de certains parents déçus face aux difficultés induites par le système scolaire luxembourgeois.

Pour un apprentissage des langues pragmatique

En complément à l'élargissement de l'offre scolaire, il incombe d'instaurer, au niveau secondaire, un **système à deux filières linguistiques parallèles, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand**, la 2^e langue étant, respectivement, l'allemand et le français. A l'image de Singapour, **les capacités des élèves doivent être prises en compte dans l'enseignement de langues étrangères additionnelles**. En l'occurrence, au Luxembourg, le niveau à atteindre dans l'enseignement de la 2^e langue doit varier selon les capacités de chacun, tandis que les élèves capables d'apprendre une 3^e langue, sans compromettre l'apprentissage d'autres matières, doivent être encouragés à le faire, le trilinguisme étant une force dans un monde globalisé.

A l'heure actuelle, l'apprentissage des langues étrangères se reflète à outrance dans le curriculum national, en comparaison avec d'autres pays développés⁸⁸ : alors que les élèves de 9 à 14 ans consacrent 26% de leur temps d'instruction aux langues étrangères au Luxembourg (moyenne OCDE : 13%), ils ne consacrent que 5% de leur instruction aux sciences (moyenne OCDE : 15% - le Luxembourg est dans la moyenne du temps consacré aux mathématiques). **L'accent doit donc être mis non seulement sur les sciences et les mathématiques, mais également sur d'autres matières utiles au développement socio-professionnel des jeunes.**

4.1.2. Pour un enseignement en phase avec les réalités socio-économiques actuelles

En 2009, la Chambre de Commerce appelait à ce que l'école s'adapte aux besoins et aux évolutions de la société, en promouvant notamment l'usage à bon escient des TIC, l'esprit d'entreprise et la capacité de synthèse.

TIC : pour une approche basée sur les résultats plutôt que les inputs

Tout d'abord, la Chambre de Commerce entend saluer **l'introduction de deux formations-clés au Brevet de Technicien Supérieur** (BTS), à savoir le BTS informatique au Lycée technique des Arts et Métiers (depuis 2010-2011) et le BTS en réseaux de télécommunication au Lycée technique d'Esch-sur-Alzette (depuis 2011-2012). De nombreux acteurs du domaine de la télécommunication soutiennent ces BTS, selon les ressortissants de la Chambre de Commerce. Ces deux programmes sont des exemples réussis de coopération entre le secteur privé et les écoles, ce qu'il convient de souligner.

⁸⁵ A savoir : le BI en langue anglaise de l'Ecole internationale privée (depuis 1995-1996), le BI en langue française de l'Ecole privée de Waldorf (depuis 2004-2005) et le BI en langue française du Lycée public Technique du Centre (depuis 2006-2007).

⁸⁶ Source : Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2011 », page 31.

⁸⁷ A savoir : (1) le Lycée Vauban, (2), *l'International School of Luxembourg*, (3) la *Saint Georges International School* et (4) l'Ecole européenne de Luxembourg. Trois écoles privées additionnelles, à savoir (1) l'Ecole Fieldgen, (2) l'Ecole Waldorf et (3) l'Ecole Notre-Dame Sainte-Sophie, préparent les élèves aux examens organisés par l'Etat et aux diplômes de l'Etat (l'Ecole Waldorf propose un Bac International en langue française depuis 2004/2005). Au total, il y a donc 7 établissements privés au Grand-Duché.

⁸⁸ Source : OCDE, « Regards sur l'Education : les indicateurs de l'OCDE », 2011 (données de 2009).

En matière d'enseignement général, une leçon importante tirée du rapport TIC 2012 du WEF⁸⁹ est que la plupart des pays mettent actuellement trop d'emphase sur l'accès aux technologies dans les écoles (accès aux ordinateurs, à Internet, etc.). Cette concentration des ressources en infrastructures technologiques est ancrée dans un paradigme datant des années 80 et 90, voulant que seuls les foyers les plus privilégiés aient accès aux technologies (ce qui est moins le cas de nos jours). De plus, il est plus facile pour les gouvernements de contrôler des programmes d'infrastructures (« *inputs* ») que la qualité individuelle des enseignants dans la passation de leurs connaissances des TIC aux enfants (résultats ou « *outcomes* »). Malheureusement, cette concentration des ressources en infrastructures (« *inputs* ») se fait au détriment de la formation des compétences professorales en matière de TIC, pour une transmission optimale de celles-ci aux élèves (des résultats ou « *outcomes* »).

Sans surprise, les rapports d'activité 2009 à 2011 du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle⁹⁰ montrent que le Luxembourg n'échappe pas à l'observation générale du WEF : l'accent est clairement mis sur les *inputs*⁹¹, plutôt que sur une véritable stratégie d'assimilation des TIC dans l'éducation. Il est vrai que l'investissement en infrastructures semble porter ses fruits puisque le Luxembourg se classe en 8^e position de l'indicateur WEF dit d'« accès à Internet dans les écoles »⁹². Par ailleurs, les directeurs d'écoles luxembourgeois ne font pas particulièrement état d'une « pénurie » ou d'une « inadéquation » d'ordinateurs pour le travail en classe et en sont plutôt satisfaits⁹³. Malheureusement, le Conseil national des programmes note que « *la plupart des initiatives existantes dans les écoles ou lycées sont ponctuelles, tributaires de l'engagement personnel des enseignants qui les dirigent. Elles fonctionnent comme des électrons libres, ne s'intègrent pas toujours dans un projet d'établissement, ne disposent pas souvent d'un concept pédagogique et ne sont donc ni transposables, ni durables, bien que financées par des deniers publics* »⁹⁴.

La Chambre de Commerce réitère donc son appel de 2009 qui était de **s'inspirer des pays les plus innovants en matière de TIC** dans les écoles, comme la Finlande. Elle rappelle que la Finlande (ainsi que Hong Kong) a établi un plan stratégique TIC dans les écoles depuis 1995⁹⁵. Déjà dans le plan finlandais stratégique 2004-2006 était inscrit l'objectif général « *d'établir des procédures TIC d'éducation, de formation [des enseignants] et de recherche* ». Sur base de ce plan, en 2007, « **75% des enseignants [du primaire et du secondaire] devait au moins avoir atteint le niveau II de proficence TIC, soit être conversant et versatile dans l'utilisation des TIC et avoir de bonnes compétences pédagogiques en la matière** »⁹⁶. Or, alors que le gouvernement finlandais continue de faire de la formation TIC des enseignants une priorité⁹⁷, le « Plan d'Education aux Médias » (ou « *Medienerziehung und Medienbildung in der Schule* »), avisé en mars 2010 par le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle⁹⁸, a du plomb dans l'aile selon les experts⁹⁹. Et s'il est vrai qu'en 2010 et 2011, mySchool!, le portail Intranet de l'éducation, a mis en ligne des ressources pédagogiques de meilleures pratiques TIC et a organisé 90 formations

89 World Economic Forum (WEF), « The Global Information Technology Report 2012 : Living in an Hyperconnected World », 2012.

90 Source : Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2011 », pages 57-58.

91 Source : Ibid, pages 57-58, soit des projets de remplacement des pare-feu de tous les lycées, mises à jour des logiciels dans les établissements scolaires, élargissement du contenu de la médiathèque du Centre de Technologie de l'Education (CTE), mise en place d'Intranets et de sites web dans les écoles, bibliothèques des écoles informatisées.

92 Source : World Economic Forum (WEF), « The Global Information Technology Report 2012 : Living in an Hyperconnected World », 2012. Voir page 173, figure VI.5.14, « Pourcentage d'élèves dont le chef d'établissement fait état d'une pénurie ou d'une inadéquation en matière d'ordinateurs pour le travail en classe, selon le milieu économique ». Cet indicateur est également repris dans le classement mondial de compétitivité 2012-2013 du WEF (voir section 2.1 supra pour plus de détails).

93 Source : OCDE, « Résultats du PISA 2009 : Elèves en ligne – Technologies numériques et performance », 2011.

94 Source : D'Letzebuurger Land, Cocard F. et Laborier S., « Education aux médias : Un parent pauvre de l'école luxembourgeoise », page 2, 23 septembre 2011.

95 Source : Institute of Mathematics and Informatics, ATJONEN P. et LI S.C. « ICT in Education in Finland and Hong Kong. An Overview of the Present State of the Educational System at Various Levels », Journal « Informatics in Education », vol. 5, n°2, pages 183-194, mai 2006.

96 Source : Ibid, pages 184 et 186.

97 Voir engagement n°38 du plan d'éducation et de recherche 2011-2016, page 18 : « *Mesures will be taken to improve the use of ICT in education and to develop teachers' and students' ICT skills* ».

98 Source : Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2010 », page 44.

99 Source : D'Letzebuurger Land, « Education aux médias : Un parent pauvre de l'école luxembourgeoise », 23 septembre 2011.

d'enseignants issus du fondamental et du secondaire¹⁰⁰, ce que la Chambre de Commerce salue, force est de constater que le pays est encore bien loin de la vision stratégique et orientée sur les résultats affichée par la Finlande.

Promotion de l'esprit d'entreprise dans les écoles : la Chambre de Commerce salue les progrès réalisés

Depuis sa création en 2005, l'asbl **Jonk Entrepreneuren** est présente avec beaucoup de succès dans les lycées. Elle familiarise les étudiants avec la vie en entreprise en général et leur montre les opportunités et la satisfaction de créer leur propre entreprise (« Mini-entreprises »). Depuis l'été 2009, *Jonk Entrepreneuren* a mis en place plusieurs projets innovants¹⁰¹ qui ont été remarqués par la Commission européenne dans sa revue annuelle du *Small Business Act*¹⁰². Selon la Chambre de Commerce¹⁰³, il importe d'amplifier cette dynamique positive et même d'instaurer l'esprit d'entreprendre comme faisant partie intégrante de certains cursus scolaires (visites d'entreprises, *guest-speakers*, chargés de cours invités, etc.). Un module sur l'entrepreneuriat pourrait faire partie intégrante de tous les cursus de l'enseignement secondaire, notamment à travers des cours d'initiation à l'économie (« Importance de l'entrepreneuriat dans l'économie », « Notions de gestion utiles aux entrepreneurs », etc.).

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que le cours d'initiation à l'économie ait été supprimé en classe de 4^e secondaire à la rentrée scolaire 2011, ceci alors **qu'une conception moderne de la culture générale doit comporter un rudiment d'économie et de gestion** (la Commission européenne et l'OCDE recommandent par ailleurs que l'éducation économique et financière fasse partie intégrante de tout programme scolaire¹⁰⁴).

Esprit de synthèse des jeunes et acquisition de compétences : un enjeu réel

La Chambre de Commerce insiste sur le caractère primordial du développement de l'esprit de synthèse parmi les jeunes. Il s'agit de les préparer aux pédagogies en vigueur dans les universités et hautes écoles, ainsi qu'au monde du travail. Ainsi, **la Chambre de Commerce accueille favorablement le plan du cadre national des certifications (CNC) qui prévoit le développement de certifications basées sur une approche d'acquis de l'apprentissage fondée sur les compétences**. Elle constate avec satisfaction que l'apprentissage des compétences est à présent la priorité 2012-2013 du Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation Pédagogiques et Technologique (SCRIPT), le centre de formation continue des enseignants¹⁰⁵. Elle appelle cependant à ce que tous les enseignants soient formellement *évalués* au sein du SCRIPT afin de s'assurer que l'apprentissage par compétence devienne une réalité dans toutes les classes du pays. Enfin, **l'obligation du travail personnel (« travail d'envergure ») pour chaque élève en classe de 2^e**, telle que prévue par la réforme, représente également un pas dans la bonne direction. Le « travail d'envergure » a l'avantage de préparer les élèves aux pratiques pédagogiques des universités, ainsi que de développer leurs capacités à gérer des projets de façon autonome.

4.2. Au niveau institutionnel

En 2009, la Chambre de Commerce appelait à ce que davantage d'interconnexions entre le monde économique et le cadre scolaire/universitaire soient établies, à savoir notamment : mixité accrue dans les Commissions des programmes à travers des représentants du monde des affaires, l'introduction de stages en entreprises pour les enseignants et la systématisation des stages en entreprises pour les étudiants, principalement. Sur le moyen et le long terme, la Chambre de Commerce appelait à ce que soit maîtrisé le coût de l'enseignement et amélioré son rapport efficacité/coût.

¹⁰⁰ Source : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2011 », page 58.

¹⁰¹ A savoir, notamment, les Mini-Entreprises (depuis 2010), les « *Job Shadow Days* » (depuis mars 2010), les « *Engineering training days* » (depuis 2011), le projet « Notre Communauté » (depuis le printemps 2011), etc.

¹⁰² Source : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm.

¹⁰³ Voir avis de la Chambre de Commerce du 16 mai 2012 sur la proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire.

¹⁰⁴ Voir notamment le site www.financial-education.org de l'OCDE.

¹⁰⁵ Source : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle http://focoweb.script.lu:8080/script/html/new_priorites2011_2012.html.

La Chambre de Commerce constate que les jalons de réforme institutionnelle de l'enseignement secondaire général, posés au cours de la période 2009-2012, sont contrastés. Certaines propositions de réforme vont dans le sens d'une approche par les résultats dans les salles de classe (suivi-évaluation des enseignants à travers la réforme de la fonction publique et davantage d'autonomie des lycées, par exemple), ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Néanmoins, le texte de réforme de l'enseignement secondaire général peut (et doit) aller encore plus loin dans le sens d'une approche par les résultats (comme par exemple, en rendant la formation continue des enseignants obligatoire ou en prévoyant d'évaluer la performance des lycées et de rendre publiques ces évaluations).

4.2.1. *Le monde de l'entreprise insuffisamment reflété dans l'enseignement général*

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement technique et professionnel, un pas en avant important a été effectué avec la mise en place, en 2011-2012, du **Comité à la formation professionnelle** (voir *fiche n°7* ci-dessous sur la réforme de l'enseignement professionnel) instauré par règlement grand-ducal en 2009¹⁰⁶. **Par contre, la réforme de l'enseignement secondaire général en cours¹⁰⁷ ne prévoit pas de structure permettant le rapprochement des sphères professionnelle et éducative**, ce à quoi il convient de remédier rapidement.

Du côté de la **sensibilisation des enseignants au monde des entreprises**, la *Luxembourg School for Commerce* (LSC), l'organisme de formation de la Chambre de Commerce, a continué de déployer son initiative lancée au cours de l'année scolaire 2008-2009 de rencontres enseignants-entreprises, ceci en étroite coopération avec le SCRIPT, le service de formation continue des enseignants (tout système confondu) du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP). Cette action de sensibilisation-formation a pour objectif de familiariser les enseignants avec les mécanismes de fonctionnement de l'entreprise et les spécificités du marché de l'emploi. Depuis 2009, trois thématiques de formation ont été abordées, à savoir le commerce (2009), le secteur financier (2010) et l'industrie (2011). Selon la LSC, chaque cycle de formation apporte son lot de dialogues constructifs entre les enseignants participants et leurs interlocuteurs du secteur privé. Malheureusement, bien que la formation soit accréditée par le SCRIPT, elle n'est pas obligatoire et encore trop peu d'enseignants décident de se plonger de la sorte dans le monde du travail¹⁰⁸. Qui plus est, aucun système de suivi-évaluation ne permet de s'assurer que les enseignants partagent leurs acquis dans la salle de classe. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce appelle à ce que ce cycle de formation soit **rendu obligatoire pour tous les enseignants au niveau secondaire** (de manière roulante par exemple, avec un pourcentage de l'ensemble du corps professoral formé chaque année). La LSC serait disposée à contribuer au déploiement à plus grande échelle du système le cas échéant.

Enfin, hormis dans l'enseignement technique et professionnel, les stages en entreprises ne sont toujours pas encouragés parmi les élèves de l'enseignement secondaire général, contrairement aux États-Unis par exemple (voir encadré 2).

¹⁰⁶ Règlement grand-ducal du 13 mars 2009 portant institution d'un comité à la formation professionnelle.

¹⁰⁷ Source : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire », 2 décembre 2011.

¹⁰⁸ Environ 20 à 30 enseignants par session.

Encadré 2 - Le programme « Summer Jobs+ Challenge »

Face au chômage des jeunes grandissant aux Etats-Unis le président Barack Obama a lancé le programme « Summer Jobs+ Challenge »¹⁰⁹ en automne 2011. L'objectif du programme est de promouvoir l'apprentissage à la vie professionnelle auprès des adolescents, que ce soit à travers le secteur privé, des administrations publiques et des ONG. Le programme est coordonné au niveau municipal¹¹⁰, avec la collaboration des entreprises et institutions (administrations d'états, ONG, etc.) locales. Les entreprises et institutions désireuses de participer au programme s'engagent à suivre une ou plusieurs des trois voies suivantes :

(1) Compétences pour la vie : transmettre aux jeunes les compétences nécessaires à leur vie d'adulte, à savoir la communication, la gestion de son temps et le travail en équipe. L'aide à la préparation de CV et d'entretiens d'embauche fait partie de cette voie.

(2) Compétences pour le travail : transmettre les compétences nécessaires à la vie professionnelle à travers des stages et des *work shadow days*¹¹¹.

(3) Apprendre et gagner sa vie : comme ci-dessus, moyennant rémunération.

Une banque de données a été mise en place afin de faciliter l'adéquation entre les jeunes et les entreprises.

4.2.2. Le coût de l'enseignement non maîtrisé

Le système d'éducation secondaire luxembourgeois compte parmi les plus onéreux au monde. Selon l'OCDE¹¹², 20.000 USD sont dépensés au Grand-Duché par élève et par an (pouvoir d'achat pris en compte) hors salaires des enseignants (services éducatifs, services auxiliaires comme les cantines et le transport, et R&D ; données OCDE disponibles uniquement en USD). C'est plus du double de la moyenne OCDE (9.000 USD). Par comparaison, la Finlande, pourtant l'un des meilleurs pays en termes de résultats éducatifs, ne dépense que 8.700 USD par élève, derrière la Suisse (17.800 USD), le pays qui dépense le plus par élève du secondaire après le Luxembourg. Le contraste est encore plus marqué au niveau des salaires bruts des enseignants, pourtant ajustés pour le pouvoir d'achat : les salaires bruts annuels en début de carrière des enseignants (niveau de formation minimale) sont de 70.300 EUR au Grand-Duché, contre 52.700 EUR en Suisse, deuxième pays le plus généreux en matière de salaires des enseignants après le Luxembourg, soit 33% plus élevés qu'en Suisse (loin devant la moyenne des pays membres de l'OCDE de 28.900 EUR). En fin de carrière (et toujours à niveau de formation minimale), ces salaires atteignent 122.200 EUR au Grand-Duché, contre 81.200 EUR en Suisse (et toujours loin devant la moyenne des pays membres de l'OCDE de 46.700 EUR)¹¹³.

¹⁰⁹ Voir site officiel du gouvernement américain : <http://www.dol.gov/summerjobs/> .

¹¹⁰ Comme par exemple à San Francisco ; www.hiresfyouth.com.

¹¹¹ Comme les *work shadow days* organisés par l'asbl Jonk Entrepreneuren (voir supra) sur le métier d'ingénieur, ces journées permettent aux jeunes de suivre des professionnels dans leur quotidien de travail afin de se rendre compte des réalités du terrain et, de manière générale, d'inspirer des vocations.

¹¹² Source : OCDE, « Regards sur l'Education : Les indicateurs de l'OCDE », 2011, tableau B1.1.a (page 234). Données de 2008, sur base des PPA pour le PIB, ensemble du secondaire.

¹¹³ Source : Ibid, Annexe 2, tableau X2.3b, moyennes des salaires bruts annuels en début et fin de carrière (niveau de formation minimale) des premier et deuxième cycles du secondaire en équivalents EUR convertis sur la base des PPA : 70.300 EUR et 122.200 EUR dans les deux cycles au Grand-Duché en début et fin de carrière respectivement ; 48.900 EUR et 56.600 EUR en début de carrière dans les deux cycles suisses, ainsi que 75.900 EUR et 86.900 EUR en fin de carrière dans les deux cycles suisses ; 28.300 EUR et 29.500 EUR en début de carrière dans les deux cycles des pays membres de l'OCDE en moyenne et 45.700 EUR et 47.800 EUR en fin de carrière dans les deux cycles des pays membres de l'OCDE en moyenne.

Des salaires généreux pour les enseignants ne sont pas nécessairement problématiques *per se*¹¹⁴. Au contraire, les experts observent que des salaires supérieurs aux moyennes nationales sont associés avec des systèmes d'enseignement performants¹¹⁵. Mais **les systèmes éducatifs les plus performants au monde (Singapour, Hong Kong, Finlande) conditionnent leurs salaires à une combinaison d'au moins deux éléments-clés qui font encore partiellement défaut dans le système d'éducation luxembourgeois.**

Le premier facteur est une **sélection compétitive à l'entrée**, axée sur le prestige de la profession, les qualités pédagogiques des aspirants-enseignants et la vocation à enseigner. En Finlande, « *seuls les meilleurs [étudiants] et les plus brillants peuvent aspirer au rêve [d'enseigner]* »¹¹⁶. Le taux d'admission dans les facultés d'éducation, de 5 à 7% en moyenne, est plus faible que celui des facultés finlandaises de médecine, de droit ou d'ingénierie (à titre de comparaison, le taux de réussite du concours de recrutement des enseignants français est de 20% et luxembourgeois de 41%¹¹⁷). Non seulement les aspirants-instituteurs sont tenus de passer un examen d'entrée difficile, mais ils sont également longuement interviewés et observés pour leurs habiletés sociales et de communication lors de mises en situation. Le diplôme minimum pour les futurs enseignants du secondaire est un master orienté recherche (*research-based masters degree*). De plus, tous les aspirants sont encouragés à compléter un doctorat (*PhD*), ce que beaucoup d'entre eux font, durant leurs premières années d'enseignement. Pour cette raison, même si les salaires finlandais ne sont pas les plus élevés de l'OCDE (voir *supra*), le métier d'enseignant est considéré comme l'un des plus prestigieux du pays.

De plus, **la formation continue, combinée à une forme de suivi-évaluation des performances des enseignants et des écoles**, est également citée comme facteur-clé de réussite d'un système scolaire¹¹⁸. En Finlande, celle-ci est du ressort municipal et varie selon les communes. Environ 7 jours ouvrables sont dédiés à la formation continue par an (notamment aux nouvelles technologies, voir *supra*), la moitié se faisant en dehors des heures de travail¹¹⁹. A Hong Kong, un ambitieux programme de formation des enseignants et des directeurs d'écoles a été lancé en 2000 afin d'améliorer leurs capacités de gestion des salles de classe et des établissements, ainsi que, de manière plus globale, les écarts de performances entre les établissements scolaires, élevés à l'époque¹²⁰. Selon ce programme, enseignants et directeurs étaient tenus de suivre 150 heures de formation sur trois ans (soit environ 7 jours ouvrables par année). Chaque établissement était libre de définir tant le contenu de ces formations que la manière d'évaluer les progrès des enseignants. De manière générale, on observe que plus un système éducatif est performant, plus celui-ci a recours aux évaluations des enseignants (les meilleurs systèmes ayant davantage recours aux auto-évaluations).

¹¹⁴ Bien qu'au Grand-Duché ils deviennent problématiques car ils sont bien supérieurs aux salaires en vigueur dans le secteur privé, avec les niveaux de salaires présentés *supra* et un rapport entre le salaire après 15 ans d'exercice dans l'enseignement secondaire et les revenus d'un diplômé de l'enseignement tertiaire (universitaire) âgé de 25 à 64 ans de 1,24 au Luxembourg (moyenne rapport premier et deuxième cycles du secondaire ; autrement dit, un enseignant dans ces cycles gagne 1,24 fois ce que gagne un diplômé universitaire à Luxembourg), soit l'un des plus élevés des pays membres de l'OCDE. À titre de comparaison seules la Corée (1,30) et l'Espagne (1,37) ont un rapport moyen plus élevé que celui du Luxembourg. Celui-ci est de 0,79 en France, de 1,01 en Allemagne et de 1,07 en Belgique (moyenne OCDE : 0,88). Source : *Ibid*, tableau D3.1 (page 434).

¹¹⁵ Voir par exemple : Barber M. et al., « How the world's most improved school systems keep getting better », 2010, pages 76-77.

¹¹⁶ Source : Stanford Center for Opportunity Policy in Education (SCOPE), « The Secret to Finland's Success : Educating Teachers », page 2, septembre 2011.

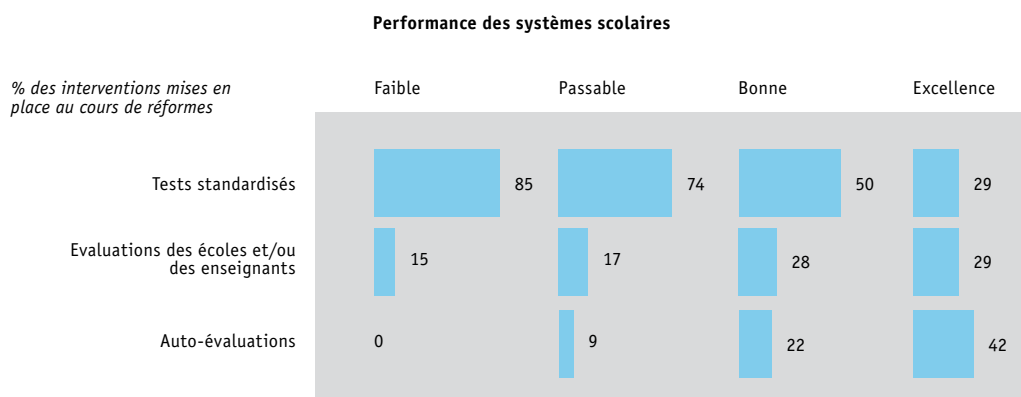
¹¹⁷ Source : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2011 », page 96. En 2011, sur 566 candidats admissibles, 234 ont réussi (soit un taux de réussite de 41%), dont 196 ont été recrutés directement et 38 ont réussi sans être classés en rang utile. Sur les 332 candidats n'ayant pas réussi les épreuves 2011 de recrutement, 141 ont abandonné et 191 ont échoué.

¹¹⁸ Source : Barber M. et al. (2010 : page 53).

¹¹⁹ Source : SCOPE (2011 : page 6).

¹²⁰ Source : Barber M. et al. (2010 : pages 72-73).

Graphique 6 - Initiatives de suivi-évaluation dans les systèmes scolaires



Source : Barber M. et al. (2010, page 53)¹²¹

Au Luxembourg, la réforme en cours de l'enseignement secondaire¹²² prévoit davantage d'autonomie des lycées, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement¹²³. Par contre, le texte de réforme ne met pas d'accent sur la formation continue des enseignants, ce à quoi il convient de remédier (voir recommandations ci-dessous).

Enfin, **le projet de réforme de la fonction publique (en cours) prévoit la mise en place d'un système d'appréciation des compétences professionnelles et personnelles des fonctionnaires et employés de l'Etat, y compris des enseignants**¹²⁴. La Chambre de Commerce accueille favorablement cet effort de plus grande redevabilité des travailleurs du secteur public, en général, et de l'enseignement, en particulier (à l'image des travailleurs du secteur privé, soumis à des évaluations annuelles). Elle demande que la proposition de suivi-évaluation continu des enseignants, telle que prévue par la réforme de la fonction publique en cours, soit étendue aux établissements scolaires également (voir recommandations).

4.3. Recommandations

Un curriculum national en phase avec les réalités socio-économiques du pays

La Chambre de Commerce propose de **privilégier un enseignement pragmatique, avec un système à deux filières linguistiques parallèles, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand**, la 2^e langue étant, respectivement, l'allemand et le français. A l'image de Singapour, l'approfondissement de cette deuxième langue (et d'autres langues étrangères) restant vivement encouragé pour les élèves capables d'approfondir d'autres langues sans compromettre l'apprentissage d'autres matières (l'accent devant être mis sur l'atteinte de niveaux de compétence opérationnels pour les élèves les plus en difficulté). La maîtrise de la langue anglaise, elle, est indispensable pour la réussite professionnelle et doit garder une place prééminente dans le curriculum scolaire.

Une meilleure répartition des priorités dans l'étude des langues doit permettre de dégager des heures pour l'enseignement d'**autres matières**, cruciales à la réussite socio-professionnelle des jeunes : les mathématiques et les sciences, d'une part, ainsi que les TIC, l'entrepreneuriat, l'économie et la gestion d'autre part (le lycée n'étant pas à considérer comme un vase clos mais comme un lieu d'échange perméable aux réalités de la vie professionnelle). Comme suggéré *supra*, un module « Entrepreneuriat » pourrait faire partie intégrante de tous les cursus de l'en-

¹²¹ Traduction de l'anglais au français par la Chambre de Commerce.

¹²² Source : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire », 2 décembre 2011.

¹²³ Voir avis de la Chambre de Commerce du 16 mai 2012 sur la proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire.

¹²⁴ Voir le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités du système d'appréciation des compétences professionnelles et personnelles des fonctionnaires et employés de l'Etat sur www.fonction-publique.public.lu.

seignement secondaire, notamment à travers des cours d'initiation à l'économie (« Importance de l'entrepreneuriat dans l'économie », « Notions de gestion utiles aux entrepreneurs », etc.). La Chambre de Commerce pourrait par ailleurs collaborer avec le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle afin d'intégrer de manière systématique dans le cursus scolaire les ateliers « Economie luxembourgeoise » et « Entrepreneuriat » qu'elle organise régulièrement depuis 2009.

L'accent doit également être mis sur l'**orientation des élèves** et la **remédiation** (des plus faibles), ceci afin de diminuer les taux de redoublement des élèves, actuellement élevés.

Si la Chambre de Commerce accueille favorablement les mesures de la réforme en cours prévoyant une approche d'acquis de l'apprentissage fondée sur les compétences (et la formation des enseignants *via* le SCRIPT), elle appelle à ce que tous les enseignants soient formellement évalués suite à leur formation afin de s'assurer que l'apprentissage par compétence devienne une réalité dans toutes les classes du pays.

Un système de formation continue obligatoire pour les enseignants

Un **système de formation continue obligatoire et d'évaluation** des enseignants quant à leur assimilation des programmes administrés doit être mis en place au plus vite. Le Luxembourg peut d'ailleurs s'inspirer des pays du Moyen-Orient en la matière qui, selon McKinsey¹²⁵, ont déjà eu recours à des stratégies d'accompagnement de leurs enseignants en faisant appel à des formateurs venus de l'étranger. En outre, et comme mentionné *supra*, la *Luxembourg School for Commerce* (LSC) est disposée à contribuer au déploiement à plus grande échelle de ses rencontres enseignants-entreprises (un élément important parmi d'autres piliers de la formation continue des enseignants).

Des écoles autonomes, aux standards élevés

Au niveau de la gestion des écoles, la Chambre de Commerce rappelle que l'on ne peut améliorer que ce qui peut être mesuré. Il faut donc profiter des réformes de l'enseignement secondaire et de la fonction publique en cours pour **mettre en place une véritable stratégie de l'éducation**. Comme il a été montré avec la stratégie de formation TIC en Finlande, des **objectifs quantifiables** doivent être articulés et suivis rigoureusement – à travers l'évaluation externe des lycées et des enseignants dans un premier temps et d'auto-évaluations dans un second temps (voir graphique 6 *supra*). **La performance des lycées doit être affichée de manière transparente**, non pas pour pointer du doigt, mais pour promouvoir et encourager les meilleures pratiques. Une **plus grande autonomie de gestion** doit être accordée aux lycées et les directeurs d'écoles doivent être sélectionnés sur base de concours (compétences pédagogiques et managériales, capacités de leadership, etc.).

Les traitements des enseignants comptant parmi les plus élevés au monde (voir *supra*), **le Luxembourg semble bien placé pour faire du statut de l'enseignant un statut hautement valorisé**, comme en Finlande (et dans de nombreux autres pays performants en matière d'éducation). Et comme dans ces pays, seules les meilleures vocations doivent être admises dans le système scolaire. La Chambre de Commerce est consciente de la pénurie d'enseignants qualifiés qui existe au Luxembourg dans certaines matières. Pour remédier à cette pénurie et afin d'attirer les meilleures vocations, la Chambre de Commerce est d'avis que l'offre doit être augmentée, en ouvrant singulièrement le **corps professoral aux enseignants étrangers**. Ceci pourrait être réalisé par étape, par exemple en mettant en place (1) un projet pilote pour l'enseignement des langues, (2) le suivi d'une évaluation dudit projet pilote et d'actions correctrices, (3) avant un éventuel déploiement à d'autres matières.

Une réallocation des ressources là où elles sont les plus nécessaires

Enfin, un programme **d'identification des gisements d'efficacité et de réallocation des ressources vers les facteurs-clés de réussite scolaire** (formation continue des enseignants, remédiation scolaire, contenu plutôt qu'infrastructures) doit être lancé au plus vite. Les conclusions de l'étude en cours commanditée par le Ministre des Finances à l'OCDE (voir *fiche n°9 infra*), seront le point de départ nécessaire de ce travail.

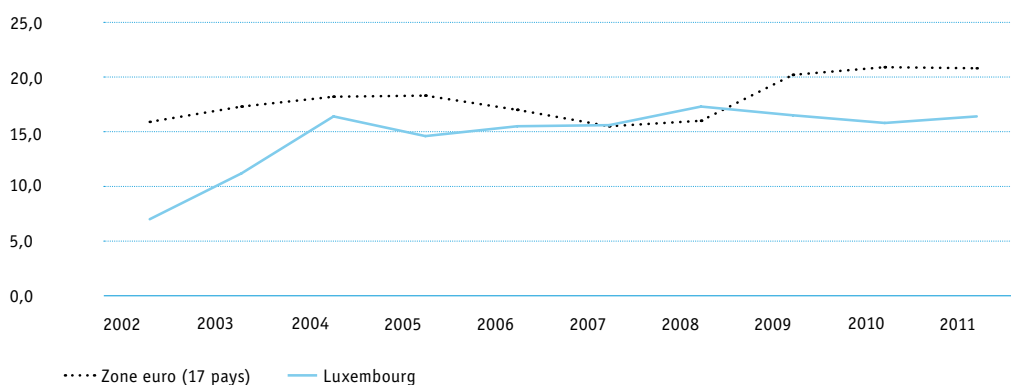
¹²⁵ Source : Barber M. et Mourshed N. (McKinsey & Company), « I LOVE School » page 29, 2010.

5. Le chômage des jeunes et la gouvernance de l'ADEM

En marge des élections de juin 2009, la Chambre de Commerce appelait à ce que les demandeurs d'emploi soient davantage responsabilisés, notamment *via* une convention les obligeant à se former. Elle prônait également davantage d'indépendance, d'autonomie et de flexibilité pour l'ADEM, que ce soit dans le choix de ses méthodes, la gestion de son personnel ou la capacité d'auto-saisine pour la production d'études et de données. Enfin, une réforme du régime d'aides à la création d'entreprises s'imposait afin que l'accès au statut d'indépendant devienne une solution réelle de sortie du chômage. Il était particulièrement préconisé de créer un soutien financier pour le demandeur devenu indépendant la première année et de proposer des formations qualifiantes en matière de lancement d'activités indépendantes.

Conséquence directe de la crise, le chômage a frappé durement la Zone euro depuis 2008¹²⁶, touchant particulièrement les jeunes. Ainsi, 22,1% des moins de 25 ans sont à la recherche d'un emploi dans la Zone euro (à la fin 2011), soit environ 5,5 millions de personnes. Même si le Grand-Duché est encore loin d'atteindre les taux catastrophiques de chômage des jeunes de l'Espagne ou de la Grèce (48,7% et 47,2% respectivement¹²⁷), il n'est pas en reste avec un taux de 16,4% à la fin 2011 - soit plus du double de celui de l'Allemagne (7,8%) et près du triple de ses propres taux affichés au début des années 2000.

Graphique 7 - Evolution du taux de chômage des jeunes (<25 ans)



En % - Source : Eurostat

Pour ces raisons, l'objectif de ce chapitre est notamment d'aborder la question du chômage des jeunes au Luxembourg, un sujet au cœur des préoccupations actuelles. Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce rappelle que **les prestations sociales luxembourgeoises sont parmi les plus généreuses** de l'OCDE. La loi du 18 janvier 2012¹²⁸ introduit bien, du moins en théorie, l'obligation de démontrer qu'un demandeur cherche du travail. Or, au vu de la grande générosité du système, **d'avantage d'obligations doivent néanmoins être introduites**, notamment celles de se former et, le cas échéant, de participer à des travaux d'utilité publique. Enfin, la réforme institutionnelle de l'ADEM est sur la bonne voie, mais n'est pas achevée. Le travail indépendant comme solution au chômage est, à l'heure actuelle, à promouvoir davantage.

5.1. La responsabilisation des demandeurs d'emploi, notamment des plus jeunes

La responsabilisation des demandeurs d'emploi est d'autant plus nécessaire que les prestations sociales sont généreuses. La Chambre de Commerce constate, qu'au moins en théorie, des progrès ont été accomplis afin d'accroître la responsabilisation des demandeurs dans le cadre de la réforme de l'ADEM. Cependant, au vu de la générosité du système et des « pièges à l'emploi » dont celui-ci recèle, une stratégie d'activation plus contraignante est indispensable.

¹²⁶ Les chiffres européens du chômage montrent que le Luxembourg reste dans le top 3 des pays ayant le taux de chômage le plus bas en 2011 (5,2%), avec l'Autriche (4,1%) et les Pays-Bas (4,9%). Ces taux ont explosé en Espagne (22,9%), en Grèce (19,2%) et en Lituanie (15,3%).

¹²⁷ Source : Eurostat.

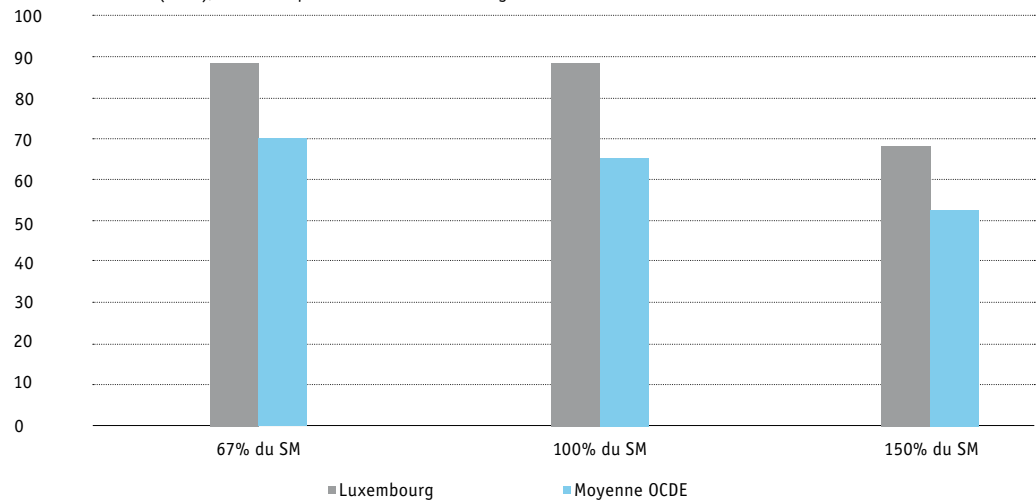
¹²⁸ Loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi.

5.1.1. Des prestations de chômage excessivement généreuses et peu sélectives...

L'OCDE identifie le Luxembourg comme ayant « *l'un des systèmes de chômage les plus généreux de l'OCDE* »¹²⁹, avec un taux de remplacement de près de 90% du salaire brut précédant une période de chômage et un plafond de deux fois et demi le salaire social minimum (SSM)¹³⁰ pour un travailleur non qualifié, soit 4.503,72 EUR bruts à l'été 2012.

Graphiques 8 et 9 - Taux de remplacement

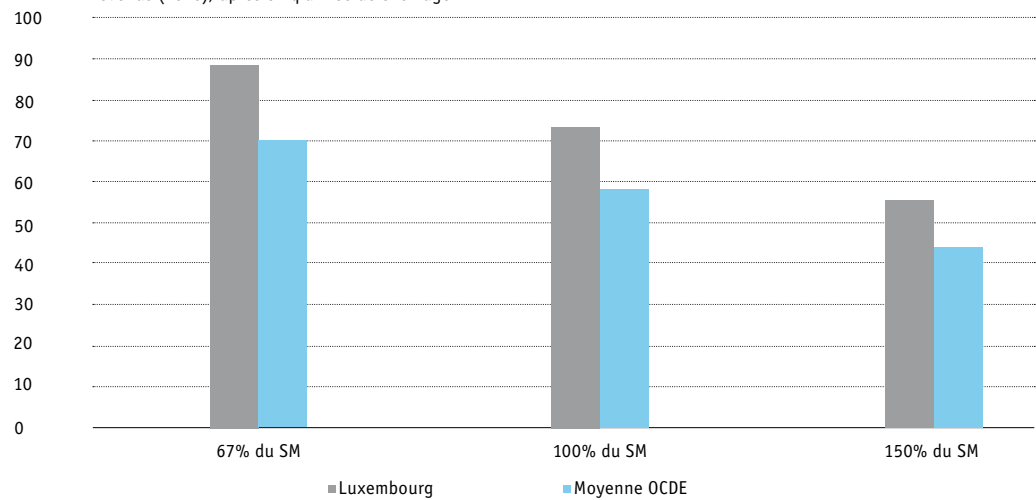
Taux de remplacement nets pour un couple marié avec 2 enfants et un apporteur de revenus - à différents niveaux de revenus (2010), lors de la première année de chômage



En % - Source : OCDE / Calculs de la Chambre de Commerce

SM = salaire moyen

Taux de remplacement nets pour un couple marié avec 2 enfants et un apporteur de revenus - à différents niveaux de revenus (2010), après cinq années de chômage



En % - Source : OCDE / Calculs de la Chambre de Commerce

¹²⁹ Source : OCDE, « Making the Luxembourg labour market work better », page 17, juin 2010.

¹³⁰ Situation pour les six premiers mois de chômage. Ce plafond tombe à deux fois le SSM pour travailleur non qualifié entre 6 et 12 mois de chômage.

Les deux graphiques ci-dessus montrent que, comme dans les autres pays de l'OCDE, le système d'assurance-chômage est dégressif au Grand-Duché : plus le salaire augmente, moins le taux de remplacement est élevé. Par contre, les indemnités de chômage (ou prestations sociales dans le cas du chômage de longue durée) sont significativement plus élevées au Luxembourg que dans les autres pays de l'OCDE. A titre d'exemple, seule la Suisse est plus généreuse que le Luxembourg lors de la première année de chômage d'un demandeur en couple avec enfants ayant gagné l'équivalent du salaire moyen. De plus, si aucune statistique permettant de comparer la générosité des systèmes européens de chômage des jeunes n'existe, une rapide comparaison des différents barèmes en vigueur au Luxembourg et dans les pays voisins montre que, dans cette sphère également, le pays est relativement généreux.

Tableau 3 - Chômage des jeunes au Luxembourg et dans ses pays voisins ajusté pour le pouvoir d'achat¹³¹

<p>Au Luxembourg, tout jeune sorti du système scolaire peut percevoir des allocations de chômage après 26 semaines d'inscription à l'ADEM. Ce jeune a droit : (i) lorsqu'il est non qualifié, à 40% du SSM, soit 443 EUR à 16 ans ou 473 EUR à 17 ans ; (ii) une fois ses 18 ans (et toujours lorsqu'il est non qualifié) à 70% du SSM, soit 1.034 EUR, majoré de 5% en cas d'enfant en charge ; (iii) une fois ses 18 ans et s'il est qualifié, à 80% du SSM, soit 1.182 EUR (plus majoration). Le chômage est dû pour une année entière en principe. A partir de 25 ans (sauf s'il élève des enfants pour lesquelles des allocations familiales sont versées), le jeune qui n'est toujours pas sur le marché de l'emploi a droit au revenu minimum garanti (RMG) s'élevant à 1.143 EUR minimum et allant jusqu'à 2.244 EUR si le jeune est en couple avec deux enfants à charge^{131Bis}.</p>	<p>En Allemagne, tout jeune à partir de 15 ans sorti du système scolaire et ne poursuivant aucun apprentissage peut prétendre à l'allocation de chômage II (<i>Arbeitslosengeld II</i>) s'élevant à un montant de 362 EUR, sans limitation dans le temps. Selon la composition familiale et des besoins réguliers du jeune, des compléments et allocations sociales (<i>Sozialgeld</i>) sont accessibles (212 à 278 EUR de chômage selon l'âge des enfants mineurs, aides au logement, prestations uniques), soit un montant total de prestations de chômage de 639 EUR (pour un ménage ayant deux enfants à charge).</p>
<p>En France, un jeune doit avoir travaillé au moins 4 mois au cours des 28 derniers mois et être inscrit à « Pôle Emploi » pour prétendre aux indemnités de chômage (jeune sous contrat d'apprentissage ou sous contrat de professionnalisation). Le montant du chômage perçu par le jeune dépend de son ancien salaire brut (si ce dernier était inférieur à 986 EUR) et de son âge (de 228 à 732 EUR nets par mois). La durée du chômage est égale à celle du contrat initial sans toutefois excéder 2 ans. A partir de 25 ans (sauf parent isolé), le jeune qui n'est toujours pas sur le marché de l'emploi a droit au revenu de solidarité active (RSA) s'élevant à 428 EUR minimum avec une majoration en fonction de la composition du ménage et du nombre d'enfants, allant jusqu'à 901 EUR pour un couple ayant deux enfants à charge.</p>	<p>En Belgique, le jeune âgé de 18 ans au moins peut bénéficier d'allocations de chômage sur base de ses études sans avoir travaillé auparavant. Il suffit qu'il ait suivi ses études secondaires ou un apprentissage (pas d'obligation de réussite). Il doit au préalable être inscrit auprès du service régional de l'emploi compétent et se soumettre à un stage d'attente de 310 jours. Le montant de l'allocation varie en fonction de l'âge et de la situation du jeune (de 270 EUR pour une jeune isolé jusqu'à 950 EUR s'il est chef de famille avec enfants) pour une durée de 36 mois. Ensuite, tout jeune âgé de moins de 25 ans a droit à un revenu d'intégration sociale (sous conditions) de 469 EUR minimum jusqu'à 936 EUR en cas de famille à charge.</p>

¹³¹ Tous les montants du tableau ont été ajustés pour les niveaux des prix 2011 comparés de la consommation finale des ménages, y compris les taxes indirectes en base UE-27 = 100 (Source : Eurostat, code tsier010), soit en bases 103,4 pour l'Allemagne, 111,8 pour la Belgique, 110,7 pour la France et 121,9 pour le Luxembourg.

¹³¹ Bis Soit pour un couple (RMG 1.924,86 EUR) + 2 enfants mineurs (2 x 116,60 EUR) + allocations familiales 2 enfants (440,75 EUR) + allocation de vie chère pour une communauté domestique de 4 personnes (1.650,00 EUR / 12), soit 2.736,31 EUR (2.244,46 EUR ajusté pour pouvoir d'achat des ménages).

La conséquence d'un système trop généreux (non accompagné d'obligations ; voir à cet égard la [section 5.1.2.](#) ci-dessous) est l'augmentation du risque de piège à l'emploi. Ce piège est d'autant plus dangereux pour les jeunes luxembourgeois que les barèmes de protection sociale en vigueur dans les pays voisins sont moins élevés : la motivation des jeunes étrangers est, en effet, augmentée lorsque même le SSM luxembourgeois dépasse de loin les indemnités de chômage en vigueur dans leurs propres pays¹³².

Aucune étude officielle qualitative et/ou statistique ne tente de mesurer l'ampleur de ce piège au Grand-Duché¹³³ (bien que plusieurs études d'évaluation des politiques à l'emploi ont bien été menées depuis 2006¹³⁴). A défaut, les preuves du piège à l'emploi sont anecdotiques, rapportées régulièrement à la Chambre de Commerce par ses ressortissants.

5.1.2. ... et pas assez d'obligations pour les demandeurs d'emploi

Une des demandes de la Chambre de Commerce à l'été 2009 était que les demandeurs d'emploi soient davantage responsabilisés. Qu'en est-il advenu ? Une solution bien connue permettant de remédier en partie au piège à l'emploi (et permettant de diminuer le taux de chômage et la dépendance sociale de manière générale) est la « stratégie d'activation ». Selon la définition de l'OCDE¹³⁵, cette stratégie peut être activée de manière plus ou moins contraignante selon que :

- Les demandeurs aient des entretiens approfondis avec des conseillers, qu'ils répondent aux offres d'emploi proposées par ces derniers, qu'ils effectuent leurs propres recherches d'emploi et acceptent les emplois « convenables » proposés, notamment ;
- Les demandeurs prennent part à l'élaboration de plans d'actions individuels et suivent une formation ou participent à des programmes de création d'emplois ;
- Si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de mettre au point des programmes directement productifs (c'est-à-dire qui permettent d'accroître les chances de trouver un emploi ou d'améliorer l'employabilité de ceux qui y participent), une stratégie d'activation s'apparente à un système de « *workfare* », autrement dit à une simple initiation à la vie professionnelle ou à des programmes de travaux d'utilité publique.

Au Luxembourg, c'est le premier type de stratégie qui a été privilégié par la réforme de l'ADEM (Loi du 18 janvier 2012), ce que la Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer¹³⁶. Au vu de la grande générosité du système et du coût important pour la collectivité en découlant, la Chambre de Commerce demande à ce que davantage d'obligations soient à l'avenir imposées aux demandeurs, notamment aux jeunes.

Obligation de démontrer la recherche d'un emploi : des avancées

Dans son avis commun avec la Chambre des Métiers¹³⁷, 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. La réforme étant récente, 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.

¹³² Le SSM luxembourgeois dépasse par ailleurs le salaire médian français.

¹³³ Source : CEPS/INSTEAD, Département de recherche « population et emploi ».

¹³⁴ Source : « Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg » (CEPS/INSTEAD, novembre 2006). Les autres évaluations conduites depuis lors pour le Ministère du Travail et de l'Emploi ne sont, pour l'instant, pas disponibles en ligne.

¹³⁵ Source : OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Chapitre 4 : Programmes du marché du travail et stratégies d'activations : Evaluation d'impact », 2005.

¹³⁶ Voir 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 création d'un fonds pour l'emploi, réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; et - 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.

¹³⁷ Ibid.

Obligation trop laxiste de se former pour les jeunes demandeurs d'emploi

Deux initiatives récentes, spécialement réservées aux jeunes demandeurs, sont à recenser, à savoir l'élargissement du Contrat d'Initiation à l'Emploi (CIE) et la « garantie jeunes ». De plus, le nouveau « Pacte pour la jeunesse » 2012-2014 prévoit une série de mesures additionnelles destinées aux jeunes demandeurs.

Le **CIE** existe depuis 2006 et était initialement destiné aux jeunes inscrits à l'ADEM sans formation ou peu qualifiés de moins de 30 ans. Suite à la crise qui a débuté en 2008 et à la montée subséquente du chômage des jeunes (voir encadré 2 *supra*), la loi du 11 novembre 2009 a étendu temporairement¹³⁸ ce droit aux jeunes demandeurs diplômés, ce que la Chambre de Commerce a salué dans un avis commun avec la Chambre des Métiers¹³⁹. Malheureusement, **le législateur a profité de cette loi pour durcir certains aspects du système, non pas dans le chef des jeunes demandeurs mais bien dans celui des employeurs**, notamment en renforçant la durée de priorité d'embauche d'un bénéficiaire du CIE¹⁴⁰. De telles mesures alourdissent le régime du CIE et créent un effet de dissuasion parmi les entreprises (voir *infra*). Qui plus est, en ces temps de consolidation budgétaire, **la nouvelle loi ne réduit pas la générosité du CIE**, dont le montant du salaire mensuel brut se résume comme suit¹⁴¹ :

- Jeunes non diplômés : 80% du SSM pour travailleur non qualifié, soit 1.441,19 EUR ;
- Equivalent jeunes techniciens¹⁴² : 100% du SSM pour travailleur non qualifié, soit 1.801,49 EUR ;
- Equivalent jeunes diplômés¹⁴³ : 120% à 150% du SSM pour travailleur non qualifié, soit 2.161,78 à 2.702,23 EUR.

Il est intéressant de comparer le CIE avec le contrat d'accompagnement-formation (CAF) français. Comme au Luxembourg, ce type de contrat est destiné aux jeunes Français sans emploi (de 16 à 25 ans), sans qualification ou ayant atteint le niveau BAC+3 (soit l'équivalent du « technicien » CIE). A la différence du CIE, le CAF ne contraint pas les employeurs à la priorité d'embauche. Le CAF combine même formation et temps de travail en entreprise (jusqu'à 50% du temps en entreprise) alors qu'au Luxembourg, 100% du temps est passé en entreprise. Et à la différence du CIE, la rémunération maximale du jeune sous CAF est de 339,35 EUR, payée non pas en partie par l'employeur comme c'est le cas au Luxembourg¹⁴⁴, mais par l'Etat français¹⁴⁵.

De plus, le Ministre du Travail et de l'Emploi a annoncé, en mars 2012, la mise en place prochaine de l'**initiative « garantie jeunes »**¹⁴⁶. Selon le Ministre, cette initiative prévoit que tout jeune inscrit auprès des services de l'ADEM doit se faire proposer un emploi au plus tard quatre mois après son inscription (une « garantie »). A cet effet, l'ADEM doit fournir des offres et mettre à disposition une panoplie de formations, selon les secteurs, pouvant conduire le jeune rapidement vers un emploi. Pour répondre à cette exigence, le service de l'emploi des jeunes de l'ADEM, qui emploie pour l'instant six personnes, devrait voir son effectif doubler, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement. De plus, l'accent sur la formation va dans la bonne direction étant donné le déficit d'employabilité des jeunes issus du système éducatif luxembourgeois (voir *chapitre 4 supra* pour plus de considérations à ce sujet). Cependant, la Chambre de Commerce note qu'une « **indemnité d'apprentissage en plus** [de l'indemnité] **du chômage** »¹⁴⁷ est prévue pour la « garantie jeunes », ceci afin d'encourager les jeunes à intégrer le programme. A l'heure de publier cet Actualité & tendances, la Chambre de Commerce n'a pas

¹³⁸ Au moment de la publication de cet Actualité & tendances, une prolongation est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012.

¹³⁹ Voir avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 3 novembre 2009 sur le projet de loi n°6068 (1) concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes ; et (2) modifiant certaines dispositions du Code du travail.

¹⁴⁰ La « priorité d'embauche » signifie que, si une entreprise a bénéficié des services d'un jeune sous le système CIE et qu'elle recrute dans les 12 à 24 mois suivant la fin du contrat CIE avec ce jeune (auparavant : dans les 3 mois), l'entreprise doit engager ce jeune en priorité, sous peine de remboursement de l'aide CIE dont elle a bénéficié. Alors que cette durée était fixée à trois mois auparavant, elle a été augmentée à 12 mois, voire 24 mois en cas de prolongation de contrat CIE.

¹⁴¹ Source : site de l'ADEM, voir lien : <http://www.adem.public.lu/demandeur/servicejeunes/cie/index.html>.

¹⁴² « Jeunes détenteurs » d'un certificat d'aptitude technique et/ou professionnelle, d'un diplôme de technicien, d'un diplôme de fin d'études secondaires, d'un diplôme de fin d'études secondaires techniques.

¹⁴³ Jeunes détenteurs d'un brevet de technicien supérieur et jeunes détenteurs d'un diplôme bachelor ou master.

¹⁴⁴ Sous le CIE, les indemnités payées aux jeunes sont remboursées mensuellement à raison de 50% par le Fonds pour l'emploi qui prend aussi en charge la part patronale des charges sociales. Le reliquat est à la charge de l'Employeur.

¹⁴⁵ Le Pôle Emploi si le jeune est auparavant indemnisé par celui-ci ; sinon, par l'Agence de Services et de Paiement (SAP).

¹⁴⁶ Source : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2012/04-avril/25-schmit/index.html.

¹⁴⁷ Source : Luxemburger Wort, « Sus au chômage des jeunes », 27 mars 2012.

encore été saisie à ce sujet. Elle ne peut d'ores et déjà souscrire à une augmentation de l'indemnité de chômage des jeunes demandeurs. **La formation doit être une obligation pour tout jeune demandeur**, et non l'occasion d'augmenter des indemnités déjà généreuses. A défaut de formation, des travaux d'utilité publique devraient être envisagés (voir la section *infra* à ce sujet).

Enfin, en mai 2012, a été dévoilé le « **Pacte pour la jeunesse** » 2012-2014¹⁴⁸. Ce pacte est articulé en cinq champs d'actions dont le premier, « Réussir la transition entre école et monde du travail », concerne particulièrement les jeunes demandeurs d'emploi. Sous ce champ d'actions sont, entre autres, annoncés : la mise en place de la Maison de l'Orientation (voir *fiche n°7 infra* à ce sujet), le lancement de sessions d'informations régionales « Bock drop » par les agences ADEM locales, le renforcement du suivi personnalisé des jeunes demandeurs d'emploi par l'ADEM, la formation systématique pour les jeunes signataires d'un Contrat d'appui-emploi (CAE) et le projet « Coup de pouce » de l'ADEM (formation des moins de 20 ans). La Chambre de Commerce salue cette initiative stratégique, dûment décomposée en objectifs et sous-objectifs articulés. Elle se réjouit particulièrement de l'objectif 5 du pacte, à savoir « L'accompagnement scientifique de la politique de la jeunesse » et du **nouveau projet (2012) d'évaluation de l'efficacité et de l'impact des mesures en faveur de l'emploi des jeunes**, commandité au centre CEPS/INSTEAD par le Ministère du Travail et de l'Emploi¹⁴⁹. Elle espère que **cet engagement à plus de rigueur dans le suivi et l'évaluation des politiques d'emploi des jeunes se traduira par la publication et la dissémination de résultats des futures études** (permettant notamment de comprendre les pièges à l'emploi induits par la générosité du système d'assurance-chômage luxembourgeois).

La formation continue en tant que solution au chômage des adultes

Du côté de la formation des demandeurs adultes, l'approche sectorielle « **fit4job** » constitue un élément phare de la nouvelle politique de l'emploi du gouvernement. L'objectif de « fit4job » consiste dans : (i) l'encadrement proactif et étroit des personnes qui ont perdu leur emploi dans un secteur déterminé, (ii) l'augmentation de l'employabilité de ce public cible par le biais d'un diagnostic suivi d'une formation développée spécialement pour le secteur concerné, (iii) la collaboration étroite avec les professionnels du secteur permettant ainsi de répondre le mieux possible aux besoins du secteur et des personnes concernés. Un premier projet pilote développé en partenariat avec l'Association des Banques et Banquiers du Luxembourg (ABBL) et l'Institut de Formation Bancaire du Luxembourg (IFBL), le « fit4finance », a été lancé en février 2010 et est, à ce jour, un succès¹⁵⁰. Quatre autres projets cofinancés par le FSE sont en cours de réalisation (2012-2013), à savoir le « fit4financial markets », le « fit4génie civil », le « fit4job seniors » et le « fit4commerce », ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Enfin, la Chambre de Commerce souligne que **l'offre de formation continue (FC)**, aussi connue sous le terme du « *Lifelong Learning* » (LLL), **s'est fortement développée ces dernières années**. La formulation d'une stratégie de FC est d'ailleurs un élément essentiel du programme gouvernemental 2009-2014, l'objectif du gouvernement étant de recadrer le secteur et de lui donner une plus grande visibilité et efficacité¹⁵¹. Forte de ce mandat, l'Agence Nationale pour le Programme européen d'éducation et de formation tout au long de la vie (ANEFORÉ) a mené une série d'ateliers de réflexion et une enquête en 2011¹⁵². Les conclusions de ces travaux ont été présentées lors d'une conférence qui s'est tenue en juin 2012. L'objectif des prochains mois est de produire un livre blanc sur la stratégie LLL permettant d'engager un processus législatif nécessaire à une **meilleure adéquation entre l'offre et la demande et d'adapter les outils existants aux besoins réels de la population apprenante**, ce que la Chambre de Commerce salue. La Chambre de Commerce se réjouit tout particulièrement de l'importance accordée par la stratégie en cours de préparation aux questions d'orientation (des demandeurs d'emplois, notamment) et d'assurance qualité.

¹⁴⁸ Voir site officiel : www.jugendpakt.lu.

¹⁴⁹ Voir lien vers projet : www.ceps.lu/?type=module&id=39&tmp=2179.

¹⁵⁰ Presque 80% des personnes passées par le programme ont retrouvé un emploi directement, selon les organisateurs.

¹⁵¹ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », page 71.

¹⁵² Voir lien enquête : http://www.s3l.lu/consultation_public/default.aspx.

Pour une obligation de contribuer aux travaux communautaires

La logique du « *workfare* » consiste à lier la perception d'une prestation financière à l'obligation d'accepter un travail selon l'OCDE¹⁵³. Elle peut améliorer le bien-être social lorsque le besoin de revenu des individus varie en fonction de paramètres impossibles à mesurer directement. A l'heure actuelle, aucun programme de ce type n'est à recenser au Luxembourg, ni même en Europe continentale (sauf aux Pays-Bas). L'introduction de tels programmes a pourtant démontré ses effets importants sur la réduction de la dépendance à l'aide sociale, comme le programme pionnier « Ontario au travail » au Canada.

Encadré 3 - Le programme « Ontario au travail »

Le programme de travail obligatoire « Ontario au travail » a été pour la première fois mis en place en 1998 et est toujours en vigueur. Selon ce programme, tout bénéficiaire de l'aide sociale provinciale canadienne de l'Ontario est soumis, en contrepartie de celle-ci, (i) à l'obligation d'une formation menant à un emploi et (ii) à un programme de travail obligatoire au service de la collectivité. Critiqué au départ du fait du risque d'augmentation de la précarité des personnes les moins employables¹⁵⁴, le programme a été amélioré au fil du temps (moins de sanctions, meilleure coopération avec les œuvres locales afin d'offrir des travaux d'intérêt public réellement utiles à la collectivité, etc.).

Les effets du programme se sont fait ressentir immédiatement, avant (effet d'anticipation) et après l'introduction du programme. En effet, de près de 300.000 cas gérés en 1999, cette province canadienne est passée à 240.000 (chute de 20%) en 2000 et à un peu plus de 200.000 en 2001 (soit une diminution d'un tiers par rapport à 1999). De 2002 à nos jours, le nombre de cas gérés s'est stabilisé à environ 200.000 annuellement¹⁵⁵.

Au vu de la générosité du système social luxembourgeois, la Chambre de Commerce demande à ce que l'introduction d'un tel programme soit envisagée par le gouvernement. Elle prend note de l'action 1.8 du « Pacte pour la jeunesse » 2012-2014 (voir *supra*) voulant étendre le « Service Volontaire d'Orientation », un programme développé par le Service National à la Jeunesse à destination des jeunes sans occupation¹⁵⁶. Après une phase pilote, le programme devrait être rendu obligatoire (et adapté aux travaux d'utilité publique) et combiner des aspects de formation. L'effet du programme sur le nombre de demandeurs de l'aide sociale, ainsi que son utilité vis-à-vis des demandeurs et du public devraient être suivis et évalués.

La promotion du travail indépendant comme solution au chômage

En 2009, une réforme du régime d'aides à la création d'entreprises s'imposait, selon la Chambre de Commerce, ceci afin que l'accès au statut d'indépendant devienne plus attractif pour les demandeurs d'emploi. Il était particulièrement préconisé de créer un soutien financier au demandeur devenu indépendant au cours de la première année et de proposer des formations qualifiantes en matière de lancement d'activité indépendante. A la connaissance de la Chambre de Commerce, aucune initiative n'est à dénombrer (la réglementation en la matière datant de 1994 n'ayant pas évolué), ce à quoi il convient de remédier (voir également les appels de la Chambre de Commerce pour la création d'une SARL simplifiée dans la *fiche n°3 infra*). **Davantage de moyens doivent être réalloués non seulement à la formation, mais également à l'aide directe de création d'entreprises** au vu du retard du Luxembourg en la matière, notamment en comparaison avec ses pairs européens.

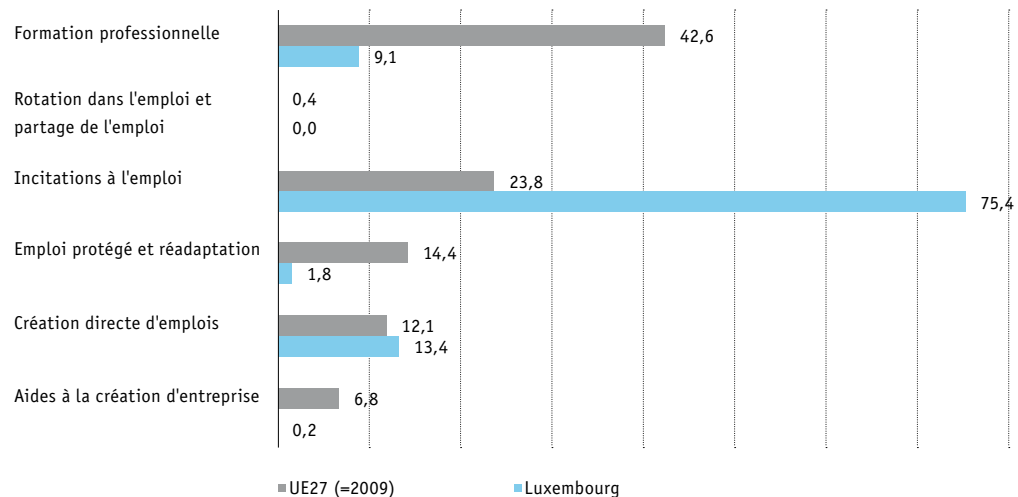
¹⁵³ Source : OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Chapitre 4 : Programmes du marché du travail et stratégies d'activations : Evaluation d'impact », page 198, 2005.

¹⁵⁴ Source : Cholette C., « Le travail obligatoire en Ontario : solution ou imposture? », 1998.

¹⁵⁵ Source : Gouvernement du Canada – Ministère des Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), « Rapport statistique sur l'aide sociale », 2006.

¹⁵⁶ Voir lien : <http://www.snj.public.lu/services/unite-transition/coordination-sv/SVO/index.html>.

Graphique 10 - Répartition des dépenses de politiques de marché de l'emploi au Luxembourg et en Europe en 2010¹⁵⁷



En % du total des mesures - Source : STATEC

Selon le STATEC, au Luxembourg, la catégorie « Incitations à l'emploi » représente 75% des dépenses pour les politiques actives de l'emploi, tandis qu'au niveau de l'UE cette catégorie ne représente que 24% des dépenses. Dans l'ensemble de l'UE, 43% des dépenses sont réalisées en faveur de la formation professionnelle des chômeurs. Par contre, au Luxembourg, la formation professionnelle ne représente que 9% des dépenses pour les politiques actives. Les aides à la création d'entreprises sont quasiment inexistantes au Luxembourg. Au niveau des 27 pays membres de l'Union européenne, ce type d'intervention représente néanmoins quelque 7% des dépenses pour les politiques d'activation.

5.2. La réforme institutionnelle de l'ADEM : un chantier sur la bonne voie

La Chambre de Commerce n'a pas manqué de noter **qu'un certain nombre de mesures ont été prises pour améliorer tant le fonctionnement que l'efficacité de l'ADEM** dans le cadre de la réforme de l'Agence¹⁵⁸ (Loi du 18 janvier 2012) : l'ouverture d'un réseau d'agences locales pour plus de proximité et d'autonomie de gestion dans le chef des responsables d'agences, le renforcement du nombre de placeurs et de consultants et, comme mentionné *supra*, une plus grande responsabilisation des demandeurs à travers une convention formelle, de l'obligation de fournir les preuves de recherche d'emploi et d'un régime de sanctions. De plus, la Chambre de Commerce salue la nomination récente des nouveaux membres de la Direction de l'ADEM et se montre confiante dans l'idée qu'ils adhèrent à la nouvelle politique menée par le Ministre, condition *sine qua non* à la réussite de la réforme.

Il n'en reste pas moins que **la réforme de l'ADEM reste un chantier à poursuivre**. Plus spécifiquement, une nouvelle Agence définie exclusivement sous le statut d'un service de l'Etat à gestion séparée ne peut apporter la solution voulue en termes de dynamisation des services de profilage et de suivi des demandeurs d'emploi. Il serait donc judicieux d'opérer une séparation nette entre un service de développement de l'emploi, géré 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 - voir recommandations dans la [section 5.3](#). ci-dessous). Une séparation des structures

¹⁵⁷ Source : Ries J., « Regards sur les politiques de l'emploi », avril 2012.

¹⁵⁸ Voir avis de la Chambre de Commerce du 25 mars 2011 sur le projet de loi n°6232 portant (1) création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ; (2) modifiant (i) le Code du Travail ; (ii) 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 création d'un fonds pour l'emploi, réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; et (iii) 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.

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 invite également le gouvernement à doter l'ADEM d'une infrastructure informatique permettant un traitement optimisé tant des offres d'emploi que du profil des demandeurs. Il échoit en effet de constater que l'ADEM n'identifie pas suffisamment les compétences et qualités des demandeurs d'emploi par rapport aux postes à pourvoir, de sorte qu'un grand nombre de demandeurs d'emploi sont orientés vers des emplois qu'ils ne sont pas à même d'exercer, que ce soit par manque d'expérience, de formation ou d'aptitude. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce insiste sur l'absolue nécessité pour l'ADEM de recourir davantage aux compétences du secteur privé, tant pour ce qui concerne le profilage que le placement des demandeurs d'emploi. Le recours à des consultants sectoriels a démontré la capacité du secteur privé à fournir à l'ADEM le soutien et les informations indispensables à la réalisation de ses missions.

5.3. Recommandations

Freiner la générosité des prestations de chômage

Celles-ci sont un véritable piège à l'emploi, amplifié dans un petit pays ouvert dans lequel les jeunes résidents sont en compétition directe et quotidienne avec des jeunes venant d'autres pays et ne bénéficiant pas d'un système de chômage-jeunes aussi généreux que le luxembourgeois. Le Luxembourg doit donc progressivement s'aligner sur les prestations en vigueur dans ses trois pays voisins – tant pour les jeunes que pour les adultes. Cet alignement doit être effectué *via* un **moratoire sur le niveau des prestations sociales** à dater de 2013 ou de 2014 au plus tard. Plusieurs années seront nécessaires avant qu'un ajustement effectif ne soit observable. En outre, le versement de l'indemnité d'apprentissage en plus du chômage, telle que prévue par la nouvelle initiative « garantie jeune », n'a pas lieu d'être. La formation doit être une obligation pour tout jeune et, à défaut, l'obligation de contribuer à des travaux d'utilité publique doit être envisagée, après évaluation positive d'un projet pilote en ce sens.

Mettre en place un système de workfare

En attendant l'ajustement des prestations sociales luxembourgeoises à celles des pays voisins, la Chambre de Commerce appelle le gouvernement à considérer la mise en place d'un **système de workfare, combinant formation et travaux d'utilité publique en contrepartie de prestations sociales**. Un tel système permettrait de renforcer les compétences des jeunes luxembourgeois, de manière complémentaire à la nouvelle approche par compétence développée dans le système scolaire (voir *chapitre 4 supra* à ce sujet). D'un point de vue opérationnel, il est indispensable que les obligations imposées par un tel système ne soient pas trop strictes sous peine de décourager toute demande de prestations¹⁵⁹. Les contreparties pouvant être requises (par exemple le nombre d'heures de travail à effectuer pour avoir droit à une prestation, ou le salaire horaire équivalent) doivent être stipulées dans les droits et les conditions d'attribution du régime de prestations, notamment à travers la convention introduite par la loi du 18 janvier 2012¹⁶⁰.

Mieux suivre et évaluer les services d'aide sociale et renforcer le système IT de l'ADEM

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'engagement du « Pacte pour la jeunesse » 2012-2014 à mieux comprendre et connaître les politiques d'aides à l'emploi des jeunes au Luxembourg (voir *supra*). Elle demande que **des études de suivi et d'évaluation des politiques d'assurance-chômage soient conduites de manière régulière et soient rendues publiques**. Des évaluations indépendantes (telles que celles prévues au CEPS/INSTEAD) permettront de comprendre ce qui fonctionne (ou pas) et de réformer le système de manière optimale. De plus, un système de suivi-évaluation 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.

La mise en place d'un système de suivi-évaluation requiert que le système informatique de l'ADEM, actuellement désuet, soit radicalement amélioré. Les critères de recherches du système

¹⁵⁹ Source : OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Chapitre 4 : Programmes du marché du travail et stratégies d'activations : Evaluation d'impact », page 198, 2005.

¹⁶⁰ Loi du 18 janvier 2012 précitée portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi.

doivent particulièrement être affinés pour un meilleur profilage : seraient encodés non seulement les formations de base, mais également les compétences et expériences requises. Un exemple de moteur de recherche performant des postes disponibles pour les demandeurs est la « *Jobbörse* » allemande¹⁶¹. De plus, le moteur de recherche doit permettre des analyses sous différents points de vue, à des fins de suivi-évaluation.

Pour une séparation stricte de 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. Eu égard à ces missions, la Chambre de Commerce préconise une **séparation stricte de la mission publique et privée de l'ADEM**. 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). Trois arrangements institutionnels sont possibles¹⁶² :

- Le recours à des prestataires privés, comme au Royaume-Uni.
- La création d'un réseau de structures privées spécialisées dans l'accompagnement et le suivi des demandeurs selon le type de clients et leurs besoins (qualification, âge, etc.). Dans ce type de réseaux, comme en Allemagne, les prestataires perçoivent une indemnisation en partie fixe et en partie variable, cette dernière étant fonction des résultats du prestataire. Cette approche implique des coûts de montage de contrats et un transfert de demandeurs entre l'ADEM et les prestataires.
- La mise en concurrence des prestataires privés, comme c'est parfois le cas au Royaume-Uni (cas précis de demandeurs de longue durée).

Il convient également de créer un service public à trois fonctions : (i) Etre le premier point de contact pour tout nouveau demandeur, facilement employable ou non, (ii) Assurer le placement de demandeurs employables et ne posant pas trop de problèmes de placement (pas de recours aux prestataires privés dans leur cas) et (iii) Administrer des indemnités de chômage.

Enfin, le nombre de consultants (intermédiaires entre le secteur privé et les conseillers de l'ADEM très appréciés des employeurs et des demandeurs interviewés dans le cadre de différents audits) doit être augmenté afin de couvrir davantage de secteurs. En outre, ces consultants doivent être intégrés au cœur du fonctionnement de l'ADEM (et non plus être consultés de manière libre par les demandeurs, comme c'était le cas avant la réforme). A terme, les consultants doivent devenir des conseillers de l'ADEM.

Créer un système d'aide à la création d'entreprises

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 (en effet, aucune mesure de soutien en faveur de la création par les seniors n'existe pour l'instant¹⁶³). 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.

¹⁶¹ Voir : www.jobboerse.arbeitsagentur.de.

¹⁶² Voir avis précité de la Chambre de Commerce du 25 mars 2011 sur le projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

¹⁶³ Source : Perspective 45 asbl, « L'implication des seniors dans la création d'entreprise ».

6. Maîtrise des dépenses, sécurisation des recettes et refonte de la gouvernance : le triptyque idéal des finances publiques

Dans le présent chapitre, la Chambre de Commerce met en exergue la dégradation périlleuse de la situation financière de l'Etat. Le mot d'ordre à cet égard peut être résumé comme suit : face à une situation déficitaire qui est de nature structurelle, qui a tendance à s'aggraver sous toile de fonds d'un contexte conjoncturel durablement morose et dont aucune trajectoire de sortie suffisante n'a encore pu être tracée par les autorités publiques, **le Luxembourg doit impérativement s'atteler à un paquet de mesures ambitieuses comportant trois volets distincts, à savoir la maîtrise des dépenses, la sécurisation des recettes et la refonte de la gouvernance budgétaire.**

En guise de rappel, en 2009, la Chambre de Commerce avait appelé le gouvernement à exécuter le budget de manière stricte, en éliminant notamment les dépenses de consommation non indispensables et en réévaluant, de manière récurrente, les postes de dépenses pour supprimer des crédits devenus obsolètes, redondants ou dont le coût était insoutenable par rapport aux avantages escomptés. Pour les exercices 2010 et ultérieurs, la Chambre de Commerce avait estimé qu'il était nécessaire de ralentir la progression des dépenses publiques, notamment celles de consommations courantes, sur la base d'une analyse approfondie de leur efficacité, bâtie sur des indicateurs de performances pertinents. La Chambre de Commerce avait également recommandé d'établir, dès 2010, le budget de l'Etat sur base du principe du « *zero based budgeting* » (voir *infra*). Comme souligné au cours du présent chapitre, **aucune de ces mesures n'a encore été mise en œuvre**, au grand dam du développement durable des finances publiques luxembourgeoises et de l'équité intergénérationnelle.

Depuis 2009, le creux de vague conjoncturel perdure, contrairement aux attentes prometteuses, et probablement précipitées, d'une relance économique durable et vigoureuse dès 2010. La crise financière, devenue crise économique et, *in fine*, crise de la dette, a provoqué la quasi-faillite de nombre de pays membres de la Zone euro. Entre réformes économiques et structurelles, plans d'économies et mesures de sauvetage, l'Europe a significativement renforcé sa gouvernance économique et budgétaire, notamment autour du « semestre européen » (voir la [section 6.2.3.](#) et l'encadré 4 *infra* pour plus de considérations à cet égard). Certains Etats membres étant dans l'incapacité de rectifier le tir sur un plan budgétaire, l'immixtion de l'Europe s'est renforcée. Le Luxembourg n'échappe pas à la dégradation généralisée des finances publiques et le message est clair : soit le Luxembourg parvient à se réformer et à prendre les mesures qui s'imposent, soit, tôt ou tard, il risque de compromettre sa souveraineté budgétaire.

Alors que le déficit se creuse et la dette gonfle, la Chambre de Commerce a avancé, à de nombreuses reprises, ses recommandations et pistes de réflexion afin de sortir du cercle vicieux de l'endettement tout en préservant la croissance économique ; un des principaux ingrédients du redressement des comptes publics.

Si la nécessité d'agir est prônée par la Chambre de Commerce depuis plusieurs années, il doit également être souligné que l'opinion publique est très favorable à une politique de consolidation des comptes publics (voir, à ce sujet, notamment le [chapitre 1 supra](#) qui met en exergue les résultats des sondages « *PolitMonitor* » et de celui commandité par la Chambre de Commerce et l'UEL). **Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit d'un mandat démocratique clair pour poursuivre, voire accélérer, l'assainissement des finances publiques.** En outre, l'indicateur WEF du Luxembourg de gaspillage des deniers publics (« *wastefulness of government spending* ») recule de -10 rangs, soit de la 8^e à la 18^e place, au cours de la période 2009-2012 (voir [section 2.1.](#) ci-dessus). Le constat est identique concernant les indicateurs afférents au pilier WEF de l'environnement macroéconomique, notamment les **indicateurs de déficit public** (-6 rangs, de la 27^e à la 33^e place) **et de dette publique** (-14 rangs, de la 13^e à la 27^e place).

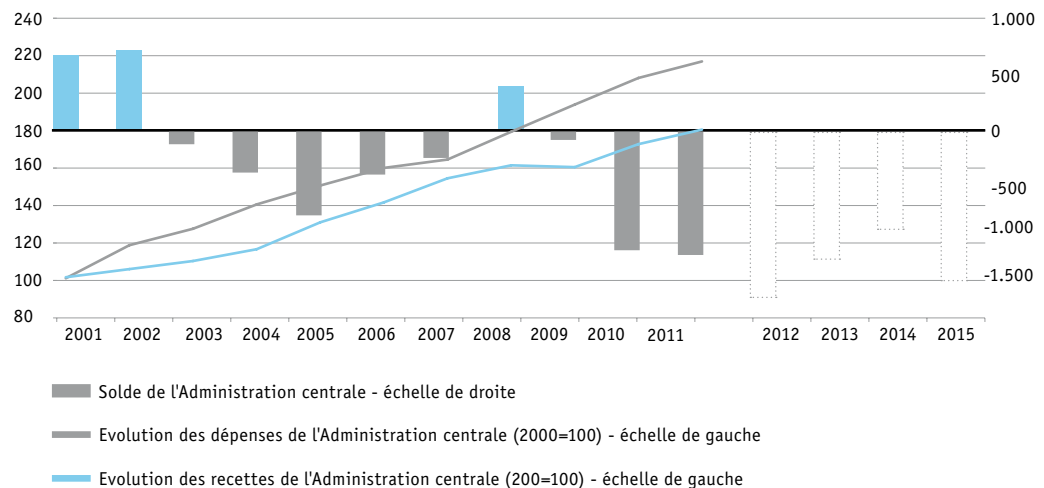
L'enjeu est de taille, mais l'urgence de s'y atteler ne semble pas, aux yeux de la Chambre de Commerce, être suffisamment appréhendée à tous les niveaux de l'Administration publique, alors que le public semble de plus en plus sensibilisé aux conséquences d'un déséquilibre des finances publiques et que les indicateurs WEF du Luxembourg en la matière sont dans le rouge.

6.1. Un déficit structurel ne datant pas d'aujourd'hui...

Le Luxembourg se caractérise par une évolution des dépenses publiques dont le rythme de progression excède celui de la croissance potentielle de l'économie à moyen terme. Depuis un certain nombre d'années, les dépenses publiques progressent en outre plus vite que les recettes à disposition de l'Etat. Suite à cette inflation galopante des dépenses, le déficit de l'Etat central se creuse et, par conséquent, la dette publique s'envole littéralement, en passant de 1,7 milliard en 2004 (6,3% du PIB) à 7,87 milliards en 2011 (18,2% du PIB)¹⁶⁴.

Comme l'illustre le graphique 11, le déficit de l'Administration centrale, c'est-à-dire de l'Etat au sens strict, est de nature structurelle. En effet, depuis 2002 et probablement au moins jusqu'en 2015, seul un budget n'a pas été clôturé dans le rouge. Si, sur la période comprise entre 2002 et 2007, l'économie luxembourgeoise a pu réaliser un taux de croissance cumulé de non moins de 25%, l'Administration centrale a engrangé un déficit cumulé de 1,4 milliard EUR au cours de cette période, soit 230 millions EUR par an en moyenne.

Graphique 11 - Evolution des recettes, des dépenses et du solde budgétaire de l'Administration centrale



En indice 100 en 2000 ; en millions EUR

Pendant la période de crise aigüe, et subséquemment, de relance mitigée et puis de croissance morose, le déficit structurel s'est amplifié pour atteindre de l'ordre de 1,0 milliard EUR par an au cours de la période de 2009 à 2011. Pour l'année 2012 en cours, le déficit pourrait atteindre jusqu'à 1,5 milliard EUR. En 2013, le Luxembourg pourrait violer le seuil des 3% de déficit au niveau des finances publiques prises dans leur ensemble (Etat, communes et sécurité sociale). Le déficit du seul Etat pourrait, à ce moment-là, atteindre entre 4% et 5% du PIB. Pour rappel, l'excédent momentané de la sécurité sociale¹⁶⁵, qui tire son origine dans la progression fulgurante du nombre d'emplois au cours des deux dernières décennies, continue à « maquiller » l'envergure réelle du déficit public consolidé de l'Administration publique, le critère de Maastricht de 3% ne considérant que les finances publiques consolidées, par opposition aux soldes partiels (Etat, communes, sécurité sociale).

¹⁶⁴ Ce constat reste valable même si la dette est apurée des mesures de stabilisation d'urgence effectuées dans le secteur financier en 2008.

¹⁶⁵ L'excédent moyen a été de quelque 600 millions EUR par an sur la période 2001-2011, soit environ 1,5% relativement au PIB.

6.2. ... et des mesures toujours trop timides pour y faire face

6.2.1. Les coûts ne sont pas suffisamment maîtrisés...

Au premier semestre 2012, les dépenses de l'Administration centrale ont encore progressé de 8,5%, les recettes demeurant stables (+0,4% par rapport au premier semestre 2011). Ainsi, non seulement les autorités publiques semblent dans l'incapacité d'inverser, ou tout au moins de ralentir, les effets de la politique « anticyclique » des années 2010 et 2011, mais le déphasage structurel entre les recettes et les dépenses a tendance à s'amplifier. Gardant par ailleurs à l'esprit que les dépenses (non-productives) de consommation intermédiaire ont progressé de 9,9% au premier semestre 2012, par rapport à la même période de l'année 2011, et que les frais de personnel continuent à augmenter à un rythme soutenu (+6,6%), la Chambre de Commerce conçoit difficilement qu'une urgence réelle de s'atteler au rétablissement des comptes publics existe dans le chef de l'Administration publique luxembourgeoise dans son ensemble. En tout cas, les mesures d'économies (cf. *infra*) annoncées et mises en œuvre jusqu'à présent ne contribuent que très marginalement à réduire l'envergure du déficit. Dans ce contexte, la « *nouvelle culture des dépenses* », annoncée au premier trimestre 2012, n'est pas encore véritablement perceptible sur le plan des finances publiques dans leur ensemble, bien que des progrès soient visibles dans certains sous-secteurs de l'Administration.

Le Grand-Duché doit se rendre à l'évidence que la progression des dépenses publiques ne peut durablement dépasser la croissance économique. Ceci est d'autant plus important que quelque 30% des recettes fiscales de l'Administration centrale proviennent d'impôts à rendement incertain ou volatil¹⁶⁶. L'ensemble de ces moyens d'action est pourtant injecté dans le budget de l'Etat, sans effort d'économie notable au profit des générations futures. Et même leur effet combiné et instantané ne permet pas à l'Etat de renouer avec l'équilibre budgétaire.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, face à la crise des finances publiques, il n'y a que deux scénarios de sortie possibles : soit le Luxembourg prend son destin en main, pose des jalons ambitieux de réforme, freine la progression des dépenses et sécurise ses recettes ; soit le Luxembourg persévère dans un scénario à politique (largement) inchangée et, tôt ou tard, devra se faire aider par l'Europe ; au prix de l'abandon *de facto* de sa souveraineté budgétaire, financière, fiscale, voire sociale.

6.2.2. ... et l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme s'éloigne

Depuis que les finances publiques luxembourgeoises se sont enfoncées dans le rouge, au début des années 2000, l'atteinte de l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique au sens large a toujours été l'objectif politique affiché et, d'ailleurs, communiqué aux autorités communautaires. Même en 2011, dans la déclaration sur l'état de la Nation du mois d'avril, le gouvernement a réaffirmé l'objectif de préserver des finances publiques soutenables en rétablissant l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique en 2014 au plus tard. Or, si l'équilibre budgétaire est une condition nécessaire, qui n'est pourtant pas rencontrée, elle n'est nullement une condition suffisante. En matière de finances publiques et de leur articulation au niveau européen, il est en effet souvent fait référence à la notion d'« objectif budgétaire à moyen terme ». En effet, chaque Etat membre de l'UE a un objectif de déficit à moyen terme concernant sa position budgétaire, défini en termes structurels (c'est-à-dire apuré notamment de mesures isolées ou encore du cycle conjoncturel)¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Toute analyse crédible des finances publiques luxembourgeoises serait en effet incomplète si elle ne prenait pas en compte une caractéristique structurelle importante : le Luxembourg dispose à l'heure actuelle d'un rendement fiscal exceptionnel par rapport à la taille de son appareil de production. En effet, l'Etat dépend fortement de certaines recettes, soit volatiles, soit incertaines quant à leur rendement futur, soit basées sur des niches de souveraineté éphémères, soit qui sont une combinaison des caractéristiques précitées. Ainsi, la TVA sur le commerce électronique se base largement sur un régime spécifique qui subira une refonte dès 2015, avec un important déchet fiscal à la clef. La taxe d'abonnement est dépendante des cours boursiers et de l'avenir de l'industrie des fonds d'investissements au Luxembourg. Plus des deux tiers du total de l'impôt sur le revenu des collectivités tirent leur origine du seul secteur financier, alors que la valeur ajoutée dans le secteur financier est baissière depuis le 1^{er} trimestre de l'année 2011. En parallèle, la demande transfrontalière de produits pétroliers et de tabac est singulièrement basée sur une politique de différentiels au niveau des accises.

¹⁶⁷ Les objectifs à moyen terme varient selon les Etats membres : ils sont, par exemple, d'autant plus exigeants que le niveau de la dette et le coût estimé du vieillissement de la population sont élevés. Pour ce qui concerne le Luxembourg, « conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, l'objectif (...) compte tenu (...) des changements démographiques prévisibles, (est) de +0,5 du PIB en termes structurels. (La) mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devrait permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040 » (Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 », 2011, page 8).

Dès 2005, les autorités luxembourgeoises reconnaissent officiellement l'importance et la nécessité de devoir atteindre au plus vite un excédent budgétaire structurel de 0,5% du PIB, et ce afin d'assurer la pérennité du modèle social luxembourgeois. Or, la réalisation concrète de cet objectif, qui consiste en l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), n'est pas prévue, ni en 2012, ni même en 2014 et encore moins en 2015. En l'occurrence, avant de pouvoir atteindre l'OMT, le Luxembourg doit d'abord rétablir l'équilibre budgétaire, situation de laquelle il s'éloigne, notamment en raison d'une maîtrise insuffisante des dépenses courantes et d'une dégradation du contexte conjoncturel.

Ainsi, au moment de procéder à la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance¹⁶⁸ en avril 2011, le gouvernement a estimé qu'« en 2014, le déficit budgétaire de l'Administration publique se chiffre à 397 millions EUR et l'administration centrale éprouve un besoin de financement de 1.227 millions EUR (...). Par conséquent, l'objectif affiché du gouvernement du rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 n'est pas réalisé et le solde de financement de l'administration publique ne converge pas à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB endéans l'horizon de prévision du programme de stabilité actuel¹⁶⁹ ». Il convient de rappeler qu'à ce moment, le gouvernement tablait encore sur une croissance de 3,5% en 2012 (par rapport à +0,1% d'après les dernières prévisions du STATEC, établies en juillet 2012) et de 3,7% en 2013 (+1,7%).

Un an plus tard, en avril 2012, les autorités luxembourgeoises estiment, dans la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, que « le Luxembourg s'écartera davantage de sa trajectoire d'ajustement à l'objectif budgétaire à moyen terme ». Les autorités citent particulièrement des raisons conjoncturelles, mais également la dégradation, à partir de 2015, des recettes fiscales issues du commerce électronique afin d'explicitier cette détérioration. D'après les auteurs de la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, le Luxembourg fera face à un déficit de l'ordre de 1 milliard EUR dans le chef de l'Administration publique en 2015 (1,8% du PIB) et de 1,2 milliard EUR dans le giron de l'Etat central (2,4%). Là encore, le gouvernement s'est basé sur les prévisions de croissance désormais dépassées, voire désuètes. Les prévisions budgétaires ont d'ailleurs été établies tout en tenant compte de deux paquets d'assainissement, à savoir un premier annoncé en 2010 et mis en œuvre en 2011 et 2012 (cf. *infra*), et un deuxième annoncé en 2012 et – probablement – mis en application dès l'année 2013.

Si la Chambre de Commerce peut admettre que les perspectives de croissance se sont effectivement détériorées depuis le début de la législature - alors que la Chambre de Commerce avait estimé dès 2010 que les attentes du gouvernement en matière de relance économique étaient pour le moins incertaines, voire trop optimistes - elle continue à estimer que l'atteinte de l'équilibre budgétaire - dans le chef de l'Administration publique mais également, et surtout, dans le giron de l'Administration centrale - ne constitue guère un objectif inaccessible, mais bien un but tout à fait atteignable et, pour le reste, une condition indispensable afin de contribuer à garantir l'équité intergénérationnelle et à éviter un gonflement de la dette publique. En aucun cas, la Chambre de Commerce ne pourrait admettre quelconque résignation ou toute tentative de temporisation au niveau de l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

En guise de synthèse, à l'heure actuelle, le Luxembourg s'éloigne de l'atteinte de son objectif budgétaire à moyen terme. A cette évolution morose s'ajoute le fait que l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un excédent structurel de 0,5% du PIB, s'avère insuffisant d'après les analyses européennes. En effet, en juin 2012, le Conseil de l'Union européenne a réitéré que « cet OMT ne saurait (...) être considéré comme satisfaisant au regard des dispositions du pacte de stabilité et de croissance dans la mesure où, sur la base des politiques et projections actuelles, il ne semble pas tenir suffisamment compte des passifs implicites liés au vieillissement¹⁷⁰ ». Cette conclusion concorde avec celle effectuée par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers dans le cadre de leur analyse du projet de réforme de l'assurance pension (voir *fiche n°11*).

¹⁶⁸ Conformément au règlement CE 1466/97 du Conseil, le Luxembourg a présenté début 1999 son premier programme de stabilité et de croissance au Conseil et à la Commission européenne.

¹⁶⁹ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 », 2011, page 15.

¹⁷⁰ Source : Conseil de l'Union européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 », juillet 2012.

6.2.3. Des paquets de consolidation budgétaire insuffisants

Premier plan de consolidation

Suite à la dégradation des finances publiques due à la crise économique de fin 2008 / début 2009, le Ministre des Finances a présenté, au nom du gouvernement, en avril 2010, un premier paquet de mesures d'assainissement au Comité de coordination tripartite. « *L'effort collectif, la justice sociale et la sélectivité sociale sont les paramètres qui encadrent les démarches du gouvernement*¹⁷¹ ». Les deux tiers de l'effort d'assainissement devaient provenir d'une meilleure maîtrise des dépenses, le reliquat étant composé de diverses hausses fiscales. Concernant les frais de fonctionnement de l'Etat, une réduction de 10% était à ce moment prévue dans le cadre du budget de l'Etat pour l'exercice 2011. La Chambre de Commerce note à cet égard, qu'en 2011, les dépenses de consommation intermédiaire au niveau de l'Administration centrale ont, en réalité, progressé de 3,2% au lieu de s'inscrire à la baisse. Or, il ne s'agit pas de la seule déviation par rapport au premier programme d'assainissement tel qu'il fut annoncé.

En effet, c'est grâce au projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique¹⁷², entré en vigueur à travers la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière, qu'étaient posés les premiers jalons quant à l'assainissement budgétaire et, par conséquent, mis en œuvre le premier paquet d'ajustement. Cette loi a repris en partie les mesures proposées au Comité de coordination tripartite en avril 2010, en omettant toutefois certaines mesures annoncées et qui visaient notamment la suppression de l'allocation de rentrée scolaire, la réduction du congé parental de 6 à 4 mois et la suppression de l'ajustement des pensions durant l'ensemble de l'actuelle législature.

L'important écart entre la contribution de l'augmentation des recettes, d'une part, et la baisse des dépenses budgétaires, d'autre part, à cet exercice d'assainissement peut notamment être déploré.

En ce qui concernait plus spécifiquement les mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques (hausse du taux marginal d'imposition à 39%, augmentation de la contribution au fonds pour l'emploi, etc.), la Chambre de Commerce a montré, qu'aujourd'hui, la répartition de la charge fiscale est déjà relativement inégalitaire ou pour le moins concentrée sur un nombre relativement peu élevé de contribuables. Elle a relevé, d'autre part, que l'attractivité de la fiscalité dans le chef des personnes physiques était un important élément en matière de décision d'établissement au Grand-Duché. En dernier lieu, elle a souligné que le taux marginal d'imposition, même avant la mise en place éventuelle des modifications proposées par le projet de loi, était loin d'être attractif en comparaison internationale.

Le Premier Ministre avait annoncé, à l'occasion du discours sur l'état de la Nation 2010, d'importantes coupes, de retards ou d'annulations au niveau de certains projets d'infrastructures majeurs, identifiés pourtant comme revêtant un intérêt national par le passé et s'inscrivant, en partie, dans la politique de mobilité et de développement durable.

La Chambre de Commerce avait mis en exergue que les coupes opérées au niveau de certaines dépenses d'investissements finiraient par peser sur le taux de croissance potentiel de l'économie luxembourgeoise, qui a pourtant baissé de moitié dans le sillage de la crise économique et financière. En guise de conclusion, la Chambre de Commerce avait lancé un appel aux autorités de mettre en œuvre, à l'instar du « Paquet fiscal » proposé par le projet de loi n°6166, un « Paquet compétitivité », fournissant aux entreprises une bouffée d'oxygène sous forme de réponses adéquates suite à la dégradation tangible des facteurs de compétitivité liés aux coûts, en général, et salariaux en particulier. Ainsi, la Chambre de Commerce a, à un stade précoce, identifié la nécessité de compléter les économies budgétaires d'un paquet de mesures incitatives à la croissance économique.

¹⁷¹ Voir lien : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/04-avril/13-frieden/index.html.

¹⁷² Voir avis de la Chambre de Commerce du 16 septembre 2010 sur le projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

Encadré 4 - Premier plan d'assainissement : un bilan mitigé

Un premier paquet de mesures d'assainissement a été posé par la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière, loi basée sur le projet de loi n°6166 cité ci-dessus. En avril 2012, les autorités luxembourgeoises ont ensuite commenté lesdites mesures dans le cadre de la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC). Le programme d'assainissement en question comprend notamment les mesures suivantes :

Sur le versant des recettes (entre parenthèses : économies annoncées pour 2011, respectivement pour 2012 d'après la 12^e actualisation du PSC) :

- Introduction d'une contribution de crise (73 millions EUR en 2011 ; 90 millions EUR en 2012) ;
- Relèvement du taux d'imposition de la tranche marginale sur le revenu des personnes physiques (27 millions EUR ; 39 millions EUR) ;
- Relèvement de l'impôt de solidarité dans le chef des personnes physiques et des collectivités (66 millions EUR ; 69 millions EUR) ;
- Introduction d'un impôt minimal dans les entreprises de type « SOPARFI » (50 millions EUR par an d'après le projet de loi n°6166).

=> *soit 216 millions EUR en 2011 et 248 millions EUR en 2012 au titre d'augmentations des recettes, représentant 31% de l'effort de consolidation en 2011 et 34% en 2012.*

A cet égard, il convient de remarquer que la contribution de crise a été abolie à travers la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, et ce à contre-courant de la crise qui grève le budget de l'Etat et qui plombe l'économie ; un retour en arrière jugé peu constructif par la Chambre de Commerce dans le cadre notamment dans son avis budgétaire relatif à l'exercice 2012¹⁷³. Ainsi, cette mesure n'a pu alimenter le Trésor public que pendant la seule année 2011.

Notons au passage que le projet de loi n°6166 comprenait également des mesures qui, in fine, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre à travers la loi du 17 décembre 2010 précitée. Il s'agit singulièrement de deux mesures qui avaient préalablement trouvé l'assentiment de la Chambre de Commerce, à savoir la baisse du forfait kilométrique en matière d'impôt sur le revenu (représentant une économie de 50 millions EUR d'après le projet de loi n°6166), ainsi que l'introduction d'un critère de revenu, et donc de sélectivité sociale, en matière du crédit d'impôt pour ce qui est des droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle de l'acquéreur (représentant une plus-value de 70 millions EUR d'après le projet de loi n°6166 ; dispositif communément appelé « Acte bon marché »).

Sur le versant des dépenses (entre parenthèses : économies annoncées pour 2011, respectivement pour 2012 d'après le PSC) :

- Réduction des frais de fonctionnement de l'Administration centrale (34 millions EUR en 2011 ; 34 millions EUR en 2012) ;
- Réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants (33 millions EUR ; 33 millions EUR) ;
- Modulation de l'ajustement des pensions à l'évolution générale du niveau de vie (37 millions EUR ; 4 millions EUR)
- Revue à la baisse des transferts en capitaux, y compris les subventions en capital aux entreprises (17 millions EUR ; 17 millions EUR) ;
- Réduction des dépenses d'investissements (361 millions EUR ; 392 millions EUR).

=> *soit 482 millions EUR en 2011 (dont 75% portant sur les investissements) et 480 millions EUR en 2012 (dont 82% au titre de réduction les investissements) représentant 69% de l'effort de consolidation en 2011 et 66% en 2012.*

Dans son avis budgétaire 2012, la Chambre de Commerce a analysé in extenso l'articulation réelle, sur le terrain, des mesures annoncées aux autorités européennes, dans le cadre de la 12^e actualisation du PSC, ce qui la dispense de revenir en détail sur cette thématique. En synthèse,

¹⁷³ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 », 2011.

la Chambre de Commerce avait montré que, au lieu de baisser, les frais de fonctionnement de l'Administration centrale progressaient en 2011 comme en 2012 et que le réaménagement des modalités d'intervention en faveur des étudiants ne s'était pas avéré une mesure d'économie, mais bien une dépense supplémentaire.

En conclusion, des économies annoncées se traduisant, en réalité, couramment en des dépenses additionnelles, la Chambre de Commerce a conclu que, dans l'état actuel des choses, les autorités luxembourgeoises ne semblaient pas prendre « (...) suffisamment au sérieux l'exercice qui consiste à contribuer à une meilleure gouvernance économique à l'échelle européenne en coordonnant notamment les politiques budgétaire et économique dans le cadre du semestre européen¹⁷⁴ ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'objectif du PSC est précisément de communiquer des prévisions et des plans d'actions crédibles aux instances communautaires pour les implémenter, dans un second temps, dans les projets de budgets nationaux. Au Luxembourg, aucune de ces deux conditions ne semble suffisamment remplie. Les engagements européens sont de la sorte enfreints et l'insouciance budgétaire, découlant au final de l'incapacité d'engager des réformes structurelles, prend le dessus.

Le premier paquet d'assainissement a compris une très forte composante de décélération des dépenses d'investissements (non-réalisation de divers projets d'investissements précédemment annoncés). En soi, ceci est regrettable étant donné que ce sont bien ces dernières, si elles sont bien articulées, qui permettent de renforcer la compétitivité hors-coût et donc le potentiel de croissance futur de l'économie luxembourgeoise.

A l'opposé, les réductions des frais de fonctionnement, le « train de vie » de l'Etat à proprement parler, représentent à peine 5% de l'effort d'assainissement ; soit une contribution rigoureusement insuffisante, aux yeux de la Chambre de Commerce.

Pour ce qui est de la contribution des recettes à l'effort d'assainissement, la Chambre de Commerce était convaincue, au moment d'analyser le premier paquet de mesures, que la quasi-entièreté de l'effort pouvait, en effet, provenir d'une meilleure maîtrise des dépenses. Cette dernière ayant toutefois été insuffisante, la Chambre de Commerce, comme elle l'expliquera infra, estime désormais que le seul concours des dépenses est insuffisant afin de renouer avec l'équilibre budgétaire dans un délai raisonnable.

Deuxième plan de consolidation

Un deuxième paquet d'ajustement des finances publiques a, quant à lui, été présenté au mois d'avril 2012 dans le cadre de la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance. Il s'agit d'un train de mesures représentant, d'après les autorités publiques, une consolidation de 535 millions EUR par an (1,2% PIB), dont les deux tiers (350 millions EUR) portent sur la réduction des dépenses. Les mesures en question peuvent être résumées comme suit :

- Réduction des dépenses de consommation intermédiaire (60 millions EUR) ;
- Mesures au niveau des dépenses d'investissements (125 millions EUR) ;
- Report de l'accord salarial dans la fonction publique (55 millions EUR) ;
- Baisse des subventions (singulièrement, abolition prime CAR-e ; 10 millions EUR) ;
- Prestations sociales en nature (notamment non-ajustement aux salaires réels des pensions en 2013 et refonte des chèques-services ; 100 millions EUR) ;
- Relèvement des accises sur le tabac et les carburants (35 millions EUR) ;
- Relèvement de 2% (dans le chef des ménages et des entreprises) de l'impôt de solidarité (100 millions EUR) ;
- Introduction d'un impôt minimal sur les entreprises (50 millions EUR).

A l'instar du premier paquet d'ajustement, la Chambre de Commerce n'est en mesure, ni d'approuver la répartition entre les mesures portant sur les recettes et celles qui portent sur les dépenses, ni estime-t-elle que les 535 millions EUR se traduiront véritablement par un « soulagement » du déficit à la même hauteur. Comme son prédécesseur, ce plan doit être considéré comme un ensemble de mesures isolées et disjointes, sans qu'une véritable stratégie d'assainissement bien articulée et cohérente puisse être détectée. Qui plus est, le paquet comporte certaines mesures que la Chambre de Commerce qualifierait de « virtuelles ». En effet, la Chambre de Commerce ne qualifierait guère la non-réalisation d'une dépense potentielle ou annoncée

¹⁷⁴ Voir avis de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2011 sur le projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012.

officieusement comme une mesure « d'économie » par rapport au train de vie courant des Administrations publiques.

A titre d'exemple, la Chambre de Commerce citerait les coupes en matière de dépenses d'investissements. En effet, à travers ses avis budgétaires récurrents, la Chambre de Commerce a dûment montré que, même dans les années fastes du point de vue conjoncturel, les autorités exécutaient rarement l'ensemble des dépenses d'investissements annoncées dans les documents budgétaires (taux de réalisation de l'ordre de 80% au niveau des principaux fonds spéciaux de l'État en moyenne pluriannuelle, après prise en compte des « aléas de chantier » et « autres retards » cités par les auteurs des projets budgétaires successifs).

Une véritable économie annoncée dans le deuxième paquet de consolidation des finances publiques, et ce par rapport à un scénario d'évolution spontanée des dépenses publiques, constituerait la réduction des dépenses de consommation intermédiaire de 60 millions EUR. Or, sur base des expériences passées, la Chambre de Commerce estime non-négligeable le risque que cette économie annoncée reste, au moins en partie, lettre morte et, par conséquent, soit relayée au statut de simple déclaration d'intention.

Le « report de l'accord salarial dans la fonction publique » ne constitue pas, par opposition, une économie par rapport à la situation actuelle, mais un « évitement », à court terme, d'une dépense supplémentaire ou nouvelle. La Chambre de Commerce suivra d'ailleurs de près l'évolution réelle des dépenses salariales, ces dernières ayant progressé rapidement au cours des années précédentes malgré les annonces répétées d'une volonté de maîtrise à leur égard.

La Chambre de Commerce remarque par ailleurs que, depuis l'annonce du deuxième train de mesures d'assainissement, seule la refonte des chèques-services a entretemps été mise en œuvre sous forme de texte réglementaire¹⁷⁵. Si, à l'occasion de la présentation de la situation des finances publiques du 1^{er} semestre 2012 en date du 20 juillet 2012, le Ministre des Finances a laissé entrevoir un possible renforcement du 2^e paquet d'assainissement, il convient de rappeler que le train de mesures dont il est question doit encore être mis en place.

Lors de la présentation de la situation des finances publiques en date du 20 juillet 2012, le Ministre des Finances a également « (...) précisé qu'il (était) impératif de revoir les dépenses dans un souci d'efficacité et de viser une réorientation vers des dépenses favorisant la croissance et la création d'emplois¹⁷⁶ ». A cette fin, le Ministre a souligné « la poursuite de la stratégie de croissance visant à attirer davantage d'entreprises internationales au Luxembourg¹⁷⁷ ». La Chambre de Commerce ne peut que soutenir ces réflexions et demande une concrétisation de ces propos à tous les niveaux de l'Administration publique.

Outre l'articulation de ces mesures quantitatives d'économies budgétaires dans la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, les autorités publiques ont fait part d'un certain nombre de messages qualitatifs, parmi lesquels figurent, au premier plan:

- Le constat d'une diminution de moitié de la croissance potentielle du Luxembourg (qui s'établit à environ 1,5% à 2% l'an, soit moins de la moitié du taux de croissance historique de l'économie luxembourgeoise) ;
- L'annonce d'un déchet fiscal de 600 millions EUR dès 2015 suite à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime de traitement TVA des ventes issues du commerce électronique ;
- La confirmation de la non-atteinte de l'OMT (excédent de 0,5% du PIB), ni même de l'équilibre budgétaire en 2015 (dans le chef de l'Administration publique consolidée) ;
- L'annonce d'une mise en œuvre graduelle, dès 2013, d'une réforme structurelle du cadre budgétaire (voir *infra*, *fiche n°9*).

La panne durable du moteur de croissance de l'économie luxembourgeoise renforce la nécessaire sélectivité des dépenses publiques à tous les niveaux. De surcroît, toute politique d'assainissement convaincante des finances publiques doit, dès à présent, comporter des mesures suffisantes afin de compenser l'important déchet fiscal suite à la modification du traitement de la TVA au

¹⁷⁵ Voir le règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le «chèque-service accueil».

¹⁷⁶ Voir lien : http://www.mf.public.lu/actualites/2012/07/situation_finances_200712/index.html.

¹⁷⁷ Ibid.

niveau du commerce électronique.

Si, aujourd'hui, le déficit de l'Administration centrale est compris dans une fourchette de l'ordre de 1 à 1,5 milliard EUR, en 2015, demain, ce déficit pourrait atteindre 2 milliards EUR. L'ampleur de la tâche, si le Luxembourg entend conserver l'équité intergénérationnelle et, *in fine*, sa souveraineté budgétaire, est de taille. En effet, le Luxembourg devrait implémenter, ni plus ni moins, un programme de consolidation représentant au moins 2 milliards EUR sur 3 ans (2013 à 2015), soit 650 millions EUR par an de mesures nouvelles et supplémentaires (en sus de la consolidation des économies des exercices antérieurs).

Face à cette situation, le durcissement de la gouvernance européenne, gravitant notamment autour du semestre européen, amènera peut-être les impulsions de réforme nécessaires, comme la Chambre de Commerce le discutera plus loin du dans le présent bulletin Actualité & tendances (cf. notamment la [section 6.2.3.](#) et l'encadré 4 *infra*).

6.3. Recommandations

Réduire le rythme de progression des dépenses par des mesures structurelles

Si le Luxembourg est amené à moins dépenser pour équilibrer les comptes publics, il faut qu'il apprenne, avant tout, à mieux dépenser. L'enjeu est bien là, étant donné que des dépenses nominale plus élevées qu'ailleurs ne riment pas nécessairement avec de meilleurs résultats atteints. Seules des dépenses aptes à contribuer à l'atteinte d'un objectif politique dûment quantifiable et mesurable ont un avenir. A l'opposé, des dépenses purement politiques ou inefficaces doivent être supprimées. La consolidation des finances publiques va de pair avec l'augmentation du potentiel de croissance économique ; c'est précisément la raison pour laquelle le rendement des moyens budgétaires investis doit être amélioré (« faire plus avec moins »).

Dans un souci de nourrir les réflexions devant assurer, *in fine*, l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme, la Chambre de Commerce souhaite avancer, dans le cadre du présent Actualité & tendances, des pistes de réflexion générales et des mesures d'efficacité structurelles afin de réinscrire progressivement les finances publiques sur le sentier de la responsabilité et de la durabilité. Dans son prochain avis budgétaire, à paraître en automne 2012, elle se prononcera par ailleurs sur le potentiel d'économie immédiat au niveau des dépenses courantes et ponctuelles.

Parmi les grandes pistes de réflexion, les mesures suivantes sont prioritaires aux yeux de la Chambre de Commerce :

1. Le départ de tout exercice rigoureux en matière de maîtrise des dépenses publiques est la réalisation d'une **radiographie de l'ensemble des crédits budgétaires**. A travers cette analyse rigoureuse, chaque dépense, aussi peu élevée soit-elle, doit être passée au crible. En effet, toute politique en matière de développement durable des finances publiques exige que l'ensemble des dépenses publiques rencontrent des objectifs déterminés (efficacité) au moindre coût (efficacité). Toute politique visant à introduire de nouvelles dépenses sans remettre en question des politiques antérieures, voire à renouveler purement et simplement les crédits budgétaires des années antérieures, est à rejeter et ne fait qu'exacerber le déficit structurel du budget de l'Administration centrale et le prétendu caractère rigide des dépenses face à des recettes budgétaires, quant à elles, significativement volatiles et soumises aux aléas conjoncturels.

Suite à cette radiographie intégrale des crédits budgétaires, le document budgétaire pour l'année subséquente pourra être établi « à base zéro » (« *zero based budgeting* »). Par « budget à base zéro », il est communément fait référence à une technique budgétaire qui consiste à procéder à l'allocation des ressources financières la plus efficace possible en ne prenant pas pour « acquis » les crédits budgétaires des exercices antérieurs, mais en « repensant » et en re-justifiant en permanence chacune des dépenses budgétaires. La technique en question s'oppose radicalement à la procédure classique d'établissement d'un budget qui consiste, consciemment ou inconsciemment, à considérer comme acquis celui de l'année précédente et à procéder à des ajustements sur base des crédits budgétaires antérieurs (par exemple en indexant un crédit budgétaire donné ou en l'ajustant à la hausse ou à la baisse).

Cette mesure peut être utilement complétée par l'introduction d'une norme de progression des dépenses courantes, par exemple en contenant leur taux de progression interannuel en-deçà du taux moyen afférent observé en Zone euro (potentiel d'économie d'environ 0,5 milliard EUR par an). Cette mesure irait d'ailleurs de pair avec la définition d'un plan d'action pluriannuel pour exploiter les gisements d'efficience au niveau des dépenses courantes (méthodologie COFOG¹⁷⁸).

La création d'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, serait une autre clé de voûte permettant d'assurer le succès durable de cette mesure transversale permettant d'implémenter véritablement la « nouvelle culture en matière de dépenses » annoncée et souhaitée.

2. La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté relative doit être renforcée à travers la mise en œuvre d'une meilleure sélectivité au niveau des transferts sociaux ; le revenu médian pouvant servir d'étalon pour jauger la nécessité et l'accès au bénéfice de certaines prestations, voire pour moduler certains paiements en la matière. Le renforcement de la sélectivité sociale doit aller de pair avec une réduction progressive, puis l'abolition, des transferts sociaux qui s'opposent à la réalisation d'une augmentation du taux d'emploi, et notamment le forfait d'éducation et l'allocation d'éducation.

Dans l'articulation de la politique sociale, il convient en outre de favoriser les aides ciblées en nature aux aides pécuniaires transversales, sans finalité précise et souvent non sélectives. A titre d'exemple, la Chambre de Commerce estime que le dispositif des chèques-services, actuellement en cours de réaménagement à travers le projet de loi n°6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse¹⁷⁹, devrait être flanqué d'une réduction concomitante ou de la suppression progressive des transferts sociaux moins sélectifs et horizontaux.

A titre général, la Chambre de Commerce estime qu'aucune stratégie raisonnable de consolidation des finances publiques ne peut passer outre les dépenses sociales, qui représentent quelque 35% des dépenses de l'Administration centrale. La sélectivité est le mot d'ordre ; et si jusqu'à présent, l'argument du caractère impopulaire d'une réforme à cet égard a peut-être ralenti les velléités de poser des jalons politiques adéquats, les autorités publiques ont pu apprendre, au plus tard après la publication du dernier « *PolitMonitor* » au printemps 2012 (voir ci-dessus) que non moins de 76% de la population électorale était en faveur d'un renforcement du caractère sélectif des prestations sociales¹⁸⁰.

3. La Chambre de Commerce considère que le Luxembourg opte trop souvent pour une politique en faveur du soutien à la demande sans s'assurer, au préalable, que l'offre puisse suivre et, à titre subsidiaire, qu'elle réponde aux standards de qualité souhaités.

A titre d'exemple, une telle critique est notamment justifiée en matière de chèques-services pour lesquels l'introduction n'avait pas été complétée d'emblée par des dispositions ayant trait aux standards de qualité à suivre par les structures d'accueil, dans le chef desquelles la progression de la demande était soudaine et abrupte suite à l'introduction des chèques-services. En effet, l'augmentation brusque de la demande dans les structures d'accueil a - visiblement - outrepassé la capacité d'absorption, à niveau de qualité suffisante, de

¹⁷⁸ COFOG pour « Classification of the Functions of Government ». Développée par l'OCDE, la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (COFOG) classe les données sur les dépenses des administrations publiques provenant du Système de Comptabilité Nationale selon le but dans lequel les fonds sont utilisés.

¹⁷⁹ Voir avis de la Chambre de Commerce du 12 juin 2012 sur le projet de loi n°6410 modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

¹⁸⁰ Voir lien : <http://www.ilres.com/cms/Home/News>.

nombreuses structures, nécessitant, aujourd’hui, l’intervention du pouvoir législatif et réglementaire.

4. Une autre priorité phare consiste en l’implémentation d’une **architecture budgétaire gravitant autour d’objectifs**, de moyens d’action, d’indicateurs de performances et de résultats. Ce point sera abordé plus en détails au niveau de la [fiche n°9](#) du présent bulletin économique (« Réformer le cadre sous-jacent à la politique budgétaire »).
5. La Chambre de Commerce juge par ailleurs nécessaire une **refonte de la politique sociale en faveur de l’emploi**.

En effet, à l’heure actuelle, le Luxembourg compte quelque 35.000 personnes qui n’exercent soit aucune activité professionnelle, soit une activité mineure, et qui sont rémunérées soit par une indemnité de chômage, soit par le RMG (à titre principal ou d’appoint). 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 société¹⁸¹.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la mise au travail constitue un des principaux remparts 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, en raison du niveau comparativement élevé du salaire social minimum (SSM) au Luxembourg, de nombreuses personnes à plus faible valeur ajoutée sont exclues du marché du travail et, partant, dépendent entièrement de la collectivité, et donc des transferts sociaux, afin de subvenir à leurs besoins.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose-t-elle 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 de longue durée ou faiblement qualifié pourrait, par exemple, se voir attribuer un contrat de travail en entreprise et être rétribué, par exemple, à deux tiers du SSM, la différence pouvant être prise en charge 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.

Cette mesure horizontale devrait par ailleurs être flanquée d’un audit complet et indépendant sur le fonctionnement, les performances et les résultats des initiatives sociales en faveur de l’emploi. Ces structures dites « d’insertion » comportent des dépenses budgétaires d’environ 50 millions EUR en 2012, sans indication aucune quant à leur capacité de réintégrer les demandeurs d’emploi sur le premier marché du travail. De nombreuses mesures sont par ailleurs susceptibles de créer des situations de concurrence déloyale au détriment d’entreprises commerciales.

6. Alors que l’atteinte de l’équilibre, et ultérieurement de l’objectif budgétaire à moyen terme, sont les principales priorités à aborder à court et à moyen termes, le Luxembourg doit néanmoins poursuivre sa réflexion concernant **la mise en place et l’alimentation progressive d’un fonds souverain**. Cette réflexion sera abordée plus en détails au niveau de la [fiche n°10](#) du présent bulletin Actualité & tendances, dédiée spécifiquement au thème des fonds souverains et de l’applicabilité de ce concept au Grand-Duché.
7. Dans son bulletin économique Actualité & tendances n°5, intitulé « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », la Chambre de Commerce avait montré

¹⁸¹ Les dépenses afférentes peuvent être estimées à quelque 750 à 800 millions EUR par an.

qu'à moyen terme, l'**exploitation des gisements d'efficience en matière de dépenses publiques** pouvait être appréhendée grâce au *leitmotiv* suivant : il importe, à long terme, d'assurer que les dépenses par habitant (en y intégrant, le cas échéant, les frontaliers) (« *input* ») dans les différents champs de l'action politique (éducation, défense, culture, services généraux, etc.) ne dépassent pas la dépense moyenne d'un échantillon de pays représentatifs pour un niveau de réalisation (« *output* ») et de résultat (« *outcome* ») donné.

Afin d'accélérer l'ajustement - et de l'assortir d'un caractère contraignant - à moyen et à long termes des dépenses publiques par habitant au Luxembourg vers des niveaux observés dans l'échantillon de pays représentatifs, il serait possible d'instaurer, à titre de mesure d'accompagnement, une baisse automatique des moyens budgétaires de 1,5% l'an au titre de la productivité et de l'efficience. 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 (entités administratives des ministères et administrations à gestion séparée), 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.).

8. Une autre recommandation à caractère structurel que souhaite avancer la Chambre de Commerce consiste en la définition d'un changement de paradigme en matière de politique environnementale, se traduisant notamment en la réalisation d'une **analyse approfondie des subsides 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 à charge du budget de l'Etat.

La Chambre de Commerce prend note des déclarations d'intention du gouvernement, faites à travers la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, de vouloir s'atteler notamment au dispositif de la prime « CAR-e ». Or, une telle mesure isolée semble inefficace en l'absence d'une réflexion plus générale en matière de politique environnementale.

9. Etant donné le ralentissement économique durable et la chute au niveau de la productivité du travail auxquels le pays fait face, ainsi que le poids important des rémunérations dans les dépenses publiques, il convient de renforcer les mesures de **modération salariale dans la fonction publique**, respectivement d'introduire des outils de rétribution au mérite en lieu et place des avancements automatiques.

Une première piste à cet égard devrait viser l'alignement de la progression de la masse salariale dans l'Administration publique sur la progression salariale moyenne observée dans l'économie.

De surcroît, et notamment en phase de ralentissement conjoncturel, il est crucial d'augmenter la mobilité et la rotation du personnel dans la fonction publique, et ce afin que tout besoin en personnel additionnel dans un service donné puisse d'abord être comblé à travers une réaffectation éventuelle des personnes d'un autre service, en lieu et place de recrutements nouveaux systématiques (stabilisation du nombre de fonctionnaires).

10. La Chambre de Commerce est convaincue qu'il existe un potentiel important pour contenir 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 », qui sera proposée dans le cadre de la *fiche n°13* de la présente publication (« Doter le pays en infrastructures modernes »).

Sécuriser les recettes fiscales en rétablissant l'équité et en maintenant l'attractivité

Etant donné la forte volatilité des bases fiscales, et la dépendance du Luxembourg de la dépense de consommation étrangère, 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 luxembourgeoise, 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 à l'efficacité du système fiscal en général, sachant que presque la moitié des ménages et des sociétés ne paient pas d'impôts.

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses, et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide pour une révision du système fiscal dans sa globalité, en y intégrant, entre autres, une radiographie des divers abattements et autres déductions qui, s'ils ont pu être justifiés à une époque, ne le sont plus forcément aujourd'hui. Les bases d'imposition peuvent sans doute être quelque peu élargies, augmentant ainsi le rendement fiscal, sans qu'il ne soit nécessaire de revoir à la hausse les taux à l'affiche, étroitement surveillés par les investisseurs internationaux et les personnes physiques souhaitant s'établir au Luxembourg.

Un « *phasing-out* » graduel de certaines « échappatoires », voire de « niches fiscales » comme ces mesures sont appelées en France, permettrait sans doute de renforcer l'efficacité et l'efficience du système fiscal. Le point de départ d'une telle démarche constitue, à l'instar d'une piste analogue avancée *supra* dans le domaine des dépenses publiques, en un état des lieux complet de tous les impôts et taxes existant au Luxembourg, permettant de donner lieu, dans une deuxième phase, à une discussion approfondie sur la simplification du système fiscal, sur les pistes permettant d'en augmenter l'efficacité (réduction du coût de collecte de l'impôt) et sur l'équité dudit système. Ces réflexions pourraient culminer en une véritable réforme fiscale à l'horizon 2014-2015.

Simultanément à cette discussion fondamentale sur le système fiscal, la Chambre de Commerce milite en faveur d'une lutte plus efficace contre l'économie souterraine, qui non seulement constitue une concurrence déloyale à l'encontre de ses ressortissants, mais qui représente, en même temps, un manque à gagner significatif pour le Trésor public.

Par la suite de ce chapitre, la Chambre de Commerce se propose d'énoncer certaines pistes de réflexion plus concrètes en ce qui concerne l'instrument fiscal. En effet, alors que la Chambre de Commerce a traditionnellement estimé que l'effort d'assainissement 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.

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

Mesures qui ne nécessitent pas de relèvement des taux d'imposition

1. Les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de 275 millions EUR dans le chef de l'Etat. Ainsi, en cas de réduction de moitié desdits abattement, la plus-value fiscale serait de 137,5 millions EUR (sans préjudice à une suppression intégrale de l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner et dont l'utilité et la pertinence méritent d'être discutées).
2. Il importe de se poser la question quant à la pertinence d'une déductibilité fiscale de certaines primes d'assurance obligatoires (cf. notamment les primes « RC Auto » et « RC chasse »). Faute de données quantitatives publiquement accessibles, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de quantifier la possible plus-value fiscale de cette mesure.
3. Le cas échéant, il pourrait également s'avérer utile de réduire le forfait de frais d'obtention (540 EUR actuellement pour un contribuable en classe 1) pour les revenus provenant d'une occupation salariée (plus-value à estimer).
4. Par ailleurs, il conviendrait d'envisager la réduction, voire la limitation, des cas d'application, de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs, par exemple sur les véhicules automoteurs, les appareils électroménagers achetés à crédit, etc. (plus-value à estimer).
5. La Chambre de Commerce s'interroge en outre sur le bien fondé du bonus de 50 EUR de la taxe sur les véhicules automoteurs en cas de présence d'un filtre à particule pour les moteur Diesel, et en propose la suppression (économie de l'ordre de 5-6 millions EUR).
6. L'acte « bon marché », après un premier projet de réforme (avorté) prévoyant l'introduction d'un critère de revenus, est toujours en cours de revue, notamment en y introduisant des critères d'efficacité énergétique¹⁸². Une abolition graduelle ou totale, voire une réduction partielle¹⁸³ du crédit d'impôt pourrait engendrer une plus-value budgétaire pouvant atteindre jusqu'à 180 millions EUR. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le dispositif n'a pas engendré les bénéfices escomptés ; et ce à cause notamment du fait qu'il s'agit d'une politique en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme (voir *supra*).
7. Il faudrait, en dernier lieu, revenir à la mesure proposée, en 2010, par le projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, qui consistait à réduire la déductibilité du forfait kilométrique. En effet, le système actuel est incohérent par rapport aux velléités en matière d'aménagement du territoire et de développement spatial en donnant un avantage fiscal plus important en cas d'allongement des distances parcourues. A travers une baisse de l'ordre de 50% du plafond déductible, une plus-value de 50 millions EUR pourrait être réalisée.

¹⁸² Voir, à cet égard, le projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification ; de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitations ; de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

¹⁸³ Un exemple de suppression partielle pourrait s'articuler de la manière suivante : le projet de loi n°6336 se propose de réformer le crédit d'impôt en limitant le crédit d'impôt « inconditionnel » à 10.000 EUR et le bénéfice d'un crédit d'impôt supplémentaire de 10.000 EUR est soumis à des critères d'efficacité énergétique. Ainsi, s'il était arrêté que seule la partie « efficacité énergétique » de 10.000 EUR puisse être invoquée, en supprimant partant la partie inconditionnelle, voire en la liant aux revenus, il serait possible de réaliser une plus-value fiscale comprise entre 30 millions EUR et 90 millions EUR.

Mesures qui nécessiteraient un ajustement des taux d'imposition

1. L'impôt foncier ne rapporte actuellement que 30 millions EUR à l'Administration publique. Un doublement pourrait générer une plus-value de 30 millions EUR sans véritablement compromettre la situation financière des propriétaires de biens immobiliers. A titre subsidiaire, il serait par ailleurs possible d'envisager des mesures compensatoires pour les ménages les moins bien lotis.
2. La Chambre de Commerce estime que les taux applicables en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales, et ce encore davantage après prise en compte des mesures additionnelles annoncées (par exemple nouveau relèvement de l'impôt de solidarité, introduction d'un impôt minimal dans le chef des entreprises, etc.), a atteint un niveau critique par rapport à la nécessité absolue de conserver l'attractivité fiscale et un système fiscal valorisant et prévisible. Toujours est-il qu'en matière d'impôts indirects, la Chambre de Commerce estime qu'il existe une marge de manœuvre restreinte afin d'ajuster certains taux, tout en veillant à conserver la compétitivité internationale du Luxembourg dans ce contexte.
 - 2.1. Ainsi, des pistes telles qu'une hausse très modérée de la TVA (de l'ordre de 1%), des relèvements réfléchis des droits d'accises en réaction aux mouvements haussiers similaires observés dans les pays voisins, voire une augmentation des taxes telles que celles grevant les jeux de casino ou de hasard, sont autant de pistes praticables et qui permettent de renflouer le Trésor public à court terme sans pour autant décourager les incitations à l'emploi ou de compromettre les bases fiscales, l'activité économique et l'emploi au même titre que l'impôt sur le revenu.
 - 2.2. Sans anticiper d'office quelconque changement en la matière, il pourrait s'avérer intéressant de « prendre sur le métier » la liste des cas de figure permettant d'appliquer le taux de TVA super-réduit de 3% en faisant, par exemple, basculer certains produits vers le taux réduit de 6%. Dans le même ordre d'idée, il est questionnable si le fait de conserver un taux intermédiaire de TVA de 12%¹⁸⁴ soit utile ou s'il pourrait s'avérer intéressant de faire basculer ces produits vers le taux normal de 15%.

¹⁸⁴ Ce taux intermédiaire s'applique, par exemple, sur les « vins de raisins frais titrant 13° ou moins d'alcool », les « huiles minérales et bois destinés à être utilisés comme combustibles » et les « Imprimés publicitaires, catalogues commerciaux et similaires ».

7. Les autres chantiers prioritaires : des progrès contrastés

Les 15 autres chantiers (ou mesures) restants, identifiés comme prioritaires par la Chambre de Commerce en 2009, sont revus successivement dans ce dernier chapitre. Ils sont présentés de manière succincte, sous forme de **fiches** de structure similaire : (i) Rappel des revendications de la Chambre de Commerce, (ii) Identification des initiatives et impact potentiel, (iii) Mise en œuvre effective le cas échéant et (iv) Recommandations.

L'ordre d'apparition de ces chantiers (ou mesures) n'indique aucun degré de priorité quelconque.

Tableau 4 - Etat d'avancement des 15 autres chantiers prioritaires

chapitre 7	1	Moderniser le droit sur la prévention des faillites	absence de progrès
	2	Libéraliser le droit d'établissement	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	3	Moderniser le droit des sociétés	absence de progrès
	4	Instaurer un test d'impact pour les PME	progrès sur papier, mais insatisfaisants en pratique
	5	Instituer un Commissaire à la réforme fiscale et mettre en place un nouveau cadre institutionnel fiscal	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	6	Renforcer les interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques	avancées constatées
	7	Poursuivre les réformes de la formation professionnelle	avancées constatées
	8	Aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant	avancées constatées
	9	Réformer le cadre sous-jacent à la politique budgétaire et veiller à dépenser mieux	avancées constatées
	10	Mettre en place un fond souverain	absence de progrès
	11	Réformer en profondeur les systèmes de sécurité sociale	progrès sur papier, mais davantage à réaliser
	12	Aménager le territoire et les zones d'activités économiques	progrès insuffisants
	13	Doter le pays d'infrastructures modernes	avancées constatées
	14	Instituer un « Observatoire de droit économique »	absence de progrès
	15	Promouvoir le pays et la communication	avancées constatées

1. Moderniser le droit sur la prévention des faillites

Tout le long de la crise, le nombre de faillites au Grand-Duché a côtoyé des sommets, qualifiés d'« historiques » par Creditreform¹⁸⁵, une société d'analyse de crédits aux acteurs privés. En 2010, 918 sociétés ont fait faillite au Luxembourg, soit une progression de 31,52% par rapport à 2009. Ce nombre a même été dépassé en 2011, avec 961 faillites de sociétés dénombrées (augmentation de 4,68% par rapport à 2010). Les premiers chiffres disponibles pour 2012¹⁸⁶ montrent qu'une aggravation est à prévoir cette année puisque durant les six premiers mois de 2012, déjà 571 faillites ont été enregistrées au Grand-Duché, ce qui représente une augmentation de 26,33% par rapport au premier semestre de 2011.

Afin de détecter de manière efficace les indicateurs précurseurs pouvant mener, *in fine*, à une cessation de paiement, la Chambre de Commerce demandait, en début de législature, que soit introduit un système de clignotants de type « *early warning* » comprenant, entre autres, le contrôle des paiements de TVA et des cotisations sociales. La Chambre de Commerce appelait à ce que la faillite, à l'exception de faillites organisées et/ou frauduleuses, ne soit plus une raison pour invoquer la perte de l'honorabilité d'un chef d'entreprise, signe d'échec irrévocable et définitif. Il incombait à l'Etat de prévenir l'échec en matière d'entrepreneuriat, de promouvoir l'assistance des entreprises en difficulté par des experts et d'instaurer un système d'aides financières au redémarrage.

Identification des initiatives et impact potentiel

En mars 2011, le Ministre de la Justice avait annoncé la préparation d'un nouveau projet de loi et en décembre 2011 une première saisine des parties prenantes à la réforme était lancée. Au moment de la finalisation du présent Actualité & tendances, le projet de loi est toujours en cours de préparation.

Comme annoncé par le Ministre, la réforme du régime de prévention des faillites se compose de quatre volets : le volet préventif (avec mise en œuvre de clignotants enclenchant des mesures provisoires et un système de gestion contrôlée), le répressif (lutte contre les faillites frauduleuses), le réparateur (principe de seconde chance aux faillis de bonne foi) et le social (accélération des liquidations des faillites et protection des salariés). Dans ses grandes lignes donc, le projet de réforme répond aux demandes de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce entend rappeler ci-après les principes-clés qui feront du projet une véritable réforme et un succès.

Recommandations

Un système de clignotants ne sera efficace que s'il comprend non seulement un contrôle des paiements récents de TVA et des cotisations sociales, mais également la réinstauration d'une liste des protêts et des jugements de condamnation en matière commerciale. L'article 100 de la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales requérant la convocation d'une assemblée générale en cas de perte de la moitié du capital social constitue une autre source utile de clignotants, en tout cas pour les sociétés anonymes, ainsi que les données issues de la nouvelle centrale des bilans.

A l'exception de celles organisées et/ou frauduleuses, la faillite ne doit pas être une raison pour invoquer la perte de l'honorabilité d'un chef d'entreprise ou d'un entrepreneur et ne doit plus être un échec irrévocable et définitif. La Chambre de Commerce recommande ainsi une modification substantielle de l'article 6 de la loi d'établissement du 2 septembre 2011 relatif à l'honorabilité du dirigeant. En effet, cet article accorde au Ministre compétent, à savoir le Ministre des Classes moyennes, un pouvoir quasi judiciaire (alors que celui-ci devrait se cantonner à l'administratif). Il lui permet de statuer, indépendamment d'une quelconque décision judiciaire, si les agissements d'un dirigeant en situation de faillite affectent ou non son honorabilité professionnelle, condition *sine qua non* pour l'obtention d'une future autorisation d'établissement. L'article va même jusqu'à énumérer un certain nombre d'agissements disqualifiant automatiquement ledit dirigeant de son honorabilité professionnelle. Un tel automatisme est contraire à toute idée de seconde chance, car il confisque automatiquement l'honorabilité professionnelle d'un dirigeant, sans tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes au cas par cas.

¹⁸⁵ Source : Creditreform, « Etude de Creditreform sur les faillites au premier semestre 2012 : Inquiétante hausse au Luxembourg », 7 mars 2012.

¹⁸⁶ Source : Ibid.

De plus, la Chambre de Commerce rappelle que la procédure actuelle de gestion contrôlée n'est pas utilisée en pratique. Elle préconise aussi l'introduction d'une procédure de gestion contrôlée simplifiée s'appliquant aux entreprises en cessation de paiement, mais pour lesquelles un redressement de l'activité est envisageable. La procédure de sauvegarde française pourrait servir d'inspiration en la matière. Cette procédure est volontaire et prévoit la gestion assistée d'une entreprise en difficulté par un coach, au cours d'une période durant laquelle le passif de l'entreprise est gelé (sursis de paiement) alors que l'entreprise demeure opérationnelle. Durant cette période, les carences de l'entreprise sont inventoriées et des mesures d'assainissement sont définies en fonction, le tout sous la responsabilité exclusive de l'entreprise.

Enfin, en matière de prévention des faillites et plus en amont d'une procédure de gestion contrôlée simplifiée, les chambres professionnelles pourraient jouer un rôle de « centre de prévention agréé » à l'image de ce qui existe en France. La Chambre de Commerce, en tout cas, est prête à réfléchir à une formule appropriée.

2. Libéraliser le droit d'établissement

Le Luxembourg compte parmi les quatre pays européens dans lesquels l'est le moins développé, selon le rapport Eurobaromètre sur l'esprit d'entreprendre¹⁸⁷ (avec la Slovaquie, Malte et l'Autriche). 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. En temps de crise, l'entrepreneuriat est un vecteur de stimulation de la confiance des agents économiques et des investissements productifs et représente donc 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, la Chambre de Commerce demandait la suppression de l'exigence de connaissances en gestion d'entreprises pour les activités non réglementées, ainsi que l'abolition des exceptions et contre-exceptions imposées par la réforme de 2004¹⁸⁸. En outre, elle demandait à ce 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.

Identification des initiatives et impact potentiel

La nouvelle loi d'établissement du 2 septembre 2011, qui transpose la Directive Services 2006/123/EC (voir [section 3.2.1. supra](#)), est le document phare de la législature actuelle en matière de droit d'établissement. Pour la première fois dans l'histoire administrative du pays¹⁸⁹, la nouvelle loi introduit, par endroit, le **principe du « silence vaut accord »** au-delà de trois mois de l'introduction d'un dossier de demande. Non seulement la Chambre de Commerce salue cette initiative¹⁹⁰, mais elle constate que celle-ci fonctionne en pratique depuis son introduction.

Cependant, les autres dispositions de la nouvelle loi se limitent 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. *In fine*, le législateur luxembourgeois ne saisit pas l'occasion de réformer en profondeur cette matière.

Au chapitre des **qualifications professionnelles**, l'exigence de connaissances en gestion d'entreprises pour les activités non réglementées est bel et bien supprimée 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'entreprises doit être suivie, ce qui simplifie le processus d'obtention d'une autorisation. Mais le législateur aurait pu (et dû) aller plus loin dans le volet des qualifications professionnelles. Notamment, l'exigence de qualification professionnelle pour toute activité commerciale non réglementée aurait dû être abolie, en particulier pour le commerce de gros, de détail et les services de nature commerciale. Pourquoi, en effet, soumettre une petite épicerie à une qualification professionnelle spécifique ? De plus, la formation accélérée en gestion d'entreprises mentionnée *supra* ne devrait pas être un pré-requis à une autorisation d'établissement mais plutôt une formation à suivre dans les plus brefs délais, une fois cette autorisation accordée.

Comme c'est déjà le cas en Allemagne par exemple, 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 le Luxembourg est encore loin d'une philosophie de notification de démarrage. Pis encore, les

¹⁸⁷ Source : Commission européenne, DG Entreprises et industrie, « Entrepreneurship Survey of the EU 25 : Secondary Analysis, Luxembourg », 2009.

¹⁸⁸ Loi du 9 juillet 2004 modifiant (1) la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; (2) le Code des assurances sociales.

¹⁸⁹ Un autre principe du « silence vaut accord » est introduit dans la loi sur les établissements classés (voir [chapitre 3](#) ci-dessus) mais il fait plus figure d'exception que de règle principale.

¹⁹⁰ Voir 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.

nouvelles dispositions relatives à l'**honorabilité professionnelle** accordent un trop large pouvoir au Ministère des Classes moyennes en lui conférant un pouvoir quasi judiciaire (voir *fiche n°1* ci-dessus, consacrée au thème de la prévention des faillites). Elles sont également contraires à toute idée de seconde chance (voir *supra*).

Enfin, la troisième condition-clé permettant l'obtention d'une autorisation d'établissement est celle de l'existence d'un établissement stable (ou « fixe »). Dans ce domaine, la loi du 2 septembre 2011 sévit en reprenant la notion d'établissement, plus stricte, de la loi du 28 décembre 1988. La Chambre de Commerce comprend l'objectif du législateur d'empêcher des entreprises de s'établir au Luxembourg dans le seul but de profiter de certains avantages fiscaux. Ce faisant, le législateur fait malheureusement fi des réalités socio-économiques du pays. En effet, la majorité des personnes demandant une autorisation d'établissement au Luxembourg est issue des pays voisins et n'est donc pas luxembourgeoise. La nouvelle condition d'établissement risque de décourager les entrepreneurs étrangers de s'établir au Grand-Duché. Ceux-ci risquent d'opter pour la simple prestation de services transfrontalière¹⁹¹ 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 le Luxembourg 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.

Recommandations

En conclusion, mis à part l'introduction du principe du « silence vaut accord », le législateur luxembourgeois n'a pas saisi l'occasion de réformer en profondeur le droit d'établissement.

La Chambre de Commerce recommande donc aux autorités publiques d'aller plus loin et d'instaurer une fois pour toute le principe de notification de démarrage assorti d'une déclaration sur l'honneur pour les professions non réglementées. Comme en Allemagne par exemple, les contrôles et différentes démarches doivent être conduits *ex post* par les employés de l'administration qui sont des « *civil servants* », c'est-à-dire des travailleurs au service de la société. L'exigence de qualification professionnelle doit donc être supprimée pour toutes les activités commerciales non réglementées. Si une formation accélérée en gestion d'entreprise reste nécessaire, celle-ci doit être volontaire et doit pouvoir être suivie, une fois l'autorisation acceptée - et ne doit pas être imposée au préalable à une demande d'autorisation, comme c'est le cas actuellement.

Enfin, la Chambre de Commerce recommande une modification substantielle des dispositions relatives à l'honorabilité du dirigeant. Il y a aussi lieu de revoir les conditions, trop sévères, d'un établissement fixe.

¹⁹¹ Ceci, sur 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.

3. Moderniser le droit des sociétés

Déjà en 2009, la Chambre de Commerce demandait la modernisation du droit des sociétés luxembourgeois, notamment avec la création d'un nouveau type de SARL, dite « simplifiée ». Depuis lors, le gouvernement, largement devancé par ses trois pays voisins¹⁹², semble vouloir se pencher sur la question mais, au moment de publier cet Actualité & tendances, aucune annonce officielle n'a eu lieu. De plus, la Chambre de Commerce demandait que soient simplifiées considérablement les exigences portant sur les attestations nécessaires lors de la constitution d'une société, à l'image des actes constitutifs au Royaume-Uni. Enfin, la Chambre de Commerce demandait à ce que la liste des intervenants nécessaires à la constitution d'une société (banquiers, domiciliataires, notaires, réviseurs, etc.) soit raccourcie.

Identification des initiatives et impact potentiel

La Chambre de Commerce constate que **l'agenda national de modernisation du droit des sociétés n'a guère évolué sous la présente législature**. Non seulement aucune annonce officielle concernant une SARL simplifiée n'est à recenser, mais le projet de loi portant modernisation de la loi sur les sociétés commerciales¹⁹³, pourtant déposé en juin 2007, n'a toujours pas abouti au moment de rédiger ce bulletin (été 2012).

L'objectif de réforme de la loi sur les sociétés commerciales est louable puisqu'il vise la modernisation du droit des sociétés entamée en 2006¹⁹⁴. Le projet de loi entend doter le Grand-Duché d'une législation moderne et cohérente en matière de droit des sociétés afin d'arriver vers un droit commun des personnes morales de droit privé. Il est basé sur deux principes fondamentaux, à savoir la liberté contractuelle, ainsi que la sécurité renforcée pour les tiers. Le projet de réforme, avisé par la Chambre de Commerce dans son avis du 12 février 2009¹⁹⁵, tend à apporter des modifications ayant trait à tous les types de sociétés, civiles et commerciales (même si les réformes les plus significatives touchent primordiallement la société anonyme - SA - et la société à responsabilité limitée - SARL), avec notamment :

- Pour les SA : réglementation de la légalité des restrictions conventionnelles de cessibilité des actions, instauration d'un comité de direction ou encore réforme de la matière des conflits d'intérêts au sein des organes de gestion, responsabilité aggravée des membres du conseil d'administration ou du comité de direction en cas de violation des normes comptables. Par ailleurs, des précisions concernant le mode et la tenue des assemblées générales ont été introduites.
- Pour les SARL : la possibilité d'émettre des parts bénéficiaires et des parts sans droit de vote a été créée, ainsi que le régime de rachat des parts propres. La possibilité de faire des apports en industrie a également été introduite, ainsi que le régime d'acquisition des parts propres. De plus, il est prévu de pouvoir instaurer un collège de gestion. L'instauration d'un comité de direction est également prévue. Enfin, le projet de loi prévoit encore notamment des précisions quant au mode et à la tenue des assemblées générales, la possibilité pour un actionnaire d'être exclu ou de se retirer sur la base de la démonstration d'un juste motif, etc.
- Concernant la création et la vie des sociétés en général, le projet de loi réglemente la possibilité d'émettre des actions sous le pair comptable, la suppression de l'obligation d'émettre des actions d'égale valeur (moyennant conditions), la suppression de la nécessité

¹⁹² Avec la *Mini-GmbH*, introduite en 2008 en Allemagne, le régime français d'auto-entrepreneur mis en place en 2009, ainsi que la *SPRL-Starter* en Belgique, qui existe depuis 2010.

¹⁹³ Voir projet de loi n°5730 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

¹⁹⁴ Au moyen de trois lois, à savoir : I. La loi du 25 août 2006 (1) complétant le statut de la société européenne (SE) pour ce qui concerne l'implication des travailleurs et (2) modifiant la loi modifiée du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes ; et II. La loi du 23 mars 2007 modifiant (1) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, (2) la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, et (3) la loi du 25 août 2006 concernant la société européenne (SE), la société anonyme à directoire et conseil de surveillance et la société anonyme unipersonnelle et III. La loi du 23 mars 2007 portant modification des articles 271, 273bis, et 276 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

¹⁹⁵ Voir l'avis de la Chambre de Commerce du 12 février 2009 sur le projet de loi n°5730 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

de faire évaluer par un réviseur d'entreprises certains types d'apports en nature (moyennant conditions), l'introduction d'un régime complet de transformation des sociétés permettant, du moins en théorie, une plus grande adaptation des entreprises aux réalités économiques, entre autres.

- Le projet de loi traite encore de sujets comme la possibilité de tenir des assemblées générales par visioconférences ou autres moyens de télécommunication (ce que la Chambre de Commerce a accueilli avec prudence dans son avis), l'instauration d'un droit de vote double pour certains actionnaires (sous conditions) ou encore les résolutions circulaires en tant que moyen d'adoption de décisions par les conseils d'administration (saluées par la Chambre de Commerce pour le gain de temps qu'elles apportent).
- Enfin, une nouvelle forme de société, la société par actions simplifiée, est introduite.

Recommandations

La Chambre de Commerce demande que le projet de loi sur les sociétés commerciales soit finalisé au plus vite, en tenant compte des avis émis par les différentes chambres professionnelles, les mieux positionnées pour évaluer l'impact potentiel du texte de loi sur la compétitivité du Grand-Duché. Elle rappelle que ce chantier est l'occasion d'introduire la SARL simplifiée et de simplifier les exigences portant sur les attestations nécessaires lors de la constitution de sociétés (à l'image des actes constitutifs au Royaume-Uni, comme préconisé par la Chambre de Commerce en 2009).

La création d'une SARL simplifiée devrait permettre à de jeunes entrepreneurs et aux personnes sans emploi (entre autres) de se lancer facilement dans la vie entrepreneuriale, comme cela est déjà possible dans d'autres pays. La Chambre de Commerce pense notamment aux travailleurs indépendants dont le seul capital de départ est leur matière grise et un ordinateur portable. Ces travailleurs sont particulièrement actifs dans le secteur des services, en général, et dans le secteur financier, en particulier : à l'image, par exemple, des consultants *freelance* établis à Londres, offrant leurs services d'audit interne, de conseil fiscal, etc. aux acteurs financiers présents dans la capitale anglaise. Après avoir analysé les systèmes en vigueur dans les trois pays voisins¹⁹⁶, la Chambre de Commerce a articulé des propositions concrètes pour une SARL simplifiée luxembourgeoise, propositions qui sont rappelées ici.

D'une part, la SARL simplifiée luxembourgeoise devrait pouvoir être créée avec un capital symbolique de 1 EUR. Une fois constituée, son capital social devrait atteindre le montant du capital d'une SARL classique, soit environ 12.500 EUR, dans un délai maximal de cinq années à dater de la constitution. Durant cette période, 25% des résultats de la SARL simplifiée devraient être obligatoirement capitalisés. D'autre part, l'acte authentique devant notaire devrait être supprimé. A la place de celui-ci, un jeu de statuts-types simplifié, imposé par voie législative et disponible en ligne, serait mis à la disposition des entrepreneurs. Il serait rempli en ligne ou remis au Registre de Commerce et des Sociétés (RCS-L), les deux hypothèses valant inscription officielle au RCS-L. En outre, une SARL simplifiée devrait être gérée par un nombre déterminé maximum de personnes physiques. Les associés, personnes physiques, ne devraient être autorisés qu'à détenir des parts dans une seule structure de ce type. Enfin, ces derniers devraient être tenus solidaires à concurrence du capital social minimal de 12.394,68 EUR prévu pour les SARL classiques.

¹⁹⁶ Source : Chambre de Commerce, *Actualité & tendances* n°8, « Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance ».

4. Instaurer un test d'impact pour les PME

Selon la Commission européenne¹⁹⁷, les PME représentaient, en 2010, 99,6% des entreprises luxembourgeoises, 67% des personnes employées et près de 70% de la valeur ajoutée nationale. Parmi les PME, les micro-entreprises¹⁹⁸ étaient les plus nombreuses puisqu'elles représentaient à elles seules 92% des PME (ainsi que 30% de l'emploi et 22% de la valeur ajoutée du pays). Les PME sont donc l'épine dorsale de l'économie luxembourgeoise et leurs intérêts se doivent d'être pris en compte de manière systématique lors de la rédaction de textes légaux. Pour ces raisons, en juin 2009, la Chambre de Commerce préconisait le recours systématique à un test d'impact ayant pour objet de mesurer l'effet de toute disposition législative ou réglementaire sur les petites et moyennes entreprises (PME).

Identification des initiatives et impact potentiel

La fiche d'évaluation d'impact existe formellement depuis 1998 et doit être obligatoirement remplie par les initiateurs de textes législatifs depuis lors. Elle a été substantiellement révisée en mars 2010 afin de la rendre plus compréhensible et plus facile à remplir, mais également afin d'inclure les principes de « *Think Small First* » ou de « *Directive, rien que la Directive* » en faveur des PME. De plus, une note explicative datant de juin 2010 a été publiée par le Département de la Simplification Administrative (DSA) et des formations sont organisées par celui-ci. Enfin, depuis 2010, le DSA opère un *monitoring* sur la fréquence et la qualité des fiches d'évaluation d'impact soumises, ainsi que, depuis le printemps 2012, sur les avis émis par les chambres patronales.

Mise en place effective

Lorsqu'elle rédige ses avis juridiques, la Chambre de Commerce constate trop souvent que la fiche d'évaluation d'impact est utilisée mécaniquement par les auteurs de projets de lois, sans réelle considération des contraintes de temps et de coût que certaines mesures imposent aux PME. Même si la Chambre de Commerce observe des améliorations à ce niveau par rapport au passé, elle dénonce encore trop souvent la lourdeur de certaines procédures et charges administratives dans ses avis. Le rapport « *Mieux Légiférer* » de l'OCDE¹⁹⁹ confirme ce sentiment puisqu'il rapporte que : « *Les fiches sont remplies « à la dernière minute », parce que c'est une obligation. Comme l'a remarqué un intervenant [issu de l'administration], 'le texte ne va pas bouger' et l'évaluation aurait donc peu d'influence sur la prise de décision* »²⁰⁰.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce estime que **l'état d'avancement de cette mesure n'est pas encore effectif** et des efforts substantiels restent à réaliser.

Recommandations

Une véritable mentalité pro-simplification administrative pour les entreprises doit encore être insufflée au sein de l'administration, à travers non seulement une meilleure utilisation de la fiche d'impact mais également une réorganisation de la procédure dite « *ex ante* ».

La méthodologie des fiches d'impact est pour le moment trop qualitative. Elle bénéficierait d'une quantification de certains éléments, notamment les analyses économiques et le chiffrage des coûts/bénéfices. Elle devrait également tenir compte du « cycle de réglementation », à savoir la planification du processus, la mise en œuvre, et l'évaluation.

De plus, les fonctionnaires luxembourgeois doivent être mieux sensibilisés à l'importance d'une évaluation *ex ante* rigoureuse. La culture administrative du pays est surtout juridique, et un apport de perspectives et de compétences économiques est également nécessaire (voir plus de détails à ce sujet dans la [section 3.1.2. supra](#) du chapitre dédié aux questions de simplification administrative).

Des procédures doivent être instaurées au sein des ministères et des administrations. Celles-ci doivent s'inspirer des meilleures pratiques en la matière. Enfin, les fiches d'évaluations d'impact doivent être rendues publiques. Cette visibilité devrait inciter les différentes administrations à les

¹⁹⁷ Source : Commission européenne, DG Entreprises et industrie, « *SBA Factsheet 2010-2011 : Luxembourg* », 2011.

¹⁹⁸ Une micro-entreprise est définie comme une entreprise dont l'effectif est inférieur à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'EUR.

¹⁹⁹ Source : OCDE, « *Mieux légiférer en Europe : Luxembourg* », 2010.

²⁰⁰ Source : Ibid page 75.

remplir effectivement.

Enfin, la procédure *ex ante* existe depuis 2006. Depuis lors, le Comité de Coordination de la Simplification (CCS) se positionne sur les différents avant-projets de textes soumis au conseil de gouvernement en consultant, entre autres et le cas échéant, les différentes organisations patronales. Or, cette consultation est opérée sur une base *ad hoc* (aléatoire donc) et trop courte. Les organisations patronales n'ont souvent que deux jours pour se prononcer, ce qui est d'autant plus court que les saisines ne sont pas planifiables à l'avance (alors qu'elles sont très souvent substantielles). La procédure *ex ante* devrait donc être organisée de manière à permettre aux organisations patronales d'analyser un texte donné et de rédiger un avis circonstancié endéans un délai raisonnable. Puisqu'un nombre considérable de législations trouvent leur origine au niveau communautaire, des consultations plus en amont de la chaîne législative gagneraient à être organisées.

5. Instituer un Commissaire à la réforme fiscale et mettre en place un nouveau cadre institutionnel fiscal

En début de législature, la Chambre de Commerce appelait à la modernisation et à l'harmonisation du droit fiscal luxembourgeois, jugées nécessaires pour le rendre plus attractif par rapport à l'étranger (voir également le *chapitre 2 supra*, dédié aux questions de compétitivité).

Au niveau institutionnel, la Chambre de Commerce demandait que soit institué un Commissaire à la réforme fiscale, ou équivalent, afin de doter le Luxembourg d'une véritable stratégie fiscale (par opposition à des modifications *ad hoc* du régime, de manière réactive, sans vue d'ensemble). Une stratégie fiscale efficace passerait, selon la Chambre de Commerce, par une refonte des textes légaux de fiscalité directe et indirecte afin d'augmenter tant le rendement fiscal que l'attractivité du système au niveau international, tout en augmentant la lisibilité et la transparence des textes afférents, ceci également dans un souci de simplification tant pour les administrations que les administrés. Elle passerait aussi par la création d'un service de veille à couvrir par le Commissaire à la réforme fiscale (veille de la jurisprudence, veille internationale, etc.) et par l'augmentation des moyens et des compétences afin de suivre l'évolution des accords fiscaux internationaux.

Concernant les initiatives concrètes de réforme fiscale, la Chambre de Commerce demandait : (i) L'abolition de l'impôt sur la fortune des collectivités ; (ii) L'abolition du régime fiscal de l'administrateur ; (iii) L'élargissement du champ d'application de l'exemption de la retenue à la source sur distribution de dividendes à certains types de sociétés ; (iv) L'introduction du « *netting fiscal* » entre les créances et dettes des sociétés vis-à-vis des administrations ; (v) L'introduction du principe de « *declare and pay* » applicable aux déclarations fiscales. En outre, afin de rendre plus attrayante la résidence luxembourgeoise pour les personnes physiques et les *headquarters* européens, la Chambre de Commerce préconisait la mise en place d'une fiscalité attractive vis-à-vis de ces groupes (et notamment, généraliser la pratique selon laquelle les grands groupes internationaux peuvent utiliser la devise de leur comptabilité dans leur déclaration fiscale).

Enfin, en matière de TVA, la Chambre de Commerce demandait à ce que les créances TVA soient remboursées plus rapidement et à ce qu'un système performant d'intégration TVA soit introduit, comme en Allemagne par exemple.

Identification des initiatives et impact potentiel

Bien que des progrès soient à constater au cours de la période 2009-2012, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit, le **Luxembourg doit encore se doter des instruments-clés lui permettant de mettre en place une véritable stratégie fiscale**, condition *sine qua non* du déploiement d'une réforme fiscale proactive et innovatrice en temps de crise (voir également le *chapitre 6 supra* et la *fiche n° 9 infra* sur la réforme fiscale).

Premièrement, la Chambre de Commerce constate avec satisfaction la mise en place, au cours de la période 2009-2012, d'une **cellule de veille des accords fiscaux internationaux**, la « Division relations internationales », ayant, en outre, les attributions suivantes²⁰¹ :

- La négociation des conventions internationales contre les doubles impositions avec les autorités des Etats cocontractants ;
- L'élaboration des projets de conventions internationales contre les doubles impositions et des projets de loi tendant à les mettre en vigueur ;
- L'exécution du suivi des conventions conclues ;
- L'assistance et le conseil des bureaux d'imposition dans l'application correcte des conventions internationales contre les doubles impositions ;
- La participation aux réunions des diverses commissions de l'OCDE et de l'Union Européenne en matière fiscale.

Néanmoins, **la Chambre de Commerce appelle à ce qu'une cellule de nature similaire soit mise en place en matière de veille fiscale**, toujours manquante à l'heure actuelle. Une telle cellule serait attelée au recensement de la législation fiscale en vigueur, à la simplification de celle-ci et à son intégration dans une stratégie fiscale compétitive, dûment articulée²⁰². La création rapide

²⁰¹ Source : www.impotsdirects.public.lu.

²⁰² Aucun exercice formel de recensement des pratiques fiscales luxembourgeoises n'est à recenser par la Chambre de Commerce, si ce n'est l'analyse des charges TVA selon le Modèle des Coûts Standards que la Chambre de Commerce n'a pas manqué de commenter et de saluer dans la *section 3.1.2. supra*.

d'une cellule de veille fiscale est d'autant plus importante que la Chambre de Commerce constate, dans la [section 6.2.3.](#) ci-dessus dédiée à l'analyse des deux paquets de consolidation budgétaire 2011-2012 et 2013, des contradictions répétées entre l'annonce officielle et la mise en œuvre subséquente de mesures d'assainissement par les recettes fiscales²⁰³. La non-concrétisation de certaines mesures fiscales annoncées reflète des carences au niveau de la stratégie fiscale et risque de porter gravement préjudice à une force traditionnelle du Luxembourg, à savoir la prévisibilité fiscale (ce que confirme l'évolution du classement WEF luxembourgeois en la matière au cours de la période 2009-2012, voir [section 2.1.](#) *supra* pour plus de considérations à cet égard).

Deuxièmement, pour permettre à la place financière de garder ses atouts majeurs, le Ministre des Finances a créé, en février 2010, le **Haut Comité de la place financière**. Présidé par le Ministre des Finances, ce comité rassemble, autour du gouvernement, les régulateurs²⁰⁴, les associations professionnelles (ABBL, ALFI, ACA notamment) et les grandes études d'avocats et les fiduciaires. Conçu à la manière d'un *think tank*, il s'agit d'un organe de concertation qui a pour **vocation de mieux coordonner les efforts réalisés pour promouvoir la place financière**. En outre, les premiers travaux du Haut Comité de la Place financière ont permis d'articuler, en février 2011, un **plan d'action** basé sur les cinq piliers qui caractérisent la place financière, à savoir (1) la gestion de patrimoine, (2) la gestion d'actifs et les fonds d'investissements, (3) les opérations internationales de crédit, (4) les assurances et (5) la structuration de financements. **La Chambre de Commerce salue la création du Haut Comité de la place financière et se félicite de ses premiers travaux. Elle appelle cependant à ce que davantage de prérogatives soient attribuées au Comité.** Notamment, ce dernier devrait pouvoir travailler en étroite collaboration avec la cellule de veille fiscale (telle que préconisée par la Chambre de Commerce) et la cellule de veille des accords internationaux (telle que mise en place par le gouvernement). *In fine*, ce comité devrait pouvoir influencer directement la stratégie fiscale nationale et se charger de la bonne mise en œuvre de celle-ci.

Enfin, **aucune avancée n'est à recenser** au sujet des demandes spécifiques suivantes de la Chambre de Commerce : (i) L'abolition de **l'impôt sur la fortune des collectivités** (par étapes, afin de limiter le déchet fiscal en découlant et/ou *via* l'optimisation d'autres sources de revenus fiscaux, presque la moitié des ménages et des sociétés ne payant pas d'impôt - voir [section 6.3.](#) ci-dessus à ce sujet) ; (ii) L'introduction du **netting fiscal** et du principe de « **declare and pay** » ; (iii) Ainsi que **la possibilité de libeller une déclaration fiscale luxembourgeoise dans une devise autre que l'euro** (voir *supra*). A cet égard, le régime d'intégration fiscale luxembourgeois est instauré, depuis 1981, à travers l'article 164bis de la loi sur l'impôt sur les revenus (LIR). Cet article permet à un groupe de sociétés d'opter, dans des conditions déterminées, pour une forme d'imposition consolidée des sociétés du groupe (ou de certaines seulement), sans pour autant mettre en cause l'autonomie patrimoniale des sociétés concernées au regard du droit des sociétés. Dans son avis du 13 novembre 2008²⁰⁵, la Chambre de Commerce avait demandé que ce principe soit élargi. Cet appel n'a toujours pas trouvé suite, ce que la Chambre de Commerce déplore.

Concernant la **TVA**, aucune initiative permettant le remboursement plus rapide des créances TVA²⁰⁶ ou mettant en place un système d'intégration TVA n'est à recenser. Néanmoins, la **nouvelle loi du 28 juillet 2011 relative à la TVA**²⁰⁷ **crée une zone franche sur le territoire luxembourgeois** (à l'image des zones franches existant, par exemple, en Suisse, à Singapour, etc.), une initiative que la

²⁰³ A savoir, des retours en arrière concernant non seulement la contribution de crise, mais également l'hypothétique baisse du forfait kilométrique (pourtant acceptée par la Chambre de Commerce) ou encore la (non) introduction d'un critère de revenu, et donc de sélectivité sociale, en matière de crédit d'impôt pour ce qui est des droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés d'acquisition d'immeubles à des fins d'habitation principale.

²⁰⁴ Commissariat aux assurances, Banque centrale du Luxembourg, Commission de surveillance du secteur financier.

²⁰⁵ Voir avis de la Chambre de Commerce du 13 novembre 2008 sur le projet de loi n°5924 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ; de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt commercial communal ; de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ; de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs ; de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement ; de la loi modifiée du 9 juillet 1937 concernant l'impôt sur les assurances ; de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

²⁰⁶ En dehors de la loi du 10 novembre 2009 portant transposition de diverses directives, publiée au Mémorial A n°216 du 11 novembre 2009, mais relative au remboursement sur des créances d'assujettis résidant à l'étranger.

²⁰⁷ Loi du 28 juillet 2011 complétant la loi modifiée du 12 février 1979 relative à la taxe sur la valeur ajoutée.

Chambre de Commerce soutient pleinement²⁰⁸ (également dans le cadre des efforts de diversification du secteur financier ; voir *section 2.3. supra* à ce sujet). La nouvelle loi affranchit l'Administration luxembourgeoise de prendre en compte les transactions intervenues dans le chef des différents opérateurs pendant le séjour des biens en zone franche. Quant aux entreprises assujetties, le nouveau régime de suspension de la TVA leur permet de s'affranchir du préfinancement de la taxe relative aux opérations exonérées pendant la durée du séjour dans le régime. En assurant ainsi la neutralité de la taxe dans le cadre du commerce international, cette exonération a le potentiel d'optimiser les atouts du Luxembourg en matière de logistique et de renforcer ainsi la compétitivité du pays. De plus, dans le cadre de la zone franche, les titulaires d'une autorisation d'exploitation d'un entrepôt fiscal pourront dorénavant déclarer les éléments relatifs à la TVA dans un document unique, relatif à l'accomplissement des formalités correspondantes en matière de douanes et d'accises, selon le Département à la Simplification Administrative²⁰⁹, un progrès qu'il convient de saluer.

Recommandations

La Chambre de Commerce réitère les demandes qu'elle avait déjà formulées en début de législature (voir *supra*), notamment création d'un commissaire à la réforme fiscale ou équivalent (à travers une cellule de veille et collaborant avec le Haut Comité de la place financière).

La mise en œuvre de ces demandes est d'autant plus importante que le contexte économique a évolué depuis l'été 2009, avec une concurrence et une compétitivité fiscale accrues suite à la crise financière et économique. En ces temps de crise, le défi est double pour le Grand-Duché puisqu'il incombe d'améliorer à la fois le rendement fiscal et l'attractivité du système fiscal luxembourgeois.

²⁰⁸ Voir avis de la Chambre de Commerce du 19 mai 2011 sur le projet de loi n°6266 complétant la loi modifiée du 12 février 1979 relative à la taxe sur la valeur ajoutée.

²⁰⁹ Source : Département de la Simplification Administrative (DSA) du Luxembourg, « Rapport d'activité 2011 : Simplification administrative de procédures et formalités de l'Etat », 2012.

6. Renforcer les interconnexions entre l'Université de Luxembourg et les acteurs économiques

La création de l'Université du Luxembourg en 2003 a offert au secteur de l'enseignement supérieur luxembourgeois une visibilité nouvelle de ses capacités tant à l'échelle nationale et de la Grande Région qu'au niveau européen et international. La décision de réaliser la Cité des Sciences, de la Recherche et de l'Innovation à Esch/Belval est une autre illustration de la volonté des pouvoirs publics de, notamment, stimuler les coopérations « public/privé », et ce en réunissant, sur un même site, l'Université du Luxembourg, les Centres de Recherches publics (CRP), de jeunes entreprises innovantes, des entreprises technologiques et des infrastructures nouvelles.

Dans ses recommandations au gouvernement pour la législature 2009-2014, la Chambre de Commerce préconisait de renforcer la coopération entre l'Université du Luxembourg et les acteurs de l'économie, et ce afin de pouvoir mieux répondre aux besoins de ces derniers. Dans cet objectif, la Chambre de Commerce mettait en évidence l'importance de soutenir les efforts de l'Université du Luxembourg visant à obtenir, dans certains domaines de connaissance particulièrement utiles à l'économie luxembourgeoise, une masse critique et un niveau d'excellence mondial, tout en veillant à développer des axes de recherche en concordance avec les attentes des entrepreneurs actuels et futurs. Développer davantage d'interconnexions entre le monde économique et le cadre scolaire/universitaire s'avérait, selon la Chambre de Commerce, primordial.

S'agissant des programmes d'études, la Chambre de Commerce préconisait de promouvoir les TIC dans les filières universitaires et de développer des formations de type « Master » correspondant aux besoins de l'économie luxembourgeoise. Elle plaidait également pour une mixité accrue, avec notamment des représentants du monde des affaires, dans les Commissions des Programmes. La « Luxembourg Business Academy (LBA) », créée en 2007 par la Chambre de Commerce en collaboration avec l'Université du Luxembourg afin de proposer aux étudiants des formations de niveau académique dans le domaine de la gestion d'entreprise, était un premier pas mais ne s'avérait pas suffisant.

Enfin, afin de développer au Luxembourg de véritables niches de compétences, la Chambre de Commerce mettait en évidence le rôle fondamental que l'Université est amené à jouer pour attirer les meilleurs professeurs, chercheurs et doctorants sur le sol luxembourgeois.

Identification des initiatives et impact potentiel

Un **nouveau contrat d'établissement** a été signé en janvier 2010 entre l'Université du Luxembourg et l'Etat. Ce contrat, d'une durée de 4 ans, couvre les éléments du plan pluriannuel de développement de l'Université, détermine les moyens et les effectifs nécessaires pour la mise en œuvre des activités de l'Université et définit les engagements financiers de l'Etat. La Chambre de Commerce estime que ce contrat permet une plus grande transparence des actions de l'Université et établit une feuille de route pour un plus long terme.

Par la signature d'accords de coopération, l'Université a voulu développer **des synergies avec de nouveaux partenaires**, notamment Telindus Luxembourg S.A. (coopération dans la recherche visant les infrastructures de la communication et des réseaux), Paul Wurth S.A. (coopération dans le domaine de la recherche et de l'enseignement), CFL (coopération dans les sciences appliquées, la recherche et développement et l'enseignement), Rotarex (collaboration dans la conception de nouvelles vannes pour équiper les voitures dotées d'un moteur à hydrogène), Auchan (pour le travail des étudiants) ou encore le Centre International pour l'Education en Finance Islamique (INCEIF).

Visant une plus grande **valorisation des résultats issus de la recherche financée par les deniers publics**, l'Université du Luxembourg a publié le document « *Guiding principles for the valorisation of research results and intellectual property rights* » explicitant les différentes étapes à déployer pour valoriser un résultat de recherche. Bien qu'il s'agisse d'un pas allant dans le sens préconisé par la Chambre de Commerce, les efforts en termes de valorisation doivent être poursuivis afin d'obtenir des résultats et des retombées concrets pour l'économie luxembourgeoise, qui aillent au-delà de la seule portée académique. Malgré quelques exceptions, les résultats générés par la recherche au Luxembourg constituent, en effet, trop souvent une richesse sous-exploitée par le monde écono-

mique et social et, partant, un manque à gagner pour l'ensemble de la société²¹⁰.

S'agissant du rapprochement entre le monde académique et les entreprises, la *Luxembourg School for Commerce* (LSC) de la Chambre de Commerce lancera, en octobre 2012 sous gouverne de la LBA, des **workshops en entrepreneuriat** ciblant les doctorants pour leur véhiculer les notions de base de ce concept. La LSC souhaite également rapidement développer un **pôle « Business Education »** au sein de l'Université de Luxembourg, en partenariat avec cette dernière.

L'Institut Universitaire International Luxembourg (IUIL), fondé en 1974 et dont la principale mission est la formation continue universitaire, a développé, en relation étroite avec des entreprises de secteurs et de tailles différents, des projets de recherche expérimentale et appliquée. Ces projets visent notamment à mesurer l'impact de la formation continue dans les entreprises luxembourgeoises et à mesurer le taux d'employabilité des personnes issues de formations de l'Université du Luxembourg. Ces analyses, qui développent des méthodologies pragmatiques et transférables, doivent être des outils à valeur ajoutée pour les entreprises impliquées dans les actions expérimentales. De plus, un « **Observatoire des Compétences** » a également été mis en place par l'IUIL afin qu'une identification rapide et efficace des besoins en formation (initiale et continue) dans les entreprises et les administrations soit possible.

Au vu du caractère récent de ces projets, il est actuellement difficile d'en évaluer la portée mais la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'avancées allant dans la bonne direction et qui doivent être poursuivies. La Chambre de Commerce note tout particulièrement que l'indicateur publié par le WEF de dépenses des entreprises en R&D s'améliore quelque peu au cours de la période 2009-2012, soit de la 16^e à la 15^e place mondiale, signe encourageant que le secteur privé contribue significativement à l'effort de RDI national. Le pays gagne également deux rangs (de la 19^e à la 17^e place) pour ce qui est des collaborations R&D entre université et acteurs économiques (« *university-industry collaboration in R&D* »), ce qu'il convient également de saluer²¹¹.

Recommandations

La Chambre de Commerce salue le développement continu de l'Université du Luxembourg qui constitue un élément indéniable de compétitivité nationale. Il s'agit, en effet, d'un outil d'attraction et de développement du capital humain, tout en étant un des grands acteurs nationaux de la recherche fondamentale et appliquée.

Toutefois, elle estime que les efforts budgétaires conséquents doivent avoir, du moins à moyen et long termes, des retombées positives du point de vue du développement économique et social. Par ailleurs, les efforts doivent être poursuivis afin que l'Université du Luxembourg devienne davantage un **relais vers le tissu économique et productif**. Par conséquent, la Chambre de Commerce recommande de développer des axes académiques et de recherche scientifique en concordance avec les besoins des entrepreneurs actuels et futurs, évitant ainsi les dérives d'une recherche trop théorique ou académique sans objectif tangible de valorisation socio-économique des résultats.

Encourager l'Université du Luxembourg à privilégier, dans la sélection de ses priorités académiques et de recherche, celles qui portent sur le moyen et le long terme, s'avère primordial. Il s'agit d'investir également dans des programmes académiques et de recherche sur des technologies-clés génératrices de solutions dont auront besoin les entreprises dans les années à venir. Selon la Chambre de Commerce, les tendances lourdes de l'économie doivent être cernées, *via* notamment des groupes d'experts, afin qu'un échange proactif et efficace puisse avoir lieu avec l'Université concernant les formations à implémenter à l'avenir. Il s'agit de constituer un trait d'union parfait entre l'Université et l'économie luxembourgeoise, or cet instrument fait défaut actuellement. La Chambre de Commerce propose sa collaboration active dans la mise en œuvre d'une telle stratégie.

Les projets de recherche de l'Université doivent de plus s'inspirer des domaines prioritaires de di-

²¹⁰ Se référer à la *fiche n°8* « Aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant » pour plus de détails. Voir également la page 23 de la publication *Actualité & tendances n°9* « Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg ? Enquête, état des lieux et propositions » de février 2011 pour des exemples chiffrés.

²¹¹ Quant à la position relativement faible du pilier « *Higher education & training* » (44^e place, avec une chute de -5 rangs sur la période – voir *section 2.1.*), elle reste dominée par une faiblesse méthodologique quant à l'indicateur du taux de scolarisation dans l'enseignement tertiaire (110^e place mondiale, soit -6 rangs par rapport à 2009-2010). Or, cet indicateur ne tient pas compte des résidents étudiant à l'étranger, ce qui pénalise le Luxembourg par rapport à ses pairs.

versification économique définis par le gouvernement²¹². L'objectif final est d'accroître davantage les interconnexions et les échanges entre le monde économique et le cadre scolaire et universitaire.

Afin d'initier un plus grand rapprochement entre le monde académique et les entreprises, la Chambre de Commerce recommande également qu'une plus grande mixité dans les Commissions des Programmes soit établie, à l'instar de la LBA.

Enfin, tout développement qualitatif de l'économie luxembourgeoise et de ses entreprises sera dépendant de la capacité du pays à former et à attirer des **ressources humaines** qualifiées, motivées et réactives. L'Université a un rôle primordial à jouer dans ce domaine et doit développer un environnement propice à retenir les chercheurs luxembourgeois, à faire revenir ceux qui ont été engagés à l'étranger, et à attirer les meilleurs chercheurs étrangers. La mise en place de bachelors et de masters enseignés totalement en anglais est également vue par la Chambre de Commerce comme une opportunité d'attirer de nombreux étudiants étrangers.

²¹² A savoir 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 (stratégie dite de "headquarters")

7. Poursuivre les réformes de la formation professionnelle

En 2009, la Chambre de Commerce appelait à ce qu'une réforme fondamentale du système d'orientation professionnelle ait lieu. Elle demandait davantage d'échanges entre le monde économique/professionnel et le monde scolaire, notamment avec : (i) la création d'un Observatoire des compétences, (ii) une mixité accrue dans les Commissions des programmes, (iii) la systématisation des stages en entreprises pour les jeunes étudiants issus du régime du technicien, (iv) la coopération de l'ADEM et du Centre de Psychologie et d'Orientation scolaires (CPOS), pour le rapprochement de l'offre et la demande de stages et de contrats d'apprentissage, et (v) l'adaptation de l'école aux TIC. De plus, la Chambre de Commerce demandait que la formation continue des enseignants soit améliorée, notamment par l'introduction de stages en entreprises et par une adaptation du contenu des cours dispensés (leçons sur l'économie, la vie des sociétés). Sur le moyen et le long terme, il était demandé que soit mieux maîtrisé le coût de l'enseignement et que soit amélioré son rapport efficacité/coût.

Identification des initiatives et impact potentiel

Presque tous les appels de la Chambre de Commerce datant de juin 2009 sont en cours de mise en œuvre, hormis ceux ayant trait à la maîtrise des coûts de l'enseignement (voir à ce sujet la [section 4.2.2. supra](#)) et à la formation continue des enseignants. Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de l'impact de ces initiatives, la Chambre de Commerce ne peut que s'en réjouir.

Un point majeur de la réforme de la formation professionnelle de 2008²¹³ consiste dans le **rapprochement des sphères scolaire et économique**, rapprochement qui a été concrétisé à travers les différents lois et règlements au cours de la période 2009-2012. Notamment, un **Comité à la formation professionnelle**, chargé de garantir que les objectifs de la formation professionnelle correspondent aux besoins de l'économie luxembourgeoise, a été mis en place en 2011-2012. Ce comité est assisté dans ses travaux par des **équipes curriculaires**, organisées par profession et créées à travers le règlement grand-ducal du 13 février 2011²¹⁴. Ces équipes curriculaires fonctionnent depuis lors et ont pour responsabilité de rédiger le contenu des programmes et les grilles d'évaluation de ceux-ci, ce dont la Chambre de Commerce se félicite²¹⁵. De plus, un autre point positif de la réforme est **l'approche par compétences** qui facilite non seulement la création de liens concrets entre théorie et pratique, mais qui répond également aux besoins des entreprises selon la Chambre de Commerce²¹⁶. L'organisation modulaire de l'apprentissage offre en outre plus de flexibilité aux apprentis et devrait permettre de réduire le taux d'échec, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit²¹⁷.

Un autre point important de la réforme est la **systématisation des stages en entreprises pour les jeunes étudiants issus du régime des techniciens**. Avant la réforme, seuls les stages d'apprentissage de l'enseignement professionnel étaient obligatoires. La réforme de 2008 institutionnalise le stage, donnant à l'apprenant le statut d'élève stagiaire. La majeure partie de la formation des aspirants techniciens se fait toujours à l'école, mais ils suivent à présent au minimum 12 semaines de stage au cours de leur formation. Qui plus est, celle-ci constitue à présent un module à part entière et doit donc obligatoirement être suivie et réussie.

La *Luxembourg School for Commerce* (LSC), l'institut de formation de la Chambre de Commerce, constate depuis plusieurs années que trop d'apprentis ne trouvent pas d'entreprise-formatrice dans la profession souhaitée et que de nombreux postes déclarés restent vacants. Des efforts sont en cours pour endiguer ce problème, avec, d'une part, l'ouverture de la **Maison de l'orientation** en février 2012, qui regroupe tous les acteurs nationaux en matière d'orientation (CPOS, ADEM, etc.) et qui a pour objectif de rendre plus cohérente l'orientation scolaire et professionnelle, ainsi que le projet « **Bien informer les jeunes** », d'autre part. Ce projet est cofinancé par le Fonds Social Européen (FSE) et est en phase préparatoire. Il prévoit la création de films courts (par profession ou par domaine de formations) à mettre en ligne et d'autres matériels didactiques et promotionnels pour mieux présenter les différents métiers issus de l'apprentissage.

²¹³ Loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle.

²¹⁴ Voir règlement grand-ducal du 13 février 2011 portant fixation des indemnités des membres et experts des équipes curriculaires et des commissions nationales pour les programmes de l'enseignement secondaire technique.

²¹⁵ Voir avis de la Chambre de Commerce du 11 juillet 2011 sur le projet de règlement grand-ducal portant institution et organisation des équipes curriculaires, des commissions nationales de formation et des commissions nationales de l'enseignement général pour la formation professionnelle de l'enseignement secondaire technique.

²¹⁶ Source : MERKUR, « L'apprentissage : Pour bien démarrer dans la vie », avril 2012.

²¹⁷ La Chambre de Commerce se réjouit notamment que les futurs apprenants doivent débiter leurs formations avec un niveau de compétences suffisantes afin de garantir la qualité de cette dernière.

La mise à disposition des supports promotionnels au service de l'Orientation Professionnelle de l'ADEM est également prévue dans le cadre de ce projet.

La Chambre de Commerce a déjà salué les investissements consentis en matière d'infrastructures **TIC** (voir [section 4.1.2. supra](#) et les résultats WEF de la [section 2.1.](#)). Comme pour l'enseignement secondaire général (voir, à cet égard, le [chapitre 4](#)), elle demande que les efforts se concentrent non pas sur les *inputs* mais bien sur les résultats, c'est-à-dire sur la qualité de l'enseignement de l'usage des TIC à bon escient dans les salles de classe. Une approche axée sur les résultats passera forcément par une formation TIC continue des enseignants, comme en Finlande notamment (voir [supra](#)).

Enfin, la loi de réforme de la formation professionnelle a introduit le principe du « droit de se former ». Plus particulièrement, le règlement grand-ducal du 3 août 2010 introduit l'**obligation de formation des formateurs** disposant que, d'ici août 2013, toute entreprise désireuse de former des apprentis doit suivre la formation pour tuteurs en entreprise, assurée par la LSC (des dispenses partielles peuvent être accordées dans certains cas précis). La formation outille les tuteurs en entreprise avec des concepts pédagogiques de base (dont un module dédié à l'évaluation des apprentis) facilitant l'encadrement de l'apprenti et leur permettant de mieux réussir leurs missions. La Chambre de Commerce salue cette initiative qui va dans le sens d'une plus grande qualité de l'enseignement²¹⁸. Elle se réjouit de constater que plus de 1.000 inscriptions sont à enregistrer depuis le lancement de la formation en 2010. De plus, dans le cadre de cette formation, la LSC a constaté qu'il existe un besoin d'informations et d'échanges entre tuteurs. Pour cette raison, une « plateforme pour tuteurs » a été lancée en 2012.

Recommandations

Comme pour l'enseignement secondaire général (voir plus de détails dans la [section 4.2.](#) plus haut dans le texte), la Chambre de Commerce propose de privilégier un enseignement pragmatique à deux filières linguistiques parallèles, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand (l'accent devant être mis sur l'atteinte de niveaux de compétence opérationnels pour les élèves les plus en difficulté). De plus, un **système de formation continue obligatoire des enseignants** (et d'évaluation de ceux-ci) manque toujours à l'heure actuelle, système dans lequel l'entrepreneuriat, l'économie, la gestion et les TIC doivent trouver une place importante. La Chambre de Commerce demande également une **plus grande autonomie des lycées** (dans la mise en œuvre des plans de développement scolaire), un management plus professionnel et un meilleur **suivi-évaluation** de leur performance (voir [section 4.2. supra](#)). L'identification d'éventuels « gisements d'efficience » dans le système scolaire est une priorité et la **réallocation des ressources** en fonction de cette analyse (formation continue des enseignants, remédiation scolaire, contenu plutôt qu'infrastructures) une nécessité.

²¹⁸ Voir avis de la Chambre de Commerce du 24 juin 2010 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités pour accorder et retirer le droit de former un apprenti.

8. Aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant

D'un point de vue institutionnel, la Chambre de Commerce souhaitait, en juin 2009, que soient développées des politiques nationales de valorisation des résultats de la recherche (explicitées plus en détails dans l'encadré qui suit) et de support aux créateurs d'entreprises innovantes. La Chambre de Commerce invitait également le gouvernement à se doter d'un système de suivi de la R&D avec des indicateurs d'impact de ces activités sur l'activité économique, et ce afin d'évaluer les retombées concrètes pour l'économie luxembourgeoise.

Encadré 5 - Importance de la valorisation des résultats de recherche²¹⁹

La valorisation est l'utilisation, à des fins socio-économiques, des résultats des recherches, et donc le retour, direct et indirect, pour la collectivité, en général, et pour l'entreprise, en particulier, des investissements en recherche et développement.

La valorisation des résultats de la recherche peut se faire selon quatre grands modèles. Selon l'« open science », la valorisation est réalisée principalement par l'éducation et par la publication des résultats. Dans le modèle de transfert de technologie (gestion et exploitation de la propriété intellectuelle - PI), les acteurs de la recherche peuvent conserver la PI et l'exploiter sous forme de licences, exclusives ou non. Le modèle « open innovation » préconise l'échange des connaissances. Enfin, une nouvelle entreprise, sous forme de *spin-off* ou de *start-up*, peut être créée afin d'exploiter les résultats des activités de RDI.

La valorisation de la recherche est indispensable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la valorisation permet d'accélérer les progrès de la science : le transfert d'une nouvelle technologie entre partenaires, publics ou privés, peut leur permettre de développer, par exemple, de nouveaux produits ou services. Ensuite, elle permet de contribuer au développement économique et de maintenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie : la valorisation de résultats innovants permet de soutenir la croissance soit en enrichissant le portefeuille de produits d'une entreprise existante, soit en servant de base à la création de nouvelles entreprises, favorisant ainsi l'amélioration de la compétitivité du pays et la croissance économique. Ensuite, un nouveau mode de financement de la recherche pourra résulter de la valorisation des résultats de recherche : le transfert d'une technologie vers le monde socio-économique se fait par le biais d'un contrat, qui prévoit un ensemble de clauses sur les retours financiers en cas d'exploitation commerciale de l'invention. Ces revenus peuvent être partagés entre les inventeurs et l'établissement propriétaire de la technologie. La part de revenus de l'établissement pourra être réinvestie dans la recherche. Enfin, la valorisation peut permettre de percevoir des revenus supplémentaires.

La Chambre de Commerce préconisait également la signature d'une deuxième génération de contrats de performance entre l'Etat et les acteurs de la recherche-développement et de l'innovation (RDI), en y insistant sur la valorisation socio-économique des résultats ainsi que sur le renforcement des collaborations internationales.

A travers notamment la fusion de laboratoires de recherche publics travaillant sur des thématiques identiques et le renforcement des liens entre les différents acteurs de la recherche publique, la Chambre de Commerce souhaitait que le pays développe une stratégie cohérente en termes d'acteurs et d'infrastructures de RDI.

S'agissant des politiques de RDI, La Chambre de Commerce invitait le gouvernement à poursuivre ses initiatives en matière de développement de grappes technologiques et de « clusters ». Le capital humain était également au cœur des préoccupations de la Chambre de Commerce qui préconisait de mettre en œuvre des mesures visant à attirer des chercheurs étrangers et à garder, ou à faire revenir, sur le sol grand-ducal les chercheurs luxembourgeois, et ce afin de développer notamment de nouvelles niches de compétences.

L'ensemble de ces mesures avaient pour objectif de créer, avant la fin de la législature 2009- 2014, un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus

²¹⁹ Cet encadré a été réalisé sur base des informations publiées sur le portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche (<http://www.innovation.public.lu/fr/recherche-publique/valoriser-recherche/index.html>).

performant et d'atteindre les objectifs de Lisbonne²²⁰ en termes d'investissements publics/privés dans la RDI.

Identification des initiatives

L'action gouvernementale de la première moitié de législature semble s'inscrire dans le cadre du « triangle de la connaissance » qui vise à renforcer le lien entre la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation. Elle semble porter ses fruits puisqu'au cours de la période 2009-2012, le Luxembourg progresse de +3 rangs, soit de la 19^e à la 16^e place, dans le pilier du classement WEF relatif aux résultats de l'innovation, ce qu'il convient de saluer (voir [section 2.1. supra](#)).

Au niveau institutionnel, de nombreuses initiatives ont été prises. Par la **loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**²²¹, de nouveaux régimes d'aides s'étendant aux innovations dans les services, de procédés, de méthodes et d'organisations ont été créés. Dans son avis²²², la Chambre de Commerce avait salué l'entrée en vigueur de ce nouveau cadre légal, qui n'était pas simplement une mise en conformité avec l'encadrement communautaire puisque l'ensemble des marges de manœuvres laissées aux Etats membres avaient été utilisées à bon escient par le Luxembourg.

Le projet de loi, devenu la loi du 5 juin 2009, était tout d'abord salué par la Chambre de Commerce, car il supprimait les limitations sectorielles de son champ d'application, introduisait des aides à l'innovation (en plus des aides à la R&D) et prévoyait de nouvelles aides pour les entreprises réalisant l'innovation de procédé ou d'organisation dans les services.

La Chambre de Commerce se félicitait également de l'attention portée aux PME pour les inciter à entamer des activités de RDI, en réservant, d'une part, les intensités maximales d'aide les plus élevées aux PME et, d'autre part, en incluant des dispositions incitant les PME à avoir recours aux services de conseil en innovation ainsi qu'à un accompagnement personnalisé (de Luxinnovation notamment) pour les démarches d'innovation. La Chambre de Commerce estimait que ces dispositions s'inscrivent dans la logique du 3^e plan d'action en faveur des PME²²³. Des aides étaient également prévues pour les jeunes entreprises innovantes ayant un fort potentiel de croissance.

Les nouvelles procédures simplifiées ont également été mises en évidence par la Chambre de Commerce²²⁴. En outre, elle se réjouissait de la création d'un Fonds de l'Innovation²²⁵, étant donné qu'il

²²⁰ En 2010 a été lancée, au sein de l'Union européenne, la stratégie « Europe 2020 » afin de donner une nouvelle impulsion à l'Union, suite à une stratégie de Lisbonne qui n'avait pas porté tous les fruits escomptés, et de dessiner les contours de l'action publique européenne pour sortir renforcée de la crise économique la plus grave qu'aient traversées les économies nationales depuis 1945. Les objectifs de cette nouvelle stratégie sont restés identiques en termes de recherche-développement et innovation à savoir 3% du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation, qu'il s'agisse de fonds publics ou privés.

²²¹ Loi du 5 juin 2009 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche, 3. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1) le développement et la diversification économiques, 2) l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie. Mémorial A 2009, n°150, page 2255. Cette loi abroge les dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1993 (dite loi-cadre de développement et de diversification économiques, Mémorial A, n°56 du 28 juillet 1993, page 1087).

²²² Voir avis de la Chambre de Commerce du 25 mars 2009 sur le projet de loi n°6005 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche, 3. la création d'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes, 4. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et modifiant la loi modifiée, du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1) le développement et la diversification économiques, 2) l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

²²³ Ce plan a été lancé en avril 2008 par le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Le « Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé », ou Fonds de l'Innovation, a pour base légale la loi du 5 juin 2009 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche, 3. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation. Selon l'article 27 de cette loi, le Fonds a pour objet de prendre à sa charge les dépenses occasionnées par : a) la mise en application des régimes et mesures d'aide faisant l'objet du titre I de la présente loi ; b) la participation nationale à des programmes ou projets de coopération internationale en matière de recherche-développement-innovation ; c) l'exécution des missions de Luxinnovation. Les dépenses du Fonds font l'objet d'une programmation pluriannuelle arrêtée par le gouvernement en conseil, sur base d'une proposition des ministres ayant l'économie et les finances dans leurs attributions, élaborée en étroite collaboration avec les ministres ayant la recherche dans le secteur public et les classes moyennes dans leurs attributions.

est difficile de prédire les besoins annuels en termes de dépenses de RDI, notamment dans le cadre de dépenses s'échelonnant sur plusieurs exercices.

La Chambre de Commerce regrettait toutefois que le projet de loi n'abroge pas l'ensemble du cadre légal déjà en place et redoutait qu'une confusion se crée lors de la mise en œuvre. La Chambre de Commerce se posait également la question de l'utilité de reprendre, dans une loi, l'objet d'un groupement privé, le projet de loi énumérant en effet les missions de Luxinnovation G.I.E. Enfin, elle s'étonnait de la possible création d'un établissement de droit privé pour l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes. Elle ne comprenait en effet pas l'utilité de créer, sur un pays territorialement aussi réduit que le Luxembourg, deux structures différentes²²⁶, lesquelles seront chargées par l'Etat d'accomplir des missions qui ne peuvent que se chevaucher, alors qu'il existe déjà un véhicule des plus adaptés, en l'occurrence Luxinnovation. L'ensemble de ces griefs vont à l'encontre de la simplification du système et d'une plus grande lisibilité préconisées par la Chambre de Commerce en 2009.

Bien que la philosophie de la nouvelle loi soit bonne, certains obstacles dans l'obtention des aides qu'elle prévoit sont à dénombrer. Tout d'abord, le dossier à monter pour demander une aide est relativement conséquent et nécessite du temps et des connaissances techniques importantes. Ces dernières n'existent souvent pas à un niveau suffisant à l'intérieur de structures de type PME et qui, par conséquent, doivent être acquises à titre onéreux par celles-ci. De plus, celles-ci ne peuvent pas toujours 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, vu que ces améliorations ont souvent pour source principale des demandes de clients finals. Ensuite, vu le nombre important de régimes d'aides différents, les PME ne peuvent pas toujours identifier les aides auxquelles elles pourraient, le cas échéant, prétendre. A nouveau, des problèmes de lisibilité se posent.

Publiée le 31 décembre 2010 par l'Administration des Contributions directes, la circulaire n°95/2 ayant pour objet « l'encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauchage sur le marché international des **salariés hautement qualifiés et spécialisés**²²⁷ » pose un cadre plus favorable pour le recrutement desdits salariés. La transposition de la directive européenne « Carte bleue²²⁸ » encadre, pour sa part, l'accueil de travailleurs extracommunautaires hautement qualifiés. La capacité du Luxembourg à attirer des chercheurs passant par la création d'un statut favorable à ceux-ci, la Chambre de Commerce estime que ces textes pourraient contribuer à embaucher des chercheurs de renom, ce qui constitue un avantage compétitif crucial pour une petite économie, qui plus est en besoin de diversification, comme le Luxembourg. Par ailleurs, le pays progresse (+4 rangs) au niveau de l'indicateur de classement du WEF de disponibilité d'ingénieurs et de scientifiques au cours de la période 2009-2012. Mais avec une 75^e place en 2012-2013, le classement de cet indicateur en termes absolus demeure trop faible.

S'agissant de la mise en œuvre du « **Plan d'action Technologies de la santé** » du gouvernement, l'*Integrated BioBank of Luxembourg*²²⁹ (IBBL) a vu le jour officiellement en février 2010 (afin de devenir un centre d'excellence international dans le domaine des biobanques) et le *Luxembourg Center for Systems Biomedicine* (LCSB) ainsi que la Maison de la Biomédecine ont été les premiers des nouveaux bâtiments de l'Université du Luxembourg à la Cité des Sciences à Esch-Belval à être inaugurés en septembre 2011.

Dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive », présentée au niveau européen en mars 2010 en prolongement de la « Stratégie de Lisbonne », le gouvernement a fixé un intervalle de 2,3% à 2,6% du PIB comme objectif national de l'intensité R&D, tout en veillant à maximiser l'efficacité des dépenses consacrées et l'efficacité de l'action engagée, dans une démarche d'évolution qui tiendra compte notamment de la capacité absorbative du dispositif de RDI national. Comme sous-objectifs pour 2020, le gouvernement a

²²⁶ Le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a inauguré en 2003 le 1^{er} « centre d'entreprise et d'innovation » Ecostart. Le Ministère a confié la gestion de ces centres ainsi que le suivi personnalisé des entreprises y hébergées à Luxinnovation.

²²⁷ Cette circulaire fait suite à la proposition 5 du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur dans sa note « Propositions d'ordre général pour l'amélioration de la compétitivité nationale en vue du Comité de coordination tripartite 2010 », d'« instaurer un système favorable pour les travailleurs expatriés, ainsi que pour les spécialistes détachés au Luxembourg pour une période de temps limitée ([...] par exemple à travers l'Art. 9 LIR en permettant la déductibilité fiscale des frais de scolarisation, des intérêts payés sur leur résidence dans leur pays d'origine ou encore la qualification en produit extraordinaire des primes pour chercheurs ; [...]) ».

²²⁸ Voir 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.

²²⁹ L'IBBL a été créée par les centres de recherche publics et l'Université du Luxembourg, en partenariat avec l'institut américain *Translational Genomics Research Institute* (TGen).

fixé un intervalle de 1,5% à 1,9% pour le secteur privé et de 0,7% à 0,8% pour le secteur public. Le gouvernement vise comme objectif intermédiaire un taux global de 2% pour l'année 2015. Selon des estimations du gouvernement, la recherche publique devrait atteindre 0,51% en 2012²³⁰. Un décalage important dans les dernières données disponibles et l'année en cours subsiste, ce qui rend difficile l'analyse des évolutions.

Pour atteindre notamment les objectifs précités, deux Fonds ont été lancés en 2012 : l'un dans le domaine des sciences et technologies de la santé (*Advent Life Sciences Fund I*), l'autre dans le domaine de l'innovation au sens large (*Luxembourg Future Fund*).

S'agissant des acteurs publics de la R&D au Luxembourg, une base légale a été créée pour les actions de **Luxinnovation** par la loi du 5 juin 2009. Une auto-évaluation et une évaluation externe²³¹ de ses performances sur la période du premier contrat de performance 2008-2010 ont été menées afin de préparer le 2^e contrat de performance couvrant la période 2011-2013. Ces évaluations préconisaient que les efforts de l'Agence soient concentrés sur les secteurs considérés comme prioritaires, que des services plus ciblés et personnalisés soient développés, que le suivi des relations avec les entreprises soit renforcé et que la concertation et la coordination avec les organismes de recherche publics soit améliorée, en particulier pour les aspects de valorisation des résultats de la recherche et l'accès aux programmes européens. La Chambre de Commerce partage l'ensemble de ces considérations. La signature d'un deuxième contrat de performance pour la période 2011-2013 ainsi que de nouvelles conventions de collaboration²³² vont donc dans le sens des recommandations émises lors des évaluations. L'auditeur externe préconisait également de limiter le nombre d'indicateurs de performance et d'identifier ceux permettant de mesurer davantage l'impact des activités, recommandation également émise par la Chambre de Commerce en juin 2009 et peu appliquée jusqu'à ce jour, ce qu'elle regrette profondément.

Le **Fonds national de la Recherche (FNR)** a, pour sa part, également signé un nouveau contrat de performance pour la période 2011-2013 ainsi que des conventions de collaboration, ce qui va dans le sens d'une plus grande interconnexion entre les acteurs, comme souhaité par la Chambre de Commerce. Datant de mars 2012, le projet de loi n°6420²³³, modifiant notamment la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public, a été salué, dans l'ensemble, par la Chambre de Commerce puisque ce dernier intègre la valorisation des résultats dans les missions du FNR et modifie sa gouvernance, avec l'introduction notamment d'une convention pluriannuelle entre l'Etat et le FNR.

Le **rassemblement du CRP-Henri Tudor et du CRP-Gabriel Lippmann** qui a été annoncé en avril 2012, est un premier pas vers la fédération de tous les centres de recherche publics. Ce regroupement, conjuguant les ressources, les efforts et l'engagement des acteurs concernés, pourrait, selon elle, créer une réelle différence dans la configuration du paysage de l'innovation de demain. Cette nouvelle interaction, si elle s'avère harmonieuse, pourrait mener à une meilleure efficacité des dépenses engagées, et ce en évitant notamment les doubles emplois, et permettre une valorisation accrue des résultats de la recherche (notamment à travers le nouvel **incubateur pour jeunes sociétés innovantes Technoport**, installé depuis le printemps 2012 à Belval et regroupant les deux incubateurs historiques luxembourgeois, Technoport du CRP-Henri Tudor et Ecostart du Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur).

Après le lancement du « *Luxembourg EcoInnovation Cluster* »²³⁴ et du « *Cluster for Logistics* » au début de l'année 2009, la « **Luxembourg Cluster Initiative** » a été lancée dès 2010 avec la signature du document « *Turning Innovation Into Business* »²³⁵. Il s'agit d'un nouveau système de gou-

²³⁰ Source : PRO INNO EUROPE, « Mini Country Report/Luxembourg under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012) », décembre 2011.

²³¹ L'évaluation externe a été confiée au cabinet ITD.EU qui a basé ses travaux sur les documents produits par Luxinnovation, autour d'entretiens bilatéraux avec ses actionnaires et ses partenaires principaux

²³² Conventions de collaboration signées avec le Fonds National de la Recherche, le Centre Virtuel sur la Connaissance de l'Europe et le Centre interdisciplinaire pour la sécurité, la fiabilité et la confiance (SnT) de l'Université du Luxembourg.

²³³ Projet de loi n°6420 : (i) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; (ii) modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

²³⁴ Lancé officiellement le 17 février 2009, il constitue une des démarches concrètes et visibles du « Plan d'action en faveur des éco-technologies ».

²³⁵ Le document intégral peut être téléchargé *via* le lien suivant : <http://www.innovation.public.lu/fr/clusters/brochure-cluster-initiative.pdf>.

vernance et une méthodologie commune pour l'ensemble des clusters, qui ont été renommés²³⁶. Le gouvernement affiche donc clairement son intention d'intensifier les synergies entre les différents acteurs et d'encourager le développement de véritables centres de compétences. Au-delà de ces déclarations, louables, il est encore trop tôt pour observer l'impact de ces mesures sur l'économie.

De nombreuses actions ont été entreprises au cours de la première partie de législature en termes de RDI. Selon la Chambre de Commerce, **faciliter l'accès à l'information** et regrouper l'ensemble des initiatives et décisions est primordial au vu du nombre d'actions, de programmes, de politiques et de projets entrepris sur le sol national, d'une part, mais également au niveau européen et mondial, d'autre part. En mai 2010, le 1^{er} répertoire en ligne de la recherche publique a été lancé (www.public-research.lu) afin de présenter les compétences d'une centaine d'unités de recherche au Luxembourg. La 2^e génération du « Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche » (www.innovation.public.lu) a été, pour sa part, lancée en 2011. Enfin, un portail Internet « brevet.lu » a été créé²³⁷ afin d'informer et de sensibiliser en matière de propriété intellectuelle. La Chambre de Commerce s'interroge toutefois sur l'opportunité de créer des sites Internet différents pour des thématiques ayant de nombreux points communs.

La Chambre de Commerce estime que le développement durable du Luxembourg passe par la création de niches de compétences valorisant le capital humain. Créée par Luxinnovation sur demande des entreprises, la « Luxembourg Innovation Masterclass » vise à développer les compétences en matière d'innovation, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit, l'avis des entreprises ayant de plus été sollicité lors de sa mise en place. Afin de faciliter l'arrivée et l'installation des chercheurs étrangers, la publication « *Foreign researcher's guide to Luxembourg* » a été réalisée.

Recommandations

Le Luxembourg doit offrir, aux acteurs de la RDI, aux travailleurs qualifiés et aux chercheurs, un environnement propice 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 Grand-Duché doit conserver ses avantages, tout en améliorant ses points faibles. Par conséquent, afin d'aboutir à un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant, la Chambre de Commerce recommande de développer davantage des projets de recherche scientifique en ligne avec les attentes des entreprises et de concentrer des moyens financiers importants dans des projets à haut potentiel de développement, en ligne avec les domaines prioritaires du gouvernement et les attentes des entrepreneurs. Il faut toutefois dédier, de façon opportuniste, des fonds publics à des projets ayant un important potentiel mais n'appartenant pas aux domaines de diversification prioritaires.

La Chambre de Commerce estime également que les efforts pour développer et encourager davantage les réseaux de RDI nationaux et transfrontaliers, ainsi que les partenariats public-privé, doivent être poursuivis. Les entreprises luxembourgeoises doivent également être incitées à accroître leur participation aux programmes de recherche européens. Les stratégies d'internationalisation et les coopérations avec l'étranger à la recherche de nouveaux partenaires doivent également être amplifiées.

Afin de développer des niches de compétences à haute valeur ajoutée, le capital humain doit être constamment mobilisé par l'éducation et la formation et la mobilité des chercheurs doit être facilitée. Une véritable culture scientifique doit être promue dès le plus jeune âge.

Les résultats des activités de RDI doivent être valorisés afin d'avoir un impact concret sur l'économie luxembourgeoise, au-delà de leur seule portée académique. Une vision à long terme doit être construite pour éviter que la recherche ne se cantonne à des problématiques ponctuelles rencontrées par les firmes. De plus, les activités de RDI étant coûteuses, une attention particulière doit être portée à la protection des résultats de la recherche, au risque de décourager les acteurs d'entreprendre des activités de recherche.

Des efforts importants doivent être entrepris afin de créer un système d'indicateurs de performance donnant une image fidèle de l'impact des activités R&D sur l'activité économique, ce qui n'est pas le cas actuellement.

²³⁶ Cette nouvelle approche stratégique crée notamment la « Luxembourg Cluster Platform » et un « Cluster Management Team » facilite ce processus.

²³⁷ Le site a été développé par le Centre de Veille Technologique et Normative (CVTN) du CRP-Henri Tudor et l'Office de la propriété intellectuelle (OPI).

9. Réformer le cadre sous-jacent à la politique budgétaire et veiller à dépenser mieux

A travers ses recommandations du mois de juin 2009, la Chambre de Commerce a réitéré sa revendication en vue d'une réforme en profondeur du cadre budgétaire, et ce en passant d'une approche par ministères, administrations et sous-départements à une approche par missions, objectifs et résultats. Une telle modernisation du cadre budgétaire a d'ailleurs été avancée dans les avis budgétaires de la Chambre de Commerce, ainsi que dans un bulletin économique, datant de septembre 2008, intitulé « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? ». En synthèse, il importe que l'exploitation de gisements d'efficience au niveau des dépenses publiques aille de pair avec l'introduction d'une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre à l'aide de moyens financiers mis en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs de performance idoines.

A l'heure actuelle, le budget des recettes et des dépenses de l'Etat peut être assimilé à un simple tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des inefficiences au niveau de l'emploi des moyens financiers passent souvent inaperçues. Il s'agit d'une comptabilité dite « de caisse », qui n'insufflé guère, de l'avis de la Chambre de Commerce, une dynamique de performances et d'atteinte d'objectifs aux différents départements ministériels.

Identification des initiatives et impact potentiel

Dans son programme gouvernemental de 2009, 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 ». Faisant suite à cette annonce, au cours de l'été 2010, le Ministre des Finances « a pris contact avec l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) pour lui demander de procéder à une analyse de la procédure budgétaire au Luxembourg²³⁸ ».

Il s'agit de moderniser la gouvernance de l'Etat en passant d'une culture de reconduction des dépenses publiques via une multitude de crédits budgétaires isolés et disparates à une culture d'objectifs à atteindre avec des moyens à déployer et assortis d'indicateurs de performance, avec un objectif d'amélioration continue. La réforme envisagée devrait entraîner une révision du cadre légal actuellement en vigueur et qui organise les aspects institutionnels des finances publiques, à savoir la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat²³⁹.

Suite à cette demande du Ministre des Finances, le rapport final de l'OCDE, publié en novembre 2011 sous l'intitulé « La procédure budgétaire au Luxembourg – analyse et recommandations²⁴⁰ », se structure autour de quatre grands blocs thématiques, à savoir (i) la planification budgétaire, (ii) l'information financière, l'audit interne et l'évaluation, (iii) la comptabilité avec les nouvelles obligations européennes et (iv) le pilotage des entités administratives exécutives. La teneur de ce rapport, et les principaux messages qu'il véhicule, trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce et coïncident avec ses propres pistes de réflexion. Ainsi, elle ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises d'implémenter lesdites recommandations.

Recommandations

Si la nécessité d'agir en faveur d'une refonte en profondeur du cadre budgétaire, et notamment de l'établissement et du suivi du budget de l'Etat, est de ses revendications de longue date, la Chambre de Commerce estime que l'urgence d'agir a été davantage renforcée suite aux différentes mesures prises, au niveau communautaire, dans le cadre du renforcement de la gouvernance économique et budgétaire. Citons, à cet égard, les paquets législatifs dits « six-pack²⁴¹ » et « two-pack²⁴² », ainsi que le Traité intergouvernemental concernant la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. La Chambre de Commerce estime par conséquent que les autorités

²³⁸ Source : Ministère des Finances : http://www.mf.public.lu/actualites/2011/11/ocde_progr_budget_251111/index.html.

²³⁹ Voir le texte de loi : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1999/0068/1999A14481.html>

²⁴⁰ Le document intégral peut être téléchargé sur le site Internet du Ministère des Finances à l'adresse suivante : http://www.mf.public.lu/publications/divers/ocde_proc_budget_lux_251111.pdf.

²⁴¹ Il s'agit d'un paquet de six mesures législatives visant à renforcer la gouvernance économique, entré en vigueur en décembre 2011.

²⁴² Ces mesures législatives communautaires visent un renforcement de la surveillance budgétaire dans l'UE et une plus grande stabilité financière dans la Zone euro.

nationales doivent accélérer la modernisation des aspects institutionnels des finances publiques, ne serait-ce que pour se conformer aux pré-requis des nouvelles directives et règlements européens. Dans l'encadré ci-après, la Chambre de Commerce tâche de montrer comment la nouvelle architecture européenne en matière budgétaire pourra contribuer à provoquer un changement de mentalité au Luxembourg.

En attendant l'implémentation de la réforme au cours des exercices budgétaires successifs, la Chambre de Commerce propose, dès le projet de budget 2013, d'intégrer des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée dans la prévision budgétaire, au niveau des articles budgétaires, couvrant une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce cadre devrait également prévoir l'introduction d'un plafond global pour les dépenses agrégées au niveau de l'Administration centrale. Parallèlement, il s'agirait d'introduire des explications horizontales (comparer les chiffres de différents exercices dans le même champ politique) et des explications verticales (comparer les chiffres d'un exercice donné dans différents domaines), en tant que partie intégrante de la documentation budgétaire, pour compléter les nouvelles estimations de référence à moyen terme basées sur des programmes.

La Chambre de Commerce recommande en outre d'effectuer et de rendre publique une radiographie de l'ensemble des dépenses publiques selon les critères de l'efficacité (quel but est poursuivi ?) et de l'efficience (cette dépense est-elle le meilleur garant pour remplir l'objectif ?). Une telle approche permet de mieux appréhender la « rigidité » des dépenses publiques, un argument jusqu'à présent souvent invoqué par les auteurs de projets de lois budgétaires. Elle présente aussi le point de départ d'une politique réfléchie de résorption du déficit structurel de l'Administration centrale luxembourgeoise.

Encadré 6 - Le renforcement de la gouvernance budgétaire au niveau européen amènera-t-il les impulsions de réforme nécessaires au Luxembourg ?

Le « semestre européen » est un cycle de coordination des politiques économiques de six mois, lancé à partir de 2011 et au cours duquel les politiques budgétaires et structurelles des Etats membres sont passées en revue afin d'y détecter des incohérences ou des signes de déséquilibre éventuels. L'objectif du semestre européen est de renforcer la coordination pendant que les décisions budgétaires importantes sont encore au stade de l'élaboration.

Dans le cadre de ce nouveau cycle de surveillance, le Conseil européen recense, sur base d'un rapport de la Commission intitulé « Analyse annuelle de la croissance », en début d'année, les grands défis économiques pour l'UE et formule des orientations stratégiques sur les politiques à suivre. Sur cette base, les Etats membres présentent leurs stratégies budgétaires à moyen terme dans leurs programmes de stabilité ou de convergence. Ils élaborent également leurs programmes nationaux de réformes, indiquant les mesures qu'ils doivent prendre pour renforcer leurs politiques dans des domaines tels que l'emploi et l'inclusion sociale afin d'atteindre les objectifs prévus par la politique « Europe 2020 ». Tous ces programmes sont présentés simultanément, en avril.

En conclusion du « semestre européen » 2012, et sur base des analyses de la Commission et des rapports des autorités luxembourgeoises, le Conseil de l'UE a formulé les recommandations suivantes à l'encontre du Luxembourg. Elles ont une incidence soit directe sur les finances publiques et la politique budgétaire, soit indirecte (renforcement de la compétitivité en tant que condition indispensable à la génération de bases taxables et à la résorption du chômage). Le Conseil invite le Luxembourg notamment à :

- « préserver une situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (...) qui garantit la viabilité à long terme des finances publiques (...) ; à cette fin, à renforcer et à mettre en œuvre rigoureusement la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà (...) ;
- renforcer la réforme des pensions proposée (...) ;
- prendre des mesures afin de réformer (...) le système de négociation et d'indexation des salaires (...) dans un premier temps en maintenant le délai actuel d'un an entre chaque indexation au-delà de 2014 et en réduisant l'incidence de l'énergie et d'autres éléments fluctuants sur l'indice de référence^{243Bis} ;
- poursuivre ses efforts pour réduire le chômage des jeunes (...).

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces mesures sont non seulement équilibrées, mais elles sont en outre tout à fait pertinentes. La Chambre de Commerce s'attend à ce que les autorités publiques présentent une véritable feuille de route pluriannuelle afin de s'atteler à résoudre ces enjeux fondamentaux.

Outre les recommandations énoncées par les autorités européennes dans le cadre du semestre européen, la Chambre de Commerce rappelle que, au plus tard après la transposition en droit national du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, la consolidation budgétaire ne revêtira plus le statut d'un « mal nécessaire », mais, au contraire, revêtira un **caractère contraignant**.

En effet, l'article 3, relatif à la soi-disant « règle d'or budgétaire » dudit traité énonce que « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent, (cette règle étant) considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays (...) ». **En d'autres termes, le Luxembourg n'aura plus le choix, mais devra, au terme d'une trajectoire d'ajustement, atteindre son objectif budgétaire à moyen terme** qui, pour rappel, a été fixé à +0,5% en termes structurels, les autorités communautaires estimant néanmoins que cette cible ne

pouvait « (...) être considéré(e) comme satisfaisant(e) (...) »²⁴³ » (voir également *supra*, [section 6.2.2.](#)). Notons, à cet égard, que la Banque centrale du Luxembourg estime que l'OMT nécessaire afin d'assurer la pérennité du modèle social se situe à au moins 1,15% en termes structurels, soit plus du double de l'objectif gouvernemental²⁴⁴.

En été 2012, les autorités luxembourgeoises ont initié la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et ce en approuvant formellement ce traité (projet de loi n°6449²⁴⁵). Cette transposition ne pourrait toutefois être qualifiée de finale ou de suffisante, étant donné que le Luxembourg devra encore transcrire la règle d'or budgétaire à proprement parler, et ce au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. Ceci sera fait à travers une nouvelle loi spéciale à majorité renforcée dont le projet devrait être déposé vers la fin de l'année 2012.

Au Luxembourg, et d'après le Premier Ministre « (...) la règle (d'or) prévoira un mécanisme de correction automatique qui sera déclenché si un écart est constaté²⁴⁶ ». Dans ce contexte, « le Premier Ministre a réitéré qu'il ne souhaitait pas que cette règle soit inscrite dans la Constitution luxembourgeoise, mais dans un texte de loi spéciale qui ne pourra être modifié qu'à la majorité des deux tiers de la Chambre des Députés²⁴⁷ ».

La coordination étroite des politiques budgétaires dans le cadre du « semestre européen » et l'obligation d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme revêtent une importance particulière à cet égard. Il est toutefois regrettable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que le Luxembourg n'ait pu se réformer *a priori*, en l'absence d'une immixtion renforcée des instances communautaires, alors que les réformes structurelles et la consolidation budgétaires sont inévitables.

²⁴³ Source : Conseil de l'Union européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 », juillet 2012.

²⁴³ Bis En matière budgétaire l'indexation « (...) engendre des charges budgétaires et financières supplémentaires qui, au lieu d'améliorer la politique, la rendent plus coûteuse. Une tranche indiciaire entraîne une charge supplémentaire de 125 millions d'euros pour le budget de l'Etat et de 180 millions pour le secteur public dans son ensemble, c'est-à-dire l'Etat, les communes et la Sécurité sociale. Cela a toujours été un problème ». Source : Traduction française de la Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006.

²⁴⁴ Source : Banque centrale du Luxembourg, « Bulletin 2012-1 », mars 2012.

²⁴⁵ Voir document : Projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

²⁴⁶ Voir lien : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/01-janvier/26-juncker/index.html.

²⁴⁷ Ibid.

10. Mettre en place un fonds souverain

Après avoir dédié un bulletin économique dans la série « Actualité & tendances » au sujet des fonds souverains en mars 2008²⁴⁸, la Chambre de Commerce a profité de ses recommandations au gouvernement issu des élections législatives de juin 2009, de même que de ses récents avis budgétaires, pour réitérer ses revendications au sujet de la création d'un tel instrument au Grand-Duché de Luxembourg.

Pour rappel, un fonds souverain peut être défini comme un véhicule d'investissements principalement détenu par l'Administration publique, disposant d'un important volume d'actifs gérés sur un horizon de long terme et qui poursuit prioritairement des objectifs de nature structurelle. Cette définition est plutôt orientée vers les enjeux macroéconomiques et de politique économique. Les différentes missions que peuvent revêtir les fonds souverains sont (i) la stabilisation de l'économie, (ii) la lutte contre l'effet dit de « *Dutch disease*²⁴⁹ », (iii) la contribution à l'atteinte des objectifs publics en matière d'atteinte de l'équité intergénérationnelle et, (iv), l'optimisation du rendement des réserves du fonds souverain.

Identification des initiatives et impact potentiel

Au total, quelque 30% des recettes fiscales de l'Administration centrale proviennent aujourd'hui d'impôts à rendement incertain ou significativement volatils. L'ensemble de ces moyens d'action est pourtant injecté dans le budget de l'État, sans effort d'économie notable au profit des générations futures.

La Chambre de Commerce regrette que les réflexions en matière de création d'un fonds souverain semblent être au point mort. S'il est vrai que le Luxembourg aurait dû, aux yeux de la Chambre de Commerce, profiter davantage du développement économique faste d'avant-crise pour canaliser une quote-part importante de ses recettes volatiles et incertaines vers une telle structure - et notamment les recettes basées sur l'exploitation de niches fiscales et réglementaires, les recettes extraordinaires issues de la vente transfrontalière de produits soumis à accises et le rendement fiscal exceptionnel du secteur financier - la crise actuelle et la récurrence de déficits structurels dans le chef de l'Administration centrale luxembourgeoise ne doivent pas servir de prétexte pour abandonner l'idée du fonds souverain, alors qu'il s'agit d'un instrument de politique financière à long terme.

D'une part, le Luxembourg veut (et doit) renouer à moyen terme avec un excédent structurel. D'autre part, et malgré la situation déficitaire actuelle, une quote-part importante des moyens d'actions publics sont volatils, voire menacés dans leur existence continue ou, tout au moins, quant à leur rendement. Le fait d'employer l'intégralité de ces sources financières aujourd'hui au titre de la consolidation budgétaire compromet la capacité de faire autant en cas de la matérialisation de l'hypothèse, somme toute réaliste et probable, d'une baisse du rendement futur de ces recettes. De surcroît - et même si le Luxembourg souhaite, à l'avenir, davantage développer son potentiel de croissance endogène - il est vraisemblable que, dans le contexte d'une petite économie ouverte, les sources de revenus volatiles et incertaines ne disparaîtront pas intégralement ; raison de plus de les employer à bon escient.

Recommandations

L'outil des fonds souverains est particulièrement intéressant dans le cadre d'entités géographiques de taille restreinte dont le tissu socio-économique est sujet à une forte volatilité économique et financière et à un niveau élevé de dépendance vis-à-vis de l'étranger. Au Luxembourg, à l'heure ac-

²⁴⁸ Source : Chambre de Commerce, *Actualité & tendances* n°3, « Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? », mars 2008.

²⁴⁹ Cet effet désigne l'effet d'éviction dont souffre le secteur exposé de l'économie en raison de l'afflux de ressources abondantes (par exemple les revenus pétroliers, des investissements directs importants, etc.). L'expression « *Dutch disease* » a initialement été utilisée pour dépeindre les difficultés du secteur manufacturier néerlandais dans la foulée de l'exploitation des réserves de gaz naturel en Groningue. Le Luxembourg présente certains signes avant-coureurs de la « *Dutch disease* », comme l'attestent le niveau des salaires dans certaines branches exposées de l'économie ou l'important déséquilibre de la balance des marchandises. Ainsi, le taux de couverture des importations par les exportations tend à reculer pour ces dernières, à rebours de l'évolution observée dans les services - en particulier financiers. Un fonds souverain vers lequel serait canalisée une partie des ressources abondantes permettrait de contrecarrer cette éviction progressive, qui est lourde de conséquences pour l'évolution à moyen terme de l'économie luxembourgeoise et pour son potentiel de diversification.

tuelle, seule la réserve de compensation du système d'assurance pension peut être associée à une espèce de « fonds souverain ». Toutefois, étant donné le niveau relativement modeste des réserves accumulées (en comparaison avec les actifs nets de fonds souverains d'autres nations, telles que la Norvège, Singapour, certains pays du Moyen-Orient ou encore certains Etats américains) et le décaissement rapide et prévisible de ces fonds en cas de réforme insuffisamment ambitieuse du régime de retraite public, cet outil sectoriel est en lui seul insuffisant afin de relever les défis du développement durable et de la diversification de l'économie luxembourgeoise (tel n'étant, par ailleurs, pas sa finalité).

Sur la base des considérations précédentes, il importe, même dans le scénario actuel, de diriger une quote-part croissante d'éventuelles recettes fiscales volatiles ou incertaines vers le fonds souverain, et ce afin d'assurer que les générations futures puissent également bénéficier de ces sources extraordinaires dont nous pouvons nous prévaloir aujourd'hui et afin de contribuer à mieux immuniser l'économie luxembourgeoise de chocs macroéconomiques et sectoriels.

A moyen terme, et dans les 5 ans au plus tard, il s'agirait en outre de déboucher sur un excédent structurel de l'ordre de 1% du PIB (l'OMT étant insuffisant, voir *supra* ; la BCL mettant même en avant en avant la nécessité d'atteindre un OMT de 1,15%) pour assurer le financement durable du modèle socio-économique et pour diversifier les sources d'alimentation du fonds souverain.

Les leviers d'action du fonds souverain doivent être en ligne avec les priorités poursuivies par des instruments stratégiques tels que le « *Luxembourg future fund* », avec un objectif, à terme, de centraliser l'ensemble des instruments à disposition des autorités publiques, *quid* à créer, au sein du fonds souverain, différents compartiments poursuivant des objectifs distincts.

11. Réformer en profondeur les systèmes de sécurité sociale

Parmi les principaux chantiers à aborder au cours de la législature en cours, la Chambre de Commerce avait identifié le renforcement du caractère sélectif des transferts sociaux, la réforme de l'assurance maladie (et plus précisément du système de soins de santé) et la réforme de l'assurance pension. Elle avait également milité en faveur de la neutralité financière suite à l'introduction du statut unique pour les travailleurs du secteur privé. Etant donné le caractère et le champ d'application très vastes de la politique de sécurité sociale et de transferts sociaux et familiaux, la Chambre de Commerce va, dans les lignes qui suivent, s'en tenir à ces trois piliers qu'elle juge particulièrement importants dans un contexte de développement durable du modèle socio-économique luxembourgeois, à savoir les soins de santé, le régime de pensions et la sélectivité sociale²⁵⁰.

Pour la Chambre de Commerce, le système de sécurité et de transferts sociaux actuel - qui se distingue par sa générosité, son caractère relativement peu sélectif et, surtout, sa non-soutenabilité du point de vue financier et budgétaire - doit être réformé 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. La Chambre de Commerce rappelle que ses revendications sont largement partagées par la population résidente du Luxembourg puisqu'un récent sondage représentatif (voir *chapitre 1 supra*) montre que tant les Luxembourgeois que les non-Luxembourgeois identifient majoritairement (73%) la diminution des dépenses courantes de l'État et une plus grande sélectivité des politiques sociales comme solutions au rétablissement des finances publiques. Qui plus est, les personnes interrogées dans le cadre de ce même sondage se disent prêtes à accepter que soit établi un niveau maximal de compensations pour les pensions élevées (56% des personnes interrogées) et que soit augmenté la durée du travail, jusqu'à un âge maximum de 65 ans (33%), ainsi que les montants des cotisations (22%).

Identification des initiatives et impact potentiel

En juillet 2010, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a présenté les grands traits de la réforme du système des soins de santé²⁵¹ (projet de loi n°6196). Cette réforme, qui comprend des mesures structurelles et financières, s'articule autour de 4 axes principaux, à savoir, (i) la réforme de l'organisation des services de soins de santé, (ii) la stabilisation financière de l'assurance maladie, (iii) les recettes supplémentaires de l'assurance maladie-maternité et, (iv) l'intégration des prestations de maternité dans le régime général. Le projet de loi afférent à la réforme du système de soins de santé a été voté à la Chambre des Députés en décembre 2010. En été 2011 a été par ailleurs adopté un règlement grand-ducal précisant les règles d'établissement de l'enveloppe budgétaire globale et des budgets spécifiques des hôpitaux²⁵². Ce développement revêt une certaine importance étant donné que le secteur hospitalier absorbe, à lui seul, plus de la moitié des fonds destinés à la politique de santé publique.

Concernant le volet de l'assurance pension, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont été saisies, en date du 30 janvier 2012, du projet de loi n°6387 portant réforme du système d'assurance pension²⁵³. D'après les auteurs du projet de loi, la réforme mise sur les éléments suivants :

- « Une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi, mais gardant une marge de sécurité en se situant en deçà du développement substantiel des trois dernières décennies ;
- Le lien entre vie active et longévité pour parvenir à un équilibre durable entre durée de la vie professionnelle et durée de la retraite ;

²⁵⁰ Ce faisant, la Chambre de Commerce ne commentera pas dans les lignes qui suivent la réforme de l'assurance accidents qu'elle a accompagnée d'une manière constructive.

²⁵¹ La réforme en question est issue du 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.

²⁵² Intitulé exact du règlement grand-ducal en question : Règlement grand-ducal du 11 août 2011 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.

²⁵³ Intitulé exact du projet de loi en question : projet de loi n°6387 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'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 3. Le Code du travail.

- *L'effet progressif du choix entre prolongation de la carrière professionnelle et taux de majoration ascendant ou retraite dès que possible et décote parallèle du taux des majorations proportionnelles ;*
- *Une augmentation supportable des cotisations²⁵⁴ ».*

Selon le gouvernement, « le projet de réforme laisse quasi inchangées les dispositions relatives aux conditions d'ouverture du droit à la pension et aux périodes complémentaires nécessaires pour parfaire le stage requis pour l'octroi de la pension de vieillesse et de la pension minimum et pour l'acquisition des majorations forfaitaires. Tout changement à ce niveau aurait comme conséquence une détérioration des conditions d'accès aux pensions minima. Le projet de réforme se situe à mi-chemin entre les positions et propositions des représentants des salariés et des employeurs²⁵⁵ ».

En dernier lieu, pour ce qui est de la sélectivité sociale, la Chambre de Commerce n'a pas été en mesure d'identifier, depuis 2009, un projet de réforme digne de ce nom. Or, une ré-articulation de cette politique a été annoncée dans le programme gouvernemental de 2009, qui dispose qu'« au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale. Les subsides et abattements fiscaux seront [quant à eux] réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social²⁵⁶ ».

Mise en place effective

Dans son avis commun avec la Chambre des Métiers du 3 décembre 2010 sur le projet de loi n°6196 portant réforme du système de soins de santé²⁵⁷, la Chambre de Commerce a estimé que ni le projet de loi initial, ni ce qu'il en est resté au moment où il fut soumis à l'avis des Chambres professionnelles, ne pouvaient être qualifiés de « réformes structurelles » alors que le texte avisé, et entretemps entré en vigueur, se limitait à effectuer des retouches ponctuelles et parcellaires de la législation en vigueur. Parmi les bonnes mesures sous-jacentes au projet de loi initial, les deux chambres professionnelles avaient salué quelques initiatives affichées visant à améliorer la prise en charge médicale des assurés, notamment par l'introduction d'un « médecin référent », du dossier médical personnel et du tiers payant social ainsi que celles tendant à imposer une meilleure coordination au sein du secteur hospitalier et la mise en commun d'activités hospitalières, en estimant que ces initiatives favoriseraient un meilleur accompagnement des patients dans un environnement de soins de santé de qualité et mieux coordonné, tout en devant permettre de réaliser des économies sur le plan budgétaire.

Or, force est de constater que les tergiversations et les nombreux retours en arrière, de même que les lenteurs au niveau de la mise en œuvre de ces quelques éléments phares, et notamment le médecin référent, le dossier patient électronique et le recours aux médicaments génériques, œuvrent dans un sens qui remettent en question, ou tout au moins qui en diluent l'essence, les rares points forts sous-jacents au projet de loi n°6196.

En ce qui concerne la définition de l'enveloppe budgétaire dans le secteur hospitalier, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, dans leur avis commun²⁵⁸, ont tenu à rappeler que le fait de subordonner les budgets des établissements hospitaliers à une enveloppe budgétaire globale devrait favoriser la mise en place d'une gouvernance commune du secteur hospitalier avec l'objectif prioritaire d'offrir des soins de santé de qualité en évitant des doubles emplois et la concurrence malsaine. Les mots d'ordre devaient ainsi être la recherche de synergies et la collaboration entre services. Le respect des limites posées par l'enveloppe budgétaire globale devait amener les établissements à opérer des choix consistant, le cas échéant, à abandonner certaines activités ne remplissant pas le critère de la masse critique exigée. Ainsi, l'enveloppe budgétaire globale est

²⁵⁴ Citation issue de l'exposé des motifs du projet de loi n°6387 *op cit.*

²⁵⁵ Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012, avril 2012.

²⁵⁶ Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009.

²⁵⁷ Voir avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 3 décembre 2010 sur le projet de loi n°6196 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : le Code de la sécurité sociale et la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers ; tel que modifié par amendements adoptés en conseil de gouvernement en date du 12 novembre 2010 ; tel que modifié par amendements adoptés par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale en date du 25 novembre 2010.

²⁵⁸ Voir 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.

censée jouer le rôle de catalyseur pour une approche raisonnable en matière de croissance budgétaire dans le secteur hospitalier. Toutefois, les deux chambres professionnelles ont également mis en exergue que la définition d'une enveloppe budgétaire globale pour le secteur hospitalier ne suffisait pas à atteindre ces objectifs.

Pour ce qui est du dossier de la réforme des pensions, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer les retards importants accumulés depuis la première annonce du bien-fondé d'une réforme, de même que le caractère résolument insuffisant du projet de réforme proposé. Dans leur avis commun²⁵⁹ sur le projet de réforme du régime d'assurance pension, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont en effet déploré le caractère technique et pas assez incisif des mesures proposées par le gouvernement pour soutenir durablement le financement du régime des retraites pour les prochaines décennies. Les Chambres professionnelles ont montré que les ajustements proposés par le gouvernement ne permettraient 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 - grèveraient davantage encore le budget de l'Etat tout en détériorant la compétitivité de l'économie. Par conséquent, les deux Chambres professionnelles se sont opposées aux mesures de « réforme » esquissées dans le projet de loi et ont invité les auteurs du texte à « revoir leur copie » en tenant compte des propositions formulées dans leur avis commun.

Cette réforme du système d'assurance pension reste, au moment de la finalisation du présent bulletin économique, au stade de projet. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les parties impliquées d'assurer une adoption dans les meilleurs délais d'un projet de loi plus ambitieux, et ce pour éviter que le « mur des pensions » ne se rapproche encore plus vite sous toile de fond de stagnation, et même de récession, économique et d'une croissance de l'emploi endémique et en tout cas largement en-deça des hypothèses du projet de loi portant réforme de l'assurance-pension.

Si le projet de loi n°6387 sur la réforme de l'assurance pension effectue, notamment, des adaptations progressives (sur une période de 40 années) en vue de freiner la progression des dépenses de l'assurance pension, ces mesures - de l'aveu même des auteurs du projet de loi - n'évitent pas un déséquilibre financier du régime d'assurance pension, et ce malgré des projections pour le moins optimistes.

En matière de sélectivité des transferts sociaux, la Chambre de Commerce a pris bonne note de quelques déclarations d'intention à cet égard, mais déplore l'absence d'un débat d'orientation et fondamental y relatif. Qui plus est, le terme de la « sélectivité sociale » était le grand absent des trois dernières déclarations sur l'état de la nation ; la preuve, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'importance de ce dossier n'est qu'insuffisamment thématifiée et valorisée, et ce malgré sa contribution de premier ordre en matière de revalorisation du travail, de lutte contre l'exposition à la pauvreté et à la résorption du déficit structurel des finances publiques.

Recommandations

En matière de réforme du système de soins de santé, la Chambre de Commerce se rallie à une publication de l'UEL parue en octobre 2010²⁶⁰. Dans ce document, intitulé « Soigner mieux en dépensant moins », l'UEL, tout comme la Chambre de Commerce, n'a pas pu adhérer à la réforme du système de soins de santé telle qu'elle figurait dans le projet de réforme à ce moment, et ce en dépit d'un certain nombre de mesures tendant à en augmenter l'efficacité et la transparence. La raison en était que les problèmes 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'y étaient pas abordés à suffisance. Par ailleurs, la Chambre de Commerce et l'UEL réfutent particulièrement toute augmentation des charges patronales : assumant largement le financement des prestations en espèces, les deux organisations jugent indiqué une responsabilisation accrue des assurés et des autres parties prenantes en matière de soins de santé. La Chambre de Commerce s'inquiète par ailleurs du message négatif projeté par un relèvement des taux et ce à un moment où l'économie est pleinement affectée par la crise économique et financière.

²⁵⁹ Voir avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 06 avril 2012 sur le projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension et modifiant: le Code de la sécurité sociale; 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, et le Code du travail.

²⁶⁰ Cette étude est disponible sous : <http://www.uel.lu/index.php/fr/prise-de-position>.

Pour ce qui concerne l'enveloppe budgétaire dans le secteur hospitalier, et afin d'atteindre les objectifs mis en exergue *supra* la Chambre de Commerce recommande notamment aux autorités les pistes suivantes :

- L'introduction d'une comptabilité analytique en vue de la mise en place d'outils permettant d'apprécier les structures de coûts des différents établissements hospitaliers ;
- La révision de la planification hospitalière par référence aux orientations définies dans le cadre de la réforme et notamment l'intégration des centres de compétences ;
- Le développement, comme ligne de conduite centrale, de la mutualisation de diverses activités (laboratoires, informatique, centrale d'achats, etc.).

Pour ce qui est de la réforme de l'assurance pension, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les auteurs à « revoir leur copie »²⁶¹. En effet, tout en souscrivant à l'objectif affiché du projet de loi de procéder à une réforme du régime d'assurance pension, la Chambre de Commerce estime que les ajustements techniques proposés sont insuffisamment incisifs pour soutenir durablement le financement du régime de retraites. Non seulement le projet de réforme se base sur un modèle de financement fondé sur des projections de croissance peu réalistes (en effet, ni un quadruplement du PIB, ni les 737.000 affiliés projetés en 2060 ne suffiraient à équilibrer le régime d'assurance pension), mais, dans leur avis commun, les Chambres professionnelles se sont interrogées si le projet de réforme n'allait pas à l'encontre du principe même de l'équité intergénérationnelle.

Convaincues que le projet de loi dans sa version actuelle ne parviendrait pas à limiter l'envolée future des dépenses du régime général des pensions, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estimaient que seule une réforme basée sur les principes fondamentaux relevés dans leur avis commun pourrait permettre de maintenir en place un régime d'assurance pension à vocation sociale et soutenable pour les générations futures. Ces recommandations, avancées *in extenso* dans l'avis précité des deux Chambres professionnelles, s'articulent autour de cinq grands thèmes, à savoir :

1. 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 ;
2. 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. ;
3. 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 ; revue des dispositions trop généreuses en matière d'assurance volontaire ;
4. Limiter la progression des dépenses par des mesures plus incisives : suppression du mécanisme de réajustement tout en maintenant le cas échéant l'indexation des pensions jusqu'à un certain niveau ;
5. Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise : toute hausse du taux des cotisations de pension étant en effet de nature à affecter gravement la compétitivité des entreprises, l'évolution des finances publiques et le pouvoir d'achat des salariés.

Pour conclure cette partie dédiée à la sécurité sociale et aux transferts sociaux, et afin de concrétiser davantage le concept de « sélectivité sociale », il serait notamment envisageable de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire. Dans ce contexte et dans le cadre de ses avis budgétaires 2010 à 2012²⁶², la Chambre de Commerce avait procédé à une série de calculs au niveau de certains transferts

²⁶¹ Cette analyse semblée partagée par le Conseil de l'Union européenne, qui a recommandé au Luxembourg à « renforcer la réforme des pensions proposée en prenant des mesures supplémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en évitant la retraite anticipée, et en prenant des mesures supplémentaires pour relever l'âge effectif du départ à la retraite, y compris en établissant un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite » (Source : Conseil de l'Union européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 », juillet 2012).

²⁶² Les avis budgétaires récents de la Chambre de Commerce peuvent être consultés sur le site Internet de la Chambre de Commerce : www.cc.lu; sous la rubrique « Publications » ; « Informations économiques sur le Grand-Duché de Luxembourg ».

sociaux, et notamment le forfait d'éducation, l'allocation d'éducation et les allocations familiales, en vertu desquels une économie annuelle de quelque 100 millions EUR pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian.

De plus, même si les transferts sociaux ont permis de réduire le taux de pauvreté relative de quelque 15% pour atteindre 14,5% (taux de pauvreté avant transferts sociaux de quelque 30%) de la population en 2010, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans, où il était de 11%. Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale dispendieuse n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, tout au contraire, ce qui se doit d'être dûment relevé. Une redéfinition de cette politique s'impose donc, en passant d'un modèle de distribution horizontale ou de type « arrosoir social » à un nouveau paradigme avec plus de sélectivité et basé sur les vrais besoins des bénéficiaires.

12. Aménager le territoire et les zones d'activités économiques

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 optimalement conduite du point de vue de l'aménagement du pays, permet de récolter des fruits bien plus considérables en termes de gains de productivité et de compétitivité sur le long terme. La Chambre de Commerce considère donc que la thématique de l'aménagement du territoire est d'une importance cruciale eu égard aux enjeux de développement économique et territorial et, davantage encore, d'un point de vue du développement durable à l'échelle nationale et de la Grande Région.

En juin 2009, la Chambre de Commerce demandait que soient mis en œuvre les quatre plans sectoriels²⁶³, dont les avant-projets avaient été présentés en fin de législature 2004-2009, afin qu'un réel exercice de planification soit rendu possible au Luxembourg. Le plan sectoriel ZAE (zones d'activités économiques) devait particulièrement être mis en œuvre, en s'assurant que les zones dédiées aux activités industrielles et économiques soient clairement identifiées et que les procédures d'implantation soient claires et non susceptibles d'être remises en cause ultérieurement ou par des critères prévalant dans d'autres zones. Au niveau institutionnel, la Chambre de Commerce insistait sur l'importance d'une coordination des politiques de l'aménagement du territoire tant horizontale (interministérielle) que verticale (Etat, communes, secteur privé).

Identification des initiatives et impact potentiel

Avec la **création d'un Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI)**, formé au cours du second semestre de 2009, **l'approche horizontale** de la politique de l'aménagement du territoire trouve, du moins sur le papier, **davantage de cohérence**. Qui plus est, le projet n°6124 modifiant la loi de 1999 de l'aménagement du territoire²⁶⁴, déposé le 19 mars 2010, a pour objectif principal (parmi d'autres) de **renforcer les moyens d'action du Ministre de tutelle**, à savoir le Ministre du Développement durable et des Infrastructures, ce que la Chambre de Commerce a salué dans son avis du 26 avril 2011²⁶⁵, notamment:

- En permettant une implication plus directe du Ministre de tutelle, et ce bien plus en amont dans les phases d'élaboration des projets de planification lancés par les autres ministères et les administrations communales ;
- En incluant des dispositions qui favorisent la clarification de la gouvernance gouvernementale dans les cas de désaccord entre Ministres « sectoriellement » compétents au sujet de tel ou tel projet d'aménagement (en l'espèce, le Ministre de tutelle serait censé produire, le cas échéant, un rapport qui donnerait lieu au final à une décision prise en conseil de gouvernement) ;
- En supprimant le comité interministériel de l'aménagement du territoire et en renforçant le rôle du Conseil supérieur pour l'aménagement du territoire (CSAT).

Par contre, dans son avis, la Chambre de Commerce critiquait **l'absence de mesures favorisant la coordination verticale** de la politique d'aménagement du territoire dans le projet de loi. Elle a en particulier mis en question la composition d'un groupe de travail censé assister le ministre de tutelle dans la mise à jour des plans de planification, lequel n'inclut que « *des représentants des ministères et des administrations de l'Etat* ». Du point de vue de la Chambre de Commerce, il est regrettable que des acteurs privés du monde de l'entreprise, voire les chambres professionnelles, ne puissent pas apporter leurs compétences et leur analyse dans l'élaboration de ces plans, alors que les entreprises sont parmi les principaux agents censés conditionner et, le cas échéant, tirer parti du développement des infrastructures inhérentes aux planifications. En outre, dans un souci de mise en cohérence et d'efficacité de mise en œuvre à tous les niveaux d'action, la participation en amont des communes à l'élaboration des plans directeurs de niveau national pourrait être un gage de cohérence et d'efficacité, ce qui fait défaut dans le projet de loi. Une telle implication pourrait par ailleurs faciliter la mise en œuvre, au niveau local, des prémisses et outils de planification sous-jacents aux plans sectoriels.

L'aménagement communal, a quant à lui, été réformé à travers la **nouvelle loi 29 juillet 2011**

²⁶³ Plan sectoriels « Transports », « Logement », « Paysages » et « Zones d'Activités Economiques » (ZAE).

²⁶⁴ Projet de loi n°6124 modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

²⁶⁵ Voir 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.

d'aménagement communal et de développement urbain²⁶⁶. Cette dernière introduit plusieurs mesures de **simplification administrative** ainsi que **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 a salué²⁶⁷. Selon la nouvelle loi, la hiérarchie des instruments de planification reste inchangée. Le plan d'aménagement général continue à être systématiquement exécuté par le plan d'aménagement particulier. La durée des procédures d'adoption des PAG et PAP est considérablement réduite grâce à l'introduction d'un parallélisme des consultations des différents organes compétents et du public. En ce qui concerne les plans d'aménagement particuliers, aucune observation ou objection contre le vote communal ne peut désormais être envoyée au Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région²⁶⁸. De plus, une distinction est désormais faite entre les PAP « nouveau quartier » et les PAP « quartier existant ». Les premiers correspondent à des zones non encore urbanisées et peuvent être introduits par toute personne physique ou morale. Par contre, seule la commune peut initier un PAP « quartier existant », qui correspond à des zones de la commune dont la moitié des parcelles sont construites et dont les terrains sont entièrement viabilisés. Toutes ces mesures permettent de **raccourcir sensiblement la durée d'adoption du PAP** : ce délai passe de 14 mois (en l'absence de réclamation) et 23 mois (en cas de réclamation) avant la réforme à 10,5 mois après la réforme.

La Chambre de Commerce regrette cependant que la nouvelle loi sur l'aménagement communal n'ait pas pris le parti d'engager une réforme plus ambitieuse en remettant en question certains principes introduits par la loi du 19 juillet 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, lesquels ont montré leurs limites sur le terrain (voir recommandations *infra* à ce sujet).

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 le rôle 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 de Commerce salue cette stratégie concrète mais insiste pour que celle-ci soit mise en œuvre comme annoncé et dans les meilleurs délais.** Elle rappelle, qu'à l'époque de son lancement en 2004, l'IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*), le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, avait déjà été salué par les experts en tant que stratégie intégrée et innovante²⁶⁹. Or, depuis 2004, la dispersion de l'habitat s'est accentuée au Grand-Duché, allant à l'encontre des objectifs centraux de l'IVL et faisant conclure les experts :

« Il faudra donc, pour réussir l'implémentation du concept de l'IVL, que l'Etat se donne les moyens pour la réaliser. Ceci passe en premier lieu par la finition, la mise en procédure et l'entrée en vigueur des quatre plans directeurs sectoriels primaires, à savoir ceux des « Transports », « Paysages », « Zone d'activité économiques » et du « Logement ». Il importera pour cela de disposer des indispensables ressources humaines ainsi que (...) des instruments juridiques permettant une maîtrise territoriale suffisante (...). »²⁷⁰.

Les ressources humaines et les instruments juridiques mentionnés par les experts sont en cours de développement à travers le nouveau MDII et le projet de loi n°6124 (voir *supra*), qui doit être finalisé et voté au plus vite, selon la Chambre de Commerce.

²⁶⁶ Loi du 29 juillet 2011 concernant l'aménagement communal et développement urbain.

²⁶⁷ Voir avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} juin 2010 sur le projet de loi n°6023 portant modification (1) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; (2) 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 ; (3) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; (4) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; (5) de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

²⁶⁸ Ce changement est justifié par le fait que les PAG contiennent déjà les principes de la constructibilité d'une zone bien définie ainsi que les grandes lignes de son orientation urbanistique.

²⁶⁹ Source : Diederich R., « Les documents fondamentaux de l'aménagement du territoire au Luxembourg : le programme directeur et l'IVL », 2011. Dans : Chilla T. et Schulz C., « Aménagement du territoire au Luxembourg », 2011, Editions Guy Binsfeld.

²⁷⁰ Source : Ibid page 75, soulignages effectués par la Chambre de Commerce.

Dans son avis²⁷¹, la Chambre de Commerce avait par ailleurs déjà souligné **l'importance de mettre en œuvre, dans des délais pertinents, les plans sectoriels primaires qui ont un caractère structurel et structurant de l'économie**. Elle regrette le décalage important entre l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire (1999) et la mise en œuvre, toujours attendue en 2012, des plans sectoriels primaires. La Chambre de Commerce réitère donc son appel et invite les autorités à réviser le programme directeur et les plans sectoriels et à les réactualiser dans des délais les plus resserrés possibles, sur base d'hypothèses réalistes en lien avec le Grand-Duché des années 2012 (les plans sectoriels se basant en grande partie sur les hypothèses sous-jacents à l'IVL, datant de 2003).

Finalement, faisant suite au « Paquet Logement » dévoilé en avril 2011 (voir [section 3.3. supra](#)), le **9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés** a été approuvé par le règlement grand-ducal du 28 juin 2012²⁷². Le texte couvre 74 nouveaux projets pour un total de 855 unités de logement, dont 222 destinées à la vente et 633 destinées à la location. 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. La décision du conseil de gouvernement doit faire l'objet d'un projet de loi dont, selon les experts, « *on ne connaît pas, à ce stade, les avancées sur le plan de la faisabilité, du calendrier et de son financement ; les observateurs les plus réalistes [assurant que] rien ne pourra se faire avant 2020, tant le dossier est complexe sur le plan juridique* »²⁷³.

Et pourtant, le déploiement rapide de ces initiatives est crucial au vu des prix du logement. La Chambre de Commerce rappelle que le parc locatif social luxembourgeois affiche un des taux les plus bas d'Europe, avec à peine 3% du nombre total de logements sur le marché, contre 30% aux Pays-Bas et 20% en France, par exemple. **Le gouvernement devra donc trouver les moyens juridiques permettant de contraindre au plus vite les communes à accueillir les logements annoncés sans pour autant compromettre le droit de propriété**, fondement de toute économie de marché moderne. La Chambre de Commerce appelle à ce que le secteur privé soit associé à la formulation et à la mise en œuvre de cette politique.

Enfin, l'annonce d'une **taxe sur les habitations inoccupées** par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la Nation²⁷⁴ est accueillie favorablement par la Chambre de Commerce, pour autant qu'elle ne compromette pas le droit de propriété. La taxation des logements vides est d'ailleurs la solution la plus fréquemment citée par les résidents interrogés lors de l'été 2012 dans le cadre d'un sondage représentatif des résidents du Luxembourg (voir [supra](#)), conduit pour le compte de la Chambre de Commerce et de l'UEL²⁷⁵.

Recommandations

Le **projet de loi n° 6124** d'aménagement du territoire doit être finalisé et adopté au plus vite. La Chambre de Commerce recommande une plus grande **coordination horizontale et verticale** dans ce texte. Ainsi, il faudrait qu'au sein de chaque ministère, une personne soit responsable de la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire, en liaison directe avec la direction de l'aménagement du territoire, qui assure la fonction de coordination et de secrétariat. A côté de la coordination horizontale, l'aménagement du territoire tombe aussi sous la responsabilité des autorités locales. La coordination verticale entre le gouvernement et les communes, en consultation avec les acteurs du secteur privé, joue par conséquent un rôle prépondérant dans le caractère opérationnel de l'aménagement du territoire. De plus, la Chambre de Commerce questionne certaines modalités sous-jacentes en matière du **droit de préemption** tel qu'il est actuellement agencé dans le projet de loi et insiste pour que des mesures soient définies prévoyant, qu'en cas d'exécution du droit de préemption, une entreprise ait la faculté

²⁷¹ Voir 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.

²⁷² 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.

²⁷³ Source : D'Letzeburger Land, Poujol V., « Sim City », 22 juin 2012.

²⁷⁴ Voir www.gouvernement.lu : « Je veux que les maisons inoccupées fassent l'objet d'un impôt spécial. C'est une possibilité prévue par les lois, mais dont peu de communes seulement profitent. (...) Le ministre du Logement et le ministre de l'Intérieur présenteront avant la fin de l'année un vade-mecum contenant les critères et les règles qui régissent la fixation de cet impôt. »

²⁷⁵ Quelles pourraient être les principales solutions/pistes pour avoir des logements à prix plus abordables ? « Taxer les logements vides » (33%) ; « Développer le logement social » (22%) ; « Lancer de vastes programmes de construction de logements pour faire baisser les prix » (21%) ; « Requalifier certains terrains pour en faire des terrains de construction » (20%) ; « Encadrer les loyers / les limiter par voie réglementaire / intervenir dans les pratiques immobilières » (2%).

de réclamer un dédommagement en réparation du préjudice subi.

Malgré les intentions affichées à cet égard et les avancées déjà réalisées, la nouvelle loi d'**aménagement communal et de développement urbain** (voir *supra*) doit aller plus loin en matière de **simplification administrative** en remettant en question les principes qui ont montré leurs limites sur le terrain, à savoir :

- Le PAP ne fait qu'exécuter le PAG mais nécessite toujours l'approbation du Ministre de l'Intérieur : il est donc recommandé que la **décision finale pour l'autorisation du PAP soit du ressort exclusif de l'autorité communale** (l'instance de tutelle n'intervenant qu'au niveau des PAG et de l'approbation finale de la légalité des PAP) ;
- Pour rappel, dans cet Actualité & tendances, il est recommandé qu'une **cellule interministérielle de coordination** en matière d'urbanisme et d'environnement soit mise en place au plus vite, notamment à des fins d'accélération des procédures commodo/incommodo (voir [section 3.1.](#) plus haut dans le texte à ce sujet): grâce à cette cellule interministérielle, la **période de remise d'avis par la nouvelle cellule d'évaluation** (créée par la nouvelle loi) concernant l'autorisation d'un PAP peut être **diminuée de trois à un mois** (puisque les membres de la cellule d'évaluation seraient familiarisés rapidement avec les caractéristiques des projets de PAP nécessitant autorisation, grâce au travail de la cellule interministérielle) ;
- La Chambre de Commerce propose l'introduction d'une **procédure accélérée pour des modifications ponctuelles du PAP** ainsi que dans le cas où un PAG est complété, modifié ou révisé ponctuellement ;
- Selon la nouvelle loi, chaque commune est tenue d'édicter un **règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites** : ces règlements pouvant différer d'une commune à l'autre, il importe dans ce contexte d'**élaborer un règlement type (« guideline ») de bâtisse** permettant la mise en place de définitions claires et uniformes et, partant, d'éviter une perte de temps due à une récurrence de discussions d'interprétation ;
- La nouvelle loi ne donnera probablement plus la possibilité au public d'adresser des réclamations au Ministre de l'Intérieur après le vote du PAP, ce qui n'est pas encore le cas pour le PAG : comme pour la procédure PAP, la Chambre de Commerce suggère de réformer la procédure PAG en ne prévoyant plus le passage par une **procédure de réclamation du public** après le vote du PAG par le conseil communal.

La Chambre de Commerce espère que le « Forum Investissements », prévu à l'automne 2012 (voir [section 3.1.2. supra](#)), sera l'occasion de s'attaquer une bonne fois pour toutes à ces freins administratifs. Une contribution de l'UEL datant de septembre 2012 a d'ailleurs été remise aux autorités publiques en amont dudit Forum.

Au-delà de ces considérations pratiques, la Chambre de Commerce souhaite que soit repensée complètement l'**autonomie communale**, notamment sur les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par celles-ci afin de maximiser l'efficacité de leur emploi des deniers publics.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, **la stratégie MoDu ne doit pas rester une simple déclaration d'intention** et doit être implémentée de manière effective sur le terrain. Dans ce contexte, les autorités publiques doivent constamment garder à l'esprit la précarité budgétaire, ce qui doit les amener à favoriser les moyens et les infrastructures de transport permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière de modal-split au moindre coût. Ainsi, il convient constamment de distinguer entre l'utile et le nécessaire et d'effectuer des arbitrages politiques afin de pouvoir réaliser le plus grand nombre de projets individuels.

De plus, **une stratégie cohérente et intégrative en matière de transports ne peut véritablement porter ses fruits que pour autant que sa mise en œuvre ne soit pas fragmentaire ou parcellaire.** Dans le même ordre d'idées, et bien que l'atteinte du modal-split est une nécessité absolue afin d'éviter la congestion des infrastructures de transport luxembourgeoises, les autorités doivent veiller à refléter, dans leurs choix politiques, les **intérêts du secteur logistique**, qui a été identifié comme l'une des priorités essentielles de politique de diversification. Une telle prise en compte ne peut pas privilégier, voire discriminer un moyen de transport au détriment d'un autre, le succès du secteur logistique luxembourgeois passant obligatoirement par le nature multimodale des moyens de transport déployés (route, rail, voies fluviales, aérien).

Enfin, le gouvernement doit trouver les moyens juridiques permettant de **déployer au plus vite et au mieux les zones de projets d'envergure et le 9^e Programme de construction de logements subventionnés.** L'enjeu est d'arriver à contraindre les communes à accueillir les logements annoncés sans pour autant compromettre le droit de propriété, fondement de toute économie de marché moderne. La Chambre de Commerce demande à ce que le secteur privé soit impliqué de près dans le déploiement et l'implémentation des programmes.

13. Doter le pays d'infrastructures modernes

Depuis la crise sidérurgique des années 1970, le Luxembourg peut se prévaloir d'un développement socio-économique et démographique fulgurant. Alors qu'en termes quantitatifs, l'Etat investit considérablement dans l'adaptation et la modernisation des infrastructures publiques eu égard à cette croissance démographique et économique, ces dépenses ne sont pas toujours suffisamment sélectives. En cette période de consolidation budgétaire, des projets importants pour la croissance future sont reportés en invoquant la nécessaire réalisation d'économies. Or, en même temps, des crédits budgétaires initialement prévus au titre de projets d'investissements publics majeurs s'avèrent trop souvent sous-estimés ou mal exécutés. Parallèlement, de nombreuses infrastructures locales disproportionnées par rapport aux besoins réels de la population continuent à voir le jour alors que des projets d'importance nationale piétinent. Si le budget de l'Etat est amené à dégraisser, les dépenses d'investissements doivent contribuer à une telle consolidation. Raison de plus de distinguer en permanence entre l'utile et le nécessaire et d'augmenter l'efficacité du rendement des deniers publics investis dans les infrastructures.

En juin 2009, la Chambre de Commerce a singulièrement rappelé qu'il était fondamental de doter le Grand-Duché d'un réseau de transport et de communication moderne qui le conforte comme plaque tournante et fournisseur de services logistiques incontournable au niveau européen. A cet égard, elle estimait notamment qu'il fallait rapidement combler les faiblesses ferroviaires avec la Belgique (à travers notamment le projet EuroCapRail) et l'Allemagne. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe par ailleurs d'utiliser pleinement le potentiel de la nouvelle aéroport susceptible d'accueillir plus du double de passagers par rapport à la situation historique et d'offrir, ainsi, à partir de Luxembourg une palette de vols plus diversifiée dans l'intérêt des entreprises, des hommes d'affaires et du développement touristique.

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce se limitera à passer en revue l'état de certains projets infrastructurels majeurs et prioritaires identifiés comme tels en 2009, et ce notamment dans le domaine des transports. Pour ce qui est des autres infrastructures (par exemple réseaux de communication, recherche et innovation, éducation et formation, Université du Luxembourg, etc.) elle renvoie aux parties afférentes du présent Actualité & tendances. En ce qui concerne, en outre, l'engagement du secteur privé en faveur d'une approche cohérente et intégrative quant au développement de la plateforme logistique multimodale au Luxembourg, le lecteur se référera à la [section 2.3](#).²⁷⁶ La partie dédiée à l'aménagement du territoire (voir la [fiche n°12](#) ci-avant) comprend, quant à elle, des informations complémentaires au sujet de l'articulation de la politique des transports, en général, et des transports en commun, en particulier, dans une perspective de développement spatial.

Identification des initiatives et mise en œuvre effective des projets prioritaires dans le domaine des transports

En ce qui concerne la **mise à double voie de l'interconnexion entre Wasserbillig et Trèves**, et alors que ce dossier traîne de longue date, la Chambre de Commerce salue la récente signature, entre le gouvernement luxembourgeois et divers partenaires publics et privés allemands²⁷⁷, 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 allemands* »²⁷⁸. Le projet est évalué à quelque 20 millions EUR et le Luxembourg y contribuerait 8 millions EUR. Les Chemins de fer allemands, à travers un communiqué de presse publié en juillet 2012²⁷⁹, ont récemment confirmé la mise en œuvre de ce

²⁷⁶ Un dossier détaillé dédiée au secteur logistique (« Logistique : les atouts du Luxembourg ») a été publié dans le magazine Merkur de la Chambre de Commerce. Cette publication peut être téléchargée sur le site de la Chambre de Commerce : www.cc.lu; sous la rubrique : « Publications » ; « Merkur » ; « Edition 6/2012 ».

²⁷⁷ 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* ».

²⁷⁸ Conseil de gouvernement du 23 septembre 2011. Source : www.gouvernement.lu.

²⁷⁹ Source : « *Pressemitteilung Deutsche Bahn 024/2012* » : « 20 Millionen Euro für Streckenausbau zwischen Trier und Luxemburg ».

projet qui, *in fine*, devrait être réalisé en 2014 ou en 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 conséquente des interconnexions avec l'Allemagne, notamment vers Coblenze-Cologne et Francfort. Elle rappelle **l'amélioration indéniable du pilier des infrastructures du classement WEF du Luxembourg** durant la période 2009-2012 (+7 rangs, soit un saut de la 19^e à la 12^e place, voir [section 2.1. supra](#)), avec, entre autres, les indicateurs d'approvisionnement en électricité et de qualité des infrastructures logistiques (portuaires, aériennes et routières) dans le vert, **signe que les efforts nationaux dans ce domaine commencent à porter leurs fruits.**

Concernant le **projet EuroCapRail**, c'est-à-dire la modernisation de l'axe ferroviaire Bruxelles - Luxembourg - Strasbourg, les avancées semblent toujours au ralenti²⁸⁰. En effet, non seulement le concours financier communautaire a récemment été revu à la baisse de manière substantielle²⁸¹, mais force est de constater que les délais de finalisation mentionnés par les autorités communautaires, à savoir fin 2013, ne semblent 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* »)²⁸². 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 Suisse, 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.

En ce qui concerne le **développement de l'aéroport** du Luxembourg, la Chambre de Commerce salue la récente relance des activités de la société de promotion et de développement de l'aéroport. En effet, « *la société de promotion et de développement de l'aéroport de Luxembourg avait été créée en 1997 et était tombée en désuétude*²⁸³ ». Il s'agira, dès lors, de donner de nouvelles impulsions à l'aéroport national afin qu'il puisse constituer une pierre angulaire du développement du secteur logistique luxembourgeois.

La Chambre de Commerce accompagne, par ailleurs, de près les efforts de développement et de diversification des **activités du secteur maritime**. D'une façon générale, l'attractivité du Luxembourg doit être renforcée pour inciter les grands groupes maritimes à y installer leurs quartiers généraux. Dans le même esprit, il est impératif de veiller à la compétitivité du cadre légal de l'activité maritime. Le savoir-faire est le moteur du Luxembourg à cet égard et une attention particulière doit être réservée à l'offre de formation des secteurs concernés pour garantir le développement du pays.

Un autre mode de transport concerne **l'acheminement fluvial** dans une perspective régionale. A cet égard, la Chambre de Commerce, à travers notamment sa participation au Conseil économique et social de la Grande Région, milite en faveur la modernisation des écluses de la Moselle. Dans ce contexte, elle regrette les récentes annonces des autorités fédérales allemandes qui vont dans un sens à ne plus considérer la réfection et la modernisation des dites écluses comme étant prioritaires²⁸⁴. Pour que le transport fluvial puisse être développé à l'échelle régionale, une modernisation des écluses s'avère à la fois primordiale et prioritaire. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'appeler aux autorités luxembourgeoises, notamment au niveau de la coopération et de la coordination politique en Grande Région, d'œuvrer en faveur d'un engagement renforcé des autorités allemandes impliquées.

²⁸⁰ Voir notamment à cet égard la conférence de presse du 13 février 2012 en présence de Claude Turmes, député européen (déi gréng) et Josée Lorsché, députée (déi gréng). Voir lien sur : www.claudeturmes.lu

²⁸¹ Le projet EurocapRail est géré, au niveau communautaire, en deux sous-projets, à savoir, d'une part, le projet 2007-BE-28050-P (dit « EuroCap-Rail : modernisation de l'axe ferroviaire Bruxelles-Luxembourg ») et 2007-LU-28020 (dit « Modernisation de l'axe 3 Bruxelles-Luxembourg - Strasbourg »). Pour le premier sous-projet, le cofinancement communautaire est passé 30,180 millions EUR à 21,332 millions EUR, soit une baisse de 8,848 millions EUR (-29%). L'enveloppe budgétaire européenne pour le second sous-projet, quant à elle, est passée de 27,0 millions EUR à 3,517 millions EUR, soit une réduction de non moins de 23,482 millions EUR (-87%). Source : Commission européenne, « Transports: la Commission examine le financement de 92 grands projets d'infrastructures pour les réseaux transeuropéens », octobre 2010 (IP/10/1391).

²⁸² Voir sous : http://tentea.ec.europa.eu/en/ten-t_projects/30_priority_projects/priority_project_28/

²⁸³ Source : PaperJam, « Aéroport : la promotion relancée », 16 juillet 2012.

²⁸⁴ Voir notamment à cet égard : Saarländischer Rundfunk Online, « Kritik am Stillstand beim Schleusenausbau », août 2012, et Trierischer Volksfreund, « Bund stoppt den weiteren Ausbau der Moselschleusen », août 2012.

La Chambre de Commerce n'entend pas passer en revue, à ce stade, les récents développements en matière des **infrastructures routières**, ses avis budgétaires récurrents s'y attelant en détails. Ainsi, elle se limite, ici, à lancer 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 voûte d'une politique intégrative et multimodale réussie sur un plan local, régional et européen.

Recommandations

Outre la concrétisation des projets infrastructurels spécifiques commentés *supra*, il importe, à un niveau général et au-delà des seules infrastructures de transport, d'établir et de mettre en œuvre une « **feuille de route du mieux investir** » comportant 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 systématique, 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 (« *Folgekosten* »). La Chambre de Commerce prend note de la volonté du Premier Ministre d'organiser une **table ronde nationale en faveur d'une modernisation et d'une accélération de la politique d'investissements** et ne peut qu'insister sur la prise en compte d'une telle feuille de route dans cette discussion.

Il convient en outre de favoriser le recours aux **partenariats public-privé** (PPP) afin de réaliser des gains d'efficacité et de productivité au niveau des projets d'investissements publics.

La Chambre de Commerce propose, par ailleurs, **d'enlever toute clause d'indexation dans le coût de réalisation de chantiers publics**, et ce afin de limiter l'inflation au niveau des coûts de réalisation.

Ensuite, la Chambre de Commerce revendique une **politique plus prudente en matière des menus investissements** en équipements informatiques, en véhicules automoteurs, etc. Une baisse de ce type d'investissements, par exemple *via* une baisse de la périodicité du remplacement des matériels afférents ou encore *via* des standards moins onéreux, n'aurait pas d'impact négatif palpable sur le fonctionnement et l'exécution des services publics et permettrait la réallocation des moyens budgétaires ainsi dégagés en faveur d'investissements infrastructurels indispensables. De manière générale, les autorités devraient favoriser les investissements publics aptes à générer la croissance future et la diversification économique dans de nouvelles niches de compétences (par exemple RDI, études supérieures, réseaux de transport et de communication, etc.) aux investissements de prestige ou politiques sans réelle valeur ajoutée.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce recommande aux **autorités d'introduire le délai de réalisation comme un critère d'adjudication** et d'introduire des pénalités en cas de non-respect desdits délais.

14. Instituer un « Observatoire de droit économique »

En juin 2009, alors qu'elle formulait ses recommandations à l'intention du gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009, la Chambre de Commerce avait recommandé l'institution, dans les domaines économique et industriel, d'un « Observatoire de droit économique ». Il s'agirait, en l'occurrence, d'une plateforme composée d'experts des secteurs public et privé, analysant les cadres juridiques et leurs évolutions au Luxembourg et à l'étranger et proposant à la lumière de ces études les modifications appropriées, de manière rapide, proactive et autonome.

Dans le même ordre d'idées et davantage en aval de l'application concrète du droit économique, la Chambre de Commerce a estimé qu'il y avait lieu de créer, au sein des juridictions, des Chambres plus spécialisées et de cibler davantage les formations des juges, et ce notamment dans les domaines tels que la finance, la concurrence et l'urbanisme. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle stratégie se répercuterait favorablement sur l'état et l'évolution de la jurisprudence, compte tenu de la complexité croissante des affaires juridiques et des matières à traiter par les tribunaux.

Identification des initiatives et mise en place effective

La revendication de la Chambre de Commerce portant introduction d'un Observatoire de droit économique n'a pas trouvé son introduction, ni au niveau du programme gouvernemental, ni dans le cadre d'une initiative législative ou réglementaire quelconque. La Chambre de Commerce n'est pas non plus informée d'une quelconque discussion ou initiative à cet égard, état de fait qu'elle regrette.

Le programme gouvernemental énonce toutefois la mise en place d'un tableau opérationnel de la compétitivité²⁸⁵ ainsi qu'une collaboration étroite, à ce sujet, entre l'Observatoire de la Compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et le STATEC. La Chambre de Commerce est d'avis que cette collaboration plus étroite annoncée entre l'ODC et le STATEC pourrait constituer un forum de discussion idéal pour faire avancer l'idée de la Chambre de Commerce quant à la création d'un Observatoire de droit économique. La Chambre de Commerce se tient à la disposition des acteurs publics afin de nourrir ce débat de manière constructive.

La Chambre de Commerce n'est pas non plus au courant d'une quelconque mesure visant, au niveau de la magistrature, la création de Chambres plus spécialisées. Ainsi, elle ne peut qu'encourager les autorités publiques à entamer une réflexion approfondie à cet égard.

Recommandations

L'attractivité du Luxembourg ne se réduit pas à sa politique fiscale, mais englobe des aspects tant matériels (par exemple des infrastructures de transport et de communication) qu'immatériels, tels que son cadre institutionnel, qui comprend notamment l'ensemble des dispositions légales et réglementaires. Il est, ainsi, fait référence à l'attractivité fiscale et à l'attractivité du droit en général. Il revient aux pouvoirs publics de poser les jalons nécessaires en vue de mettre en œuvre, sur le terrain, ces différents types d'attractivité, en l'occurrence en améliorant les dispositifs fiscaux, ainsi qu'en ayant le souci de moderniser en permanence et à bon escient les droits d'établissement, de faillite, des sociétés et du travail.

L'ensemble de ces points particuliers est thématiquement traité dans le présent bulletin Actualité & tendances. L'Observatoire de droit économique, visé par la Chambre de Commerce dans la présente partie, viserait singulièrement à mutualiser l'ensemble des réflexions partielles et des efforts ségrégés déjà entrepris, au niveau des différentes législatures et sources de droit, dans les mains d'une instance de pilotage unique et de haut niveau. Il s'agit partant de créer un forum de discussion composé d'experts des secteurs public et privé, doté d'une grande autonomie et de l'ensemble des compétences nécessaires afin de s'atteler efficacement à la canalisation des jalons de réforme des différentes sources de droit, permettant ainsi d'assurer que le cadre légal en vigueur au Luxembourg soit, dans son ensemble, propice à la genèse et à la pérennisation des activités économiques et commerciales.

²⁸⁵ D'après le programme gouvernemental, ce tableau de bord viendrait en remplacement des indicateurs économiques renseignés dans le règlement grand-ducal du 4 avril 1985, pris en application 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, seront remplacés par un Tableau de bord « Compétitivité », après consultation des partenaires sociaux représentés dans le Comité de Coordination tripartite.

L'attractivité du droit s'articule, certes, de façon ségrégée (par exemple le droit d'établissement, le droit fiscal, le droit du travail, etc.), mais il importe, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'assurer une certaine cohérence d'ensemble dans l'exercice de refonte et de modernisation du droit, ainsi qu'une plus grande réactivité par rapport aux évolutions internationales en matière de droit ou encore de réactivité envers les meilleures pratiques décernées à l'étranger dans l'ensemble des sources de droit de nature économique.

Une telle démarche suppose notamment une meilleure qualité et coordination du travail législatif et du travail d'élaboration de nouveaux textes juridiques, avec pour principe une collaboration efficace de ces acteurs avec le secteur privé et la prise en compte des meilleures pratiques venues de l'étranger. Dans une période de raréfaction des moyens budgétaires à disposition de l'Etat, il est clair que l'attractivité du Grand-Duché dépendra davantage à l'avenir de la qualité, de la prévisibilité, de la célérité de la mise en place et de la réactivité administrative dans l'élaboration du cadre légal et fiscal.

15. Promouvoir le pays et la communication

En juin 2009, la Chambre de Commerce demandait que le pays se dote d'une stratégie de communication globale, apte à éliminer les clichés et à valoriser le pays de manière cohérente. La Chambre de Commerce appelait à ce que *Luxembourg for Business* (LfB) et *Luxembourg for Finance* (LFF) participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette stratégie. En outre, une politique du siège social devait faire part entière de cette stratégie. Dans un but d'efficacité, les activités de promotion et de communication mises en œuvre par les différents acteurs devaient être mieux coordonnées, des synergies réalisées et d'éventuels doubles emplois évités.

De plus, selon la Chambre de Commerce, il était nécessaire de renforcer le rôle des ambassades en vue d'intensifier la promotion des intérêts économiques du pays. Le réseau diplomatique devait être étendu et comprendre davantage d'activités de promotion économique, ceci non seulement en Europe mais également au Moyen-Orient, en Amérique Latine, voire en Afrique.

Identification des initiatives et impact potentiel

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 ou des régions 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 (octobre 2009), à Tel Aviv (Israël, juin 2010) et à Abu Dhabi (janvier 2011). En outre, avec l'étroite collaboration du Ministère des Affaires étrangères, la Chambre de Commerce a créé, en 2012, un **poste d'attaché économique et commercial à Berlin**, au sein de l'Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg. L'Allemagne est le premier marché d'exportation 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 Chambre de Commerce se félicite de l'élargissement du réseau de promotion des intérêts économiques du pays en cours de déploiement. Afin de maximiser les retombées futures de ce réseau, elle appelle à ce que la stratégie unique de promotion du pays et de communication soit définie et mise en œuvre au plus vite.

Encadré 7 - Le programme « *Think Swiss* »²⁸⁶

Comme le Luxembourg, la Suisse fait régulièrement face à de vives critiques étroitement liées à son système bancaire (évasion fiscale, secret bancaire, scandale UBS, parmi d'autres). Malgré tout, la Suisse est considérée comme un cas d'école de « *nation branding* » à travers son agence « *Presence Switzerland* », créée en 2000 par la loi fédérale sur la promotion de la Suisse à l'étranger. La Suisse est d'ailleurs positionnée 8^e dans le classement mondial *Nation Branding*²⁸⁷.

Un des programmes-clés de *Presence Switzerland* est le programme « *Think Swiss* », dédié à la promotion de l'image de la Suisse aux Etats-Unis sous un angle d'innovation et de R&D. Le programme est organisé par *Presence Switzerland* et mis en œuvre sur le terrain par l'ambassade suisse à Washington et plusieurs consulats suisses. Différents instruments promotionnels sont à la disposition de ces acteurs : un film, des fascicules, ainsi que des délégations sur place (les agences « *swissnex* »), en charge de développer des liens étroits entre universités et centres de recherche suisses et américains (bourses, échanges universitaires, intégration dans les communautés scientifiques locales américaines, etc.).

Enfin, seuls deux messages-clés sont scandés à travers les supports promotionnels *Think Swiss*, à savoir (1) la capacité d'auto-détermination du pays (système électoral, neutralité, intégrité financière, entre autres) et (2) son futur assuré (« *secure future* »), notamment à travers la protection de l'environnement, la sécurité, la formation professionnelle pointue, la RDI, etc.

²⁸⁶ Source : Marmier P. et al., « *Nation Branding : the case of Switzerland* », 2009.

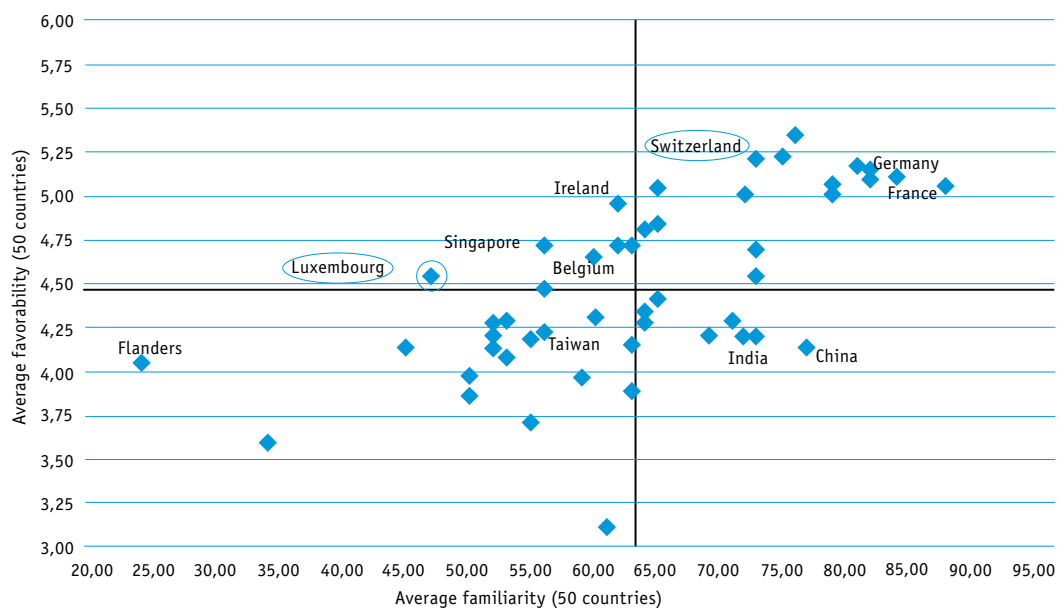
²⁸⁷ A titre de comparaison, le Luxembourg se situe en 22^e position (sur 50 pays) – voir le graphique 12 infra.

Comme en Suisse, plusieurs **supports promotionnels** du Luxembourg ont été développés au cours de cette législature, avec notamment :

- La série de films « *Is it true... what they say about Luxembourg ?* », lancée en juin 2010, et utilisée depuis lors par les acteurs de promotion économique du pays (Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, LfB, etc.) ;
- Le « *Download Centre* » pour les exportateurs et les investisseurs et le « *Coin médias* », tous deux créés en 2008 sur le site de LfB, ont été étoffés d'une série de nouvelles publications thématiques (propriété intellectuelle, centre de *headquarters* européens, etc.) et de témoignages d'hommes d'affaires étrangers sur le pays, et la section de présentations et publications du site Internet de LfB a aussi été enrichie.

De plus, le gouvernement a lancé, en février 2012, une **campagne de réflexion sur la thématique « Le Luxembourg vu de l'étranger »**, en collaboration avec LfB et LfF. L'initiative a démarré officiellement dans les locaux de la Chambre de Commerce, avec la présentation des conclusions de deux études de *nation branding*²⁸⁸ devant plus de 300 spectateurs. Deux conclusions principales ont été tirées de cette conférence de lancement²⁸⁹. Premièrement, **les efforts à ce jour n'ont pas été suffisants** pour faire connaître le pays en dehors de l'Europe. Or, *"you've got to be known to be liked"*, selon les experts, comme en témoigne l'exemple réussi de la Suisse (et ce, même si le Luxembourg et la Suisse ne sont pas en tout point comparables) :

Graphique 12 - « You've got to be known to be liked »



Source : Gouvernement du Luxembourg, « *Le Luxembourg vu de l'étranger* :

Table ronde du 29 février 2012 »

Deuxièmement, si, le Luxembourg souffre encore de défauts de perception (paradis fiscal, secret bancaire, etc.), il profite néanmoins de **forces bien identifiées** (stabilité, multilinguisme, qualité de vie, etc.) ainsi que **d'atouts non exploités en termes d'image** (RDI, patrimoine, parmi d'autres). Les experts et membres du groupe de réflexion ont donc appelé à ce qu'un **plan d'ac**

²⁸⁸ A savoir, (1), l'étude comparative internationale « *Nation Branding Index* » sur la perception de 50 pays à travers le monde (dont le Luxembourg) et (2) le sondage « *Image du Luxembourg* » réalisé par QUEST Market Research Luxembourg.

²⁸⁹ Voir : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/02-fevrier/29-conference/index.html.

tion et un cadre commun soient définitivement mis en place, un appel auquel la Chambre de Commerce se rallie.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle que, tout comme la Suisse, le **Luxembourg et sa place financière sont régulièrement attaqués** par les médias et les politiques étrangers. Le pays en a encore récemment fait les frais, en mai 2012, avec les émissions *Cash Investigation* de France 2 et *Panorama* de la BBC. Or, depuis le temps que ces attaques ont lieu, elles devraient pouvoir être anticipées avec des réponses aux accusations réalistes et convaincantes²⁹⁰. 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 en cours de préparation.

Recommandations

Dans un premier temps, et à l'instar de la Suisse, le Luxembourg doit se mettre une fois pour toutes d'accord sur une **marque propre** au pays et sur un **slogan percutant**. Dans un second temps, ce slogan doit imprégner tous les supports promotionnels (qui devront donc être mis à jour et/ou modifiés).

A ce titre, la Chambre de Commerce note que le magazine PaperJam s'est livré à un exercice de consultation des sites Internet du gouvernement, de la Ville de Luxembourg, de l'ONT et du Luxembourg City Tourist Office²⁹¹. Selon PaperJam, ces sites « *sont certes très informatifs, mais manquent d'unité et surtout ne sont pas assez modernes, ils ne donnent pas envie de venir à Luxembourg. Ils ne véhiculent pas une image claire du pays ou de la ville.* »²⁹². PaperJam a également visité le site Wikipedia sur le Luxembourg et a constaté que « *la version en luxembourgeois est tout à fait complète et celle en anglais très correcte, alors que la version en français laisse à désirer* ». Sur ces supports aussi, des contributions plus coordonnées et une approche marketing seront nécessaires car ils sont une vitrine essentielle pour le pays.

Enfin, tous les acteurs institutionnels du pays doivent être consultés lors de cet exercice d'autopromotion dans une approche « *bottum up* », permettant l'identification de la collectivité au message à véhiculer. Notamment, certains aspects positifs du Grand-Duché sont certes évidents (qualité de vie, multilinguisme), mais d'autres aspects également positifs gagneraient à être mis en évidence. La Chambre de Commerce pense, entre autres, à la qualité de la vie culturelle de Luxembourg et à la diversité de celle-ci : le Luxembourg culturel de 2012 est bien loin de celui qu'il était en 2000, par exemple, avec ses nouvelles salles de concert établies dans d'anciens sites sidérurgiques rénovés avec goût et talent.

²⁹⁰ Voir également à ce sujet : PaperJam – Edito, « Désastreux », juin 2012.

²⁹¹ Source : PaperJam, « La notoriété de Luxembourg à l'étranger », mars 2012.

²⁹² Source : Ibid, voir <http://www.paperjam.lu/article/fr/la-notoriete-de-luxembourg-l-etranger>.

Bibliographie

Principales bases légales

Loi du 9 juillet 2004 modifiant (1) la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; (2) le Code des assurances sociales.

Loi du 25 août 2006 (1) complétant le statut de la société européenne (SE) pour ce qui concerne l'implication des travailleurs et (2) modifiant la loi modifiée du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes.

Loi du 23 mars 2007 modifiant (1) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, (2) la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, et (3) la loi du 25 août 2006 concernant la société européenne (SE), la société anonyme à directoire et conseil de surveillance et la société anonyme unipersonnelle.

Loi du 23 mars 2007 portant modification des articles 271, 273bis, et 276 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle.

Loi du 20 avril 2009 sur le dépôt par voie électronique auprès du registre de commerce et des sociétés (RCS-L) et le règlement grand-ducal du 22 avril 2009 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Loi du 5 juin 2009 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche, 3. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1) le développement et la diversification économiques, 2) l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

Loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. introduction d'une contribution de crise.

Loi du 28 juillet 2011 complétant la loi modifiée du 12 février 1979 relative à la taxe sur la valeur ajoutée.

Loi du 29 juillet 2011 concernant l'aménagement communal et développement urbain.

Loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi.

Loi du 31 janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Projet de loi n°5730 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Projet de loi n°6124 modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

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.

Projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification ; de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitations ; de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Projet de loi adaptant n°6378 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.

Projet de loi n°6387 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. le Code du travail.

Projet de loi n°6420 : (i) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; (ii) modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités du système d'appréciation des compétences professionnelles et personnelles des fonctionnaires et employés de l'Etat.

Règlement grand-ducal du 13 mars 2009 portant institution d'un comité à la formation professionnelle.

Règlement grand-ducal du 13 février 2011 portant fixation des indemnités des membres et experts des équipes curriculaires et des commissions nationales pour les programmes de l'enseignement secondaire technique.

Règlement grand-ducal du 11 août 2011 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.

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.

Règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil ».

Avis de la Chambre de Commerce

Avis de la Chambre de Commerce du 13 novembre 2008 sur le projet de loi n°5924 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ; de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt commercial communal ; de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ; de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs ; de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement ; de la loi modifiée du 9 juillet 1937 concernant l'impôt sur les assurances ; de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

Avis de la Chambre de Commerce du 12 février 2009 sur le projet de loi n°5730 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Avis de la Chambre de Commerce du 25 mars 2009 sur le projet de loi n°6005 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, 2. les missions de

l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche, 3. la création d'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes, 4. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et modifiant la loi modifiée, du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1) le développement et la diversification économiques, 2) l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

Avis de la Chambre de Commerce du 12 mai 2009 sur le projet de règlement grand-ducal déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable normalisé.

Avis de la Chambre de Commerce du 28 octobre 2009 sur le projet de loi-cadre n°6022 relative aux services dans le marché intérieur.

Avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 3 novembre 2009 sur le projet de loi n°6068 (1) concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes ; et (2) modifiant certaines dispositions du Code du travail.

Avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} juin 2010 sur le projet de loi n°6023 portant modification (1) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; (2) 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 ; (3) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; (4) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; (5) de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Avis de la Chambre de Commerce du 24 juin 2010 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités pour accorder et retirer le droit de former un apprenti.

Avis de la Chambre de Commerce du 28 juillet 2010 sur le projet de loi n°6171 portant simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Avis de la Chambre de Commerce du 16 septembre 2010 sur le projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. introduction d'une contribution de crise ; 4. modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

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 de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 3 décembre 2010 sur le projet de loi n°6196 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : le Code de la sécurité sociale et la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers ; tel que modifié par amendements adoptés en conseil de gouvernement en date du 12 novembre 2010 ; tel que modifié par amendements adoptés par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale en date du 25 novembre 2010.

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 création d'un fonds pour l'emploi, réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; et - 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 19 mai 2011 sur le projet de loi n°6266 complétant la loi modifiée du 12 février 1979 relative à la taxe sur la valeur ajoutée.

Avis de la Chambre de Commerce du 11 juillet 2011 sur le projet de règlement grand-ducal portant institution et organisation des équipes curriculaires, des commissions nationales de formation et des commissions nationales de l'enseignement général pour la formation professionnelle de l'enseignement secondaire technique.

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 15 novembre 2011 sur le projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012.

Avis de la Chambre de Commerce du 3 janvier 2012 sur le 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 4 mars 2012 sur le projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi-cadre n°6022 relative aux services dans le marché intérieur.

Avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 6 avril 2012 sur le projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension et modifiant : le Code de la sécurité sociale ; 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, et le Code du travail.

Avis de la Chambre de Commerce du 16 mai 2012 sur la proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire.

Avis de la Chambre de Commerce du 12 juin 2012 sur le projet de loi n°6410 modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

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.

Publications

Banque centrale du Luxembourg, « Bulletin 2012-1 », mars 2012.

Banque centrale du Luxembourg, « Bulletin 2012-3 », septembre 2012.

Barber M. et al., « How the world's most improved school systems keep getting better », 2010, McKinsey & Company.

Barber M. et Mourshed N., « I LOVE School », McKinsey & Company.

CEPS/INSTEAD, « Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg », novembre 2006.

Chambre de Commerce, Actualité & tendances n°3, « Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? ».

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

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

Chambre de Commerce / Union des Entreprises Luxembourgeoises, sondage 2012 (en cours, réalisé par TNS Ilres).

Cholette C., « Le travail obligatoire en Ontario : solution ou imposture? », 1998.

Commission européenne, DG Entreprises et industrie, « Entrepreneurship Survey of the EU 25 : Secondary Analysis, Luxembourg », 2009.

Commission européenne, « Transports : la Commission examine le financement de 92 grands projets d'infrastructures pour les réseaux transeuropéens », octobre 2010 (IP/10/1391).

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

Commission européenne, DG Entreprises et industrie, « SBA Factsheet 2010-2011 : Luxembourg », 2011.

Conseil de l'Union européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 », juillet 2012.

Creditreform, « Etude de Creditreform sur les faillites au premier semestre 2012 : Inquiétante hausse au Luxembourg », 7 mars 2012.

Département de la Simplification Administrative (DSA), « Rapports 2009 et 2010 sur la simplification administrative des procédures et formalités de l'Etat ».

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

Diederich R., « Les documents fondamentaux de l'aménagement du territoire au Luxembourg : le programme directeur et l'IVL », 2011. Dans : Chilla T. et Schulz C., « Aménagement du territoire au Luxembourg », 2011.

Dumont P. et al., « Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg », Université de Luxembourg, 2010.

Gouvernement du Canada – Ministère des Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), « Rapport statistique sur l'aide sociale », 2006.

Gouvernement de Finlande, « Plan d'éducation et de recherche 2011-2016 ».

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Traduction française de la Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 », 2011.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Présentation des décisions du Conseil de Gouvernement pour répondre aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté », 16 décembre 2011.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Le Luxembourg vu de l'étranger : Table ronde du 29 février 2012 ».

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Luxembourg 2020 : Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012 », avril 2012.

Institute of Mathematics and Informatics, « ICT in Education in Finland and Hong Kong. An Overview of the Present State of the Educational System at Various Levels », Journal « Informatics in Education », vol. 5, n°2, mai 2006.

Krecké J., « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », 2010.

Marmier P. et al., « Nation Branding : the case of Switzerland », 2009.

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2010 ».

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Rapport d'activité 2011 ».

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Proposition de texte d'une loi sur l'enseignement secondaire », 2 décembre 2011.

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, « Les chiffres clés de l'éducation nationale : statistiques et indicateurs », avril 2012.

OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE », 2005.

OCDE, « Surmonter les obstacles à la mise en œuvre d'une stratégie de simplification administrative : orientations destinées aux décideurs », 2009.

OCDE, « Mieux légiférer en Europe : Luxembourg », 2010.

OCDE, « Making the Luxembourg labour market work better », 2010.

OCDE, « Résultats du PISA 2009 : Elèves en ligne – Technologies numériques et performance », 2011.

OCDE, « Regards sur l'Education : les indicateurs de l'OCDE », 2011.

Perspective 45 asbl, « L'implication des seniors dans la création d'entreprise ».

Poirier P. et al., « Elections européennes : Les élections européennes dans l'étude ELECT 2009 », janvier 2011.

Pressemitteilung Deutsche Bahn 024/2012, « 20 Millionen Euro für Streckenausbau zwischen Trier und Luxemburg ».

PRO INNO EUROPE, « Mini Country Report/Luxembourg under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012) », décembre 2011.

Ries J., « Regards sur les politiques de l'emploi », avril 2012.

Saarländischer Rundfunk Online : « Kritik am Stillstand beim Schleusenausbau », août 2012.

Stanford Center for Opportunity Policy in Education (SCOPE), « The Secret to Finland's Success: Educating Teachers », page 2, septembre 2011.

STATEC, Economie et statistiques n°60/2012, « Analyse comparative de la productivité apparente du travail Luxembourg/Zone euro depuis le début de la crise ».

Trierischer Volksfreund, « Bund stoppt den weiteren Ausbau der Moselschleusen », août 2012.

World Economic Forum (WEF), « The Global Competitiveness Report 2009-2010 ».

World Economic Forum (WEF), « The Global Information Technology Report 2012: Living in an Hyperconnected World ».

World Economic Forum (WEF), « The Global Competitiveness Report 2012-2013 ».

Périodiques

D'Lëtzeburger Land, « Education aux médias : Un parent pauvre de l'école luxembourgeoise », 23 septembre 2011.

D'Lëtzeburger Land, « Sim City », 22 juin 2012.

Luxemburger Wort, « Sus au chômage des jeunes », 27 mars 2012.

Luxemburger Wort, « Un secteur émergent qui peine à s'imposer économiquement », 10 mai 2012, page 2.

Luxemburger Wort, « Ecole bilingue au Luxembourg : le retour », 2 juillet 2012.

MERKUR, « L'apprentissage : Pour bien démarrer dans la vie », avril 2012.

PaperJam, « La notoriété de Luxembourg à l'étranger », mars 2012.

PaperJam - Edito, « Désastreux », juin 2012.

PaperJam, « Aéroport : la promotion relancée », 16 juillet 2012.

RTL, « Den Online-System fir d'Premiere gött ëmmer méi beléift », 9 juillet 2010.

Sites Internet

ADEM : www.adem.public.lu

Administration des Contributions directes : www.impotsdirects.public.lu

Budensagentur für Arbeit : www.jobboerse.arbeitsagentur.de

CEPS INSTEAD : www.ceps.lu

Commission européenne : tentea.ec.europa.eu

Eurostat : www.ec.europa.eu

Guichet unique : www.guichet.lu

Gouvernement américain : www.dol.gov/summerjobs

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg :

- www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/04-avril/13-frieden/index.html
- www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/12-decembre/15-uel/index.html
- www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/04-avril/08-schank/index.html
- www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/09-septembre/23-conseil/index.html
- www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/01-janvier/26-juncker/index.html
- www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2012/04-avril/25-schmit/index.html
- www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/traduction-francaise-2012/index.html

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle : focoweb.script.lu

Ministère de la Famille et de l'Intégration : www.jugendpakt.lu

Ministère des Finances :

- www.mf.public.lu/actualites/2011/11/ocde_progr_budget_251111/index.html
- www.mf.public.lu/publications/divers/ocde_proc_budget_lux_251111.pdf
- www.mf.public.lu/actualites/2012/07/situation_finances_200712/index.html

OCDE : www.financial-education.org

Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche : www.innovation.public.lu

San Francisco Summer Jobs + : www.hiresfyouth.com

Service National de la Jeunesse : www.snj.public.lu

Stratégie du Lifelong Learning au Luxembourg : www.s3l.lu

TNS Ilres : www.ilres.com

Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) : www.uel.lu

Base de données

AMECO

Eurostat

STATEC, Comptes nationaux.

OCDE, Regards sur l'éducation 2011.

