

n°20

**a&t**

ACTUALITÉ & TENDANCES

BULLETIN ÉCONOMIQUE  
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE



**Entreprise Luxembourg 4.0**  
**Pour une gouvernance publique innovante**

**Recommandations de la Chambre de Commerce  
au Gouvernement issu des élections législatives du 14 octobre 2018**



**2.**

Avant-propos

**6.**

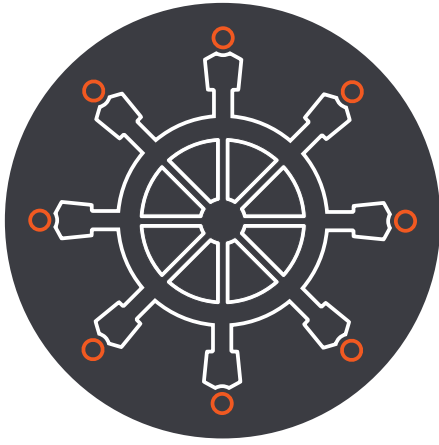
Résumé exécutif

**18.**

I. Quelle gouvernance publique pour une « croissance qualitative » ?

**45.**

II. L'État dans tous ses états



Bulletin économique  
de la Chambre de Commerce

# Avant-propos

## QUI DIT CROISSANCE QUALITATIVE, DIT CADRE PROPICE AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

**L'**activité entrepreneuriale est au cœur d'une économie et d'une société fortes, durables et inclusives.

C'est dans cet esprit que la Chambre de Commerce adresse au Gouvernement issu des élections législatives du 14 octobre 2018, par le biais de cette publication, des propositions concrètes, cohérentes et intégrées, permettant de tracer la voie vers un modèle de croissance qualitative et qui permettent aux entrepreneurs, aux entreprises et à leurs salariés d'aller de l'avant et de réussir la double transition environnementale et numérique. Ce n'est qu'en relevant ces défis, dès aujourd'hui, que nous rendrons possible la cohésion sociale de demain.

À l'instar d'une maison, qui ne saurait être stabilisée sans fondations solides, une croissance qualitative ne peut exister en l'absence d'une gouvernance publique optimale. L'État, en étroite collaboration avec la Chambre de Commerce, a défini une feuille de route pour une économie connectée et soutenable ; la Troisième Révolution Industrielle. Or, la définition d'une stratégie n'est pas une fin en soi. Ce qui importe, c'est la mobilisation, la mise en œuvre et la priorisation. L'État, à travers son organisation et ses choix peut soit accélérer, soit freiner les évolutions. En d'autres termes, la transition, et sa réussite, est fortement influencée par les choix publics, et n'est pas « que » l'agrégation de choix privés.

L'État doit assumer différents rôles pour poser les jalons de la croissance 4.0. Il doit être entrepreneurial, créer un cadre en faveur des entreprises, prendre des décisions et ne pas étouffer les initiatives avec un millefeuille de réglementations.

Le digital est fondamental, car il est à la base d'une croissance intelligente. L'État doit également, encore plus qu'avant, pousser nos vertus de l'ouverture et de la coopération. L'État social, quant à lui, donne les bonnes incitations au travail et à l'entrepreneuriat, et il défend le contrat intergénérationnel en le préparant aux enjeux du futur. Il mène un débat objectif sur la pauvreté et trouve les moyens - grâce à un dialogue social de qualité dans les entreprises et des mesures et transferts ciblés - de faire en sorte que chacun se retrouve dans la société et obtienne un maximum de chances de se développer. Au-delà de la politique sociale et du dialogue social, un système éducatif performant et la possibilité d'accéder à un logement décent à coût acceptable font partie de la responsabilité d'un État moderne. Puis, l'État doit endosser deux autres rôles : celui de facilitateur dans le domaine de la formation, ainsi que celui de planificateur, notamment pour tout ce qui touche à la mobilité, au logement, etc.

Or, concernant le rôle de l'État, ce n'est pas que le « quoi », mais aussi le « comment » qui mérite toute l'attention. Actuellement, il y a encore trop de silos, de compétences partagées, de contradictions, de sous-efficacités. Il y a un moyen de mieux faire, notamment en recentrant l'action de l'État autour des grandes fonctions étatiques, autour d'un nombre restreint de superministères coordinateurs ou encore en consolidant les interlocuteurs des citoyens, entreprises et investisseurs dans un *front office* public unique. Dans ses recommandations, la Chambre de Commerce lance un appel en faveur d'une gouvernance optimisée car des défis complexes requièrent des solutions cohérentes et des politiques intégrées.

Dans cette publication, la Chambre de Commerce avance sa feuille de route pour donner tous les moyens à l'État d'être le facilitateur de la croissance qualitative. Au niveau des conditions nécessaires - sortes d'indispensables sans lesquelles les autres recommandations demeureraient largement sous-efficaces - elle avance la nécessité de casser l'érosion de notre compétitivité-coût, suite notamment à la persistance d'un différentiel d'inflation insidieux et d'une « panne de productivité » élevant le coût de l'activité économique sans l'améliorer. Elle insiste en outre sur la nécessité de disposer d'une organisation du travail à l'écoute du terrain et digne du monde digitalisé du 21<sup>e</sup> siècle, à rebours d'un carcan rigide défini au niveau national et étouffant nos entreprises et surtout nos PME. La flexibilité n'existe que pour autant qu'elle soit partagée.

Dans ses grandes recommandations, la Chambre de Commerce insiste par ailleurs sur l'importance capitale des PME et du cadre qui leur est applicable. Elle propose d'arrimer les priorités de la recherche aux priorités de diversification et de définir une politique industrielle ambitieuse et non-contradictoire. Elle trace la vision d'un grand *front office* public qui serait le seul interlocuteur public des citoyens, entreprises et investisseurs, et elle milite en faveur d'une extension des procédures de notification au détriment des autorisations. Elle fait des propositions concrètes pour rétablir notre compétitivité fiscale et pour élever le niveau de formation ; le « nerf de la guerre » qui permettra la transition vers un monde durable et interconnecté. Cohérence, concertation et coopération : voilà les maîtres-mots de la feuille de route pour construire, ensemble, le Luxembourg de demain.

# Table des matières

<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>	<b>6</b>
<b>AIDE À LA LECTURE</b>	<b>17</b>
<b>I. QUELLE GOUVERNANCE PUBLIQUE POUR UNE « CROISSANCE QUALITATIVE » ?</b>	<b>18</b>
1. Vers un nouveau modèle de croissance pour le Luxembourg	19
2. Productivité du travail : quelle situation au Luxembourg ?	26
2.1 Productivité du travail : stagnation à un niveau élevé	26
2.2 Les déterminants (de l'évolution) de la productivité du travail au Luxembourg	29
3. La gouvernance pour réussir la transition vers la croissance qualitative	37
3.1 Quel rôle de l'État ?	37
3.2 Une gouvernance optimisée pour des politiques intégrées au Luxembourg	40
<b>II. « L'ÉTAT DANS TOUS SES ÉTATS »</b>	<b>45</b>
<b>1. L'État entrepreneurial</b>	<b>49</b>
Digitalisation : le nerf de la guerre	49
PME et entrepreneuriat : au cœur de la création de richesse	53
<b>Encadré 1</b> - Priorités en matière de politiques en faveur des PME	64
RDI : pour une économie innovante	66
Propriété intellectuelle : l'immatériel au centre de l'économie de demain	70
<b>Encadré 2</b> - Technologies de la santé	72
Industrie : de beaux jours devant elle	73
<b>Encadré 3</b> - L'entrepreneur, le créateur des richesses de demain	76
Spatial : à la conquête de l'espace	76
<b>2. L'État durable</b>	<b>82</b>
Le Luxembourg de demain, où en est-on ?	82
Environnement : intégrer les considérations à court terme et les besoins des générations futures	88
<b>Encadré 4</b> - Politique climat : pour une Europe forte	91
Énergie : assurer un approvisionnement à un prix compétitif	92
<b>Encadré 5</b> - Gestion de l'eau	96
Intégration : la cohésion sociale au service du Luxembourg de demain	97
<b>Encadré 6</b> - Quels enjeux pour un Luxembourg à 1 million d'habitants dans la Grande Région ?	101
<b>3. L'État ouvert</b>	<b>103</b>
Commerce extérieur : un marché indispensable pour notre économie	103
<b>Encadré 7</b> - L'intérêt économique de (véritables) zones transfrontalières	106
Nation Branding : développer la stratégie pour réduire les clichés	107

<b>4. L'État social</b>	<b>_ 109</b>
Logement : augmenter la disponibilité de terrains et diversifier la construction	_ 109
Prestations sociales et santé : mieux cibler !	_ 117
Politique familiale : tenir compte des besoins des familles et des entreprises	_ 120
<b>Encadré 8</b> - L'accord de janvier 2015 entre l'UEL et le Gouvernement – une première évaluation	_ 125
Emploi : faire converger l'offre et la demande	_ 130
<b>Encadré 9</b> - Salaire social minimum	_ 134
<b>Encadré 10</b> - Télétravail	_ 136
Assurance accident : pour une nouvelle période de référence	_ 140
Cohésion sociale : renforcer le dialogue social et donner plus de voix aux citoyens étrangers	_ 141
<b>5. L'État formateur</b>	<b>_ 145</b>
Formation initiale : développer résolument la formation en alternance	_ 145
Formation universitaire et formation continue : former et attirer les talents de demain	_ 150
<b>6. L'État dirigeant</b>	<b>_ 153</b>
Finances publiques : augmenter l'efficacité et se donner les moyens pour une politique anti-cyclique	_ 153
Aménagement du territoire : alléger les structures et simplifier les processus décisionnels	_ 158
Mobilité et logistique : accompagner le rythme du développement économique et démographique	_ 164
<b>Encadré 11</b> - Des communes, oui, trop de communes, non	_ 167
<b>Annexe 1</b> Un aperçu historique succinct : Croissance extensive et intensive, un débat aussi vieux que la science économique	_ 168
<b>Annexe 2</b> Les déterminants (de l'évolution) de la productivité du travail d'après la littérature économique	_ 170
<b>Annexe 3</b> Le rôle de l'État dans l'économie – une courte rétrospective théorique et historique	_ 172
<b>Annexe 4</b> La gouvernance préconisée par les institutions internationales	_ 174



# Résumé exécutif

## Quelle gouvernance pour une croissance qualitative?

**L**a croissance qualitative est au cœur du débat socio-économique au Luxembourg. Elle peut même s'enorgueillir de jongler entre plusieurs désignations, telles que « croissance intensive », « croissance qualitative » ou encore « croissance durable », par opposition à une « croissance extensive » ou une « croissance quantitative ». Mais pourquoi politiques, économistes et commentateurs de la vie socio-économique luxembourgeoise n'ont que ces mots à la bouche, sur quoi se base la croissance qualitative et comment y parvenir ? Aborder ces questions est l'ambition de cette publication, qui se veut être une feuille de route pour une croissance qualitative indispensable au Luxembourg, abordant tant le volet du « quoi » (politiques appropriées) que du « comment » (gouvernance).

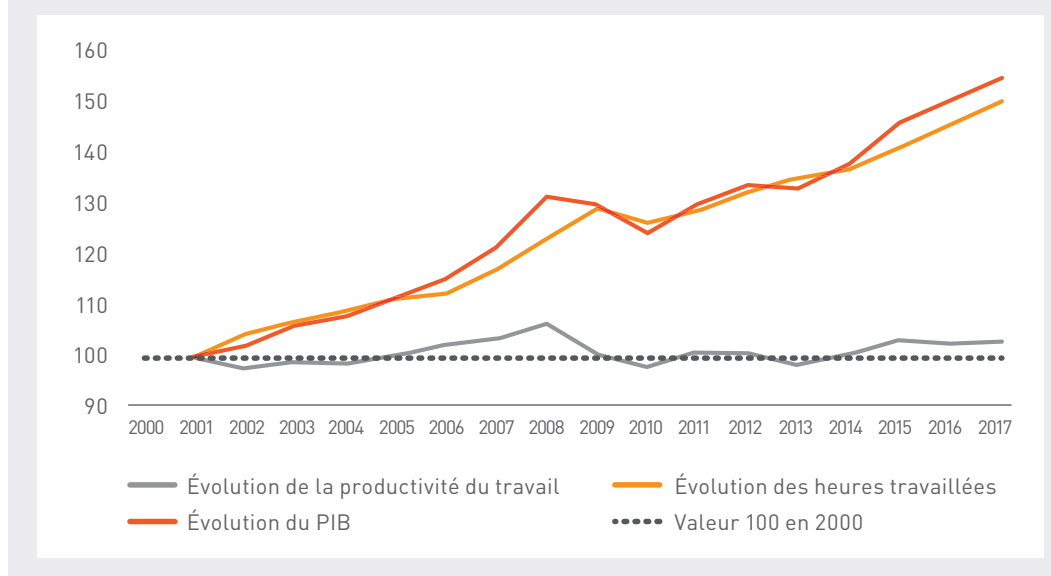
Nous verrons que le débat entre croissance extensive et intensive est finalement aussi ancien que la science économique. Déjà les premiers économistes de renom parlaient d'accumulation des facteurs de production travail et capital tandis que d'autres ajoutaient la notion de progrès technique. La croissance extensive se base sur la seule accumulation des facteurs travail et capital, situation s'apparentant largement à celle du Luxembourg ces dernières années. En effet, l'emploi intérieur n'a cessé d'augmenter depuis les années 2000, avec un accroissement de 64% entre 2000 à 2017, soit 169.000 salariés supplémentaires, tandis que l'évolution de la productivité horaire du travail est atone, puisqu'elle a péniblement crû de 2%... en 17 ans. La croissance extensive

pose donc question en matière de soutenabilité, ne serait-ce qu'en termes d'espace et de ressources (en « hommes », en financements, en infrastructures, en logements, en énergie, etc.). Pour contrecarrer cette tendance, la mise en place des mesures majeures de la « Troisième Révolution Industrielle »<sup>1</sup> (TIR) permettrait, par le biais d'innovations majeures, d'engendrer des gains de productivité conséquents et ainsi d'accélérer cette entrée dans un nouveau modèle de croissance, croissance dite qualitative se définissant par le retour d'une productivité significativement croissante du travail et par un développement soutenable. La Chambre de Commerce a soutenu et accompagné de près les vellétés engagées lors de la précédente législature en matière de digitalisation, de « Travail 4.0 » et dans le contexte de la TIR. Elle ne peut qu'inviter le Gouvernement issu des élections du 14 octobre à poursuivre sa politique dans cette voie et à mettre en œuvre de manière ambitieuse les grandes actions stratégiques, en n'omettant pas dans cette démarche les actions éventuellement moins populaires. La mobilisation des opportunités autour de la révolution numérique, la transition écologique et la mobilité intelligente est au cœur de la TIR et représente une opportunité unique pour le Luxembourg de remettre son économie sur la voie de la soutenabilité à long terme, en optimisant l'utilisation de ressources et, partant, en réalisant, des gains de productivité généralisés.

<sup>1</sup> Dans la fiche « Le Luxembourg de demain, où en est-on? », le document propose un aperçu quant à la mise en œuvre de la TIR.



## La croissance extensive en « trois lignes »



Source : Comptabilité nationale, extraction du 4 juillet 2018.

Mais que s'est-il produit pour que la productivité luxembourgeoise soit « en panne » ? Bien que le Luxembourg affiche le deuxième niveau de productivité du travail le plus élevé (derrière l'Irlande) au sein de l'OCDE en termes absolus, l'évolution de celui-ci a largement pâti de la crise des subprimes en 2007, puisqu'elle a chuté en 2009 et ce de façon plus conséquente que dans le reste de la zone euro.

Cette diminution s'expliquerait entre autres par une hausse de l'emploi total intérieur luxembourgeois, nettement plus forte que dans les autres pays de la zone euro. Et alors que, depuis 2010, beaucoup d'autres pays européens ont su retrouver leur niveau de productivité d'avant-crise, le Luxembourg reste à la traîne, en raison notamment des contreperformances de la productivité horaire de l'industrie, mais aussi du secteur financier, où le calcul et le concept de la productivité se heurtent, comme dans les autres pays, à des défis conceptuels.

Mais la contre-performance de la productivité est aussi la conséquence de freins économiques et sociaux tels que le repli relatif du commerce extérieur dans le sillage de la crise - les échanges commerciaux et de la mobilité des capitaux étant des éléments essentiels pour hausser la productivité et la croissance économique, l'investissement dans les activités de R&D, la démographie des entreprises, la rigidité de l'organisation du travail, l'augmentation des inégalités, la polarisation de la productivité entre entreprises et secteurs en avance et d'autres à la traîne (« inégalités » entre les entreprises en terme de la mobilisation des opportunités de la digitalisation, par exemple) ; pour ne citer que quelques déterminants majeurs du niveau de la productivité. La baisse de l'investissement dans le secteur privé vient s'ajouter aux déterminants de l'évolution contrastée de la productivité luxembourgeoise. Enfin, la dégradation continue de l'efficacité de l'allocation des ressources montrée par le STATEC sur la période 2003-2015<sup>2</sup> et une inadéquation de la formation aux besoins de l'économie, complètent le tableau des déterminants d'une évolution de la productivité en berne, ralentissant le *phasing-in* d'un modèle de croissance basé sur les gains de productivité.

<sup>2</sup> Observatoire de la Compétitivité [2017], « Bilan Compétitivité 2017 – le nouveau tableau de bord de la compétitivité », N°33 Octobre 2017, Étude thématique « Productivity and competitiveness in Luxembourg », page 205.

Mais alors quel rôle l'État aurait-il à jouer dans cette transition, quelles mesures pourrait-il mettre en place pour favoriser le changement? Et surtout sur quelle organisation devrait-il se baser? Il ne fait en effet aucun doute que les politiques publiques ont une influence sur la croissance (ou non) de la productivité. L'État, à travers l'articulation de ses politiques, son organisation et ses priorités, peut soit accélérer, soit freiner la transition vers une croissance durable. Les politiques macro- et microéconomiques, la politique en matière sociale et d'organisation du travail, le système d'éducation et de formation, le cadre fiscal et celui relatif à la démographie des entreprises, etc. sont des *drivers* majeurs d'une feuille de route vers davantage de productivité.

Par ailleurs, la stratégie TIR devrait participer aux mutations requises dans le monde du travail, mais aussi à l'évolution vers un développement plus durable. À ces fins, l'État devra être «interventionniste», ni trop, ni trop peu, et «investisseur» dans des infrastructures tant matérielles qu'immatérielles pour guider les différents acteurs économiques vers ces changements, mais aussi «régulateur» et «formateur».

Pour cela, la Chambre de Commerce s'appuiera sur le passé de la gouvernance luxembourgeoise et tentera de convaincre, notamment, que des pratiques et procédures budgétaires basées sur la performance pour une meilleure programmation, mais aussi sur des analyses coûts/bénéfices des projets d'investissements seront nécessaires. Seront aussi discutées un certain nombre de recommandations de gouvernance publique de façon plus générale, parmi lesquelles une réforme et un réagencement de l'action de l'État autour des grandes fonctions étatiques et autour d'un nombre limité de «superministères» centralisateurs (économie et finances; développement territorial; éducation, recherche et compétences; affaires sociales; affaires régaliennes; affaires européennes et internationales), une gouvernance plus efficiente et *lean*, et l'introduction d'un droit d'émettre des directives (*Weisungsrecht*) du Premier Ministre.

La deuxième partie de cette «feuille de route» au Gouvernement issu des élections législatives énoncera des mesures concrètes pour atteindre la croissance qualitative dans toutes les sphères de l'économie luxembourgeoise. Parmi elles, la Chambre de Commerce a identifié dix mesures phares à mettre en place, ou tout du moins à amorcer, dès que possible.

## Les principales mesures de politiques publiques

### A. QUATRE MESURES POUR ÉTABLIR LES FONDEMENTS DU MODÈLE



Quatre mesures *sine qua non* sont nécessaires à cette transition globale. Il s'agit en quelque sorte de préalables indispensables sans lesquels les accents plus sectoriels pouvant être apportés par l'action publique demeureront largement sous-efficients.

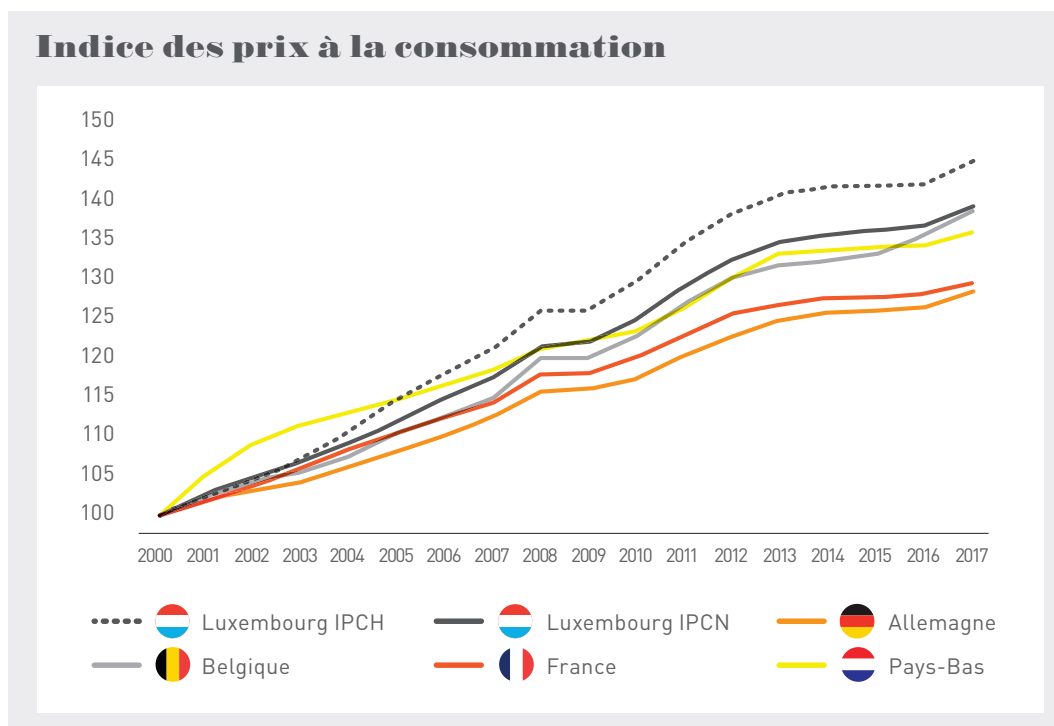
Les deux premières mesures permettent de rétablir et de consolider par la suite la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise. Cette compétitivité n'est pas suffisante pour atteindre une croissance qualitative, cette dernière jouant avant tout sur les composantes «hors coûts». Mais la compétitivité-coût et la maîtrise de l'évolution des coûts salariaux dans un environnement hautement compétitif sont des préalables indispensables à la compétitivité, et donc à la productivité.

**La première**, afin d'endiguer tout risque majeur de retour à l'inflation (respectivement le retour du différentiel d'inflation défavorable du Luxembourg vis-à-vis de ses concurrents) qui rend plus cher l'activité économique sans l'améliorer pour autant, il devrait être envisagé de geler les prix administrés (par le biais d'un moratoire de 2 années par exemple). En effet, les chiffres de l'Observatoire de la formation des prix du rapport du deuxième semestre 2017 montrent un dérapage perceptible des prix administrés, qui alimente la spirale inflationniste et qui fait échoir des tranches indiciaires de manière précoce. En adoptant une politique prudente concernant les prix administrés, qui passe aussi par une maîtrise de l'évolution de la masse salariale publique et parapublique, un endiguement de l'inflation -

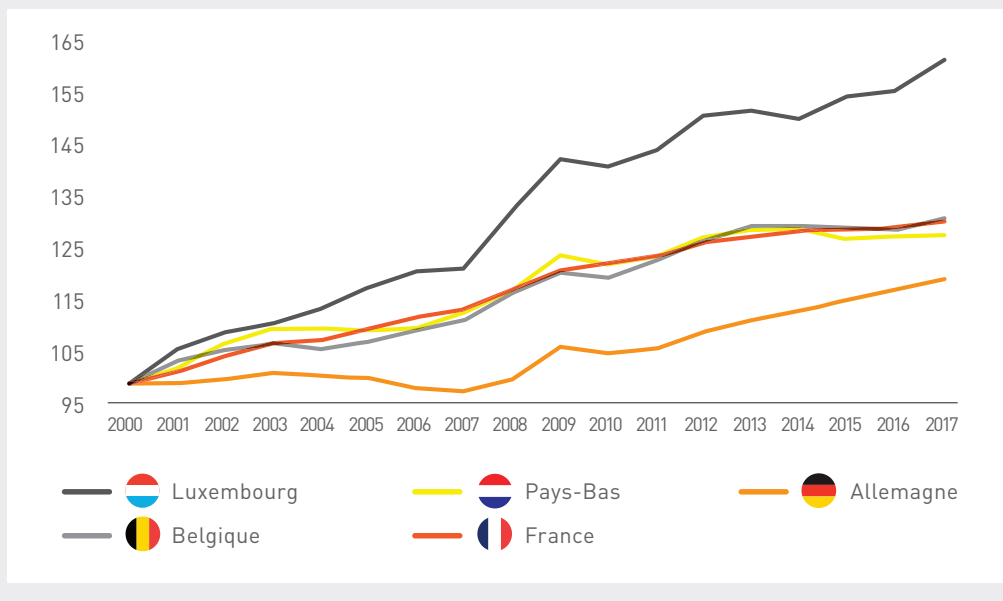
phénomène purement quantitatif - pourrait être possible. Cette mesure serait par la même occasion une incitation aux gains d'efficacité et de productivité au sein de l'administration, les prix étant encadrés sur une période déterminée. L'OCDE avait d'ailleurs déjà proposé, en 2011, au Luxembourg d'incorporer une composante « productivité » de 1% ou 1,5% l'an dans le budget luxembourgeois (plages d'économies au titre de la productivité) devant permettre de réaliser les mêmes objectifs de politique publique avec moins de moyens et, par ailleurs, d'accélérer la mise en œuvre d'outils permettant d'accroître l'efficacité et le ciblage des politiques publiques, notamment à travers la digitalisation. Afin d'éviter une dégradation supplémentaire de la compétitivité-coût, le Gouvernement devrait annoncer un gel des cotisations sociales applicable tout au long de la législature.

**La deuxième**, dans la même veine, serait de limiter les tranches indiciaires, à défaut d'une politique plus ambitieuse pouvant mener, *in fine*, à la désindexation générale de l'économie luxembourgeoise, au maximum à tous les 18 mois. Cette deuxième mesure permettrait, comme la première, d'éviter la recrudescence du différentiel d'inflation du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires économiques, qui apparaît clairement sur le graphique suivant, en particulier par rapport à l'Allemagne et à la France. Il est en effet à noter que de nombreux secteurs dépendent davantage de la demande transfrontalière que de la demande nationale. C'est pour cela qu'une indexation, même peu prononcée ou peu fréquente, porte gravement préjudice en l'absence de réalisation de gains de productivité concomitants. Ainsi, une indexation générale des salaires est potentiellement destructrice d'emplois moins qualifiés et peut avoir pour effet d'exacerber le chômage.

La conjonction de l'indexation, de différentiels d'inflation systématiques et d'une productivité peu dynamique a entraîné un dérapage conséquent des coûts salariaux unitaires luxembourgeois, c'est-à-dire les coûts salariaux associés à la production d'un euro de valeur ajoutée en termes réels, depuis 2000. Ces derniers ont en effet augmenté de quelque 62% au Grand-Duché depuis 2000, contre 20% en Allemagne et de l'ordre de 30% dans les trois autres pays avoisinant le Grand-Duché (voir la seconde partie du graphique).



## Coûts salariaux unitaires nominaux (indice 100 en 2000)



Sources : Commission européenne, STATEC.

**La troisième** mesure *sine qua non* est liée à l'organisation du travail et à la transition digitale. Les réformes engagées lors de la précédente législature ont été, aux yeux de la Chambre de Commerce, une occasion ratée pour arrimer l'organisation du travail dans les entreprises luxembourgeoises aux besoins sectoriels du terrain, qui ne tiennent en outre pas compte du fait qu'un monde numérique doit rimer avec une flexibilisation accrue du temps et de l'organisation du travail, au bénéfice non seulement de l'entreprise, mais aussi du salarié. Sans un cadre entrepreneurial porteur en termes de digitalisation, le changement ne pourra pas avoir lieu en profondeur. Cette transition doit aller de pair avec un monde du travail plus flexible, une organisation du travail plus moderne et des solutions proches des entreprises (pas de *one size fits all* au niveau de l'organisation du travail imposé par l'État). L'État devrait ériger quelques «glissières de sécurité» en la matière pour établir un véritable *level playing field*, dans le sillage du développement de l'économie du partage, mais laisser sa place au dialogue social, au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise, comme d'ailleurs recommandé par l'étude «Travail 4.0», pour déterminer de manière plus détaillée une organisation du travail prenant en compte les besoins des entreprises et des salariés.

**La quatrième** et dernière ligne politique à suivre a trait à la transition écologique qui ne pourra s'effectuer que par une meilleure efficacité des ressources, la promotion de l'économie circulaire par les marchés publics ou encore la mobilité durable. Le Luxembourg doit parvenir à mieux utiliser les ressources, la durabilité de son modèle économique et social en dépend.

## B. L'ÉTAT DANS TOUS SES ÉTATS : SIX «ÉTATS» QUI ŒUVRENT ENSEMBLE POUR UNE CROISSANCE QUALITATIVE

### 1. L'État entrepreneurial

Placer encore davantage les petites et moyennes entreprises (PME) au centre de l'économie, pour en faire le véritable «fer de lance» et améliorer leur compétitivité est primordial. Rappelons que les PME et les microentreprises de moins de 10 salariés représentent quelque 99% des entreprises luxembourgeoises et les deux tiers de l'emploi.

Chaque mesure politique majeure devrait être assortie d'un véritable *business (SME) check* (impact à analyser et à justifier par les auteurs d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal). Un «5<sup>e</sup> Plan PME» doit voir le jour, à savoir un plan ambitieux avec notamment des mesures horizontales comme la création d'entreprise en quelques heures, le repreneuriat, l'aide aux entreprises en difficultés, un régime de réorganisation des entreprises pour éviter les faillites, etc. Afin d'éviter le *one size fits all*, le plan devra être déclinable sectoriellement selon les mesures (horaires d'ouvertures des commerces, préjudice commercial lié aux chantiers, mesures spécifiques HORECA, etc.). Il importe de valoriser l'éclosion de petites entreprises innovantes, sans oublier cependant les entreprises existantes, qui ont puissamment contribué au succès luxembourgeois.

L'État entrepreneurial doit également procéder à une **revue complète de la législation actuellement en vigueur**. Il est urgent, entre autres, d'abroger tout texte qui ne serait plus pertinent dans le contexte actuel. Le code de l'environnement pourrait être un excellent banc d'essai, non pas pour démanteler des standards environnementaux ambitieux, mais pour dépoussiérer la législation en vigueur et libérer le droit applicable de textes vétustes et dépassés.

Afin de continuer cette **simplification administrative**, la Chambre de Commerce souhaite que soit plus répandue la possibilité de «notifier» au lieu de toujours devoir recevoir une «autorisation», ou même que l'autorisation puisse être simplifiée dans de nombreux cas. Une possibilité serait ainsi d'envisager l'autorisation d'exploitation en même temps que l'autorisation de construction.

Par ailleurs, afin de **favoriser les activités de R&D et d'innovation des entreprises**, et notamment des PME, il est fondamental d'œuvrer en faveur d'un meilleur accès aux régimes d'aides existants dans le chef de ces entreprises.

Enfin, la Chambre de Commerce suggère des «**assises de la diversification**», afin d'unifier l'économie et les initiatives autour de la diversification économique. L'État devra aussi penser à **une politique industrielle univoque**. Les derniers événements, comme les discussions houleuses à propos de l'installation de deux entreprises industrielles importantes sur le territoire, laissent à penser que les différents ministères entrent en concurrence sur certains sujets. Ces «cafouillages» de la gouvernance vont à l'encontre de l'efficacité de l'administration et d'une image de pays cohérent dans sa ligne politique.

### 2. L'État durable

La première condition d'un État durable est **une transition écologique** réussie. Celle-ci passerait par le contrôle d'une énergie dont le coût serait abordable pour les entreprises et par le soutien à la cogénération et aux communautés énergétiques. La refonte amorcée du marché de l'électricité doit donc se poursuivre afin de s'adapter aux besoins croissants des entreprises. L'État devra également œuvrer en faveur des solutions européennes pour renouer avec une vraie «Union de l'énergie». La promotion de l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables économiquement viables sur le territoire luxembourgeois sont à poursuivre.

Il y a aussi lieu de **centraliser toutes les démarches administratives** liées à des autorisations ayant trait à l'aménagement du territoire, l'environnement, l'eau, les autorisations de construire, etc. démarches parfois redondantes à effectuer auprès de plusieurs ministères. Ces démarches seraient regroupées auprès d'un seul *front office*, qui serait l'interlocuteur unique du porteur du projet et qui se chargerait de l'ensemble du dossier. En effet, ce *front office* aurait la tâche de faire le lien entre les différents ministères et administrations et d'être l'**interlocuteur interministériel** des entreprises pour une démarche globale. Les autres ministères et administrations impliquées seraient en *back office* pour cette démarche. Une démarche similaire de centralisation pourrait s'envisager dans le cadre de l'établissement et de modification des plans d'aménagements particuliers (PAP).

Il s'agira enfin d'œuvrer en faveur d'un régime linguistique flexible et en phase avec la réalité socio-économique du pays. La promotion du français, de l'allemand et officiellement de l'anglais dans les échanges de l'Administration avec les administrés et les entreprises est ainsi essentielle.

### 3. L'État ouvert

Le Luxembourg doit continuer à « se vendre », et surtout à **sensibiliser sur l'importance du commerce extérieur** et plus généralement sur l'ouverture vers les autres économies. En effet, la Chambre de Commerce peut ici illustrer cette nécessité pour le Grand-Duché par la limitation de ses ressources sur un territoire déterminé, mais aussi mentionner ses convictions quant à l'ouverture à travers l'histoire et l'exploitation de ses avantages comparatifs. Le Luxembourg doit continuer à favoriser son ouverture vers l'extérieur, vers de nouveaux marchés porteurs, et entretenir ses relations déjà existantes. Rappelons ici l'important apport de ces échanges à l'économie luxembourgeoise: l'excédent des exportations sur les importations contribue en effet davantage au PIB que la consommation des ménages - situation inédite en comparaison internationale - et c'est aussi le commerce extérieur qui a été le principal moteur de la croissance économique au Luxembourg ces dernières années.

Le libre-échange dans l'ADN du Luxembourg doit être rappelé, de même que son importance comme une liberté fondamentale à travers l'Europe, **comme marché unique** participant à la bonne santé des entreprises, mais aussi à travers le monde. Les échanges internationaux participent à la fois à l'harmonisation des pratiques mais aussi à la reconnaissance mutuelle entre pays. Le Luxembourg doit considérer la **dimension européenne** dans toutes ses décisions, continuer à défendre avec véhémence les **libertés fondamentales européennes** et en outre se mobiliser pour parachever le marché unique (services financiers, digital, énergie, etc.). Dans ce contexte, il est nécessaire de privilégier, où cela est possible, l'approche de la **reconnaissance mutuelle** par opposition aux démarches plus laborieuses et intenses en prescriptions légales d'harmonisation.

Une **meilleure coordination entre Ministères** est ici aussi souhaitée et souhaitable. Malgré des améliorations ces dernières années, le renforcement de Luxinnovation entre autres et la refonte du dispositif de prospection et de promotion économiques, toutes les initiatives devraient être coordonnées et mutualisées afin d'encourager toute action en faveur du libre-échange. Les partenariats locaux doivent être développés, les pays cibles sans cesse repensés. Le « Luxembourg commercial » doit par ailleurs pouvoir compter sur une politique de promotion et de développement ambitieuse des biens et services luxembourgeois, stratégie qui doit notamment être construite sur des infrastructures de type « MICE » (*meetings, incentives, conventions, exhibitions*) modernes (nouveau site Luxexpo The Box, etc.).

Enfin un État qui se vend n'est pas seulement un État qui aide à l'exportation. C'est aussi un **État qui tisse des relations durables**, qui recherche des fournisseurs et des échanges de qualités.

### 4. L'État social

Un État social est en tout premier lieu, concernant le Luxembourg, un État qui contribue à **désamorcer la problématique du logement**. Il faudra mettre en place une **gouvernance nationale du logement**. Par-là, la Chambre de Commerce entend une stratégie nationale mais aussi des pratiques d'échange régionales. Aujourd'hui, cette gouvernance fait défaut et les meilleures intentions définies au niveau de l'État peuvent être rendues inopérantes au niveau local. L'État doit renforcer et aider en priorité toute initiative qui rende possible un accès plus aisé au logement, alors qu'aujourd'hui, il semble y avoir plus d'administrations nationales et locales pouvant empêcher le développement du logement que le soutenir. Afin de renforcer l'offre de logement, il faut mobiliser tous les terrains constructibles et tout faire pour favoriser la construction, y compris en termes de formalités administratives. Par ailleurs, la réforme de l'impôt foncier doit être mise en place afin de favoriser la construction d'infrastructures adéquates.

L'État devra aussi **rétablir l'équité intergénérationnelle** comme garant de la cohésion sociale et donc du développement durable. La crédibilité du pays en dépend. Le chantier le plus important ici reste les pensions. C'est ce que révèlent les derniers calculs du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique mettant en exergue un doublement du coût des pensions par rapport au PIB d'ici 2070, ou le Groupe de pension luxembourgeois selon lequel la promesse de pension atteint près du double

des cotisations effectives, et ce même sans considérer les pensions dans la fonction publique passant simplement comme dépenses dans le budget de l'État. Il est impératif de mettre en œuvre une réforme globale des pensions, qui soit à même d'améliorer la résilience financière des systèmes de retraite tout en gardant un caractère social aux pensions, le tout sans augmenter les cotisations car toute hausse minerait la compétitivité des entreprises, le budget de l'État et le pouvoir d'achat des ménages.

Concernant le **salaire social minimum (SSM)**, la Chambre de Commerce se positionne contre l'augmentation de ce dernier. Cette augmentation réduirait la compétitivité du pays tout en n'augmentant guère le pouvoir d'achat des ménages véritablement en situation de pauvreté, à savoir majoritairement des familles monoparentales, avec faible intensité de travail, ou encore des personnes sans emploi. Elle diminuerait la richesse à partager, mais pas le nombre de personnes exclues. Elle mettrait des entreprises en difficulté et des emplois en péril, notamment parmi les moins qualifiés. La hausse du SSM risque de se retourner contre ceux auxquels elle est destinée, à savoir les ménages modestes qui seront les premiers à payer les conséquences néfastes d'une mesure contreproductive dans la lutte contre la pauvreté et antiéconomique au sein d'un monde ouvert et d'une économie concurrentielle.

L'une des mesures phares du challenge que représentent les prestations sociales, devra avoir trait à **l'assurance dépendance**, qui représente une réelle bombe à retardement dans un contexte de vieillissement graduel de la population, et dont le coût pourrait tripler à long terme en pourcentage relatif du PIB.

De plus, les nouvelles durées et **formes de congé parental** rendent la gestion du personnel (organisation du temps de travail, remplacement éventuel, retour de congé parental...) plus complexe pour les entreprises et donc créent des charges administratives supplémentaires pour elles. Les obligations à l'égard des employeurs sont ainsi plus rigoureuses que l'accord-cadre européen sur le congé parental au sein d'une réforme qui manque de clarté en certains points. Les potentielles difficultés d'organisation du travail sont très importantes pour les grandes entreprises et bien davantage perturbatrices pour les PME ou encore les microentreprises de moins de 10 salariés qui constituent l'essentiel du tissu économique luxembourgeois. L'absence, sur de longues périodes, d'un membre d'une petite équipe peut mettre à mal la capacité de celle-ci à maintenir sa productivité et la qualité de sa production ou de son service. Ceci est d'autant plus vrai que certaines entreprises ont de véritables difficultés de recrutement pour des métiers précis et que les contrats de courte durée pour remplacer les salariés en congés parentaux sont moins attractifs pour la main-d'œuvre en recherche d'emplois. Le mot d'ordre dans ce contexte est que toute flexibilisation doit être réciproque, et bénéficier à la fois aux salariés et à l'entreprise ; ces dernières devant pour le moins pouvoir s'adapter aussi à la flexibilité accrue accordée à leurs salariés.

Un **débat décomplexé sur la pauvreté** devra aussi avoir lieu afin de penser à un meilleur ciblage (familles monoparentales, chômeurs et inactifs, locataires, etc.) des aides. Pour un même montant dépensé, il faut agir bien plus efficacement en faveur de la réduction de la pauvreté. Les indicateurs trop simplistes de la pauvreté sont à proscrire, et il convient de mieux départager les notions de pauvreté, d'une part, et d'écart de revenus, d'autre part.

Il est aussi d'importance primordiale de réduire de manière significative la **dualité du marché du travail** au Luxembourg ; en œuvrant pour davantage de mixité, d'ouverture et, partant, d'inclusion et de cohésion sociales sur l'ensemble du marché de travail luxembourgeois. Dans le secteur non-marchand, il importera en outre d'éviter un gonflement trop rapide et important des effectifs publics et parapublics ; emploi qui ne devrait pas évoluer plus rapidement que l'emploi marchand. Enfin, des décisions devront être prises dans les débats de fond, propres au Grand-Duché. Le Gouvernement devra s'atteler à **valoriser le travail en démantelant les trappes à l'inactivité**, en statuant en faveur de l'entrepreneuriat, d'un salaire social minimum stable et d'un réel entrepreneuriat social sans situation de dépendance au soutien public sur des durées très longues.

*In fine*, le **dialogue social** peut être un facteur de cohésion important. Il doit d'abord et avant tout s'articuler sur le terrain, à savoir au niveau des secteurs et à l'intérieur des entreprises afin de pouvoir déboucher sur des solutions et des avancées concertées qui s'inscrivent véritablement dans l'intérêt des secteurs, des entrepreneurs et des salariés. Le dialogue social à l'échelle nationale se conçoit avant tout comme une plateforme de concertation et d'échange et ne se prête plus guère, sauf en situation de crise, à la prise de décision affectant l'ensemble des entreprises, des secteurs et des salariés.

## 5. L'État formateur

Ensemble avec des partenaires comme les Chambres et organisations professionnelles, l'État joue un rôle important en matière de formation face aux défis du futur. Outre à créer un cadre général propice à l'acquisition des connaissances sous toile de fond d'une population (estudiantine et salariée) très hétérogène, il devra continuer à **véhiculer les valeurs de l'entrepreneuriat** au sein des écoles, afin que les étudiants l'envisagent comme une option, mais aussi et surtout, afin que se créent des entreprises innovantes sur le territoire et que se renouvelle le tissu économique. L'accent doit être mis sur le soutien des forces, et non sur la «répréhension» des faiblesses et des échecs.

La formation active est le nerf de la guerre, pour toujours pouvoir s'adapter rapidement aux changements et au développement de l'économie. La **formation initiale** mais aussi la **formation professionnelle continue** doivent répondre aux enjeux de l'économie et aux besoins des entreprises.

Dès les premiers jours de son mandat, le Gouvernement devra mettre en place une **feuille de route de la formation** du type *Luxembourg's next Supertalent* et des objectifs à atteindre d'ici à 2023. Cette *roadmap* pourrait avoir plusieurs volets. Un premier volet national est nécessaire pour éviter le «gaspillage» de capital humain et les échecs et décrochages scolaires. Une des initiatives à mettre en place dans le contexte est une phase de test pour une école à deux filières linguistiques parallèles. Ainsi, au lieu de changer de langue principale d'enseignement à un certain niveau de l'éducation initiale, les élèves auraient le choix entre deux filières linguistiques et pourraient suivre l'ensemble de leur scolarité et des matières étudiées dans cette langue, tout en apprenant les autres langues comme des langues étrangères. Des élèves se révéleraient peut-être, ainsi, grâce à l'usage d'une langue unique d'apprentissage, de véritables scientifiques ou de véritables littéraires alors que ces matières ne leur parlaient pas dans une autre langue. Les deux autres volets de cette feuille de route de la formation pourraient avoir trait à l'attraction des talents au Luxembourg ou au retour des Luxembourgeois de l'étranger.

## 6. L'État dirigeant

Le dernier «État» nécessaire à la croissance durable est l'État dirigeant. Cet État instaurerait **une évaluation générale des politiques publiques**. Il est en effet saisissant de constater que le Luxembourg dépense, dans presque chaque champ de politique publique, bien davantage par habitant (et même après la prise en compte des frontaliers) que des États avoisinants ou comparables, ce qu'*a priori* ne témoigne pas d'une priorisation particulière de l'action publique.

Il mettrait en outre en place **l'État 4.0**, et surtout il s'appuierait sur les données qui résultent de la numérisation de l'économie dans son processus de décision. En utilisant mieux les potentialités de la digitalisation et des algorithmes se greffant sur les données publiques collectées, le calibrage des politiques en matière de formation, d'entrepreneuriat, de commerce, d'environnement ou de politiques sociales, serait amélioré. Il s'agit de s'appuyer sur des faits, et surtout sur des résultats pour mettre en place des politiques publiques adéquates.

**Le rôle du Fonds souverain intergénérationnel** devrait être renforcé pour assurer une plus grande résilience de l'économie en cas de chocs économiques et pour favoriser la diversification de l'économie. La gestion du patrimoine de l'État et des participations publiques devrait être pensée stratégiquement et, le cas échéant, en termes de rendement. Les recettes les moins stables pourraient être transférées au Fonds souverain, afin d'éviter qu'elles ne financent des dépenses pouvant rapidement s'avérer incompressibles.

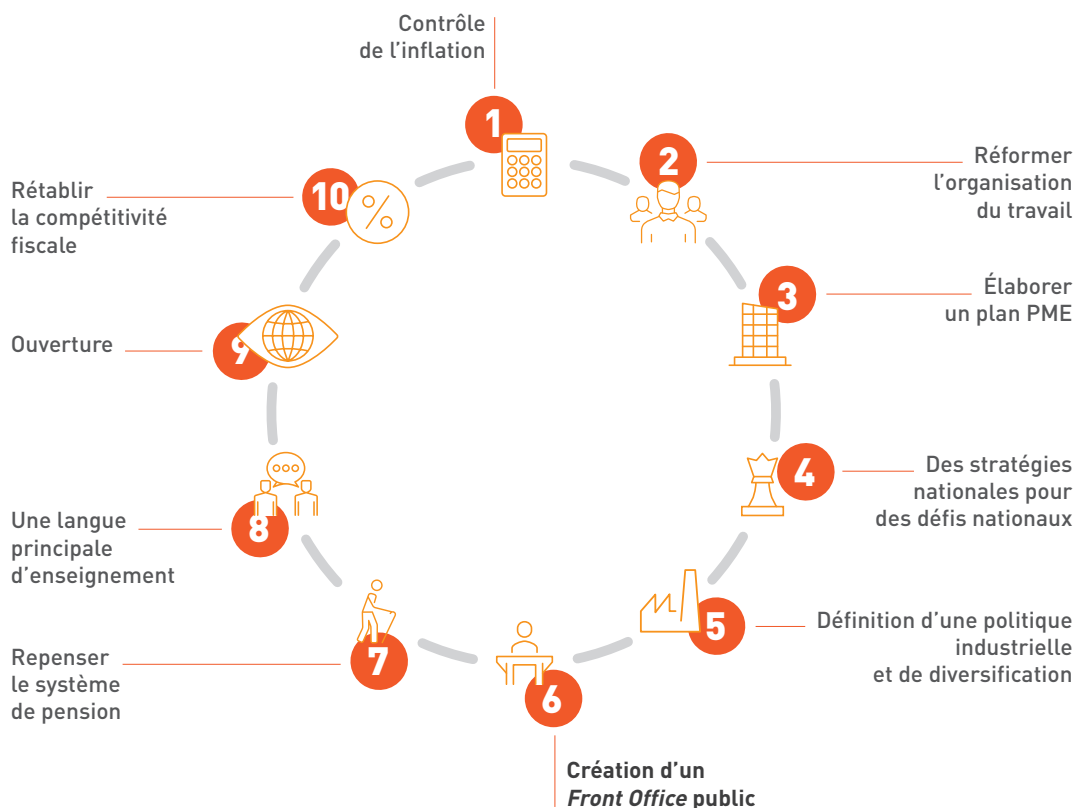
La compétitivité fiscale du Luxembourg devrait être rétablie, en annonçant dans les meilleurs délais une **feuille de route fiscale pour les entreprises à l'horizon 2023**. Cette *roadmap* regrouperait notamment les taux à l'affiche en termes d'impôts sur les sociétés pour lesquels le Luxembourg est de moins en moins compétitif, le soutien de la montée en puissance des actifs incorporels, la propriété intellectuelle, le régime des impatriés et les investissements dans les start-ups (*incentives* à donner notamment aux personnes physiques pour inciter à investir dans les entreprises locales).



L'État devrait enfin organiser et influencer en profondeur **la stratégie globale de mobilité et des infrastructures** du pays; véritable «nerf de la guerre» du développement. La Chambre de Commerce se réjouit notamment que les aménagements ferroviaires et routiers, les projets de parking et de zones d'échanges, et enfin les pistes cyclables constituent autant de projets d'infrastructures de transport dans le futur Plan Directeur Sectoriel (PDS) Transports. L'État devrait aussi continuer à promouvoir la stratégie Mobilité Durable (MoDu 2.0), et la mettre en place avant que cela ne devienne une contrainte. Pour cela, cette stratégie ne doit plus seulement se penser à l'échelle de la ville mais à l'échelle globale du pays et des régions frontalières, en s'appuyant sur des solutions réalistes. Dans la mise en œuvre de projets d'investissements, il conviendra de planifier, de prioriser et de maîtriser les coûts de réalisation et d'entretien. De manière générale, la Chambre de Commerce souligne l'importance d'investissements publics conséquents dans un pays comme le Luxembourg, où en leur absence la croissance pourrait rapidement se voir confrontée à des goulets d'étranglement (mobilité, logements, notamment). Il importe dans le même temps de bien cibler ces investissements et de veiller à leur efficacité, conformément à la «feuille de route du mieux investir» de la Chambre de Commerce qui comporte les aspects suivants: (i) la standardisation de projets de même nature; (ii) des benchmarks internationaux par type de projet; (iii) l'établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions; (iv) la démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise; (v) la simplification des procédures ou encore (vi) la prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien (*Folgekosten*). Ces aspects concernent potentiellement l'ensemble des investissements publics, y compris par exemple la construction de lycées.

\*\*\*

Les maîtres-mots de cette feuille de route, celle qui mène à la croissance qualitative, sont **la cohérence, la concertation et la coopération**. Par là nous entendons la mise en commun des ressources, la réflexion commune ou encore - et surtout - la mise en place d'interlocuteurs interministériels pour une cohérence globale, une ligne politique forte et des décisions courageuses. Un exemple? Transformer les douze cantons en douze grandes communes fonctionnant comme telles. Des économies d'échelle en résulteraient dans tous les secteurs et toutes les compétences seraient réunies pour relever les grands défis de la croissance qualitative.



1. **Contrôle de l'inflation :** Passer par le gel des prix administrés et des cotisations sociales, mais aussi par la modulation de l'index sur la durée totale de la législature et la maîtrise de la masse salariale publique et parapublique
2. **Réformer l'organisation du travail :** Proposer une réforme ambitieuse en matière d'organisation et de flexibilisation du travail en lien avec la digitalisation, avec un *empowerment* important des secteurs et des entreprises; favoriser le travail en démantelant les trappes à l'inactivité
3. **Élaborer un plan PME :** Mettre les PME et la simplification administrative au centre de l'économie et élaborer un 5<sup>ème</sup> plan d'action national en faveur des PME avec le soutien du Haut Comité pour le soutien des PME et de l'entrepreneuriat
4. **Des stratégies nationales pour des défis nationaux :** Définir et mettre en œuvre une gouvernance nationale en matière de logement et définir une stratégie nationale en matière de R&D publique cohérente et liée aux objectifs de diversification économique, soutenir activement et/ou financièrement les activités de *skilling* à tous les niveaux
5. **Définition d'une politique industrielle et de diversification :** S'engager dans un dialogue pour définir une politique ambitieuse, suite à l'organisation d'« assises de la diversification »
6. **Création d'un *Front Office* public :** Amorcer la centralisation de toutes les démarches administratives publiques en un seul *Front Office* et créer un interlocuteur public unique pour les citoyens, les entreprises et les investisseurs et définir une stratégie de notifications, en remplacement des autorisations
7. **Repenser le système de pension :** Déposer un projet de loi permettant de rétablir la durabilité du système de pension et l'équité intergénérationnelle
8. **Une langue principale d'enseignement :** Préparer le projet pilote d'un régime à deux filières linguistiques parallèles pour le tester dès la rentrée 2019/2020
9. **Ouverture :** Consolider et développer l'orientation et l'ouverture internationales du Luxembourg, mettre en œuvre une politique de promotion ambitieuse grâce à des infrastructures modernes, prévoir une politique d'intégration et d'attraction ambitieuse et un régime linguistique en phase avec les réalités socio-économiques
10. **Rétablir la compétitivité fiscale :** Définir une feuille de route fiscale ambitieuse pour les entreprises établies, les talents, les chercheurs, les start-ups et la propriété intellectuelle

L'ensemble de ces mesures doit être porté pour un État 4.0 financièrement soutenable et doté d'une **gouvernance intégrée** (digitalisation des procédures et services publics, recentrage de l'action de l'État autour des grandes fonctions gouvernementales, nombre restreint de « super-ministères » centralisateurs, droit d'émettre des directives par le Premier Ministre, concertation transversale, ouverture de la fonction publique, évaluation des politiques publiques, budgétisation selon les objectifs et les performances, etc.)



# Aide à la lecture

**D**ans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, le sujet de la « croissance économique » n'a jamais été débattu de façon aussi contradictoire et passionnante qu'en l'année électorale 2018.

Alors que certains estiment que la croissance économique, voire de la population, risquent d'être synonymes de baisse de qualité de vie au Grand-Duché, d'autres, dont la Chambre de Commerce fait partie, plaident pour la mise en œuvre d'un nouveau modèle de croissance visant à garantir la soutenabilité du Luxembourg, raison pour laquelle elle a été un des partenaires clés dans l'élaboration de l'étude stratégique « Troisième Révolution Industrielle ».

Dans cette 20<sup>e</sup> édition de sa série « Actualité & tendances », pour promouvoir un cadre de développement durable pour le Luxembourg et ses entreprises, mais surtout afin de fournir des recommandations au Gouvernement issu des élections, la Chambre de Commerce s'est donné l'objectif de s'interroger de façon approfondie sur le **mode de gouvernance public sous-jacent** au modèle de « croissance qualitative ».

## mode de gouvernance public adapté

À cette fin, comme l'image future du Luxembourg dessinée par ce nouveau modèle de croissance est riche en concepts et idées innovants, la Chambre de Commerce a dédié une première **partie thématique** (cf. Partie I) à cet ensemble de réflexions à caractère plus prospectif.

En revenant aux sources des théories de la croissance économique, il est d'abord démontré qu'une croissance intensive, basée sur des gains de productivité, constitue le meilleur moyen pour durablement favoriser le niveau de vie de la population. Comme la composante de départ du modèle de « croissance qualitative » demeure la croissance de la productivité du travail, une deuxième section opère un état des lieux aussi bien qu'une analyse des déterminants (de l'évolution) de la productivité du travail au Luxembourg.

Pour compléter et conclure cette première partie thématique, une troisième section fournit une réflexion générale et apporte les premiers éléments de réponse concernant un mode de gouvernance adapté pour ce nouveau modèle de croissance.

En second lieu, une **partie sectorielle** (cf. Partie II), constitue une mise en application des réflexions de la première partie thématique sur des champs (ou « secteurs ») d'intervention de l'état. En particulier, la définition et le choix des six « États » (entrepreneurial, durable, ouvert, social, formateur et dirigeant) de la partie sectorielle sont une résultante logique des analyses menées ainsi que des considérations formulées par la Chambre de Commerce dans la première partie de cette publication.

Pour chacun des six « États » précités, la Chambre de Commerce a opéré une subdivision en « fiches thématiques », chacune établissant un état des lieux, avant de dévoiler les « chantiers en cours », tout en recommandant des mesures concrètes à mettre en œuvre, à plus ou moins long terme sur la législation, pour optimiser le champ thématique.

En conséquence, en dehors de son objectif général de contribuer au débat public actuellement mené au Luxembourg, le présent « Actualité & tendances n°20 » a également comme but de fournir des pistes d'amélioration concrètes aux décideurs publics pour le développement durable de l'économie luxembourgeoise. En particulier, la partie sectorielle précitée a pour vocation de servir de « feuille de route » au Gouvernement, avec comme mission parallèle d'alimenter les réflexions des administrations gouvernementales des différentes politiques publiques énoncées dans la partie sectorielle.

**Quelle gouvernance publique pour une « croissance qualitative » ?**



# I. Quelle gouvernance publique pour une « croissance qualitative » ?

## 1. Vers un nouveau modèle de croissance pour le Luxembourg

**L**a discussion autour de la croissance économique est définitivement rentrée dans le débat public luxembourgeois, avec des déclarations, avis et opinions énoncés parfois contradictoires, sinon prenant des dimensions parfois curieuses.

D'après la science économique, la « croissance économique » désigne un processus qui se traduit par une augmentation continue du niveau de production de richesses d'un pays sur une longue période. Un réflexe répandu est celui d'adopter une vision comptable de la croissance économique, en faisant le lien avec le (taux d'évolution du) PIB, qui demeure de loin l'agrégat le plus connu de la comptabilité nationale.

Comme la vision comptable de la « croissance » ne relève d'aucune ambiguïté, il semble donc *a priori* relativement étonnant que la croissance économique, tant prisée et nécessaire pour maintenir notre train de vie, soit actuellement débattue publiquement avec autant de passion. En particulier, la « nature » de la croissance semble être constamment mise en question au Grand-Duché. Ainsi, dans le « débat de la croissance » actuellement mené, il est question d'une croissance moins « extensive », mais en même temps d'une croissance plus « durable », plus « équitable », plus « intensive » et surtout « plus qualitative ».

Alors qu'un tel débat constitue un questionnement relativement nouveau pour le Luxembourg, il n'en est pas de même pour la science économique et certaines institutions internationales, où l'interrogation quant au « type de croissance » à mettre en œuvre est un exercice récurrent.

### croissance économique plus qualitative

Au-delà du Luxembourg, au niveau européen, les 28 États membres de l'Union européenne (UE) s'interrogent également depuis plusieurs années sur le « type de croissance » à favoriser pour garantir la compétitivité future de l'Union. Cette discussion s'est intensifiée avec la définition de la « Stratégie Europe 2020 »,

une stratégie officiellement adoptée par le Conseil des Ministres en juin 2010, où il est question « d'une croissance intelligente, inclusive et durable », qui prend le relais de la stratégie de Lisbonne<sup>3</sup>. Ce même débat a gagné récemment en dynamisme au Grand-Duché grâce notamment à l'étude stratégique sur la « Troisième Révolution Industrielle » initiée en septembre 2015 par le Ministère de l'Économie, en partenariat notamment avec la Chambre de Commerce<sup>4</sup>. Alors que les notions des différents « types de croissance » de ce débat se présentent comme assez nombreuses au Grand-Duché (même si la « croissance qualitative » semble la désignation la plus récurrente), il ne faut pas se laisser désorienter par cette multiplicité de terminologies : la problématique de la croissance à long terme, et des leviers pour l'activer ou l'encourager, reste au cœur du débat.

En effet, via un nouveau modèle de croissance, le Grand-Duché vise à devenir une économie numérique connectée de façon intelligente, et ce grâce à la « Troisième Révolution Industrielle » supposée conduire le pays vers une croissance intensive et donc plus productive. Ainsi, le Luxembourg s'est fixé l'objectif de faire face au double défi d'une transition numérique aussi bien qu'écologique/énergétique, afin d'assurer la convergence de l'énergie, de la mobilité et de la communication au sein d'un réseau intelligent.

<sup>3</sup> En effet, la « Stratégie de Lisbonne » en 2000 avait comme objectif de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

<sup>4</sup> Le rôle de la « Stratégie de Troisième Révolution Industrielle », qui constitue une pierre angulaire du nouveau modèle de « croissance qualitative », sera commenté ultérieurement dans le cadre de cette section.

Plus largement, le débat autour du nouveau modèle de croissance au Luxembourg (au-delà du questionnement sur un modèle socio-économique durable pour les générations futures) réside aussi dans la stratégie de diversification du pays, visant à se doter d'une structure économique résiliente pour faire face aux éventuels chocs économiques extérieurs. Ce qui n'empêche pas que le défi soit le même pour les secteurs en place, les entreprises traditionnelles, qui doivent réussir leur transition digitale et écologique.

Pour accompagner la croissance intensive, ce nouveau modèle prévoit également un volet qualitatif, basé sur « l'économie circulaire »<sup>5</sup> ou encore « l'économie du partage »<sup>6</sup>. Ces deux concepts, supposés donner lieu à des nouveaux modes de production et de consommation innovants, ont l'objectif d'augmenter le niveau de qualité de vie de la population en rendant le nouveau modèle plus écologiquement durable, en favorisant notamment l'efficacité des ressources engagées dans le circuit économique. Ainsi, l'économie du partage fournit de nombreuses opportunités pour réduire notamment les externalités négatives environnementales, un potentiel également offert par le concept d'économie circulaire, qui favorise la transformation de produits arrivés en fin de cycle de vie en nouvelles matières premières pouvant être réutilisées pour la production, conduisant justement à une plus grande efficacité des ressources.

Un aperçu historique succinct concernant la croissance extensive et intensive, est proposé en annexe 1 de ce document.

## Une croissance extensive qui mène(era) dans l'impasse

Le débat autour de l'accession à une croissance intensive arrive après une période de croissance très solide pour le Grand-Duché depuis 2000 notamment (hormis la période 2008-2012).

Mais même durant cette phase d'euphorie, les économistes n'ont pas laissé au vestiaire leurs habituels appels à la prudence. En effet, et comme le montrent des examens plus minutieux des chiffres, le Luxembourg a récemment connu une croissance très largement extensive basée surtout sur une plus grande mobilisation de la ressource travail, ce qui a engendré une augmentation notable de l'emploi

# augmentation de l'emploi total intérieur

total intérieur de 256.000 personnes en janvier 2000 à dorénavant plus de 441.000<sup>7</sup> personnes début 2018. Ce ressenti est confirmé par les taux de croissance annuels moyens du PIB réel (+2,75%) et des heures totales travaillées (+2,62%) qui vont de pair sur la période 2000-2017, alors que la productivité<sup>8</sup> apparente du travail (définie ici comme la productivité horaire du travail<sup>9</sup>) d'un autre côté aurait en moyenne stagné sur la période citée suite à son redressement marginal depuis la crise économique de 2007.

ailleurs, la population résidente du Grand-Duché est passée de 439.539 (janvier 2001) à 602.002 (janvier 2018), alors que Jean-Claude Juncker lors de son discours sur l'état de la nation en 2002 déclarait « Ce n'est pas mon rêve, ni mon idéal, qu'en 2020, nous soyons plus de 500.000 habitants ».

5 L'économie circulaire est une forme de l'économie collaborative, qui s'inspire des cycles « circulaires » naturels des écosystèmes de la nature. Ainsi, avec comme objectif de mettre en place un nouveau mode de production type « zéro-gaspillage », l'économie circulaire essaye d'imiter les flux des matières de ces écosystèmes, ceci en favorisant la réutilisation répétée de produits et de marchandises arrivés à la fin de leur cycle de vie pour les transformer en de nouvelles matières secondaires pouvant être utilisées pour la production.

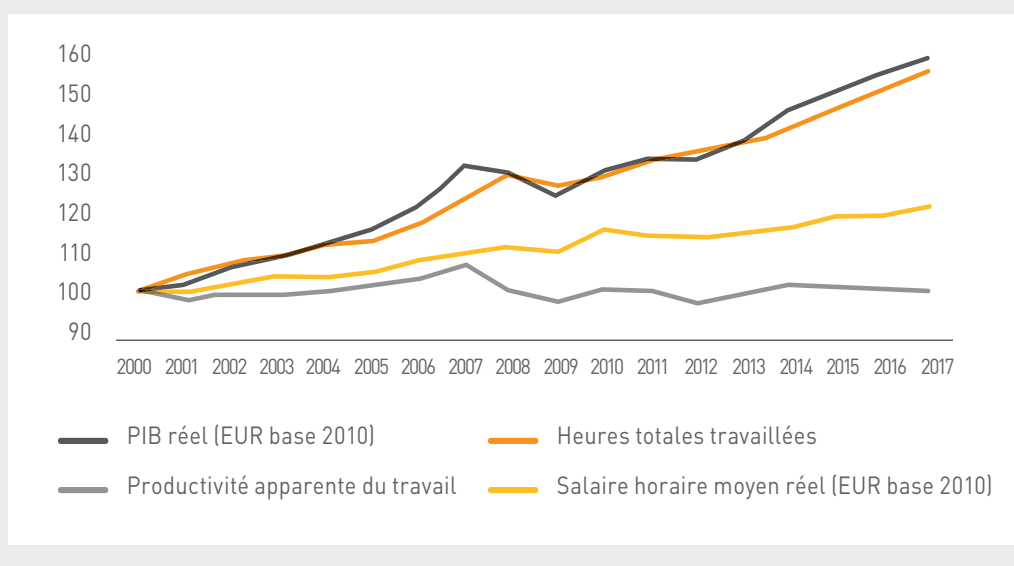
6 L'économie du partage est une forme de l'économie collaborative. De façon générale, elle désigne des nouveaux modes de consommation qui permettent à des consommateurs de « partager » (partage qui peut être payant ou gratuit) la consommation de produits, de services ou d'équipements.

7 Statistiques du STATEC « Emploi, chômage, et taux de chômage par mois (données désaisonnalisées) 1995-2018 <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12948&IF.Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3>

8 La productivité « apparente » du travail tient seulement compte du facteur travail en tant que ressource. Le terme « apparent » rappelle que la productivité du travail dépend d'un ensemble d'autres ressources et de facteurs de production, ainsi que de la façon dont ils sont combinés.

9 Par définition, la productivité horaire du travail est définie comme le rapport entre la valeur ajoutée brute en volume et le total des heures travaillées dans une économie dans son ensemble.

## Évolution du PIB réel, des heures totales travaillées, de la productivité apparente du travail et du salaire horaire moyen réel (2000-2017)



Source: STATEC, Comptes nationaux.

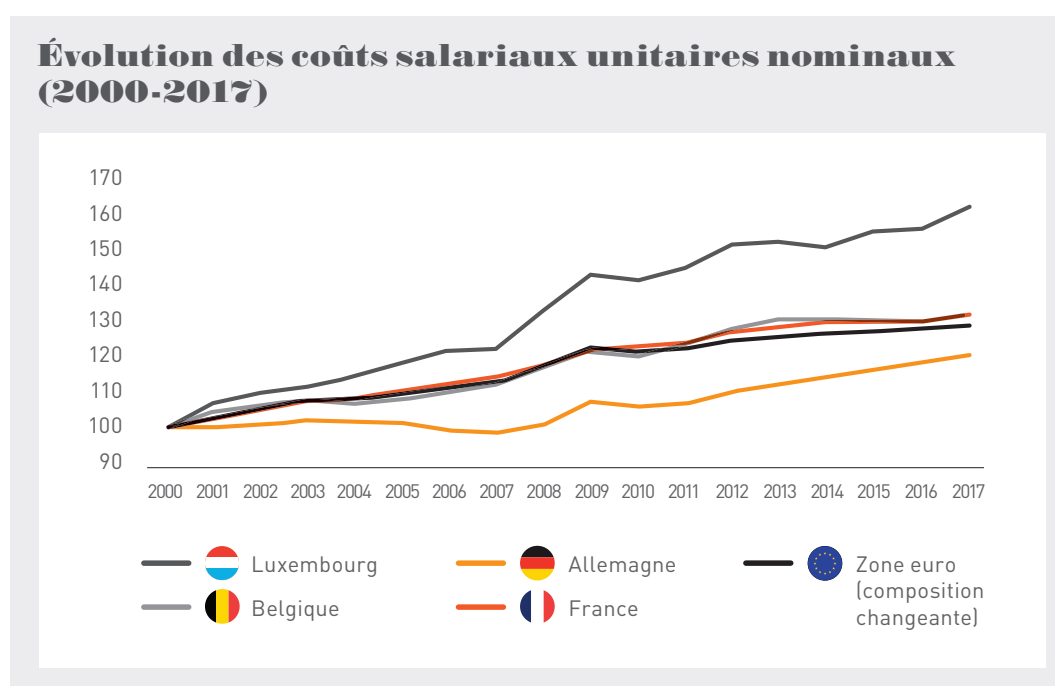
La croissance a donc bien été au rendez-vous ces dernières années au Luxembourg. Cependant, le fait de s'appuyer exclusivement sur la croissance extensive ne constitue pas une stratégie qui permet de garantir de la croissance à long terme et un haut niveau de vie, ceci en raison de l'absence de gains de productivité importants. Ces gains restent synonymes d'une croissance soutenue et durable, et demeurent ainsi le meilleur moyen pour assurer l'augmentation future du niveau de vie des résidents. Par ailleurs, ces gains de productivité constituent aussi un élément de compétitivité crucial pour une économie, comme le souligne Paul Krugman dans sa fameuse citation «*Productivity isn't everything, but, in the long run, it is almost everything*».

Une stagnation de la productivité constitue donc un frein à la compétitivité d'une économie et de ses entreprises. Ce constat est particulièrement vrai dans le cas d'une politique salariale très généreuse et souvent peu en phase avec l'évolution parallèle de la productivité, comme c'est le cas pour le Luxembourg, où l'évolution de la productivité apparente du travail a été beaucoup moins flatteuse que celle des salaires horaires moyens réels dans le passé récent. Cependant, et comme le rappelle le STATEC<sup>10</sup>, en dehors des prix et du chômage, le niveau de la productivité est au niveau microéconomique le déterminant clé des salaires réels à long terme. Or, si les salaires réels décrochent de façon significative par rapport à la productivité, ceci conduit à un déséquilibre dans l'économie qui, caractérisé par un coût du travail comparativement trop élevé, peut défavoriser la compétitivité-coût des entreprises ainsi que leur rentabilité et, *in fine*, leur survie à long terme.

<sup>10</sup> Population par sexe et par nationalité au 1<sup>er</sup> janvier, STATEC.

<sup>11</sup> Ferdj ADAM, Véronique SINNER (2012), «Analyse comparative de la productivité apparente du travail Luxembourg / zone euro depuis le début de la crise», Économie et Statistiques Working Paper du STATEC n°60, Juillet 2012.

À ce sujet, la Commission européenne<sup>12</sup> a récemment exprimé ses inquiétudes par rapport à l'impact négatif éventuel que pourrait avoir une baisse de la compétitivité-coût sur la stratégie de diversification du Luxembourg, les coûts salariaux unitaires nominaux (à savoir les coûts salariaux associés à la production d'un euro de valeur ajoutée brute en termes réels) ayant augmenté deux fois plus au Grand-Duché (hausse cumulée de 62% de 2000 à 2017, contre environ 29% dans la zone euro) qu'en zone euro sur la période 2000-2017. De plus, selon le Bilan 2017 de l'Observatoire de la Compétitivité, le Grand-Duché occupe le tout dernier rang de l'UE28 en termes de rentabilité des sociétés non financières. Un autre signe d'alerte qu'il convient de ne pas ignorer, même s'il est important de rappeler que cet indicateur, tel qu'il est déterminé, n'est pas dépourvu de défauts méthodologiques.



Source: AMECO

En dehors de son défi inhérent de compétitivité à long terme, la croissance extensive pose aussi d'importantes questions en termes de soutenabilité, car assise sur une utilisation toujours plus importante d'espaces et de ressources. Ayant accru son PIB dans le passé récent principalement à travers des hausses du nombre d'emplois, la poursuite du modèle extensif au Luxembourg supposerait ainsi également un recours toujours plus important à de la main-d'œuvre et, *de facto*, à des travailleurs frontaliers et à l'immigration. Cette stratégie présuppose d'ailleurs que le Luxembourg puisse encore davantage puiser dans ce vivier, dans des proportions toujours plus importantes quantitativement, ce qui n'est pourtant pas assuré au regard des projections démographiques<sup>13</sup> établies pour la Grande Région, qui prévoient que la population active potentielle va d'abord vieillir, puis décliner, ce qui diminuerait encore davantage le stock de main-d'œuvre qualifiée.

De plus, il convient de noter qu'une telle évolution extensive serait également synonyme d'un accroissement très significatif, voire brutal des besoins en infrastructures et en logements, des domaines qui à ce jour représentent déjà des défis de taille.

<sup>12</sup> European Commission (2018), « 2018 European Semester: Country Report – Luxembourg », March 2018.

<sup>13</sup> Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi (2016), « Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région - Évolution démographique », Dixième rapport de l'Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi pour le quinzième Sommet des Exécutifs de la Grande Région, Novembre 2016.



En cas de poursuite du modèle extensif, un autre très grand *challenge* en termes de soutenabilité concerne le niveau des finances publiques. En effet, ces dernières seront confrontées à toute une série de défis<sup>14</sup> dans le futur, les plus importants étant le financement des dépenses liées au vieillissement et, plus particulièrement, le financement des dépenses de pension. Ce « challenge » est très bien illustré par le tableau suivant. Si les dépenses liées au vieillissement correspondent aujourd’hui à 18% du PIB, elles en représenteraient 28% demain (2060), ce qui fait une augmentation de 10 points de pourcentage. Et si les dépenses de pension correspondent à 5 milliards (10% du PIB) aujourd’hui, il faudra en dépenser plus de 3 milliards supplémentaires, au coût de 2018, demain (en 2060).

### Évolution des dépenses publiques totales liées au vieillissement 2016-2070 (% du PIB)

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Dépenses liées au vieillissement	18,1	18,0	19,4	21,7	24,1	28,1	30,9
dont dépenses de pension	9,0	9,0	10,2	11,5	13,0	16,0	17,9
dont dépenses soins de santé	3,9	4,0	4,2	4,4	4,7	4,9	5,1
dont dépenses soins de longue durée	1,3	1,4	1,6	2,0	2,8	3,5	4,1
dont dépenses pour éducation	3,3	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4
dont dépenses pour chômage	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Source : Commission européenne<sup>15</sup>

Note : Les dépenses de pension tiennent compte du régime spécial et du régime général d'assurance pension

Selon la Commission européenne, et malgré les excédents actuels et le montant *a priori* confortable des réserves au niveau du régime général de l'assurance pension, les projections<sup>16</sup> financières pour le Luxembourg prévoient que les équilibres financiers des régimes de pension soient sous pression dans un futur proche.

En effet, la Commission européenne prévoit que les dépenses de pension augmenteront de 2,5 points de pourcentage du PIB entre 2016 et 2040, puis subiront une nouvelle hausse de 6,4 points de pourcentage du PIB sur la période 2040-2070. La hausse totale serait donc de 8,9 points de pourcentage du PIB pour la période 2016-2070, ce qui classerait le Grand-Duché loin en tête du classement européen, devant la Slovaquie pour laquelle la Commission estime « seulement » une hausse des dépenses de pension de 3,9% du PIB sur la période 2016-2070. Ce profil atypique des dépenses de pension luxembourgeoises se confirme en considérant les projections pour l'ensemble de la zone euro, où les estimations suggèrent une hausse de 1,3 point de pourcentage du PIB pour 2016-2040, et une baisse de 1,7 point de pourcentage sur la période 2040-2070, pour arriver à une évolution cumulée de -0,4 point de pourcentage du PIB d'ici 50 ans.

S'il s'avère que ces besoins de financements futurs sont davantage une projection qu'une mesure exacte, il faut malgré tout souligner que des phénomènes comme le vieillissement de la population et le passage à la retraite des générations du baby-boom se présenteront avec certitude<sup>17</sup>. Ainsi dans ce contexte, les coûts du vieillissement de la population ne se manifesteront pas uniquement au niveau des régimes de pension, mais également au niveau de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance. À cet égard, la Commission européenne estime aussi que les dépenses de soins de santé et les dépenses de soins de longue durée augmenteront de 1,2 respectivement de 2,8 points de pourcentage du PIB d'ici à 2070, constituant donc d'autres besoins sociaux à financer.

<sup>14</sup> Fondation IDEA (2017), Idée du mois n°19 « Pensons pensions ! », Novembre 2017.

<sup>15</sup> European Commission (2018), « The 2018 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070) », INSTITUTIONAL PAPER 079, May 2018.

<sup>16</sup> Les projections démographiques sous-jacentes se basent sur les projections démographiques du « 2018 Ageing Report » de Eurostat, publiées en 2018. Ce scénario prévoit que le Grand-Duché comptera environ 800.000 habitants en 2030, et 1.000.000 à l'horizon 2060.

<sup>17</sup> Le « Rapport du groupe de travail Pensions » datant du 16 mai 2018 appréhende le défi en pourcentage de « promesse de pensions » vis-à-vis du pourcentage des cotisations actuelles.

Le financement de l'assurance pension ces dernières années a pu être largement supporté par la croissance extensive, c'est-à-dire une augmentation de la masse salariale par une hausse continue de l'emploi total intérieur. Alors que cette stratégie ne constitue pas un véritable problème dans l'immédiat, sa soutenabilité à long terme, notamment au niveau des pensions, est remise en question : en tentant de financer les promesses de pensions par un niveau d'emploi toujours plus élevé, le nombre de bénéficiaires dans un futur plus lointain est en revanche augmenté. Ainsi, avec une croissance purement extensive sans gains de productivité, essayer de financer la générosité actuelle du système dans le futur reviendrait donc à un système « boule de neige », non-soutenable à long terme et pouvant mener finalement dans l'impasse, tout en mettant grièvement à mal, même à moyen terme, le principe d'équité intergénérationnelle.

Or, avec une croissance plus intensive, cette impasse pourrait être mitigée. En effet, comme les salaires réels suivent à long terme l'évolution de la productivité, une croissance plus importante, durable et mesurable, de la productivité réelle permettrait d'augmenter la masse salariale ainsi que les cotisations qui en découlent, ceci sans pour autant augmenter le nombre de bénéficiaires de pension futurs dans les mêmes proportions. Une logique qui permettrait donc d'éviter le système boule de neige engendré par le **scénario extensif**, offrant en même temps la possibilité d'une augmentation du niveau de vie de chaque résident.

## **Pour une croissance plus intensive - la nécessité d'un changement de paradigme**

La nécessité d'un nouveau modèle de croissance semble donc plus qu'évidente, un point de vue que les autorités publiques ont également adopté au cours de ces dernières années.

Ainsi, depuis la publication du bilan de l'étude stratégique en 2016, le Luxembourg semble positionner la « Stratégie de Troisième Révolution Industrielle » [stratégie TIR]<sup>18</sup> au centre du nouveau modèle de croissance du pays. À partir d'une analyse des gains de productivité importants engendrés par les deux révolutions industrielles antérieures, l'étude « Rifkin » part du constat que ces gains étaient le résultat d'une intégration des innovations<sup>19</sup> radicales des composantes de la matrice communication/énergie/transport au sein d'une infrastructure technologique connexe. Autrement dit, lorsqu'un nouveau régime de communication (par exemple les NTIC) côtoie un nouveau régime d'énergie (par exemple l'énergie renouvelable), et si ces deux composantes convergent vers un nouveau régime de transport (par exemple la mobilité électrique et intelligente), alors il peut en émaner une révolution industrielle comme dans le passé.

## **nouveau modèle de croissance**

Mais comment générer cette convergence ? À cet égard, l'étude évoque le rôle crucial que jouera l'infrastructure numérique, qui devra s'étendre à tous les secteurs du pays pour faire du Luxembourg une économie numérique connectée de façon intelligente. C'est donc la numérisation des nouveaux régimes de la matrice communication/énergie/transport, au sein d'une infrastructure interconnectée autour de l'Internet des objets, qui assurera cette convergence et qui implémentera progressivement la « Troisième Révolution Industrielle ».

Ce nouveau récit économique pourra conduire le pays vers une croissance économique intensive, une croissance productive alimentée par les gains de productivité de la « Troisième Révolution Industrielle ».

<sup>18</sup> Initiée par le Ministère de l'Économie en collaboration avec la Chambre de Commerce et IMS Luxembourg, l'étude stratégique concernant la « Troisième Révolution Industrielle » a été présentée en date du 14 novembre 2016 lors du « Luxembourg Sustainability Forum 2016 ». Elle a pour vocation de rendre le modèle économique actuel plus durable et interconnecté en s'appuyant sur la convergence des technologies de l'information et de la communication, de l'énergie et des transports au sein d'un réseau intelligent.

<sup>19</sup> De façon générale, les innovations radicales sont des innovations qui tranchent avec les connaissances et les pratiques existantes et les rendent parfois obsolètes.

Cependant, alors que le développement de nouvelles technologies de pointe (et de nouveaux biens et services) fait l'objet d'un focus particulier dans la Stratégie TIR, il constitue seulement une première partie. En effet, cette stratégie s'inscrit également dans le contexte d'une prise de conscience plus importante de la biosphère, ce qui revient à redéfinir plus largement «le cadre de qualité de vie» dans lequel doit s'inscrire le développement économique. En conséquence, les ambitions de la stratégie TIR au niveau de l'impact socio-économique dépassent largement celles des révolutions industrielles antérieures.

La croissance de la productivité au sein d'une économie linéaire traditionnelle ne constitue donc qu'une partie du nouveau modèle de croissance envisagé. Dans l'étude TIR, les auteurs affirment que l'activité économique est fortement conditionnée par les lois de la thermodynamique pour l'utilisation de l'énergie, soulignant ainsi qu'une analyse productiviste classique de l'efficacité de la transformation des facteurs de production en output doit prendre en compte l'efficacité énergétique sous-jacente.

En arguant que «l'efficacité thermodynamique avec laquelle l'énergie et les matières premières étaient converties en travail utile» était largement à l'origine des gains de productivité des révolutions industrielles précédentes, les auteurs mettent en avant qu'une efficacité énergétique accrue, visant à minimiser le gaspillage, constitue un autre pilier fondamental d'un modèle de croissance de long terme. Le Luxembourg (selon l'étude TIR) gaspille aujourd'hui encore plus de 80% de ses ressources énergétiques, c'est-à-dire qu'une quantité importante se perd à chaque étape des procédés d'extraction, de production, de stockage et de distribution. Les auteurs démontrent que l'efficacité énergétique doit être située au centre de l'attention pour devenir un vecteur important de gains de productivité et d'un meilleur développement durable.

## **Le Luxembourg gaspille plus de 80% de ses ressources énergétiques**

Par ailleurs, dans cette même optique de minimisation du gaspillage, l'étude prévoit aussi l'abandon des principes d'une économie dite «linéaire» pour progressivement faire évoluer le Grand-Duché vers une «économie circulaire». Avec des initiatives concrètes comme la promotion de l'écoconception (circulaire) des produits ou de nouveaux modèles d'approvisionnement circulaires pour les entreprises, le Luxembourg

visera donc, via ce nouveau paradigme, davantage d'efficacité et une baisse de l'empreinte écologique, ainsi que des innovations éventuelles qui pourraient se manifester à travers ces nouveaux modèles d'affaires créés.

L'image future du Luxembourg dessinée par la stratégie TIR est donc très riche en concepts innovants et s'annonce très prometteuse. Mais l'interrogation de départ demeure la croissance de la **productivité du travail**, qui est l'élément clé à travers lequel le succès de la stratégie aura besoin de se manifester.

Mais quelles sont les raisons qui ont conduit à ce que la productivité soit «en panne» aujourd'hui au Luxembourg? Et quels sont les déterminants de la productivité de nos jours?

## 2. Productivité du travail : quelle situation au Luxembourg?

### 2.1 Productivité du travail : stagnation à un niveau élevé

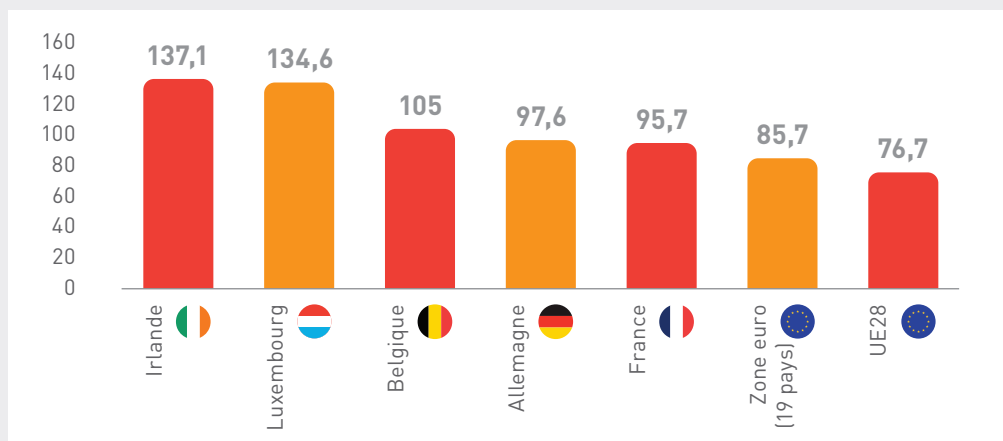
**P**ar définition, la **productivité apparente du travail**, qui est la résultante de l'**intensité capitalistique**<sup>20</sup> ainsi que de la **productivité globale des facteurs (PGF)**<sup>21</sup> d'une économie, est un indicateur qui tient seulement compte du facteur « travail » en tant que ressource.

Plus précisément, le terme « apparent » rappelle que la productivité du travail dépend aussi d'un ensemble d'autres ressources et de facteurs de production, ainsi que de la façon dont ils sont combinés (ce qui inclut également l'efficacité énergétique).

Méthodologiquement, la productivité apparente du travail peut être approximée soit par la **productivité horaire du travail**, ou soit par la **productivité du travail par tête**. Plus précisément, alors que la productivité horaire du travail est définie comme le rapport entre la valeur ajoutée brute en volume et le total des heures travaillées dans une économie dans son ensemble, la productivité du travail par tête désigne le rapport entre la valeur ajoutée brute en volume et l'emploi total intérieur (y compris les travailleurs indépendants et les frontaliers) d'une économie.

De façon générale et d'après l'OCDE, la (croissance de la) productivité du travail est considérée comme un déterminant clé de la croissance économique de long terme, mais également des évolutions du niveau de vie. Pour l'économie dans son ensemble, le Grand-Duché connaît encore aujourd'hui un niveau absolu de productivité très élevé, niveau qui reflète en partie la structure de l'économie luxembourgeoise.

#### Niveau absolu de la productivité du travail, en 2016 (% des États-Unis)



Source : OCDE

Note : La productivité du travail correspond au rapport « PIB réel par heure travaillée ».

20 Au niveau d'une économie dans son ensemble, « l'intensité capitalistique » exprime le rapport entre le stock de capital d'une économie et son volume de travail.

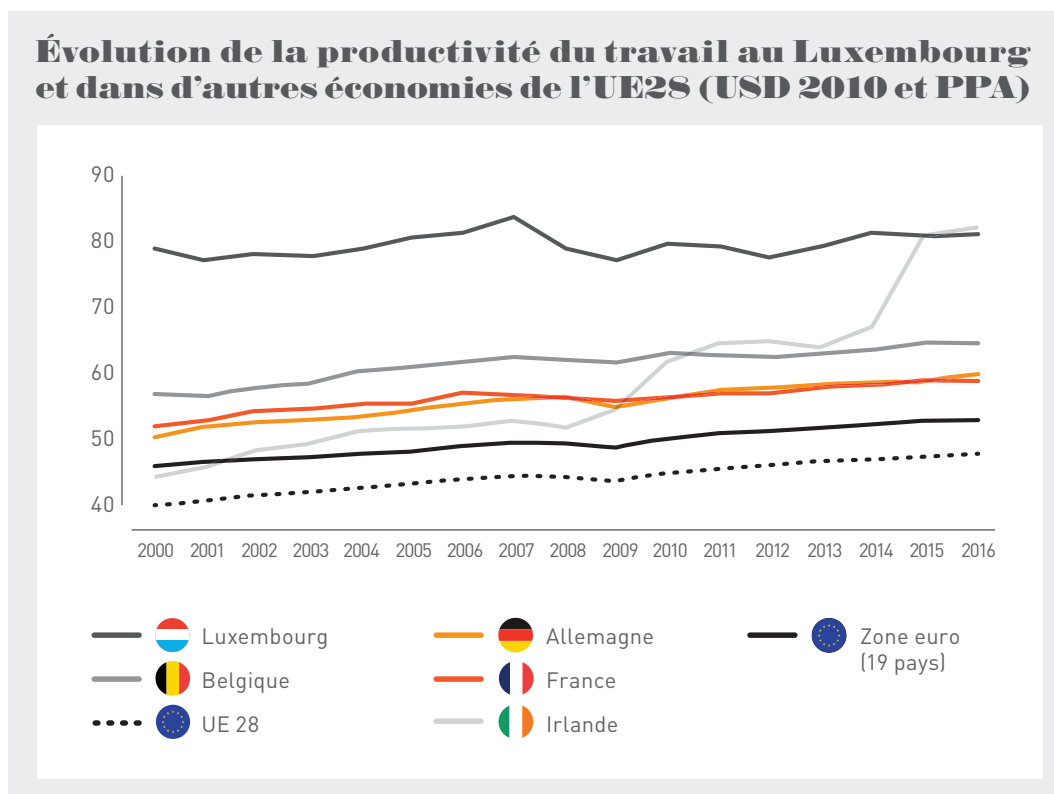
21 Selon la définition retenue par l'Observatoire de la Compétitivité, « la productivité globale des facteurs (PGF) se définit comme l'efficacité globale avec laquelle les facteurs de production capital et travail sont transformés en produit. Son évolution est mesurée dans le temps par le taux moyen de variation annuelle. Un accroissement de la PGF peut être à l'origine d'un accroissement de la compétitivité, et peut être interprété de deux manières : soit en termes de hausse de production à utilisation donnée de facteurs, soit en termes de baisse de coût à production donnée. Une baisse de la PGF indique cependant une perte de compétitivité ». Ainsi, l'évolution de la PGF dépend de l'évolution de deux composantes, à savoir du **progrès technique** ainsi que de l'**efficacité** d'une économie à utiliser ses inputs pour un niveau de progrès technique donné.

En effet, en 2016, le Luxembourg connaissait, après l'Irlande, le niveau de productivité du travail le plus élevé au sein de l'OCDE. En revanche, concernant son évolution, alors que la **productivité apparente du travail** (définie ici comme la productivité horaire du travail) avait connu une croissance cumulée de +6,7% sur la période 2000-2007 pour atteindre son maximum en 2007, elle a dévissé brutalement et de façon beaucoup plus importante que dans la zone euro suite à la crise des subprimes de 2007.

Une analyse de cette chute menée par le STATEC<sup>22</sup>, qui considérait à cet égard la **productivité du travail par tête**, suggère que la productivité du travail au Grand-Duché a baissé de -8,8% sur la période 2007-2010, une baisse qui se chiffrait seulement à -1,4% dans la zone euro sur la période citée. Selon les auteurs, cette chute pourrait s'expliquer surtout par une hausse de l'emploi total intérieure luxembourgeoise nettement plus forte que dans les autres pays de la zone euro (+7,7% sur 2007-2010, contre seulement +0,4% en zone euro).

En procédant à un examen plus minutieux des chiffres, les auteurs révèlent d'ailleurs dans une étude par branche d'activité (NACE rév. 1.1) que c'est surtout l'industrie manufacturière (en raison de l'importance de la métallurgie) et les activités financières (à cause du poids du secteur bancaire) qui peuvent être à l'origine de cette chute significative.

Depuis, alors que la majorité des pays de la zone euro ont pu retrouver, courant 2010, leur niveau de productivité horaire qui prévalait avant la crise, le Grand-Duché peine, jusqu'à ce jour, à faire de même<sup>23</sup>. Ceci classe le Luxembourg comme « un cas à part » comparativement à tous les autres pays de l'UE28, un cas exceptionnel actuellement « à la recherche (de la croissance) de la productivité perdue ».



Source : OCDE.

Note : La productivité du travail correspond au rapport « PIB réel par heure travaillée ».

<sup>22</sup> Ferdj ADAM, Véronique SINNÉR (2012), « Analyse comparative de la productivité apparente du travail Luxembourg / zone euro depuis le début de la crise », Économie et Statistiques Working Paper du STATEC n°60, Juillet 2012.

<sup>23</sup> STATEC (2018), Note de conjoncture, N°1/2018, Juin 2018, « À la recherche de la productivité perdue », Graphique B « productivité horaire depuis 2000 » p52, 2018.

Pour cette raison, en essayant de retracer la reprise décevante des gains de productivité du travail depuis la crise économique au Luxembourg, le STATEC<sup>24</sup> a récemment émis une nouvelle analyse comparative de la productivité horaire du travail luxembourgeoise avec d'autres économies de la zone euro, fournissant ainsi des éléments de réponse variés.

Tout d'abord, les résultats suggèrent que les contre-performances productives du Grand-Duché sont directement liées à une baisse de sa productivité du travail dans le secteur industriel (évolution cumulée de -2,5% sur la période 2000-2016), alors qu'au sein de la zone euro, c'est justement ce secteur qui est majoritairement à l'origine d'une part conséquente des gains de productivité sur la période précitée (+43,4%). Plus précisément, il semble que ce soient surtout les sous-secteurs de la métallurgie et de la fabrication de produits métalliques qui ont connu une évolution contrastée au Luxembourg, la productivité du travail s'étant dégradée de presque 50% entre 2000 et 2016 pour ces activités.

De plus, le secteur du commerce, qui a également enregistré des performances de productivité assez contrastées, évolution cumulée de -4,4% sur la période 2000-2016, semble également afficher des contre-performances par rapport à la tendance observée au sein de la zone euro. En effet, pour la zone euro dans son ensemble, le commerce en tant que branche a constitué une deuxième source de gains de productivité du travail importante, avec un accroissement totale de la productivité de +22,4% sur la période précitée.

Néanmoins, dans le cadre de la même analyse comparative, le STATEC souligne également que le repli de la productivité du Grand-Duché doit être nuancé pour certaines branches d'activité, c'est-à-dire pour les domaines où le concept et la mesure de la productivité sont sujets à des défis conceptuels et méthodologiques.

Ceci peut être le cas pour les activités financières et d'assurances (croissance de la productivité horaire de +4,5% sur 2000-2016 pour le Grand-Duché, contre +17,6% en zone euro) où des problèmes de mesure de la valeur ajoutée en volume se posent, mais également pour les activités immobilières (baisse de -43,2% au Luxembourg sur 2000-2016, par rapport à +8,9% en zone euro) et particulièrement pour les activités à dominante non marchande, où la production est évaluée au coût des facteurs de production, c'est-à-dire avant la rémunération des employés (baisse de la productivité horaire de -10,6% au Luxembourg, contre +5,1% en zone euro sur 2000-2016). Globalement, ces défis conceptuels et méthodologiques posent particulièrement question au Luxembourg, comme le secteur financier représente un quart du PIB.

## **industrie manufacturière et secteur de l'information et de la communication dynamiques**

C'est aussi en raison de cette relativisation du différentiel d'évolution que les publications récentes du STATEC<sup>25</sup> semblent plus encourageantes. En effet, en écartant ces trois secteurs précités, la productivité horaire du travail du Grand-Duché pour les branches restantes se redresse, une

évolution qui se rapproche de celle observée dans la zone euro, mais un différentiel persiste. Ainsi, pour les branches restantes, la productivité connaît une hausse continue depuis 2012, ceci à une cadence annuelle autour de +1,7%. Dans ce contexte de relance, ce sont l'industrie manufacturière et le secteur de l'information et de la communication qui se sont (récemment) avérés particulièrement dynamiques.

Alors que ces analyses factuelles sont très enrichissantes, l'énigme de la stagnation globale de la productivité du travail au Grand-Duché depuis 2014 n'est pas encore entièrement résolue, particulièrement au niveau des déterminants<sup>26</sup> sous-jacents qui empêchent encore à ce jour une relance significative de sa croissance. Une connaissance précise des déterminants s'avère donc incontournable pour favoriser une relance future de la productivité, raison pour laquelle ces déterminants font l'objet du point suivant.

<sup>24</sup> STATEC (2018), Note de conjoncture N°1/2018, Juin 2018 «À la recherche de la productivité perdue».

<sup>25</sup> STATEC (2017), Conjoncture Flash Novembre 2017.

<sup>26</sup> À ce sujet et après une saisine gouvernementale de 2015, le Conseil Economique et Social (CES) a mené une analyse sur la productivité et ses déterminantes. Son avis final, intitulé "Analyse de la productivité, de ses déterminantes et de ses résultantes, dans un contexte international", a été publié en janvier 2018.

## 2.2 Les déterminants (de l'évolution) de la productivité du travail au Luxembourg

### 2.2.1 Introduction

**L**es déterminants de la productivité peuvent appartenir à différentes catégories. Il y a par définition des déterminants économiques et des déterminants sociaux, mais le cadre politique et institutionnel peut lui aussi affecter la productivité.

Ceux-ci déterminés de façon générale, la Chambre de Commerce tachera d'analyser les déterminants propres à la productivité au Luxembourg.

Au Luxembourg, ce sont surtout les gains en termes de productivité du travail réalisés depuis 2014 qui semblent globalement modestes, sachant que l'environnement conjoncturel européen a été plus favorable suite au retour de la croissance au sein de l'UE28/de la zone euro en 2013 et 2014.

Au regard de ces asymétries, une analyse (plus) approfondie de la productivité apparente du travail, résultante de l'**intensité capitaliste**<sup>27</sup> ainsi que de la **productivité globale des facteurs (PGF)**<sup>28</sup> d'une économie, s'avère indispensable.

À travers une étude thématique dans le cadre du Bilan Compétitivité 2017<sup>29</sup> de l'Observatoire de la Compétitivité, le STATEC/ANEC s'est récemment livré à cet exercice. Parce que la période d'étude s'étend sur les années 1995-2015, le pouvoir explicatif des résultats portant sur la stagnation récente (depuis 2014) de la productivité apparente du travail reste (malheureusement) quelque peu limité. Cependant, en donnant des éclaircissements très précis sur les dynamiques post-crise de la productivité au Luxembourg, l'étude fournit de nombreuses pistes permettant d'expliquer (en partie) l'évolution de la productivité du travail depuis 2014.

Ainsi, au niveau de la productivité globale des facteurs (PGF), les auteurs révèlent que celle-ci a connu une chute très brutale suite à la crise des subprimes et à la dégradation conjoncturelle après 2007, avec un taux de croissance annuel moyen de -5,4% sur la période 2007-2012. Par contre, les résultats obtenus suggèrent aussi que la productivité globale des facteurs (PGF) s'est redressée de façon assez spectaculaire (croissance annuelle moyenne de +9,8% pour la période 2012-2015) avec l'amélioration de l'environnement conjoncturel, ceci à tel point qu'elle a quasiment atteint son niveau d'avant-crise en 2015. De plus, les auteurs montrent que le **progrès technique** a clairement constitué le moteur de ce redressement, ce dernier ayant même pu être encore plus prononcé en cas d'absence d'une dégradation des **gains d'efficience** pour l'économie dans son ensemble.

De ce fait, les résultats au sujet de l'évolution de la productivité globale des facteurs (PGF) viennent confirmer d'autres analyses menées par le STATEC<sup>30</sup>, qui avaient précédemment souligné que la PGF est caractérisée par la présence d'une forte composante cyclique<sup>31</sup>, qui s'explique par une forte corrélation avec le PIB en volume. De plus, un argument explicatif de la procyclicité de la productivité globale des facteurs (PGF) s'avère également correct: le «*labour hoarding*<sup>32</sup>», qui consiste à ne pas licencier de personnel même si cela serait nécessaire dans une logique purement économique, pratiqué par les entreprises luxembourgeoises suite à la crise, permet ainsi à expliquer en (grande) partie la baisse d'après crise de la PGF, explication conforme avec les vues de l'OCDE<sup>33</sup> ainsi qu'avec la situation observée dans d'autres pays<sup>34</sup> au niveau européen.

26 À ce sujet et après une saisine gouvernementale de 2015, le Conseil Economique et Social (CES) a mené une analyse sur la productivité et ses déterminantes. Son avis final, intitulé "Analyse de la productivité, de ses déterminantes et de ses résultantes, dans un contexte international", a été publié en janvier 2018.

27 Au niveau d'une économie dans son ensemble, «*l'intensité capitaliste*» exprime le rapport entre le stock de capital d'une économie et son volume de travail.

28 Selon la définition retenue par l'Observatoire de la Compétitivité, «*la productivité globale des facteurs (PGF) se définit comme l'efficience globale avec laquelle les facteurs de production capital et travail sont transformés en produit. Son évolution est mesurée dans le temps par le taux moyen de variation annuelle. Un accroissement de la PGF peut être à l'origine d'un accroissement de la compétitivité, et peut être interprété de deux manières : soit en termes de hausse de production à utilisation donnée de facteurs, soit en termes de baisse de coût à production donnée. Une baisse de la PGF indique cependant une perte de compétitivité*». Ainsi, l'évolution de la PGF dépend de l'évolution de deux composantes, à savoir du **progrès technique** ainsi que de l'**efficience** d'une économie à utiliser ses inputs pour un niveau de progrès technique donné.

29 Observatoire de la Compétitivité (2017), "Bilan Compétitivité 2017 – le nouveau tableau de bord de la compétitivité", N°33 Octobre 2017, 7.1 Études thématiques «*Productivity and competitiveness in Luxembourg*»

Néanmoins, l'apport le plus important de l'étude thématique du STATEC/ANEC est «une nouvelle perspective» offerte sur l'état de la productivité du travail. En effet, sachant que la PGF a(lurait) retrouvé son niveau d'avant-crise en 2015, il devient donc légitime de s'intéresser plus en détail à l'apport de l'**intensité capitalistique**, l'autre composante de la **productivité apparente du travail**.

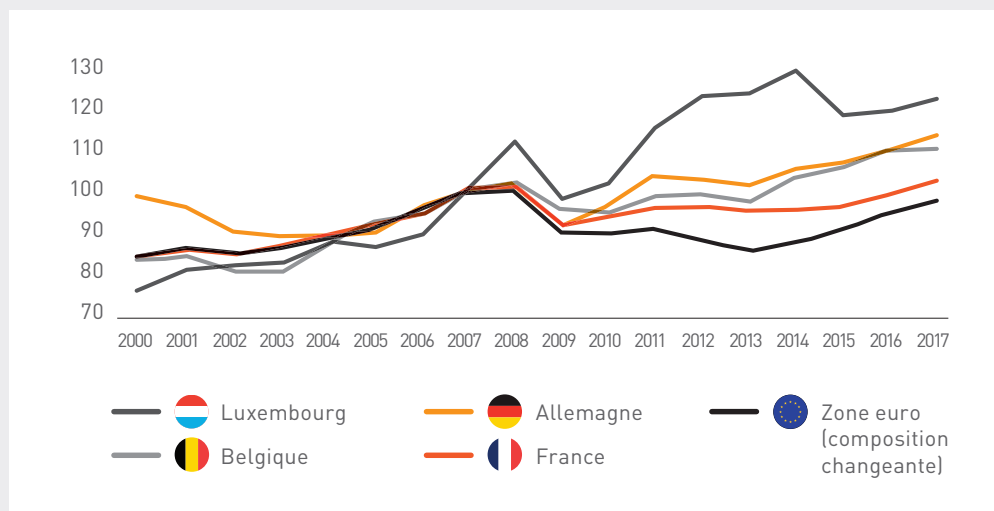
Un encadré concernant les déterminants (de l'évolution) de la productivité du travail d'après la littérature économique, est proposé en annexe 2 de ce document.

## 2.2.2 Intensité capitalistique - le taux d'investissement du Grand-Duché

**A** lors qu'un passage en revue de l'évolution de l'intensité capitalistique suppose *a priori* une analyse transversale des dynamiques d'emploi et d'investissement, le contexte européen actuel considérant souvent l'investissement comme «en panne» en zone euro, indique cependant que c'est davantage de ce côté qu'il faut prioriser dans une telle analyse.

En effet et contrairement aux États-Unis, la zone euro (même si considérée en «composition changeante<sup>35</sup>») n'a toujours pas retrouvé son niveau (en volume) de formation brute de capital fixe<sup>36</sup> (FBCF) qui prévalait en 2007.

### Évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) en volume (2000-2017)



Source : Eurostat

30 Ferdj ADAM, Véronique SINNER (2012), «Analyse comparative de la productivité apparente du travail Luxembourg / zone euro depuis le début de la crise», Économie et Statistiques Working Paper du STATEC n°60, Juillet 2012.

31 Pour une série en économie, sa composante cyclique montre dans quelle mesure les variations à caractère rythmique de la conjoncture affectent son niveau / sa valeur chiffrée.

32 D'après cet argument, en raison d'un manque de main-d'œuvre qualifiée au Luxembourg et dans la Grande Région, les entreprises luxembourgeoises auraient évité de licencier du personnel, pratique qui aurait ainsi conduit à un sureffectif et donc à une reprise seulement marginale de la productivité.

33 OECDE (2015), "The future of productivity".

34 À titre d'exemple, le «labour hoarding» (qui a été pratiqué transitoirement) au Royaume-Uni est avancé comme une des raisons pouvant expliquer la chute d'après-crise de sa productivité globale des facteurs.

35 [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama\\_10\\_gdp&lang=fr](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=fr) : zone euro (EA11-2000, EA19)

36 D'après l'INSEE, la formation brute de capital fixe (FBCF) est constituée par les acquisitions moins cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents. Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an.



## la FBCF a connu une évolution post-crise assez dynamique

Dans une optique de comparaison intra-européenne, la FBCF a connu une évolution post-crise assez dynamique au Luxembourg, affichant une croissance remarquable de +20,6% entre 2010 et 2012, soit le taux le plus élevé (à part l'Estonie et la Lettonie) au sein de l'UE28. À première vue, on pourrait donc croire que le Luxembourg, contrairement à la tendance observée chez ses voisins européens, a très fortement relancé ses investissements publics et privés (malgré la crise des dettes souveraines) pendant les années qui ont suivi la crise des subprimes, alors que la hausse des investissements dans les autres pays s'est (seulement) manifestée avec l'amélioration conjoncturelle européenne à partir de 2013. Cette conclusion serait pourtant (trop) hâtive.

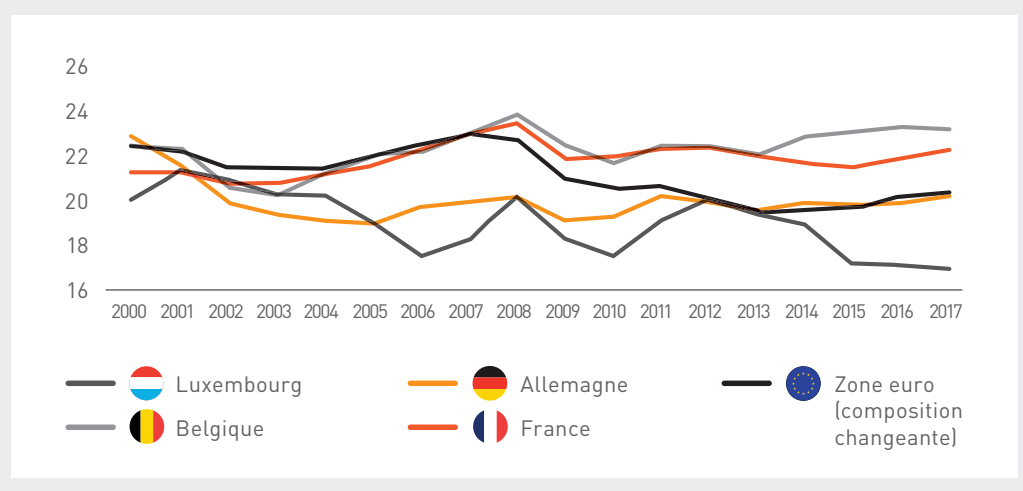
Ainsi, des examens<sup>37</sup> plus minutieux des chiffres montrent que cette orientation positive de la FBCF (au Luxembourg après 2010) s'est manifestée d'un côté à travers un volume d'investissement plus élevé dans la construction de logements, mais également, et surtout, via un accroissement considérable des acquisitions d'avions et de satellites ayant compté pour environ 15% de la FBCF totale de l'économie luxembourgeoise entre 2012 et 2014 (contre environ 6% en moyenne pour 2000-2014). Par

ailleurs, les acquisitions d'avions et de satellites constituent également un élément explicatif important du repli de la FBCF à partir de 2015, ces types d'investissements s'étant contractés aux deux premiers trimestres de 2015.

Au regard de la volatilité temporaire de ces investissements spécifiques, il est donc possible d'affirmer que ces investissements en avions et satellites ont (en partie) gêné la perception de la dynamique de la FBCF au Luxembourg, image faussée encore davantage par la taille réduite de l'économie luxembourgeoise et la sensibilité de ses indicateurs conjoncturels à des évolutions atypiques dans certains secteurs.

Ainsi, alors que la crise 2007-2008 avait déjà entraîné une rupture entre les évolutions du PIB en volume et de la FBCF à l'échelle de la zone euro, la volatilité temporaire post-crise des investissements précités semble avoir masqué un phénomène similaire au Grand-Duché, idée envers laquelle renvoie l'évolution récente du taux d'investissement de l'économie luxembourgeoise.

### Évolution du taux d'investissement<sup>38</sup> 2000-2017 (% du PIB)



Source : Eurostat

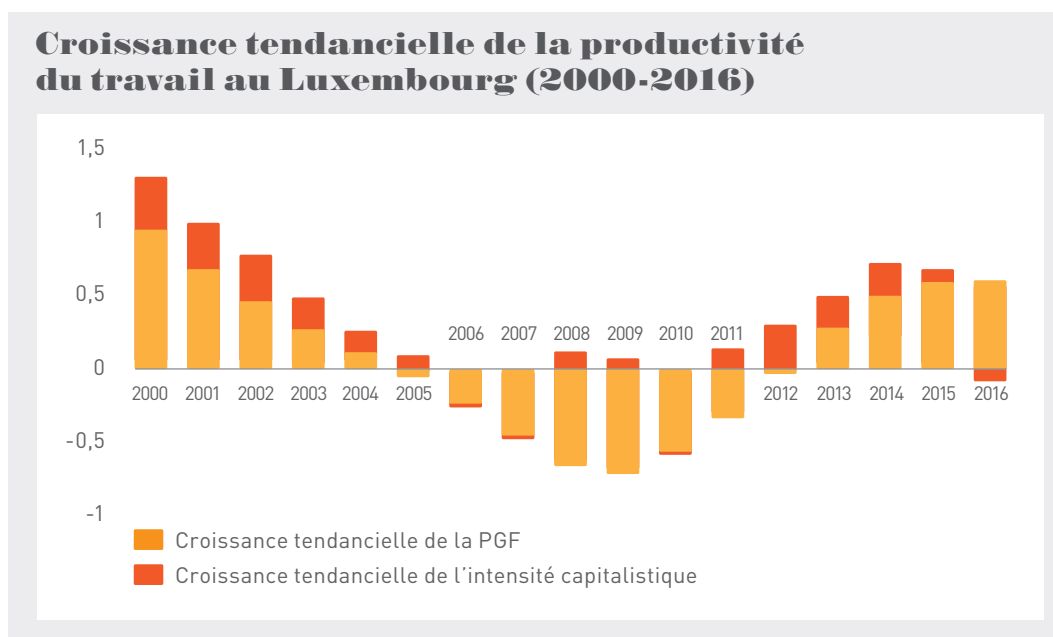
<sup>37</sup> STATEC (2015), Note de conjoncture N°2/2015, Novembre 2015

<sup>38</sup> Pour une économie dans son ensemble, le taux d'investissement est défini comme le rapport entre la FBCF et le PIB..

Le taux d'investissement du Luxembourg présente (contrairement aux autres économies citées) une tendance à la baisse sur l'ensemble de la période 2000-2017, baisse tendancielle qui, selon le STATEC<sup>39</sup>, semble de nature plus structurelle et qui aurait pu être encore plus prononcée en cas d'absence de la hausse temporaire des investissements<sup>40</sup> en avions et satellites.

La FBCF (en pourcentage du PIB) du secteur public s'étant constamment située dans l'intervalle de 3,4% - 4,7% depuis 2010, la baisse tendancielle du taux d'investissement semble donc sur le fond avant tout provenir d'une diminution de l'investissement dans le secteur privé. Ayant en moyenne représenté 15% du PIB entre 2001-2010, les investissements du secteur privé au Grand-Duché ont diminué ces dernières années pour se chiffrer seulement à environ 13% du PIB en 2016 (contre 17% au niveau de l'UE28 et de la zone euro).

De ce fait, la tendance à la baisse de la FBCF au Luxembourg (supposée d'origine structurelle<sup>41</sup>) semble avoir défavorablement impacté l'intensité capitalistique ces dernières années, impact amplifié davantage par une évolution orientée à la hausse du niveau d'emploi total intérieur depuis la crise de 2007-2008.



Le graphique montre que l'intensité capitalistique et la productivité globale des facteurs (PGF) composent la productivité apparente du travail. Si la croissance tendancielle de la PGF semble avoir repris, ce n'est pas le cas de celle de l'intensité capitalistique. D'après les données de l'OCDE, cette combinaison d'événements, tendance à la baisse de la FBCF et une hausse de l'emploi total intérieur, aurait ainsi effectivement conduit à une baisse de la croissance tendancielle<sup>43</sup> de l'intensité capitalistique, ce qui aurait défavorisé une orientation plus positive de la productivité apparente du travail. En guise de conclusion, il semble donc légitime d'affirmer qu'une évolution non favorable de l'intensité capitalistique ait (en partie) empêché le Luxembourg de retrouver son niveau de productivité du travail d'avant-crise, ceci (en partie) en raison de la baisse continue de son taux d'investissement qui semble de nature structurelle.

39 STATEC (2015), Note de conjoncture N°2/2015, Novembre 2015.

40 À noter également que, même si ces acquisitions d'avions et de satellites affectent bien la FBCF, ceci n'est pas le cas pour le PIB global, ce qui s'explique par le fait qu'elles sont également enregistrées comme des importations dans les comptes nationaux.

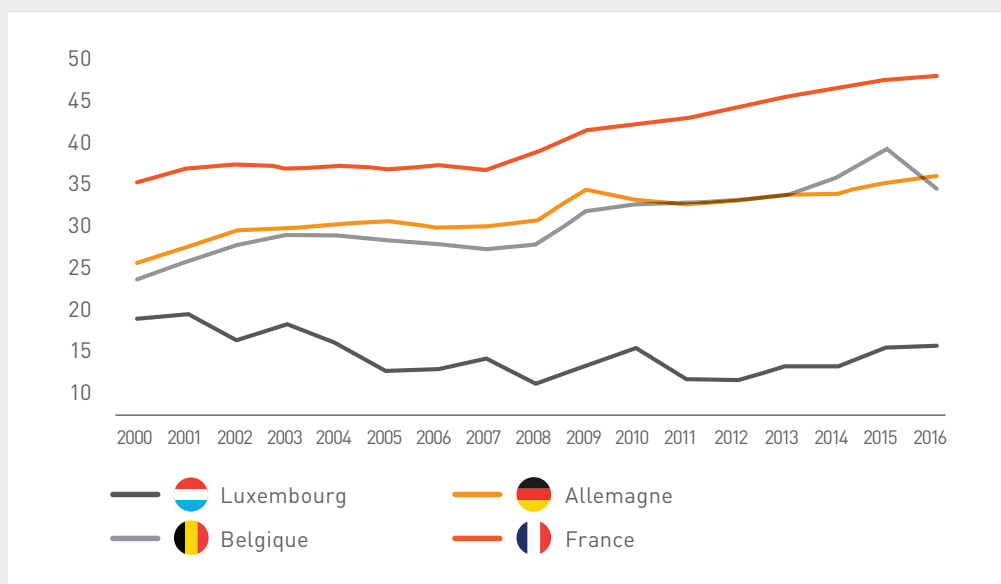
41 STATEC (2015), Note de conjoncture N°2/2015, Novembre 2015.

42 Voir : <http://www.oecd.org/global-forum-productivity/data/>

43 En économie, la composante tendancielle d'une série traduit son mouvement tendanciel à long terme, en isolant tous les variations qui pourraient résulter des fluctuations conjoncturelles ou des variations saisonnières.

Finalement, en passant en revue l'évolution des investissements immatériels contenus au sein de la FBCF totale, un autre défi de taille du Grand-Duché semble se révéler, particulièrement inquiétant au regard des analyses récentes qui confirment l'impact important des investissements immatériels sur la croissance de la productivité.

### Évolution des investissements en actifs immatériels 2000-2016 (% de la FBCF totale)



Source: Eurostat

Ainsi, alors que les 16% d'investissements immatériels dans la FBCF totale en 2016 du Luxembourg paraissent déjà relativement modestes au regard du poids qu'ils ont représenté dans le passé, la comparaison avec les pays voisins semble encore beaucoup moins flatteuse, surtout par rapport à la France, où les investissements immatériels ont représenté en 2016 un poids trois fois plus élevé qu'au Grand-Duché au sein de la FBCF totale.

Cette évolution décevante s'explique par une hausse modeste de +20% des investissements en droits de propriété intellectuelle au Grand-Duché (contre +95% en Belgique, +57% en Allemagne et +60% en France) sur la période 2000-2016, mais également par une hausse modérée des investissements en logiciels et bases de données de +48% au Luxembourg sur la période précitée (contre +155% pour la Belgique, et +85% ainsi que +86% pour l'Allemagne et la France respectivement).

Ainsi, au niveau des investissements immatériels, le Luxembourg semble donc avoir suivi une voie à part dans le passé récent. Cette situation a déjà suscité des réactions<sup>46</sup> de la part du Gouvernement, mais comme les actifs immatériels prennent de plus en plus d'importance, ils constituent ainsi un domaine où le Luxembourg dispose encore d'une marge d'amélioration substantielle.

Néanmoins, suivant les analyses de certains économistes<sup>47</sup>, il convient de souligner que les statistiques quant aux investissements du secteur privé doivent être interprétées avec prudence dans le cas du Grand-Duché. En effet, le caractère international des entreprises luxembourgeoises fait en sorte qu'elles peuvent (parfois) bénéficier d'investissements (immatériels) financés par d'autres entités des groupes auxquelles elles appartiennent, mais qui sont localisées dans un pays étranger.

46 Loi du 17 avril 2018 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne le régime fiscal de la propriété intellectuelle, et modifiant la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz »); voir <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2018/04/17/a254/jo>.

47 Fondation IDEA (2017), Idée du mois n°18 "Recherche, développement et innovation : le Luxembourg « au milieu du gué »", Septembre 2017.

### 2.2.3 Simplification administrative et allocation efficace des ressources

**P**arallèlement à la contre-performance relative affichée au niveau des investissements, un autre point perfectible du Grand-Duché semble être la dégradation continue de ses **gains d'efficacité**, définis comme une amélioration de la production/service rendu à moyens égaux, une idée étayée par la récente étude thématique du STATEC/ANEC dans le cadre du Bilan Compétitivité 2017<sup>48</sup> de l'Observatoire de la Compétitivité.

D'après ces résultats, la croissance des gains d'efficacité s'est constamment dégradée au Luxembourg sur la période 2003-2015.

Au regard des théories de la science économique, ceci semble donc indiquer (en partie) une allocation parfois quelque peu approximative envers des firmes productives et un manque de flexibilité au niveau du facteur travail envers, mais également une « destruction créatrice » non optimale (étant caractérisée par une sortie insuffisante de firmes non productives d'un côté et l'entrée insuffisante de nouveaux acteurs de l'autre).

En ce qui concerne la destruction créatrice, même si le Luxembourg est largement reconnu comme *business friendly* et malgré le fait que le stock d'entreprises actives a augmenté en moyenne de 972 unités par an entre 2004 et 2015, le nombre de publications<sup>49</sup> et d'avis recommandant des mesures de simplification administrative (en vue de favoriser la destruction créatrice) se multiplie.

## dégradation continue de gains d'efficacité

D'après la Banque Mondiale<sup>50</sup>, au moment de lancer une entreprise au Grand-Duché, il faut s'attendre (entre autres) en moyenne à une durée d'établissement de 16,5 jours (contre 8 en moyenne dans l'OCDE) ainsi qu'à 5 procédures administratives différentes. De plus, il est obligatoire

de disposer d'un capital minimal équivalent à 19,5% du revenu par tête (contre 9,2% en moyenne dans l'OCDE), ce qui classe en fin de compte le Grand-Duché à la 67<sup>e</sup> place sur 190 dans la catégorie *Starting a Business*, qui ne prend pas en compte la création de la SARL simplifiée (SARL-S). En conséquence, d'après ce classement, le Luxembourg semble donc toujours disposer d'une marge de manœuvre certaine pour simplifier davantage l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises.

En termes de résolution de l'insolvabilité, la Banque Mondiale arrive à une conclusion similaire, attribuant au Grand-Duché une peu satisfaisante 82<sup>e</sup> place en la matière. Ainsi, il apparaît que le Luxembourg est caractérisé par un droit des faillites particulièrement sous-performant, avec une durée de fermeture d'une entreprise de deux ans en moyenne, mais également un coût moyen des procédures de faillite très élevé. Pendant ces deux ans, les ressources restent bloquées alors qu'elles pourraient être réallouées. De la même manière, au regard de certains éléments du cadre juridique de l'insolvabilité qui date de 1935, il apparaît que des améliorations sont sans doute possibles pour favoriser davantage le volet « destructeur » de la destruction créatrice.

48 Observatoire de la Compétitivité (2017), "Bilan Compétitivité 2017 – le nouveau tableau de bord de la compétitivité", N°33 Octobre 2017, Étude thématique « Productivity and competitiveness in Luxembourg », page 205.

49 Fondation IDEA (2016), "Productivité : tellement de désaccords (En fait non, pas tant que cela !)", Document de travail n°2, Septembre 2016. Fondation IDEA (2017), "Start-up nation : vers un young business act !", Document de travail n°7, Juillet 2017.

50 WORLD BANK GROUP (2017), "Doing Business 2017 – Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Économies", A World Bank Group Flagship Report, 14<sup>th</sup> Edition.

Comme le rappelle la Fondation IDEA<sup>51</sup>, alors que le fait de favoriser le dynamisme entrepreneurial et la création de nouvelles entreprises est très important, une seconde étape cruciale est de favoriser le développement et la croissance des jeunes entreprises créées, une discipline où le Luxembourg, d'après l'OCDE<sup>52</sup>, dispose encore d'une marge d'amélioration substantielle.

Au niveau national, il convient également de noter qu'une analyse du STATEC<sup>53</sup> arrive à un constat interpellant. En effet, dans le cadre de cette étude, son auteur aboutit (entre autres) à la conclusion que les entreprises nouvellement créées au Luxembourg contribuent en général négativement à la productivité du Grand-Duché, ceci en raison de leur faible croissance au démarrage.

Alors que la problématique de croissance des jeunes entreprises luxembourgeoises est un sujet transversal, un élément qui pourrait (en partie) expliquer cette dynamique décevante est l'allocation sous-optimale de ressources à destination de ces nouvelles firmes créées, un questionnement qui amène inévitablement aussi à la question de la flexibilité du droit du travail.

Dans une perspective macroéconomique, des revendications pour une protection de l'emploi moins stricte au Luxembourg peuvent (à première vue) apparaître paradoxales au regard du fait que les entreprises luxembourgeoises ont pratiqué (volontairement) le *labour hoarding*<sup>54</sup> suivant la crise de 2007-2008, surtout en considérant les projections<sup>55</sup> démographiques qui estiment que le manque de main-d'œuvre qualifiée (motif principal du *labour hoarding*) pourrait encore s'accroître dans le futur. Cependant, les études<sup>56</sup> soulignent également que des gains d'efficacité (et de productivité) auraient pu se réaliser au Grand-Duché à travers une meilleure allocation des ressources de travail après la crise. Cette idée est aussi soutenue par l'OCDE<sup>57</sup> qui avance que l'inadéquation des compétences est plutôt forte au Luxembourg, où environ 45% (du total de l'emploi) des travailleurs se déclareraient comme étant surqualifiés/sous-qualifiés par rapport aux tâches auxquelles ils doivent faire face dans le cadre de leur emploi.

## organisation plus flexible du temps de travail

De plus, une voie à explorer et même à concrétiser sans attendre est l'organisation plus flexible du temps de travail au Luxembourg. Les études «Troisième Révolution Industrielle» (TIR) et «Travail 4.0»<sup>58</sup> au Luxembourg illustrent bien la nécessité de formes de travail plus flexibles sur les plans géographique et horaire, au niveau sectoriel ainsi qu'au niveau des entreprises individuelles, ceci particulièrement pour faire face au manque endémique de main-d'œuvre qualifiée<sup>59</sup>. En outre, comme le travail 4.0 suppose l'apparition de nouveaux domaines d'expertise et de métiers encore inconnus, une organisation «unique» et trop rigide du temps du travail pourrait accentuer ces risques de pénurie de main-d'œuvre (qualifiée), défavorisant, *in fine*, la productivité ainsi que la compétitivité du Grand-Duché.

51 Fondation IDEA (2017), "Start-up nation : vers un young business act !", Document de travail n°7, Juillet 2017.

52 OECD (2015), "The future of productivity".

53 Umut KLINC (2017), "Productivity slowdown and misallocation in the post-recession : what prevents recovery ?", *Économie et Statistiques Working Paper du STATEC n°93*, Mars 2017.

54 D'après cet argument, en raison d'un manque de main d'œuvre qualifié au Luxembourg et dans la Grande Région, les entreprises luxembourgeoises auraient évité de licencier du personnel pendant les années suivant la crise de 2007-2008, pratique qui aurait ainsi conduit à un sureffectif et donc à une reprise seulement marginale de la productivité.

55 Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi (2016), «Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région - Évolution démographique», Dixième rapport de l'Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi pour le quinzième Sommet des Exécutifs de la Grande Région, Novembre 2016.

56 Umut KLINC (2017), "Productivity slowdown and misallocation in the post-recession : what prevents recovery ?", *Économie et Statistiques Working Paper du STATEC n°93*, Mars 2017.

57 OCDE (2017), "Études économiques de l'OCDE : le Luxembourg – Améliorer les compétences pour une croissance plus inclusive", Juillet 2017.

58 ZEW et ISO (2018), "Arbeiten 4.0 – Chancen und Herausforderungen für Luxemburg", Januar 2018.

59 Ce facteur est d'ailleurs le principal défi identifié par les entreprises luxembourgeoises dans l'enquête « Eurochambres 2018 ».

## 2.2.4 La nécessité d'une éducation et d'une formation continue type 4.0

**E**n situation de manque de main-d'œuvre qualifiée, confirmée depuis trois années consécutives par l'étude Eurochambres<sup>60</sup> affirmant que cela représente actuellement le plus grand défi pour les entreprises, la mise en place d'un système éducatif et d'une formation continue adéquats au Luxembourg devient encore plus cruciale.

Ceci reste aussi particulièrement nécessaire pour les étudiants qui sont le «vivier d'actifs de demain».

Au niveau pédagogique, alors que certains auteurs<sup>61</sup> affirment que les pays développés auraient quasiment atteint «un plateau en termes d'éducation» et suggèrent que les gains de productivité de nouveaux systèmes éducatifs pourraient ne pas être «significatifs» d'un point de vue macroéconomique, il semble pourtant que le Luxembourg dispose d'une marge d'amélioration encore non exploitée. Selon le Bilan Compétitivité 2017<sup>62</sup>, l'enseignement des «pratiques entrepreneuriales»<sup>63</sup> pourrait encore être

nettement amélioré au sein du système d'instruction luxembourgeois, et les scores PISA dans les domaines des mathématiques et des sciences (où le Luxembourg est classé 17<sup>e</sup> parmi les 22 pays considérés) semblent également insuffisants. De plus, une meilleure orientation vers les études en sciences, ingénierie, informatique, statistiques, ainsi qu'une amélioration qualitative de ces branches scolaires semblent possibles et souhaitables, le Luxembourg étant actuellement en phase de pénurie<sup>64</sup> de ces profils, alors que ces derniers sont supposés alimenter les secteurs d'avenir de la «Troisième Révolution Industrielle».

De plus, dans le monde professionnel, les exigences en matière de compétences 4.0 connaissent une croissance de plus en plus forte.

Une offre large et adéquate de mesures de qualification et de formation continue pour les employés devient de plus en plus cruciale. D'après l'étude<sup>65</sup> sur le travail 4.0, ce besoin permanent d'adaptation des capacités des travailleurs englobe bien sûr les compétences dans les domaines des TIC, mais aussi des connaissances numériques de base (utilisation de terminaux numériques, recherche d'informations sur internet ou rédaction de courriers électroniques), des méta-compétences telles que la gestion de projets ou des priorités, ainsi que des compétences au niveau du traitement et de l'analyse de données, ces dernières étant une condition nécessaire pour tirer un maximum de profit du «big-data» dans le futur.

**les exigences  
en matière de  
compétences  
connaissent une  
croissance  
de plus en plus forte**

<sup>60</sup> Voir : <http://www.eurochambres.eu/content/default.asp?PageID=1&DocID=7753>

<sup>61</sup> Tyler COWEN (2015), "The Great Stagnation : How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better".

<sup>62</sup> Observatoire de la Compétitivité (2017), "Bilan Compétitivité 2017 – le nouveau tableau de bord de la compétitivité", N°33 Octobre 2017.

<sup>63</sup> "Basic-school entrepreneurial education and training".

<sup>64</sup> Voir : <http://paperjam.lu/news/une-penurie-de-profils-ict-a-resoudre>

<sup>65</sup> ZEW (2018), "Arbeiten 4.0 – Chancen und Herausforderungen für Luxemburg", Januar 2018.

## 3. La gouvernance pour réussir la transition vers la croissance qualitative

### 3.1 Quel rôle de l'État?

**L**a transition souhaitée vers la «Troisième Révolution Industrielle», qui se décline en une transition numérique aussi bien qu'écologique/énergétique, fera du Luxembourg un modèle économique en pleine mutation : parallèlement à l'impact qu'elle doit avoir sur l'ensemble des secteurs commerciaux et sur le fonctionnement de presque chaque industrie, cette vision d'une économie durable et interconnectée provoquera également des mutations dans le monde (et sur le marché) du travail.

Alors qu'il est impossible d'établir des prédictions exactes quant à l'ampleur et à la vitesse avec laquelle ces changements se manifesteront, une « hypothèse rationnelle » peut tout de même être admise : comme dans le contexte de tout bouleversement majeur, de nouvelles opportunités (à « maximiser ») aussi bien que de nouveaux risques (qu'il faudra « minimiser ») se présenteront. Au regard de ce double défi et compte tenu de l'importance du changement économique qui aura lieu, s'interroger sur l'encadrement et la gouvernance par les autorités publiques de cette transition vers la «Troisième Révolution Industrielle» s'avère incontournable. La stratégie de «Troisième Révolution Industrielle» étant, de plus, conçue pour être mise en œuvre au niveau national, il semble *a priori* assuré que l'État en tant qu'acteur aura un rôle déterminant à jouer... mais quel rôle ?

Un encadré concernant une courte rétrospective théorico-historique du rôle de l'État dans l'économie, est proposé en annexe 3 de ce document.

### La nécessité d'un État-investisseur aussi bien que d'un État-initiateur

Afin d'assurer son succès, et pour faire de la «Troisième Révolution Industrielle» un vrai projet de société comme c'est aussi le cas (par exemple) pour la fameuse «Energiewende» en Allemagne, la participation ainsi que la collaboration de toutes les parties prenantes nationales sera un, sinon le, facteur clé de réussite.

Dans ce contexte, un État entrepreneurial, « leader », prenant aussi des initiatives en termes d'investissements technologiques risqués apparaît *a priori* comme une stratégie gagnante. Alors que cette proposition semble être en rupture avec le champ d'intervention classique de l'État (cf. annexe 3) usuellement admis, elle est conforme avec de nouvelles analyses<sup>66</sup> essayant de redéfinir le rôle de l'État dans la conduite des politiques de la science, de la technologie et de l'innovation (STI).

Ces analyses, qui font également l'objet de considérations au niveau de l'UE<sup>67</sup>, préconisent une nouvelle gouvernance des politiques STI, à savoir une gouvernance basée sur la définition centralisée de « missions de recherche et d'innovation axées sur le principe de résolution de problèmes sociétaux ». Au Grand-Duché, cette nouvelle perspective vient donc en soutien de certaines recommandations actuelles d'économistes<sup>68</sup> avançant la nécessité d'une stratégie nationale de la recherche au service des enjeux économiques et sociétaux du Luxembourg.

66 MAZZUCATO (2016), "From market fixing to market-creating : a new framework for innovation policy", *Industry and Innovation* Volume 23, 2016 – Issue 2.

67 MAZZUCATO (2016), "Mission-oriented research and innovation in the European Union – a problem-solving approach to fuel innovation-led growth", *European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, February 2018*.

68 Fondation IDEA (2018), *Idée du mois n°20 "Neuf pistes pour renforcer l'écosystème de R&D au Luxembourg"*, Mai 2018.

## un État « créateur de marchés »

Concrètement, ces nouvelles analyses (essayant de redéfinir le rôle de l'État) se déclarent en faveur d'un État « créateur de marchés », qui aurait plus de fonctions que la simple résolution des « défaillances de marchés ». Plus précisément, au niveau opérationnel des « missions » précitées, il est préconisé qu'en prenant des initiatives risquées dans des nouveaux secteurs stratégiques (à travers la recherche publique mais aussi les investissements publics) et en favorisant une collaboration intersectorielle des acteurs privés, l'État pourrait créer un cadre favorable permettant de significativement stimuler les investissements privés. En effet, il est admis que la définition adéquate des missions, ainsi que la prise d'initiative de l'État, vont dévoiler des opportunités de croissance futures, qui attireraient en revanche les investissements du secteur privé.

En supposant que « pour s'adapter, il faut investir », et au regard des contreperformances récentes du Grand-Duché en la matière, cette vision ambitieuse permettant d'accélérer le développement technologique est donc particulièrement adaptée à la mission que constitue la « Troisième Révolution Industrielle », dont le succès présuppose l'apparition et la digitalisation de nouvelles innovations<sup>70</sup> radicales des composantes de la matrice communication/énergie/transport.

Ainsi, une telle approche permettrait donc d'accélérer les dynamiques d'évolution du Luxembourg dans les secteurs clés de l'infrastructure type « Troisième Révolution Industrielle », favorisant ainsi l'apparition des nombreuses opportunités (économiques aussi bien qu'environnementales) dont il est question dans l'étude, à savoir notamment l'accroissement de l'efficacité énergétique du Grand-Duché et son impact favorable sur la productivité.

Pourtant, malgré ce focus sur l'infrastructure TIR, un rôle complémentaire de l'« État investisseur » au Grand-Duché serait de veiller à ce que les infrastructures « traditionnelles » (particulièrement celles de transport, de logement, etc.) se développent à un rythme (plus) souhaitable afin d'éviter des « phénomènes de goulot d'étranglement », le transport et le logement étant des éléments de compétitivité cruciaux pour le modèle luxembourgeois et pour le bien-être de la population. Ainsi, alors qu'un réseau de transport plus développé serait de nature à canaliser plus efficacement les importants flux de frontaliers, essayer de contenir la hausse des prix immobiliers représente aussi une priorité pour consolider l'attractivité du Luxembourg. En effet, selon la Commission<sup>71</sup> européenne, des hausses continues des prix de l'immobilier pourraient détériorer la capacité future du Grand-Duché à attirer (et à retenir) de la main-d'œuvre (étrangère) qualifiée, ce qui est particulièrement préoccupant au regard de son importance pour la productivité.

Finalement, il convient aussi de noter que ce rôle d'« État investisseur » devrait être exercé sous contrainte (budgétaire), c'est-à-dire sans dégrader excessivement les finances des administrations publiques. Ainsi, des choix s'imposeront. L'ouverture aux investisseurs étrangers faisant partie de l'ADN du Grand-Duché, il importera donc, malgré les ambitions élevées au niveau des investissements publics, de consolider à tout prix le triple A du Luxembourg, afin d'éviter une perte de confiance éventuelle des investisseurs.

## Un État qui forme aux défis de demain

Au niveau de la gouvernance pour ce nouveau modèle de croissance, afin d'assurer qu'il n'y ait pas de « perdants » dans le processus de transition vers la « Troisième Révolution Industrielle », il importera également que l'État contribue à pallier les risques liés à ce bouleversement majeur, « risques » qui dépasseront les craintes usuelles médiatisées s'articulant autour de sujets (sans nul doute importants) comme la cybercriminalité ou la protection des données.

69 D'après cet argument, non seulement le caractère de (très) long terme des investissements en STI, mais aussi le coût ainsi que le risque / l'incertitude élevé(e) de ce type d'investissements conduit à un défaut d'incitation pour le secteur privé de les réaliser, ce qui conduit à une situation de sous-investissement socialement non souhaitable.

70 De façon générale, les innovations radicales sont des innovations qui tranchent avec les connaissances et les pratiques existantes et les rendent parfois obsolètes.

71 European Commission (2018), « 2018 European Semester : Country Report – Luxembourg », March 2018.



En effet, alors que des travaux<sup>72</sup> académiques récents ont quelque peu affaibli la croyance en une disparition<sup>73</sup> généralisée d'une grande partie des emplois, ces mêmes travaux confirment pourtant que les technologies 4.0 vont fortement affecter la structure<sup>74</sup> du marché du travail et les besoins en compétences. Ainsi, les activités routinières seront effectivement susceptibles d'être (plus) automatisées, ceci au profit de tâches analytiques/intellectuelles/cognitives/créatives ainsi que d'activités sociales/interactives qui connaîtraient un essor dans le futur. Parallèlement à ces mutations sur le marché du travail, les enquêtes du ZEW<sup>75</sup> révèlent également (au moins pour le cas de l'Allemagne) une polarisation entre les entreprises au niveau des investissements en technologies 4.0, ce qui est préoccupant au regard du problème des écarts importants en termes de gains de productivité entre « les entreprises les plus productives » et les « autres entreprises » observés actuellement au sein de l'OCDE<sup>76</sup>. Par ailleurs, au Grand-Duché, cette même divergence des gains de productivité entre entreprises a été récemment mise en lumière<sup>77</sup>, notamment dans les publications du CES<sup>78</sup>.

Ainsi, au niveau de la gouvernance de l'État, et au-delà des mesures de flexibilisation du facteur « travail » mentionnées précédemment, un encadrement adapté du développement des compétences de la population devrait être une première réponse prioritaire, afin d'éviter l'accroissement des inégalités économiques et sociales qui pourrait en résulter, à travers la demande croissante en nouveaux profils spécifiques dotés de compétences numériques et sociales. Sachant que le progrès technique semble aujourd'hui avant tout profiter aux travailleurs les plus qualifiés, une telle mise à jour des compétences (des étudiants aussi bien que de la population active) serait donc de nature à contenir les risques futurs pour la cohésion sociale, en favorisant en parallèle l'utilisation des nouvelles technologies qui, selon le ZEW<sup>79</sup>, seront au Luxembourg un complément (et non un substitut) au travail vu la structure des activités des salariés et celle de l'économie.

## encadrement adapté du développement des compétences de la population

En conséquence, un contrebalancement du déficit des compétences numériques, qui est considéré comme l'une des origines du ralentissement de la croissance de la productivité des économies industrialisées, permettrait donc d'accélérer la mise en place d'une infrastructure durable à l'aide d'une main-d'œuvre qualifiée, mais également une gestion plus efficace de celle-ci.

Concernant le risque de polarisation (accrue) entre entreprises « productives » et « non-productives », un élément clé de la gouvernance future de l'État devrait être de lutter contre les origines de ces écarts en termes de productivité. Ainsi, selon l'OCDE<sup>80</sup>, au-delà des obstacles administratifs empêchant un dynamisme entrepreneurial accru, ces origines semblent être, d'une part, un **manque d'efficacité du mécanisme de diffusion**<sup>81</sup> des connaissances au sein des économies avancées, mais également la présence de situations de rente de monopole, les droits de propriété intellectuelle pouvant notamment engendrer des **concentrations de marché indésirables**.

72 ZEW (2018), « Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit : Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen. », April 2018.

73 FREY, OSBORNE (2017), « The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization? », *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 114, issue C, pp. 254-280.

74 ZEW (2018), « Arbeiten 4.0 – Chancen und Herausforderungen für Luxemburg », Januar 2018.

75 ZEW (2018), « Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit : Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen. », April 2018.

76 ANDREWS, CRISCUOLO, N. GAL (2016), « The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy », *OECD Productivity Working Papers 5*, OECD Publishing.

77 Fondation IDEA (2018), « Fin du travail (?), Robotariat (?), Ubérisation (?), et (possible) modèle social du futur ! », Document de travail n° 5, Février 2017.

78 Conseil Economique et Social (CES) (2018), « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international », Janvier 2018.

79 ZEW et ISO (2018), « Arbeiten 4.0 – Chancen und Herausforderungen für Luxemburg », Januar 2018.

80 OECD (2015), « The future of productivity ».

81 ANDREWS, CRISCUOLO, N. GAL (2015), « Frontier firms, technology diffusion and public policy: Micro evidence from OECD countries », *The Future of Productivity – Main Background Papers*.

# coexistence entre «l'économie du marché» et «l'économie du partage»

Conformément à des recommandations<sup>82</sup> faites au Grand-Duché, des mesures favorisant la R&D privée pour améliorer la «capacité d'absorption de connaissances» des entreprises luxembourgeoises sont cruciales pour davantage favoriser la diffusion des connaissances, cette capacité étant une condition nécessaire pour «apprendre» des entreprises les plus productives. De plus, un renforcement de la

coopération public-privé (investissements synergiques dans la R&D, échanges de compétences via la mobilité public-privé du personnel de recherche, etc.) serait également de nature à significativement accroître la circulation des connaissances au sein de l'économie luxembourgeoise, ce qui pourrait, du moins en partie, réduire les écarts en termes de productivité entre les entreprises.

Enfin, afin de limiter les situations de rentes monopolistiques, ainsi que des cas de concentration de marchés excessives, l'État devrait, selon l'OCDE, également trouver un équilibre en respectant les règles de concurrence tout en

soutenant les entreprises en place, pour accompagner d'autres dispositifs facilitant l'arrivée de jeunes entreprises innovantes. Ceci reste cohérent avec les analyses du FMI<sup>83</sup> qui s'exprime en faveur de politiques d'innovation n'offrant pas de «privileges» aux entreprises déjà présentes sur le marché.

Néanmoins, afin de compléter dûment un cadre de «concurrence loyale» pour le futur, il importera avant tout de définir un cadre réglementaire adapté pour une gouvernance équitable de la coexistence entre «l'économie du marché» et «l'économie du partage». Cela devient une priorité dans la mesure où les deux mondes partagent parfois des activités similaires.

La croissance qualitative ne pourra donc pas être obtenue sans une action de l'État en faveur de l'investissement, ni sans un État attirant les investissements pour un développement pérenne du pays. Mais cette transition ne pourra pas non plus se faire sans un **État régulateur** qui saura faire face aux risques auxquels pourra être confronté le pays comme lors de toute transition. L'État a donc un rôle à jouer, mais le pourra-t-il en gardant son organisation actuelle? Dans le prochain point, la Chambre de Commerce propose des mesures en faveur d'une gouvernance publique facilitant le développement qualitatif souhaité.

## 3.2. Une gouvernance optimisée pour des politiques intégrées au Luxembourg

**L**a définition classique de la gouvernance appliquée au secteur public est la suivante: un ensemble d'institutions permettant l'élaboration de politiques publiques, notamment économiques, optimales.

Déjà, au moment des deux dernières élections législatives, la Chambre de Commerce préconisait de repenser l'organisation de l'État dans l'intérêt des administrés. «*Dans le respect de la mission de service public, il importe aujourd'hui de permettre aux organismes publics de s'adapter aux évolutions de leur environnement et de tendre vers une «culture orientée clients», en lieu et place d'une approche purement administrative et fonctionnelle. Assurer une communication interne et externe fluide et efficace et gérer l'information tout en garantissant son accès à l'ensemble des acteurs impliqués y joue certainement un rôle prépondérant. Les citoyens et l'ensemble des acteurs économiques du territoire attendent de l'administration un service efficient et efficace, offrant une réponse unique, rapide et soignée à leurs besoins et attentes*»<sup>84</sup>.

Le cadre de la gouvernance publique au Luxembourg est assez accessible et comprend une Administration centrale, les administrations locales (communes), la Sécurité sociale, et est caractérisé par une certaine stabilité politique. La taille *a priori* assez restreinte de l'Administration devrait permettre une circulation de l'information, la proximité des fonctionnaires et des politiques avec les citoyens et une grande

82 Fondation IDEA (2018), *Idée du mois n°20 "Neuf pistes pour renforcer l'écosystème de R&D au Luxembourg"*, Mai 2018.

83 IMF (2016), *"Fiscal Monitor 2016 - Acting Now, Acting Together"*, Chapter 2 "Fiscal policies for innovation and growth", Avril 2016.

84 Actualité & Tendances n°7 (2009) *Entreprise Luxembourg 2.0* et Actualité & Tendances n°15 (2013) *Entreprise Luxembourg 3.0 «Un plan AAA pour le Luxembourg: Ambition, Anticipation, Assainissement»*.

ouverture sur l'extérieur, marquée par la volonté de s'inspirer des expériences positives des pays voisins. Malgré cela, les dossiers tels que les obligations européennes peuvent représenter un poids relativement important ramené à la capacité de cette Administration. De plus, la structure de l'Administration (2013-2018 : 20 Ministères et 15 Ministres, 1 Ministre délégué et 3 Secrétaires d'État) et une culture bien ancrée d'autonomie des ministères peut constituer un frein à l'efficacité en interne.

Il n'existe certes que deux niveaux de pouvoir au Luxembourg (l'Administration centrale et les communes), mais ces dernières sont souvent de petite taille et très nombreuses (102 au 31 juillet 2018). Une réforme de l'ensemble de l'organisation territoriale partant du constat que le nombre et l'envergure des communes peut nuire à une prestation de services de qualité, ou tout du moins réduire l'efficacité des politiques menées suite à l'absence d'économies d'échelle, dans des délais raisonnables, du fait d'un manque de moyens, pour les citoyens semble donc cohérente. Il en est de même d'une réflexion autour des services dont disposent les administrés qui ne sont pas les mêmes en fonction des communes alors que les impôts payés sont eux semblables. Mais un point fort de la gouvernance luxembourgeoise reste la stabilité du système politique bien que systématiquement basé sur des coalitions.

Le leitmotiv du «faire mieux avec moins» semble encore davantage de rigueur, tout comme un changement de paradigme et le découplage sont nécessaires pour éviter le pilotage «en silos» de même qu'une intensification de la collaboration et de la concertation pour faciliter le développement de projets entrepreneuriaux, économiques, sociaux et environnementaux. Sans cela, la mise en œuvre d'une stratégie comme la TIR n'est pas réalisable.

Est proposé ci-dessous un ballon d'essai pour une gouvernance optimisée appliquée au Luxembourg, les institutions internationales prônent elles aussi un certain nombre de bonnes pratiques que la Chambre de Commerce détaille en annexe 4 de ce document.

Le Luxembourg se caractérise par un grand nombre d'administrations, de ministères, d'établissements publics, de services de l'État à gestion séparée, etc. Entre les ministères, il n'existe pas une logique de «hiérarchie» et pour de nombreux champs politiques, plusieurs ministères partagent des compétences et peuvent, le cas échéant, se contredire, se bloquer, se neutraliser. Pour un même et seul défi, comme le logement, différents ministères partagent des attributions (logement, intérieur, aménagement du territoire, etc.). Il n'y a donc pas de véritable «gouvernance en matière de logement», et ce grand défi est ainsi «administré» de façon éparpillée. La prise en compte d'interventions d'administrations diverses, le cas échéant relevant encore d'autres ministères, peut davantage complexifier la situation et freiner la définition et la mise en œuvre de politiques publiques (p.ex. en matière de logement) aptes à relever le défis dans ce domaine.

## **grand nombre d'administrations, de ministères, d'établissements publics, de Services de l'État**

D'autres cas de figure existent outre le logement, par exemple quand il s'agit d'«arrimer» les priorités en matière de diversification économique avec une stratégie nationale (inaboutie à l'heure actuelle) en matière de recherche publique.

La Chambre de Commerce citerait en outre encore les récents cafouillages autour de l'implantation de différentes entreprises industrielles au Luxembourg, qui ont finalement empêché l'attraction de nouvelles activités productives et qui ont par ailleurs terni l'image et la réputation du site économique luxembourgeois. De plus, des blocages risquent d'apparaître pour des raisons politiques (par exemple arbitrage entre la politique environnementale et la politique économique). Des changements structurels s'avèrent nécessaires pour améliorer la cohérence politique, la prévisibilité pour les entreprises et pour éviter que de telles décisions soient débattues en public, sachant que développement économique et environnemental devraient pouvoir se marier harmonieusement. De façon générale, il faut aussi éviter toute création d'insécurité juridique par l'abrogation, puis l'annulation, les aller-retours, de toute loi ou règlement grand-ducal.

Cette gouvernance fragmentée, pour le moins sous-optimale, freine la préparation du Luxembourg aux grands défis d'avenir et s'avère par ailleurs de moins en moins compatible avec la complexité et la rapidité des bouclements économiques, sociaux, écologiques et digitaux. Par ailleurs, l'implémentation

d'une stratégie intégrée comme celle de la « Troisième Révolution Industrielle », qui combine habilement des innovations en matière de technologies de communication, de mobilité intelligente et de transition énergétique, présuppose une gouvernance publique intégrée, à rebours de silos administratifs, d'échanges d'informations sous-optimaux, d'optimisations sectorielles au détriment de l'intérêt général. La définition de l'étude TIR, et la mise sur pied subséquente du « comité de suivi stratégique » pour veiller sur sa mise en œuvre ont démontré la force et la pertinence d'un travail « inter-administrations », avec par ailleurs une participation d'experts externes.

Il s'agira non seulement de généraliser la concertation et l'échange entre ministères et administrations au niveau des fonctionnaires, mais aussi d'assurer la définition et l'exécution de politiques publiques intégrées au plus haut niveau de la gouvernance publique et ceci, bien au-delà de la concertation, au sein du conseil de gouvernement « entre pairs ».

Il s'agira, ni plus, ni moins, de préparer l'avènement de l'État 4.0 en implémentant un pilotage et une gouvernance publiques 4.0 (voir aussi la partie 1.3. supra). Des jalons essentiels, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'une telle refonte complète de la philosophie de gouvernance comprend, en son fondement, **un recentrage et réagencement de l'action de l'État** autour des grandes fonctions étatiques. L'État ne doit pas tout faire, mais ce qu'il fait, il doit le réaliser de façon stratégique, avisée et concertée. Ainsi, un Gouvernement doté d'un nombre restreint de **« superministères » coordinateurs** pourrait assurer une plus grande cohérence de l'action publique.

En effet, pour assurer une gestion efficace du pays, il est indispensable de mener une politique transparente et ouverte au niveau de tous les ressorts gouvernementaux et d'en coordonner au mieux les travaux. À cette fin, il est primordial de décloisonner les ministères et administrations et de regrouper les champs d'action similaires au sein d'un seul ministère. Il s'agit de la sorte d'éviter autant que possible les compétences partagées et les positions potentiellement divergentes ou contradictoires.

**La Chambre de Commerce propose ainsi de regrouper les grandes fonctions de l'État comme suit :**

- Économie et finances (incluant le budget, l'économie, les transports, la communication, l'innovation, l'énergie, etc.)
- Développement territorial (incluant l'intérieur, le logement, l'environnement, l'aménagement du territoire, les infrastructures)
- Éducation, recherche et compétences (éducation, formation, études supérieures, jeunesse, recherche appliquée)
- Affaires sociales (travail, santé, sécurité sociale, coopération)
- Affaires régaliennes (justice, défense, sécurité intérieure)
- Affaires européennes et internationales

Ces **« superministères »** seraient menés par des **Ministres/Vice-Premiers Ministres** qui auraient la compétence et la responsabilité de coordonner les actions de différents départements ou sections les composant et d'opérer les arbitrages afférents.

Ils devraient par ailleurs régulièrement se concerter entre eux, sous l'impulsion du Premier Ministre, afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale entière et pour assurer la prise en compte de considérations transversales. Le Premier Ministre serait doté, dans le cadre de cette concertation avec les ministères représentant les grandes fonctions de l'État, d'un droit d'émettre des directives (**Weisungsrecht**). Ainsi, en cas de divergences de vues entre plusieurs de ces grands ministères, il incomberait au Premier Ministre de trancher et sa décision serait à mettre en œuvre par l'ensemble des grands ministères.

Vu la création de ces grands ministères centralisateurs, et en vue d'assurer une coordination optimale entre des compétences qui se partagent entre ministères, il conviendrait de réduire le nombre de ministres de second échelon et d'augmenter comme corollaire le nombre de ministres délégués et/ou secrétaires d'État en charge de départements faisant partie des grandes fonctions de l'État.

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

Dans le sillage des réflexions autour de la gouvernance publique, la Chambre de Commerce explore en outre plusieurs pistes d'optimisation de la livraison de l'action publique. Les quelques réflexions générales menées dans les lignes qui précèdent préparent utilement le terrain à la mise en œuvre d'innovations majeures.

Parmi celles-ci, la Chambre de Commerce propose la création d'un « **front office public unique** » qui agirait en tant qu'interlocuteur public unique, le cas échéant à décliner différemment pour les citoyens, les entreprises et les investisseurs. Cette structure amorcerait la centralisation de toutes les démarches administratives publiques en lien notamment avec les entreprises. Dans le respect de la mission de service public, il importe de permettre aux organismes publics de tendre vers une « culture orientée clients », en lieu et place d'une approche administrative et fonctionnelle. Assurer une communication interne et externe fluide et efficace et gérer l'information tout en garantissant son accès à l'ensemble des acteurs impliqués y joue un rôle prépondérant. Les acteurs économiques du territoire attendent de l'administration un service efficient et efficace, offrant une réponse pertinente, rapide et adaptée à leurs besoins et attentes.

Le citoyen et l'entreprise souhaitent pouvoir s'adresser à une administration accessible, qui les accueille en tant que client et qui les aide et les aiguille dans leurs démarches. Il s'agit en effet d'offrir des services d'intérêt général de qualité sur une base équitable, abordable, sûre et continue, d'assurer un contrôle démocratique et la transparence de la fourniture des services d'intérêt général, ainsi que de veiller à l'efficacité économique, écologique et sociale des services en question.

## « front office public unique » agirait en tant qu'interlocuteur public unique

Une piste à explorer serait donc une organisation générale de l'administration publique qui s'inspire du fonctionnement d'une entreprise privée, **avec des services d'appui ou de back office**, chargés des fonctions administratives liées à la « production », donc au montage de dossiers, de la gestion des demandes et du suivi des échéances. L'efficacité du back office contribue au **succès « commercial » du front office**, qui lui est en contact direct avec les clients, et notamment les entreprises. Le principal objectif est d'améliorer les délais, de sécuriser les procédures et de créer un environnement

administratif transparent, simple et fluide. Il s'agira également d'assurer que pour chaque demande ou requête, le client soit en contact **avec un seul interlocuteur du front office**. Ce dernier doit prendre en charge la coordination générale du dossier tout en faisant appel à d'autres services ou administrations *back office*. Le principe du « silence vaut accord » doit être généralisé (ou pour le moins étendu de façon significative) et l'état d'avancement de chaque dossier ou requête doit pouvoir être suivi à distance, par exemple via le guichet unique virtuel, en prolongation ou en extension des travaux entamés par la Chambre de Commerce à travers la création, en 2016, de la *House of Entrepreneurship/One-Stop Shop*, en collaboration avec le Ministère de l'Économie.

La mise en place de ce *front office* centralisateur unique en contact avec l'entreprise, à travers l'extension des services et des partenariats (Ministères, administrations, etc.) de la *House of Entrepreneurship*, permettrait par ailleurs de **généraliser les notifications, en remplacement des autorisations**. Les notifications seraient ainsi des simples « résultats intermédiaires » sous-jacents à une démarche administrative, obtenus par le *front office* par les différents back offices de ministères et administrations et communiqués au client dans le cadre des démarches administratives.

Après avoir passé en revue les préalables et les prérequis pour un modèle de « croissance qualitative » ainsi que pour un mode de gouvernance publique adapté, la Chambre de Commerce présente dans sa seconde partie sectorielle un état des lieux, les chantiers en cours et enfin ses recommandations.

« Six États », qui sont autant de casquettes que l'État devra revêtir, sont définis pour la prochaine législature, la définition de chacun d'eux étant une résultante logique des enseignements fournis par la première partie thématique. En conséquence, la partie sectorielle du présent « Actualité & tendances » a pour mission de concrétiser pour chaque champ d'application et de rendre opérationnelles, les réflexions formulées dans la première partie.

En premier lieu, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'un « **État entrepreneurial** ». En effet, le développement de technologies de pointe innovantes fait l'objet d'un focus particulier pour une transition digitale. La Chambre de Commerce estime qu'un État « leader » prenant des initiatives en faveur d'investissements technologiques et de stratégies nationales pour les PME et l'entrepreneuriat, la RDI, ou encore l'industrie dans son ensemble, est un indispensable.

La stratégie « Troisième Révolution Industrielle » (TIR) s'inscrivant aussi dans le contexte d'une prise de conscience plus importante de la biosphère et d'une redéfinition plus large du « cadre de qualité de vie » dans lequel doit se situer le développement économique, la Chambre de Commerce estime qu'un « **État durable** » devrait ainsi veiller à ce que toutes les initiatives s'inscrivent dans la durabilité. Ainsi, alors que le présent « Actualité & tendances » propose un état des lieux des mesures de la stratégie TIR, il présente aussi des recommandations en matière de politique environnementale, d'énergie et d'intégration.

La Chambre de Commerce étant un acteur clé de la promotion du commerce extérieur et des relations économiques et commerciales internationales des entreprises luxembourgeoises, elle constate, plus que jamais, la nécessité d'un « **État ouvert** ». Le multilatéralisme étant actuellement « attaqué » en Europe

et ailleurs dans le monde, la Chambre de Commerce estime que le Luxembourg, l'une des économies les plus ouvertes au monde, doit continuer à favoriser son ouverture vers l'extérieur et vers de nouveaux marchés porteurs, tout en entretenant ses relations déjà existantes. La stratégie de *Nation Branding* est un outil incontournable dans ce contexte.

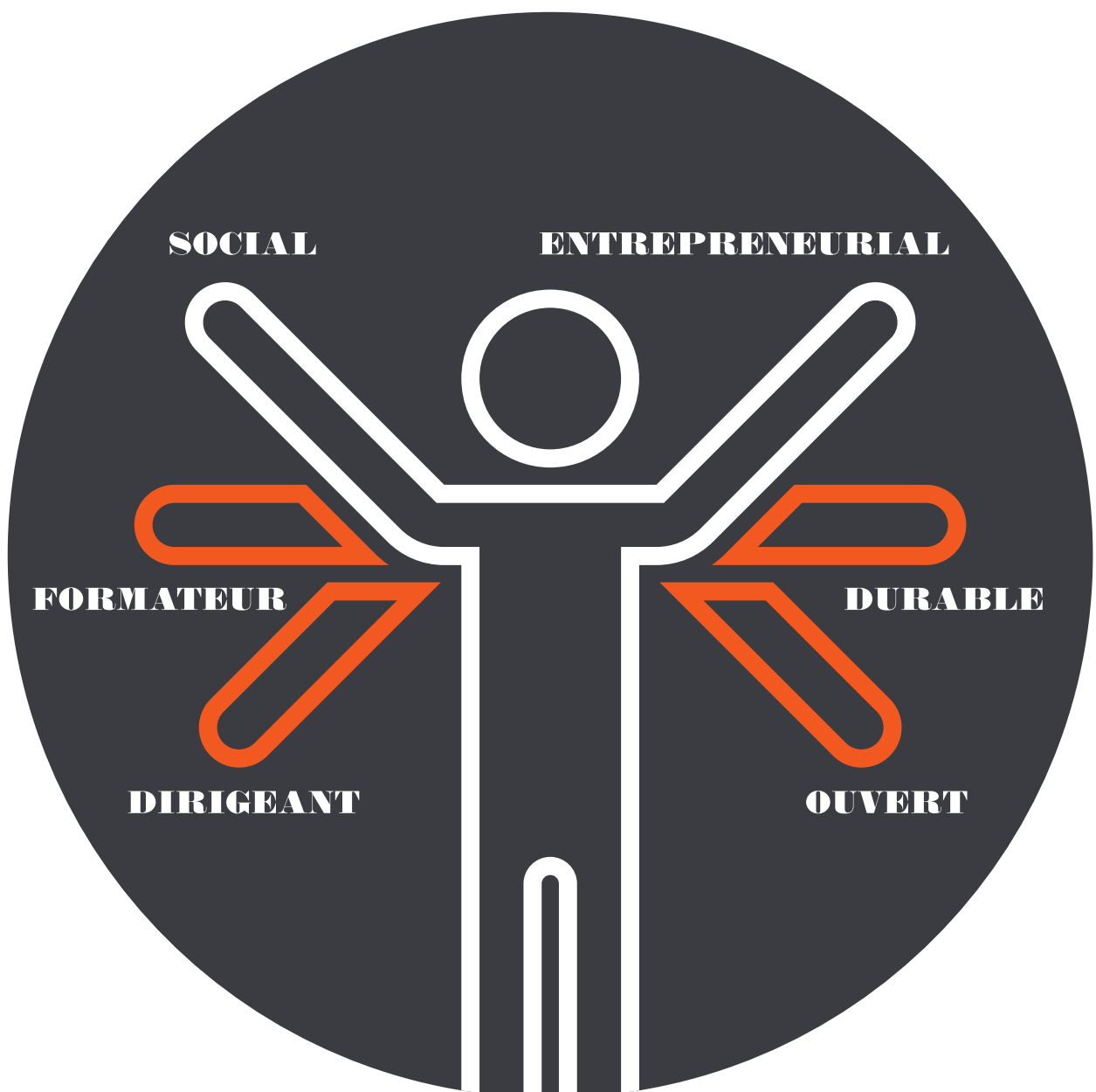
Certains risques peuvent se présenter lors de ce processus de transition écologique et digitale. La Chambre de Commerce souligne donc les rôles importants qu'un « **État social** » et un « **État formateur** »

ont à jouer dans les années à venir. Les débats ne cessent d'affirmer que la digitalisation de l'économie impactera la structure et l'organisation du marché du travail, notamment aux travers d'exigences croissantes en matière de « compétences 4.0 ». Sachant que le manque de main-d'œuvre qualifiée est déjà actuellement avancé comme l'un des plus grands défis des entreprises luxembourgeoises, auquel s'ajoute celui de la croissance démographique, la Chambre de Commerce ne peut donc qu'encourager le prochain Gouvernement à considérer ses recommandations en matière de logement, de prestations sociales, de politique familiale, d'emploi ou encore et surtout de cohésion sociale et de formation.

Enfin, afin de paver la voie vers un modèle de croissance qualitative, la Chambre de Commerce ne peut qu'insister sur la nécessité d'un « **État dirigeant** », qui devrait optimiser et planifier les finances publiques et l'organisation territoriale luxembourgeoise, tout en passant par les questions de mobilité et de logistique.

## La Chambre de Commerce est un acteur clé de la promotion du commerce extérieur

**« L'État dans tous ses états »**



## II. « L'État dans tous ses états »

**A**vant le développement des thématiques qui constituent aux yeux de la Chambre de Commerce les champs d'application majoritaires de ce nouveau Gouvernement pour les cinq années à venir, quatre mesures *sine qua non* et transversales semblent nécessaires pour établir les fondements du modèle.

Il s'agit en quelque sorte de préalables indispensables sans lesquels les accents plus sectoriels pouvant être apportés par l'action publique demeureront largement sous-éfficients. Les deux premières mesures permettent de rétablir, et de consolider par la suite, la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise. Cette compétitivité n'est pas suffisante pour atteindre une croissance qualitative, cette dernière jouant avant tout sur les composantes « hors coûts ». Mais la compétitivité-coût et la maîtrise de l'évolution des coûts salariaux dans un environnement hautement compétitif sont des préalables indispensables à la compétitivité, et donc à la productivité, générale.

### Première mesure

Afin d'endiguer tout risque majeur de retour à l'inflation (respectivement de retour du différentiel d'inflation défavorable du Luxembourg vis-à-vis de ses concurrents) qui rend plus cher l'activité économique sans l'améliorer pour autant, il devrait être envisagé de geler les prix administrés (par le biais d'un moratoire de 2 années par exemple). En effet, les chiffres de l'Observatoire de la formation des prix du rapport du deuxième semestre 2017 montrent un dérapage perceptible des prix administrés, qui alimente la spirale inflationniste et qui fait échoir des tranches indiciaires de manière précoce. En adoptant une politique prudente concernant les prix administrés, qui passe aussi par une maîtrise de l'évolution de la masse salariale publique et parapublique, un endiguement de l'inflation - phénomène purement quantitatif - pourrait être possible. Cette mesure serait par la même occasion une incitation aux gains d'efficacité et de productivité au sein de l'administration, les prix étant encadrés sur une période déterminée. L'OCDE avait d'ailleurs déjà proposé, en 2011, au Luxembourg d'incorporer une composante « productivité » de 1% ou 1,5% l'an dans le budget luxembourgeois (plages d'économies au titre de la productivité) devant permettre de réaliser les mêmes objectifs de politique publique avec moins de moyens et, par ailleurs, d'accélérer la mise en œuvre d'outils permettant d'accroître l'efficacité et le ciblage des politiques publiques, notamment à travers la digitalisation. Afin d'éviter une dégradation supplémentaire de la compétitivité-coût, le Gouvernement devrait annoncer un gel des cotisations sociales applicable tout au long de la législature.

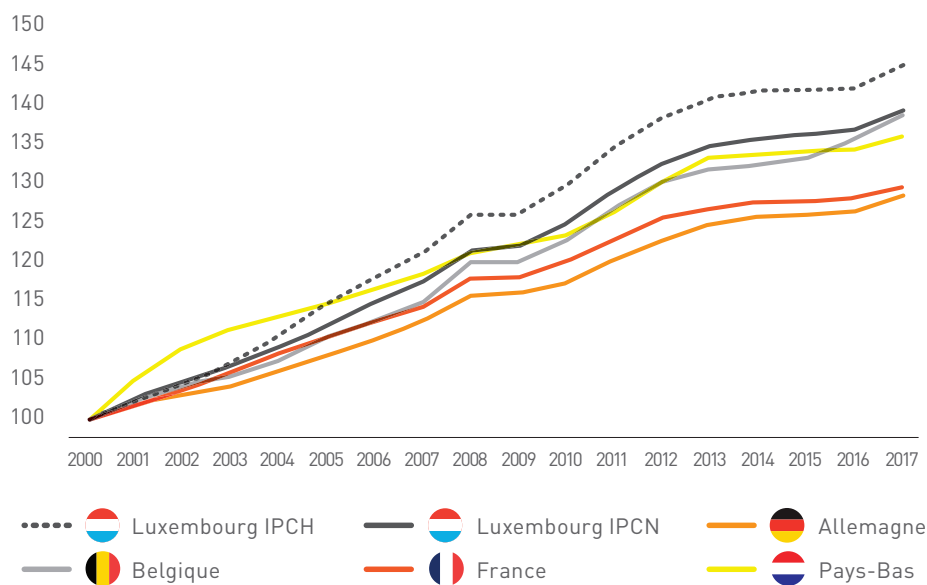
### Deuxième mesure

Dans la même veine, il s'agit de limiter les tranches indiciaires, à défaut d'une politique plus ambitieuse pouvant mener *in fine* à la désindexation générale de l'économie luxembourgeoise, au maximum à tous les 18 mois. Cette deuxième mesure permettrait, comme la première, d'éviter la recrudescence du différentiel d'inflation du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires économiques, qui apparaît clairement sur le graphique suivant, en particulier par rapport à l'Allemagne et à la France. Il est en effet à noter que de nombreux secteurs dépendent davantage de la demande transfrontalière que de la demande nationale. C'est pour cela qu'une indexation même peu prononcée ou fréquente porte gravement préjudice en l'absence de réalisation de gains de productivité concomitants. Ainsi, une indexation générale des salaires est potentiellement destructrice d'emplois moins qualifiés et peut avoir pour effet d'exacerber le chômage résident.

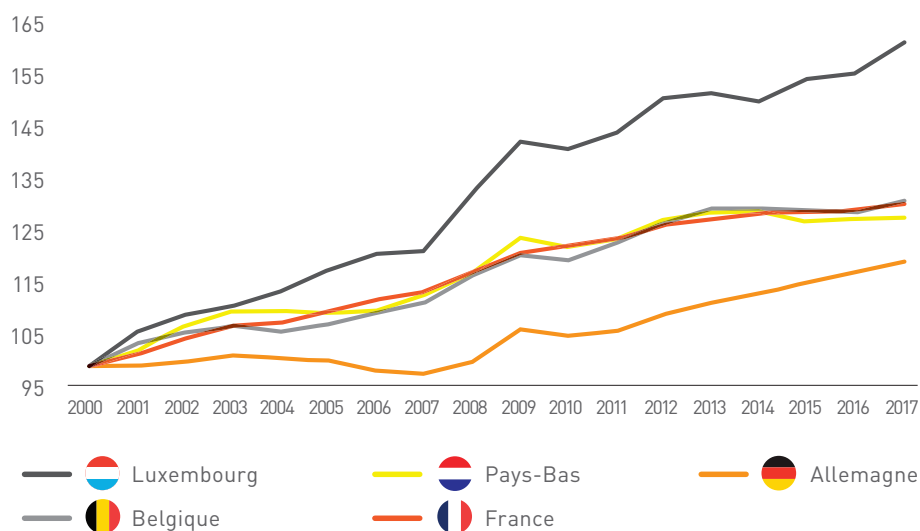
La conjonction de l'indexation, de différentiels d'inflation systématiques et d'une productivité peu dynamique a entraîné un dérapage conséquent des coûts salariaux unitaires luxembourgeois, c'est-à-dire les coûts salariaux associés à la production d'un euro de valeur ajoutée en termes réels, depuis 2000. Ces derniers ont en effet augmenté de quelque 62% au Grand-Duché depuis 2000, contre 20% en Allemagne et de l'ordre de 30% dans les trois autres pays avoisinant le Grand-Duché (voir la seconde partie du graphique).



## Indice des prix à la consommation



## Coûts salariaux unitaires nominaux (indice 100 en 2000)



Sources : Commission européenne, STATEC

### Troisième mesure

La troisième mesure *sine qua non* est liée à l'organisation du travail et à la transition digitale. Les réformes engagées lors de la précédente législature sont aux yeux de la Chambre de Commerce une occasion ratée pour arrimer l'organisation du travail dans les entreprises luxembourgeoises aux besoins sectoriels du terrain, qui ne tiennent en outre pas compte du fait qu'un monde numérique doit rimer avec une flexibilisation accrue du temps et de l'organisation du travail, au bénéfice non seulement de l'entreprise, mais aussi du salarié. Sans un cadre entrepreneurial porteur en termes de digitalisation, le changement ne pourra pas avoir lieu en profondeur. Cette transition doit aller de pair avec un monde du travail plus flexible, une organisation du travail plus moderne et des solutions proches des entreprises (pas de *one size fits all* au niveau de l'organisation du travail à imposer par l'État). L'État devrait ériger quelques «glissières de sécurité» en la matière pour établir un véritable *level playing field*, dans le sillage du développement de l'économie du partage, mais laisser sa place au dialogue social, au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise, comme d'ailleurs recommandé par l'étude «Travail 4.0», pour déterminer de manière plus détaillée une organisation du travail prenant en compte les besoins des entreprises et des salariés.

### Quatrième mesure

La quatrième et dernière ligne politique a trait à la transition écologique qui ne pourra s'effectuer que par une meilleure efficacité des ressources, la promotion de l'économie circulaire par les marchés publics ou encore la mobilité durable. Le Luxembourg doit parvenir à mieux utiliser les ressources, la durabilité de son modèle économique et social en dépend.

## 1. L'État entrepreneurial

**D**eux recommandations transversales semblent nécessaires à cet État entrepreneurial. Celui-ci devrait, en effet, procéder dans les plus brefs délais à une **revue complète de la législation actuellement en vigueur**.

Il est, entre autres, urgent d'abroger tout texte qui ne serait plus pertinent dans le contexte actuel. Le code de l'environnement pourrait être un excellent banc d'essai, non pas pour démanteler des standards environnementaux ambitieux, mais pour dépoussiérer la législation en vigueur et libérer le droit applicable de textes vétustes et dépassés.

Afin de continuer la **simplification administrative**, la Chambre de Commerce souhaite que soit plus répandue la possibilité de «notifier» au lieu de toujours devoir recevoir une «autorisation», ou même que l'autorisation puisse être simplifiée dans de nombreux cas. À titre d'exemple, une possibilité serait ainsi d'envisager l'autorisation d'exploitation en même temps que l'autorisation de construction.

### Fiche thématique

#### UN ÉTAT ENTREPRENEURIAL

## DIGITALISATION : LE NERF DE LA GUERRE

Dans son essence, la digitalisation, aussi appelée «transformation numérique», peut être décrite comme la confluence de trois tendances: la **numérisation** ce qui signifie que de plus en plus d'«objets» sont dématérialisés et transformés en données; la **connectivité** qui se traduit par l'interconnexion croissante entre les «objets» et les humains; et l'**automatisation** des échanges entre les «objets» et les systèmes connectés. Chaque année, la quantité de données produites et partagées double. Ainsi, l'internet des objets contribuera dans les prochaines années à hauteur de près de 2.000 milliards de dollars à la création de valeur économique dans le monde, soit l'équivalent du PIB italien. La transformation numérique s'est accélérée avec le déploiement d'Internet et la connectivité mobile. Aujourd'hui, grâce à l'augmentation exponentielle de la puissance de calcul des ordinateurs, la digitalisation a pris tant d'ampleur qu'elle est devenue un élément omniprésent dans toutes les facettes du quotidien, que ce soit dans la communication (sms, réseaux sociaux, etc.), les métiers (logiciels de réservation, customer relationship management, etc.), l'information (newsletter, journaux en ligne, forums, notamment) ou l'organisation de la vie et les loisirs (applications mobiles diverses, etc.).

#### Le monde est ainsi redessiné :

- La notion de distance est redéfinie: l'information peut voyager instantanément et la barrière géographique disparaît souvent.
- L'information et le contenu dématérialisé peuvent être reproduits et redistribués à un coût marginal pratiquement nul, contrairement aux supports physiques.
- Le travail collaboratif est largement facilité grâce aux contenus partageables et modifiables en temps réel. L'automatisation des tâches répétitive réorganise le travail.

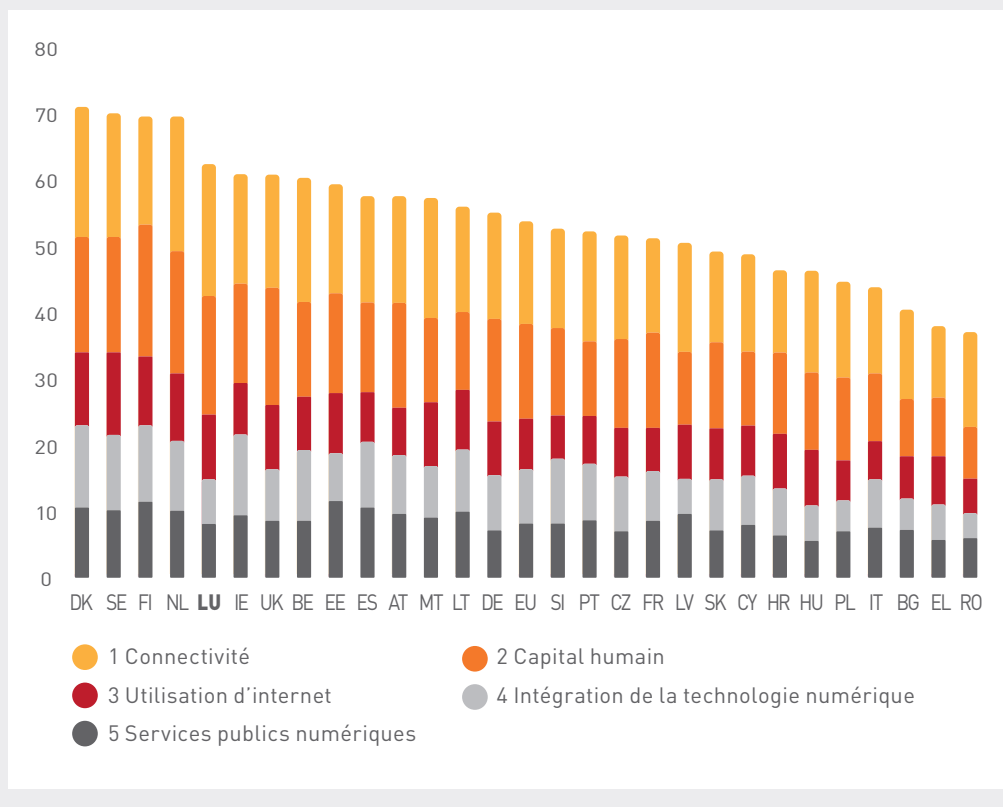
La polémique autour de «l'Uberisation» de l'économie montre bien qu'apparaissent de nouvelles règles du jeu qui peuvent constituer tantôt des opportunités, tantôt des défis selon l'agilité d'adaptation des acteurs de la société au sens large (citoyens, employeurs, employés, gouvernements et partenaires sociaux). Où en est le Luxembourg dans son processus de digitalisation? A-t-il su tirer son épingle du jeu? Quelles sont les opportunités qui sont encore à saisir? Et comment peut-il se prémunir contre certaines externalités négatives et s'assurer que la révolution digitale apporte plus de création de valeur que de destruction?

## I/ État des lieux

Selon l'index DESI (Digital Economy and Society Index) publié par la Commission européenne en mai 2018, le Luxembourg, avec sa 5<sup>ème</sup> position dans le classement de l'Union européenne (UE), constitue un «High Performing country» dans le domaine de la digitalisation.

Cette étude annuelle mesure le progrès des pays de l'UE dans leur processus de digitalisation économique et sociale. Elle se base sur 34 indicateurs répartis en 5 critères clés par rapport auxquels le Luxembourg délivre une performance inégale.

### Classement 2018 de l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI)



En matière de connectivité (haut débit fixe, haut débit mobile, vitesse de connexion et tarifs), de capital humain (utilisation d'Internet, compétences numériques et élémentaires avancées) et d'utilisation des services Internet par les ménages (utilisation par les citoyens des services de contenu, de communication et de transactions en ligne), le Grand-Duché se révèle un très bon élève. Par contre, sa performance peut largement être améliorée en ce qui concerne le domaine des services publics numériques (17<sup>ème</sup> place) et l'intégration des technologies par les entreprises (22<sup>ème</sup> place), et notamment les PME.

En ce qui concerne le critère des services publics numériques (digitalisation des procédures administratives entre autres), malgré certains progrès depuis 2017, le Luxembourg accuse toujours un retard important par rapport aux autres états européens. Les dispositifs mis en place au Grand-Duché relatifs aux données préremplies dans les formulaires en ligne et se rapportant aux formalités étatiques pouvant être effectuées directement via Internet, ont notamment été jugés comme insuffisants.

En outre, le Luxembourg reste, malgré sa bonne volonté, à la queue du peloton en matière d'intégration des technologies numériques par les entreprises. En effet, si les multinationales établies au Luxembourg ont déjà largement adopté les technologies numériques, force est de constater que les petites et moyennes entreprises (PME) et les microentreprises accusent souvent un retard dans le domaine. L'indicateur relatif au commerce électronique dans les PME révèle notamment qu'au Grand-Duché seulement 7,8% des PME pratiquent la vente en ligne (contre une moyenne européenne de 17,2%). Il existe donc un réel risque de polarisation digitale entre les grandes entreprises et les PME.

## II/ Les chantiers en cours

### Poursuivre la numérisation des services publics

Dans l'optique de renforcer la numérisation des services publics, le Gouvernement s'est fixé trois piliers pour jalonner la politique de transformation digitale de l'État: «le numérique par défaut», la «transmission unique d'informations» et la «transparence». La mesure de simplification administrative *Einfach Lëtzebuerg*<sup>85</sup> est par exemple née de cet élan.

### Réduire l'écart numérique

Pour réduire l'écart numérique entre les grandes entreprises et les PME, des programmes tels que *Go Digital* de la *House of Entrepreneurship*, en partenariat avec le Ministère de l'Économie, ont été lancés.

Les PME ont ainsi la possibilité de participer à des workshops de sensibilisation autour de thématiques liées à la digitalisation et aux opportunités de gain de productivité et de rentabilité qu'elle implique. Dans ce cadre, les entrepreneurs sont également formés sur des compétences stratégiques telles que l'amélioration de la visibilité, la gestion de l'e-réputation, l'élargissement des canaux de distribution voire la réduction de l'effort administratif pour ne citer que quelques exemples. En complément, le catalogue de formation de la *House of Training* a été élargi pour répondre aux besoins croissants de compétences numériques. Afin d'inciter les PME à initier cette démarche, le Ministère de l'Économie a également instauré un système de *voucher* d'une valeur de 5.000 EUR donnant accès à un accompagnement pour passer à l'ère digitale.

Malheureusement, les progrès sont encore hésitants. En effet, au début de l'année 2018, seulement un millier<sup>86</sup> de demandes de *vouchers* ont été reçues, ce qui est assez minime compte tenu des quelque 30.000 PME qui constellent l'économie grand-ducale. Les enquêtes sur le terrain réalisées par la *House of Entrepreneurship* dans le cadre de l'initiative *Go Digital* mettent en évidence un phénomène de timidité numérique: certaines PME resteraient volontairement en retrait de la transformation digitale car elles estiment que les enjeux relatifs ne concernent que les entreprises assez imposantes pour jouer dans la «cour des grands».

## III/ Recommandations en matière de gouvernance

La Chambre de Commerce comprend que la digitalisation est une transformation et donc un processus de longue haleine par excellence.

Ainsi, elle encourage à poursuivre et intensifier les efforts actuels en ce qui concerne la numérisation des services publics et l'accompagnement des PME. En ce qui concerne la digitalisation de l'État, il ne suffit pas de numériser des documents administratifs, il faut également étendre la transformation aux processus afin de les rendre plus efficaces. La Chambre de Commerce souhaite également que le Luxembourg se fixe un objectif officiel ambitieux pour regarder vers l'avant, comme c'est le cas par exemple en France où le Président a annoncé que toutes les procédures administratives seraient digitalisées à l'horizon 2023.

<sup>85</sup> <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/modernisation-état/einfach/index.html>

<sup>86</sup> Selon le Ministère de l'Économie.

Parallèlement, la Chambre de Commerce recommande d'identifier clairement les défis issus de la digitalisation de la société et de mettre en place un plan d'action. En effet, les mutations engendrées par des innovations telles que l'Internet mobile, le cloud ou l'intelligence artificielle entraînent une numérisation des processus de production et de travail, de plus en plus connectés les uns aux autres. Ainsi, 55% des salariés luxembourgeois affirment que leur travail dépend considérablement et directement de la numérisation. Dans ce contexte, comme développés dans l'étude « *Travail 4.0 - Chances et défis pour le Luxembourg* », deux nouveaux défis fondamentaux viennent affecter le monde du travail : l'automatisation (des robots, des ordinateurs et des logiciels réalisant des tâches jusque-là réalisées par l'homme) et la flexibilisation (quantitative, spatiale et temporelle).

## Accompagner et former pour adapter

Malgré les discours alarmistes de certains, différentes études chiffrées permettent d'avancer que la numérisation provoque davantage une transformation de l'emploi plutôt que sa destruction.

Ainsi, selon l'étude de l'OCDE sur l'avenir du marché du travail publiée en mars 2018<sup>87</sup>, seulement 14% des métiers dans les pays de l'OCDE seraient automatisables et 32% des activités professionnelles sont susceptibles d'être fondamentalement transformées. Parallèlement, l'étude « *Arbeiten 4.0* » réalisée au Luxembourg révèle que les professions qui seraient les plus impactées par la digitalisation seraient les activités routinières de l'industrie et que 65% des personnes interrogées au Grand-Duché et dont le travail est fortement affecté par la digitalisation, constatent que cette dernière engendre le besoin d'une montée en compétences.

Il est donc plus que jamais nécessaire d'anticiper les répercussions des évolutions technologiques sur les compétences et l'emploi, et d'accompagner individuellement les salariés menacés par la digitalisation du travail dans un processus de formation de requalification et de mise à niveau par rapport aux nouvelles technologies.

## Encadrer les nouvelles règles du jeu numérique

La flexibilisation du monde du travail entraîne la normalisation de pratiques professionnelles nouvelles telles que le « télétravail », le recours accru aux « freelancers » ou la collaboration étendue, ce qui peut constituer une véritable opportunité tant au niveau individuel (meilleur confort de vie en diminuant les déplacements entre domicile et travail, possibilité de varier ses activités en « vendant » ses services accomplis plutôt que son temps de travail) qu'au niveau économique pour les entreprises (acquisition d'une agilité accrue face aux changements rapides du marché).

Il est toutefois fondamental de veiller à ce qu'une législation équitable (plutôt des glissières de sécurité) soit mise en place pour éviter les écarts concurrentiels indésirables entre les acteurs traditionnels et les nouveaux acteurs numériques, assurer un *level playing field* et protéger les consommateurs.

Pour conserver sa place de bon élève en matière de numérisation, et pour garantir un climat économique et social harmonieux, le Luxembourg ne doit pas se reposer sur ses acquis mais doit veiller à réduire ses faiblesses tout en consolidant ses forces. Il est donc recommandé de poursuivre assidûment ses efforts dans la digitalisation des services publics mais aussi dans la communication, l'accompagnement et la formation autour des sujets du digital, afin que ne se crée pas un clivage social et économique entre ceux (individus et entreprises) qui sont avancés dans leur processus de numérisation et ceux qui auraient manqué le train de la digitalisation.

<sup>87</sup> Putting faces to the jobs at risk of automation.  
<https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/news/oced-policy-brief-putting-face-behind-jobs-risk-automation>

#### Ce qu'il faudrait faire endéans 6 mois/1 an

- Veiller à ce qu'une législation équitable soit mise en place pour éviter les écarts concurrentiels indésirables entre les acteurs traditionnels et les nouveaux acteurs numériques.
- Poursuivre assidûment les efforts dans la communication, l'accompagnement et la formation autour des sujets du digital, afin que ne se crée pas un clivage social et économique.
- Entamer une digitalisation plus en profondeur des services publics en transformant les processus et en les optimisant grâce aux dernières technologies digitales.

#### Ce qu'il faudrait faire avant la fin de la prochaine législature

- Préparer le marché de l'emploi aux effets de la digitalisation et de l'utilisation de l'intelligence artificielle, notamment en accompagnant les salariés dans un processus de formation, de requalification et de mise à niveau par rapport aux nouvelles technologies.
- S'engager à digitaliser toutes les procédures administratives d'ici 2023.

## Fiche théma- tique

### UN ÉTAT ENTREPRENEURIAL

## PME ET ENTREPRENEURIAT : AU CŒUR DE LA CRÉATION DE RICHESSE

### I/ État des lieux

Le fonctionnement d'une entreprise dépend de certains facteurs clés, et notamment du financement des investissements de ses projets. Le financement, prenant des formes et modalités diverses, est défini comme suit : « Opération par laquelle un agent économique se procure les ressources nécessaires à son activité »<sup>88</sup>.

Bien que la quête du financement soit un défi universel, la Chambre de Commerce se limite ici au besoin de financement des startups et des PME ; la PME étant définie par la loi comme une entreprise ayant moins de 250 employés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou cumulant moins de 43 millions de masse bilantaire.

Suivant cette définition 99,6%<sup>89</sup> des entreprises luxembourgeoises seraient des PME, parmi lesquelles 97,6% ont moins de 50 employés et 87,9% des entreprises luxembourgeoises sont dites « micro-entreprises », comptant moins de 10 salariés. Les startups sont quant à elles généralement bien loin de ces seuils. L'offre de financement doit par conséquent souvent être adaptée aux TPE.

Les PME artisanales, commerciales et industrielles rencontrent régulièrement des difficultés pour se pourvoir en capitaux propres. L'autofinancement de leurs investissements peut être entravé par le fait que leurs besoins en investissements ne sont pas continus dans le temps mais plutôt périodiques, relatifs aux phases de croissance. En outre, l'accès des PME aux marchés de capitaux est plus difficile que pour les entreprises de taille plus importante.

<sup>88</sup> <http://www.larousse.fr>

<sup>89</sup> SBA factsheet 2017

Bien que les besoins/solutions de financement (prêt d'investissement, crédit de caisse, financement du besoin de fonds de roulement, etc.) soient très variables selon la nature de l'activité concernée, le degré de maturité de la société a un impact encore plus important sur la recherche de financement. Ainsi le besoin de financement est certainement tout autre pour une PME que pour une startup, aussi bien dans sa structure que dans son volume.

La capacité de pouvoir financer un projet dépend non seulement de l'offre externe de financement, comme par exemple le prêt bancaire, mais aussi de la capacité d'autofinancement. En plus, et ce surtout pour les jeunes entreprises, peut s'ajouter un manque d'expérience quant à la manière et aux moyens de se financer ; le besoin de soutien sous forme d'orientation/guidage est donc important.

## **impact du degré de maturité de la société**

Les deux sections qui suivent font état, respectivement, des mesures indirectes et directes donnant accès au financement.

Par mesures indirectes, la Chambre de Commerce entend des facteurs ayant une influence sur la probabilité d'obtenir un financement. Y sont intégrées les mesures macroéconomiques jouant sur l'offre ainsi que sur les *soft skills* des entrepreneurs lors de la demande de financement.

La deuxième section énumère les mesures directes d'accès au financement, en distinguant le financement interne et externe. Y sont regroupées les mesures influençant l'autofinancement, les garanties et les mesures d'aide directe, via par exemple une subvention.

Dans la troisième section la Chambre de Commerce analysera les mesures en cours en matière d'aides de minimis.

La quatrième et dernière section reprend l'exposé de nos conclusions et nos propositions d'amélioration d'accès au financement.

Chacune des sections vise à mettre en exergue les mesures les plus importantes et n'a pas vocation à faire un inventaire exhaustif des dispositifs disponibles.

### **Accès au financement indirect**

Dans la présente sous-section, la Chambre de Commerce analysera les différentes mesures ayant une influence indirecte sur le financement des entreprises. L'offre de financement classique, plus standardisée, inclut par exemple les produits bancaires, néanmoins s'ajoutent d'autres sources de financement, pas moins importantes, et souvent moins standardisées, dont l'apport d'investisseurs étrangers.

La visibilité du Grand-Duché est l'un des premiers facteurs qui entre en ligne de compte pour un investisseur ; cette finalité a ainsi été soutenue par différents moyens.

Une des mesures prise est le *Nation Branding*, une initiative lancée en 2013 ayant pour objectif «... d'accroître la notoriété du Luxembourg et de renforcer son rayonnement économique, culturel, touristique et politique dans le monde.»<sup>90</sup>

Une autre mesure permettant de renforcer l'image de marque et la visibilité du Luxembourg est la réforme de la promotion économique du Luxembourg. Son but est de développer l'économie luxembourgeoise avec des priorités clairement définies et en regroupant au sein d'organes décisionnels les acteurs les plus importants de l'économie luxembourgeoise.

La volonté affichée du Luxembourg de se muer en une *Startup nation* contribue également à dynamiser l'image du Grand-Duché et à ainsi soutenir son attractivité.

90 <http://www.inspiringluxembourg.public.lu/fr/demarche/objectifs/index.html>



Le Luxembourg poursuit par ailleurs ses efforts de diversification économique en ciblant certains secteurs à forte valeur ajoutée. Le programme *Digital Luxembourg*, soutenu par le Gouvernement, se concentre quant à lui notamment sur la sensibilisation aux nouvelles mesures digitales qui permettront de réaliser une mutation économique. S'y ajoutent les programmes en matière de digitalisation des chambres professionnelles et de Luxinnovation.

**Ainsi, *Go Digital*, une initiative de la *House of Entrepreneurship*, vise à sensibiliser et à informer toute entreprise aux opportunités de la digitalisation. Le programme *Go Digital* se décline en 3 phases :**

- **phase 1 :** ateliers de sensibilisation générale sur la digitalisation et ses atouts,
- **phase 2 :** ateliers pratiques expliquant aux entrepreneurs comment mettre en place soi-même des outils,
- **phase 3 :** collaboration avec le programme *Fit 4 Digital* de Luxinnovation afin de mettre en place des outils digitaux adaptés aux caractéristiques spécifiques de l'entreprise.

Le programme *eHandwerk* de la Chambre des Métiers est le pendant de ce programme, dédié aux entreprises artisanales.

Bien que des lois flexibles permettent de nombreux montages pour les investisseurs, une définition trop large du cadre juridique peut aussi jouer en défaveur de l'investisseur, laissant une marge d'interprétation trop étendue et par conséquent créant des insécurités juridiques. Le Gouvernement a ainsi su négocier, voire adapter certaines conventions de double imposition, créant plus de sécurité juridique pour les investisseurs.

Un autre point positif est la création d'un titre de séjour pour les investisseurs étrangers via la loi du 8 mars 2017 visant notamment la libre circulation des personnes et l'immigration. Sous condition d'un investissement dépassant le demi-million et un engagement de développer une ou plusieurs sociétés luxembourgeoise(s), les investisseurs peuvent se voir délivrer une autorisation de séjour pour «investisseur». La Chambre de Commerce salue particulièrement ce nouveau titre de séjour, mesure qui, sur le principe, témoigne d'une politique d'immigration ambitieuse et qui devrait contribuer à la pérennité et à la diversification de l'économie luxembourgeoise.

Au niveau du droit des sociétés, une nouvelle structure d'entreprises dérivée de la S.à r.l., la société à responsabilité limitée simplifiée (ci-après S.à r.l.-S), a été créée; ses principaux avantages étant son capital initial et ses frais de constitution réduits. Elle permet ainsi de profiter à moindre coût de la protection juridique qu'une société procure à ses associés, notamment la distinction entre leur patrimoine privé et celui de la société. Cette mesure est largement saluée par la Chambre de Commerce qui a joué un rôle déterminant dans cette décision, notamment grâce à sa publication *Actualité & Tendances* n°8 «Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance».

**Ces mesures macroéconomiques ont été complétées par d'autres initiatives, notamment la création de la *House of Entrepreneurship* sous l'impulsion de la Chambre de Commerce et du Ministère de l'Économie. Ses missions sont d'aider les entrepreneurs à :**

- concrétiser leur projet de création/reprise d'entreprise,
- faire croître/développer leur activité au Luxembourg,
- être mis en contact avec les structures qui seront les plus à même de les aider à atteindre leurs objectifs.

D'un côté, les entrepreneurs peuvent récolter sur un seul site toutes les informations nécessaires au développement de leur activité. La *House of Entrepreneurship* est en mesure d'informer directement dans certains contextes, concernant par exemple le droit d'établissement ou les structures juridiques à disposition au Luxembourg, mais aussi de manière générale au sujet des impôts applicables ou des obligations par rapport à la sécurité sociale.

La *House of Entrepreneurship* oriente aussi les entrepreneurs en recherche de fonds, en les renseignant sur les aides dont ils peuvent profiter et les sources de financement disponibles.

Le fonctionnement est le même pour les investisseurs étrangers, qui peuvent être informés dans les domaines visés et orientés vers les bonnes instances, comme par exemple le Ministère de l'Économie ou Luxinnovation et ses clusters sectoriels.

Un panel d'incubateurs/espaces de travail publics ou privés permettent aux investisseurs/entrepreneurs d'accéder à des locaux disposant des infrastructures adéquates, à des programmes d'accélération, à des réseaux de distributeurs ou partenaires B2B, voire à des dispositifs de financement. Lors de la dernière période de législature, de nombreux programmes d'incubation et d'accélération ont en effet été mis en place, comme la *House of Startups* (2018), le *Luxembourg-City Incubator* (2018), le LHoFT (2017), le *6zero*<sup>91</sup> (2016), le *1535°*(2015)<sup>92</sup>, le *Lux Future Lab*<sup>93</sup>, *Tomorrow Street* (2017)<sup>94</sup>, *l'Innovation Hub* (2018)<sup>95</sup>, *Paul Wurth InCub* (2015)<sup>96</sup>, le *Khube* (2015)<sup>97</sup>, *Bamhaus* (2014)<sup>98</sup>, *Silversquare* (2018), *InnoHub* (2016)<sup>99</sup>, *EYnovation* (2016)<sup>100</sup> et *nyuko* (2015)<sup>101</sup>.

## Accès au financement direct

### Sources de financement interne :

La capacité d'autofinancement est une des sources les plus importantes pour amorcer les investissements d'une entreprise. La capacité de financer de nouveaux projets par ses propres moyens est influencée par de nombreux facteurs, donc le cadre fiscal et légal. Pour des raisons de simplification, la Chambre de Commerce ne cite ici que les mesures les plus importantes.

### Fonds propres

La loi du 10 août 2016 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales (...) apporte des modifications au capital minimum de la S.à r.l. et de la S.A. Ainsi, le capital nécessaire est arrondi vers le bas à 12.000,- EUR pour la S.à r.l. et à 30.000,- EUR pour la S.A., ce qui est approuvé par la Chambre de Commerce.

### Bénéfice / Réserves

Le bénéfice et les réserves pouvant être formés dépendent entre autres de la capacité de l'entreprise à générer des revenus, des charges/coûts auxquels elle doit faire face et des impôts auxquels elle est soumise.

### Réforme de l'impôt sur le revenu

La loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale amorcée en 2017 a permis de ramener le taux global d'imposition sur les sociétés à 26,01% (taux référence à Luxembourg-ville) au lieu de 29,22%, ce qui permet aux PME d'augmenter les bénéfices attribués à leur réserve. La diminution du taux d'imposition consacrée par la loi a été un peu plus marquée encore pour les entreprises dont le revenu imposable n'excède pas un seuil donné. Pour ces dernières, le taux de l'IRC est passé en effet de 20% en 2017 (pour un revenu imposable n'excédant pas 15.000 EUR par an) à 15% (pour un

91 <http://luxembourg.public.lu/fr/actualites/2016/07/07-6zero1/index.html>

92 <http://www.1535.lu/creative-hub>

93 <https://www.luxfuturelab.lu/community>

94 <http://paperjam.lu/news/lincubateur-tomorrow-street-entre-en-scene>

95 <http://www.dudelange.lu/fr/projets-urbains/innovation-hub-dudelange>

96 <http://www.paulwurth.com/News-Media/News-and-Archives/Paul-Wurth-InCub-%E2%80%93-ready-to-welcome-innovative-companies>

97 <http://paperjam.lu/news/les-fintech-et-lindustrie-financiere-meet-khube>

98 [https://www.lbr.lu/mjrcs/jsp/DisplayConsultDetailCompanyActionNotSecured.action?time=1533133666956&CURRENT\\_TIMESTAMP\\_ID=15331336664437#null](https://www.lbr.lu/mjrcs/jsp/DisplayConsultDetailCompanyActionNotSecured.action?time=1533133666956&CURRENT_TIMESTAMP_ID=15331336664437#null)

99 <https://www.siliconluxembourg.lu/innohub-luxembourg/>

100 <http://paperjam.lu/brand-voice/eynovation-accompagnement-sur-mesure-pour-start>

101 <https://www.siliconluxembourg.lu/nyuko/>

revenu imposable ne dépassant pas les 25.000 EUR annuels). De plus, la loi a consacré la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire et également, en matière de fiscalité indirecte, l'abolition du droit d'enregistrement de 0,24% sur la cession de créances.

## Réforme de l'impôt sur la fortune

Le législateur a décidé en 2015 de supprimer l'impôt minimum sur le revenu des collectivités, tout en réinstaurant un impôt minimum en matière d'impôt sur la fortune. Cette imposition, jugée « mesure antiéconomique » par la Chambre de Commerce, consiste en réalité en un désavantage concurrentiel certain pour le Luxembourg. Elle est particulièrement négative pour les secteurs des fonds d'investissement et immobiliers, dont les structures comportent de nombreuses sociétés.

L'impôt sur la fortune est par ailleurs un double impôt sur le capital auquel les entreprises ont été soumises, l'impôt minimum sur le revenu s'apparentant déjà à une imposition de la fortune dans un certain nombre de cas où il est prélevé sur les actifs bruts d'une entreprise, générant ainsi de facto une double imposition. De plus, l'impôt sur la fortune est contraire aux velléités de favoriser la montée en puissance de substance (BEPS: lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices) et il ne peut pas être déduit des impôts déjà payés au niveau de certaines CPDI.

## Mesures ADEM (aide réemploi, nouvelle création)

La capacité d'autofinancement des employeurs est influencée par des modifications non neutres du droit de travail. Les mesures suivantes permettent soit d'engager un demandeur d'emploi avec des coûts modérés, soit de diminuer les barrières d'entrée à l'indépendance.

**Bien que ces mesures ne soient pas une aide directe à l'investissement, elles constituent un soulagement financier pour les entreprises qui pourraient alors réinvestir le surplus généré.**

**Parmi ces aides :**

- L'aide temporaire de réemploi
- Stage de professionnalisation
- Contrat de réinsertion de l'emploi

La Chambre de Commerce va ici toutefois s'attarder uniquement sur l'aide à la création d'entreprise. Le nouveau système d'indemnisation du chômeur lui permet de cumuler des indemnités de chômage tout en étant indépendant. La mesure permet de soumettre une demande de participation dans les 6 premiers mois d'indemnisation. Si l'accord est obtenu, la mesure peut être prolongée de 6 mois durant lesquels l'entrepreneur démarre son activité tout en maintenant ses indemnités. L'ensemble de la mesure ne pourra dépasser les 12 mois.

La mesure n'est certes pas basée sur une aide directe à l'investissement mais permet néanmoins de diminuer fortement les coûts de démarrage imputés à l'entrepreneur/entreprise.

## Sources de financement externe :

### Capital risque

Le Digital Tech Fund a été créé en 2016<sup>102</sup> comme un partenariat public-privé entre le Ministère de l'Économie, Arendt & Medernach, la Banque Internationale à Luxembourg, POST Capital, Proximus, SES, la SNCI, l'Université du Luxembourg et l'entreprise High capital.

Le *Digital Tech Fund* dispose d'un capital de 20 millions EUR et se focalise sur les secteurs de la sécurité informatique, technologie financière, big data, santé numérique, apprentissage numérique, internet des objets, médias prochaine génération, communication en réseau de prochaine génération, ainsi que technologies d'information et de communication par satellite.

<sup>102</sup> <https://www.exponcapital.com/luxembourg-impact-fund/>

Le Lux Future Fund a été créé en 2016<sup>103</sup> par le Fonds d'investissement européen (EIF) et par la SNCI. Le financement est basé sur un co-investissement soit d'une société à capital-risque soit d'un business angel ou d'un family office. Le focus est mis sur des entreprises technologiques européennes innovatrices de stade précoce et de croissance et dans des capitaux de risque. Le fond dispose de 150 millions EUR partagés entre la SNCI (120 millions EUR) et l'EIF (30 millions EUR)

Lors de la dernière période législative, le réseau Luxembourg Business Angels Network (LBAN) a poursuivi une professionnalisation de son organisation. La montée en puissance des ressources humaines, ainsi que la mise en place d'un système d'intranet pour les investisseurs ont permis une meilleure organisation du réseau. Les membres du LBAN ont investi 5 millions d'euros en 2017 dont 1,5 millions d'euros dans les jeunes pousses luxembourgeoises.

## Établissements de crédit

Les banques privées, et le secteur bancaire de façon générale, ont dû faire face à de nombreux défis ces dernières années, entre autres la crise financière et tous les défis que celle-ci a engendrés, dont des pertes non prévues et une baisse structurelles des taux d'intérêts, mais aussi le coût qu'a représenté la nouvelle vague réglementaire supportée par le secteur. Ainsi, en 2015, on estimait ceux-ci à 382 millions d'euros<sup>104</sup> pour mettre en conformité le secteur financier. La Chambre de Commerce constate que la crise financière et les mesures de contrôle renforcées des institutions bancaires ont impacté le secteur, surtout par rapport à la prise de risque. Les institutions sont obligées de renforcer le recours aux garanties réelles, soit des nantissements, des hypothèques ou autres. Par conséquent, les entrepreneurs qui ne jouissent pas de ressources suffisantes peuvent avoir des difficultés à se financer via un emprunt bancaire.

Microlux est la première institution de microfinance au Luxembourg et a été créée en tant que Société Anonyme le 31 mars 2016 par ADA, la BGL BNP Paribas, l'ADIE et le FEI. Microlux offre du conseil ainsi que des microcrédits aux entrepreneurs. Les prêts sont plafonnés à 25.000,- EUR à un taux généralement plus élevé que les taux bancaires. Les microcrédits émis couvrent des besoins de financement se situant entre l'offre bancaire et l'investisseur privé.

Le Luxembourg dispose également de deux entités émettant des garanties, la Mutualité de Cautionnement (MC), soutenue par la Chambre de Commerce, et son pendant du côté de la Chambre des Métiers, la mutualité des PME (MPME).

L'année 2018 est synonyme pour la MC d'une nouvelle étape franchie, en raison d'une réforme en profondeur de son organisation et de sa gouvernance, dans le but de mieux soutenir l'entrepreneuriat. La Chambre de Commerce a décidé d'augmenter le capital de la MC, atteignant sur le moyen terme 10 millions d'EUR. Ceci permet tant une augmentation du nombre de garanties émises, que du montant maximal de la caution, dorénavant fixé à 250.000,- EUR. Le dispositif a également été étendu à l'ensemble des entreprises.

Le pendant de la MC au niveau de l'artisanat, la MPME, s'adapte aussi. En 2012 elle change de dénomination et de la Mutualité d'Aide aux Artisans devient la Mutualité des P.M.E. En même temps elle élargit son offre en n'émettant plus exclusivement des garanties aux artisans.

## Aides publiques

Le 5 juillet 2018, la Chambre des députés a approuvé le projet de loi portant sur le renouvellement et la réforme des aides en faveur des PME, autrement dit un nouveau régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises<sup>105</sup>. Le nouveau régime d'aides offre des possibilités supplémentaires pour accompagner et soutenir les PME dans leurs phases de création, de développement, ou de réorientation. Plusieurs aides, qui existaient déjà ont été conservées par la nouvelle loi, à savoir: les aides à l'investissement, les aides à la participation des PME aux foires, ainsi que les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME. Pour les aides à l'investissement, les actifs corporels et incorporels

<sup>103</sup> [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/resources/fff/index.htm](http://www.eif.org/what_we_do/resources/fff/index.htm)

<sup>104</sup> Serges de Cillia, chief executive officer ABBL – Merkur mai-juin 2015

<sup>105</sup> <http://www.cc.lu/actualites/detail/nouveau-regime-daides-aux-pme-tout-ce-que-vous-devez-savoir/>

sous certaines conditions sont éligibles, pour une part maximum de 20% pour les petites entreprises ou de 10% pour les entreprises moyennes. S'y ajoutent les aides aux services de conseil en faveur des PME, qui concernent la prise en charge de 50% au plus des coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs, sous certaines conditions.

La loi introduit également d'autres aides en faveur des jeunes entreprises. Ces aides concernent les petites entreprises non cotées, de moins de 5 ans et qui n'ont pas repris une activité existant précédemment, qui n'ont pas distribué de bénéfices et qui ne sont pas issues d'une concentration. Ces entreprises pourront bénéficier de prêts à des taux avantageux, de garanties à des conditions plus intéressantes et/ou de subventions.

Les nouveautés apportées par la nouvelle loi concernent également les formes que peuvent prendre les aides, celles-ci étant plus diversifiées qu'auparavant.

Enfin, la dernière nouveauté concerne la façon dont devront désormais être introduites les demandes. Il sera impératif de présenter la demande d'aide par écrit avant le début des travaux, sans quoi, l'aide sera refusée. Avant de décider de l'octroi d'une aide, le Ministère de l'Économie pourra également vérifier que l'entreprise ne s'est pas soustraite à ses obligations en matière de charges fiscales et sociales.

Par contre, l'avis de la commission consultative ne sera plus demandé que pour des aides d'un montant supérieur à 100.000 EUR, ce qui devrait accélérer la procédure administrative.

## II/ Chantiers en cours

### Projet de loi n°7315 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis

Le projet de loi a pour objet de mettre en place un instrument complémentaire aux régimes d'aides existants, à savoir les régimes d'aides en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation, des aides régionales, de la protection de l'environnement ou encore des aides en faveur des PME.

Cette nouvelle mesure constitue un outil de dernier recours et non un instrument qui se substitue aux régimes existants et vise tous les secteurs. Ce nouvel outil pourra être utilisé dans des situations particulières, par exemple lorsque l'entreprise n'est pas éligible à un autre régime d'aide ou lorsque l'urgence le justifie.

Cette nouvelle aide devrait permettre de soutenir des entreprises ayant une forte influence sur l'emploi ou dont l'action permettra au Luxembourg de répondre plus efficacement à ses différents défis – tels que l'environnement, la mobilité ou encore le logement – et qui ne pouvaient auparavant pas bénéficier d'aides car elles ne remplissaient pas les critères généraux requis par les autres régimes d'aides d'État.

**Le projet de loi prévoit une aide aux entreprises «... visant à promouvoir l'économie, y compris l'emploi du pays, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions, ..., peut lui attribuer une aide dont le montant ne pourra pas dépasser les plafonds fixés ci-après :**

- 200 000 EUR par entreprise unique sur une période de trois exercices fiscaux, à l'exception des entreprises actives dans le transport de marchandise par route,
- 100 000 EUR par entreprise unique active dans le transport de marchandise par route pour compte d'autrui sur une période de trois exercices fiscaux. »<sup>106</sup>

Cette nouvelle mesure est une subvention en capital qui sera versée seulement après réalisation complète du projet ou des dépenses pour lesquelles elle est octroyée. Cependant, un ou plusieurs acomptes sont possibles. De plus, le cumul des aides dépend de conditions très spécifiques. « Les aides

106 Projet de loi n°7315 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis (dépôt : le 12.6.2018)

de minimis peuvent être cumulées avec des aides de minimis accordées conformément à d'autres lois à conditions de ne pas dépasser le plafond» mentionné ci-avant. «Les aides de minimis ne peuvent être cumulées pour les mêmes coûts admissibles avec d'autres aides d'État pour autant que le cumul conduise à dépasser l'intensité d'aide maximale prévue par le régime applicable».

Cette nouvelle aide permettrait de soutenir des entreprises ayant une forte influence sur l'emploi ou agissant pour un développement favorable face aux défis du Luxembourg – tels que l'environnement, la mobilité ou encore le logement – et qui ne pouvaient auparavant pas bénéficier d'aides car elles ne remplissaient pas les critères généraux requis par les autres régimes d'aides d'État.

D'autre part, si la Chambre de Commerce ne peut que saluer la création d'aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines catastrophes naturelles, elle déplore néanmoins l'absence d'aide destinée à remédier aux dommages causés par les chantiers publics qui foisonnent pourtant actuellement et à de très nombreux endroits. Il est en effet incontestable que les travaux publics entraînent souvent des nuisances (accès difficile pour les fournisseurs et les clients, visibilité réduite, bruit, manque de propreté...) qui affectent la fréquentation des magasins et des cafés ou restaurants. Lorsque les chantiers sont de grande envergure, la diminution du chiffre d'affaires est telle qu'elle peut même entraîner la faillite. Il est donc indispensable de mettre en place, parallèlement à ce nouveau système d'aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines catastrophes naturelles, un système destiné à compenser la baisse du chiffre d'affaires des entrepreneurs affectés par des chantiers publics. À cet égard, la Chambre de Commerce souhaite souligner que le régime de chômage technique involontaire, qui permet à l'employeur de recevoir 80% de la rémunération horaire moyenne brute effectivement touchée par le travailleur au cours des trois mois ayant précédé le mois de la survenance du chômage, est certes un premier pas mais n'est pas suffisant car il ne permet notamment pas de soulager les commerçants qui travaillent seuls.

### **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

Le soutien financier reste un élément clé pour inciter les entreprises à réaliser des investissements afin de se développer au sein de l'environnement hautement concurrentiel auquel sont confrontées les entreprises luxembourgeoises.

Le Luxembourg jouit déjà d'un excellent environnement en faveur des entreprises. L'objectif visant à devenir également une startup nation est soutenu par les mesures et outils nécessaires afin d'accueillir des structures et de permettre leur développement.

Néanmoins, l'ouverture d'autres chantiers s'avère nécessaire et utile afin de compléter l'offre de financement pour les PME. Sur la forme, la Chambre de Commerce remarque régulièrement dans ses avis une définition imprécise des mesures à aborder, créant ainsi des insécurités juridiques.

Sur le fond, les experts du domaine « startup » constatent de plus en plus un manque de moyens financiers (propres et externes) pour mettre en œuvre les projets souhaités. Bien que pour la plupart des demandes il existe au moins une solution adéquate, la réalité est qu'il n'existe peu, voire pas d'offre pour les jeunes entreprises se trouvant dans un processus d'accélération avec un besoin en fonds propres situé au-delà du million d'euros.

Le Luxembourg a créé une pépinière d'entreprises exemplaire comme en témoignent les structures d'accompagnement récemment mises en place. Cependant, dès le dépassement du stade de démarrage, les entreprises peinent à lever les fonds nécessaires, notamment pour leur développement vers l'international ou lors de la mise sur le marché de leurs produits.

Afin d'orienter encore mieux notre pays vers une économie dynamique et productive, la Chambre de Commerce propose une série d'améliorations dans la section suivante.

Elle est subdivisée en deux blocs. Dans la première partie, la Chambre de Commerce revient sur les modifications qu'elle souhaiterait voir apporter aux lois qui ont été votées lors de la dernière période législative. Dans une deuxième partie, elle présentera les autres mesures qu'elle, ainsi que ses partenaires, recommandent de mettre en place. La Chambre de Commerce fait de très nombreux efforts pour les entreprises, elle investit dans l'écosystème et attend en retour que l'État crée un cadre favorable.

## **Recommandations quant aux mesures établies lors de la dernière période législative**

### **Réforme de l'impôt sur le revenu**

La Chambre de Commerce note que la réforme fiscale comprend de nombreuses mesures qui, si elles vont dans la bonne direction, manquent d'ambition. La Chambre de Commerce citera en premier lieu la baisse du taux d'imposition des sociétés, encore assez timide au regard de la rude compétition européenne et internationale. Une diminution du taux d'imposition s'ajouterait alors à un élargissement de la base d'imposition dans le cadre BEPS.

La Chambre de Commerce s'aligne en outre sur les propositions de LBAN en matière d'instauration de certificats d'investissement visant à soutenir les entreprises novatrices. Le système imaginé reposait sur l'émission, par une société-cible innovante ou un fonds dédié, de certificats nominatifs permettant à ses détenteurs, sur présentation à l'Administration des contributions directes, d'obtenir un abattement correspondant au risque pris par l'investisseur, dans certaines limites.<sup>107</sup> Des systèmes analogues existent déjà en Belgique, en Allemagne et en France, pour ne citer que les pays limitrophes.

De plus, la Chambre de Commerce propose l'abolition de la limitation artificielle du report des pertes, une nouvelle disposition visant à faciliter l'accès des fonds d'investissements aux conventions préventives de double imposition, la suppression de la retenue à la source sur les dividendes sortants de source luxembourgeoise, l'introduction d'une réserve immunisée pour l'investissement, ainsi que l'introduction d'intérêts notionnels. Ce dernier permet d'adresser les distorsions entre le financement par emprunt et en fonds propres.

### **Réforme de l'impôt sur la fortune**

La Chambre de Commerce estime que le maintien de l'impôt sur la fortune joue en défaveur de la place financière luxembourgeoise et est par essence anti économique et contraire aux velléités de favoriser la montée en puissance de la substance des entreprises luxembourgeoises. La Chambre de Commerce demande par conséquent son abolition pure et simple.

### **Nouveau régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises**

La Chambre de Commerce salue cet élargissement des aides mises à disposition des PME dans le but d'encourager la création d'entreprises et la compétitivité des PME, elle regrette néanmoins la multiplication de nouvelles législations. Une refonte unique aurait en effet permis une lecture facilitée du nouveau régime ainsi qu'une plus grande sécurité juridique pour les entrepreneurs concernés.

De manière générale, la Chambre de Commerce regrette profondément que les entreprises en difficulté soient explicitement exclues de la loi. Déjà dans son avis de 2013 sur le projet de loi n° 6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite, la Chambre de Commerce soulignait l'importance d'aider également les entreprises en difficulté afin de leur permettre de redresser la barre et d'éviter, dans la mesure du possible, une faillite.

107 IDEA « Start-up Nation : vers un young business act », juillet 2017

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce, à travers la *House of Entrepreneurship*, mettra en place un *one-stop shop to prevent*. Ce projet doit, de l'avis de la Chambre de Commerce, faire l'objet de dispositions couvertes par la loi et elle demande instamment que les mesures nécessaires à cette fin soient entreprises si tel n'était pas le cas. En toute hypothèse, et à défaut d'aides spécifiques pour les entreprises en difficulté, la Chambre de Commerce rappelle qu'il est essentiel pour ces entreprises de pouvoir au minimum bénéficier du régime d'aide aux services de conseil prévu par la loi afin de leur permettre de faire appel à ce centre de prévention sans avoir à en assumer l'entièreté des coûts éventuels.

## **Modification du Code de travail et nouveau régime pour l'embauche de chômeurs et de personnes handicapées**

La Chambre de Commerce, dans son avis commun avec la Chambre des Métiers, regrette que les conditions d'accès aux aides destinées à faciliter l'embauche de chômeur âgés et de chômeurs de longue durée aient été durcies.

## **Projet de loi n°7315 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis**

Si la Chambre de Commerce salue cet élargissement des aides mises à disposition des entreprises s'inscrivant dans la stratégie de développement et de diversification économiques du Grand-Duché de Luxembourg, elle regrette néanmoins la multiplication de nouvelles législations qui engendre une lisibilité complexe et se demande s'il ne conviendrait pas de procéder à un regroupement des différentes législations concernant les aides aux entreprises afin de permettre une lecture facilitée du nouveau régime, ainsi qu'une plus grande sécurité juridique pour les entrepreneurs concernés. La Chambre de Commerce juge par conséquent qu'il aurait été plus opportun d'opérer une refonte complète du régime d'aides via un projet de loi unique.

## **Autre recommandations de la Chambre de Commerce et de ses partenaires**

### **Aide à la transition digitale et à l'amélioration des infrastructures digitales**

La digitalisation des PME est un des grands projets que le Luxembourg poursuit. Ainsi, des mesures de sensibilisation et de soutien comme par exemple *Go Digital* ont été mises en place.

Cependant, pour des implémentations digitales, comme le CRM ou l'ERP, à long terme, d'autres investissements sont nécessaires. Pour ceci, la Chambre de Commerce recommande l'usage de «chèques digitaux» pour la réalisation d'un projet digital concret. Pour éviter d'éventuels abus, la Chambre de Commerce recommande que chaque PME souhaitant obtenir un tel chèque participe à un des programmes de sensibilisation à la digitalisation mentionnés ci-avant. Ce chèque donnerait vocation aux entreprises à se développer digitalement et ainsi à accroître leur productivité. La mise en place d'un système favorisant l'expérience client à travers une amélioration digitale au sein de la PME, augmente non seulement l'attractivité du pays mais également la compétitivité des PME face à la concurrence internationale.

S'y ajoute qu'avec le Règlement Général sur la Protection des Données (RGDP), les entreprises sont assujetties à des coûts supplémentaires de gouvernance de données. Souvent la réponse à cette gouvernance de données est une solution digitale. Ainsi, les PME ont souvent besoin d'un conseiller externe afin de pouvoir respecter toutes les exigences du RGDP. La Chambre de Commerce conseille donc de «flexibiliser» l'aide aux conseils externes pour les PME afin que celle-ci soit activable dans ce contexte particulier.



## Soutien au repreneuriat

Afin de promouvoir le repreneuriat au Luxembourg, la Chambre de Commerce conseille d'étendre le régime de l'aide aux conseils externes aux repreneurs qui doivent faire appel à des professionnels de la valorisation et/ou des aspects juridiques, pour pouvoir aborder au mieux la prise en main d'une structure existante. En effet, la préservation de la richesse économique (y inclus les savoirs entrepreneuriaux) générée par des entrepreneurs locaux est une thématique qui mériterait un soutien plus concret sur le terrain si l'on souhaite vraiment promouvoir le repreneuriat au Grand-Duché de Luxembourg. Selon IDEA, il y a «un potentiel de cession annuelle d'environ 200 entreprises au Luxembourg lors de la prochaine décennie, représentant entre 7500 et 8000 emplois.<sup>108</sup>»

## Incitations fiscales

De plus, la Chambre de Commerce conseille de mettre en place des incitants fiscaux dédiés aux investisseurs. De tels moyens existent déjà dans les pays limitrophes. Le LBAN<sup>109</sup> et le LPEA<sup>110</sup> estiment que ces mesures seraient aussi une réelle plus-value pour le Luxembourg. Ceci pourrait se faire sous deux formes: des intérêts passifs pour favoriser davantage l'investissement des sociétés de fonds de capital-risque et le régime des intérêts notionnels. Ces mesures pourraient notamment être bénéfiques pour les investisseurs étant donné qu'il y aurait une possibilité pour eux de récupérer une partie de leur investissement, particulièrement en cas de perte.

Un mécanisme d'intérêt notionnel tel qu'il existe déjà en Belgique serait une opportunité, permettant de mettre fin à l'asymétrie prévalant actuellement au Luxembourg entre le financement des entreprises par endettement (les intérêts associés sont déductibles) et par fonds propres (les dividendes, par exemple, n'étant pas déduits du revenu imposable des sociétés). Cette asymétrie est de façon récurrente évoquée par la Commission européenne. Un régime d'intérêts notionnels permettrait de mettre fin à cette apparente préférence pour l'endettement, tout en favorisant la solidité financière des entreprises et en renforçant leur résilience aux chocs économiques. Afin d'éviter un coût budgétaire trop élevé, ce régime pourrait être mis en place de manière incrémentale, le taux notionnel jouant non sur le stock de fonds propres, mais sur la variation de ces derniers

## Fonds d'investissement public

La Chambre de Commerce constate un vrai manque d'offre de fonds au-delà du million d'euros. L'offre ne peut être que difficilement couverte par les banques qui suivent dans leur analyse une logique risque/rendement. Le rendement étant plutôt faible pour les prêts, la prise de risque l'est par conséquent aussi.

En revanche, un fonds d'investissement se réserve généralement une partie des actions/parts de l'entreprise dans laquelle il souhaite investir, actions/parts dont la marge lors de la revente est bien plus importante. En toute logique, si le rendement est estimé plus important la prise de risque l'est aussi.

Une participation de l'État à un tel fonds donnerait davantage de sécurité et rassurerait les investisseurs.

Les commentaires via le réseau de la Chambre de Commerce sont assez similaires, la LPEA remarque: «L'existence de plus de fonds (...) impliquant des investisseurs publics et privés sont particulièrement attractifs dans la mesure qu'ils privilégient les sociétés avec une importante présence au Luxembourg et stimulent la création d'équipes de gestionnaires de fonds (front office) de venture capital et private equity au Luxembourg.»<sup>111</sup>

## Crowdfunding<sup>112</sup> et peer-to-peer lending

Le *crowdfunding*, outil supporté par le LBAN<sup>113</sup>, est un autre moyen d'augmenter l'offre de financement. Les montants peuvent varier fortement. L'investissement ainsi que le risque sont répartis entre les donneurs de fonds.

108 IDEA « Cession d'entreprises : un enjeu d'avenir », septembre 2014

109 Sevrain Cécile, Managing Director at Luxembourg Business Angel Network

110 Junck Paul, Managing Director at Luxembourg Private Equity & Venture Capital Association

111 Junck Paul, Managing Director at Luxembourg Private Equity & Venture Capital Association

112 LBAN

113 Sevrain Cécile, Managing Director at Luxembourg Business Angel Network

De manière simplifiée le peer-to-peer lending est similaire, sauf que le demandeur de fonds bénéficie d'un prêt.

La Chambre de Commerce estime que le Luxembourg devrait procéder dans les plus brefs délais au développement de la législation afférente à ces instruments<sup>114</sup>.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Abolir l'impôt sur la fortune, considéré comme mesure antiéconomique par la Chambre de Commerce et jouant, par exemple, en défaveur de la place financière luxembourgeoise.
- Faire usage de «chèques digitaux» pour la réalisation de projet digitaux concrets tels que le CRM ou l'ERP, pour lesquels d'autres investissements sont nécessaires.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Créer un fonds d'investissement public-privé pour soutenir les entreprises et pallier le manque d'offre. La participation de l'État dans un tel fond rassurerait les investisseurs.
- Mettre en place un régime d'intérêts notionnels qui permettrait d'adresser l'asymétrie entre le financement par emprunts et en fonds propres.
- Mettre en place un cadre législatif pour le Crowdfunding afin d'augmenter l'offre de financement.

## Encadré 1 - Priorités en matière de politiques en faveur des PME

### Aide à la transition digitale et à l'amélioration des infrastructures IT

Si le règlement général sur la protection des données (RGPD) peut être vu comme un tremplin vers une gouvernance des données, il est surtout vu comme une source de coûts supplémentaires (en temps et en argent) par les TPE-PME. Pour être en mesure de satisfaire de telles exigences vis-à-vis des personnes physiques et des autorités de contrôles, beaucoup de TPE/PME vont devoir repenser l'architecture et les processus de leurs systèmes d'information, et se poser plus sérieusement encore que par le passé la question de la gouvernance de leurs données. Il serait ainsi cohérent de flexibiliser l'aide aux conseils externes pour PME artisanales ou commerciales, afin que celle-ci soit activable dans ce contexte particulier.

### Soutien au entrepreneuriat

Il serait intéressant de pouvoir étendre ce régime d'aide aux repreneurs qui doivent faire appel à des professionnels de la valorisation et/ou juridiques pour pouvoir aborder au mieux la prise en main d'une structure existante. En effet, la préservation de la richesse économique (y inclus les savoirs entrepreneuriaux) générée par des entrepreneurs locaux est une thématique qui mériterait un soutien plus concret sur le terrain si l'on souhaite vraiment promouvoir le entrepreneuriat au Grand-Duché de Luxembourg. Idée que soutenait la Fondation IDEA dans son Idée du Mois n°4<sup>115</sup>.

114 <https://fleximize.com/articles/006773/crowdfunding-and-peer-to-peer-lending>

115 <http://www.fondation-idea.lu/2014/09/03/idee-du-mois-n4-cession-dentreprises/>

## **Préjudices économiques liés aux chantiers/travaux publics**

Il s'agit ici de trouver des solutions concrètes et efficaces pour les commerçants/professionnels de l'HORECA subissant des préjudices du fait de longs chantiers situés à proximité de leur établissement et qui entravent le flux de circulation urbaine, que ce soit via une compensation financière ou via d'autres sources de soutien, pré ou post-travaux. Citons à titre d'exemple un modèle intéressant mis en place par le Gouvernement bruxellois en janvier 2017 en matière d'accompagnement lors de travaux de voirie. Il se base sur un accompagnement global à chaque étape du chantier et sur 4 grandes mesures répondant directement aux difficultés exprimées par les commerçants et déterminées en fonction de l'envergure des travaux<sup>116</sup>.

## **Aide aux entreprises en difficulté**

Il s'agit ici de trouver un axe de collaboration avec le Ministère de l'Économie pour faire bénéficier les entreprises en difficulté de l'ensemble de la palette d'aides publiques ou du moins de certaines aides étatiques clés. Est ici envisagée à titre de suggestion principale une intervention du ministère dans le one-stop shop to prevent<sup>117</sup> (possibilité d'intervenir à 50% dans les frais de conseil engagés en faveur de la bonne gouvernance de l'entreprise demanderesse).

## **Nouveau régime de réorganisation des entreprises (réforme faillite)**

La principale recommandation serait d'adapter le régime en tenant compte du fait qu'il s'adresse principalement à des TPE-PME qui constituent 99% du tissu entrepreneurial luxembourgeois, et donc à simplifier les processus exposés.

## **Droit d'établissement**

Le droit d'établissement aurait mérité une réforme plus profonde. Quelques points tels que les conditions d'honorabilité professionnelle, le lieu d'exploitation fixe ou encore la procédure administrative auraient pu être simplifiés, voire même abrogés. En effet, la Chambre de Commerce estime que le pouvoir discrétionnaire qui est donné au Ministère de l'Économie pour juger de l'honorabilité des requérants confère à celui-ci, de facto, un véritable pouvoir judiciaire qui découle de la faculté d'infliger une peine administrative sous forme d'interdiction de faire commerce, alors que cela devrait être une prérogative des seuls tribunaux. De plus, le lieu d'exploitation fixe est une contrainte trop importante pour les entrepreneurs, les intellectuels indépendants ou les commerçants sur les foires et marchés. Enfin les coûts et délais liés à la procédure relative à l'octroi de l'autorisation d'établissement restent trop importants.

## **Placer encore davantage les Petites et Moyennes Entreprises (PME) au centre de l'économie**

En faire le véritable «fer de lance» et améliorer leur compétitivité est primordial. Rappelons que les PME et les microentreprises de moins de 10 salariés représentent quelques 99% des entreprises et les deux tiers de l'emploi.

<sup>116</sup> [http://didiergosuin.brussels/sites/default/files/communiqués-de-presse/cab\\_gosuin\\_dp\\_chantiers\\_fr\\_final.pdf](http://didiergosuin.brussels/sites/default/files/communiqués-de-presse/cab_gosuin_dp_chantiers_fr_final.pdf)

<sup>117</sup> Les entreprises en difficulté sont parfois exclues des lois sur les nouvelles aides aux PME. Il semble pourtant important d'aider ces sociétés afin de leur permettre de redresser la barre et d'éviter, dans la mesure du possible, une faillite. Pour ces entreprises, la Chambre de Commerce a mis en place un one-stop shop to prevent au sein de la House of Entrepreneurship, dont la mission est d'aider les chefs d'entreprise à faire le point sur leur situation professionnelle et à trouver de nouvelles pistes de solutions à leurs problèmes.

## **I/ État des lieux**

Si les 15 dernières années ont vu le système national luxembourgeois de recherche, développement et innovation (RDI) se déployer, se structurer et atteindre une taille critique, les réformes entreprises lors de la dernière législature n'ont pas manqué de le transformer et de le renforcer.

### **Réforme du FNR**

Créé par la loi du 31 mai 1999<sup>118</sup> dans l'intention de donner une impulsion supplémentaire aux activités de recherche dans le secteur public, le Fonds national de la Recherche (FNR) a été réformé par la loi du 27 août 2014<sup>119</sup>.

Si la Chambre de Commerce salue les grands changements introduits, elle se réjouit en particulier de l'introduction de la valorisation des résultats de la recherche comme objectif du FNR. Il est en effet primordial de maximiser les impacts socio-économiques des activités de recherche, car les résultats générés par la recherche constituent encore trop souvent une richesse sous-exploitée et, partant, un manque à gagner pour l'ensemble de la société.

### **Réorganisation des centres de recherche publics**

Alors que la loi du 9 mars 1987 a joué un rôle clé dans l'éclosion de la recherche publique en permettant la création de centres de recherche publics<sup>120</sup>, la réforme introduite via la loi du 3 décembre 2014<sup>121</sup> prévoit de les réorganiser via le regroupement du CRP-Gabriel Lippmann et du CRP-Henri Tudor sous le nom de «LIST», l'intégration de l'*Integrated BioBank of Luxembourg* (IBBL) au CRP-Santé et le changement de dénomination du CEPS/INSTEAD en *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research* (LISER).

En outre, le statut des centres de recherche publics (CRP), leurs missions, leurs organes, la gouvernance et leur personnel sont revus, modifications considérées comme judicieuses, en général, par la Chambre de Commerce. Toutefois, si la Chambre de Commerce reconnaît que la loi introduit certaines avancées en termes de valorisation du capital humain, elle regrette que trop peu de liens entre l'Université du Luxembourg et les CRP existent en termes de mobilité des chercheurs ou de formation doctorale. L'Université garde, jusqu'à présent, le monopole exclusif d'établir des écoles doctorales, ce qui s'avère peu en ligne avec les développements dans les pays voisins.

<sup>118</sup> Loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public (Mémorial A n°88 du 31 mai 1999).

<sup>119</sup> Loi du 27 août 2014 modifiant – la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; – la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (Mémorial A n°170 du 29 août 2014).

<sup>120</sup> Loi du 9 mars 1987 ayant pour objet : 1. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public ; 2. le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public (Mémorial A n°13 du 9 mars 1987).

<sup>121</sup> Loi du 3 décembre 2014 1. ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics ; 2. modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. abrogeant la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet : 1. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public ; 2. Le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public ; 4. abrogeant la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Économiques auprès du Ministre d'État (Mémorial A n°260 du 29 décembre 2014).

## Nouveaux régimes d'aides relatifs à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

La loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation est venue compléter le cadre existant en introduisant des aides financières afin de soutenir les entreprises dans leurs projets de RDI. Mais, suite à l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement européen<sup>122</sup> relatif aux aides compatibles avec le marché intérieur, une mise en conformité de cette législation s'est avérée nécessaire. Le législateur luxembourgeois a profité de cette réforme pour intégrer, dans ce qui est devenu la loi du 17 mai 2017<sup>123</sup>, les différentes recommandations et évaluations adressées au cours des dernières années au Luxembourg, tant par des acteurs nationaux qu'internationaux, ainsi que les objectifs à atteindre dans le cadre de la stratégie «Europe 2020».

Plusieurs éléments sont très positifs dans ce nouveau cadre législatif, parmi lesquels la création d'un nouveau régime d'aide en faveur des infrastructures de recherche, le renforcement des axes prioritaires définis, le renouvellement des aides à l'investissement dans des pôles d'innovation et pour leur animation, l'élargissement des possibilités d'aides à l'innovation en faveur des PME, le cofinancement plus important des coûts liés aux innovations de procédés et d'organisation, la volonté d'encourager les partenariats entre entreprises du secteur privé et centres de recherche publics et la possibilité d'allouer aux jeunes entreprises innovantes une aide en plusieurs tranches. En ce qui concerne la forme des aides, de nouveaux instruments sont introduits, en complément aux subventions classiques qui demeurent. Les entreprises peuvent dorénavant bénéficier d'avances remboursables, d'apports en fonds propres si elles sont des «jeunes pousses» ou encore de prêts bonifiés. Cette plus grande flexibilité devrait permettre d'atteindre davantage de cibles. Enfin, le statut d'agence de financement est accordé à Luxinnovation pour les dossiers d'un montant inférieur à 200.000 EUR et l'instauration d'une démarche d'évaluation systématique des régimes d'aides a été annoncée.

### Intensité maximale des aides du nouveau régime RDI

	Grande entreprise	Entreprise de taille moyenne (← 250 salariés ou 43M€ de C.A.)	Petite entreprise (← 50 salariés ou 10M€ de C.A.)
Développement expérimental	25%	35%	45%
Développement expérimental + coopération	40%	50%	60%
Recherche industrielle	50%	60%	70%
Recherche industrielle + coopération	65%	75%	80%
Aides à l'investissement en faveur d'infrastructures de recherche (organismes publics également éligibles)		50%	
Études de faisabilité technique	50%	60%	70%
Innovation de procédé et d'organisation	15% si collaboration PME	50%	50%

Source: [www.innovation.public.lu](http://www.innovation.public.lu)

122 Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

123 Loi du 17 mai 2017 ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ; et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (Mémorial A n°544 du 2 juin 2017).

## Contrats de performance

En 2014 est entrée en vigueur, d'une part, la troisième vague de contrats de performance entre le Gouvernement et les centres de recherche publics, le FNR et Luxinnovation, pour la période 2014-2017, et le troisième contrat d'établissement avec l'Université du Luxembourg. Les contrats de performance pluriannuels 2018-2021 encrent quant à eux les orientations stratégiques des 4 années à venir.

Si ces contrats explicitent les moyens et les objectifs de chacun des acteurs et intègrent à ce titre des objectifs en termes de coopération avec des acteurs externes (publics ou privés), mais aussi de signatures de licences et brevets, de créations de start-ups et spin-offs, il n'existe toujours aucune « stratégie d'ensemble » coordonnée entre les organismes publics de recherche.

## II/ Recommandations en matière de gouvernance

La Chambre de Commerce a présenté, dans sa publication « Actualité & tendances » dédiée à la RDI et à la valorisation des résultats issus de la recherche<sup>124</sup>, ses dix principales recommandations et a donc analysé les réformes présentées ci-avant à l'aune de celles-ci.

### Évaluation de l'impact des réformes sur les différentes recommandations de la Chambre de Commerce

RECOMMANDATIONS DE LA CC ÉMISES DANS SON A&T	RÉFORME DES AIDES	RÉFORME DES CRP	RÉFORME DU FNR
1. Clarifier le rôle des acteurs publics de la RDI en vue d'une gouvernance optimisée	impact incertain*	impact favorable	impact favorable
2. Accroître l'efficacité du soutien public à la RDI en définissant des projets prioritaires	impact favorable	pas d'impact	pas d'impact
3. Inciter les PME et les entreprises des services à exploiter l'intégralité de leur potentiel en matière d'activités de RDI	impact favorable	pas d'impact	impact favorable
4. Réaliser des synergies au moyen de regroupements d'entreprises au sein de grappes ou de clusters, nationaux, régionaux ou internationaux	pas d'impact	pas d'impact	pas d'impact
5. Accroître la participation des entreprises luxembourgeoises aux programmes de recherche européens	impact favorable	impact favorable	pas d'impact
6. Promouvoir les stratégies d'internationalisation et les coopérations avec l'étranger	impact favorable	impact favorable	pas d'impact
7. Maximiser la valorisation des résultats de la recherche afin d'accroître les retombées concrètes pour l'économie luxembourgeoise	impact favorable	impact favorable	impact favorable
8. Développer des niches de compétences en valorisant le capital humain	impact favorable	impact favorable	impact favorable
9. Faciliter l'embauche de chercheurs luxembourgeois et étrangers	impact favorable	impact favorable	pas d'impact
10. Éviter de diaboliser les échecs en matière de projets de recherche	impact favorable**	pas d'impact	pas d'impact

\* rôle de Luxinnovation encore peu clair

\*\* aides remboursables ne doivent pas être rendues si échec du projet pour des raisons déterminées

Source: Chambre de Commerce.

124 Actualité & tendances 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 ».

## série d'aides directes grâce au nouveau régime RDI

S'agissant des **aides**, les entreprises luxembourgeoises disposent actuellement d'une série d'aides directes pour les soutenir dans leurs projets grâce au nouveau « régime RDI ». Elles bénéficient en outre d'un accompagnement qualitatif (programmes « fit 4 ... », incubateurs, etc.), de l'animation des clusters, etc. Autant de mesures permettant de dessiner une politique en faveur du renforcement de la recherche et de l'innovation dans le secteur privé. Les grands absents restent toutefois les mécanismes d'aides indirectes. De telles mesures, comme le crédit d'impôt recherche ou les incitations fiscales, n'existent pas au Luxembourg. Or, avec les avantages et les inconvénients qui leurs sont propres, ces régimes d'aides indirectes et directes sont davantage complémentaires que rivaux. Les incitations fiscales sont particulièrement appropriées pour encourager les projets de R&D orientés vers le développement d'applications proches de la mise sur le marché tandis que les subventions constituent un mode d'intervention à privilégier pour soutenir des projets de long terme, plus risqués, dans des domaines où les retombées sur d'autres secteurs d'activité ou d'autres entreprises sont potentiellement plus élevées<sup>125</sup>, même si plus incertaines.

En 2016, 29 des 35 pays de l'OCDE avaient un dispositif d'incitation fiscale aux dépenses de R&D, dont 22 des 28 États membres de l'UE. L'idée d'un crédit d'impôt recherche a également été traitée par le think tank IDEA<sup>126</sup>, qui a consacré deux de ses idées du mois à l'écosystème de R&D au Luxembourg. En outre, IDEA y propose également, afin de favoriser la hausse des activités de recherche et développement (R&D)

privées et d'inciter les PME à innover, l'introduction de chèques innovation et une mesure en faveur de l'évaluation des politiques d'innovation. Selon IDEA, l'incitation à la coopération public-privé dans la recherche et une meilleure valorisation de la recherche publique pourraient également bénéficier d'une réorientation de certains dispositifs d'aides publiques aux entreprises vers des appels à projets, d'une stratégie commune de valorisation de la recherche publique ainsi que d'un encouragement à la mobilité des chercheurs et d'une sensibilisation aux problématiques entrepreneuriales. Enfin, le think tank propose la mise en œuvre d'une stratégie nationale de la recherche au service des enjeux économiques et sociétaux du Luxembourg. Elle consisterait notamment en une définition plus précise des priorités de la recherche publique, en une stratégie d'innovation pour le secteur public et à développer un écosystème attractif dont on puisse attendre de nombreuses retombées indirectes.

S'agissant des **acteurs**, le statut d'agence de financement pour les dossiers d'un volume inférieur à 200.000 EUR a été accordé à Luxinnovation. La Chambre de Commerce suivra toutefois cette évolution avec attention, car cette nouvelle attribution de Luxinnovation, potentiellement fortement mobilisatrice de ressources, ne doit en aucun cas porter préjudice à l'exercice des missions stratégiques de Luxinnovation. Ainsi, tout éventuel effet d'éviction ou de dilution des missions stratégiques par des nouvelles missions opérationnelles est à éviter, étant donné l'importance et le rôle-clé joué par Luxinnovation dans l'écosystème luxembourgeois de la RDI. Depuis sa création, l'Agence, née de l'initiative d'un véritable partenariat public-privé, concentre ses efforts afin de proposer une palette de services intégrée, suivant une approche sectorielle, à l'attention des entreprises de toute taille, des start-ups innovantes et des chercheurs dans les organismes publics. Luxinnovation doit par ailleurs, à travers les clusters, veiller à renforcer la coopération entre entreprises luxembourgeoises et entre entreprises et acteurs publics de la recherche, rechercher en cas de besoin des partenaires ou des projets internationaux, et intégrer des entreprises étrangères à forte composante technologique, investissant au Luxembourg, dans le tissu économique local. Pour ces raisons, il est nécessaire que le cap stratégique de Luxinnovation ne soit pas remis en question, même implicitement à travers une mobilisation accrue des ressources de Luxinnovation suite à la prise en charge complète de certains dossiers de financement par ses soins.

125 Appelt, S. et al. (2016), "R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 32, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jl8f1d4k7j-en>

126 IDEA, « Neuf pistes pour renforcer l'écosystème de R&D au Luxembourg », *Idée du mois n°20*, mai 2018.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE À COURT TERME (= 100 PREMIERS JOURS)

- Lancer une réflexion sur la possible mise en place d'incitations fiscales aux dépenses de R&D au Luxembourg pour bénéficier de la complémentarité entre les deux types d'aides (directs et indirects).
- Favoriser les activités de R&D et d'innovation des entreprises, et notamment celles des PME. Il est fondamental pour cela d'œuvrer en faveur d'un meilleur accès aux régimes d'aides existants dans le chef de ces entreprises.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Instaurer davantage de mobilité pour les chercheurs, entre les secteurs publics et privés, entre les universités, entre les pays. Une mutualisation des différents acteurs concernés doit également être mise en place, cette dernière ayant pour objectif de soutenir les ministères dans la création de *packages* attractifs pour les chercheurs étrangers mais également résidents.
- Renforcer les dispositifs aidant la valorisation des résultats de la recherche, tel que le FNR.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Mettre en œuvre une stratégie nationale de la RDI. La Chambre de Commerce préconise la définition d'un «noyau dur» de thématiques communes, en concordance avec l'étude TIR et les secteurs prioritaires, pour les différents acteurs, c'est-à-dire une sorte de fil rouge qui guidera l'action de tous les ministères (MECO ; MESR...) et qui donnera les grands axes d'actions.
- Évaluer les différents dispositifs en cours, pour les adapter le cas échéant.
- Envisager la création d'un *one-stop-shop* commun aux porteurs de projets publics et privés.
- Envisager de déployer, idéalement sur le site de Belval, un démonstrateur technologique.

## Fiche théma- tique

### UN ÉTAT ENTREPRENEURIAL

# PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE : L'IMMATÉRIEL AU CENTRE DE L'ÉCONOMIE DE DEMAIN

## I/ État des lieux

Si jusque dans les années 1990, le patrimoine de nombreuses entreprises était généralement composé de deux types d'actifs, à savoir des actifs financiers et des actifs matériels, la montée en puissance des actifs immatériels est fulgurante. Cette évolution oblige à repenser les actions publiques, adaptées à un monde où primait le capital physique. Si les pouvoirs publics ne peuvent influencer sur le processus de création de valeur au sein des entreprises qu'à un degré limité, notamment en créant un cadre général et des infrastructures propices à cette activité de création de valeur, il existe une série d'instruments pouvant être utilisés pour favoriser et encourager l'innovation. En effet, l'un des principaux facteurs motivant la décision d'une entreprise d'investir dans la recherche et développement est la mesure dans laquelle elle pourra recouvrer ses investissements et engranger des revenus futurs. Or, il est difficile pour une entreprise de «s'approprier» les résultats de ses investissements dans la recherche et développement, contrairement aux actifs corporels auxquels il est possible d'empêcher physiquement



l'accès, les actifs immatériels. Les droits de propriété intellectuelle, qui empêchent les tiers d'exploiter les actifs immatériels, apparaissent comme un moyen adéquat de retirer leurs fruits. Car s'il est improbable que ses dépenses de recherche et développement se traduisent par une augmentation de ses bénéfices, l'entreprise pourrait être fortement dissuadée d'investir dans l'innovation. Dans ce contexte, les régimes d'incitation fiscale en faveur de la propriété intellectuelle jouent un rôle primordial comme facteur de croissance économique durable et de diversification accrue des économies, soit deux objectifs principaux de l'économie luxembourgeoise.

Pourtant, l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, également connu sous le nom de «IP Box», a été abrogé par la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016. L'article en question était en effet jugé plus conforme aux récents accords passés dans le contexte des travaux du *Forum of Harmful Tax Practices* («FHTP») de l'OCDE et au Plan d'Action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices («BEPS»), approuvé par les ministres des finances des pays du G20 en octobre 2015.

Cette carence a été comblée par un nouveau système d'incitation fiscale<sup>127</sup>, sous l'article 50ter<sup>128</sup>, qui vise à faire bénéficier d'un régime fiscal avantageux le contribuable qui supporte effectivement des dépenses de R&D et qui en tire certains revenus, et ce conformément au consensus dégagé dans le cadre des projets FHTP et BEPS de privilégier l'approche du «lien». Selon cette dernière, les dépenses réalisées dans le pays de domiciliation constituent la variable retenue pour mesurer l'activité substantielle d'une entreprise, ce qui permet d'assurer que les contribuables qui bénéficient d'un régime préférentiel ont réellement conduit des activités de R&D sur le territoire national et supporté eux-mêmes les dépenses afférentes<sup>129</sup>. Si le taux d'exonération de 80% reste inchangé, les actifs éligibles ont été revus et sont désormais exclus du champ d'application les marques, les dessins, les modèles et les noms de domaines

qui étaient précédemment couverts par l'article 50bis. Seront donc couverts les brevets au sens large ainsi que les logiciels informatiques protégés par le droit d'auteur.

Si cette nouvelle «IP Box» est considérée par la Chambre de Commerce comme positive dans son ensemble, des améliorations pourraient la rendre plus compétitive sur le plan international, tout en respectant les exigences actuelles, et ce afin de développer et d'attirer des sociétés de haute technologie, des startups et également de soutenir les efforts des entreprises effectués dans le cadre de la recherche et du développement. Ensuite, étant

## des améliorations de la nouvelle IP Box pourraient la rendre plus compétitive

donné que le Rapport final de l'Action 5 de BEPS permet de qualifier de revenus éligibles pour le siège social les dépenses effectuées par un établissement stable étranger sans égard quant à la localisation géographique de cet établissement stable, la Chambre de Commerce estime que les dépenses éligibles, limitées actuellement à celles encourues par les établissements stables situés dans un état partie à l'Accord sur l'Espace Économique Européen, devraient être élargies aux dépenses encourues par tout établissement stable situé dans un pays avec lequel le Luxembourg a conclu une convention tendant à éviter les doubles impositions. Dans le même ordre d'idée, les activités de recherche et développement externalisées à des sociétés résidentes faisant partie d'une intégration fiscale avec la société qui exploite le droit de propriété intellectuelle éligible devraient bénéficier du même traitement que celles des établissements stables.

127 Loi du 17 avril 2018 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne le régime fiscal de la propriété intellectuelle, et modifiant la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs («Bewertungsgesetz») [Mémorial A n° 254 du 19 avril 2018].

128 Article 50ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

129 Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Exposé des actions 2015.

## II/ Recommandations en matière de gouvernance

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Combler les carences de l'actuel cadre légal, en étendant le champ des actifs éligibles aux actifs de la propriété intellectuelle issus d'activités innovantes entreprises par les PME.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Augmenter le taux d'exonération de 80% à 90%, en raison de l'harmonisation des régimes en matière d'exonération de la propriété intellectuelle.

### Encadré 2 - Technologies de la santé

Le secteur des sciences et des technologies de la santé représentait en 2014 une trentaine d'entreprises et quelques 600 salariés, mais correspond encore à moins de 1% de la valeur ajoutée du pays. Un plan d'action sur les sciences et les technologies de la santé avait été annoncé par le Gouvernement en 2008 et avait fait du secteur des biomédecines, un secteur phare de la diversification économique du pays. Ce plan d'action est né au sein du Ministère de l'Économie mais devait être une initiative conjointe avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministère de la Santé. Or il semble que la coopération entre ces trois ministères (par opposition à une approche en silos), ainsi que celle de la Sécurité Sociale aient été insuffisante, condition pourtant nécessaire au succès du secteur.

Ce plan s'est caractérisé par des investissements importants et la volonté de développement des capacités de recherche et d'innovation en biomédecine. Les buts étaient aussi de réduire le coût du système de santé grâce à de nouvelles approches thérapeutiques et de promouvoir le développement économique en créant de nouvelles entreprises et en attirant des entreprises étrangères dans ce secteur.

La décision de créer une école de médecine au Luxembourg a été prise tardivement et doit se mettre en place avec l'Université de Luxembourg pour un premier cycle d'étude, puis éventuellement un master lors de la prochaine législature. Des formations spécialisées en oncologie et en neurologie sont prévues. Cette décision était à la fois nécessaire pour les étudiants mais aussi pour les patients et l'économie. L'université devrait tirer vers le haut la qualité des services de santé et le manque à gagner des patients qui se soignent à l'étranger, supporté par la caisse nationale de santé, comblé. Un système à la pointe devrait aussi attirer l'industrie.

Le Luxembourg s'est doté d'une forte expertise dans les données (stockage, sécurité, etc.). Ce secteur des technologies et de l'information et celui de la santé devraient converger afin de créer une réelle expertise pour le pays, d'autant plus que les infrastructures existent déjà.

La Grande Région devrait aussi se réunir autour de cette initiative afin d'éviter des actions non constructives comme des décisions similaires prises de part et d'autre de la frontière et se concentrer vers un objectif commun grâce aux expertises de chacun.

Le cadre légal, comme ce fût le cas pour les secteurs tels que la finance ou le spatial, doit aussi s'adapter et suivre les changements et évolutions du secteur.

La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à faire un audit des succès et des échecs du plan d'action santé et du positionnement du secteur comme secteur clé de la diversification économique et à considérer les pistes abordées ci-dessus. Cette prise de risque, ainsi que la création des bases nécessaires au développement du secteur, sont à saluer.

## I/ État des lieux

L'industrie a participé au succès du Luxembourg pendant de nombreuses décennies mais semble aujourd'hui parfois relayée au second plan dans les débats économiques et stratégiques luxembourgeois. Si depuis les années 70, le secteur tertiaire a pris le relais de l'industrie sidérurgique, le Luxembourg a en ligne de mire un objectif de diversification économique et aujourd'hui, l'industrie sous toutes ses formes, en fait largement partie. Le secteur industriel représente 5,7% du PIB luxembourgeois, plus de 37000 emplois directs et génère des effets indirects et induits très importants ainsi qu'un rôle prépondérant dans l'écosystème Recherche Développement Innovation (RDI). En effet, l'industrie luxembourgeoise est à l'origine de 63% des dépenses de R&D des entreprises et se classe au 5<sup>ème</sup> rang européen pour l'intensité des dépenses de R&D dans la valeur ajoutée industrielle (7,2% de la valeur ajoutée), derrière la Finlande (11,4%), la Suède (10,7%), l'Allemagne (8,3%) et à un niveau proche de l'Autriche (7,5%), de la Belgique et du Danemark (7,1%)<sup>130</sup>. Dans une compétition internationale où il est toujours plus crucial de se rapprocher des nouvelles frontières technologiques, la stratégie industrielle est un volet incontournable de la politique économique du Luxembourg.

## Le Luxembourg est entré dans une société hyper- industrielle

La Chambre de Commerce rejoint la thèse selon laquelle le Luxembourg est entré non pas dans une société de services mais dans une société hyperindustrielle. L'opposition des produits d'un côté et des services de l'autre n'est pas une grille de lecture pertinente car l'industrie se positionne de plus en plus comme fournisseur de solutions, notamment grâce à la révolution numérique. Par exemple, il est pertinent de considérer les GAF

comme de véritables sociétés industrielles. Leurs usines s'appellent des « datacenters », leurs unités de recherche s'inspirent des grands modèles industriels et leurs chaînes de valeurs sont complètement globalisées.

Le discours luxembourgeois actuel et la prédominance du secteur tertiaire peut faire croire à tort qu'il faut sauver l'industrie manufacturière et la protéger des phénomènes de transformation tels que la digitalisation. Mais le but est davantage d'accompagner les transformations en construisant un écosystème capable de permettre cette transition vers l'industrie de demain.

Cette base doit permettre à l'industrie d'imaginer et de produire des biens, des services et des solutions compétitifs et c'est à cela que se sont employés les acteurs de l'industrie luxembourgeoise ces cinq dernières années. Leur objectif est de renforcer l'efficacité et l'efficacéité de l'écosystème industriel pour positionner le Luxembourg dans les maillons les plus prometteurs des nouvelles chaînes de valeur internationales.

Le Grand-Duché travaille à créer des emplois hautement qualifiés dans le secteur. Les compétences, l'open innovation, la proximité entre les pôles de conception et ceux de production et le positionnement dans les chaînes de valeur et logistiques doivent primer et garantir le développement de cette nouvelle industrie. Les entreprises, le Gouvernement, l'État, l'Université, les centres de recherche, les syndicats et la Commission européenne prennent un part active à la réflexion sur le développement de l'écosystème industriel.

Cette transformation de l'industrie a largement été insufflée ces dernières années par le biais de la stratégie de Troisième Révolution Industrielle (TRI) qui représente un formidable gage d'avenir pour le pays. La digitalisation, la formation, l'innovation, la transition énergétique et l'économie circulaire sont en effet le ciment de cette stratégie et d'une transformation du secteur industriel réussi.

Mais la flexibilisation du marché du travail est aussi au centre du débat et de cette stratégie industrielle, car qui dit digitalisation dit flexibilisation accrue des modes organisationnels et opératoires. La Chambre de Commerce s'est positionnée à l'encontre d'une réglementation nationale sur l'organisation du travail, qui pourrait s'avérer contre-productive pour toutes les parties. Elle pense, en effet, que les modèles organisationnels afférents devront être décidés, si possible, en entreprise.

Ces cinq dernières années ont aussi mis en avant certaines contradictions entre ministères et administrations, qui peuvent se télescoper sur ces sujets, à l'instar des débats récents portant sur l'implication de deux entreprises industrielles internationales sur le sol luxembourgeois. Dans cette nouvelle gouvernance préconisée pour le secteur, le Ministère de l'Économie doit être le leader et les autres ministères agir en tant que «enablers» et pas en tant qu'«empêcheurs».

Cette transition du secteur peut apparaître pénible et source de frictions mais aussi comme de formidables opportunités.

## II/ Chantiers en cours

La Chambre de Commerce considère comme un signal significatif le fait que la Commission européenne ait souligné l'importance de l'objectif visant à ramener le poids de l'industrie dans le PIB de l'UE à 20%<sup>131</sup>. Selon la Commission, l'industrie a toujours été «la pierre angulaire de la prospérité économique en Europe» et même si nous pouvons nous appuyer sur une base industrielle solide, des efforts importants sont nécessaires des institutions publiques, et de l'industrie elle-même pour maintenir et renforcer le leadership industriel de l'Europe à l'ère de la mondialisation, des défis du développement durable et de l'évolution technologique rapide. En effet, l'industrie est considérée comme le moteur essentiel de la productivité et de l'innovation. Elle fournit plus de 36 millions d'emplois directs et contribue au niveau de vie élevé des citoyens européens.

Avec des entreprises phares étroitement liées à l'histoire du Luxembourg, tel que le numéro un mondial de l'acier, mais aussi les *leaders* d'autres secteurs comme les matériaux ou les équipements automobiles, l'effort industriel national est en marche. La mise en place, en 2013, du Haut Comité pour l'Industrie par le Gouvernement renforce cette volonté de soutien au secteur. Il contribue également à créer un environnement propice à l'implantation de nouvelles activités industrielles, à soutenir les entreprises industrielles actives sur les marchés internationaux, ainsi qu'à identifier les nouvelles niches prometteuses. En outre, le renforcement significatif des activités de recherche publique dans des domaines stratégiques pour l'industrie luxembourgeoise (ICT, matériaux, environnement,...), et l'installation du HPC (*High Performance Computing*) au Luxembourg sont des actions qui peuvent concourir à fortifier l'écosystème industriel national, à condition qu'elles offrent l'occasion de multiplier les partenariats, notamment sous forme de PPP (comme par exemple dans le National Composite Center), pour accélérer les transferts de technologie.

131 Source : [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

### **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

Une base industrielle plus forte est donc essentielle pour la santé de l'économie. Une industrie moderne et compétitive libérera des potentiels importants pour la croissance, l'emploi et l'innovation. Un nombre important de recommandations faites par la Chambre de Commerce dans les fiches thématiques qui vont suivre seront aussi primordiales pour l'Industrie luxembourgeoise et auront un impact direct ou indirect sur le secteur (TIR, infrastructures, mobilité, formation, digitalisation, organisation du travail, fiscalité, libre-échange, recherche et innovation, Nation Branding, etc).

Pour cela, il faut développer une vraie politique de recherche en concordance avec les produits et services des entreprises présentes aujourd'hui sur notre territoire et de celles qui viendront s'y installer demain pour y trouver un écosystème stimulant. L'industrie est étroitement liée au nouveau, à l'innovation. Il faut donc rapprocher la recherche publique et les entreprises. Or, force est de constater qu'il n'existe pas à ce jour de stratégie claire et lisible visant à valoriser cette recherche publique. Le Luxembourg dispose de nombreux domaines industriels innovants qui contribuent directement ou indirectement au développement d'une industrie intelligente et durable. Une coopération plus étroite entre les acteurs de recherche publics et privés sera cruciale pour que toute la chaîne d'innovation, y compris les entreprises industrielles de toutes tailles, puisse prospérer et renforcer l'écosystème de la recherche. (cf fiche thématique RDI).

De plus, le système éducatif n'arrive pas encore à former les talents dont le secteur a besoin aujourd'hui et aura besoin demain. Il faut encourager les jeunes à découvrir des matières, telles que les mathématiques ou les sciences de l'ingénierie. En effet, dans un monde digital, ces matières constituent un élément essentiel. En d'autres mots : le secteur a besoin de plus d'informaticiens, de mathématiciens et d'ingénieurs. Les facultés de droit devront aussi former des juristes capables d'appréhender la rencontre du monde digital avec le cadre juridique actuel et futur.

Réussir la transformation digitale/industrie 4.0, représente un autre challenge pour le secteur. Une des mesures phare de la TIR, le développement de plateformes technologiques co-implantées pour l'industrie et le monde de la recherche publique, illustre ce *challenge*. La transformation digitale des environnements industriels représente de nouvelles opportunités de développement économique, de captation de nouveaux marchés, de transformation des métiers et des offres.

#### **Pour réussir cette transition, il faut agir sur plusieurs fronts en même temps :**

- Promouvoir l'enseignement des technologies de demain (cf. fiche thématique digitalisation)
- Disposer d'une réglementation facilitant la vie des entreprises (cf. fiche thématique emploi)
- Œuvrer en faveur d'une flexibilisation accrue des modes de travail (cf. fiche thématique emploi)
- Faciliter le recrutement d'une main d'œuvre hautement qualifiée (cf. fiche thématique emploi)

Promouvoir un libre échange juste participera également à la réussite du secteur puisque plus de 60% de la production nationale est aujourd'hui exportée. (cf. fiche thématique Libre-Échange)

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN**

- Penser à une politique industrielle univoque, afin d'éviter toute discussion houleuse à propos de l'installation d'entreprises industrielles importantes sur le territoire. Ces «cafouillages» de la gouvernance vont à l'encontre de l'efficacité de l'administration et d'une image de pays cohérente dans sa ligne politique. La définition d'une politique industrielle sera alors de mise lors de la première année de la nouvelle législature, c'est-à-dire s'engager dans un dialogue pour définir une politique industrielle ambitieuse, suite à l'organisation des «assises de la diversification».

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE**

- Développer une vraie politique de recherche en liant les acteurs privés et publics.
- Adapter le système de formation aux challenges du secteur, tels que la digitalisation.

### **Encadré 3 - L'entrepreneur, le créateur des richesses de demain**

Avant d'être partagées, les richesses doivent être créées. L'entrepreneuriat est donc le point de départ et au centre d'une économie prospère, durable, et qualitative. Or, certaines caractéristiques du modèle luxembourgeois ne tendent pas à le favoriser et la mentalité très européenne en termes d'échecs ne l'encourage pas. Investir comporte des risques. Les échecs ne doivent en aucun cas être « diabolisés », mais considérés comme « envisageables ». Il s'agit d'accepter que seul un nombre limité de projets arriveront à terme et porteront leurs fruits.

Au cours des dernières années, les initiatives foisonnent pour soutenir la création d'entreprises et les entrepreneurs, et la Chambre de Commerce y contribue, notamment par la création de la *House of Entrepreneurship* et de la *House of Startups*.

Mais des lacunes persistent. Malgré quelques améliorations récentes au niveau du droit d'établissement, les procédures restent complexes et longues, et trop peu de Luxembourgeois choisissent la voie de la création d'entreprises.

Alors quelles solutions ? Les valeurs de l'entrepreneuriat doivent être encore davantage véhiculées au sein des écoles, afin que les étudiants l'envisagent comme une vraie option. Les PME et les microentreprises de moins de 10 salariés représentant quelque 99% des entreprises et les deux tiers de l'emploi, chaque mesure politique majeure devrait être assortie d'un véritable *business (SME) check*. Par ailleurs, un « 5<sup>e</sup> Plan PME » doit voir le jour, à savoir un plan ambitieux avec notamment des mesures horizontales touchant la création d'entreprise en quelques heures, l'aide aux entreprises en difficultés, un régime de réorganisation des entreprises pour éviter les faillites, etc. Afin d'éviter le *one size fits all*, le plan devra être déclinable sectoriellement selon les mesures (horaires d'ouvertures des commerces, préjudice commercial lié aux chantiers, mesures spécifiques HORECA, etc.). Le repreneuriat mérite également une attention particulière en raison de l'âge des dirigeants d'entreprises.

S'il importe de valoriser l'éclosion de nouvelles entreprises, les entreprises existantes, qui contribuent chaque jour au succès luxembourgeois, ne doivent pas être négligées. Leurs expériences, leurs difficultés et leurs attentes sont des informations précieuses pour façonner l'avenir du tissu économique luxembourgeois.

## **Fiche théma- tique**

UN ÉTAT ENTREPRENEURIAL

## **SPATIAL : À LA CONQUÊTE DE L'ESPACE**

**L**e Luxembourg embarqua pour son aventure spatiale en 1985 en créant l'opérateur de satellites SES Astra avec l'appui du Gouvernement.

Profitant d'un environnement favorable reposant sur des structures spécialisées et le soutien gouvernemental, un véritable écosystème d'entreprises dynamiques exerçant dans le domaine de l'espace s'est implanté et développé au Grand-Duché. Les acteurs de ce domaine emploient aujourd'hui plus de 700 personnes au Luxembourg, dans des activités aussi diverses que la recherche & développement,

132 <https://odc.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/perspectives-politique-economique/perspectives-politique-economique-33.html>

la fabrication et l'exploitation, et contribuent ainsi à environ 1,9%<sup>132</sup> du PIB. Avec une agence spatiale nationale en cours de développement, la stratégie spatiale du Grand-Duché repose sur une collaboration transnationale poussée. Ainsi, depuis 2005, après de nombreuses années de coopération, le pays est devenu membre officiel de l'Agence spatiale européenne (ESA), où des projets scientifiques et des programmes de recherche transnationaux sont menés.

Dans un état d'esprit de pionnier européen, le Luxembourg, qui est le premier pays européen à mettre en place des lois relatives à l'exploitation spatiale, a l'ambition stellaire de devenir un havre accueillant des entrepreneurs des quatre coins du monde afin de développer des activités spatiales à but commercial. Bien décidé à valoriser son potentiel dans le secteur clé qu'est l'aérospatiale, il soutient ainsi en collaboration avec l'ESA, plus de 140 start-ups chaque année.

## I/ État des lieux

L'industrie spatiale représente aujourd'hui presque 2% du PIB au Luxembourg. Pour continuer sur cette bonne lancée, le pays s'est doté en juillet 2017 d'une loi sur le *space mining*<sup>133</sup> autorisant l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace. Désormais, les sociétés établies dans le Grand-Duché peuvent extraire et s'approprier des ressources spatiales telles que l'eau, les métaux ou les hydrocarbures pour les ramener sur terre ou pour les utiliser directement dans des bases spatiales, ce qui repousserait les limites techniques de l'exploration interstellaire. Ainsi, le Luxembourg confirme son ambition de stimuler la croissance économique en étant à la pointe de l'innovation juridique et technique. Dans ce cadre, l'activité spatiale apparaît comme un fer de lance permettant la diversification et la pérennisation des activités économiques luxembourgeoises encore trop tributaires du dynamisme du secteur financier. Il s'agit pour le Grand-Duché de créer de nouveaux débouchés économiques en consolidant ses avantages compétitifs d'*early starter* dans le domaine spatial pour devenir la plateforme européenne en matière d'exploration et d'utilisation des ressources de l'espace. À ces fins, le Gouvernement a d'ailleurs annoncé son intention d'augmenter substantiellement sa participation au financement de la recherche spatiale. La vision du Luxembourg sur le déploiement du *space mining* et son économie du « nouvel espace » se déroule en trois temps : à court terme, le Luxembourg se concentrerait sur les activités d'observation de la Terre et de l'environnement spatial ; cela déboucherait à moyen terme sur la possibilité technologique de réparer et de ravitailler les satellites dans l'espace (*refuelling*) via imprimantes 3D et robotique. À long terme, enfin, la technique serait assez aboutie pour permettre l'extraction, l'exportation et l'utilisation de matières premières spatiales. Pour réaliser ce scénario, le Luxembourg devra d'une part attirer des capitaux pour financer les investissements et d'autre part affiner voir développer des compétences d'expertise technique et scientifique. Il sera également vital pour le pays d'insérer ses acteurs dans les réseaux internationaux pour des raisons d'émulation et d'influence.

Si la loi sur le *space mining* et l'initiative *Space Resources*<sup>134</sup> soutenue par le Gouvernement visent à mettre en place une atmosphère propice à attirer des investissements et des entreprises de secteurs divers, d'autres actions ont également été mises en œuvre dans le but de développer des compétences d'expertise spatiale. Ainsi, le Luxembourg a amélioré ses compétences déjà disponibles en renforçant sa collaboration avec l'ESA pour un éventail de programmes de plus en plus vaste allant de la télécommunication à l'observation de la Terre (programme *Copernicus*) en passant par la navigation (programmes *Galileo* et *EGNOS*) pour n'en citer que quelques uns. Les liens avec l'ESA se sont également affermis avec la signature d'un accord avec l'agence qui lance le programme national *Luximpulse* visant à propulser le Grand-Duché dans l'excellence de l'industrie spatiale par le biais d'un partage d'expérience en matière de connaissances techniques mais aussi en matière de gestion administrative et contractuelle des projets spatiaux. Parallèlement, le succès du programme autour du *space mining* requiert de former la main d'œuvre de demain. Pour cela, le projet *Hello Future*<sup>135</sup> lancé début 2017 vise à promouvoir auprès des jeunes les métiers de l'industrie d'avenir avec un accent marqué sur les métiers du domaine aérospatial. Plus récemment, le programme *Luxembourgish Young Graduate Trainee* (LuxYGT<sup>136</sup>) permet quant à lui à de jeunes diplômés d'obtenir une première expérience professionnelle dans le secteur aérospatial en travaillant à l'ESA pour une période allant jusqu'à deux années.

133 <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2017/07/20/a674/fo>

134 <https://spaceresources.public.lu/en.html>

135 <http://www.hellofuture.lu/>

136 <https://meco.gouvernement.lu/fr/le-ministere/domaines-activite/affaires-spatiales/LuxYGT.html>

Enfin, pour permettre aux acteurs de l'industrie spatiale d'être mis en relation afin d'atteindre une taille critique favorable à l'émulation et à la participation à des réseaux internationaux, des structures spécialisées ont été mises à disposition des entreprises et des centres de recherches. Un exemple serait notamment la formation du *Luxembourg space cluster*, réseau permettant le développement de synergies et de partenariats au niveau national et international pour des projets de recherche et développement ou d'innovation. Un autre exemple serait le *Groupement luxembourgeois de l'aéronautique et de l'espace* (GLAE) fondé en 2005 dans l'optique de faciliter les échanges entre entreprises et centres de recherche. Remarquons également que les institutions nationales de recherche telles que l'*Université du Luxembourg* ou le *Luxembourg Institute of Science and Technology* (LIST) ont développé un partenariat étroit avec le monde entrepreneurial pour augmenter la pertinence et l'efficacité des développements technologiques.

## II/ Chantiers en cours

Une agence spatiale nationale visant à développer les activités spatiales à des fins commerciales a été lancée le 12 septembre 2018. Contrairement à certains de ses homologues étrangers, l'agence aura une orientation surtout économique en ce qu'elle considèrera les activités spatiales non pas comme une fin scientifique, mais plutôt comme un moyen pour servir à des fins économiques de croissance qualitative. Ainsi, ses principaux objectifs seront les suivants : promouvoir la croissance économique et la création d'emplois, déployer un éco-système spatial luxembourgeois plus poussé, développer une main d'œuvre locale compétente et participer au rayonnement scientifique et économique international du Luxembourg (*Nation Branding*). Il s'agira dans ce cadre d'implémenter une structure agissant comme un *One stop shop* de l'industrie spatiale qui agglomèrera efficacement tous les acteurs au niveau national tout en gérant les relations internationales avec les agences spatiales des autres pays, et ce avec une transparence et des procédures administratives allégées propices aux investissements.

L'agence nationale spatiale n'est actuellement pas encore une entité juridique à part, car elle est rattachée à la direction des affaires spatiales qui tombe sous la responsabilité du Ministère de l'Économie. Elle fonctionne par un système de partenariat qui lui permet d'avoir accès à un éventail varié de compétences. Ainsi, à ce jour, douze partenaires ont signé un accord avec l'agence nationale spatiale (ADEM, Chambre de Commerce, Université du Luxembourg, *Luxembourg Space Tech Angels*, SES, Luxinnovation, GLAE, IPIL, FNR, technoport, lux science center, SNCI).

## III/ Recommandations en matière de gouvernance

Tout ce qui relève du domaine spatial (recherches, investissements etc...) est à considérer sur l'échelle du long terme. L'objectif du Luxembourg est donc de réussir à concilier cette échelle à long terme avec des impératifs de retour sur investissement à moyen et court termes.

**Il y a donc quatre priorités avant toute recommandation pour le secteur :**

- Le Luxembourg est actuellement fortement sollicité par des demandes d'entreprises du spatial en tout genre souhaitant s'installer au Grand-Duché pour profiter de ses avantages. Il sera donc pertinent d'établir un processus d'évaluation permettant d'optimiser la sélection des candidats à retenir.
- Historiquement, la majorité du chiffre d'affaires relatif à l'industrie spatiale dans le Grand-Duché provient du domaine des télécommunications. Il est donc important de sécuriser la position de leader mondial du Luxembourg en télécommunications.
- Le Luxembourg pourrait profiter de la digitalisation de l'économie et de l'importance grandissante du « Big Data » pour développer une expertise dans les services à haute valeur ajoutée relatives à l'utilisation de données provenant des satellites (ex : data analytics). Dans cette veine, le Luxembourg va par exemple héberger les données du système européen « *COPERNICUS* » d'observation de la Terre.



- Le Luxembourg devrait développer l'*In space economy*, c'est-à-dire l'exploration et l'utilisation des ressources spatiales avec une orientation business pas à pas de sorte à pouvoir bénéficier de retours sur investissements à court et moyens termes. Une des premières étapes serait par exemple de développer les activités de logistique spatiale qui consistent à donner des services en orbite tels que la maintenance, le désorbitage ou le *refuelling* des satellites. Ces technologies pourraient en effet être disponibles dans un horizon de deux années et ainsi avoir des retombées économiques à moyen terme tout en contribuant à faire progresser les recherches technologiques liées à l'initiative *space resources*.

## Trouver une unité dans l'hétérogénéité

L'industrie spatiale est un ensemble hétérogène qui regroupe des activités aussi diverses et variées que la construction de satellites et de lanceurs, la maintenance technique des satellites, la fourniture de services de télécommunication, l'interprétation de données météorologiques, les services de localisation et la fourniture d'images spatiales pour la protection de l'environnement. Toutes ces activités peuvent suivre des modèles très différents en termes de marché et schémas de développement. Ainsi, certaines d'entre elles sont destinées à des militaires, d'autres à des consommateurs ordinaires, d'autres encore à des institutions. Une partie des produits alimentent des marchés de niche, alors qu'une autre peut fournir des marchés plus grand public.

## Atteindre une masse critique permettant l'abaissement du coût du ticket d'entrée

Dans l'industrie de l'espace, le coût du ticket d'entrée est encore très élevé malgré une tendance à la baisse ces dernières années grâce aux progrès technologiques et à l'optimisation des chaînes de production. De ce fait, il est nécessaire de réunir beaucoup de capitaux pour pouvoir monter une entreprise dans ce domaine. En cela, le Luxembourg jouit d'une expertise avantageuse dans la levée de fonds et a intérêt à agglomérer les acteurs publics et privés pour atteindre une masse critique suffisante à un financement efficace. Ainsi, si historiquement les investisseurs étaient principalement des agences publiques (ex: NASA, ESA, JAXA etc.) du fait du caractère ambitieux et à long terme des programmes, il est indispensable aujourd'hui d'ouvrir davantage le marché à des investisseurs privés en leur aménageant un terrain favorable (ex: mesures et lois incitatives) et en communiquant sur les avantages du Luxembourg (*Nation Branding*). Dans ce cadre, le modèle du partenariat public-privé peut s'avérer particulièrement efficace car l'État, en tant que partenaire garantissant une certaine stabilité des projets renforce la confiance des investisseurs qui sont alors plus enclins à se lancer sur le marché. En plus d'élargir la base de capitaux disponibles, il faut aussi en optimiser l'utilisation, d'où l'importance pour les investissements publics de cibler les projets les plus prometteurs.

Notons qu'aujourd'hui, la plus grande barrière à l'entrée du marché aérospatial reste le coût de lancement pour s'échapper de l'atmosphère terrestre. Un des défis majeur est de réduire les coûts de carburant en diminuant le poids des équipements (charges utiles) et du cargo à emporter. L'économie spatiale passe donc par l'économie de l'espace (disponible dans les engins lancés). Or, le *space mining* a le potentiel de mettre à disposition directement dans l'espace des ressources permettant de générer du carburant ou de fabriquer directement des équipements (ex: outils par impression 3D, eau à partir de glace et oxygène à partir d'eau) au lieu de les embarquer de la Terre. Ainsi, à l'avenir, le *space mining* pourrait réduire davantage le coût du ticket d'entrée pour les acteurs qui en maîtrisent la technologie, ce qui en fait un élément compétitif décisif sur le marché de l'espace. Sur ce point, le Luxembourg a donc l'avantage du précurseur.

## Gérer la communication au niveau national et international

Le *space mining* étant un concept révolutionnaire en tant que tel, il est susceptible d'inspirer du scepticisme dans l'opinion publique. Dans ce contexte, pour pouvoir développer avec succès les activités spatiales au Luxembourg, il est essentiel de bien gérer la communication autour de ce thème pour éviter que le manque d'information, voire l'information erronée, ne constituent des obstacles à l'investissement et à l'entreprenariat.

Au niveau national tout d'abord, le *space mining* peut apporter un progrès considérable en ce qui concerne la production d'énergies vertes (ex : batteries à hydrogène des voitures électriques, éoliennes à aimants permanents etc.) qui sont actuellement encore trop tributaires des terres rares pour lesquelles un nombre très restreint de pays détient un quasi-monopole de production et dont l'extraction sur Terre reste complexe et coûteuse de par la nécessité de séparer et d'isoler les éléments métalliques.

Au niveau international, il convient d'attirer les investisseurs et entrepreneurs du domaine spatial en communiquant largement sur les atouts du Grand-Duché dans le secteur. D'où l'importance de soigner les initiatives de *Nation Branding* en mettant en avant les nombreux avantages du pays en ce qui concerne les structures légales, entrepreneuriales et scientifiques. Il est aussi fondamental pour le Luxembourg de participer à des groupes de travail et de décisions au niveau international de sorte à développer une économie spatiale à la pointe de la technologie et compétitive.

### **Légiférer afin de définir des règles du jeu équitables pour une économie spatiale pacifique et durable**

Une loi plutôt généraliste sur le *space mining* a été mise en place au Luxembourg en juillet 2017. Celle-ci devrait être affinée et complétée au fur et à mesure que l'industrie spatiale se développera au Luxembourg et que de nouveaux cas pratiques requérant un cadre légal émergeront. Le Grand-Duché devrait viser à définir un cadre légal permettant une économie spatiale équitable, pacifique et durable. En effet, des règles garantissant une certaine équité seront propices à attirer des investissements. Ensuite, le pacifisme qui se traduit par une possible collaboration scientifique technique et commerciale au niveau mondial pourrait créer un environnement particulièrement favorable au déploiement de la nouvelle économie spatiale, potentiellement avec des effets multiplicateurs importants. Enfin, parce que l'économie luxembourgeoise est déjà en transition vers des modes de production et de consommation plus conscientes de la rareté des ressources naturelles, dans le cadre notamment de la mise en œuvre de la Troisième Révolution Industrielle, et parce qu'il serait avisé d'anticiper et façonner l'avenir plutôt que de le subir, il semblerait qu'il soit indispensable de légiférer pour orienter la nouvelle économie spatiale dès ses débuts vers la durabilité. Ainsi, le Luxembourg pourrait utiliser son expertise aérospatiale au niveau international pour promouvoir la mise en place d'accords définissant les bonnes pratiques quant à la prévention de futurs débris spatiaux. En effet, ces derniers sont d'ores et déjà un sujet problématique puisque que selon l'ESA, au moins 130 millions de déchets gravitent autour de la Terre dont 3.000 épaves de satellites. De plus, outre les dangers de collision avec les objets tels que les satellites, s'ajoute le risque de retombées de déchets qui ne s'évaporant pas tous dans l'atmosphère, impacteraient violemment la Terre. D'où l'importance de soutenir la mise en place des mesures juridiques encadrant un *space mining* durable qui ne génère pas de nouveaux débris orbitaux de façon démesurée. Dans ce domaine, le Grand-

Duché qui se convertit progressivement à l'économie circulaire, pourrait également développer des compétences concernant la valorisation des déchets spatiaux, ce qui viendrait renforcer l'offre spatiale luxembourgeoise reposant actuellement sur l'exploration et le mining.

Pour conclure, en se dotant d'une loi sur le *space mining* et en augmentant son budget assigné au développement de la recherche spatiale, le Luxembourg a confirmé son ambition d'être précurseur dans la « nouvelle économie » de l'exploitation spatiale. Le pays a de solides atouts pour devenir la plateforme européenne en matière d'exploration et d'utilisation des ressources de l'espace. Elle bénéficie entre autre d'une expérience historique robuste, d'un soutien énergique du Gouvernement, d'une expertise dans la levée de fonds, ainsi que

d'une culture entrepreneuriale dynamique ouverte aux innovations. Le Grand-Duché devrait poursuivre ses efforts en consolidant ses acquis mais aussi en développant de nouveaux avantages compétitifs tels que les expertises métiers dans le domaine spatial ou l'émulation des partenariats recherche-entreprises. Il devrait aussi élargir son marché en communiquant autour de la culture stellaire et en développant de nouveaux usages et applications. Enfin, il devrait s'assurer que l'agence spatiale nationale soit en mesure de construire une filière spatiale fédérée, unie et cohérente.

## **1<sup>er</sup> Luxembourg, précurseur dans la nouvelle économie de l'exploitation spatiale**

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Gérer correctement la communication autour du thème de l'économie spatiale pour éviter que le manque d'information, voire l'information erronée, ne constituent des obstacles à l'investissement et à l'entreprenariat.
- Ouvrir davantage le marché à des investisseurs privés en leur aménageant un terrain favorable.
- Agglomérer les acteurs publics et privés pour atteindre une masse critique suffisante à un financement efficace.
- Participer à des groupes de travail et de décisions au niveau international de sorte à développer une économie spatiale à la pointe de la technologie et compétitive.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Définir un cadre légal permettant une économie spatiale équitable, pacifique et durable. Une loi plutôt généraliste sur le *space mining* a été mise en place au Luxembourg en juillet 2017. Celle-ci devrait être affinée et complétée au fur et à mesure que l'industrie spatiale se développe au Luxembourg et que de nouveaux cas pratiques requérant un cadre légal émergent.
- Développer de nouveaux avantages compétitifs tels que les expertises métiers dans le domaine.
- Développer une expertise solide dans la valorisation des déchets spatiaux pour diversifier l'activité spatiale luxembourgeoise.
- Construire une filière spatiale fédérée, unie et cohérente par l'intermédiaire de l'agence spatiale nationale en formation.

## 2. L'État durable

### Fiche théma- tique

UN ÉTAT ENTREPRENEURIAL

## LE LUXEMBOURG DE DEMAIN, OÙ EN EST-ON?

**D**ans le cadre de l'étude stratégique TIR (Troisième Révolution Industrielle) mise en œuvre dans un partenariat public-privé (Ministère de l'Économie, Chambre de Commerce, IMS), le processus participatif initié débouche sur une approche du développement économique reposant sur la mise en place d'écosystèmes numériques s'inspirant des dynamiques des écosystèmes naturels.

Le principe fondamental ici est d'atteindre une croissance durable et qualitative en établissant une relation symbiotique entre les flots circulaires de la nature et les activités économiques luxembourgeoises. À cette fin, il s'agit d'instaurer une économie circulaire intelligente (*smart economy*) reposant sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication et sur un modèle collaboratif qui annonce l'avènement du consommateur-acteur (« prosommateur »). Quel que soit le nom donné à cette stratégie, la mise en place du Luxembourg de demain passe par la convergence de l'écologie et du numérique au cœur de la transposition de ces principes en six piliers majeurs (l'énergie, la mobilité, la construction, l'alimentation, l'industrie et la finance) et en trois axes transversaux (la *smart economy*, l'économie circulaire et le prosommateur et modèle social).

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, en novembre 2016, le Gouvernement s'est fixé une feuille de route pour 2017-2018 composée de neuf mesures prioritaires sur lesquelles la CC se propose de faire un état des lieux.

### Mesure 1 : Construction de l'Internet de l'Énergie

Le Luxembourg se trouve actuellement dans une transition énergétique d'un système de production centralisé basé sur les énergies fossiles vers un système plus décentralisé, et de surcroît davantage basé sur des énergies renouvelables. Ainsi, un projet de loi modifiant la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité a été adopté le 21 février 2018 par le Conseil de Gouvernement dans le but de développer de nouveaux concepts tels que l'autoconsommation d'électricité individuelle et l'autoconsommation collective au sein d'une soi-disant « communauté énergétique ». Parallèlement, le projet de loi prévoit la mise en place d'une plateforme nationale de données énergétiques permettant une gestion intelligente de la production, de la consommation et de la distribution d'énergies renouvelables.

Instaurer des structures et concepts nouveaux est une tâche complexe, ce pourquoi il sera potentiellement nécessaire dans le futur de réviser et d'amender le projet de loi rétrospectivement pour prendre en compte des paramètres non anticipés à la lumière de l'expérience du terrain. Néanmoins, la Chambre de Commerce peut saluer ce projet dans son ensemble en ce qu'il entame concrètement la mise en œuvre du premier pilier de la stratégie d'avenir durable pour le Luxembourg avec l'instauration de l'Internet de l'Énergie. Ce dernier offre en effet une meilleure indépendance énergétique au Grand-Duché en faisant converger les technologies de la communication et les énergies renouvelables pour instaurer des réseaux intelligents de distribution de données et d'énergie. Par conséquent, ce projet de loi pose les jalons pour faire un pas décisif en direction des exigences du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030.

Toutefois, au fur et à mesure que le taux de mise en œuvre d'énergies renouvelables avance, c'est une production nationale, subventionnée, répondant à une tarification réglementaire qui remplace une production générée dans une logique de marché européen.

## **Mesure 2 : Réalisation d'un projet phare pour démontrer l'aspect socio-économique des quartiers smart, durables, circulaires et à zéro énergie**

Le projet *Wunne mat der Wooltz* fut conjointement lancé par la commune de Wiltz, le Gouvernement et le Fonds du Logement afin de revaloriser et requalifier l'ensemble des friches industrielles situées à Wiltz. Dans ce cadre, un plan directeur fondé sur un concept d'urbanisation globale a été mis en place. Ce dernier prévoit que l'ancienne friche industrielle située dans la vallée entre Oberwiltz et Niederwiltz accueillera un nouveau quartier d'environ 25,5 hectares, soit une capacité d'accueil à moyen terme de 780 unités de logements c'est-à-dire environ 1.800 habitants, propriétaires et locataires confondus, favorisant une mixité sociale. Le plan directeur prend en compte les enjeux liés à la situation géographique, à la mobilité, et aux défis énergétiques et environnementaux. Ainsi, des mesures telles que l'assainissement du sol, la création d'espaces verts et d'espaces urbains ainsi que la renaturation de cours d'eau de la Wiltz sont prévues. Parallèlement, des espaces de rencontre ainsi que la création d'un pôle participatif basé sur l'économie sociale et solidaire seront mis en place tandis que les quartiers seront aménagés de sorte à favoriser la mobilité douce, plus respectueuse de l'environnement.

La reconversion de friches industrielles s'insère bien dans la logique de valorisation des ressources propre à l'économie circulaire tandis que la création de quartiers favorisant l'économie sociale et solidaire constitue une initiative prometteuse en ce que la transition vers une économie plus durable nécessite la participation des citoyens et un changement des mœurs. Ainsi, la Chambre de Commerce encourage le développement de nouveaux quartiers en général.

## **Mesure 3 : Promotion de l'électromobilité et lancement d'un programme pour véhicules personnels sans émissions**

Plusieurs projets visant à promouvoir l'électromobilité ont été implémentés à travers le Grand-Duché. Ainsi, par exemple, le Luxembourg Automobile Campus<sup>137</sup> à Bissen est entièrement dédié à la recherche et au développement automobile incluant des concepts d'économie circulaire. Un autre exemple, serait le projet de construction d'un parking à étages de nature modulable et démontable et incluant des dispositifs relatifs à la mobilité électrique (ex: panneaux solaires, bornes de recharge etc.). Enfin, l'État projette de construire dans la zone d'activité Riedgen à Dudelange un parking écologique avec un scellement de sol minimal et des matériaux écologiques. Ce parking comprendra d'ailleurs un espace vital destiné à soutenir le biotope et il sera pré-équipé avec le câblage nécessaire à l'installation de bornes de chargement.

En outre, un avant-projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation<sup>138</sup> est en cours d'élaboration. Il visera à promouvoir le développement structuré et cohérent de dispositifs de charge privée à domicile ou au lieu de travail et ce dans l'objectif de créer un écosystème de mobilité et de transport intelligent, intégré, durable et résilient avec une flotte entièrement électrique pour les voitures particulières et le transport public d'ici 2050.

Pour accélérer la décarbonisation des transports, l'État prévoit d'ici 2020 d'avoir un réseau national de 1.600 points de charge publics «Chargy» alimentés par de l'électricité produite exclusivement à partir d'énergies renouvelables pour les voitures électriques et plug-in hybrides. À côté de la mise en place depuis 2017 de mesures incitatives pour l'achat de véhicules à faibles ou à zéro émission de roulement, des projets de bus plug-in hybrides et électriques ont été initiés par la RGTR. De plus, à partir de 2018, toutes les nouvelles voitures de l'État doivent être électriques ou plug-in hybrides sauf dérogation justifiée. Enfin, le Luxembourg a rejoint début 2018 l'Alliance pour la décarbonisation des transports (TDA) dont le but est d'accélérer l'action climatique et d'encourager une plus grande implication des politiques dans le domaine.

137 <https://www.inca-ing.lu/luxembourg-automotive-campus>

138 <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/rgd/2007/11/30/n7/jo>

Les batteries à hydrogène pour les voitures électriques restent la meilleure solution actuelle, mais la Chambre de Commerce est très prudente quant aux effets collatéraux que peuvent induire la production de ces batteries. En effet, la production de batteries, notamment pour les voitures électriques, nécessite beaucoup de ressources.

Pour effectuer la transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement, il est indispensable de s'atteler à l'élément qui contribue abondamment au bilan national d'émission de gaz à effet de serre, à savoir le domaine du transport puisqu'au Luxembourg, 64% des émissions de CO2 générées par les activités anthropiques proviennent de là, gonflés largement par l'incidence du *Tanktourismus*. Malgré un taux de pénétration supérieure à la moyenne européenne, l'électromobilité est pour l'instant encore insuffisamment développée car elle est une technologie nécessitant la disponibilité à large échelle d'infrastructures telles que les bornes de charge mais aussi car elle est encore relativement onéreuse pour le consommateur. En effet, pour que l'électromobilité soit généralisée à grande échelle, il faut que le consommateur la perçoive comme une solution plus avantageuse que la «mobilité carbonée classique». Si les initiatives de l'État pour la décarbonisation du transport de personnes sont louables, il devrait aussi réfléchir à développer davantage de dispositifs tels que le *Lean and Green* du *Cluster for logistics* qui visent à rendre le transport logistique plus vert et que la Chambre de Commerce salue. En effet, la Chambre de Commerce souligne qu'en termes de régulation des émissions, le transport de fret devrait être traité au même titre que le transport de personnes.

#### **Mesure 4: Mise en place progressive de la *Mobility as a service***

La mobilité en tant que service consiste à mettre en place une infrastructure de transports multimodale et intégrée tout en renseignant l'utilisateur sur différents paramètres tels que le temps de parcours, le coût, la distance voire l'impact environnemental afin de lui permettre de choisir entre plusieurs options de déplacement. Afin de mettre en œuvre ce concept, le Conseil de Gouvernement en date du 23 mai 2018 a mis à jour la stratégie nationale Modu 2.0<sup>139</sup> pour une mobilité durable. Cette stratégie repose notamment sur le slogan *Mobilität zezammen erreechen* signifiant que la mobilité pourra devenir plus agréable, efficace et bon marché à court et à moyen terme. Pour cela, l'État doit travailler à rattraper son relatif retard en infrastructures tandis que tous les autres acteurs de la mobilité (citoyens, employeurs, communes) collaborent pour mettre en place certaines mesures telles que la flexibilisation des horaires de bureau, le covoiturage ou la préférence pour la mobilité douce.

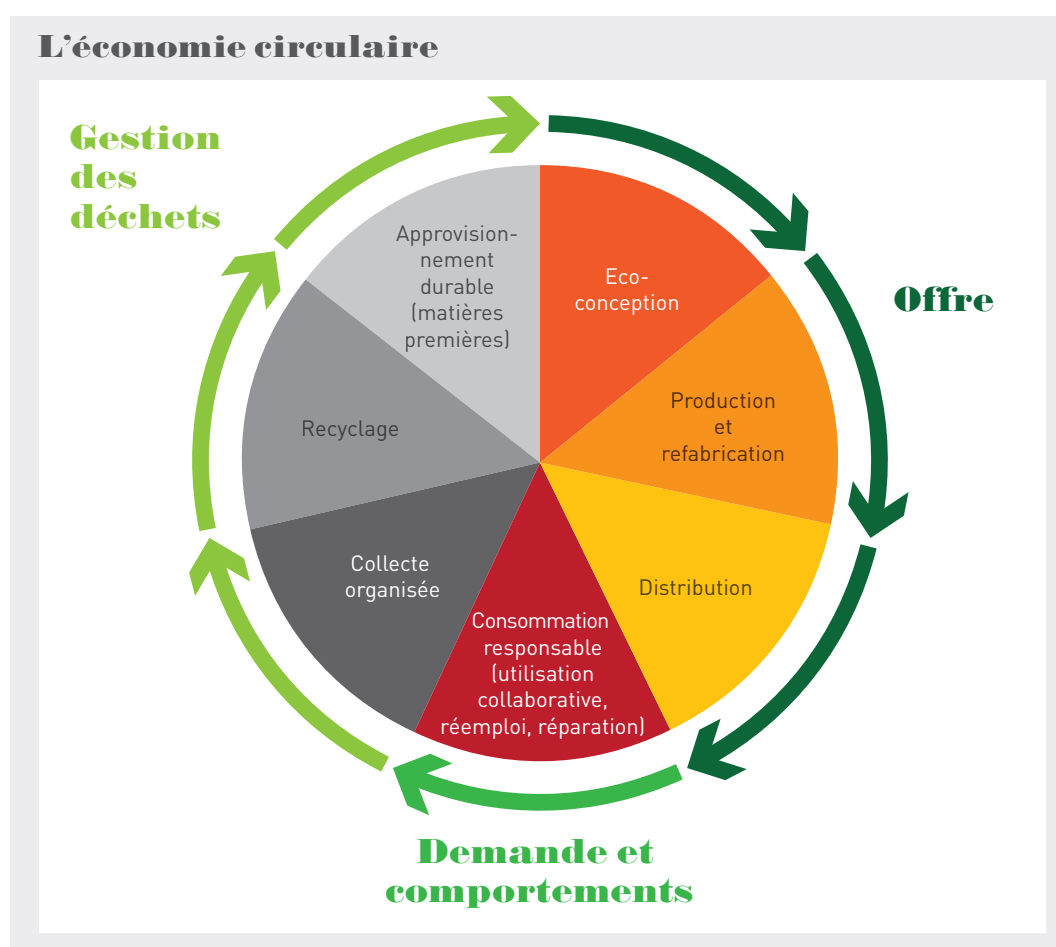
Dans ce contexte, divers projets ont été lancés. Ils consistent tantôt en programmes d'optimisation de l'utilisation des places dans les véhicules tels que ceux d'autopartage («FLEX» de CFL mobility) ou de covoiturage («CoPilote») tantôt en des programmes d'amélioration de l'attractivité et de l'efficacité des transports publics par le renseignement en temps réel sur la circulation (par exemple: site et application *mobilitait.lu*, afficheurs dynamiques dans les bus, partage des informations de circulation en open data sur google maps etc.) et par la promotion de la multimodalité. Sur ce dernier exemple, le *Verkéiersverbond* travaille actuellement sur un planificateur multimodal fournissant des informations en temps réel qui permettent à l'utilisateur d'optimiser son trajet en combinant plusieurs façons de se déplacer du départ à l'arrivée (ex: transports en commun, covoiturage, vélo privé, P&R etc.). À cela sera associée la multifonctionnelle MKaart qui en servant de titre de transport et de paiement aux bornes «Chargy», deviendra un véritable passe-partout pour les services liés à la mobilité.

La clé du succès pour la mobilité en tant que service est de réussir à changer les pratiques et préférences de l'utilisateur. Pour cela, il convient notamment de rendre les nouveaux modes de transports multimodaux plus attractifs et simples d'utilisation par rapport à la voiture dont le taux d'occupation des sièges est faible (le taux d'occupation moyen actuel pour le trajet allant de la maison au travail est de 1,2 personne par voitures). Si le choix d'un mode de transport par rapport à un autre est souvent orienté par des critères de gain de temps, de confort et de goût, une piste serait de transformer le concept de trajet pour y insérer de l'utilité voire du plaisir là où il n'est aujourd'hui considéré que comme un temps mort nécessaire entre deux activités situées dans des lieux différents. Un aménagement du territoire intelligent permettrait cela en installant par exemple des commerces ou des activités dans les points de connexion entre les différents modes de transports, de sorte à limiter les temps d'attente morts non productifs.

139 <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/grands-dossiers/modu2/index.html>

## Mesure 5 : Promotion de l'économie circulaire par les marchés publics

L'économie circulaire est un concept économique qui s'inscrit dans le cadre du développement durable et qui vise à produire des biens et services en limitant la consommation et le gaspillage de matières premières et de sources d'énergie. Il s'agit notamment de déployer une économie qui permet de revaloriser les déchets en tant que ressources secondaires en les transformant en matières premières destinées à la réutilisation tout en cessant de créer des résidus que les systèmes industriels et naturels ne peuvent plus absorber. Ainsi, se referme le cycle de vie des produits, services, déchets, matériaux, eaux et énergies.



Au Grand-Duché, plusieurs projets pilotes relatifs à l'économie circulaire ont été lancés. Nous pouvons citer parmi les principaux, le projet *Wunne mat der Wooltz* et l'*Automotive Campus* de Bissen, mais aussi la construction du pavillon à Dubaï centrée sur les principes de l'économie circulaire pour l'Exposition universelle de Dubaï en 2020. Les efforts des entreprises luxembourgeoises pour la mise en place d'un modèle d'économie circulaire sont également à rappeler et à saluer.

Malgré ces initiatives, l'économie circulaire se heurte encore à de nombreux défis pour sa mise en œuvre par les marchés publics luxembourgeois et nécessite ainsi quelques évolutions de pratiques. Premièrement, il faudrait qu'en complément de l'important critère prix, les autorités considèrent d'autres critères qualitatifs quantifiables tels que l'impact à long terme sur l'environnement ou l'évolution dans le temps en plus des critères de prix. Ensuite, l'État pourrait créer un cadre légal plus précis pour définir des concepts nouveaux tels que le *leasing* ou le *product as a service* qui sont caractéristiques de l'économie circulaire.

## **Mesure 6 : Développement de plateformes technologiques co-implantées pour l'industrie et le monde de la recherche publique**

Pour profiter de l'effet d'émulation, il est intéressant de développer des plateformes technologiques co-implantées pour l'industrie et le monde de la recherche publique. C'est ainsi que le pôle national de la recherche et de l'innovation situé à Esch-Belval regroupe des acteurs aussi divers que des pôles et centres de recherche, des centres interdisciplinaires (ex : *Luxembourg Centre for Systems Biomedicine*), l'agence nationale de l'innovation, Luxinnovation, des clusters (ex : *Luxembourg EcoInnovation Cluster*, *Luxembourg Space Cluster* etc.), le Fonds national de la recherche ainsi que quelques incubateurs (ex : Technoport).

La Chambre de Commerce encourage la mise en place de plateformes technologiques car elles permettent d'optimiser les ressources humaines et financières ainsi que les infrastructures par voie de mutualisation. Ainsi, le *National Composite Center*, par exemple, est une initiative de partenariat public-privé qui regroupe une douzaine d'entreprises industrielles et le centre de recherche public LIST. Cette structure, qui héberge et gère des laboratoires communs entre industriels et recherche publique, joue le rôle de catalyseur national afin de dynamiser le développement et le traitement des matériaux composites innovants au Luxembourg. Compte-tenu des effets bénéfiques des plateformes, l'État doit poursuivre ses efforts dans la promotion des partenariats entre le monde de la recherche et celui de l'industrie de sorte qu'expériences théoriques et expériences empiriques soient combinées pour la création de solutions innovantes qui s'adressent à des défis ou des besoins identifiés.

## **Mesure 7 : Mise en place de la plateforme Luxembourg Sustainable Development Finance Platform (LSDFP)**

Parmi les mesures stratégiques retenues dans le cadre de l'étude TIR, il est prévu de créer et coordonner une plateforme d'intermédiation de financement du développement durable nommée la *Luxembourg Sustainable Development Finance Platform* et dont l'objectif est de réfléchir à de nouveaux modes de financement pour les projets ayant des impacts positifs aux niveaux économique (ex : énergie, mobilité, industrie etc.), social (ex : santé publique, silver economy, éducation, formation etc.) et environnemental (ex : biodiversité, amélioration climatique, gestion de l'eau et des déchets, qualité de l'air etc.). Cette plateforme permettra ainsi de combler le fossé entre les porteurs de projets durables issus de la société civile organisée et les éventuels contributeurs financiers publics et privés luxembourgeois, initiative prometteuse que la Chambre de Commerce salue et suivra après sa mise en place.

## **Mesure 8 : Établissement d'une feuille de route pour une production alimentaire durable**

La politique agricole et alimentaire au Luxembourg devrait être définie de sorte à atteindre une agriculture durable, économiquement viable et intégrée dans la société. Ainsi, afin d'établir une feuille de route pour étayer ce modèle, le Gouvernement a organisé plusieurs conférences et débats entre fin 2017 et 2018 sur le thème de l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture.

Si certaines mesures concrètes ont déjà vu le jour suite à ces réflexions (ex : projets de promotion de l'agriculture solidaire de proximité *Solidaresch Landwirtschaft Atert-Wark*<sup>140</sup>, campagne anti-gaspillage des denrées alimentaires ANTIGASPI<sup>141</sup>), des réflexions collectives plus approfondies au sujet d'une agriculture luxembourgeoise plus durable sont nécessaires. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'un forum de plus grande envergure est planifié pour l'automne 2018 par le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.



## Mesure 9: Implémentation d'une infrastructure High Performance Computing (HPC)

Dans le contexte de transition numérique actuel, les entreprises intègrent de plus en plus dans leurs processus de nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ces outils (ex : calcul haute performance, Internet des objets, Big data, cloud computing etc.), qui visent à créer de la valeur par exploitation des données sont par excellence intensifs en capacité de calcul, ce pourquoi les ordinateurs d'usage général sont insuffisants pour exécuter ces tâches. C'est pour cette raison que le Ministère de l'Économie a signé la déclaration de coopération européenne dans le cadre du HPC qui officialise la collaboration entre les pays signataires (Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal) dans la stratégie d'implantation d'un réseau HPC européen dont le Grand-Duché est l'initiateur. Plus particulièrement, la stratégie HPC luxembourgeoise se décline à plusieurs niveaux. Au niveau national, il s'agit selon le Ministère de l'Économie de mettre en place en 2018-2019 un Centre de Compétences HPC-Big Data au Luxembourg pour élargir l'utilisation du super-ordinateur national encore cloisonnée au monde de la recherche scientifique, au monde entrepreneurial. La Chambre de Commerce salue cette initiative car elle accompagne favorablement la transformation digitale des entreprises luxembourgeoises. Le plan d'affaires de ce projet est d'ailleurs en définition et le premier investissement est planifié pour fin 2018. Au niveau européen, le Grand-Duché participe aux travaux de la Commission européenne au sujet de la mise en œuvre de la stratégie EuroHPC<sup>142</sup> (European High Performance Computing) qui vise à implanter une infrastructure de super calculateur à l'échelle européenne. La Commission européenne propose d'ailleurs d'héberger le siège d'EuroHPC, la société qui gèrera les futurs supercalculateurs européens, au Luxembourg car ce dernier bénéficie notamment d'un excellent maillage réseau au niveau national. Sur ce point, la Chambre de Commerce se félicite de cette initiative fortement prometteuse car elle apportera à terme les capacités de calcul indispensables aux entreprises, aux centres de recherche et aux universités pour assurer la compétitivité du Luxembourg et de l'Union européenne dans le contexte de la transformation digitale.

Globalement, le Gouvernement a donc bien accompagné le premier élan moteur dans la mise en œuvre concrète des principes pour une croissance qualitative du Grand-Duché. Il devra poursuivre ses efforts d'éclairer et de fédérateur pour réunir les citoyens, entreprises et communes afin de leur ouvrir et montrer la voie vers de nouveaux concepts et marchés. À partir de là, c'est seulement grâce à une réflexion, une prise de décisions et des actions collaboratives et collectives de tous les membres de la société que l'élan initial se transformera en mouvement significatif puis en accélération vers une économie plus durable. Par conséquent, le succès d'une stratégie aussi complexe que celle de la TIR requiert la mise en œuvre d'une gouvernance collaborative à construire.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Mettre en place un cadre légal plus précis afin de définir des concepts nouveaux tels que le *leasing* ou le *product as a service*, caractéristiques de l'économie circulaire.
- Promouvoir des partenariats entre le monde de la recherche et celui de l'industrie.
- Améliorer la gouvernance du « groupe de travail » qui étudie la TIR et implémente des concepts de sorte à optimiser la coordination interministérielle quant au processus de réflexion et la mise en œuvre d'actions sur le terrain.
- Prendre des mesures pour appliquer les principes de la TIR à l'éducation nationale. Il serait utile de former les élèves dès leur plus jeune âge à une citoyenneté plus durable de sorte à ce qu'il y ait une prise de conscience et un changement d'attitude vers des comportements plus respectueux de l'environnement et pro technologies durables.

140 [www.solawi.lu](http://www.solawi.lu)

141 [www.antigaspi.lu](http://www.antigaspi.lu)

142 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-performance-computing>

## CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Poursuivre des efforts vers l'installation d'infrastructures relatives à l'électromobilité et vers la mise en place de mesures incitatives à l'adoption de véhicules électriques, tout en ne négligeant pas les autres solutions comme l'hydrogène.
- Rendre les nouveaux modes de transports multimodaux plus attractifs et simples d'utilisation par rapport à la voiture individuelle, en transformant le concept de «trajet» pour y insérer de l'utilité voire du divertissement là où il n'est aujourd'hui considéré que comme un temps mort nécessaire entre deux activités situées dans des lieux différents.
- Repenser le modèle de financement des plateformes de gestion d'électricité de sorte à prendre en compte l'intervention des différents acteurs que sont l'autoconsommateur, le gestionnaire de la plateforme d'échange d'électricité, et le producteur traditionnel d'électricité.

### Fiche théma- tique

#### UN ÉTAT DURABLE

## ENVIRONNEMENT : INTÉGRER LES CONSIDÉRATIONS À COURT TERME ET LES BESOINS DES GÉNÉRATIONS FUTURES

### I/ État des lieux

En matière de protection de l'environnement un projet phare du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (MDDI) a consisté à faire une **refonte en profondeur de la loi relative à la protection de la nature et des ressources naturelles**.

Cette loi introduit également un **nouveau système numérique d'évaluation et de compensation dénommé «éco-points»**. La valeur écologique d'un biotope ou d'une espèce dont l'état de conservation est non favorable pourra désormais être exprimée en «éco-points» qui peuvent être utilisés pour financer des mesures de compensation. La loi prévoit également la constitution de pools compensatoires ainsi que l'instauration d'un registre permettant de répertorier les mesures de compensation réalisées. Le porteur de projet n'aura donc plus besoin de trouver une parcelle appropriée pour pouvoir réaliser les mesures compensatoires. Cet ensemble de nouvelles mesures constitue une simplification administrative dans le chef du porteur de projet tout en renforçant en parallèle la législation sur la protection des habitats et des espèces.

En outre, la législature actuelle a renforcé **le régime d'aides à la protection de l'environnement**. L'objectif est de mettre en place un nouveau régime d'aides d'État à l'investissement, en matière de protection de l'environnement, afin d'inciter les entreprises à utiliser les ressources naturelles de manière rationnelle et à réduire l'empreinte environnementale liée à leurs activités de production, le tout dans une optique de *win-win* pour l'économie et l'environnement. De plus, des projets tombant dans le champ de l'économie circulaire peuvent désormais toucher des aides.

## II/ Chantiers en cours

Le projet de loi sur la **protection des sols et la gestion des sites pollués** a pour ambition de mettre en place une politique intégrée permettant de coordonner l'ensemble des aspects de la protection des sols, et propose de donner au sol un statut de protection analogue à celui dont profitent les autres éléments comme l'eau et l'air. Ce projet de loi contient deux volets, un préventif et un curatif.

**Sur la base d'un état des lieux de la qualité des sols, le Ministre en charge de l'Environnement devra faire établir un plan national de protection des sols dont l'objet est de fixer des programmes d'action destinés à :**

- lutter contre les processus de dégradation des sols et restaurer la qualité des sols en fixant des objectifs à atteindre et des mesures destinées à atteindre ces objectifs ;
- maîtriser d'éventuels risques liés aux concentrations de fond de polluant dans les sols en fixant des objectifs à atteindre et des mesures destinées à atteindre ces objectifs.

Il faudra donc surveiller la mise en place de cette loi et ses effets sur l'environnement dans les années à venir.

Enfin, fin juillet 2018, le Gouvernement a adopté le 3<sup>e</sup> Plan national de développement durable qui prévoit la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations unies et des dispositions de réduction de l'empreinte écologique. Toutes les communes luxembourgeoises ont également signé le Pacte climat avec l'État dans le but d'agir localement en favorisant, par exemple, les achats responsables, les énergies renouvelables, la mobilité douce et réfléchie.

## III/ Recommandations en matière de gouvernance

Concernant **le système «éco-points»**, la Chambre de Commerce partage l'ambition du MDDI de vouloir faciliter les démarches relatives au financement des mesures de compensation. Or, de manière générale, elle s'inquiète quant à l'amplitude de l'impact financier auquel les porteurs de projet se verront confrontés étant donné que la valeur monétaire d'un éco-point a été fixée à 1 euro mais que cette valeur peut avoir un impact très différent selon les projets. Il s'agira alors d'étudier l'impact en fonction des différents projets lors de sa mise en place et peut-être de revoir la fixation des critères en impliquant les différents *stakeholders* et en tenant compte des modalités en matière de mesures de compensations dans les pays limitrophes afin que les entreprises luxembourgeoises ne soient pas désavantagées. Des coûts démesurés dans le chef des porteurs de projet risquent le cas échéant d'entraver la compétitivité et de contribuer au renchérissement du marché immobilier.

De plus, en matière de gouvernance, la Chambre de Commerce a pu observer des **tensions improductives entre «l'économie» et «l'environnement»** (cf. dossiers FAGE & Knauf) ces derniers mois. Sans changement majeur en matière de gouvernance, des blocages risquent d'apparaître dans le futur pour des raisons politiques (arbitrage entre la politique environnementale et la politique économique par exemple). Des changements structurels s'avèrent nécessaires pour améliorer la cohérence politique, la prévisibilité pour les entreprises et pour éviter que de telles décisions soient débattues en public. Développement économique et questions environnementales devraient pouvoir s'accorder. Ces questions sont, d'autre part, à remettre dans le contexte de la liberté d'établissement dans l'Union européenne.

Suite à toutes ces dernières mesures prises, le développement de l'économie circulaire plutôt que celui de l'économie linéaire doit continuer, mais il est important de considérer les effets sur l'économie globale et non seulement par la loupe «environnement» ou «économie».

Un dernier point et non des moindres est à souligner. En matière de gouvernance, l'Administration de l'Environnement peut donner l'exemple quant à l'organisation moderne d'une administration.

#### En voici les raisons :

- Il n'est plus spécifié dans la loi les tâches et missions précises incombant aux différents unités et services, c'est maintenant fixé à l'aide d'un organigramme.
- L'organisation est axée sur les tâches et non sur les thématiques.
- Cette organisation facilite la spécialisation et l'efficacité des travaux à réaliser. Par exemple, une unité de contrôle qui ne fait que des contrôles a été créée. Auparavant, les tâches de contrôle et d'inspection étaient considérées comme « résiduelles ».
- L'Administration pourra se rapprocher de l'administré-entrepreneur en coopérant davantage avec le *One-Stop Shop* de la *House of Entrepreneurship* (HoE), en y logeant des collaborateurs-experts dans le domaine, notamment, des autorisations d'exploitation.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Définir une politique environnementale transversale (en lien avec les politiques des autres ministères).
- Centraliser toutes les démarches administratives liées à des autorisations ayant trait à l'aménagement du territoire, l'environnement, l'eau, les autorisations de construire, etc. démarches parfois redondantes à effectuer auprès de plusieurs ministères. Ces démarches seraient regroupées auprès d'un seul *front office*, qui serait l'interlocuteur unique du porteur de projet et se chargerait de l'ensemble du dossier. En effet, ce *front office* aurait la tâche de faire le lien entre les différents ministères et administrations et d'être l'interlocuteur interministériel des entreprises pour une démarche globale. Les ministères et administrations impliquées seraient en *back office* pour cette tâche. Un processus similaire de centralisation pourrait s'envisager dans le cadre de l'établissement et de modification des plans d'aménagements particuliers (PAP).
- Surveiller la mise en place des mesures liées à la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles, comme le système éco-points, et les réajuster si nécessaire selon les réalités du terrain.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Promouvoir une meilleure efficacité des ressources, l'économie circulaire par les marchés publics et la mobilité durable, sans quoi la transition écologique ne pourra s'effectuer. Le Luxembourg doit parvenir à mieux utiliser ses ressources, la durabilité de son modèle économique et social en dépend.
- Procéder à une revue complète de la législation actuellement en vigueur. Il est, entre autres, urgent d'abroger tout texte qui ne serait plus pertinent dans le contexte actuel. Le code de l'environnement pourrait être un excellent banc d'essai, non pas pour démanteler des standards environnementaux ambitieux, mais pour dépoussiérer la législation en vigueur et libérer le droit applicable de textes vétustes et dépassés.

## **Encadré 4 - Politique climat : pour une Europe forte**

La Chambre de Commerce soutient les résultats de la conférence de Paris sur le climat en vue du renforcement de la lutte contre le réchauffement climatique. L'Union européenne et le Luxembourg sont désormais à l'avant-garde de cette lutte contre le changement climatique et il convient dès lors de poser les jalons pour assurer une transition souple d'un modèle de croissance alimenté par l'accumulation continue des facteurs de production vers une croissance basée sur des gains de productivité et une gestion plus intelligible de nos ressources. L'étude stratégique de la « Troisième Révolution Industrielle » offre de nombreux jalons de réflexion pour accompagner cette transition avec succès.

Mais le Gouvernement a aussi recours à une multitude d'instruments pour réaliser l'objectif de réduction de gaz à effet de serre ne relevant pas du SEQE. En particulier, le deuxième Plan d'action de réduction des émissions de CO2 comporte de nombreuses mesures relatives aux transports, aux bâtiments, à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, à l'industrie, à l'information et à la sensibilisation, au conseil et à la formation dans le domaine de l'énergie. La loi du 1<sup>er</sup> août 2018 instaure quant à elle un régime d'aide dans le contexte du SEQE après 2012. Le régime d'aide est destiné aux entreprises soumises aux effets des hausses des prix d'électricité résultant de l'inclusion des coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre (GES) imputables au SEQE.

Dans une perspective à long terme, il importe de continuer à faire progresser la création d'un marché de carbone commun au niveau mondial. La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle est partisane d'un *level playing field* au niveau international et que la maîtrise du changement climatique est un enjeu global qui ne peut se réaliser qu'à travers des initiatives globales communes. L'interconnexion des divers marchés en place peut jouer un rôle déterminant pour favoriser la réduction des émissions mondiales de GES et pour minimiser le nombre d'entreprises exposées à la « fuite de carbone ». Dans ce contexte, l'accord de Paris fournit une première base pour renforcer l'interconnexion des marchés internationaux. L'article 6 de l'accord de Paris prévoit la possibilité pour les États signataires de recourir aux échanges internationaux de quotas d'émission de GES afin d'atteindre les objectifs de réduction. En parallèle, tant qu'il n'y a pas de prix uniforme pour le carbone, il importe de maintenir des protections fortes pour les entreprises concernées par le *carbon leakage*, autrement dit les fuites de carbone.

Enfin, la Chambre de Commerce soutient la mise en œuvre et l'application de normes de qualité de l'air élevées, par exemple sur les polluants atmosphériques, qui sont définies dans la directive sur la qualité de l'air. Cependant, il importe que les normes de qualité de l'air ne soient pas utilisées pour empêcher l'activité économique. La discussion actuelle menée à l'étranger sur les interdictions concernant le diesel en est un exemple. Il faut veiller à ce que les entreprises puissent continuer à fonctionner avec succès dans les zones urbaines. Par exemple, si le centre-ville est fermé aux véhicules diesel mais que seuls des véhicules diesel sont disponibles sur le marché des véhicules utilitaires à court terme, les activités économiques risquent d'être paralysées. Ces intérêts devraient être gardés à l'esprit et des périodes de transition devraient être prévues pour l'adaptation des entreprises.

## **ÉNERGIE : ASSURER UN APPROVISIONNEMENT À UN PRIX COMPÉTITIF**

Les effets anthropiques sur le changement climatique sont principalement liés à la production et à la consommation d'énergie générant des émissions de gaz à effet de serre. Pour cette raison, en 2009, l'Union européenne a adopté un «**paquet sur le climat et l'énergie**», inscrivant la lutte contre le changement climatique, la sécurisation des ressources en énergie et le soutien de la compétitivité du secteur énergétique comme mots d'ordre de la politique énergétique européenne.

Ce paquet contient les «**objectifs 20-20-20**» qui engagent l'Union à obtenir d'ici 2020 les résultats ci-dessous<sup>143</sup> :

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union d'au moins 20% par rapport aux niveaux de 1990 (objectif luxembourgeois : réduction des émissions hors SEQE de 20% par rapport à 2005 soit une réduction d'environ 8.145 Mt CO<sub>2</sub> d'ici 2020).
- Monter la part des sources d'énergies renouvelables à au moins 20% dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne (dont au moins 10% dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports, objectif luxembourgeois : 11% d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie).
- Réduction de 20% de la consommation énergétique par rapport aux niveaux prévus grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique (objectif luxembourgeois : consommation d'énergie finale de 49.292 GWh, soit 4.239,2 ktoe).

Pour compléter ces objectifs, en 2010, la Commission européenne a adopté l'initiative «**Énergie 2020 – Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre**». Cette dernière définit les priorités sur dix ans en matière de politique énergétique et décrit une panoplie de mesures visant à adresser les défis majeurs que sont l'économie d'énergie, la réalisation d'un marché de l'énergie offrant des prix compétitifs et garantissant une sécurité d'approvisionnement, la croissance de l'avantage technologique de l'Union et la négociation efficace avec les partenaires internationaux.

C'est donc conformément à ce cadre que le **Luxembourg a décidé d'opter pour une stratégie d'optimisation de l'efficacité de l'énergie** dans la mise en œuvre de sa politique énergétique. La Chambre de Commerce développe ci-dessous ce qui a été mis en place et quels sont les principaux chantiers en cours pour ensuite donner des recommandations sur ce qui nous semble prioritaire au cours de la prochaine législature.

## **I/ État des lieux**

Le Luxembourg, parce qu'il satisfait la **quasi-totalité de ses besoins énergétiques par l'importation** (voir tableau ci-dessous), est fortement exposé aux défis que sont la sécurisation d'un approvisionnement durable et la garantie de la compétitivité des prix de l'énergie. Ces derniers peuvent être adressés, outre la diversification des sources d'approvisionnement et l'interconnexion des réseaux énergétiques luxembourgeois aux infrastructures des pays voisins, grâce au développement des énergies renouvelables sur le territoire national et la promotion de l'efficacité énergétique et des économies d'énergies. Comme il ressort du tableau ci-dessous, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie au Grand-Duché est de l'ordre d'environ 5%. Il semble donc y avoir encore une certaine «**marge de manœuvre**» pour promouvoir les énergies renouvelables sur son sol dans les conditions écologiquement et économiquement viables et le Luxembourg doit saisir l'opportunité de l'optimisation de l'efficacité énergétique pour consolider sa politique dans le domaine de l'énergie.

<sup>143</sup> Source : Eurostat.

## A4104 Principaux indicateurs énergétiques 2000 - 2015

Année	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Balance importation/ exportation (en base 100)	100,0	38,3	37,0	40,5	46,0	41,5	37,0	43,9	42,6	55,1	50,1	52,3
Dépendance énergétique (en %)	99,8	97,9	98,3	95,8	96,5	96,3	96,2	96,4	96,5	95,9	95,0	93,9
Intensité énergétique par habitant (en TJ/hab)	358,1	444,7	432,7	417,9	411,1	381,6	397,8	382,3	364,7	345,4	328,2	316,4
Intensité énergétique par PIB (en TJ/mio. EUR)	5,1	5,8	5,5	4,9	5,0	5,0	5,0	4,8	4,7	4,4	4,1	3,9
Parts des énergies renouvelables sans la consommation finale totale - selon Dir 2009/28/CE (en %)	...	1,4	1,5	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9	3,1	3,6	4,5	5,0

Source: STATEC

Aide de lecture : TJ= Térajoule. Le joule est une unité dérivée du système international (SI) pour l'énergie, le travail et la quantité de chaleur. Un térajoule correspond à un millier de milliard de joules.

À ces fins, les mesures suivantes ont été mises en place lors de la dernière législature :

- **L'introduction du mécanisme d'obligation**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, un mécanisme d'obligation en matière d'efficacité énergétique qui oblige les fournisseurs de gaz naturel et d'électricité à réaliser des économies d'énergie auprès de leurs clients a été introduit.

Avec pour point d'origine l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, ce mécanisme vise dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » à économiser 20% de la consommation primaire de l'UE.

Cette mesure innovante suit le principe suivant : les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel ou les tiers exécutants (liés par contrat aux fournisseurs) usent de leur expertise technique pour conseiller aux consommateurs des mesures d'économie énergétique (standardisées ou spécifiques) et les accompagner durant le processus de mise en œuvre. Il s'agit par exemple de recommandations sur l'optimisation de l'isolation, de l'éclairage, de l'utilisation d'appareils électroménagers ou encore des systèmes de chaudières et de pompes. Il se déclenche alors un effet *Win Win* pour tous les acteurs participants. Ainsi, les consommateurs réalisent des économies d'énergie et donc d'argent, les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel élargissent leur modèle d'offre en proposant des services au-delà de la simple fourniture d'énergie, de l'activité supplémentaire est générée pour les tiers exécutants et enfin, le Grand-Duché réalise les économies d'énergies fixées par la politique énergétique européenne.

- **La mise en place du paquet « Klimabank an nohaltegt Wunnen »**

Le 14 juillet 2016, et en lien avec les conclusions de l'étude TIR, le Gouvernement a identifié l'assainissement des bâtiments existants comme une priorité pour réduire la consommation d'énergie nationale dans le domaine du chauffage. Ainsi, le paquet *Klimabank an nohaltegt Wunnen* a pour objectif de promouvoir la construction durable, l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement. Dans ce cadre, les dispositifs suivants ont été mis en œuvre : le prêt climatique à taux réduit et à taux zéro, le système de certification de durabilité des nouveaux logements (LENOZ), la création d'un guichet unique pour l'ensemble des aides relatives au logement et enfin la réforme du régime d'aides financières « PRIME House » sur la construction de logements et la rénovation durable.

- **La mise en place d'une réglementation permettant le recours à la procédure d'appel d'offre pour déployer les grandes installations photovoltaïques**

En 2014, la Commission européenne a émis des lignes directrices qui prévoient l'obligation des appels d'offres pour l'attribution d'aides publiques aux énergies renouvelables avec le but d'assurer un système énergétique compétitif, durable et sûr. Les dispositions afférentes à ces lignes directrices ont été transposées en droit national par une modification du règlement grand-ducal modifié du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables, dotant ainsi le Luxembourg d'un instrument d'appels d'offres permettant de déployer des installations photovoltaïques de taille conséquente tout en visant une réduction des coûts nets de soutien des énergies renouvelables.

- **L'accord volontaire FEDIL**

La FEDIL a pris l'initiative de mettre en place un accord volontaire relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie luxembourgeoise pour la période s'étendant de 2017 à fin 2020. Toute entreprise membre de la FEDIL peut ainsi adhérer à cet accord qui engage à atteindre l'objectif commun d'amélioration de 7% de l'efficacité énergétique globale de l'ensemble des participants jusqu'à fin 2020. En contrepartie de l'effort réalisé, les entreprises ayant conclu l'accord bénéficient de divers avantages autorisés dans le cadre de la directive européenne 2003/96/CE<sup>144</sup> relative à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, et du support de l'agence MyEnergy. Actuellement, 60 entreprises ont signé l'accord, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité énergétique globale de ces entreprises de 20% entre 1990 (année de référence) et 2010.

Le Grand-Duché a donc bien initié son processus de transition énergétique. Voyons à présent quels sont actuellement les grands chantiers qui prolongent cette évolution.

## II/ Chantiers en cours

Comme évoqué par l'étude TIR, la convergence actuelle des technologies de la communication et des énergies vertes débouche sur l'instauration possible de «l'Internet de l'énergie». Aussi connu sous le nom d'«**Enernet**», ce système permet une production décentralisée d'énergie ainsi que l'optimisation de la consommation énergétique par le biais de l'intégration des énergies renouvelables, la maîtrise de la demande énergétique et l'émergence de nouveaux usages de l'électricité.

Conformément à cette étude, et dans l'optique de la transition énergétique, le Luxembourg a commencé à légiférer dans le domaine de l'«Enernet», afin de déployer dans le pays une autoconsommation énergétique individuelle et surtout collective optimisée. Il s'agit en tout premier lieu de mettre en place ce que l'étude TIR nomme des **smart grids**, c'est-à-dire des réseaux énergétiques qui monitorent automatiquement les flux d'énergie et s'ajustent aux variations de la production et de la consommation. Couplés à des compteurs intelligents, ils permettent de renseigner en temps réel sur des données de consommation énergétique. Il est alors possible pour les fournisseurs de pratiquer des tarifs énergétiques fluctuant au rythme de l'offre et de la demande avec une transparence accrue pour le consommateur. Ainsi, ce dernier gagne en visibilité, lui permettant d'optimiser sa consommation d'énergie en adaptant (en temps et volume) son comportement d'utilisateur. Les consommateurs peuvent devenir des acteurs de la consommation, voire des producteurs qui s'appuient sur des technologies de production locales d'énergies vertes (photovoltaïque, éoliennes). L'électricité produite de cette manière peut dès lors être consommée directement ou être injectée dans le réseau intelligent.

Actuellement, au Luxembourg, un projet de loi est étudié pour **la mise en place de communautés énergétiques locales** (rassemble des membres qui sont situés en aval d'un même poste de transformation d'électricité de moyenne en basse tension, en général un quartier) et **virtuelles** (qui permet un partage d'électricité parmi des membres qui ne sont pas liés géographiquement). La question de la création d'une plateforme informatique nationale où les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité et de gaz naturel peuvent s'appuyer sur un système central de compteurs intelligents pour recueillir des données énergétiques de consommation et de production est également discutée. Dans ce cadre, des

144 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:FR:PDF>



adaptations relatives à la mobilité électrique sont prévues pour répondre au besoin d'intégration du réseau de distribution des bornes de charges qui ne font pas partie de l'infrastructure publique dans le système central exploité par les gestionnaires de réseau. La question de la garantie du service universel de l'approvisionnement électrique des clients résidentiels doit aussi être adressée. Pour encourager les comportements d'autoconsommation énergétique, l'instauration d'une exemption de la taxe sur l'électricité qui s'appliquerait à l'électricité autoconsommée pour les installations de production à faible puissance est envisagée. Une réflexion sur la question des tarifs d'injection d'électricité sur le réseau est également en cours.

Suite au panorama des mesures mises en œuvre dans le cadre de la transition énergétique au Grand-Duché, il est à présent nécessaire de prendre du recul afin de s'interroger sur les implications qui en découlent. C'est ce que nous allons faire dans la partie suivante.

### **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

La Chambre de Commerce salue toute initiative en faveur de la transition énergétique et accueille favorablement la mise en œuvre concrète des recommandations issues de l'étude TIR qui mettent le Luxembourg sur la bonne voie de la réalisation des objectifs européens «20-20-20».

**La Chambre de Commerce souligne toutefois l'importance de mener une réflexion approfondie pour légiférer afin de se prémunir contre les risques de marché suivants :**

- **Le risque de «chaos technologique» dans l'implémentation concrète des réseaux :** Il faudra réfléchir sur la mise en place de standards techniques pour pouvoir mettre les différents acteurs d'une communauté énergétique en réseau et pour pouvoir rattacher les différentes communautés et fournisseurs ensemble.
- **Le risque de déséquilibre concurrentiel :** En premier lieu, la création du modèle d'autoconsommation et de redistribution de l'électricité dans un réseau fait du consommateur résidentiel un fournisseur au sein de sa communauté qui n'est pas soumis aux mêmes règles et obligations que les autres fournisseurs «classiques» d'électricité. Il paraît de ce fait important, pour éviter les distorsions de concurrence, de réfléchir à comment assurer un *level playing field* créant des conditions équitables pour tous. Ensuite, la Chambre de Commerce souhaite signaler un risque de création de structures monopolistiques indésirables dans la mesure où les communautés énergétiques doivent choisir un seul «fournisseur classique» pour toute la communauté alors que les consommateurs individuels hors communauté peuvent chacun choisir un fournisseur différent.
- **Le risque de perdre la garantie du droit de service universel :** La loi doit encore définir comment l'organisation pratique des réseaux électriques basés sur le modèle du consommateur-producteur pourra garantir l'accès pour tout citoyen à une électricité à des prix raisonnables. Il s'agit toutefois de ne pas oublier l'existence d'un marché européen pour l'énergie.

Enfin, la Chambre de Commerce insiste sur le fait qu'une transition énergétique ne peut se passer d'un changement de comportement utilisateur-producteur et d'une participation généralisée à tous les acteurs de l'économie. D'où l'importance cruciale de communiquer et sensibiliser les citoyens aux impératifs énergétiques et aux bonnes pratiques afférentes.

D'ailleurs, dans cette optique d'atteinte des objectifs énergétiques par l'effort commun, l'Union européenne a lancé le 19 mars 2018 un appel d'offres pour un projet d'une valeur de 200 millions d'euros dans le cadre du **mécanisme pour l'interconnexion en Europe** (CEF : *Connecting Europe Facility*) afin de déployer des infrastructures énergétiques européennes d'intérêt commun (ex : réseaux intelligents, réseaux frontaliers de dioxyde de carbone, infrastructures de gaz naturels...). Avec l'approche du terme de l'année 2020 et l'expiration des règles fixées par « le paquet sur le climat et l'énergie », il conviendra de faire un **bilan rétrospectif** et réévaluer la politique d'efficacité énergétique européenne à la lumière des résultats empiriques des réformes appliquées. À ces fins, des travaux sont actuellement en cours à la Commission européenne. Les conclusions contribueront à dessiner l'avenir de l'UE quant à sa politique d'efficacité énergétique.

## CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Assurer un *level playing field* créant des conditions équitables pour tous et évitant des distorsions de concurrence. En effet, la création du modèle d'autoconsommation et de redistribution de l'électricité dans un réseau fait du consommateur résidentiel un fournisseur au sein de sa communauté qui n'est pas soumis aux mêmes règles et obligations que les autres fournisseurs « classiques » d'électricité.
- Assurer l'accès à une énergie propre et dont le prix ne nuise pas à la compétitivité des entreprises.
- Garantir par le biais de la loi l'accès à tous les citoyens à une électricité à prix raisonnable.
- Mettre en place des standards techniques pour pouvoir mettre les différents acteurs d'une communauté en réseau et pour pouvoir rattacher les différentes communautés et fournisseurs ensemble.
- Poursuivre la refonte du cadre légal relatif au marché de l'électricité afin de sécuriser l'approvisionnement énergétique des entreprises.
- Intensifier la participation aux travaux de l'Union européenne pour renouer avec une véritable « Union de l'énergie ».
- Poursuivre la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables économiquement viables sur le territoire du Grand-Duché.

## Encadré 5 - Gestion de l'eau

La loi du 20 juillet 2017, constituant une révision de la loi modifiée relative à la gestion de l'eau, poursuit l'objectif de promouvoir davantage les actions et mesures en faveur d'une meilleure protection de l'eau et avant tout une meilleure protection pour l'homme face à l'eau. Les inondations récentes soulignent la nécessité d'agir en cette matière, et la Chambre de Commerce se félicitait que le Gouvernement envisage de renforcer sa politique préventive et durable en matière de la gestion de l'eau. Ces inondations ont d'ailleurs touché de nombreuses entreprises commerciales, artisanales et touristiques, et des améliorations dans la gestion des cours d'eau semblent être essentielles pour éviter des dégâts similaires dans le futur. Or, force est de constater que les dernières modifications de la loi relative à l'eau sont susceptibles de provoquer une hausse très significative du prix de l'eau (hausse potentielle de la redevance d'assainissement ; hausse de 25% de la taxe de prélèvement ; majoration de la taxe de rejet pour les communes en cas de non-conformité (répercuté sur les entreprises)), alors qu'il est déjà peu compétitif à l'échelle régionale.

Les schémas de tarification distinguent actuellement a) le secteur des ménages dont relèvent les personnes physiques, les institutions publiques et les entreprises qui ne font partie ni du secteur industriel, ni du secteur agricole ; b) le secteur industriel dont relèvent les entreprises dont la consommation d'eau excède un des seuils suivants : 8.000 mètres cube par an, 50 mètres cube par jour ou 10 mètres cube par heure, ou dont la charge polluante excède 300 équivalents habitants moyens et c) le secteur agricole. À ceci s'ajoute depuis la refonte de la loi relative à la gestion de l'eau, le secteur Horeca et les campings. Etant donné que la gestion de l'eau tombe sous la responsabilité des communes, force est de constater que de nombreuses communes ne recourent pas à leur droit de pouvoir appliquer des schémas de tarification différenciés pour les divers secteurs, courant ainsi le risque qu'une entreprise basée dans la commune X doive payer le prix fort tandis qu'une entreprise du même secteur dans la commune Y peut profiter d'un tarif préférentiel. Or, en matière de prix de l'eau, il est essentiel de tendre vers un vrai *level playing field* au sein du pays, tout en permettant au tissu économique local de prospérer et d'asseoir sa compétitivité régionale et internationale.

## **INTÉGRATION : LA COHÉSION SOCIALE AU SERVICE DU LUXEMBOURG DE DEMAIN**

### **I/ État des lieux**

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la population totale du pays a connu une croissance de 59%, passant de 379.000 à 602.000 habitants et conduisant à une diminution significative de la part des Luxembourgeois au sein de la population totale du pays. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les Luxembourgeois ne représentaient ainsi plus que 52,1% des résidents du Grand-Duché.

En outre, l'emploi frontalier n'a cessé de croître au Luxembourg au cours des dernières décennies, au point de représenter aujourd'hui 45% de l'emploi salarié intérieur total, jouant ainsi un rôle fondamental dans la croissance économique du pays et le financement de son modèle social. Les frontaliers font partie intégrante de la vie socio-économique et de la société luxembourgeoise, et le Luxembourg devrait pouvoir inclure davantage dans le processus décisionnel ces contribuables participant de près à la croissance économique du pays.

En 2017, au total plus de 14.000 titres de séjours ont été délivrés dans le cadre de l'immigration de pays tiers, dont 5 760 sont des premiers titres de séjours contre 3.940 en moyenne sur la période 2013-2016<sup>145</sup>.

### **Nationalité**

Les naturalisations vers la nationalité luxembourgeoise sont en augmentation constante sur la période 2013-2017, allant de 4.410 en 2013 à 9.030 en 2017. Plus de 4.000 naturalisations en 2017 concernent des non-résidents<sup>146</sup>. Étant donné que la loi du 8 mars 2017 entraîne des changements majeurs quant à l'acquisition de la nationalité, ces chiffres ne sauraient présager des statistiques pour l'année 2018.

Les principales évolutions quant à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise proviennent de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise : loi qui correspond en grande partie à un retour « positif » à la situation d'avant la loi du 23 octobre 2008. Elle s'inscrit dans le contexte du « non » au référendum du 7 juin 2015, dont l'une des questions portait sur le droit de vote des résidents étrangers. Les deux conditions « classiques » d'acquisition de la nationalité de plein droit demeurent le droit du sang (naître d'un parent luxembourgeois) et le double droit du sol (naître au Luxembourg d'un parent non-luxembourgeois mais lui aussi né au Luxembourg). La loi permet dorénavant l'adoption du droit du sol de première génération qui permettra à l'enfant, qui sera né au Luxembourg de deux parents non-luxembourgeois, d'obtenir la nationalité luxembourgeoise à sa majorité à certaines conditions. La naturalisation est aussi facilitée avec une obligation de résidence de 5 ans au lieu de 7 auparavant.

### **Langue luxembourgeoise**

**La loi du 20 juillet 2018 relative à la promotion de la langue luxembourgeoise regroupe 40 mesures pour une stratégie qui s'articule autour de quatre objectifs majeurs :**

- renforcer l'importance de la langue luxembourgeoise ;
- faire progresser la normalisation, l'utilisation et l'étude de la langue luxembourgeoise ;
- promouvoir l'apprentissage de la langue et de la culture luxembourgeoises ;
- promouvoir la culture en langue luxembourgeoise.

<sup>145</sup> Rapports d'activité 2013 à 2017 du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

<sup>146</sup> STATEC.

Parmi ces mesures figurent la création d'un commissaire à la langue luxembourgeoise et d'un comité interministériel qui aura notamment pour fonction d'assister le commissaire, la création du *Zenter fir d'Lëtzebuurger Sprooch* organisme de contact et d'information sur la langue, et le maintien du Conseil permanent de la langue luxembourgeoise (CPLL). Les moyens nécessaires à ces mises en place peuvent apparaître trop importants, alors qu'il serait possible de fusionner la fonction de commissaire et celle de directeur du centre. Plus globalement, ces mesures comportent un risque important, celui d'aller dans le sens d'une envergure disproportionnée de la place attribuée à la langue luxembourgeoise qui pourrait prendre la forme d'une barrière culturelle.

La mise en place d'un programme d'éducation plurilingue (luxembourgeois, français) dans les structures de la petite enfance pour les 1-4 ans a pour but de favoriser l'intégration sociale dans la société luxembourgeoise des jeunes enfants issus des familles immigrées<sup>147</sup> et de renforcer la cohésion sociale via une meilleure connaissance de ces deux langues pour tous les enfants résidents.

Cette initiative semble toutefois limitée face au besoin d'une politique cohérente des langues tout au long du cursus scolaire (enfants 0-12 ans). Pour les enfants plus âgés, le développement de l'Institut National des langues avec, en particulier, une annexe sur le campus Belval de l'Université de Luxembourg apparaît positif.

## Intégration professionnelle

Ce sujet, au croisement de l'emploi, du libre-échange et de l'intégration, est le premier prérequis de l'intégration sur le territoire, que ce soit au niveau économique, social ou culturel. La langue utilisée dans le contexte professionnel constitue de fait la plus importante en termes d'intégration. Des progrès sont encore possibles dans ce domaine alors qu'au Luxembourg, 29% des migrants employés considèrent les exigences linguistiques comme le principal obstacle pour trouver un emploi qui leur conviendrait<sup>148</sup>. L'enjeu de l'intégration professionnelle est crucial du fait de la très forte proportion de travailleurs étrangers dans l'économie luxembourgeoise, plus de 300.000 étrangers sur 410.000 travailleurs, de l'ampleur du *turn over* (sorties et entrées des travailleurs sur le marché du travail), et du besoin sans cesse croissant de main-d'œuvre, notamment qualifiée et très qualifiée, pour les entreprises. À ce titre, la zone d'emploi du Luxembourg s'étend sur un territoire plus important que le

seul Grand-Duché, incorporant une grande partie du noyau central de la Grande Région. La question de l'intégration professionnelle est intimement liée au droit européen. Le Luxembourg, pays le plus ouvert de l'Union européenne, se doit, pour la compétitivité de son économie et sa cohésion sociale, d'être à la pointe dans l'application des directives européennes en termes d'intégration professionnelle des étrangers, en provenance des États membres et des pays tiers.

## La langue utilisée constitue la plus importante intégration

La « carte bleue » européenne ou les titres de séjour « étudiant » et « chercheur » en sont deux parfaits exemples. Face à l'urgence de situations telles que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en informatique, le Luxembourg pourrait aller plus loin comme l'ont suggéré dans une lettre au Premier Ministre en septembre 2017 des représentants du secteur IT et d'autres associations professionnelles avec leur demande d'un *accelerated, simplified, fast track, provisional work permit approval mechanism for IT employees*. Le nombre de premières « cartes bleues » européennes délivrées en 2017 est égal à 494 (dont 138 pour des indiens, 66 des américains et 53 pour des russes). Ce nombre était de 306 en 2013, 262 en 2014, 337 en 2015 et 335 en 2016. Le Luxembourg fait partie, derrière l'Allemagne, des États membres qui délivrent le plus de « cartes bleues » européennes et est de très loin leader en la matière si l'on prend en compte la taille du pays.

La loi du 28 octobre 2016 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles facilite quant à elle la mobilité temporaire des prestataires de services au sein de l'Union européenne et crée notamment la carte professionnelle européenne qui rend plus transparent le processus de reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette loi constitue une avancée positive mais aurait pu aller plus loin dans la simplification administrative.

147 Petite enfance : Loi du 29 août 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 2. de la loi du 18 mars 2013 relative aux traitements des données à caractère personnel concernant les élèves (avis 4696).

148 A&T n°19 - Quo vadis, libre-échange ? Garder le cap face au risque de péril.

La loi du 8 mars 2017 sur la libre circulation des personnes et l'immigration transpose deux directives européennes sur les conditions d'entrée et de séjour dans l'Union européenne de travailleurs ressortissants de pays dits « tiers ». Elle concerne le travailleur saisonnier et le transfert temporaire intragroupe, la création d'un nouveau titre de séjour pour « Investisseur » et un mécanisme original de « site de continuité d'activité » permettant à des entités de pays tiers de poursuivre au Luxembourg leurs activités après la survenance d'un incident majeur dans leur pays d'établissement.

#### **Deux autres mesures facilitent la mobilité des talents internationaux :**

- l'allongement de la durée de validité du titre de séjour pour « travailleur salarié hautement qualifié », à savoir la carte bleue,
- la possibilité pour un ressortissant de pays tiers autorisé au séjour en qualité d'étudiant et ayant achevé avec succès un cycle d'études supérieures d'au moins 5 ans de se voir délivrer un titre de séjour « salarié » ou « indépendant » à la fin de ses études.

## **Éducation**

Durant la mandature a été annoncée la création d'une école internationale publique à Differdange et de trois nouvelles écoles européennes au sein des lycées de Mondorf-les-Bains, de Clervaux et de Junglinster. Ces écoles permettent de diversifier l'offre scolaire pour la population résidente au Luxembourg en proposant, dès la première année de l'enseignement primaire, d'une part trois choix de sections linguistiques (francophone, anglophone ou germanophone) et d'autre part l'anglais, le français, l'allemand et le portugais comme langues principales. Les élèves de ces écoles doivent aussi suivre des cours obligatoires de luxembourgeois.

## **II/ Chantiers en cours**

### **Intégration professionnelle**

La loi du 1<sup>er</sup> août 2018 sur la libre circulation des personnes et l'immigration transpose des directives européennes avec des facilités pour l'étudiant déjà titulaire d'un titre de séjour d'étudiant dans un premier État membre et les chercheurs se trouvant dans ce même cas, l'augmentation de 10 heures à 15 heures de la durée maximale de travail possible pour le titulaire d'un titre de séjour pour « étudiant » et la création d'un nouveau titre de séjour « à des fins de recherche d'emploi ou de création d'entreprise » pour les étudiants, les chercheurs et les membres de leur famille pour une durée de 9 mois après la fin des études. Cette loi est une véritable avancée pour attirer davantage de personnel hautement qualifié au Luxembourg.

Une proposition de nouvelle directive COM(2016)378 du 7.06.2016, sur la carte bleue européenne (CBE) vise à assouplir ses conditions avec la possibilité d'accorder la CBE à une personne justifiant d'une expérience professionnelle de trois ans (sans conditions de diplômes), l'abaissement du seuil salarial (de 1,5 du salaire moyen national à une fourchette allant de 1 à 1,4 du salaire moyen national), la possibilité de demander la CBE tout en étant déjà dans le pays membre. La Chambre de Commerce soutient cette initiative et invite le Luxembourg à la transposer au plus vite lors de son adoption.

## **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

La Chambre de Commerce reconnaît l'importance de la langue luxembourgeoise, vecteur d'intégration et élément de patrimoine et d'héritage culturel, susceptible de constituer un vecteur de cohésion sociale précieuse et d'intégration jouant un rôle de pont et non de barrière entre les communautés. Toutefois, la Chambre de Commerce estime que l'importance attribuée à la langue luxembourgeoise ne doit pas prendre une envergure disproportionnée, sous peine de transformer l'héritage culturel en une barrière culturelle.

La Chambre de Commerce soutient depuis toujours la promotion de la langue luxembourgeoise, qui peut constituer un facteur d'insertion mais elle a toujours refusé que cette dernière constitue un obstacle à l'intégration et à la cohésion sociale. La Chambre de Commerce a en effet toujours prôné l'adoption d'une approche raisonnée et objective à l'égard de cette question, l'apprentissage de la langue luxembourgeoise constituant la deuxième étape d'intégration sociale, la première étant l'intégration dans le tissu économique.

L'un des défis majeurs relevés par le Luxembourg est donc d'avoir su faire cohabiter et travailler ensemble des milliers de personnes issues de pays et de cultures différentes, donnant au pays son caractère multiculturel et plurilingue, avec une économie orientée à l'international constituant aujourd'hui l'un de ses atouts majeurs.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN**

- Instaurer une loi moderne sur l'immigration qui établit un des cadres les plus attractifs au monde.
- Définir les modalités d'une phase de test d'une école avec une langue principale durant le cursus. Elle reposerait sur deux filières linguistiques parallèles et serait testée en projet-pilote dès la rentrée 2019/2020. Durant leur cursus, les élèves ne changeraient plus de langues à chaque niveau de l'éducation initiale mais auraient le choix entre deux filières linguistiques et pourraient suivre l'ensemble de leur scolarité et des matières étudiées dans la langue choisie, tout en apprenant les autres langues comme des langues étrangères.
- Lancer une campagne de communication qui soit une véritable promotion en faveur de la nationalité.
- Proposer la formation «Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg» lors de l'accueil et l'intégration des étrangers (avant toute demande de nationalité).
- Promouvoir et développer une offre de cours de langue luxembourgeoise à un prix abordable.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE**

- Œuvrer en faveur d'un régime linguistique flexible et en phase avec la réalité socio-économique et sociale du pays. La promotion du français, de l'allemand et officiellement de l'anglais dans les échanges de l'Administration avec les administrés et les entreprises est ainsi essentielle.
- Revoir l'exigence en matière de langue luxembourgeoise lors de l'acquisition de la nationalité en raison de la réalité linguistique du pays, soit un abaissement au niveau A1 pour l'expression orale et au niveau A2 pour la compréhension orale de la langue luxembourgeoise.
- Renforcer l'utilisation des langues française et allemande dans la vie politique nationale et dans les médias, notamment lors des campagnes électorales afin de ne pas exclure des débats les personnes ayant fraîchement obtenu la nationalité luxembourgeoise.
- Prendre en compte davantage le phénomène frontalier dans la vie démocratique nationale en instaurant, sur le modèle du Conseil national pour étrangers, un Conseil national pour les frontaliers qui s'occuperait spécifiquement des défis rencontrés par les frontaliers.
- Ouvrir davantage le secteur public aux non-nationaux<sup>149</sup>, car en raison de la dichotomie du marché du travail national il existe un risque de désintégration et de désolidarisation de la société luxembourgeoise.
- Lever les restrictions à la venue de travailleurs hautement qualifiés au Luxembourg. Le Luxembourg doit porter ce point de vue au niveau européen.

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

## **Encadré 6 - Quels enjeux pour un Luxembourg à 1 million d'habitants dans la Grande Région?**

Garantir une croissance et un modèle de développement soutenable au Luxembourg ne pourra pas se faire sans considérer certains paramètres fondamentaux liés aux échanges transfrontaliers. En effet, l'intégration économique et sociale entre le Grand-Duché et les territoires voisins n'a cessé de se renforcer au cours des dernières décennies, rendant les Membres de la Grande Région toujours plus dépendants les uns des autres. Avec une population de 11,5 millions, un tissu de 400.000 entreprises et plus de 230.000 travailleurs frontaliers, la Grande Région constitue le plus grand marché du travail transfrontalier de l'UE.

L'aire d'influence du Luxembourg s'étend toujours plus loin au-delà des frontières nationales. Ce « cœur de Grande Région », entraîné par le dynamisme économique du Grand-Duché et où se concentrent la plupart des échanges de la Grande Région, englobe aujourd'hui un territoire de près de 2 millions d'habitants<sup>150</sup>. Il s'agit d'un modèle transfrontalier unique en Europe, qui représente à la fois un formidable atout pour le pays mais qui l'oblige également à faire face à des défis bien spécifiques.

### **270.000 frontaliers en 2030... 400.000 en 2060?**

Au cours des 10 dernières années, le nombre de frontaliers a augmenté de plus d'un tiers et s'approche à grand pas du seuil des 200.000 salariés. Selon la « projection de référence à l'horizon 2030 » du STATEC<sup>151</sup>, la population du Luxembourg pourrait s'établir dès la fin de la prochaine décennie à près de 760.000 habitants, l'emploi total à 570.000 et le nombre de frontaliers à 270.000. Cela représenterait une hausse significative de 157.000 habitants (+26%), de 129.000 emplois (+29%) dont 83.000 frontaliers supplémentaires (+44%). À l'horizon 2060, qui pourrait selon les dernières projections démographiques consacrer l'avènement d'un Luxembourg à plus d'un million d'habitants, le nombre de navetteurs pourrait se situer autour de 400.000.

Dans ce contexte, il est possible d'esquisser au moins quatre chantiers incontournables pour la prochaine mandature.

### **Faire un saut quantitatif dans le domaine de la mobilité**

Au-delà de la recherche de gains de productivité nécessaires pour tenter de limiter le recours à la main-d'œuvre non-résidente, les adaptations dans le domaine des transports paraissent incontournables. Les capacités des infrastructures devront non seulement faire l'objet d'une meilleure anticipation des besoins pour éviter de « se laisser dépasser », mais aussi être pensées dans un cadre qui dépasse largement celui des frontières nationales. Cela impliquera de poursuivre la coopération avec les pays voisins dans le domaine des transports comme dans celui de l'aménagement du territoire, et le cas échéant de cofinancer les projets prioritaires. Chercher des accords pour inciter plus fortement le recours au télétravail, aménager des sites de bureaux (voire des zones d'activité) aux portes du pays, renforcer les incitations au covoiturage, permettre une plus grande flexibilité des horaires de travail, engager des constructions de nouvelles connexions ferroviaires avec les villes voisines (Sarrebruck et Liège par exemple) font également partie des pistes à explorer.

150 Fondation IDEA asbl, *Idée du Mois n°17, Se loger au-delà des frontières ? Luxembourg – Grande Région : je t'aime, moi non plus, décembre 2016.* <http://www.fondation-idea.lu/2016/12/14/idee-mois-n17-logement-dela-frontieres-33/>.

151 Bulletin du STATEC n°3/2017, *Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017 – 2060, Novembre 2017.*

## **Approfondir la coopération dans le domaine de la formation**

Pour garantir l'accès des entreprises à une main-d'œuvre adéquate, les politiques de coopération transfrontalières devront également être renforcées dans le domaine de la formation initiale et continue, professionnelle et académique. Elles devraient viser à réduire au maximum les barrières à la mobilité professionnelle, mais aussi à réfléchir de manière coordonnée aux besoins prioritaires du marché du travail, comme dans le digital par exemple.

## **Envisager la Grande Région comme un marché, aussi**

Le marché luxembourgeois demeurant limité, la prochaine mandature devra, aux côtés de la Chambre de commerce et des organisations professionnelles, soutenir les entreprises luxembourgeoises dans leurs démarches de conquête des marchés internationaux, et, en particulier au sein de la Grande Région. La coopération intergouvernementale peut jouer un rôle déterminant pour tenter de lever les barrières qui peuvent parfois encore fragmenter les marchés de la Grande Région.

## **Expérimenter des solutions innovantes**

Compte tenu des pressions foncières auxquelles font face les entreprises, des zones économiques spéciales<sup>152</sup> au sein de la Grande Région devraient être défendues par le prochain Gouvernement. Une expérimentation consisterait à permettre à une entreprise luxembourgeoise voulant étendre ses activités de réaliser son investissement de l'autre côté de la frontière dans une zone bien identifiée, avec des règles de fiscalité, de sécurité sociale et de gouvernance structurées, permettant un partage équitable des fruits de la croissance engendrée dans une optique gagnant-gagnant pour le Luxembourg et la région voisine.

152 Se référer également à l'encadré intitulé « L'intérêt économique de [véritables] zones transfrontalières ».



## 3. L'État ouvert

**Fiche  
théma-  
tique**

UN ÉTAT OUVERT

### COMMERCE EXTÉRIEUR : UN MARCHÉ INDISPENSABLE POUR NOTRE ÉCONOMIE

**L**e Luxembourg, qui est la troisième économie la plus ouverte du monde après Hong-Kong et Singapour, a fondé sa croissance et sa réussite économique sur le libre-échange, qu'il soit mondial et surtout européen au fur et à mesure que s'est développé le « marché unique ».

Le libre-échange fait ainsi partie de l'ADN du Grand-Duché, sa population étant plus convaincue qu'ailleurs des bienfaits de la mondialisation. Les échanges de biens, de services, de capitaux et de personnes, ont de tout temps, et depuis notamment l'intégration dans le Zollverein en 1842, été indispensables au Luxembourg, son économie et ses entreprises. Rappelons ici l'important apport des échanges à l'économie luxembourgeoise : l'excédent des exportations sur les importations contribue en effet davantage au PIB que la consommation des ménages - situation inédite en comparaison internationale - et c'est aussi le commerce extérieur qui a été le principal moteur de la croissance économique au Luxembourg ces dernières années. L'enjeu est d'importance au moment où le multilatéralisme, seul moyen d'instaurer un libre-échange au bénéfice de toutes les économies, est attaqué, en Europe et ailleurs, et que l'une des principales économies au monde a décidé de quitter l'Union européenne.

Le Luxembourg doit donc continuer à « se vendre », et surtout à sensibiliser sur l'importance du commerce extérieur et plus généralement sur l'ouverture vers les autres économies. Il doit continuer à favoriser son ouverture vers de nouveaux marchés porteurs, tout en ne négligeant pas ses relations existantes. La Chambre de Commerce est un acteur clé de la promotion du commerce extérieur et « la promotion des relations économiques et commerciales » constitue même une de ses six missions opérationnelles.

## I/ État des lieux

En février 2017, la stratégie de promotion économique pour le pays était dévoilée sous la bannière « Une force unifiée au service de l'économie ». Cette feuille de route pour le développement de l'économie donnait naissance à une nouvelle gouvernance et instaurait notamment le *Trade and Investment Board* (TIB) incluant le Grand-Duc héritier comme président honoraire, le Ministre de l'Économie, le Ministre des Affaires Étrangères, le Président de la Chambre de Commerce, le Président de Luxinnovation, le Président de la FEDIL, le Ministre de l'Économie, le Ministre d'État, le Ministre des Finances, le Président de la Chambre des Métiers et le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. À celui-ci s'ajoutait un *Trade and Investment Steering Committee* (TISC) dont la présidence est assurée par le Ministre de l'Économie, assisté du CEO de Luxinnovation, du Directeur Général de la Chambre de Commerce, du Département Commerce Extérieur du Ministère de l'Économie, du Ministère des Affaires Étrangères et du Ministère d'État. Le TIB supervise les travaux du TISC qui doit développer la stratégie en tant que telle, et doit jouer le rôle de coordinateur des activités de promotion et de prospection, mais aussi planifier la synchronisation des agendas et programmes.

Un premier bilan intermédiaire de la mise en œuvre de cette stratégie a été présenté le 13 juin 2018. Il en ressort que la gouvernance apparaît relativement cohérente pour accompagner l'essor international des entreprises luxembourgeoises et attirer au Luxembourg les investisseurs les plus pertinents pour l'écosystème industriel du pays. Cette stratégie adopte une approche sectorielle et cible les entreprises et les investisseurs étrangers qui apportent une réelle valeur ajoutée à l'économie nationale tout

en consolidant le développement qualitatif et durable du pays. Elle a également permis d'affiner les stratégies des différents secteurs comme ceux des technologies de l'information et de la communication (TIC), de la logistique et du spatial par exemple, considérés comme prioritaires pour diversifier et développer l'économie nationale. Cette stratégie de promotion économique a aussi pour but de s'aligner sur les objectifs de développement économique durable et d'agir de façon cohérente avec la Troisième Révolution Industrielle.

Lors de la mise en place de cette stratégie, *Luxembourg for Business* et Luxinnovation, deux acteurs phares ont fusionné, ce qui a permis une meilleure cohérence et davantage d'efficacité. La Chambre de Commerce a elle-même pu recalibrer son rôle et se positionne comme leader de la promotion pour aider les entreprises à se développer à l'international, tandis que le Ministère de l'Économie se concentre davantage sur la prospection pour attirer les investissements au Grand-Duché, au vu de la dimension plus politique de cette mission. Le *Luxembourg Trade and Invest* (LTIO) est chargé du volet investissements et dispose de neuf bureaux dans les cœurs de marchés importants.

De son côté, la Chambre de Commerce a créé une représentation économique au sein des ambassades du Grand-Duché à Berlin, Paris et Bruxelles en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères. Les attachés économiques et commerciaux qui gèrent ces bureaux permanents dans les pays voisins constituent un véritable relais et point de contact pour fructifier les échanges commerciaux, surtout pour

les entreprises de plus petite taille. Par ailleurs, ces attachés employés par la Chambre de Commerce et hébergés auprès des ambassades, ont créé dans chacune des trois capitales un Business Club Luxembourg, visant l'organisation de missions et d'activités de promotion, favorisant les échanges entre chefs d'entreprises luxembourgeois et hommes d'affaires allemands, français et belges.

Une nouvelle stratégie entamée et restant à développer porte sur le tourisme d'affaires. Ainsi, la Secrétaire d'État à l'Économie présentait le 13 septembre 2018 cette stratégie en lien avec le Cluster MICE (*meetings, incentives,*

*conventions, exhibitions*) et en collaboration avec l'agence nationale *Luxembourg for Tourism*. Cette stratégie a plusieurs objectifs. Le premier est le développement des activités MICE sur le territoire dans l'intérêt des entreprises luxembourgeoises et de la Grande Région, et contribuer à stimuler davantage la diversification économique. Cette stratégie représente aussi un intérêt en termes d'attractivité (hôtellerie, restauration entre autres) pour le Luxembourg et de soutien au plan de développement de LuxExpo The Box, et fait partie intégrante de « la promotion des relations économiques et commerciales » et de la stratégie *Nation Branding* développée ci-après. C'est dans cet esprit que s'inscrivent les plans en vue de la constitution d'un nouveau centre d'expertise vers un nouveau site à déterminer. Le prochain Gouvernement devra aller de l'avant pour qu'un nouveau site puisse être rapidement identifié et que la planification et la construction des nouvelles infrastructures se réalisent en étroite collaboration avec LuxExpo, dont la Chambre de Commerce et la ville de Luxembourg sont les principaux actionnaires.

Ici encore, le maître mot est la coordination. Faire des actions coordonnées, clarifier les tâches et les responsabilités, mutualiser les ressources, est ce qui restera de plus cohérent et d'efficace pour le pays.

Au niveau international, le Luxembourg se positionne en faveur du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), accord commercial en cours de négociation entre les États-Unis et l'Union européenne. Les négociations appelant à la création d'une zone économique commune avec les États-Unis avaient en effet abouti à un projet d'accord en 2016, mais le changement de président aux États-Unis avait, notamment, mis fin à ces ambitions. Les discussions dans l'optique d'un grand marché transatlantique ont repris entre les deux administrations. Elles doivent avoir lieu sur des bases équilibrées et réciproques, chance unique de fixer les nouvelles règles du jeu du commerce mondial.

## Une nouvelle **Stratégie** **restant à développer** porte sur le **tourisme** **d'affaires**

Enfin, en matière d'aide au développement, le Luxembourg se montre exemplaire. Il octroie, depuis 2009, 1% de son RNB à la coopération, ce qui en fait un des pays les plus actifs dans le domaine de l'aide publique au développement. Cette aide sert directement les populations, plus de la moitié des aides bilatérales étant consacrées à la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle, ainsi qu'au développement local intégré. Le programme *Business Partnership Facility* est en outre une belle réussite puisqu'il favorise le développement des entreprises locales de pays moins développés en partenariat avec des entreprises européennes. Le rattrapage dans les pays aidés passera bien par un développement économique porté par la réussite des entreprises locales. Il est ainsi primordial de consulter les entreprises luxembourgeoises pour la politique de coopération, de cibler des pays présentant des opportunités de développement économique à moyen terme, et d'établir des représentants du Luxembourg dans les pays aidés pour faire le lien entre les entreprises luxembourgeoises et l'écosystème local. Celles-ci ont aussi un rôle important à jouer dans le transfert de pratiques (know how) et dans le développement des infrastructures locales.

## II/ Recommandations en matière de gouvernance

Le fait de disposer de personnes de contact dans les pays cibles, c'est-à-dire les pays avec lesquels les relations sont les plus prometteuses et réciproques, est primordial. Il faut poursuivre les efforts d'extension des réseaux internationaux du Grand-Duché (LTIOs, consulats) à côté du renforcement de l'impact de la diplomatie économique.

S'agissant du Brexit, Le Luxembourg ne se réjouit nullement d'une Europe à 27 sans la Grande-Bretagne. Luxembourg et Londres sont partenaires. La croissance de la place financière luxembourgeoise va de pair avec celle de Londres. Même après son départ du marché unique, la City sera une place financière de poids au niveau mondial, d'où l'importance de maintenir de bonnes relations. En outre, le Royaume-Uni est un partenaire économique majeur pour le Luxembourg. Elle est à titre d'exemple le cinquième partenaire économique en termes d'exportations de biens et passe même en deuxième position en ce qui concerne les exportations de produits financiers, derrière l'Allemagne. De plus, en 2015, environ 17% des investissements étrangers du Luxembourg étaient dirigés vers le Royaume-Uni et 15% des investissements étrangers au Luxembourg en provenaient. Une simulation réalisée par le STATEC début 2017 considère qu'en cas de *hard Brexit*, le Luxembourg connaîtrait une baisse de 2,5% de la valeur ajoutée de son secteur financier et une baisse du PIB en volume proche de 1% d'ici 2020. Il y aurait également une perte d'emplois à hauteur de 1.600 personnes dont 600 dans les services financiers. Le Luxembourg doit donc garder une approche constructive et réfléchie sur le Brexit. Si la sortie de la Grande-Bretagne du marché unique ne peut être empêchée, il est en effet préférable d'amortir et d'accompagner la transition ensemble plutôt que de subir un choc brutal.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Continuer les efforts vers une meilleure coordination entre les différents acteurs définis dans la stratégie de promotion économique pour le pays.
- Consolider et développer l'orientation et l'ouverture internationale du Luxembourg, mettre en œuvre une politique de promotion ambitieuse grâce à des infrastructures modernes et prévoir une politique d'intégration et d'attraction ambitieuse.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Considérer la dimension européenne dans toutes les décisions. Le Luxembourg doit continuer à défendre avec véhémence les libertés fondamentales européennes et se mobiliser pour parachever le marché unique (services financiers, digital, énergie, etc.) et, dans ce contexte, privilégier où cela est possible l'approche de la reconnaissance mutuelle.
- Mettre en œuvre les « 10 indispensables d'un échange international revigoré » énoncés par la Chambre de Commerce dans sa publication *Actualité & tendances* n°19 « Quo vadis, libre-échange ? Garder le cap face au risque de repli » :

- » Assurer la viabilité de la politique commerciale européenne par le biais des quatre mesures suivantes : revoir la gouvernance de la politique commerciale européenne, œuvrer en faveur d'un libre-échange plus inclusif, définir une réelle stratégie pour instaurer un *level playing field* et la réciprocité des engagements, et pilotage du libre-échange qui doit passer par la maîtrise de la mondialisation.
- » Promouvoir l'internationalisation des entreprises luxembourgeoise grâce à l'assurance que la récente réforme de la promotion économique puisse clarifier le rôle de chaque partenaire engagé, l'exploration de l'introduction d'un crédit d'impôt à l'exportation pour les PME, la promotion de la sous-traitance et la formation d'experts en exportation.
- » Favoriser davantage la diversification géographique et industrielle par la diversification du carnet d'adresses à l'exportation et à l'importation et davantage de diversification de la base industrielle luxembourgeoise pour participer aux chaînes de valeurs internationales.
- » Assurer la viabilité de la politique européenne.

## **Encadré 7 - L'intérêt économique de (véritables) zones transfrontalières**

Un débat sur les « zones franches » ou zones économiques spéciales a récemment ressurgi. Ce concept doit cependant être considéré avec prudence, car il peut renvoyer à des réalités profondément différentes.

Une première acception est la zone à fiscalité préférentielle, pouvant être développée pour une période déterminée, afin de permettre à des communes en situation difficile sur le plan économique et/ou social de renouer avec le dynamisme économique. Ces « zones franches » nationales instaurées « unilatéralement » par un pays ne constituent pas l'objet du présent encadré, qui se focalise sur la coopération entre différentes régions transfrontalières (vision transnationale versus nationale).

Cette dernière peut revêtir de multiples formes, en fonction des modalités concrètes privilégiées et du degré d'intégration juridique. Une telle coopération s'effectue déjà actuellement, via les programmes européens de coopération territoriale communautaire (Interreg en particulier) ou par le truchement des groupements européens de coopération territoriale (GECT). Ces deux modalités de coopération s'avèrent déjà très intéressantes pour les régions concernées, les États membres impliqués pouvant concentrer sur ces régions des investissements en infrastructures et prévoir une répartition optimale des activités de part et d'autre de la frontière, le tout en fonction des avantages comparatifs respectifs des diverses localités impliquées. De tels mécanismes de coopération peuvent cependant se heurter à un obstacle de taille, à savoir des législations nationales différentes en termes notamment de droit du travail, de soins de santé, de fiscalité ou de droit commercial. Or, le potentiel socioéconomique est bien présent. Ainsi, selon une étude récente<sup>153</sup>, une suppression de 20% des obstacles existants à la mobilité transfrontalière induirait déjà, en faveur des régions concernées, une hausse de 2% du PIB.

D'où l'idée de concevoir une « forme forte » des zones d'activité transfrontalières (ZAT), impliquant un réagencement des règles de droit respectives. Il pourrait en clair s'agir, dans un domaine particulier (droit du travail et/ou fiscalité, par exemple), d'édicter dans ces ZAT des règles spécifiques résultant d'un compromis entre les États membres concernés, voire même d'« importer » sur un territoire national donné les règles de droit de l'autre État membre. À titre d'exemple, il est concevable qu'afin de pallier le manque de terrains disponibles au Grand-Duché, certaines règles fiscales ou de droit du travail luxembourgeoises soient appliquées, sous certaines conditions et le cas échéant durant une période définie, dans certaines régions frontalières situées sur le territoire des pays limitrophes. Le Luxembourg y gagnerait un désengorgement de son territoire et un adjuvant au développement international de ses entreprises, les autres États membres concernés (« États d'application ») bénéficiant pour leur part de l'établissement d'activités nouvelles – avec à la clef des gains socioéconomiques et une réduction des flux transfrontaliers respectifs, sources de dépenses en infrastructures et de pertes de temps (embouteillages, saturation des voies ferrées, etc.) pour les navetteurs concernés. Une opération *win win*, en somme, susceptible de renforcer la cohésion territoriale de l'Union européenne en limitant les « effets frontières » par la création de territoires attractifs cumulant les avantages comparatifs de deux États membres.

<sup>153</sup> Voir "Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions", Politecnico di Milano, mai 2017, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/boosting\\_growth/quantif\\_effect\\_borders\\_obstacles.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf).

Une telle modalité renforcée de coopération transfrontalière est réaliste au vu de la législation européenne existante. À la fin mai 2018, la Commission européenne a en effet présenté dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027 une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil « relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier »<sup>154</sup>. Ce règlement, qui par essence sera d'application immédiate une fois adopté, prévoit l'introduction d'un nouvel instrument juridique permettant à un État membre donné (État membre de transfert) d'introduire suite à une convention ou une déclaration des États concernés certains aspects de son ordre juridique dans un autre État membre (État membre d'application), dans des zones frontalières bien circonscrites. Cet instrument est en principe subordonné à des projets d'une durée limitée, mais une durée illimitée des « transferts juridiques » est envisageable « dans des cas dûment justifiés ». Eu égard à l'importance économique de la suppression ou de l'atténuation des obstacles juridiques concernés, la Chambre de Commerce prend note avec intérêt de cette initiative de la Commission européenne et elle est disposée à contribuer à la mise en place d'une solution réaliste, viable et bénéfique aux acteurs économiques luxembourgeois et des régions transfrontalières.

## Fiche théma- tique

UN ÉTAT OUVERT

# NATION BRANDING : DÉVELOPPER LA STRATÉGIE POUR RÉDUIRE LES CLICHÉS

## I/ État des lieux

Initiée au cours de l'année 2013 et mise en œuvre lors de la dernière mandature, la stratégie de promotion de l'image de marque du pays est une nouveauté au Luxembourg. Le Comité *Nation Branding*, depuis renommé Comité de coordination *Inspiring Luxembourg*, a été créé en mars 2013. Il a pour objectif d'accroître la notoriété du Luxembourg et de renforcer son rayonnement économique, culturel, touristique et politique dans le monde. La stratégie *Nation Branding* doit par la même augmenter l'attractivité du Grand-Duché auprès des touristes, des investisseurs et de la main-d'œuvre qualifiée, et favoriser le développement, notamment commercial, de ses entreprises à l'international. L'un des forts enjeux de cette stratégie est de rassembler toutes les parties prenantes de la promotion du pays, notamment les services de l'État tels que la promotion du commerce extérieur et des investissements du Ministère de l'Économie ou le Ministère des Affaires étrangères et européennes, les agences du type de *Luxembourg for Tourism* et des organisations comme la Chambre de Commerce, autour d'un message commun et fédérateur qui sera ensuite diffusé par tous à l'extérieur du pays.

La démarche luxembourgeoise se démarque par l'importance du processus inclusif mis en œuvre pour déterminer la stratégie de *Nation Branding*. Les valeurs de référence du Grand-Duché ont ainsi été déterminées à partir de sondages, d'entretiens individuels, de groupes de discussions, de débats et de la plateforme mise en ligne pour cette consultation. Les Luxembourgeois ont été interrogés au même titre que les résidents étrangers et les frontaliers. Il s'est d'ailleurs révélé que les étrangers vivant ou travaillant au Luxembourg avaient souvent une image plus positive du pays que les nationaux eux-mêmes.

154 Voir <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-373-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

La consultation a permis de déterminer trois valeurs cardinales, à la fois fortement représentatives du Luxembourg et au cœur de la stratégie de *Nation Branding*:

- **l'ouverture** pour entamer des relations et des alliances ;
- **la fiabilité** pour les faire croître en toute confiance ;
- **le dynamisme**, qui offre de nouvelles possibilités à ceux qui entament une coopération avec le Luxembourg.

L'approche collective a aussi été choisie pour développer la nouvelle identité du pays. Artistes, graphistes, designers, cinéastes, historiens, sociologues, informaticiens, communicateurs et citoyens intéressés ont ensemble participé à la création du logo et de la signature *Let's make it happen*.



L'un des défis liés à la définition de l'identité à promouvoir était de véhiculer une image positive, authentique, efficace et proche de ce qu'est le Luxembourg en l'absence d'un argument évident fort tel que le Mont Fuji au Japon ou le chocolat en Suisse. Lancée fin 2016, la stratégie décidée par l'ensemble des acteurs de la promotion du pays au sein du Comité de coordination *Inspiring Luxembourg* semble avoir réussi à surmonter ce défi. En outre, la promotion du pays est devenue plus cohérente car les différents acteurs communiquent le même message, positif, à l'étranger. Le Comité *Inspiring Luxembourg* a un rôle primordial, constituant un véritable organe de coordination de la communication à l'international. Le message et les outils de ce *Nation Branding* ont aussi été repris par la Chambre de Commerce, un acteur essentiel dans la promotion de l'économie luxembourgeoise à l'étranger et le lien avec les entreprises de par le monde.

Il est essentiel pour le renforcement de l'attractivité économique et globale du Luxembourg que le prochain Gouvernement poursuive l'effort entrepris dans la continuité de ce qui a été mis en place au cours des dernières années.

## II/ Recommandations en matière de gouvernance

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Poursuivre les efforts en fonction des résultats de l'évaluation de la stratégie actuelle.
- Prendre en compte les trois valeurs cardinales dans la politique globale du pays. Ce sont trois promesses au monde qu'il faut continuer à satisfaire. Le message et la réalité du pays doivent être en adéquation, ce qui sera positif pour l'image du pays à l'étranger. Un exemple est la simplification administrative, qui est un axe d'amélioration au Luxembourg en lien direct avec les valeurs de dynamisme et de fiabilité.
- Mettre en place des instruments de mesure pour mieux évaluer l'impact de la stratégie de *Nation Branding*, avec le choix d'indicateur clé de performance pour encore mieux orienter la stratégie et les actions futures.

## 4. L'État Social

**Fiche  
théma-  
tique**

UN ÉTAT SOCIAL

### **LOGEMENT : AUGMENTER LA DISPONIBILITÉ DE TERRAINS ET DIVERSIFIER LA CONSTRUCTION**

#### **I/ État des lieux**

Le déséquilibre est manifeste sur le marché du logement luxembourgeois, et ce depuis de nombreuses années, et au vu des facteurs agissant sur l'offre et sur la demande, la situation ne pourra s'améliorer sans une intervention réfléchie et coordonnée. En effet, la croissance démographique importante, due notamment à l'immigration, le changement de la structure des familles, le niveau historiquement bas des taux hypothécaires ou encore la hausse ininterrompue des revenus pendant 20 ans, sont autant d'éléments renforçant la demande. Quant à l'offre, elle est relativement rigide sur le marché du logement en raison de la durée de vie des biens immobiliers, de l'existence et de la mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles, ou encore des procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'autorisation de construire.

La situation du marché du logement impacte directement le marché du travail, une pression importante sur les salaires étant induite par le coût élevé, et ses hausses récurrentes, du logement sur le sol grand-ducal. Par conséquent, ce sont les entreprises qui supportent actuellement une partie de l'inefficience du marché du logement. En outre, elles sont doublement pénalisées puisque le coût de l'immobilier est également une charge croissante pour elles. Dans le contexte actuel de croissance encore trop extensive, l'accroissement de la population est une condition *sine qua non* au développement économique du pays. Or la situation sur le marché du logement pourrait décourager à terme l'installation, de travailleurs ou d'entreprises, sur le sol luxembourgeois.

Au cours de la législature, de nombreuses réformes touchant le logement ont été entreprises.

#### **Introduction d'une subvention de loyer<sup>155</sup>**

Initialement déposé en février 2013, le projet d'introduction d'une subvention de loyer a fait l'objet d'une profonde revue au cours de la législature 2013-2018 et ne fut voté que fin 2015.

Selon le législateur, l'introduction d'une subvention de loyer en faveur des ménages à faibles revenus a pour objectif principal d'améliorer leurs conditions de logement et leur accès à un logement du marché privé. Si la Chambre de Commerce regrette qu'il s'agisse, à nouveau, d'une mesure qui vise à soutenir de manière unilatérale la demande et qu'elle estime que des effets pervers pourraient apparaître<sup>156</sup>, elle salue l'insertion de critères d'éligibilité visant davantage de sélectivité sociale ainsi que le rôle que

<sup>155</sup> Loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti; c) la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A n°233 du 14 décembre 2015).

<sup>156</sup> À titre d'exemple, un loyer national de référence étant fixé, elle estime que des locataires payant un loyer inférieur au montant donnant droit à une subvention auraient, le cas échéant, intérêt à demander à leur propriétaire de majorer légèrement leur loyer afin qu'ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention. Cette situation serait de la sorte « profitable » au locataire et au propriétaire, mais plus que préjudiciable pour les finances de l'État.

cette aide est amenée à jouer, à savoir soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, et ce sans accroissements des salaires bruts ou du salaire social minimum (SSM), qui auraient des impacts néfastes sur les coûts salariaux des entreprises, sur leur compétitivité et, par conséquent, sur la santé économique du Luxembourg. Elle estime toutefois qu'une population cible d'une telle ampleur, à savoir près de 65% de l'ensemble des locataires du marché privé, prouve à nouveau les failles structurelles et insoutenables du marché du logement en général, et locatif en particulier.

### **Réforme des délais pour bénéficier d'une aide «Prime House»<sup>157</sup>**

Le régime d'aides financières dit «Prime House», instauré en 2009<sup>158</sup>, vise à soutenir la réalisation de projets d'investissement qui ont pour but (i) la planification et la construction de logements durables, (ii) la rénovation énergétique durable de logements anciens et (iii) la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables dans le domaine du logement. Les délais de réalisation des investissements qui sont éligibles pour une aide financière sous ce régime ont été prolongés.

### **Réforme du Fonds du Logement<sup>159</sup>**

Si le Fonds du Logement est chargé depuis bientôt quatre décennies d'acquérir et d'aménager des terrains à bâtir et d'y faire construire, en étroite collaboration avec les autorités communales, des logements à coût modéré destinés tant à la vente qu'à la location, cet établissement public n'avait jamais fait l'objet de réformes en profondeur depuis sa création en 1979, absence qui fut palliée par la loi du 14 avril 2017.

La Chambre de Commerce partage la vue du Gouvernement quant à la nécessité d'opérer un recentrage des missions du Fonds du Logement sur la mise en location de logements sociaux et la cession de logements aux personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au logement. Elle salue également la nomination d'un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises au sein du Conseil d'administration, ce qui ne manquera pas de faciliter les échanges avec les administrations locales et devrait contribuer à accélérer les procédures administratives.

Néanmoins, la Chambre de Commerce émet quelques réserves quant à la réorganisation envisagée et sa mise en œuvre, et plaide notamment pour une définition claire de la notion de logement «social», pour une collaboration accrue avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché ainsi qu'un chiffrage précis des besoins en logements locatifs subventionnés. En outre, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'absence de mécanismes incitant le Fonds du Logement à atteindre certains objectifs ou à viser une plus grande efficacité opérationnelle, puisque les déficits de certaines activités seront compensés intégralement.

### **Taxation provisoirement au quart du taux de la plus-value immobilière**

S'inscrivant dans le cadre du volet immobilier de la réforme fiscale, la loi du 29 juin 2016<sup>160</sup> introduit un assouplissement temporaire du régime de taxation des plus-values immobilières réalisées après deux ans à compter de la date d'acquisition du bien, et ce afin d'inciter la mise sur le marché d'immeubles bâtis et non bâtis, et de parer au manque d'offre. Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2017, la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018<sup>161</sup> prolonge cet assouplissement d'une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2018.

157 Règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 modifiant 1) le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 2009 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables, 2) le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement (Mémorial A n°257 de 2015).

158 Le régime intitulé «Prime House» a été instauré par le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 2009 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables, modifié par le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

159 Loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement» (Mémorial A n°479 du 10 mai 2017).

160 Loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs (Mémorial A n°1097 du 30 juin 2016).

161 Loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 [...] (Mémorial A n°112 du 20 décembre 2017).



S'il s'agit indubitablement d'un pas dans le bon sens puisque visant l'offre, la Chambre de Commerce doute que cet avantage incite les personnes physiques à anticiper de manière décisive leurs ventes de biens immobiliers. Un abattement plus généreux (ou le cas échéant un crédit d'impôt, qui serait intéressant pour les petites transactions), se substituant temporairement ou non à l'actuel abattement décennal, aurait pu contribuer à rehausser l'impact économique de la mesure. Le risque est en effet que ce régime temporaire ne bénéficie avant tout à des personnes physiques qui avaient déjà l'intention de mettre ces biens sur le marché (effets dits d'aubaine), ou qui comptaient les revendre aux alentours de cette date.

Par ailleurs, limiter le bénéfice de cette mesure aux seuls contribuables personnes physiques, alors que les personnes morales détiennent une très grande partie du parc immobilier luxembourgeois<sup>162</sup>, pourrait saper l'efficacité de la mesure.

### **Les aspects « logement » de la réforme fiscale**

La réforme fiscale<sup>163</sup> est entrée en vigueur, dans sa majorité, à partir de l'année d'imposition 2017. S'agissant en particulier des mesures ayant trait au logement, cette réforme, loin de se traduire par une plus grande sélectivité des aides, débouche plutôt sur le renforcement de certaines des dépenses fiscales.

La Chambre de Commerce estime donc que le Gouvernement n'a pas saisi plus résolument l'occasion qui s'offrait à lui d'endiguer un tant soit peu le déséquilibre entre offre et demande sur le marché du logement, via des mesures fiscales.

De plus, elle s'étonne de l'absence, au sein de la réforme fiscale, de toute disposition relative à une réforme de l'impôt foncier, ou du moins à une revalorisation de ce dernier. Alors que l'impôt foncier (ou les impôts assimilables) représentent en moyenne 1,4% du PIB au sein de la zone euro selon la Commission européenne, le produit de l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB au Luxembourg et cela en dépit du pourcentage élevé de propriétaires de logements et d'une surface moyenne des logements élevée en comparaison internationale. Une adaptation de l'impôt foncier, notamment de sa composante « B6 » portant sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, permettrait d'atténuer les tensions récurrentes entre l'offre et la demande, surtout si une partie des importantes recettes additionnelles était canalisée vers des mesures favorisant l'offre de logements, par exemple un effort accru en matière de construction de logements sociaux. La législation actuelle prévoit certes la possibilité d'une imposition plus lourde des terrains de la catégorie B6, mais il conviendrait d'inciter les communes à exploiter davantage les marges de manœuvre existantes en la matière. Le faible niveau de l'impôt foncier actuel n'incite assurément guère à une gestion parcimonieuse de la ressource « terre ».

Si la Chambre de Commerce considère qu'une refonte de l'impôt foncier est prioritaire, elle souhaite dans le même temps que tout aménagement en la matière s'effectue de façon équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement ne repose excessivement sur certaines entreprises privées, y compris dans le secteur hôtelier et dans l'agriculture.

### **Abolition du taux super-réduit de TVA de 3% pour la construction de logements locatifs**

En 2015 fut abolit le taux super-réduit de TVA de 3% pour la construction de logements locatifs. Il fut maintenu pour la création de logements ayant pour objectif une occupation principale dans le chef du propriétaire. Cette suppression risque d'entraîner une amplification de la pénurie de logements locatifs, car soit le marché est incapable d'absorber la hausse de TVA, soit la hausse de la TVA est répercutée sur les loyers. La Chambre de Commerce demande ici un retour en arrière concernant cette disposition qu'elle juge contre-productive.

<sup>162</sup> De nombreux terrains et logements sont détenus sous forme notamment de sociétés civiles, par exemple du fait de multiples héritages.

<sup>163</sup> Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 [...] (Mémorial A n°274 du 27 décembre 2016).

<sup>164</sup> Paquet banque climatique et logement durable (Mémorial A n°299 du 27 décembre 2016).

## Paquet législatif «Klimabank an nohaltegt Wunnen»

Le paquet législatif *Klimabank an nohaltegt Wunnen*<sup>164</sup>, qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, comprend quatre mesures : la mise en place d'un système de certification de durabilité des nouveaux logements, la réforme du régime d'aides financières «Prime House», la création d'un guichet unique pour l'ensemble des aides relatives au logement et la mise en œuvre de prêts climatiques à taux réduit et à taux zéro.

### Création d'un nouveau système de certification de durabilité des logements<sup>165</sup>

Un nouveau système de certification de durabilité des logements au Luxembourg, dénommé *Lëtzebuurger Nohaltegteerts-Zertifikat fir Wunnebaier (LENOZ)*, venant remplacer la certification *Gréng Hausnummer*, a été introduit.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette nouvelle méthode qui ne se base plus seulement sur la consommation d'énergie des bâtiments pour en évaluer la performance, mais sur une approche plus globale reposant sur les trois piliers du développement durable que sont les dimensions environnementale, économique et sociale. Dans un souci d'application uniforme de la loi, elle regrette toutefois que les personnes qui établissent des certificats de durabilité ne se voient pas obligées de suivre la formation proposée.

S'agissant en particulier des performances purement énergétiques des bâtiments<sup>166</sup>, la date limite à partir de laquelle chaque bâtiment d'habitation nouvellement construit devra correspondre à un «bâtiment d'habitation dont la consommation d'énergie est quasi nulle» a été avancée de deux années, passant du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### Réforme du régime d'aides financières «Prime House»<sup>167</sup>

Bien que l'approche du système précédent soit maintenue, à savoir l'octroi d'une subvention pour l'assainissement d'éléments de construction individuels de l'enveloppe thermique réalisés sur la base d'un conseil en énergie, le nouveau régime d'aides prévoit toutefois de conditionner l'allocation des aides financières «Prime House» à l'obtention d'un pourcentage minimal de 60% des points réalisables dans une sélection de 46 critères de durabilité issus des catégories «Écologie», «Bâtiment et installations techniques» et «Fonctionnalité» du système LENOZ.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas au principe d'une politique de subsides bien ciblée en matière de logements, estimant que les ménages les moins bien lotis ont droit, au même titre que les autres, d'accéder à des propriétés écologiques et saines. Selon elle, ce régime constitue un levier important pour assurer une contribution substantielle du secteur du bâtiment aux objectifs climatiques ambitieux que le Luxembourg devra respecter à l'horizon 2020 et au-delà en matières de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre et de recours aux sources d'énergies renouvelables.

### Création d'un guichet unique des aides relatives au logement<sup>168</sup>

La création d'un «guichet unique des aides relatives au logement», bureau auprès duquel s'adresser pour l'ensemble des aides relatives au logement, à savoir les aides socio-économiques relevant de la compétence du Ministre ayant le Logement dans ses attributions, dites «aides individuelles au logement», et les aides énergétiques et écologiques dites «Prime House» relevant de la compétence du Ministre

165 Loi du 23 décembre 2016 portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 relatif à la certification de la durabilité des logements (Mémorial A n°299 du 27 décembre 2016).

166 Règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation; 2. le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels; et 3. le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement (Mémorial A n°146 du 1<sup>er</sup> août 2016).

167 Loi du 23 décembre 2016 1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement; 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement (Mémorial A n°299 du 27 décembre 2016).

168 Loi du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement. Règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement (Mémorial A n°299 du 27 décembre 2016).

169 L'idée de centraliser l'ensemble des aides financières étatiques dédiées au logement n'est pas nouvelle puisqu'elle figurait déjà dans le projet de loi n°6583 relatif à la promotion du logement et de l'habitat durable. Mais celui-ci avait été retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés le 13 mars 2015.

ayant l'Environnement dans ses attributions, a pour double objectif de simplifier les procédures administratives et d'engendrer des gains de temps, tant pour l'administré que pour les différentes administrations impliquées dans le traitement des dossiers en matière de logement<sup>169</sup>. La Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer ces intentions des plus louables. Elle regrette cependant que cette occasion n'ait pas été saisie pour réaliser une radiographie de l'ensemble des aides visant le logement. De plus, elle estime que la création d'un outil interactif en ligne regroupant toutes les aides pourrait être utile. Un tel dispositif, qui accroîtrait la visibilité de la panoplie de mesures existantes, permettrait en outre de drainer vers le guichet projeté des personnes ayant déjà, le cas échéant, une connaissance plus poussée du sujet qui les concerne et permettrait dès lors un traitement encore plus efficace des demandes.

### **Introduction de prêts climatiques à taux réduit et à taux zéro<sup>170</sup>**

Le régime d'aides financières sous forme de prêt dit « climatique » à taux zéro ou à taux réduit vise à soutenir les ménages qui contractent un emprunt en vue de l'assainissement énergétique d'un logement de plus de 10 ans ou de l'installation d'équipements techniques valorisant les sources d'énergies renouvelables dans ce domaine. Alors que des plafonds de revenus sont fixés pour l'obtention du prêt à taux zéro<sup>171</sup>, le prêt à taux réduit<sup>172</sup> est ouvert à l'ensemble des ménages.

Bien qu'elle estime l'objectif de cette nouvelle aide respectable, à savoir réduire le risque de pauvreté énergétique des ménages à faible revenu, la Chambre de Commerce est perplexe quant à la possibilité d'atteindre ce but avec cette seule aide, en particulier lorsque les taux d'intérêts sont faibles. Plus le taux du marché sera faible, moins l'effet incitatif sera important.

En ce qui concerne, en général, les aides au logement énergétiques et écologiques, elles visent deux buts principaux : atteindre des objectifs environnementaux d'une part, et prévenir la précarité énergétique, d'autre part. Par conséquent, des critères d'octroi trop stricts ou une restriction du cercle des personnes éligibles pourraient décourager les ménages qui voudraient entreprendre un assainissement de leur logement et ainsi réduire les investissements potentiels. Afin que le Luxembourg puisse respecter les délais et objectifs, internationaux notamment, fixés en matière d'environnement, une masse critique de ménages potentiellement bénéficiaires doit être atteinte, et ce grâce à une sensibilisation accrue et grâce à une large diffusion des aides énergétiques et écologiques. De plus, la rénovation et l'assainissement des logements peuvent avoir un effet positif sur l'activité économique, notamment dans les secteurs de l'écoconstruction et des écotecnologies. Or, la Chambre de Commerce remarque que la loi introduit des conditions d'octroi assez restrictives, notamment pour le prêt à taux zéro (conditions de surface ; ne pas être propriétaire d'un deuxième logement ; condition d'habitation de 10 ans ; etc.).

## **II/ Chantiers en cours**

### **Modification de l'aide au financement de la garantie locative et introduction de critères de salubrité**

Une refonte des dispositions sur l'aide au financement de la **garantie locative** en vue d'une harmonisation et d'une simplification pour les demandeurs et l'administration, et d'un élargissement des bénéficiaires potentiels est proposée<sup>173</sup>. Il y est ainsi prévu de modifier certaines conditions d'éligibilité, dont la condition de revenu, et d'aligner la définition du revenu considérée pour l'obtention de la garantie locative sur celle utilisée pour l'obtention de la subvention de loyer. Alors que ce texte présente de nombreux mérites, les conséquences d'une non-obtention de cette aide ne semblent pas avoir été prises suffisamment en considération, source d'éventuels conflits entre le propriétaire et le locataire si ce dernier ne peut *in fine* financer la garantie locative prévue par le bail.

Le projet de loi en question entend également réformer les dispositions légales portant sur les **critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité** en matière de logement à usage d'habitation donné en location. Si l'objectif est louable, la mise en œuvre proposée pourrait s'avérer contreproductive, en provoquant un important resserrement, volontaire ou non, de l'offre de logement à louer sous forme

<sup>170</sup> Loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques. Règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques (Mémorial A n°299 du 27 décembre 2016).

<sup>171</sup> Le montant total du prêt ne peut pas dépasser 50.000 EUR sur une période maximale de 15 ans.

<sup>172</sup> Le montant total du prêt ne peut pas dépasser 100.000 EUR sur une période maximale de 15 ans.

<sup>173</sup> Projet de loi n°7258 portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Il a été déposé le 7 mars 2018.

de colocation. Or, la colocation répond à une demande réelle d'habitats plus petits, flexibles, urbains et souvent temporaires émanant de jeunes actifs majoritairement étrangers et qualifiés, indispensables à l'économie luxembourgeoise. Restreindre l'offre de colocation au Luxembourg porterait dès lors atteinte à l'attractivité du pays pour cette main-d'œuvre qualifiée et mettrait un frein aux solutions innovantes d'habitat basées sur l'économie du partage.

### III/ Recommandations en matière de gouvernance

Selon la Chambre de Commerce, il est primordial, et urgent, de mettre en œuvre une politique du logement davantage axée sur l'offre afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national. Elle estime en effet que les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place par le Gouvernement luxembourgeois jusqu'à présent n'ont pas engendré tous les bénéfices escomptés, notamment parce 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. De plus, de nombreuses études pointent l'effet inflationniste des aides au logement, notamment en France, en Finlande ou encore au Royaume-Uni, et estiment entre 60% et 80% la part de l'aide absorbée par une augmentation du loyer. Par conséquent, l'enveloppe budgétaire attribuée aux aides à la demande pourrait être notamment allouée à la construction de nouveaux logements à coût modéré, afin d'agir sur l'offre et donc de tendre vers une solution de plus long terme.

#### Concernant la politique du logement

- Des actions précises, appropriées et ciblées ne pourront être mises en œuvre que **si le diagnostic est solide**. Or, les estimations des besoins en logements varient substantiellement selon les différents acteurs.
- La Chambre de Commerce estime qu'une **vision globale** en matière de politique de logement, englobant tous les niveaux de pouvoir doit voir le jour. La multitude d'acteurs intervenant dans la politique de logement engendre plus d'empêcheurs que de facilitateurs. Elle insiste donc sur une mise en œuvre rapide du plan sectoriel « logement » et rappelle que la politique de logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles. La politique de logement va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du territoire et de gestion du foncier, visant à éviter toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains.
- **Au vu de ce qui précède, des mesures concrètes s'avèrent, dès lors, indispensables :**
  - » **Mobiliser les terrains non bâtis**
    - Appliquer concrètement, dans les communes, l'obligation de construire telle que prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain<sup>174</sup>.
    - Conférer un caractère obligatoire aux taxes communales sur la rétention de terrains, en y conditionnant l'attribution de la contribution financière versée par l'État aux communes dans le cadre du « Pacte logement », et à défaut, en introduisant une telle taxe au niveau national. Revoir leurs montants qui ne paraissent pas dissuasifs.
  - » **Augmenter la densité résidentielle du bâti**, via une augmentation, dans les quartiers où cela s'avère approprié, des coefficients d'utilisation maximale du sol.
  - » **Étendre des périmètres d'agglomération**, en respectant les principes d'un aménagement du territoire durable.
  - » **Réfléchir à comment combattre la rétention foncière**, sachant que la majorité des terrains appartient à des personnes physiques (76%) et seulement 16% aux entreprises (personnes morales).
  - » **Alléger les procédures d'autorisations** en matière d'urbanisme et d'environnement afin de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter par conséquent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements. En outre, cela engendrerait

<sup>174</sup> Article 103 : Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports, etc.), tandis que la diminution de la durée des procédures mènerait à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts). Il s'agit d'éviter les barrières administratives dans l'application des législations qui entravent la création de logements, tout en respectant l'environnement et les droits des citoyens.

- » Au vu des nombreuses arrivées mais également des nombreux départs de travailleurs, le marché du logement doit proposer des **formules flexibles**.
- » Réformer **l'impôt foncier**. Une adaptation de l'impôt foncier, notamment de sa composante «B6» portant sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, permettrait d'atténuer les tensions récurrentes entre l'offre et la demande. La Chambre de Commerce souhaite toutefois que tout aménagement en la matière s'effectue de façon équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement ne repose excessivement sur certaines entreprises privées.

### Concernant les aides au logement socio-économiques

- Un nombre important d'aides visant le logement sont actuellement en vigueur. La Chambre de Commerce plaide pour la **réalisation d'une radiographie** de l'ensemble de ces dernières, qu'elles visent l'offre ou la demande, et ce afin d'en évaluer l'efficacité et de tendre vers le principe «un besoin = une aide».
- La Chambre de Commerce estime également qu'avant l'introduction d'un nouveau transfert, la question du **maintien d'instruments déjà existants** doit être automatiquement posée.
- Bien que des informations puissent déjà être trouvées sur les sites Internet des Ministères du Logement et de l'Environnement, la Chambre de Commerce demande que soit proposé un **outil interactif regroupant** les différentes aides et les conditions qui doivent être remplies afin de les obtenir. L'ajout continu de nouvelles aides rend la compréhension de l'ensemble de plus en plus ardue.
- En termes de soutien de la demande, la Chambre de Commerce estime qu'il doit être davantage **ciblé** sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé (familles avec plusieurs enfants, les familles monoparentales et les personnes vivant seules). Des critères de revenu, de composition du ménage, de surface habitable, etc. doivent donc être insérés pour conditionner l'octroi des aides, car si ces aides visent l'ensemble ou une proportion trop importante de la population, elles risquent de pousser à la hausse les prix de l'immobilier résidentiel et auront des effets secondaires défavorables.

### Concernant les aides au logement énergétiques et écologiques

- La Chambre de Commerce plaide également pour une **radiographie des subsides et aides en matière environnementale**, et donc un inventaire exhaustif de ces transferts, qui devrait permettre de conclure si ces instruments remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils ne seraient pas plus aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'éco-compatibilité tout en faisant baisser le coût à charge de la collectivité. Les aides visant à influencer les comportements d'achat ont également un coût important pour le contribuable. Une analyse «coût-efficacité» de cette politique, dont l'objectif est certes louable, s'impose.
- Les aides au logement énergétiques et écologiques visant deux buts principaux, à savoir atteindre des objectifs environnementaux d'une part, et prévenir la pauvreté énergétique, d'autre part, des critères d'octroi trop stricts ou une restriction du cercle des personnes éligibles pourraient décourager les ménages d'entreprendre un assainissement de leur logement et ainsi réduire les investissements:
  - » S'agissant des **conditions liées à la surface** introduites dans les aides, la Chambre de Commerce estime que le montant des aides allouées doit être fixe, peu importe la surface habitable. Toutefois, si le souhait est d'introduire une aide proportionnelle à la taille de l'habitation, un plafond de superficie pourrait être établi, au-delà duquel l'aide ne pourra plus s'accroître. Par ce biais, il s'agit d'orienter la demande vers des habitations durables mais à la surface limitée afin d'accroître la densification.
  - » La Chambre de Commerce regrette que la **condition de ne pas être propriétaire d'un deuxième logement** soit souvent introduite pour bénéficier des aides. Par conséquent, les propriétaires qui donnent un logement à haute performance énergétique en location ne pourront pas bénéficier du régime d'aide, ce qui exclut un nombre non négligeable d'unités d'habitation.

## Concernant le logement social en général, et les acteurs publics en particulier

- L'offre de logements locatifs sociaux doit être considérablement accrue, en impliquant notamment davantage les promoteurs privés, le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être.
- L'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé devrait être la règle générale, alors que le recours au logement subventionné devrait relever de l'exception.
- La législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme « logement social », mais celui de « logement à coût modéré » ou encore de « logement subventionné », les deux notions étant définies sur la base de la situation financière des ménages. La distinction entre logement dit « social » et logement « normal » est donc établie par des normes réglementaires, le logement devenant « social » en fonction des bénéficiaires. Pour plus de clarté dans le débat, la Chambre de Commerce souhaite qu'une définition claire et précise du logement « social » soit établie.
- La seule réforme organisationnelle et fonctionnelle du Fonds du Logement ne peut constituer une fin en soi et ne doit être qu'un moyen parmi d'autres pour accroître l'offre de logements sociaux.
- La Chambre de Commerce souhaite que soient prévues et encouragées les collaborations avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) pour éviter les doublons et accroître le rythme de création de nouveaux logements.
- Aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à quitter un logement locatif subventionné lorsque leurs revenus dépassent les critères fixés. Même si les cas recensés sont peu nombreux et qu'ils doivent s'acquitter de loyers plus élevés, ces logements ne sont pas libérés pour des personnes répondant aux critères. La Chambre de Commerce estime donc que ce vide juridique doit être comblé.
- Ouverture du marché aux acteurs privés pour le développement du logement social locatif.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS / 1 AN

- Établir, ou tout au moins initier, un diagnostic solide sur les besoins en logements, subventionnés ou échangés sur le marché privé, locatifs ou non.
- Mettre en œuvre rapidement le plan sectoriel « logement ».
- Appliquer concrètement, dans les communes, l'obligation de construire.
- Conférer un caractère obligatoire aux taxes communales sur la rétention de terrains, et revoir leurs montants.
- Mettre en place une gouvernance nationale du logement. Par-là, la Chambre de Commerce entend une stratégie nationale mais aussi des pratiques d'échange régionales. Aujourd'hui, cette gouvernance fait défaut et les meilleures intentions définies au niveau de l'État peuvent être rendues inopérantes, ou tout au moins ralenties, au niveau local. L'État doit renforcer et aider en priorité toute initiative qui rend possible un accès plus aisé au logement, alors qu'aujourd'hui, il semble y avoir plus d'administrations nationales et locales pouvant empêcher le logement que le soutenir.
- Réformer l'impôt foncier afin de favoriser la construction d'infrastructures adéquates.
- Réaliser une radiographie de l'ensemble des aides au logement afin d'en évaluer l'efficacité et de tendre vers le principe « un besoin = une aide ».
- Recenser les barrières administratives qui entravent la création de logements, et les supprimer, pour autant que cela n'aille pas à l'encontre du respect de l'environnement et des droits des citoyens.
- Proposer sur les sites des différents Ministères concernés un tableau récapitulatif des différentes aides et des conditions qui doivent être remplies afin de les obtenir.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Établir un cadre réglementaire favorable et propice aux formules flexibles de logement.
- Accroître les collaborations entre les promoteurs privés et publics afin d'augmenter considérablement l'offre de logements locatifs sociaux.

## **I/ État des lieux**

En matière de **pensions complémentaires**, la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant transposition de la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales<sup>175</sup> vise à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres de l'UE en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2018 vise également à adapter en profondeur le cadre légal luxembourgeois des régimes de pension du deuxième pilier. Cette adaptation doit notamment permettre au Luxembourg de transposer dans son ordre juridique la Directive 2014/50/UE, dont l'objet principal consiste à éliminer certaines contraintes légales en matière d'acquisition et de préservation des droits à pension complémentaire susceptibles d'entraver la libre circulation des salariés au sein de l'Union européenne. Elle vise également à élargir le champ d'application de la loi relative aux régimes complémentaires de pension aux indépendants et professions libérales, à améliorer la protection des affiliés et la transparence de l'information et à préciser le traitement fiscal des contributions aux régimes complémentaires de pension (RCP).

La loi du 1<sup>er</sup> août 2018 introduit enfin une nouvelle disposition se rapportant à la déduction fiscale aux régimes complémentaires de pension du second pilier, déduction effectuée au titre des contributions de l'employeur ou de l'indépendant. Cette déduction est désormais limitée à la partie de la pension complémentaire de retraite pouvant être financée à l'aide d'un taux de contribution inférieur ou égal à 20% des rémunérations annuelles ordinaires estimées au cours de la carrière de l'affilié. Le référentiel utilisé pour calculer l'ampleur de la déduction est donc désormais une prestation de retraite complémentaire prospective, et non plus le revenu courant comme dans la législation antérieure. Cette disposition confère plus de flexibilité à la législation sur les retraites complémentaires, le montant déductible n'étant plus conditionné par des revenus annuels potentiellement fluctuants et parfois difficiles à estimer – pour les indépendants en particulier. La Chambre de Commerce se félicite également de l'abandon du double plafonnement (20% des revenus, ces derniers étant à leur tour plafonnés à cinq fois le salaire social minimum) des déductions longtemps envisagé par le législateur.

La loi portant **réforme de l'assurance dépendance** a pour objet de réformer la législation sur l'assurance dépendance, qui constitue l'une des cinq branches d'assurance obligatoire de la sécurité sociale à côté de l'assurance maladie-maternité, l'assurance accident, l'assurance pension et les prestations familiales. Cette branche d'assurance est financée par (i) une contribution spéciale de chaque assuré, actif ou retraité, à hauteur de 1,4% de ses revenus (salaire, rente, pensions, revenu du patrimoine), (ii) une contribution de l'État (40% des dépenses totales de l'assurance dépendance) et (iii) une contribution du secteur de l'électricité et sa gestion revient à la Caisse nationale de santé (CNS).

Concernant **les pensions**, il n'y a eu aucune réforme au cours de la législature, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Dans le domaine de la **santé**, la décision de supprimer le plafond maximal, précédemment égal à 20% des dépenses courantes, des réserves de l'assurance maladie-maternité a été prise.

175 Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant : 1. transposition de la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire ; 2. modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ; 3. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu [Mémorial A n°08 du 21 août 2018].

## II/ Recommandations en matière de gouvernance

**Concernant les pensions complémentaires**, sur le plan fiscal, il est regrettable que la loi fasse l'impasse sur un plus large accès de la population aux régimes complémentaires de pension (RCP), qui aurait pu être assuré via un élargissement du champ d'application et du montant de la contribution personnelle aux RCP qui, depuis de nombreuses années, stagne à 1.200 EUR par an. Cette déduction est un des parents pauvres de la réforme fiscale introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Par ailleurs, le législateur devrait revoir à la baisse le taux d'imposition forfaitaire libératoire à la source de 20% portant sur l'intervention de l'employeur, qui dissuade la participation aux RCP des titulaires de revenus faibles et moyens.

Le projet constitue ainsi un recul en termes de simplification administrative, car il aboutit souvent à une complexification de certaines règles. En témoigne notamment l'obligation de retenue d'impôt prévue dans le projet, qui pèserait sur le gestionnaire du régime en ce qui concerne les contributions versées à un RCP agréé pour indépendants.

**En matière d'assurance dépendance**, la Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur le fait qu'il convient d'interpréter et d'apprécier l'application future des nombreux paramètres techniques à la lumière des risques financiers potentiellement considérables auxquels l'assurance dépendance pourrait être exposée à moyen terme, dans un contexte de vieillissement graduel de la population, comme l'attestent notamment les récentes projections du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique (GTV).

**En termes de prestations sociales en général**, dans son récent rapport de mai 2018, le Groupe de Travail européen sur le Vieillissement (GTV) prévoit que la durée moyenne de la période passée à la retraite atteindra 28 ans en 2070 pour les hommes et 32 ans pour les femmes au Grand-Duché, contre respectivement 23 et 26 ans dans l'ensemble de l'UE. De surcroît, le taux de remplacement – soit le montant de la pension par rapport au dernier salaire – atteindrait au Luxembourg 63% en 2070, soit résolument au-delà des 38% qui seraient alors enregistrés dans l'ensemble de l'UE. Ces taux de remplacement étaient respectivement de 73% au Luxembourg et de 46% pour la moyenne de l'Union européenne en 2016.

Se greffent sur ces constats des projections démographiques et macroéconomiques qui, pour le Grand-Duché, laissent augurer une population d'un million d'habitants en 2070 (+78% par rapport à 2016, soit la progression la plus forte de l'UE), ainsi qu'un taux de croissance moyen du PIB en volume de 2,3% l'an sur la période 2016 à 2070.

### une croissance du PIB de 2,3% l'an sur la période 2016 à 2070

Ces diverses hypothèses débouchent pour le Luxembourg sur le constat d'un dérapage significatif prévisible des dépenses liées au vieillissement. Elles augmenteraient en effet de 13 points de PIB au Grand-Duché, se caractériseraient cependant et de (très) loin par la plus vive progression, avec +13 points de PIB d'ici 2070, contre 5 points en Belgique, 3,7 points en Allemagne et -2,2 points (une amélioration, donc) en France. À cet égard,

le Luxembourg serait donc largement pénalisé par rapport aux pays limitrophes. Ce dérapage de quelque 13 points de PIB serait surtout imputable aux pensions (+9 points), mais on notera également la forte progression attribuable à l'assurance dépendance (+3 points) et dans une moindre mesure à la santé (du moins dans le scénario de base). Une réforme structurelle du système de pension est indispensable lors de la prochaine législature pour éviter une déconfiture de l'État social et rétablir l'équité intergénérationnelle.

Si le scénario de base du GTV paraît *a priori* modéré en ce qui concerne la santé, avec une hausse du ratio de dépenses de 1,2 point de PIB d'ici 2070, cette évolution ne doit pas être prise à la légère. Le ratio en question passerait tout de même de 3,9 à plus de 5% du PIB (donc hausse de ce ratio de près d'un tiers). En outre, dans un scénario « stress test » supposant notamment une plus grande sensibilité des dépenses au vieillissement de la population, le GTV prévoit un accroissement bien plus important, de l'ordre de 2,8 points de PIB d'ici, du ratio associé à la santé – qui passerait dès lors de 3,9 à 6,7% du PIB.



La Chambre de Commerce regrette le contraste entre d'une part les hausses récentes des prestations et d'autre part ces évolutions prévisibles à moyen terme. La CNS connaît certes une situation financière *a priori* favorable à court terme, à la faveur notamment de la progression soutenue des cotisations sociales dans le sillage d'un emploi dynamique (frontaliers notamment), mais cette situation est peu susceptible de perdurer sur un horizon de temps plus long. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce s'inquiète notamment de la progression marquée de l'enveloppe budgétaire globale des dépenses du secteur hospitalier prévue pour les exercices 2019 et 2020 – même si elle reconnaît l'importance notamment du renforcement des services d'urgence. Elle rappelle que les dépenses de santé au Luxembourg, exprimées en niveaux absolus, sont très élevées en comparaison internationale même après déduction des dépenses en faveur des non-résidents.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce demande l'instauration de nouvelles règles budgétaires de l'assurance maladie-maternité au Luxembourg, reposant sur des fenêtres d'observation régulières d'au moins 10 années et sur des bilans techniques portant sur une cinquantaine d'années environ – un peu à l'instar de la situation prévalant dans le domaine des pensions.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN**

- Élargir le champ d'application et le montant de la contribution personnelle aux régimes complémentaires de pension (RCP).
- Revoir à la baisse le taux d'imposition forfaitaire libératoire à la source de 20% portant sur l'intervention de l'employeur, qui dissuade la participation aux RCP des titulaires de revenus faibles et moyens.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE**

- Mettre en œuvre une réforme globale des pensions, à même d'améliorer la résilience financière des systèmes de retraite tout en préservant un caractère social aux pensions, le tout sans augmenter les cotisations car toute hausse minerait la compétitivité des entreprises et le budget de l'État central. Cette réforme pourrait consister à lier la formule de calcul des pensions à l'évolution de la longévité à 60 ans, à ne plus ajuster aux salaires réels que la tranche de pension qui correspond à la pension minimum et à rapprocher l'âge effectif de la retraite de l'âge légal en réformant le système des périodes assimilées. À ces lignes de force s'ajouterait une révision graduelle à la baisse de la partie des pensions qui est proportionnelle aux revenus («majorations proportionnelles») ou encore une diminution du plafond cotisable à 4 fois le salaire social minimum (contre 5 actuellement) avec diminution corrélative du montant maximal de la pension. À envisager également une limitation immédiate de l'allocation de fin d'année.
- Maintenir la croissance économique, car la soutenabilité à terme des régimes de pension en dépend étroitement. Il est donc primordial de renforcer l'attractivité du Luxembourg et d'assurer la compétitivité des entreprises – ce qui suppose notamment la sauvegarde de cet atout décisif que constitue la prévisibilité et la compétitivité fiscale.
- Repenser l'assurance dépendance. L'une des mesures phares du défi que représentent les prestations sociales, devra avoir trait à l'assurance dépendance, qui représente une réelle bombe à retardement dans un contexte de vieillissement graduel de la population, et dont le coût pourrait tripler à long terme en pourcentage relatif du PIB.
- Mettre en place de nouvelles règles budgétaires de l'assurance maladie-maternité, dans le domaine de la santé, reposant sur des fenêtres d'observation régulières d'au moins dix années et sur des bilans techniques périodiques portant sur une cinquantaine d'années environ.

## **POLITIQUE FAMILIALE : TENIR COMPTE DES BESOINS DES FAMILLES ET DES ENTREPRISES**

### **I/ État des lieux**

Les prestations de la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) (anciennement Caisse nationale des prestations familiales (CNPF)) se sont élevées à plus de 1,1 milliard d'euros en 2016, soit près de 7% du total des dépenses de l'Administration centrale, ce qui montre l'importance accordée au thème de la politique familiale par les pouvoirs publics, mais également prouve à quel point les réformes entreprises doivent être réfléchies dans une optique de long terme.

#### **Réforme des prestations familiales**

Le Gouvernement a annoncé, en décembre 2013 dans son programme gouvernemental, son souhait d'entreprendre une réforme de la politique familiale et sociale, volonté qui s'est notamment matérialisée dans la loi du 23 juillet 2016<sup>176</sup>. Des adaptations ont été apportées aux différentes prestations.

S'agissant de la réforme des allocations familiales, l'option d'un système transitoire dual, différencié entre les anciens (pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> août 2016, soit antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi) et les autres bénéficiaires, a été retenue. Les anciens bénéficiaires continuent à percevoir les montants auxquels ils avaient droit avant l'entrée en vigueur de la loi. Pour les nouveaux bénéficiaires (naissances le 1<sup>er</sup> août 2016 ou ultérieurement), un montant uniforme pour chaque enfant est payé, ce qui constitue une importante simplification. Ainsi, ceux-ci perçoivent désormais un montant unique de 265 euros par mois et par enfant, l'ancien boni pour enfant étant désormais intégré à ce montant de base. Les majorations d'âge sont revues à la hausse pour les deux systèmes. Les allocations familiales, renommées «allocations pour l'avenir des enfants», payées normalement jusqu'à l'âge de 18 ans, ne seront dorénavant versées que jusqu'aux 24 ans de l'enfant, au lieu de 27 ans, si ce dernier poursuit des études.

En termes d'allocation de rentrée scolaire, alors qu'avant la réforme son montant dépendait de la place de l'enfant dans la fratrie, elle est dorénavant individualisée : 115 euros pour les enfants entre 6 et 11 ans et 235 euros pour les enfants à partir de 12 ans. Quant à l'allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés, elle voit son montant augmenter.

Les allocations de maternité et d'éducation ont, pour leur part, été abrogées, pour les nouveaux bénéficiaires, par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir. Aux yeux de la Chambre de Commerce, dans un effort de cohérence intergénérationnelle, le forfait d'éducation ou «Mammerent», introduit par la loi du 28 juin 2002, devrait également être supprimé. Les bénéficiaires du forfait d'éducation de demain auraient été les bénéficiaires de l'allocation d'éducation d'aujourd'hui. Ainsi, la suppression de l'allocation d'éducation sans suppression concomitante du forfait d'éducation pose un problème d'équité intergénérationnelle.

Enfin, la «Caisse nationale des prestations familiales» (CNPF) s'est vue renommée en «Caisse pour l'avenir des enfants» («CAE», «*Zukunftskees*»).

176 Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant (Mémorial A n°138 du 28 juillet 2016).

## Principaux changements induits par la réforme des allocations familiales

	DATE DE CRÉATION D'UNE BASE LÉGALE	BUT DU TEXTE D'ORIGINE	AVANT LA RÉFORME		APRÈS LA RÉFORME	
Allocations familiales	1947	Volonté d'alléger les charges de famille des salariés	montant pour 1 enfant montant pour 2 enfants montant pour 3 enfants montant pour 4 enfants montant pour 5 enfants	<b>TOTAL PAR ENFANT</b> 185,60 440,72 802,74 1.164,56 1.526,38	185,60 220,36 267,58 291,14 305,28	montant unique de 265 EUR par enfant
Majoration d'âge	1986	Volonté d'alléger les charges de famille des salariés	enfant de 6 à 11 ans enfant de 12 et plus	16,17 48,52	enfant de 6 à 11 ans : 20 EUR enfant à partir de 12 ans : 50 EUR	
Allocation de rentrée scolaire	1986	Constatation par les auteurs que les intentions reposaient sur un amalgame opéré entre les allocations familiales destinées à compenser les charges financières liées à la présence d'enfants dans le ménage et l'allocation de rentrée scolaire introduite dans le but précis d'atténuer les frais liés à la rentrée scolaire	<b>pour une famille avec un enfant</b> 113,15 EUR pour l'enfant à partir de 6 ans 161,67 EUR pour un enfant à partir de 12 ans <b>pour une famille avec deux enfants</b> 194,02 EUR pour chaque enfant à partir de 6 ans 242,47 EUR pour chaque enfant à partir de 12 ans <b>pour une famille avec trois enfants et plus</b> 274,82 EUR pour chaque enfant à partir de 6 ans 323,34 EUR pour chaque enfant à partir de 12 ans		Abolition de la prise en compte du groupe familial pour la détermination du montant de l'allocation de rentrée scolaire et introduction de montants uniques par enfant : <b>enfant à partir de 6 ans : 115 EUR</b> <b>enfant à partir de 12 ans : 235 EUR</b>	
Boni pour enfant	2007	Volonté, par le versement d'un boni, de favoriser particulièrement les familles touchant des revenus moyens voire faibles par le biais du versement d'un montant à titre d'allégement fiscal généralisé		76,00 EUR par mois	Introduit dans les allocations familiales/supprimé en tant qu'allocation à part	
Allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés	1985	Volonté de soutenir financièrement les parents d'enfants qui présentent une diminution des capacités à raison de 50% par rapport à un enfant du même âge dit « normal »		185,6 EUR par mois	200 EUR mais limitée à l'âge de 18 ans	

Source : Chambre de Commerce, CAE, Loi du 23 juillet 2016.

## Réforme du congé parental

La réforme du congé parental<sup>177</sup> introduit de nouvelles formes plus flexibles ainsi que des modalités financières plus attractives. Selon ses auteurs, les objectifs de la réforme sont avant tout familiaux et visent à « favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, créer une relation solide entre l'enfant et ses parents, mieux répondre aux besoins des parents, augmenter la proportion des pères qui en profitent afin de favoriser l'égalité des chances, augmenter le nombre de personnes en général qui y ont recours »<sup>178</sup>.

Les nouvelles durées et formes de congé parental rendent la gestion du personnel (organisation du temps de travail, remplacement éventuel, retour de congé parental...) plus complexe pour les entreprises et donc crée des charges administratives supplémentaires pour elles. En particulier, les entreprises devront prendre la décision d'accorder ou non un congé parental à temps partiel ou fractionné en s'assurant qu'en présence de différents congés parentaux, pris en même temps ou se chevauchant, la continuité de l'activité de l'entreprise ne sera pas affectée ou le moins possible. En outre, une gestion spécifique à chaque type de congé parental devra être mise en place. Les obligations à l'égard des employeurs sont ainsi plus rigoureuses que l'accord-cadre européen sur le congé parental au sein d'une réforme qui manque de clarté en certains points. Les potentielles difficultés d'organisation du travail sont très importantes pour les grandes entreprises et bien davantage perturbatrices pour les PME ou encore les microentreprises de moins de 10 salariés qui constituent l'essentiel du tissu économique luxembourgeois. L'absence, sur de longues périodes, d'un membre d'une petite équipe peut mettre à mal la capacité de celle-ci à maintenir sa productivité et la qualité de sa production ou de son service.

Ceci est d'autant plus vrai que certaines entreprises ont de véritables difficultés de recrutement sur des métiers précis et que les contrats de courte durée pour remplacer les salariés en congés parentaux sont moins attractifs pour la main-d'œuvre en recherche d'emplois.

Dans le cadre de l'accord du 14 janvier 2015 qui a été conclu entre le Gouvernement et l'UEL, le principe d'une réforme des congés pour raisons familiales et des congés exceptionnels avait été consenti par les employeurs dans l'attente de mesures concrètes de la part du Gouvernement pour permettre plus de

## permettre plus de flexibilisation en matière d'organisation du temps de travail

flexibilisation en matière d'organisation du temps de travail, afin de neutraliser l'impact des réformes gouvernementales en termes de perte de productivité. Or, cette flexibilisation n'a pas été instituée au cours de la dernière mandature. Il pourrait être souhaitable dans un proche avenir, et après une première évaluation de la réforme de 2016, de remanier à nouveau le cadre légal du congé parental. Le sens de cette nouvelle réforme serait celui d'une meilleure implication des entreprises avec pour contrepartie de la flexibilisation accrue pour les salariés et une plus grande flexibilisation dans l'organisation des temps de présence pour les entreprises. Ce regain de souplesse dans la gestion des entreprises est essentiel face à la prééminence actuelle d'une logique législative du *one size fits all* inadaptée à la forte diversité des besoins organisationnels des secteurs et des entreprises et à la nécessité d'aller vers un Code du travail 4.0 qui laisse toute sa place à la négociation intrasectorielle et dans l'entreprise à l'heure de la digitalisation.

<sup>177</sup> Loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental et modifiant 1. le Code du travail ; 2. le Code de la sécurité sociale ; 3. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 5. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 6. la loi modifiée du 14 mars 1988 portant création de congés d'accueil pour les salariés du secteur privé ; 7. la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ; 8. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Mémorial A n°224 du 10 novembre 2016).

<sup>178</sup> Exposé des motifs du projet de loi.

## **II/ Chantiers en cours**

### **Adaptations des prestations familiales en espèce et en nature**

Dans le cadre de l'accord bipartite du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les organisations syndicales, il a été prévu de créer un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature. Ainsi, le projet de loi n°7003<sup>179</sup>, déposé en juin 2016 mais non encore voté, propose de comparer, tous les deux ans, l'évolution du salaire médian au cours des trois dernières années à l'évolution des prestations familiales en espèces et en nature. Dans le cas d'une évolution plus rapide des salaires médians, le Gouvernement pourra décider d'adapter les prestations existantes ou de créer une nouvelle prestation, en espèces ou en nature.

Alors que la Chambre de Commerce ne remet pas en question le fond de la réforme, à savoir l'adaptation occasionnelle et discrétionnaire du montant des prestations familiales, elle ne peut accueillir favorablement l'instauration d'un nouveau mécanisme d'adaptation bisannuel des aides familiales, sans prise en compte du contexte socio-économique de manière plus large et sans sélectivité sociale. De plus, elle s'interroge sur la justification de lier évolution des salaires médians et évolution des prestations familiales. Elle juge par ailleurs arbitraire la possibilité « d'investir » une marge de manœuvre fictive suite à l'augmentation des salaires médians pour créer de nouvelles prestations et craint que l'attrait de talents aux rémunérations importantes sur le sol luxembourgeois n'entraîne un dérapage des finances publiques allouées aux prestations familiales. Si le mécanisme devait être maintenu, les 5% des salaires les plus élevés devraient être exclus du calcul, à l'instar de la méthodologie appliquée pour l'adaptation du salaire social minimum (SSM).

En outre, un manque de cohérence est constaté entre les mécanismes d'adaptation de différentes prestations en termes de système appliqué et de période de référence. Alors que les indemnités de congé parental, égales au revenu professionnel mensuel moyen perçu par le bénéficiaire au cours des 12 mois précédant le début du congé parental, seront implicitement indexées, les prestations familiales en espèces et en nature seraient adaptées à l'évolution du salaire horaire médian sur une période de référence de trois années, tandis que le SSM est adapté à l'inflation et en fonction de l'évolution du salaire réel moyen, au cours de deux années.

## **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

### **Vers plus de sélectivité sociale des aides**

La Chambre de Commerce n'a eu de cesse ces dernières années d'affirmer la nécessité de prévoir des transferts sociaux basés sur la capacité contributive des ménages, assurant l'équité entre les générations et la promotion du travail au détriment de l'inactivité, tout en réduisant le risque d'exposition à la pauvreté en les ciblant mieux en faveur des populations qui en ont réellement besoin. Or, la sélectivité sociale est toujours une grande absente des velléités réformatrices récentes et le modèle actuel s'apparente encore trop souvent à une approche « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires.

Plusieurs scénarii seraient théoriquement possibles pour augmenter l'efficacité et l'équité du système, des allocations familiales notamment, tout en maîtrisant les dépenses de l'État. Une première option serait la fiscalisation des allocations familiales. Ces versements seraient ainsi considérés comme des revenus et donc soumis au barème de l'impôt (avec d'éventuels aménagements), comme c'est le cas en Suisse. Une deuxième option est le plafonnement des allocations familiales : les allocations familiales maximales seraient versées aux ménages disposant d'un revenu mensuel brut inférieur à cinq fois le salaire social minimum brut (SSM). Pour les ménages disposant de revenus supérieurs à cinq fois le SSM, des allocations familiales dégressives jusqu'à une certaine limite inférieure (par exemple 50% du montant maximum) seraient allouées. Un tel système a déjà été implémenté dans différents pays européens et est à l'étude dans d'autres. Enfin, la troisième option envisageable est la réduction graduelle des allocations familiales pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian.

179 *Projet de loi n°7003 portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature. Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du jj/mm/aaaa portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature.*

## Vers un système simple et intelligible

Alors que le Gouvernement annonçait dans son programme gouvernemental de décembre 2013, que « eu égard à la diversité des prestations introduites depuis la création de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), et considérant le volume important des prestations, il y a(vait) lieu de procéder à une analyse approfondie et critique sur base d'un état des lieux détaillé », la Chambre de Commerce ne peut que constater que cette « grande évaluation » annoncée n'a pas (ou partiellement) été réalisée, ou du moins n'a pas été diffusée, et qu'une vue d'ensemble fait toujours défaut.

L'architecture actuelle en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble à une mosaïque, avec une multitude de transferts hétéroclites, disparates et parfois de faible envergure, qui ont tendance à s'accumuler et à se démultiplier au fil du temps. La Chambre de Commerce estime donc que la réalisation d'une radiographie de l'ensemble des transferts sociaux, à l'instar de celle préconisée pour les aides au logement, n'est pas un exercice superflu et que ce dernier devrait impérativement être réalisé sans plus attendre afin de tendre vers un système basé sur le principe « un besoin = une aide ».

## Maintien d'un cadre favorable à la compétitivité et à la flexibilité des entreprises

Avancer vers un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale est un progrès significatif pour les salariés. Ce progrès ne doit cependant pas se faire au détriment de la compétitivité des entreprises et doit donc s'opérer conjointement à des avancées dans la flexibilisation de l'organisation du travail. En lien direct avec les propositions émises dans l'encadré « L'accord de janvier 2015 entre l'UEL et le Gouvernement – une première évaluation » et la fiche thématique « Emploi », la mise en œuvre d'une flexibilisation, au niveau intrasectoriel et de l'entreprise, en matière d'organisation et de temps de travail profiterait aussi bien aux entreprises et aux salariés, en s'inscrivant dans une approche moderne dénommée travail 4.0 de l'organisation du temps de travail.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS / 1 AN

- Réaliser, à l'instar de celle préconisée dans le domaine du logement, une radiographie de l'ensemble des transferts sociaux et familiaux existants.
- Abolir le forfait d'éducation (*Mammerent*) dans un effort de cohérence intergénérationnelle. Suite à la suppression de l'allocation d'éducation et sans suppression du forfait d'éducation, un problème d'équité intergénérationnelle se pose en effet.
- Agir en vue d'une flexibilité accrue de l'organisation du temps de travail, en l'articulant avant tout au niveau des secteurs et de l'entreprise.
- Viser une harmonisation des différentes prestations en termes de système appliqué et de période de référence, suite à la radiographie des aides, afin, d'une part, de tendre vers davantage de simplification administrative et, d'autre part, d'accroître la transparence, la cohérence et la lisibilité des systèmes.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Introduire davantage de sélectivité sociale, seul moyen de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique familiale. Trois options proposées par ce bulletin associent la mise en place de mécanismes redistributifs et le maintien d'aides pour toutes les familles.

## **Encadré 8 - L'accord de janvier 2015 entre l'UEL et le Gouvernement – une première évaluation**

En janvier 2015, l'UEL et le Gouvernement ont conclu un accord afin de « renforcer la compétitivité des entreprises et de leur donner la prévisibilité en matière financière, économique et sociale dans le but de contribuer à la réduction du chômage et à la croissance économique ». Le présent encadré vise à établir un premier bilan des divers aspects de l'accord en question.

### **Le partenariat pour l'emploi**

Un premier élément, tout à fait central, est le partenariat pour l'emploi, impliquant directement l'ADEM et portant initialement sur une période de trois ans. Sont prioritairement visés par ce partenariat les demandeurs d'emploi jeunes et seniors, en particulier ceux qui sont confrontés à un chômage de longue durée. L'accord prévoyait d'augmenter le nombre de recrutements par les entreprises via l'ADEM à raison de 5.000 unités sur l'horizon précité de 3 ans, à la faveur d'une mobilisation accrue des entreprises, d'une collaboration plus poussée entre les employeurs et l'ADEM (échanges d'informations sur les profils souhaités, sur les demandes d'emplois, sur les formations et sur les mesures publiques, notamment) et à la lumière d'analyses sur les besoins en main-d'œuvre des entreprises. Il a été convenu également de renforcer les contrats d'initiation à l'emploi et les stages de réinsertion professionnelle.

Cette première initiative semble à ce stade couronnée de succès. Selon le plus récent rapport d'activité de l'ADEM, portant sur l'année 2017, le nombre de demandeurs d'emploi ayant retrouvé une occupation professionnelle a connu une forte hausse par rapport à l'année 2014, avec plus de 5.900 demandeurs d'emploi additionnels sur la période 2015-2017. L'objectif découlant de l'accord de janvier 2015 (+5 000) a donc été plus que respecté à cette aune.

En outre, un label « Entreprise, partenaire pour l'emploi » a été lancé le 5 décembre 2015. Il est décerné aux entreprises s'associant à l'ADEM dans le cadre d'une convention ad hoc. Dans la même perspective, un partenariat pour l'emploi a été conclu entre l'ADEM et la Chambre de Commerce, en vertu duquel la Chambre professionnelle subventionne à concurrence de 100.000 euros la formation continue des demandeurs d'emploi et a lancé un programme (*Fit4Entrepreneurship*) s'adressant aux demandeurs souhaitant se lancer dans un projet d'affaires (via des formations et accompagnements sur mesure).

Compte tenu de ce bilan d'ensemble *a priori* positif, l'ADEM et l'UEL ont décidé fin 2017 de reconduire leur partenariat sur l'horizon 2018-2020. Le nouveau programme s'articule autour de trois objectifs principaux, à savoir (i) augmenter le nombre d'embauches de demandeurs d'emploi et faciliter les recrutements dans les entreprises ; (ii) atténuer le déséquilibre entre les offres d'emploi et les profils des demandeurs d'emploi disponibles et (iii) soutenir les métiers en pénurie de main-d'œuvre.

De manière plus générale, la Chambre de Commerce constate que l'ADEM a, au cours des années récentes, fourni d'importants efforts de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi et de mise en adéquation de ces derniers avec le marché du travail. Ainsi, le parcours personnalisé pour les demandeurs d'emploi a été entièrement déployé en décembre 2015, ce qui a permis d'améliorer la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de personnaliser leur suivi. Par ailleurs, l'initiative des « Cafés pour l'Emploi » a été lancée en 2016, afin de faciliter la rencontre entre les personnes en situation de handicap et les entreprises, tandis que des séances d'information obligatoires sont depuis 2017 organisées par l'ADEM, afin de sensibiliser les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus aux formations proposées et aux mesures pour l'emploi susceptibles de les intéresser. Toujours en matière de formation, le programme « Entreprise, partenaire pour l'emploi » a permis de mieux adapter les formations de l'ADEM, de les cibler de manière plus efficace afin de résorber les déficits de compétences sur le marché de l'emploi. En outre, l'ADEM a continué à assurer la montée en puissance de la Garantie pour la Jeunesse, mise en place en juin 2014, soit seulement quelques mois avant l'accord de janvier 2015. Cette garantie a été perfectionnée, sous la forme notamment du parcours d'activation des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (« NEET »).

Certaines initiatives nouvelles concernent directement la Chambre de Commerce. Ainsi, l'ADEM est partenaire de la *House of Entrepreneurship* depuis 2017, afin notamment d'assister les entreprises en matière de recherche de personnel ou à propos des formalités de recrutement. Quant au programme *Fit4Entrepreneurship*, il soutient et accompagne les demandeurs d'emploi souhaitant créer une entreprise. Enfin, en septembre 2017 une action de sensibilisation a été organisée en collaboration avec la Chambre de Commerce, en faveur de jeunes demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM en tant que «mécatronicien d'autos et de motos DAP, dessinateur en bâtiment DAP (diplôme d'aptitude professionnelle), électricien DAP et informaticien qualifié DAP».

Etait aussi prévue dans le cadre du partenariat pour l'emploi la mise en place d'un outil informatique permettant aux employeurs de consulter les profils des demandeurs d'emploi, tout en offrant à ces derniers un accès aux informations sur les postes offerts par les entreprises. Cet outil a dans une large mesure été mis en place puisqu'en mars 2016, l'ADEM a officiellement lancé la nouvelle plateforme interactive *JobBoard*, nouvelle interface entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. Quelque 1 500 entreprises utilisent désormais cette plateforme.

Tous ces efforts, dont la liste n'est certainement que limitative, méritent d'être soulignés, même s'il existe encore d'importantes marges d'amélioration, dont témoignent par exemple un appariement toujours défailant entre l'offre et la demande d'emplois illustré notamment par de nombreux emplois demeurant vacants. À noter également une évaluation toujours insuffisante des mesures en faveur de l'emploi.

## **Impôts sur les sociétés : des progrès limités ou des reculs**

L'accord entre l'UEL et le Gouvernement indiquait par ailleurs que ce dernier «n'exclut pas des adaptations de la fiscalité des personnes morales qui peuvent s'avérer nécessaires à la suite des discussions internationales sur la fiscalité transfrontalière des grands groupes». Une diminution assez mesurée du taux global d'affiche de l'impôt des sociétés (y compris l'impôt commercial communal) a certes eu lieu dans le cadre de la réforme fiscale de janvier 2017, ce taux passant (pour une entreprise établie à Luxembourg-Ville) de 29,22% avant réforme à 26,01% à partir de 2018 – avec une réduction un peu plus marquée pour les plus petites entreprises. S'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, il paraît bien insuffisant par rapport au taux pratiqué dans ces autres places financières que sont l'Irlande, le Royaume-Uni ou la Suisse, compte tenu également d'une évolution générale vers la baisse des taux, encore observée récemment (voir la Belgique, la France, les États-Unis, etc.). Enfin, le taux luxembourgeois paraît toujours élevé par rapport au taux médian enregistré au sein de l'UE, qui est de l'ordre de 21%.

Sans même parler de dispositifs essentiels pour le dynamisme économique du Luxembourg, en ce qui concerne la transmission des entreprises (prises en compte, mais de manière insuffisante, lors de la réforme fiscale), de réserves immunisées pour les PME et de promotion des jeunes entreprises et de leurs experts «impatriés».

L'idée de «trêve fiscale» a aussi été démentie par l'augmentation fort dommageable de l'impôt minimum sur la fortune pour les sociétés de participation financières (Soparfi), introduite dans le cadre de la réforme fiscale mise en œuvre en janvier 2017. Cet impôt minimum a en effet, à cette occasion, été rehaussé de quelque 50%, de sorte qu'il est passé de 3 210 à 4 815 euros.

Cette instabilité fiscale, couplée à la retenue à la source sur dividendes sortants de source luxembourgeoise, dont la Chambre de Commerce a déjà de manière répétée demandé la suppression, mine l'attractivité des Soparfi luxembourgeoises dans un contexte de concurrence fiscale internationale de plus en plus exacerbée. Certains pays de l'UE, comme le Royaume-Uni, n'appliquent en effet pas de retenue sur les dividendes sortants. Une telle disparité entre le Luxembourg et les principaux concurrents de la place financière est susceptible d'amoinrir significativement l'intérêt des investisseurs étrangers pour les Soparfi, du moins en l'absence de nouvelles initiatives en la matière. Entre janvier 2017 et mars 2018, le nombre de Soparfi s'est d'ailleurs réduit de 2%, une première depuis près de 10 ans.



Il conviendrait également, pour enrayer cette funeste évolution, de supprimer ou du moins de limiter fortement l'impôt sur la fortune, qui constitue pour les entreprises luxembourgeoises un considérable handicap concurrentiel – le Luxembourg faisant bande à part en la matière. Cet ajustement pourrait s'opérer de manière graduelle, en fonction d'un calendrier pluriannuel annoncé bien à l'avance («feuille de route»). Un ajustement de l'impôt sur la fortune est d'autant plus souhaitable qu'il n'est pas imputable sur l'impôt des sociétés dans le cadre du système fiscal américain, ce qui donne lieu à des situations de double imposition. Pourraient également contribuer à changer la donne une amélioration de l'accès aux bureaux d'imposition (très difficilement joignables actuellement) et des prises de position plus fréquentes des administrations fiscales sur certains sujets certes de nature technique, mais qui constituent autant de goulets d'étranglement. La création d'une cellule ad hoc serait à même de lever ces sources de blocage. Une réforme de la fiscalité applicable aux fonds alternatifs et une amélioration de la fiscalité générale (IRC et ICC, régime des impatriés) viendraient utilement compléter cette stratégie d'ensemble visant à relancer les Soparfi et les activités associées.

Le sujet est d'importance en raison de l'important effet d'entraînement économique des Soparfi, dont témoigne d'ailleurs leur poids en termes de recettes fiscales. Selon l'avis «Analyse des données fiscales au Luxembourg» publié en novembre 2015 par le Conseil économique et social, les Soparfi représentaient en effet en 2014 quelque 28% des recettes totales au titre de l'Impôt sur le revenu des collectivités (IRC ; 72% pour l'ensemble du secteur financier). Selon le même avis, les Soparfi contribuaient même au produit de l'impôt sur la fortune (IF) à concurrence de 57% en 2014. Au total, l'apport des Soparfi via l'IRC, l'impôt commercial communal et l'IF se serait élevé à quelque 715 millions d'euros en 2014. Sans même compter la retenue sur salaires («retenue sur les traitements et salaires») versée par les Soparfi pour le compte de leurs salariés, qui s'est montée à quelque 82 millions d'euros en 2014. Ce dernier chiffre met en évidence le fait que les Soparfi ne sont pas du tout assimilables à de pures sociétés *holding*, dans la mesure où elles prestent de plus en plus d'activités de financement – d'investissements notamment, de gestion de patrimoine, de titrisation. Elles détiennent par ailleurs souvent des marques ou brevets. Ces sociétés doivent de ce fait se doter de moyens humains et matériels importants et croissants.

Enfin, le Gouvernement a en 2015 mis en œuvre une hausse sensible des taux de TVA (taux de 6, 12 et 15% augmentant tous trois de 2 points de pourcentage), qui contredit l'idée même de «trêve fiscale».

## **Les cotisations sociales : un engagement respecté... pour le moment**

Un autre élément de l'accord de janvier 2015 méritant d'être salué est l'engagement d'éviter une augmentation généralisée des cotisations sociales (sauf en cas de «nécessité avérée») au cours de la législature 2013-2018.

Si les cotisations sociales sont demeurées stables au cours de la législature en question, cette fidélité aux engagements a cependant été favorisée par la forte croissance de l'emploi observée de la fin 2013 à juillet 2018, soit +15% en cumulé avec un rythme annualisé moyen de 3,2%. Cette hausse soutenue, alimentée notamment par une forte immigration nette et par un recours accru à la main-d'œuvre non résidente (+19% en cumulé de décembre 2013 à juillet 2018), a en effet mécaniquement induit un accroissement prononcé de la base cotisable, masquant de la sorte divers problèmes de fond. Or aucune réforme d'envergure n'a été mise en œuvre pour faire face à ces derniers, parmi lesquels figure la forte progression attendue des prestations sociales au cours des années à venir.

Selon le rapport de 2018 du Groupe de travail européen sur le vieillissement, les prestations sociales (santé, pensions et dépendance) devraient passer de 14% du PIB actuellement à 18% du PIB à l'horizon 2040, puis à 27% d'ici 2070. Les problèmes de soutenabilité financière pourraient d'ailleurs déjà se matérialiser sur un horizon de temps nettement moins distant. Ainsi, dans son bilan technique de décembre 2016, l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) prévoit que les dépenses du régime général de pension excéderont les recettes (hors revenus du patrimoine) dès 2023.

À politique inchangée et faute d'une croissance économique extrêmement forte, de l'ordre de 5% l'an, il pourrait s'avérer difficile d'assurer la stabilité des cotisations sociales, qui est pourtant cruciale pour la prévisibilité des entreprises et pour l'attractivité économique du Luxembourg. Une telle hypothèse est contraire sinon à la lettre de l'accord de janvier 2015, (qui ne concernait sur ce point que l'actuelle législature), du moins à son esprit.

### **Une évolution salariale toujours déconnectée de la productivité**

À cette menace pour la santé financière de nos entreprises s'ajoute l'absence de toute politique d'encadrement des coûts salariaux. L'un des aspects du «partenariat» entre le Gouvernement et l'UEL, pourtant explicitement prévu dans l'accord de janvier 2015, était la confirmation du principe selon lequel la politique salariale doit être liée à la productivité. Or aucun résultat concret n'a été engrangé jusqu'à présent, l'évolution salariale étant toujours dominée par l'évolution des prix à travers le mécanisme d'indexation et l'ajustement quasiment mécanique du salaire social minimum (SSM; +1,4% en janvier 2017). Le tout sans considération aucune d'une norme de productivité – ou encore de l'évolution des coûts salariaux enregistrée chez les principaux partenaires commerciaux, à l'instar de la situation prévalant en Belgique (loi sur la compétitivité de 1996).

Toujours en matière salariale, l'accord mentionne une modification de la législation relative au SSM qualifié – qui pour rappel excède de 20% le SSM de base. L'accord reconnaissant en effet que les évolutions de la jurisprudence en la matière «comportent un risque majeur pour l'emploi des moins qualifiés ainsi que pour les systèmes de formation et de qualification». La Chambre de Commerce note que ces amendements de la législation, pourtant primordiaux en particulier pour les secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre, se font à ce jour toujours attendre.

### **Flexibilisation du travail: une grande déception**

Cet immobilisme sur le plan salarial est d'autant plus préjudiciable aux entreprises qu'il s'accompagne d'une évolution préoccupante en ce qui concerne la flexibilité du travail, pourtant essentielle pour les petites entreprises déjà confrontées à diverses autres obligations sociales comme le congé parental (voir ci-après). Le partenariat prévoyait que la question de la période de référence ferait l'objet d'une analyse dans un cadre tripartite, afin notamment de permettre aux entreprises d'augmenter la productivité et de mieux s'adapter à l'évolution du contexte économique. En contrepartie de l'engagement des entreprises à soutenir des réformes visant à rendre plus souple le congé parental et les congés spéciaux, la période de référence légale devait être allongée au-delà de sa durée maximale d'un mois.

Cet accord de principe prometteur a cependant été battu en brèche par la loi du 23 décembre 2016 concernant l'organisation du temps de travail, qui se caractérise par un haut degré de formalisme – à rebours d'une définition de la flexibilité au niveau des secteurs ou de l'entreprise. Ainsi, une entreprise désireuse de fixer la durée de la période de référence au-delà d'un mois (jusqu'à quatre mois au maximum) devra faire face à une nouvelle durée de travail mensuelle maximale (encadrement des heures supplémentaires), à l'exigence d'un délai de préavis afin d'informer le salarié en cas d'adaptation de son horaire de travail, à des charges administratives additionnelles et à des coûts accrus – puisque l'entreprise en question devra concéder des jours de congé supplémentaires (de 1,5 à 3,5 jours) à mesure que la période de référence s'accroît.

En résumé, résolument à rebours de ce que laissait espérer l'accord du 14 janvier 2015, l'actuelle législation accorde en définitive très peu de flexibilité aux entreprises, le tout avec de nombreuses contreparties défavorables et des dispositions difficiles à appliquer en pratique – ce qui paraît inadapté au regard des défis de l'organisation future du travail, dans un contexte de digitalisation notamment. La loi de décembre 2016 peut donc être considérée comme une violation de l'esprit de l'accord de 2015. Alors que comme souligné plus haut, les entreprises ont quant à elle largement contribué au succès du programme «Entreprises, partenaires pour l'emploi», dont atteste par exemple une hausse prononcée des recrutements de demandeurs d'emploi.

Les entreprises sont donc toujours en attente de mesures concrètes de la part du Gouvernement visant à permettre plus de flexibilisation en matière d'organisation du temps de travail dans leur chef, alors même qu'elles ont accepté dans le cadre de l'accord de janvier 2015 une flexibilisation du congé parental, visant à promouvoir une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. L'actuelle rigidité en matière de temps de travail est particulièrement dommageable aux entreprises petites ou moyennes, qui se trouvent confrontées à une accumulation de congés parentaux sans pouvoir les compenser par une organisation plus flexible du travail, ce qui hypothèque lourdement l'organisation.

## **Une simplification administrative toujours imparfaite**

En ce qui concerne la simplification administrative, les diverses avancées que concrétise la loi dite *Omnibus*, adoptée par la Chambre des Députés en janvier 2017, peuvent être saluées. On notera par exemple la diminution des délais dans le chef des administrations concernant la remise d'avis sur les plans d'aménagement particulier, le recours plus fréquent au principe «qui ne dit mot consent», les efforts de dématérialisation en matière de publication en ligne de projets de plans d'aménagement, la mise en place d'une plateforme d'accompagnement d'initiateurs de projets et des communes – permettant ainsi aux parties d'écartier de nombreux écueils en amont des procédures – ou encore la centralisation des règlements des bâtisses auprès du Ministère de l'Intérieur en matière d'autorisations de construire. L'absence d'un «screening systématique» de l'ensemble des procédures administratives, comme cela avait pourtant été initialement annoncé par le Gouvernement est toutefois à regretter. Il convient également de mentionner une harmonisation très imparfaite des procédures liées aux législations environnementales ou encore les lenteurs du dossier de l'*e-commodo*. Sans compter le manque de zones industrielles destinées aux PME, prenant pleinement en compte leurs spécificités. Le nombre élevé de communes au Luxembourg (population moyenne de 5.990 personnes, contre 19.400 en Belgique et 45.300 aux Pays-Bas) ne facilite assurément pas l'aménagement de telles zones.

Dans le cadre de sa stratégie à l'horizon 2025, la «CC2025», la Chambre de Commerce propose la création d'un *GIE Facilitate* au sein de la *House of Entrepreneurship*, afin d'étendre le périmètre du guichet unique physique *one-stop shop* en y logeant davantage de compétences des administrations, ce qui conduira *in fine* à une véritable simplification administrative pour les entreprises.

## **I/ État des lieux**

Si le chômage a pu être un des enjeux phares de la précédente mandature, la forte création d'emplois générée par l'économie luxembourgeoise, près de 53 000 emplois supplémentaires entre décembre 2013 et avril 2018 (+14%), a permis pour partie d'inverser sa dynamique et de faire du manque de salariés qualifiés le point saillant de cette thématique. Cette baisse n'a toutefois pas à ce jour fait disparaître tout chômage structurel. Le développement de l'économie luxembourgeoise ne pourra se poursuivre qu'en maintenant sa compétitivité-coût du travail vis-à-vis des économies concurrentes. C'est ce que permettra aussi la transition vers les nouvelles formes de l'organisation du travail: télétravail, digitalisation,... Le faible taux d'activité des seniors et le chômage de longue durée sont deux importants axes de progrès du Luxembourg.

### **Organisation et temps de travail**

La numérisation, moteur d'innovation et de productivité, est le grand enjeu des années 2010, tant du point de vue de l'économie en général que du travail. Les mutations, engendrées par des innovations telles que l'Internet mobile, le cloud ou l'intelligence artificielle, entraînent une numérisation des processus de production et de travail, de plus en plus connectés les uns aux autres. Deux développements fondamentaux naissent de la numérisation pour le monde du travail: l'automatisation, des robots, des ordinateurs et des logiciels réalisant des tâches jusque-là réalisées par l'homme, et la flexibilisation, soit le travail mobile, indépendant du lieu et de l'heure. 55% des salariés luxembourgeois affirment que leur travail dépend (largement) directement de la numérisation. L'étude «Travail 4.0 - Chances et défis pour le Luxembourg» a permis d'analyser le développement de la numérisation et ses potentiels effets sur le monde du travail. Elle donne des pistes d'action concernant l'organisation du travail et les aspects sociaux du travail 4.0, et met en avant le besoin de qualification et de personnel dans les secteurs technologiques de plus en plus important dû à la numérisation. En ce sens, l'initiative *Luxembourg Digital Skills Bridge*, lancée au printemps 2018, doit contribuer à aider les entreprises à identifier les groupes d'employés présentant un risque accru de perte d'emploi et à les former de manière adéquate. Cette initiative devra être développée par le prochain Gouvernement, en étroite collaboration avec la Chambre de Commerce et la *House of Training*.

### **La loi du 23 décembre 2016 sur l'organisation du travail**

**Cette initiative du Gouvernement après l'échec du processus de négociation tripartite est fortement critiquable:**

- Les salariés peuvent travailler davantage que la durée normale de 8 heures par jours et 40 heures par semaine en étant occupés jusqu'à 10 heures par jour et 48 heures par semaine à condition que la durée hebdomadaire moyenne du travail, calculée sur une période de référence ne dépasse pas 40 heures. La loi allonge cette période de référence de 1 mois jusqu'à 4 mois. Mais s'il y a mise en place d'un plan d'organisation du travail et d'une période de référence utilisée supérieur à 1 mois, alors les entreprises devront octroyer des jours de congé supplémentaires et seront soumises à de nouvelles limites maximales mensuelles du temps de travail au-delà desquelles les heures excédentaires sont considérées comme des heures supplémentaires.

- **Le cadre d'un plan d'organisation du travail est rigidifié, avec :**
  - » L'instauration d'une procédure d'information et de consultation.
  - » L'instauration d'une procédure de notification à l'Inspection du travail et des mines.
  - » L'instauration de l'obligation de compléter le dispositif du plan d'organisation de travail d'un commun accord avec la délégation du personnel ou les salariés concernés.
  - » Le remplacement, en cas de survenance d'un événement obligeant l'employeur à changer le plan d'organisation de travail, du critère d'« imprévisibilité » par un système de préavis (minimum de 3 jours) et mise en place d'un régime de compensation des heures modifiées.
  - » L'introduction du principe selon lequel l'institution d'un horaire mobile et ses modalités est d'un commun accord entre l'entreprise et la délégation ou les salariés concernés.
  - » L'introduction du principe général que toute période de référence supérieure à 4 mois ne pourra être décidée que dans le cadre d'une convention collective de travail, d'un accord subordonné ou d'un accord en matière de dialogue social professionnel.
  - » La suppression de l'autorisation administrative d'une période de référence maximale de 6 mois.

Cette réforme du cadre d'organisation du travail pour les entreprises ne respecte pas la lettre et l'esprit de l'accord passé en 2015 entre l'UEL et le Gouvernement en faveur de la compétitivité (voir encadré « L'accord de janvier 2015 entre l'UEL et le Gouvernement – une première évaluation »). Les entreprises se voient imposer des rigidités nouvelles, notamment l'octroi obligatoire d'une réduction de travail pour les salariés en cas d'allongement de la période de référence. D'autres solutions en faveur des salariés et plus flexibles pour l'entreprise auraient été envisageables, celles-ci devant pouvoir adapter l'organisation du travail à leur plan de charge. Alors que le monde digital demande de plus en plus de flexibilité, cette loi apparaît se tromper d'époque.

Cette procédure est rigide et complexe notamment du fait de l'individualisation et de l'addition des différents régimes existants en parallèle. L'intérêt d'allonger la période de référence est très réduit et onéreux.

L'étude *Arbeiten 4.0 – Chancen und Herausforderungen für Luxemburg*, qui aborde notamment l'organisation du travail à l'heure de la digitalisation, défend la mise en place de dispositifs qui repose davantage sur un dialogue sectoriel et au niveau des entreprises. L'État ne peut pas prétendre fixer à travers les lois des dispositions *one size fits all*, qui s'appliquent de la grande banque à l'épicier en passant par le salon de coiffure et un opérateur satellite. La loi doit fixer des glissières de sécurité, comme la durée de travail maximum, le nombre plancher de jours de congés payés ou le salaire minimum, mais l'organisation opérationnelle de la production doit revenir aux secteurs et aux entreprises. Cette flexisécurité est l'organisation socio-économique du monde d'aujourd'hui et le sera encore davantage demain en parallèle de l'accélération de la digitalisation de l'économie.

## **La loi du 23 décembre 2016 sur le chômage partiel**

Elle introduit davantage de flexibilisation en procédant à un étalement de la période maximale du recours au chômage partiel sur l'année de calendrier. Concrètement, la loi permet d'exprimer la limite maximale de réduction du travail, non plus en pourcentage (pas plus de 50% de la durée de travail mensuelle normale d'un salarié sur une période de 6 mois au maximum) mais en heures (pas plus de 1 022 heures par année de calendrier et par salarié travaillant à temps plein, à proratiser pour un salarié travaillant à temps partiel). La Chambre de Commerce salue cette flexibilisation.

## **La loi du 8 avril 2018 « Omnibus »**

Cette loi maintient intégralement la rémunération en cas de maladie du salarié, communément appelé *Lohnfortzahlung*. Ce maintien intégral du salaire et avantages, dont les majorations pour travail de nuit, de dimanche et de jour férié constitue un problème car cela va à l'encontre de l'accord de 2006 sur le statut unique qui avait un objectif de maintenir la compétitivité. D'autre part l'indemnisation est bien supérieure aux pays voisins.

#### **Cette loi signifie aussi :**

- L'augmentation de 10h à 15h de la durée hebdomadaire de travail pour les étudiants.
- L'extension du bénéfice des indemnités de préavis et de départ au salarié qui a résilié son contrat de travail avec effet immédiat pour faute grave de son employeur lorsque la résiliation est déclarée justifiée par la juridiction du travail.
- La précision des modalités de la prise du congé de récréation.
- L'obligation pour l'employeur de rembourser au Fonds pour l'emploi les indemnités du chômage lorsque (i) le licenciement du salarié par l'employeur a été jugé abusif ou que (ii) la démission du salarié pour faute grave de l'employeur a été jugée justifiée.
- L'obligation faite au salarié de mener à son terme son action devant le tribunal en cas de licenciement pour motif grave ou de démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou par des motifs graves, sous peine de devoir rembourser les indemnités du chômage reçues par provision. La Chambre de Commerce est contre cette mesure car cela empêche notamment les deux parties de transiger.

La loi du 10 août 2018 sur la « 52<sup>ème</sup> semaine » allonge la durée d'indemnisation pour les personnes en incapacité de travail au-delà de la 52<sup>ème</sup> semaine, jusqu'à une limite de 78 semaines. Elle instaure aussi un régime nouveau de reprise progressive du travail pour raison thérapeutique et abaisse de 1,95% à 1,85% le taux de cotisation global de la Mutualité des Employeurs. L'allongement général de la durée maximum d'indemnisation pour tous les assurés pose d'importants problèmes pour les entreprises, ceci alors même que cette mesure n'avait de sens que dans quelques rares cas de personnes dont le congé maladie doit durer entre 52 et 78 semaines. Par ailleurs, ces changements pourraient réduire les incitations pour les entreprises à s'investir dans le maintien à long terme, via notamment l'adaptation du poste de travail, de salariés dont le retour dans l'entreprise serait plus hypothétique. Les entreprises ne devront plus attendre 12 mois mais 18 mois avant de savoir si le salarié reviendra ou non en poste. La reprise progressive du travail pour raison thérapeutique est en revanche un progrès par la flexibilité qu'elle apporte au niveau de la reprise du travail.

Le détachement de travailleur est essentiel au modèle économique des entreprises luxembourgeoises. Dans l'industrie par exemple, le détachement entrant est indispensable car le Luxembourg ne dispose par exemple pas toujours des réparateurs pour leurs machines. Plus largement, l'appel à des experts ou spécialistes en provenance d'autres États membres renforce la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Dans les faits, le détachement de travailleur correspond à l'envoi temporaire d'un salarié par son employeur sur le territoire d'un autre État membre que celui dans lequel il travaille habituellement afin d'assurer une prestation de services. Le nombre de salariés détachés a fortement augmenté entre 2015 et 2017 au Luxembourg, passant de 69 100 à 119 900 (dont 68 400 Allemands, 15 500 Belges et 13 600 Polonais). 54% des détachements concernent le secteur de la construction, 19% de l'industrie et 13% du transport. Or le détachement de travailleur, une absolue nécessité pour l'économie luxembourgeoise, pourrait être entravée par de nouvelles dispositions limitant, et surtout complexifiant, son recours comme c'est le cas de la loi du 14 mars 2017.

### **La loi du 14 mars 2017 sur le détachement de travailleurs**

Elle transpose la directive européenne 2014/67/UE qui précise un certain nombre de points par rapport à celle de 1996, notamment dans le but de combattre les fraudes, avec la mise en place d'un badge social d'identification, des exigences administratives et des mesures de contrôle supplémentaires, une responsabilité solidaire du donneur d'ordre à l'égard du sous-traitant direct dans tous les secteurs d'activité en cas de non-paiement partiel ou total du salaire dû aux salariés détachés et des amendes et des sanctions administratives. Le Luxembourg a fait le choix de la sévérité car cela s'applique à tous les secteurs de l'économie. Il aurait été plus bénéfique pour l'économie luxembourgeoise de restreindre ces dispositions au seul secteur de la construction et de simplifier la démarche, la directive permettant des dispositions différentes selon les secteurs. La réalité le confirme, la loi provoquant depuis son introduction des coûts et des délais supplémentaires, surtout sur les activités de courte durée.

## **Lutte contre le chômage**

Le taux de chômage au Luxembourg est passé de 7% au 1<sup>er</sup> janvier 2014 à 5,6% en avril 2018. Cette baisse s'est toutefois accompagnée d'une hausse du chômage de longue durée, qui a lui augmenté de 1,6% en 2014 à 2,1% en 2017, ce qui laisse penser à une hausse du nombre de personnes éloignées de l'emploi en raison de l'inadéquation entre leurs compétences et celles recherchées par les entreprises. Par ailleurs, le Luxembourg est caractérisé par un nombre significatif de personnes en recherche d'emploi mais ne se déclarant pas disponibles et de personnes disponibles pour travailler mais ne recherchant pas d'emplois. L'économie luxembourgeoise est par contre peu concernée par le sous-emploi volontaire, c'est-à-dire les personnes ayant un emploi à temps partiel, mais qui souhaitent travailler davantage. Ces trois catégories forment le halo du chômage.

Ces questions sont d'autant plus importantes qu'au Luxembourg un emploi à temps-plein, aussi celui payé au Salaire Social Minimum (SSM), est le meilleur rempart contre l'exclusion sociale. Dans cette logique, l'ADEM a notamment mis en place, parfois en partenariat avec la Chambre de Commerce, de nombreuses formations à destination des personnes en recherche d'emplois (Ffit4Entrepreneurship, Fit4JobStart, Fit4DigitalFuture, Skill you up), le programme ADEM-UEL « Entreprises, partenaires pour l'emploi » et l'outil JobBoard qui permet aux entreprises d'accéder aux profils de candidats potentiels. Les missions de l'ADEM évoluent d'un rôle de gestionnaire de chômage à pourvoyeur d'emplois. Dans ce cadre, les entreprises se réjouissent du succès de l'Initiative des Entreprises pour l'Emploi.

## **La loi du 18 décembre 2015 sur les modalités d'indemnisation du chômage**

Elle remplace le « stage de réinsertion professionnelle » accessible à tous demandeurs d'emploi d'au moins 30 ans par un nouveau dispositif comportant un « stage de professionnalisation » de courte durée et un « contrat de réinsertion-emploi » plus long et réservés à une population cible.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il y a peu de changement hormis le changement d'âge, de plus de 30 ans à plus de 45 ans. Cette loi proroge les mesures temporaires en matière d'indemnités de chômage complet mises en place par la loi modifiée du 3 août 2010 jusqu'au 31 décembre 2017. Mais les critiques sont vives sur l'absence de concertations préalables (dialogue social), auprès des employeurs en particulier mais aussi de l'ensemble des partenaires sociaux avant l'établissement de ces mesures.

## **Le règlement grand-ducal sur les critères de l'emploi approprié pour le demandeur d'emploi**

Il redéfinit les critères de « l'emploi approprié », c'est-à-dire les critères de l'emploi susceptible d'être proposé par l'ADEM à tout demandeur d'emploi et devant en principe être accepté par celui-ci, supprimant dans les faits le critère de « trajet journalier » et modifiant le « régime de travail », le droit pour un demandeur d'emploi antérieurement occupé dans un emploi à temps plein de refuser la proposition d'un emploi à temps partiel est limité à une période de 3 mois, au lieu de 12 mois précédemment. Il supprime l'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi et l'aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique car elles n'ont pas fait leurs preuves. La Chambre de Commerce y est plutôt favorable, mais regrette l'absence de concertation avec les partenaires sociaux.

## **La loi du 20 juillet 2017 sur le chômage de longue durée**

Le stage de professionnalisation y est étendu pour les chômeurs âgés de 30 ans au moins. Mais elle modifie aussi les occupations temporaires indemnisées : restriction, volonté de les remplacer par des emplois-stables « d'utilité socio-économique » créés par le public et l'Économie Sociale et Solidaire et aidés via le remboursement des frais salariaux (salaires et charges) en cas d'embauche en CDI d'un chômeur de longue durée.

## La loi du 8 avril 2018 «Omnibus» sur l'embauche de chômeurs

Elle prévoit notamment les aspects suivants :

- Modification des critères de l'emploi approprié pour un chercheur d'emploi.
- Adaptation de l'aide à l'embauche de chômeurs et de l'aide au réemploi avec des conditions d'accès durcis.
- Conditions suivant lesquelles le chômeur de moins de 30 ans peut bénéficier du contrat d'appui-emploi.
- Institutionnalisation du Réseau d'études sur le marché du travail et de l'emploi, désigné par l'acronyme «RETEL».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le durcissement des conditions d'accès aux aides destinées à faciliter l'embauche de chômeurs âgés et de chômeurs de longue durée ne va pas dans le sens de leur réinsertion professionnelle.

### Coût du travail

Dans le double contexte de stagnation de la productivité connue depuis des années et d'intensification de la compétition économique, il devient d'autant plus nécessaire de veiller à rester compétitif quant au coût du travail. Hors, entre 2010 et 2017, le coût salarial unitaire a augmenté de 15% au Luxembourg contre 12% en Allemagne, 8% en Belgique et 6% en France<sup>181</sup>. Les salaires réels évoluent bien plus vite qu'une productivité devenu atone au Luxembourg. En effet, la croissance économique luxembourgeoise est essentiellement due à la forte augmentation du nombre d'emploi et non à une hausse de la productivité. Depuis 2006, la productivité apparente par emploi a baissé de 5% au Luxembourg quand les salaires réels ont progressé de près de 6%. Cette évolution est contraire à l'accord bipartite décidé en janvier 2015 entre l'UEL et le Gouvernement et inquiète quant au maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Au Luxembourg, l'inflation repart après plusieurs années anormalement atones. Il en est de même du différentiel d'inflation avec les pays voisins. Selon Eurostat, l'inflation (ICPH) était de 2,1% au Luxembourg en 2017, contre 2,2% en Belgique, 1,7% en Allemagne et 1,2% en France. L'inflation a été relancée par une hausse du coût des matières premières avant d'être entraînée par d'autres facteurs. Le retour de l'inflation s'accompagnera des automatismes d'ajustement à la hausse des salaires (par le biais de l'indexation), et des prix, via les prix administrés de produits et services tels que le médical, le pharmaceutique, les maisons de retraite, les crèches, les services culturels,... Les chiffres de l'Observatoire de la formation des prix exposés dans le rapport du deuxième semestre 2017 montrent un dérapage perceptible des prix administrés, qui alimente la spirale inflationniste et qui fait échoir des tranches indiciaires de manière précoce. Le niveau général des prix a progressé de quelque 35% entre 2001 et 2017 quand les prix administrés ont, eux, augmenté de quelque 55%.

### Encadré 9 - Le salaire social minimum

Le salaire social minimum (SSM) non qualifié est passé de 1.921,03 EUR en octobre 2013 à 2.048,54 EUR en août 2018 (+6,6%), soit une hausse de 127,51 EUR. Le SSM a augmenté aussi bien en nominal qu'en réel entre 2002 et 2016. La progression du Salaire Social Minimum en niveau réel a été stoppée durant la crise de 2008, avant de repartir à la hausse, pour une croissance plus faible cependant. Le SSM a augmenté de 17% entre 2002 et 2017, soit une moyenne annuelle de 1,3%. Sa hausse, toujours en termes réel, a été de 0,9% par an entre 2010 et 2017.

Sur la période qui va de 2006 à 2014, le SSM a augmenté plus fortement que le niveau des salaires. Sa progression, en nominal, est de 27,8% quand les revenus bruts moyen et médian ont respectivement augmenté de 25,1% et 23,8%<sup>182</sup>. Sur cette période, le taux de salaires au SSM aurait ainsi eu tendance à croître.

<sup>181</sup> Selon Eurostat.

<sup>182</sup> Source : STATEC ; Calcul de la Chambre de Commerce.



Dans les faits, la réussite économique du Luxembourg permet à la majorité de sa population de se retrouver dans une situation financière relativement confortable et de limiter à une faible minorité le fait de vivre en situation de pauvreté ce qui appelle d'ailleurs à un ciblage bien plus important des transferts sociaux. Seuls 1,6 % des résidents luxembourgeois sont en situation de privation matérielle grave, soit le troisième plus faible taux de l'Union européenne. Si la lutte contre cette pauvreté et l'envolée de prix du logement demeurent une priorité, les moyens de les combattre ne reposent pas sur la hausse du salaire social minimum. Sans modification des mécanismes fiscaux, de cotisations sociales et de transferts sociaux, les travailleurs aux salaires minimum ne bénéficieraient en outre que peu en termes de pouvoir d'achat d'une hausse du SSM. L'OCDE a démontré en 2015 qu'un salarié luxembourgeois avec enfants pouvait voir son revenu disponible se réduire en cas de hausse du salaire minimum via l'augmentation de ses impôts, de ses cotisations sociales et la baisse des prestations sociales qu'il touche.

Derrière la croissance de l'économie se cachent par ailleurs deux réalités inquiétantes : une productivité dont l'évolution est en berne depuis plus de 15 ans et une faible rentabilité des entreprises non financières. La productivité stagne depuis plus de quinze ans au Luxembourg. Or, ce sont les gains de productivité qui permettent de distribuer des salaires plus importants et d'éviter un dérapage des coûts salariaux unitaires luxembourgeois par rapport aux coûts similaires chez nos principaux partenaires commerciaux. Il devient d'autant plus difficile d'augmenter actuellement les salaires que la stagnation de la productivité, entre autres, se répercute sur la rentabilité des entreprises non financières. Avec un taux de 5,9% (excédent brut d'exploitation/chiffre d'affaires), les entreprises luxembourgeoises non-financières seraient aujourd'hui les moins rentables de l'Union européenne<sup>183</sup>, même si cet indicateur n'est pas sans soulever d'importantes questions méthodologiques. Les secteurs de l'hébergement et de la restauration, de l'industrie et de la construction, trois secteurs parmi ceux qui emploient le plus de travailleurs aux SSM, ont vu leur rentabilité s'effondrer depuis 2007. Dès lors, ces entreprises sont limitées dans leur capacité à investir. L'expérience montre que l'évolution du salaire social minimum impacte les salaires proches du SSM et les cotisations sociales. Le coût d'une telle hausse affecterait fortement une majorité d'entreprises. Elle leur ferait subir un choc externe à même de réduire à néant leur rentabilité, leur faculté à investir et remettrait en cause à minima leur capacité de développement. Une hausse conséquente du salaire social minimum risque d'amputer grandement la capacité des entreprises luxembourgeoises à créer des emplois, notamment pour les personnes les moins qualifiées.

En outre, le niveau du SSM de base est particulièrement élevé au Luxembourg par rapport au salaire minimum pratiqué dans les autres pays de l'OCDE, si l'on en croit une étude de 2015 de cette dernière institution<sup>184</sup>. Le SSM brut au Luxembourg serait le plus élevé de ce groupe de pays, même en parité de pouvoir d'achat. Seule l'Australie dépasse le Luxembourg en termes de SSM après impôts sur le revenu et cotisations sociales. Un tel niveau pose d'importants problèmes en termes d'employabilité des résidents peu qualifiés, les entreprises étant incitées à embaucher des travailleurs plus qualifiés en provenance de la Grande Région. Toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs – parmi les personnes moins qualifiées en particulier, de fragiliser davantage la cohésion sociale et de porter préjudice à un objectif politique ultime, visant tant le plein emploi qu'une intégration harmonieuse au marché du travail des personnes peu ou pas qualifiées. Cette situation est encore exacerbée par l'importance de la population couverte par le SSM. Un nombre croissant de salariés peu ou pas qualifiés tendent à être « rattrapés » par ce dernier.

Pour toutes ces raisons, la proposition d'augmenter substantiellement le SSM, aussi bien intentionnée soit-elle, réduirait la compétitivité du pays tout en n'augmentant guère le pouvoir d'achat des ménages en situation de pauvreté, à savoir majoritairement des familles monoparentales, avec faible intensité de travail, ou encore des personnes sans emploi. Elle diminuerait la richesse à partager, mais pas le nombre de pauvres. Elle mettrait des entreprises en difficulté et des emplois en péril, notamment parmi les moins qualifiés. La hausse du salaire social minimum risque de se retourner contre ceux auxquels elle est destinée, à savoir les ménages modestes qui seront les premiers à payer les conséquences néfastes d'une mesure contreproductive dans la lutte contre la pauvreté et antiéconomique au sein d'un monde ouvert et d'une économie concurrentielle.

183 Source : Eurostat.

184 OCDE, *FOCUS on Minimum wages after the crisis: Making them pay*, May 2015, <http://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf>.

## Vieillessement actif

Avec un taux d'emploi des 55-64 ans à 38,2% en 2017, le Luxembourg se situe à l'antépénultième place des pays de l'OCDE devant la Turquie et la Grèce. En comparaison, ce taux est de 70,1% en Allemagne. L'emploi des séniors ou vieillissement actif est essentiel pour la soutenabilité des systèmes de protection sociale, l'équité dans la solidarité entre les générations et est une ressource face à la pénurie de main d'œuvre qualifiée. La faiblesse de l'emploi des séniors au Luxembourg pourrait s'expliquer par des facteurs culturels, des raisons économiques, la générosité du système de pension notamment, des mesures en faveur de la préretraite, des questions sur l'employabilité des séniors (rémunération corrélée à l'ancienneté, possible moindre formation des séniors et ainsi possible perte de compétitivité).

## La loi du 30 novembre 2017 sur la réforme des régimes de préretraite

Il existait avant cette loi quatre différents régimes de préretraite au Luxembourg: la préretraite-solidarité, la préretraite progressive, la préretraite-ajustement et la préretraite des travailleurs postés et des travailleurs de nuit. La loi supprime la préretraite-solidarité et adapte les trois autres régimes de préretraite. La préretraite progressive est notamment réformée alors qu'au vu de son manque d'attractivité pour les entreprises, une suppression aurait été plus pertinente. La préretraite-progressive a en effet pour objectif de maintenir le salarié âgé en activité tout en diminuant son degré d'occupation (passage d'un temps plein à un temps partiel) et, d'autre part, de faciliter le placement de chômeurs indemnisés ou de demandeurs d'emploi. De par sa complexité, les entreprises n'y ont toutefois pas recours.

### Encadré 10 - Télétravail

Le télétravail fait l'objet d'un encadrement juridique depuis plus de 12 ans, et au niveau européen, c'est le 11 juillet 2002 qu'a été signé un accord-cadre sur le télétravail entre les partenaires sociaux européens. Au Luxembourg, les partenaires sociaux (OGBL, LCGB et UEL) ont conclu une convention relative au régime juridique du télétravail le 21 février 2006 afin de mettre en œuvre cet accord-cadre européen. Cette convention (d'une durée de 3 ans) a été reconduite par voie de conventions conclues par les partenaires sociaux, à plusieurs reprises et pour la dernière fois le 15 décembre 2015. Elle fixe notamment les mentions obligatoires de l'écrit organisant le télétravail, les équipements de travail nécessaires au télétravail, le caractère volontaire du télétravail et rappelle un certain nombre de principes tels que l'égalité de traitement entre télétravailleurs et travailleurs classiques concernant les conditions d'emploi, la protection de la vie privée du salarié.

Pour un nombre croissant de salariés, la pratique du télétravail constitue déjà une réalité. Selon la sixième enquête européenne de la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (Eurofound) sur les conditions de travail, réalisée en 2016, le Luxembourg fait partie des pays européens où le télétravail est le plus répandu et où l'usage professionnel d'ordinateurs, de tablettes ou de téléphones mobiles en dehors des lieux de travail est le plus habituel. En outre, d'après l'étude Travail 4.0, la part de salariés luxembourgeois qui travaillent, du moins en partie, en dehors du lieu de travail habituel est de 25% en 2017, ce qui est nettement au-dessus de la moyenne de l'UE de 17%. Et la pratique du télétravail progresse rapidement puisqu'en 2010, la part des actifs résidents pratiquant le télétravail était seulement de 3%. La moyenne luxembourgeoise tombe toutefois à 20% lorsque les frontaliers sont pris en compte. Pour ces derniers, en effet, le recours au télétravail est limité du fait de l'existence de seuils au-delà desquels le régime en matière de sécurité sociale et de fiscalité est remis en question.

La flexibilisation de l'organisation de travail par le biais du télétravail est une réelle **opportunité** à saisir : en plus d'être vecteur de productivité, il engendre de nombreux autres apports bénéfiques. Il réduit les besoins de déplacement, ce qui contribue à limiter la congestion automobile, à réduire les émissions de carbone ainsi que les accidents de trajet (qui sont en hausse depuis 1960). Il permet au salarié d'être moins stressé et plus productif, par une plus grande concentration sur ses missions, et il contribue à mieux concilier vies professionnelle et privée. Selon la Fondation IDEA, deux jours par semaine de télétravail pour les frontaliers permettraient un gain moyen de trois heures et demies hebdomadaires de trajets. Il permet également de limiter les interruptions dans les tâches ; sachant qu'en moyenne, un cadre est interrompu toutes les douze minutes dans son travail.

Mais le télétravail peut également être à l'origine de **défis**. Une augmentation des charges administratives et sociales engendrées par les obligations liées aux règlements européens sur la coordination des régimes de sécurité sociale pourrait apparaître. Ces derniers imposent en effet qu'un salarié frontalier travaillant au Luxembourg (et donc affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise) soit affilié dans son pays de résidence dès qu'une « partie substantielle de son activité » - correspondant à au moins 25% de son temps de travail ou de sa rémunération - est exécutée dans cet État. Ainsi, l'employeur qui permettrait à son employé de faire du télétravail 2 jours par semaine (40% du temps de travail) devrait aussi s'affilier à la sécurité sociale de l'État de résidence du salarié. Dans ce cas, l'ensemble des charges salariales et patronales (plus élevées) devront être calculées et versées dans l'État de résidence du salarié. La lourdeur administrative auprès des différentes autorités fiscales est facteur de coûts additionnels qui se répercutent sur la compétitivité des entreprises. Les contribuables belges par exemple, sont tenus de justifier auprès de leur administration fiscale qu'ils travaillent au Luxembourg. Si cela paraît simple pour certaines activités incontestables comme celui de réceptionniste, les métiers incluant beaucoup de déplacement dans la routine professionnelle sont plus délicats à traiter, d'où des lourdeurs administratives. Il convient donc de saluer la conclusion d'accords (accords amiables et conventions fiscales bilatérales) entre le Luxembourg et les États voisins afin d'éliminer les doubles impositions. Les salariés sont en principe imposés dans l'état où la profession est exercée.

**L'imposition est maintenue à 100% au Luxembourg si les seuils suivants ne sont pas dépassés :**

- Allemagne : maximum 19 jours de travail par an hors du Luxembourg depuis l'année fiscale 2011 ;
- Belgique : maximum 24 jours de travail par an hors du Luxembourg depuis l'année fiscale 2015 ;
- France : maximum 29 jours de travail par an hors du Luxembourg, à partir de l'année fiscale 2019.

En outre, une relation de confiance entre le télétravailleur et l'employeur est la condition *sine qua non* au déploiement du travail à domicile, ce qui n'est pas une question évidente dans le modèle organisationnel actuel encore trop focalisé sur le présentisme et le décompte des heures plutôt que sur le décompte des tâches accomplies.

Enfin, pour pouvoir permettre le télétravail, les entreprises devront investir pour renforcer la sécurité des données qui seront utilisées et échangées à distance entre télétravailleurs et travailleurs sur place, ce qui engendre des coûts pour l'achat de solutions technologiques et pour la formation des employés à une utilisation protégée des données.

Devant la possibilité de dérives, l'idée d'un encadrement légal du télétravail, fixant certaines « glissières de sécurité » est avancée. Les responsables politiques ont un rôle à jouer dans l'accélération des négociations, avec les pays voisins notamment, menant à un accord profitable pour tous et qui s'inscrit dans l'ambition de moderniser le pays, de le digitaliser et de réduire les problèmes de transport. Tout accord doit donner suffisamment de flexibilité aux secteurs d'activités et aux entreprises d'adapter le dispositif du télétravail aux réalités concrètes du terrain.

## II/ Chantiers en cours

### Politique des âges

Le projet de loi n°6678 en matière de politique des âges date d'avril 2014. Il contient plusieurs mesures en faveur des salariés « seniors » dont l'introduction d'un plan de gestion des âges pour les entreprises de 150 salariés et plus, dispositif qui serait une rigidité supplémentaire pour les entreprises sans impact réel pour l'emploi des seniors, la création d'un « Comité pour l'analyse et la promotion des conditions de travail », l'extension de la période de référence pour les contrats à temps partiel à quatre mois et l'introduction d'un stage non rémunéré en entreprise pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.

### Organisation et temps de travail

Concernant le détachement, le projet de loi n°7319 portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines vise à simplifier la législation actuelle en dispensant d'obligation déclarative pour les salariés détachés moins de 5 jours pour des opérations de maintenance, des formations ou des conférences. Ce projet aurait la conséquence bénéfique de réduire les formalités administratives qui pèsent sur les entreprises étrangères et ainsi pouvoir abaisser les coûts des sous-traitants étrangers pour les entreprises luxembourgeoises.

Une nouvelle proposition de directive, datée du 8 mars 2016, expose deux grands principes – « salaire égal entre travailleur détaché et travailleur national pour un même poste sur un même lieu de travail (passe notamment par conventions collectives) » et la durée du détachement fixée à 12 mois, avec prolongation possible jusqu'à 18 mois. Il en résulterait plus de contrôle et donc plus de complexité pour les entreprises. Si le besoin est de contrer la fraude, il faut faire attention à ne pas trop limiter

et complexifier le détachement qui est bénéfique pour la compétitivité et la convergence des économies européennes. Les entreprises luxembourgeoises dépendent fortement des prestations de maintenance des entreprises étrangères.

## plus de contrôle et donc plus de complexité pour les entreprises

Deux autres projets de loi sont en cours. Le projet de loi n°7309 vise à améliorer sur le reclassement professionnel interne et externe des salariés. Il propose de réintroduire les quotas, limitant les obligations des entreprises en matière de reclassement au-delà d'un certain nombre de salariés. En-dehors de cette mesure, le projet n'atteint pas l'objectif

d'optimisation annoncé et ne devrait pas ramener à un niveau raisonnable les charges des entreprises qui ont augmenté suite aux réformes de 2005 et 2015 du reclassement professionnel.

Le projet de loi n°7324 portant introduction d'un compte-épargne temps vise à mettre en place un cadre légal pour cette pratique déjà existante dans certaines entreprises. Le projet conforte le caractère facultatif de ce dispositif, dont le coût se révélerait trop important pour une majorité d'entreprises luxembourgeoises en cas d'obligation de sa mise en place dans celles-ci.

Un autre projet de loi n°6795 porte sur les professions d'architecte et d'ingénieur-conseil. Il intègre parmi celles-ci les professions d'architecte d'intérieur, d'urbaniste-aménageur, d'architecte-paysagiste et d'ingénieur-paysagiste.

## III/ Recommandations en matière de gouvernance

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE À COURT TERME (= 100 PREMIERS JOURS)

- Concernant le télétravail :
  - » mettre en place un cadre légal approprié et des accords bi/multilatéraux (traitement fiscal et social) pour le télétravail frontalier dans la Grande-Région.
  - » Lever les obstacles d'ordre juridique et administratif, et les contraintes en matière de protection des données ou de responsabilité en cas d'accident.
  - » Pouvoir organiser le télétravail au bon niveau, c'est-à-dire celui du secteur et de l'entreprise.
- Réussir le défi des besoins sans cesse croissants de qualification pour les salariés, via un upskilling/reskilling des travailleurs (dont mise en place d'un instrument de diagnostic digitalisation par emploi/métiers), l'accent mis sur la digitalisation et le renfort d'un cadre attractif pour la main d'œuvre qualifiée et très qualifiée. La transition digitale est intimement liée à la question du travail et doit aller de pair avec un monde du travail plus flexible, une organisation du travail plus moderne et des solutions proches des entreprises.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Rendre plus flexible le temps de travail, ajusté aux besoins de chaque entreprise en fonction de ses spécificités au moment où la réactivité est un facteur fort de compétitivité des entreprises, de hausse de la productivité et de création d'emplois, et où le cadre légal luxembourgeois est plus rigide que dans d'autres pays européens (cf loi du 23 décembre 2016). Ce volet devrait intégrer une réforme ambitieuse plus large en matière d'organisation et de flexibilisation du travail, avec un *empowerment* important des secteurs et des entreprises.
- Soutenir et appliquer sur son territoire un véritable *level playing field* et une organisation simple et flexible pour les entreprises. En effet, le détachement de travailleurs est une grande opportunité pour le Luxembourg, petite économie ouverte et dynamique, en manque de compétences dans certains domaines et très compétitive dans d'autres. L'élargissement à l'ensemble de l'Union européenne de la zone de sous-traitants potentiels et du marché d'intervention pour les entreprises luxembourgeoises peut être bénéfique pour son économie.
- Faire une radiographie de l'ensemble des mesures d'aide à l'emploi existantes, et ce afin d'en évaluer l'efficacité et la nécessité, le besoin à combler ayant peut-être disparu.
- Aller vers un interlocuteur unique représentant les salariés au seul niveau de l'entreprise comme l'ont proposé la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers dans leur avis commun sur la loi du 23 juillet 2015 portant sur le dialogue social à l'intérieur des entreprises. Le dialogue social doit aussi se faire au bon niveau. Le niveau intersectoriel est bien trop souvent utilisé alors que beaucoup d'enjeux d'organisation du travail sont propres à chaque activité, voire entreprise. Il faut privilégier autant que possible les niveaux sectoriels et celui de l'entreprise.
- Fonder le vieillissement actif sur une incitation à travailler plutôt que sur une sortie précoce du monde du travail, mener en parallèle une politique incitative en faveur de la transmission des compétences stratégiques entre générations et d'un renforcement de l'employabilité des seniors via une prévention plus forte des problèmes de santé, des efforts importants en matière de formation des seniors et des politiques de rémunération plus axées sur la compétence que l'ancienneté.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- **Solliciter davantage et prendre en compte la réalité du terrain.** Ces dernières années ont, en effet, vu un recul des concertations avec les chambres professionnelles et les représentants des employeurs, sur des sujets touchant à l'emploi et à l'organisation du travail. *In fine*, le dialogue social peut être un facteur de cohésion important. Il doit d'abord et avant tout s'articuler sur le terrain, à savoir au niveau des secteurs et à l'intérieur des entreprises afin de pouvoir déboucher sur des solutions et des avancées concertées qui s'inscrivent véritablement dans l'intérêt des secteurs, des entrepreneurs et des salariés. Le dialogue social à l'échelle nationale se conçoit avant tout comme une plateforme de concertation et d'échange et ne se prête plus guère, sauf en situation de crise, à la prise de décision affectant l'ensemble des entreprises, des secteurs et des salariés.

- **Lier les salaires à l'évolution de la productivité.** Les deux automatismes que sont l'adaptation de l'échelle mobile des salaires et l'adaptation « réelle » du SSM plombent la compétitivité coût vis-à-vis des pays limitrophes. Les salaires devraient avant tout évoluer en fonction de la productivité, véritable étalon de mesure de la santé et de la compétitivité économique. L'accord « bipartite » du 14 janvier 2015 entre l'UEL et le Gouvernement était d'ailleurs très explicite de ce point de vue : « Le principe que la politique salariale doit être liée à l'évolution de la productivité est confirmé ». Il conviendrait de s'inspirer à cet égard d'une contribution d'IDEA de février 2016<sup>185</sup>, où était avancée une proposition concrète visant à « tuer dans l'œuf » tout dérapage excessif des salaires par rapport à la productivité. L'idée de base était que la productivité puisse servir de glissière de sécurité afin de mieux encadrer l'évolution des salaires.
- Adopter une législation consistant à utiliser comme ancrage de l'évolution salariale au Luxembourg la progression moyenne des rémunérations chez les principaux partenaires commerciaux du Grand-Duché. La loi belge sur la compétitivité de 1996 constitue une bonne source d'inspiration en la matière.
- Œuvrer en faveur d'une réduction significative de la dualité du marché de travail au Luxembourg, en allant vers davantage de mixité, d'ouverture et, partant, d'inclusion et de cohésion sociale sur l'ensemble du marché de travail luxembourgeois. Il faut dans le même temps veiller à maintenir un équilibre entre les emplois du secteur marchand et les effectifs du public et parapublic, l'évolution de ces derniers ne devant pas dépasser celle de l'emploi marchand.
- S'atteler à valoriser le travail en démantelant les trappes à l'inactivité et en statuant en faveur de l'entrepreneuriat et d'un salaire social minimum stable.

## Fiche théma- tique

UN ÉTAT SOCIAL

# ASSURANCE ACCIDENT : POUR UNE NOUVELLE PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

## I/ État des lieux

Atteindre un haut niveau de santé et de sécurité au travail est une priorité pour les entreprises, les salariés et les pouvoirs publics. Afin d'inciter encore davantage les employeurs à œuvrer en vue d'une réduction des accidents, un système bonus-malus qui entrera en vigueur en 2019 a été introduit pour l'assurance accident<sup>186</sup>. Ce système est « asymétrique » car les entreprises qui cotisent à l'assurance accident pourront bénéficier au maximum d'un bonus de 10% sur leur taux unique actuel de 1,1% alors que le malus maximum atteindra 50%.

Pour la détermination du bonus ou du malus qui sera appliqué à chaque cotisant à l'assurance accident, 17 classes de risques ont été constituées suivant l'activité principale du cotisant. Ainsi, les performances en matière de sécurité et de santé au travail d'un cotisant sont comparées à celles d'autres cotisants confrontés aux mêmes risques puisque faisant partie de branches d'activités similaires. Le facteur bonus-malus est calculé en fonction, d'une part, du coût des accidents subis par les salariés d'une entreprise (ce qui inclut la fréquence et la gravité des accidents) et, d'autre part, de l'exposition aux risques des salariés (par exemple le nombre de salariés occupés ou le nombre d'heures travaillées durant la période d'observation).

<sup>185</sup> <http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/WP-Inflation-index-et-productivite-compressed.pdf>

<sup>186</sup> Règlement grand-ducal du 8 février 2016 déterminant le champ et les modalités d'application du système bonus-malus de l'assurance accident (Mémorial A n°18 de 2016).

## II/ Recommandations en matière de gouvernance

La Chambre de Commerce salue l'introduction d'un système bonus-malus asymétrique qui traduit la volonté à sensibiliser et à inciter les cotisants dont les efforts en matière de santé et de sécurité au travail ne sont pas suffisants par rapport aux autres cotisants de la même classe de risque.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE À COURT TERME (= 100 PREMIERS JOURS)

- Fixer une période de référence de deux ans permettrait de relativiser un accident isolé et de réduire la volatilité du risque « accident ». La durée de la période d'observation fixée à une année, semble, en effet, relativement courte et risque de sanctionner une PME ayant subi un accident grave isolé non représentatif du risque accidentogène de l'entreprise.

### Fiche thématique

#### UN ÉTAT SOCIAL

## COHÉSION SOCIALE : RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL ET DONNER PLUS DE VOIX AUX CITOYENS ÉTRANGERS

### I/ État des lieux

Le Luxembourg est marqué par le fort développement d'un État providence, dont l'un des buts est de maintenir une cohésion sociale pour toutes les composantes de la société. Dans un contexte de recrudescence des inégalités à l'intérieur des pays au niveau mondial et alors que l'emploi constitue le meilleur rempart face à la pauvreté et l'exclusion sociale, il y a lieu de s'interroger sur le juste équilibre entre « aides aux ménages en difficultés » et « trappes à l'inactivité et au sous-emploi ». En outre, les multiples aides luxembourgeoises, qui ont souvent l'effet d'un arrosoir « social », semblent régulièrement inadaptées face à une exclusion sociale qui vise principalement certaines catégories de population : personnes éloignées de l'emploi ou travaillant à temps partiel (critère de la « faible intensité de travail »), familles monoparentales, certains locataires ou encore les personnes originaires de certaines nationalités. La redéfinition des mesures vers plus de sélectivité sociale et davantage de ciblage était l'un des enjeux de la mandature afin de renforcer la cohésion sociale et de lutter contre l'exclusion dans les segments concernés de premier chef, le tout sans effriter l'équilibre des finances publiques et donc la capacité redistributive à long terme de l'État.

La mesure de la cohésion sociale, et par extension de l'exclusion sociale, s'inscrit dans le cadre européen avec deux principaux indicateurs, le « taux de risque de pauvreté » et le « taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ». Ils sont accompagnés de toute une batterie d'indicateurs visant à englober le caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale : monétaire relatif, pouvoir d'achat absolu, privations matérielles, emploi, éducation, santé, logement, etc. Les débats se focalisent au Luxembourg sur le taux de risque de pauvreté, soit une mesure (très imparfaite) de l'inégalité qui est utilisée pour le nécessaire dialogue sur les inégalités et le partage de la richesse créée. Cet indicateur ne saurait refléter à lui seul l'évolution de la pauvreté au sein d'un pays. Il y a lieu de dépassionner le débat et de l'axer vers plus d'opérationnalité. Le choix, voire la construction, d'indicateurs reflétant la multi-dimensionnalité et l'évolution des phénomènes d'exclusion sociale permettrait de déterminer des objectifs ciblés de

réduction de l'exclusion sociale et d'évaluer les mesures mises en place pour sa réduction. Ce serait une révolution à l'heure où la question de la lutte contre l'exclusion sociale est menée via des politiques éparpillées et sans évaluation globale de l'action du Gouvernement sur cette question. Fixer des objectifs concrets doit permettre d'arrimer les instruments et les aides pour plus d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté<sup>187</sup>.

## Revenu minimum

Le Gouvernement avait annoncé dans son programme gouvernemental en 2013 sa volonté de réformer en profondeur durant la législature le « revenu minimum garanti » (« RMG »). La loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale<sup>188</sup> matérialise cette annonce. Outre le fait de lui avoir donné un nouveau nom, le « revenu d'inclusion sociale » (« REVIS »), la réforme prévoit de mettre l'accent sur « l'activation des travailleurs »; des « trappes à l'inactivité » entravant, de l'aveu même des auteurs du texte, le bon fonctionnement du système actuel. À maintes reprises, la Chambre de Commerce avait mis en exergue, dans le passé, le phénomène de démotivation rattaché au dispositif RMG en vigueur. C'est donc dans ce but que certaines dispositions du RMG ont été revues, à la marge ou plus en profondeur.

Ainsi, le montant du REVIS reste fonction de la composition de la communauté domestique et du niveau de revenu de celle-ci, mais il se subdivise dorénavant en une « allocation d'inclusion » (destinée à combler la différence entre un montant maximum prédéfini dans la loi et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose) et une « allocation d'activation » (destinée à soutenir une personne participant à une mesure d'activation). Des moyens seront mis en œuvre en vue d'opérer une activation sociale et professionnelle efficace sur le terrain. Les deux membres d'un même ménage pourront dorénavant profiter de mesures d'activation et une immunisation directe de 25% de ces revenus est prévue. Ainsi, pour chaque euro supplémentaire gagné par le travail, 0,25 euro est maintenu au titre de l'allocation d'inclusion, et ce, à partir du premier euro gagné jusqu'à épuisement du droit au REVIS.

S'agissant des montants mensuels du REVIS pour une communauté domestique composée de deux adultes, avec ou sans enfants, ils seront systématiquement au-dessus du salaire social minimum (« SSM ») (à noter qu'augmenter le SSM afin d'accroître son écart avec le REVIS ne peut en aucun cas être une solution, le SSM étant déjà élevé et fortement perturbateur du marché du travail luxembourgeois), et les montants du REVIS se situeront à un niveau supérieur à ceux du RMG actuel pour le cas où le/les bénéficiaires ne touchent aucun revenu, ce qui soulève la question de l'atteinte de l'effet escompté.

La question centrale reste celle de savoir si les bénéficiaires du REVIS, surtout ceux qui sont éloignés du marché du travail, pourront, à l'avenir, réellement y être insérés, motivés, voire responsabilisés. Sur les plus de 20 000 personnes bénéficiant actuellement du RMG, seulement 11% sont soumis à l'obligation de participation à une activité d'insertion professionnelle et 89% en sont dispensés. Si le système de dispense n'est donc pas considérablement revu, ce qui semble être malheureusement le cas, le nouveau système REVIS n'atteindra pas les objectifs visés en matière d'activation.

En outre, les montants du REVIS se situant à un niveau supérieur à ceux du RMG actuel dans de nombreux cas, cette situation porte gravement préjudice à la motivation au travail des travailleurs peu qualifiés et, partant, est très peu incitatrice quant à la réintégration de ses bénéficiaires dans le marché du travail.

De surcroît, si un des objectifs du REVIS est plus que louable, à savoir « lutter contre la pauvreté », ce dernier ne constitue guère une réponse efficace à cet égard. D'une part, un meilleur ciblage des transferts sociaux, via davantage de sélectivité sociale, pourrait, par exemple, mieux concourir à l'atteinte des objectifs en termes de réduction du taux de pauvreté. De plus, les automatismes réglementaires afférents, sans sélectivité sociale, tendent à exacerber les écarts entre les hauts et les bas salaires et contribuent à renforcer la problématique de l'exposition à la pauvreté relative. D'autre part, une hausse du montant du REVIS peut engendrer des velléités de renégociations salariales dans le chef des personnes rétribuées au voisinage du SSM, possibles hausses qui, à leur tour, alimentent de nouvelles spirales salariales inflationnistes et dégradent encore davantage la compétitivité-coût et prix du Luxembourg dans une perspective internationale.

188 Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant modification 1<sup>o</sup> du Code de la Sécurité sociale ; 2<sup>o</sup> du Code du travail ; 3<sup>o</sup> de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ; 4<sup>o</sup> de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 5<sup>o</sup> de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 6<sup>o</sup> de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7<sup>o</sup> de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.



## **Égalité hommes-femmes**

L'enjeu de l'égalité professionnelle hommes-femmes au Luxembourg porte davantage sur l'accès à des postes de responsabilité que sur les salaires. En 2014, les différences de salaire entre hommes et femmes auraient été de 5,5% en défaveur des femmes au Luxembourg<sup>189</sup> contre 16,3% dans l'Union européenne. En outre, du fait d'une plus forte proportion de diplômées, les femmes salariées de moins de 35 ans sont mieux payées en moyenne que les hommes du même âge<sup>190</sup>.

## **La loi du 15 décembre 2016 mettant en œuvre le Plan d'égalité hommes-femmes**

Dans le cadre du Plan d'action pour l'égalité des femmes et des hommes 2015-2018, adopté par le Gouvernement en mars 2015, le principe d'égalité du salaire entre hommes et femmes est inscrit dans le Code du travail sous la forme suivante « tout employeur est tenu d'assurer pour un même travail ou pour un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ». La définition est floue et sujette à interprétation sur le plan juridique notamment du fait de l'absence de notion de performance. Cela s'est fait à contretemps car les inégalités salariales ne cessaient déjà de se réduire entre hommes et femmes.

## **Cohésion sociale à travers la fiscalité**

Celle-ci a été construite sur la base de quatre grands principes pour le Gouvernement (l'équité, la sélectivité, la durabilité et la compétitivité) et réside notamment dans la volonté du Gouvernement de mieux cibler le cadre fiscal vers les particuliers les moins favorisés. En témoigne notamment le fait que les crédits d'impôt pour salariés, pour pensionnés et le crédit d'impôt monoparental sont désormais conditionnés au revenu. Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'impact, certes favorable, sur la disparité des revenus nets des personnes physiques, est assez réduit, et ce en dépit du conditionnement aux revenus des crédits d'impôt. Les nouvelles dispositions relatives à l'impôt des personnes physiques sont de nature à diminuer la concentration des revenus après impôt, mais seulement dans une faible mesure. La réforme fiscale n'a pas été l'occasion d'atténuer la forte sensibilité de la fiscalité luxembourgeoise des personnes physiques à la composition familiale (au détriment des célibataires) ou la forte taxation implicite des seconds apporteurs de revenus au sein d'un ménage en imposition collective, qui peut être une puissante trappe à l'inactivité ou favoriser l'activité partielle. C'est là le résultat d'une politique trop peu ciblée, une faible sélectivité pour un certain nombre de mesures telles que les aides au logement, demeurant encore trop conditionnée par la « politique de l'arrosoir ». La réforme fiscale se traduit par un sensible gain de pouvoir d'achat pour les ménages. Par exemple, pour un revenu imposable de 50 000 euros par an de la classe d'imposition 1, elle donne lieu à un gain de pouvoir d'achat de l'ordre de 3,6%, sans impact majeur sur la concentration des revenus nets.

## **Cohésion sociale à travers une nouvelle forme de société**

La loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal a instauré le statut de SIS, soit de société d'impact sociétal, à savoir une société commerciale à finalité sociale agréée par le Ministère ayant l'économie sociale et solidaire dans ses attributions. Ce nouveau statut d'entreprise cible les projets entrepreneuriaux sociaux. Il voit ainsi son fonctionnement encadré afin de garantir la finalité sociale des entreprises agréées SIS. La SIS dispose obligatoirement de parts sociales d'impact (qui ne donnent pas droit à dividendes) et facultativement de parts sociales de rendement qui ne peuvent pas dépasser 50% des parts sociales. Pour éviter que le bénéfice généré sous les parts sociales d'impact ne soit absorbé par les parts sociales de rendement, la loi prévoit l'instauration d'une réserve d'impact. La SIS doit également disposer d'une politique de rémunération limitée à cinq fois le montant du salaire social minimum lorsqu'elle n'est pas soumise à une convention collective. Les comptes annuels d'une SIS sont contrôlés par un réviseur d'entreprise agréé et son rapport sera envoyé au Ministre compétent, ensemble avec un rapport annuel d'impact extra-financier élaboré pour les dirigeants de la SIS et détaillant la mise en œuvre des indicateurs de performance. La SIS à 100% de part d'impact bénéficie d'exonérations fiscales en raison de son objet social et son mode de fonctionnement particulier. L'introduction de la SIS apporte la solution aux ASBL qui désirent créer une société commerciale en vue d'exercer une activité économique à finalité sociale ou sociétale. Cette loi vise aussi à apporter un statut d'entreprise adaptée aux entrepreneurs sociaux. L'entrée au capital d'investisseurs privés devrait réduire la dépendance des SIS aux aides financières de l'État. La Chambre de Commerce est favorable à la création de ce statut. Elle regrette toutefois le manque d'attrait des SIS à parts de rendement, qui ne bénéficient pas des dispositifs

189 Eurostat, « L'écart de salaire entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne », 2017.

190 Communiqué de presse du 31 janvier 2017 du SIATEC, « Les jeunes femmes diplômées gagnent plus que les hommes ».

fiscaux particuliers contrairement aux SIS à 100% de parts d'impacts, et la complexité d'obtention de l'agrément, de son maintien et de la transformation des ASBL en SIS. Elle met aussi en exergue le point d'attention que constitue la distorsion de concurrence possible avec les autres entreprises du secteur privé et elle y veillera tout particulièrement.

Quant à la loi du 31 août 2018, elle adapte plusieurs dispositions législatives afin de permettre aux SIS à 100% de parts d'impact de bénéficier des mêmes avantages que ceux dont bénéficient les ASBL et les fondations. Les cinq domaines sont le prêt temporaire de main-d'œuvre, les aides à la construction d'ensembles et la gestion locative sociale, la formation pour adultes, la coopération au développement et la recherche scientifique.

La Chambre de Commerce y est plutôt favorable car elle soutient le développement des SIS, des structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) au même titre que les ASBL et les fondations. Elle met en garde à nouveau sur les risques de distorsion de concurrence. De plus, elle regrette que cette loi fasse encore diminuer l'attractivité des SIS à parts de rendement et qu'il n'ait pas été l'occasion de simplifier certaines lourdeurs liées au cadre légal des SIS comme la procédure pour obtenir l'agrément.

## **Cohésion sociale à travers des mesures en faveur de la jeunesse**

### **La loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant sur les mini-crèches**

Cette loi offre aux assistants parentaux la possibilité d'agrandir leur champ d'activité par la création d'un nouveau modèle d'accueil : les mini-crèches. La Chambre de Commerce s'est positionnée contre pour des raisons de sécurité et de distorsion de concurrence.

La loi du 18 juin 2018<sup>191</sup> instaure un médiateur au maintien scolaire, un médiateur à l'inclusion scolaire et un médiateur à l'intégration scolaire. Cette mesure contre l'exclusion sociale dans l'éducation n'est pas soutenue par la Chambre de Commerce malgré une reconnaissance du problème.

## **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE À COURT TERME (= 100 PREMIERS JOURS)**

- Réaliser (ou tout au moins lancer) une analyse approfondie des seuils du futur REVIS, revue du système de dispense ainsi que des modes d'attribution des prestations liées au REVIS.

### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN**

- Construire une mesure officielle de la pauvreté au Luxembourg prenant en compte toutes ses dimensions.
- Évaluer le statut de la SIS et son écosystème afin de les améliorer. L'objectif est d'exploiter toute la potentialité du statut SIS pour l'entrepreneuriat social et le développement durable du Luxembourg. Il est crucial de renforcer l'attractivité des SIS à parts de rendement pour les porteurs de projet et les investisseurs. La création en 2013 du statut de Société d'Impact Sociétal offre des perspectives de développement de projets sociétaux déjà existants ou nouveaux.

### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE**

- Le ciblage des politiques, leur évaluation et le suivi des objectifs décidés doivent aboutir à une diminution certaine des phénomènes d'exclusion sociale.
- Agir, via la sensibilisation et des mesures incitatives, en faveur d'une plus grande mixité et d'une diversité représentative de la société Luxembourgeoise au sein du monde économique et politique (tout en considérant les particularités telles la gouvernance d'une entreprise familiale).

191 Loi du 18 juin 2018 portant 1. institution d'un service de médiation au maintien, à l'inclusion et à l'intégration scolaires, 2. modification de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, 3. modification de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, 4. modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

## 5. L'État formateur

**Fiche  
théma-  
tique**

UN ÉTAT FORMATEUR

### **FORMATION INITIALE : DÉVELOPPER RÉSOLUMENT LA FORMATION EN ALTERNANCE**

**U**ne formation active et *up to date* est le nerf de la guerre et doit toujours pouvoir s'adapter rapidement aux changements et au développement de l'économie. **La formation initiale** doit répondre aux enjeux de l'économie et aux besoins des entreprises.

Ensemble avec des partenaires comme les Chambres et organisations professionnelles, l'État joue un rôle important en matière de formation face aux défis du futur. Outre à créer un cadre général propice à l'acquisition des connaissances sous toile de fonds d'une population (estudiantine et salariée) très hétérogène, il devra continuer à **véhiculer les valeurs de l'entrepreneuriat** au sein des écoles, afin que les étudiants l'envisagent comme une option, mais aussi et surtout, afin que se créent des entreprises innovantes sur le territoire et que se renouvelle le tissu économique. L'accent doit être mis sur le soutien des forces, et non sur la «répréhension» des faiblesses.

### **I/ État des lieux**

La Chambre de Commerce ne se donne pas ici pour but de faire un état des lieux exhaustif des mesures prises dans le sens de l'éducation lors de la législature actuelle, mais elle souhaite citer et développer les projets qui lui semblent phares.

#### **Enseignement fondamental**

**Différents changements ont pu être observés au niveau de l'enseignement fondamental :**

- Plurilinguisme : introduction du français oral dès le cycle 1 ;
- Création de 15 directions de région qui remplacent les 20 arrondissements d'inspection. Il s'agit d'une réforme en profondeur des structures de gestion et de surveillance de l'enseignement fondamental par l'introduction de «directions de régions» qui remplaceront les structures actuelles de l'inspection de l'enseignement fondamental ;
- Réorganisation de la prise en charge des élèves à besoins particuliers ou spécifiques (notamment via le recrutement de personnel spécialisé) ;
- Création d'une procédure d'orientation vers le secondaire impliquant davantage les parents ;
- Création d'une commission nationale des programmes pour le fondamental ;
- Simplification des bilans intermédiaires au niveau de l'évaluation ;
- Introduction du cours commun «vie et société» dans l'enseignement fondamental.

#### **Enseignement secondaire classique et général**

Différents axes de travail prioritaires ont été définis tels que le multilinguisme, la formation des enseignants, l'orientation et l'encadrement, la coopération renforcée au niveau institutionnel en vue d'une prise en charge intégrée des enfants et des jeunes, le partenariat avec les parents, la diversification de l'offre de formation, etc.

**L'enseignement secondaire a été réformé par la loi du 29 août 2017. Dans ce contexte, les éléments suivants ont notamment été modifiés, ce que la Chambre de Commerce a pu commenter dans son avis :**

- Revalorisation de l'enseignement secondaire technique qui s'appelle désormais enseignement secondaire général;
- Diversification de l'éducation et révision des programmes de langues dans l'enseignement secondaire (y inclus la mise en place progressive d'une offre de formation anglophone, l'introduction de classes inférieures plus flexibles avec des cours de base et des cours avancés pour les mathématiques et les langues, et la création d'une offre à destination des élèves à besoins éducatifs spécifiques/particuliers);
- Introduction de différentes mesures dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire;
- Renforcement de l'autonomie des lycées par la mise en place systématique dans chaque lycée des plans de développement scolaire;
- Examen de fin d'études secondaires : réduction du nombre de disciplines à 6;
- Introduction de nouvelles sections qui répondent aux réalités du marché de l'emploi, à savoir :
  - » une section I « Informatique et Communication »
  - » une section « gestion de l'hospitalité » (GGH)
  - » une section « architecture, design et développement durable » (GA3D)
  - » une section « sciences environnementales » (GSE);
- Lancement de l'initiative *Entrepreneurial Schools* pour promouvoir l'esprit d'entreprendre auprès des jeunes;
- Développement d'une stratégie nationale d'intégration des TIC à l'école via le programme *Digital4Education*.

En termes de gouvernance, les changements suivants ont eu lieu : création d'un Observatoire national de la qualité scolaire ; mise en place d'un Conseil national des programmes ; création d'un service de médiation au sein de l'Éducation nationale ; introduction d'une représentation nationale des parents ; réorganisation de l'orientation scolaire (obligation pour les lycées de se doter d'une démarche orientation) et développement de la formation continue des enseignants et du personnel socio-éducatif.

## **Formation professionnelle**

La loi modifiée du 19 décembre 2008 en matière de formation professionnelle a apporté un véritable changement de paradigme ainsi qu'une réforme fondamentale à la formation professionnelle. Les défis du terrain ont cependant très vite fait ressortir certaines carences de la loi qui ont entravé la mise en œuvre de cette première réforme.

**Le service de la formation professionnelle du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) a alors chargé l'Université du Luxembourg de dresser un bilan provisoire de la formation professionnelle telle qu'elle se présentait en 2016. Le rapport de ladite analyse a formulé un certain nombre de critiques, dont voici les principales :**

- le manque d'harmonisation du nombre de modules ;
- le modèle d'évaluation des performances des élèves, basé exclusivement sur les compétences, peu compréhensible et transparent pour les élèves ainsi que pour les parents, habitués au système traditionnel des points ;
- la faible importance attribuée au carnet d'apprentissage ;
- le manque de passerelles entre les différentes formations, voies de formations ainsi qu'entre la formation professionnelle initiale et la formation tout au long de la vie ;
- l'absence d'examen médical précédant l'admission d'un élève à une formation professionnelle.

Ce même rapport précisait toutefois qu'aucun des groupes et partenaires questionnés ne remettait en cause le bien-fondé de la première réforme de la formation professionnelle visant à introduire un enseignement par compétences et à renforcer le partenariat école – entreprise, notamment par la mise en place d'un nombre accru de formations duales sous contrat d'apprentissage et la création d'équipes curriculaires par conséquent.

Le MENJE a décidé alors d'inviter les partenaires à la formation professionnelle à échanger sur les différents aspects de la formation professionnelle en vue de remédier aux déficiences énumérées ci-dessus.

Depuis la rentrée scolaire 2017-2018, une analyse approfondie des carences de la première réforme de la formation professionnelle a eu lieu au sein du groupe de pilotage regroupant tous les acteurs impliqués. Cette dernière a abouti à un certain nombre de dispositions retenues dans le projet de loi 7268 sur la réforme de la réforme et visant à améliorer l'image de marque ainsi que la qualité de la formation professionnelle.

De plus, en septembre 2017, ont débuté les travaux de la Cellule de compétence pour la conception curriculaire (CCCC) dont la mission principale consiste à effectuer un état des lieux de la situation actuelle de tous les programmes cadres puis d'émettre ses recommandations au groupe de pilotage en précisant les besoins d'adaptation pour chaque formation.

## **II/ Chantiers en cours**

### **Rapprochement systématique entre l'école et le monde de l'entreprise**

La Chambre de Commerce plaide pour un enseignement qui tienne compte des exigences et des attentes du monde du travail et qui crée des liens systématiques avec ce dernier, tout en favorisant le développement d'un comportement autonome et responsable des jeunes<sup>192</sup>. Elle regrette que l'occasion n'ait pas été saisie dans le cadre de la réforme de l'enseignement secondaire de créer un lien plus systématique entre la formation en entreprise et l'enseignement secondaire dont la complémentarité permettrait notamment de mieux cerner les problématiques relatives au décrochage scolaire et au chômage des jeunes. Enfin, elle plaide pour l'enseignement des compétences liées à l'entrepreneuriat et à la digitalisation, et ce au-delà de l'introduction d'une section I « Informatique et communication » et du projet *Entrepreneurial Schools* tel que présenté en 2016<sup>193</sup>.

### **Décrochage scolaire**

Combattre le décrochage scolaire représente une des priorités à une échelle tant nationale qu'internationale. Un des objectifs en matière d'éducation de la stratégie Europe 2020 constitue une réduction du taux d'abandon scolaire à moins de 10%. Or, le taux moyen de jeunes quittant prématurément l'école dans l'Union européenne s'élevait en 2015 à 11,0% (-0,1% par rapport à l'année 2014). Le Luxembourg pour sa part affichait en 2015 une moyenne de 9,3%, chiffres qui se basent sur l'« Enquête Force de Travail » (EFT) ». Ce résultat à priori encourageant est cependant relativisé par le constat du monitoring européen selon lequel, certes, le taux de décrochage scolaire au Luxembourg est considérablement inférieur à la moyenne de l'Union européenne, mais les enquêtes nationales indiquent qu'il est en augmentation. Différentes mesures existent pour combattre le décrochage scolaire mais au vu des tendances susmentionnées l'efficacité de ces mesures peut être posée.

Selon la Chambre de Commerce, un système d'enseignement de qualité est conditionné par l'existence d'un dispositif d'évaluation et de suivi à différents niveaux, notamment pour ce qui est de la fonction enseignante et des directions des lycées. Elle plaide donc pour un système moderne d'évolution des carrières basé sur les principes de mérite et de compétences démontrées. En outre, elle souhaite une plus grande ouverture de l'enseignement pour les professeurs étrangers ainsi qu'une implication plus

192 Voir notamment son avis du 2 mai 2017 relatif à la réforme de l'enseignement secondaire.

193 [cf. <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/themes-transversaux/dossiers-presse/2016-2017/161107-entrepreneuriat.pdf>]

systématique des experts de l'économie au niveau de l'enseignement de certaines matières. Ce dispositif d'évaluation devrait aussi s'appliquer dans le cadre du plan de développement de l'établissement scolaire dans les lycées via une évaluation par des experts externes (alors qu'actuellement uniquement une auto-évaluation par les lycées est prévue).

## **Formation professionnelle**

Le projet de loi 7268 portant modification 1) du Code du travail, 2) de la loi modifiée du 31 juillet 2016 portant introduction d'un Code du travail et 3) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle (et le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 31 août 2016 portant sur l'évaluation et la promotion des élèves de la formation professionnelle) n'a pas été approuvé par le Conseil d'État qui a prononcé plusieurs oppositions formelles. Le MENJE a préparé des amendements en la matière.

Il existe une incertitude quant au moment de l'application des grands principes de ce projet, surtout en ce qui concerne la réintroduction d'une évaluation chiffrée (sur base de notes sur 60 points) qui complète une évaluation exclusivement basée sur les compétences.

En parallèle, les travaux de la Cellule de compétence pour la conception curriculaire (CCCC) continuent et passent par plusieurs étapes de collecte d'informations concernant chaque formation. Ces informations sont ensuite soumises à analyse par le Groupe de Pilotage de la Formation Professionnelle (Gropil) qui décide du niveau d'adaptation à apporter à chaque formation.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas élargi le champ d'application de ce dernier aux formations BTS sous contrat d'apprentissage. En effet, la Chambre de Commerce demande depuis plusieurs années à ce que des BTS soient offerts en formation duale.

## **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

La formation professionnelle repose sur un partenariat à caractère tripartite entre le MENJE, les chambres patronales et la chambre salariale. La Chambre de Commerce a depuis le début soutenu l'idée d'une réforme substantielle de la formation professionnelle et a toujours fait preuve d'un engagement tout particulier quand il s'agissait de faire des propositions constructives.

Au cours des dernières années, ces propositions n'ont malheureusement pas toujours été prises en compte et il faudra à l'avenir veiller à impliquer davantage la Chambre de Commerce dans la mise en œuvre des réformes.

Il s'agit ensuite pour la Cellule de compétence pour la conception curriculaire (CCCC) de finaliser les travaux d'analyse des différentes formations et au Groupe de Pilotage de la Formation Professionnelle (GroPil) de décider du niveau d'adaptation des formations analysées.

Il s'avère enfin essentiel de stabiliser la formation professionnelle initiale avant la fin de la prochaine législature étant donné que cela fait maintenant plus de 10 ans que de nombreux changements au niveau de sa base légale ont vu le jour sans jamais aboutir à une version finale des textes. En effet, il s'agit d'améliorer l'image de marque de la formation professionnelle initiale ainsi que d'offrir des formations de qualité afin de garantir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises à long terme.

## CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE À COURT TERME (= 100 PREMIERS JOURS)

- **Définir une langue principale d'enseignement**

Préparer le projet pilote d'un régime à deux filières linguistiques parallèles pour le tester dès la rentrée 2019/2020 (se référer au sujet développé dans la fiche « intégration » pour plus de détails).

## CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- **Définir une stratégie en matière d'enseignement secondaire**

Établir une feuille de route de l'éducation. Cette *roadmap* pourrait avoir trois volets. Un premier volet national pour éviter le « gaspillage » de capital humain et les échecs et décrochages scolaires. Les deux autres volets de cette feuille de route pourraient avoir trait à l'attraction et au maintien des talents au Luxembourg

- **Mettre en œuvre une véritable stratégie au niveau de l'enseignement secondaire**

Considérant les transformations majeures auxquelles le Luxembourg devra faire face dans les années à venir, la Chambre de Commerce estime que la réforme de l'enseignement secondaire doit définir une véritable stratégie de développement du système d'enseignement secondaire et ce en concertation avec les différentes parties prenantes. Or, force est de constater que la loi du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire s'inscrit dans une logique d'initiatives ponctuelles lancées par les Gouvernements successifs, sans pour autant permettre l'identification d'une vision cohérente et holistique. Une telle stratégie devra également comprendre une réelle vision à long terme pour combattre le décrochage scolaire, pour réduire l'impact du milieu socio-économique des élèves sur la réussite scolaire et pour promouvoir une orientation basée sur les talents, et non pas sur les échecs.

- **Réduire de l'inadéquation constatée et continue entre les compétences des jeunes et les exigences du monde de l'entreprise**

Ceci exige une réelle stratégie concernant l'analyse des besoins en formation, l'implication d'experts du terrain dans le développement et l'animation des cours ainsi que la promotion systématique de la formation duale à tous les niveaux de formation dans une perspective de carrière ouverte. Ceci concerne entre autre la mise en œuvre d'une formation systématique et rigoureuse des jeunes et des enseignants aux compétences numériques selon les besoins du monde économique que les jeunes devront, à un moment ou un autre, intégrer.

- **Renforcer l'esprit d'entreprendre parmi les jeunes**

Il est primordial d'établir un enseignement systématique des compétences liées à l'entrepreneuriat, des compétences sociales, de la créativité et de l'innovation en favorisant le développement d'un comportement autonome, responsable et entrepreneurial des jeunes. Cet aspect devra forcément aussi passer par une ouverture du recrutement du personnel enseignant par rapport à des experts issus du monde des entreprises dans une optique de rapprochement du monde de l'école et du monde de l'entreprise.

- **Évaluer la performance de l'enseignement et des enseignants**

La mise en place d'un véritable dispositif d'évaluation et d'amélioration continue des compétences, pour la fonction d'enseignant, combiné à un système de rémunération adapté (tenant compte de la performance réalisée), est nécessaire et attendue.

## **FORMATION UNIVERSITAIRE ET FORMATION CONTINUE : FORMER ET ATTIRER LES TALENTS DE DEMAIN**

### **I/ État des lieux**

#### **Enseignement universitaire**

La loi du 27 juin 2018 portant la réforme de l'organisation de l'Université du Luxembourg prévoit une adaptation de l'organisation et du fonctionnement de l'Université du Luxembourg. La Chambre de Commerce reconnaît et salue le développement qu'a connu l'Université depuis sa création en 2003 et dont les activités, tant dans l'enseignement que dans la recherche, sont essentielles pour le Luxembourg ainsi que pour le rayonnement du pays à l'international. Elle estime<sup>194</sup> que la loi introduit certes, certaines améliorations, mais qu'il reste, au vu de l'ambition du Gouvernement, à préparer l'Université aux défis à relever dans le futur et à l'enjeu de l'enseignement supérieur pour le pays, perfectible notamment en termes de la gouvernance, d'autonomie, ou encore du cadre légal.

### **II/ Chantiers en cours**

#### **Enseignement universitaire**

En complément de son partenariat avec l'Université du Luxembourg, la Chambre de Commerce s'est alliée à la Chambre des Métiers pour créer l'ISEC qui a ouvert ses portes en septembre 2016 et vise à promouvoir une chaîne de valeur complète de la formation professionnelle continue en créant une formation tertiaire professionnalisante. L'ISEC propose des formations supérieures aussi bien certifiantes que diplômantes. Les diplômés sont délivrés au niveau du Bachelor ou du Master, suivant la nomenclature de Bologne. Les cursus peuvent être suivis en alternance, mais le dispositif éducatif orienté vers la pratique, prévoit également des stages et apprentissages en entreprise permettant aux étudiants l'obtention de crédits ECTS.

#### **Formation professionnelle continue**

##### **Stratégie nationale du *Lifelong Learning* (S3L) 2013-2018**

Selon le programme gouvernemental de 2013, « [l]a stratégie définie dans le Livre Blanc sur le *Lifelong Learning* sera progressivement mise en œuvre en collaboration avec les partenaires impliqués ». Or, l'application de cette stratégie tarde à se concrétiser. Alors que certaines mesures ont pu être réalisées (base légale du cadre luxembourgeois des qualifications, développement d'un diplôme luxembourgeois d'accès aux études universitaires), d'autres tardent à être entamées (notamment l'instauration d'un système d'accréditation pour le domaine de la formation professionnelle continue dans une perspective d'assurance qualité et un dispositif de valorisation des efforts en matière de formation professionnelle continue). La Chambre de Commerce a activement contribué aux différents travaux relatifs à la S3L et continue à participer au développement d'une offre de qualité de ses organismes de formation suivant les lignes directrices de la stratégie (formation pour formateurs *Train the Trainers*, système d'assurance qualité, offre de formation basée sur les compétences suivant les besoins de l'économie et valorisation des efforts réalisés en terme de formation professionnelle continue).

194 Avis de la Chambre de Commerce du 7 août 2017 [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4848HLU\\_RSY\\_PL\\_Organisation\\_de\\_l\\_Universite\\_du\\_Luxembourg.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4848HLU_RSY_PL_Organisation_de_l_Universite_du_Luxembourg.pdf)



## **III/ Recommandations en matière de gouvernance**

### **Une gouvernance de l'Université du Luxembourg qui reste perfectible**

Concernant la gouvernance de l'Université, la Chambre de Commerce entrevoit le risque d'un déséquilibre représentatif car elle estime que les acteurs du secteur privé ne sont pas suffisamment impliqués à ce niveau (13 membres avec droit de vote au niveau du conseil de gouvernance de l'Université dont seulement 4 membres externes). La Chambre de Commerce souhaite une gouvernance davantage représentative de l'environnement socio-économique luxembourgeois, ceci notamment à travers :

- (1) la création d'un Conseil consultatif permanent, constitué de représentants de différents secteurs économiques et de la société civile, dont les avis seront à considérer, au même titre que les avis du conseil universitaire, dans le cadre du processus décisionnel ;
- (2) une participation du corps académique et d'acteurs externes issus de l'économie, voire de la société civile, dans la procédure de nomination, d'au moins une partie des membres du conseil de gouvernance. La loi du 27 juin 2018 prévoit la création d'un «Centre de gestion pour la formation continue et professionnelle universitaire» sous forme de GIE qui sera appelé à constituer le successeur légal de la fondation «Institut Universitaire International Luxembourg» (IUIL). Le nouveau centre est chargé notamment de la gestion (totale ou partielle), de la formation continue et professionnelle offerte par l'Université, des programmes d'études de l'Université menant au grade de bachelor, dont notamment des programmes ayant une vocation professionnalisante, de la procédure de validation des acquis de l'expérience. La Chambre de Commerce ne s'oppose pas au développement de l'offre de formation professionnalisante. Elle insiste néanmoins sur l'importance de veiller à un environnement d'enseignement supérieur cohérent. Or, les chambres professionnelles représentent des partenaires naturels dans le contexte des formations visées par le nouveau centre et la Chambre de Commerce attache une importance particulière à son implication dans ce dossier. Etant donné qu'il est prévu d'ériger le centre sous la forme juridique d'un groupement d'intérêt économique (GIE), la Chambre de Commerce a proposé d'inclure d'office les chambres professionnelles dans les membres fondateurs de la structure, aspect qui jusqu'à ce jour n'a pas été pris en considération.

### **Un cadre légal de l'enseignement supérieur qui dans son ensemble est trop contraignant**

La Chambre de Commerce se doit de critiquer le dispositif législatif actuel relatif à l'enseignement supérieur luxembourgeois attribuant à l'Université un statut singulier, voire monopolistique. Au-delà de la loi concernant l'Université, il convient de constater que la base légale définit, à ce jour, des modalités d'accréditation pour des institutions d'enseignement supérieur étrangères, publiques ou privées, alors que la création d'établissements d'enseignement supérieur luxembourgeois autres que l'Université n'est stricto sensu pas prévu par la loi. Bien que l'Institut supérieur de l'Économie (ISEC) figure aujourd'hui parmi les quelques établissements d'enseignement supérieur accrédités au Luxembourg, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que le cadre législatif actuel ne lui est pas directement applicable. D'autant plus que si l'ISEC parachève l'offre de la Chambre de Commerce, les décisions récentes de ne pas accréditer divers programmes de l'ISEC mettent un cran d'arrêt à cette volonté de diversification de l'offre de l'enseignement supérieur et laisse les étudiants dans l'incertitude. Par ailleurs, le dispositif d'accréditation laborieux ne permet nullement de réagir de façon flexible à une demande du marché et impose à l'organisme des contraintes lourdes au niveau de sa gestion interne.

## CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- **Améliorer la gouvernance du nouveau GIE de l'Université du Luxembourg**

Implication de la Chambre de Commerce dans la gouvernance du nouveau GIE « Centre de gestion pour la formation continue et professionnelle universitaire » tel qu'instauré sous le contrôle de l'Université du Luxembourg, ceci dans l'intérêt d'un écosystème de la formation cohérent et transparent.

- **Mettre en place un cadre légal de l'enseignement supérieur plus adapté pour la formation professionnelle continue diplômante et la formation en alternance**

En référence aux réflexions précédentes concernant le cadre légal applicable aux établissements d'enseignement supérieur, la Chambre de Commerce demande la mise en place d'une réglementation davantage adaptée, plus flexible et applicable également aux établissements luxembourgeois dans le domaine de la formation professionnelle continue diplômante et la formation en alternance, et ce pour les différents niveaux de formation (y inclus pour le Brevet de Technicien Supérieur – BTS).

- **Revaloriser la formation professionnelle continue via la mise en œuvre de la Stratégie nationale du Lifelong Learning**

Finalisation de l'application de la stratégie nationale du Lifelong Learning en collaboration avec les chambres professionnelles en prenant en considération des travaux déjà réalisés avec une importance particulière à accorder à un système d'accréditation pour les organismes de formation dont la formation des formateurs représente un élément clé.

- **Assurer des budgets au niveau des ministères respectifs pour la pérennisation des projets à potentiel financés par des fonds européens**

Différents programmes et fonds européens (Fonds Social Européens, Erasmus+,...) existent pour le financement de projets notamment dans le domaine de la formation au sens large. La Chambre de Commerce est porteuse de différents projets financés par le Fonds Social Européen (Fit4Entrepreneurship, Fit4JobStart, Dit4DigitalFuture, Skill you up). Des dispositifs plus systématiques devraient être prévus au niveau du Gouvernement pour assurer la pérennisation et la continuité de projets ayant fait leurs preuves et venant au terme de la période de financement européen.

## 6. L'État dirigeant

**L**e dernier « État » nécessaire à la croissance durable est l'État dirigeant. Cet État instaurerait **une évaluation générale des politiques publiques avec une analyse d'efficacité, dans un optique coût-opportunités et de soutenabilité financière.**

Il est en effet saisissant de constater que le Luxembourg dépense, dans presque chaque champ de politique publique, bien davantage par habitant (et même après la prise en compte des frontaliers) que des États avoisinants ou comparables, ce qu'*a priori* ne témoigne pas d'une priorisation particulière de l'action publique.

Il mettrait en outre en place l'État 4.0, et surtout il s'appuierait sur les données résultantes de la numérisation de l'économie dans son processus de décision. En utilisant mieux les potentialités de la digitalisation et des algorithmes se greffant sur les données publiques collectées, le calibrage des politiques en matière de formation, d'entrepreneuriat, de commerce, d'environnement ou de politiques sociales, serait amélioré. Il s'agit de s'appuyer sur des faits, et surtout sur des résultats pour mettre en place des politiques publiques adéquates.

**Fiche  
théma-  
tique**

UN ÉTAT DIRIGEANT

**FINANCES PUBLIQUES :  
AUGMENTER L'EFFICACITÉ  
ET SE DONNER LES MOYENS  
POUR UNE POLITIQUE  
ANTI-CYCLIQUE**

### I/ État des lieux

Le Gouvernement a introduit une **réforme des finances communales**<sup>195</sup>, prévoyant notamment la création d'un Fonds de dotation globale des communes. L'objectif est d'assurer une plus grande stabilité des recettes locales et d'atténuer les disparités caractérisant le précédent mode de répartition entre communes des recettes non affectées, dont les deux principales composantes étaient avant la réforme les montants transitant par le Fonds communal de dotation financière (FCDF) et l'impôt commercial communal (ICC). Cinq critères sont désormais appliqués, de manière uniforme de surcroît, c'est-à-dire pour l'ensemble du FDG donc y compris la majeure partie de l'ICC.

**Le règlement grand-ducal du 9 octobre 2017**<sup>196</sup> a permis d'institutionnaliser le « Comité de prévision », qui regroupe les principaux acteurs publics impliqués dans la préparation des prévisions économiques et budgétaires, sous le titre de « comité économique et financier national ». Ce dernier a notamment pour mission d'établir, de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du plan national de réforme, du programme de stabilité ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'État. Le Comité adopte un scénario macro-économique sur base des prévisions du STATEC, à politique inchangée. Il examine en outre l'impact des mesures de politique économique et budgétaire que le Gouvernement lui soumet.

<sup>195</sup> Voir l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant:  
1. La loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; 2. La loi modifiée du 30 juin 1976 portant  
1. Création d'un fonds de chômage ; 2. Réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. La loi modifiée du 22 décembre 1987  
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988 ; 4. La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation  
de l'enseignement fondamental: [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4699BMU\\_PL\\_reforme\\_des\\_finances\\_communes\\_01.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4699BMU_PL_reforme_des_finances_communes_01.pdf).

<sup>196</sup> Voir l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de règlement grand-ducal portant création d'un comité économique et financier national:  
[https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4853BMU\\_PRGD\\_Comite\\_economique\\_et\\_financier.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4853BMU_PRGD_Comite_economique_et_financier.pdf).

**La réforme fiscale** mise en œuvre par la loi du 23 décembre 2016<sup>197</sup> comporte notamment l'immunisation des plus-values de conversion, la possibilité d'amortissements différés, l'augmentation du taux de bonification pour investissement complémentaire, la diminution du taux standard de l'IRC à raison de trois points de pourcentage dès 2018 et une refonte des barèmes d'imposition des ménages. Il s'y ajoute la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et l'abolition du droit d'enregistrement de 0,24% sur la cession de créances. Il convient également de saluer la possibilité de procéder au dépôt électronique des déclarations des sociétés ou encore la volonté de faciliter les transmissions d'entreprises.

La loi du 17 avril 2018 quant à elle visait à introduire des nouvelles dispositions concernant le régime fiscal **relatif aux revenus issus de certains droits de propriété intellectuelle**<sup>198</sup> afin de combler le vide juridique laissé par l'abrogation de l'article 50bis LIR avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2016. Le nouveau régime intègre explicitement le principe du «Nexus». Il s'agit de veiller à la «substance» de l'activité de recherche et développement, en s'assurant que les contribuables qui bénéficient d'un régime fiscal préférentiel ont bien conduit eux-mêmes les activités correspondantes et ont supporté les dépenses afférentes. La nouvelle législation maintient par ailleurs le taux d'exonération de 80% et elle réduit le champ d'application des actifs éligibles, en excluant les marques, les dessins et les modèles auparavant couverts par l'article 50 bis.

Les accords se suivent et les conséquences se ressemblent : le 15 juin 2018 a été signé un **avenant à l'accord salarial du 5 décembre 2016 pour la fonction publique**. Il prévoit notamment que la réduction des indemnités de stage, introduite par la règle dite «80-80-90»<sup>199</sup>, soit abolie et un retour au système applicable avant la réforme de 2015. Des mesures transitoires pour les stagiaires entrés en service après le 1<sup>er</sup> octobre 2015 seront également prévues pour ce qui concerne leur régime d'avancement et leurs droits de pension. L'accord salarial de décembre 2016 susmentionné prévoyait pour sa part une hausse de 1,5% du point indiciaire en janvier 2018, notamment.

Alors que ces accords poussent continuellement à la hausse la masse salariale du secteur public, en sus des avancements automatiques ou des biennales, les «effets de second tour», sur le secteur parapublic et conventionné, aggravent encore la situation. Ces hausses salariales constituent de surcroît un regrettable signal pour le secteur privé.

## **II/ Recommandations en matière de gouvernance**

### **Communes**

Une réforme pleine et entière des finances communales ne peut se concevoir sans une diversification des recettes des communes, qui reposent à raison de 23% environ sur l'ICC et de 1% seulement sur l'impôt foncier. Un rééquilibrage du poids relatif de ces deux ressources permettrait de mieux contenir ce fléau socio-économique que constitue la progression continue et soutenue des prix du logement. Un tel effort de recomposition serait par ailleurs de nature à stabiliser les recettes des communes, l'impôt foncier étant par nature nettement moins volatil que l'ICC. Les recettes d'ICC sont très concentrées sur un petit nombre de contribuables et de secteurs économiques, ce qui constitue pour les communes dans leur ensemble une incontestable source de vulnérabilité.

La Chambre de Commerce espère par conséquent qu'un rééquilibrage verra le jour dans les meilleurs délais, d'autant que l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB luxembourgeois, contre plus de 1% dans l'ensemble de la zone euro. Le rééquilibrage en question permettrait de compléter harmonieusement tant la réforme fiscale de 2017 que celle des finances communales.

197 Voir l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°7020 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017: [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4671PMR\\_BMU\\_Reforme\\_fiscale\\_2017\\_version\\_finale.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4671PMR_BMU_Reforme_fiscale_2017_version_finale.pdf).

198 Avis de la Chambre de Commerce sur le régime fiscal de la propriété intellectuelle: [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4907GKA\\_CCH\\_Regime\\_fiscal\\_de\\_la\\_propriete\\_intellectuelle.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4907GKA_CCH_Regime_fiscal_de_la_propriete_intellectuelle.pdf).

199 Le traitement des fonctionnaires-stagiaires s'élève à 80% du traitement de base pour les deux premières années de stage, et 90% lors de la troisième année.

Le rééquilibrage des recettes communales pourrait prendre un tour plus global, en intégrant une simplification de la fiscalité des sociétés. Cette refonte consisterait à assurer une meilleure cohérence entre l'IRC et l'ICC – par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements – ou mieux encore à fusionner ces deux impôts. L'impôt des sociétés « unique » résultant d'une telle fusion pourrait être calibré afin d'assurer sa compatibilité avec la réforme des finances communales et avec un intéressement approprié des communes, tout en permettant à ces dernières de moduler l'impôt des sociétés localisées sur leur territoire en fonction des préférences respectives de leurs administrés en termes de taxation et d'accès aux biens collectifs.

Un rééquilibrage pourrait également se déployer sur le versant des dépenses, dont le niveau est fort disparate d'une commune à l'autre. Un surcroît d'efficacité et des synergies accrues entre pouvoirs locaux, d'une part, et entre ces derniers et l'État central, d'autre part, s'imposeraient assurément en termes de dépenses – d'investissement en particulier.

## **Comité économique et financier national (CEFN)**

La Chambre de Commerce considère que le CEFN devrait être davantage ouvert à une expertise dépassant les cercles publics usuels, en direction des forces vives de l'économie et d'experts émanant d'institutions fonctionnellement indépendantes. Compte tenu de l'extrême complexité du cadre de gouvernance économique et financier européen et des projections macro-économiques et de finances publiques associées, il conviendrait de mobiliser au maximum les compétences disponibles au Luxembourg, dans un domaine extrêmement spécialisé. Des candidats « naturels » de ce point de vue seraient les chambres professionnelles, de même que la Cour des Comptes luxembourgeoise. Enfin, le Conseil National des Finances Publiques devrait, en vue de l'accomplissement de ses missions propres, disposer d'un accès à toutes les informations traitées par le CEFN, le cas échéant en tant que membre direct de ce dernier.

## **Réforme fiscale**

Divers aspects de la réforme fiscale méritent d'être soulignés, mais manquent notamment d'une remise en cause totale ou partielle de l'impôt sur la fortune ou encore une refonte de la fiscalité foncière. Par ailleurs, si la réforme consacre une diminution du taux d'imposition des sociétés, avec un taux global standard passant de 29,22% actuellement à 27,08% en 2017 et 26,01% en 2018, cet effort paraît insuffisant par rapport aux taux pratiqués dans ces autres places financières que sont l'Irlande (12,5%) ou la Suisse, ou encore eu égard à l'évolution tendancielle vers la baisse des taux, les velléités de réforme en Belgique ou même en France. Cette évolution devrait d'ailleurs se poursuivre dans la foulée de la mise en œuvre du processus BEPS. Le taux nominal global de 26,01% serait au demeurant peu avantageux dans une perspective européenne. Le taux médian d'imposition au sein de l'Union européenne ne dépassait pas 21% en 2016. Ce taux médian de 21% constituerait pour le Luxembourg une excellente cible, car il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen et constitue dès lors la négation même de toute pratique de *race to the bottom*. En affichant un tel objectif, le Luxembourg pourrait à la fois renforcer significativement sa compétitivité et afficher une position conciliante, « médiane », sur le plan fiscal européen, à rebours de toute idée de concurrence fiscale exacerbée.

## **Régime fiscal de la propriété intellectuelle**

Divers aspects gagneraient à être réévalués ou complétés dans un futur proche. En termes de comptabilité par exemple, qui demeure toujours très centrée sur les biens corporels, alors que l'immatériel constitue un formidable gisement de croissance. Par ailleurs, le cas particulier des PME ne paraît pas suffisamment reconnu par la nouvelle législation. Il s'imposerait de la compléter à très court terme en étendant le champ des actifs éligibles aux actifs de la propriété intellectuelle issus d'activités innovantes entreprises par les PME. Un effort particulier en direction des PME se justifie d'autant plus que la propension à déposer des brevets est liée à la taille de l'entreprise (même pour les entreprises innovantes), les PME étant *a priori* moins susceptibles de demander la protection des droits de propriété intellectuelle ou d'utiliser les informations sur les brevets.

En outre, le concept de capital immatériel souffre toujours d'une absence d'interprétation homogène et reconnue de tous. De même, toute ambiguïté devrait disparaître en ce qui concerne la définition de l'actif éligible, qui doit être un « actif de propriété intellectuelle autre qu'un actif de propriété intellectuelle à caractère commercial ». Ce terme de « propriété intellectuelle à caractère commercial » n'a pas de définition juridique précise et quasiment tous les brevets peuvent à l'évidence présenter un caractère commercial. Toute incertitude dans l'interprétation de ce principe doit être dissipée au plus vite.

Il s'imposerait enfin d'augmenter le taux d'exonération de 80 à 90%, car compte tenu du Code de conduite européen et des travaux de l'OCDE en matière d'harmonisation fiscale des régimes de propriété intellectuelle, seul un tel taux de 90% permettrait à la place luxembourgeoise de demeurer compétitive par rapport aux autres pays européens ayant mis en place un régime similaire.

Tout sous-investissement dans la R&D est préjudiciable aux entreprises, mais nuit également à l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, d'où l'importance de la présence d'un cadre compétitif en faveur de l'innovation.

## Gouvernance des finances publiques

Il importe d'améliorer de manière décisive la gouvernance des finances publiques. Il conviendrait d'instaurer une budgétisation pleinement orientée vers les résultats lors de la préparation, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du budget, en remplaçant la présentation purement fonctionnelle du budget (par Ministères), par un ensemble de missions et de programmes, idéalement avec des indicateurs de performance associés. Comme le montrent notamment les expériences de la France et des Pays-Bas, il s'agit certes là d'une œuvre de longue haleine, qui nécessite notamment une articulation parfaite entre la structure du budget et l'organisation administrative et une implication totale des principaux acteurs. Il est d'autant plus primordial de lancer sans tarder le processus.

Dans un premier temps, une norme d'évolution des dépenses publiques devrait être mise en œuvre. Elle pourrait par exemple s'appliquer aux dépenses hors transferts (à la sécurité sociale et aux communes) de l'Administration centrale, compte tenu de l'évolution anticipée des dépenses de la sécurité sociale et des Administrations locales sur l'horizon couvert par les budgets pluriannuels successifs. Une

## **L'État devrait instaurer une évaluation générale des politiques publiques**

norme serait d'autant plus pertinente qu'existent déjà actuellement, du moins formellement, des plafonds de dépenses en vertu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014, qui prévoit que « [l]es orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'Administration centrale ».

Dans la même perspective, l'État devrait instaurer une évaluation générale des politiques publiques. Il est en effet saisissant de constater que le Luxembourg dépense, dans presque chaque champ de politique publique, bien davantage par habitant (et même après la prise en compte des frontaliers) que des États avoisinants ou comparables, ce qu'*a priori* ne témoigne pas d'une priorisation particulièrement performante de l'action publique.

Il conviendrait en outre de mettre en place l'État 4.0, et surtout d'appuyer l'action publique et les processus de décision de l'État sur les données résultant de la numérisation de l'économie dans son processus de décision. En utilisant mieux les potentialités de la digitalisation et des algorithmes se greffant sur les données publiques collectées, le calibrage des politiques en matière de formation, d'entrepreneuriat, de commerce, d'environnement ou de politiques sociales, pourrait aussi être amélioré sur cette base. Il s'agit de s'appuyer sur des faits, et surtout sur des résultats pour mettre en place des politiques publiques adéquates.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de simplifier le format des documents budgétaires, en opérant une distinction plus nette qu'actuellement entre, d'une part, le budget annuel avec ses multiples articles et, d'autre part, la programmation budgétaire pluriannuelle. Cette dernière doit plutôt tracer le cadre général de la politique budgétaire, fixer les accents et les priorités politiques pour les années à venir et la façon dont ils s'inscrivent dans un horizon de moyen terme.

Enfin, la gouvernance des investissements publics devrait être revue, afin d'assurer une meilleure évaluation *ex ante* et *ex post* des différents projets et d'appréhender correctement dès le départ l'ampleur des futurs frais de maintenance et de réparation. Afin d'éviter tout « court-termisme » dans ce domaine essentiel pour les finances publiques et l'économie dans son ensemble, il serait judicieux d'entamer une réflexion sur la façon d'ancrer davantage une perspective « longue » dans la gestion des projets. Une Commission d'experts, indépendante du Gouvernement, pourrait être en charge de l'identification des besoins et priorités stratégiques en infrastructures, à un horizon de dix ans par exemple. Le Gouvernement aurait le dernier mot en matière d'investissement public, mais un écart par rapport aux recommandations de la Commission devrait faire l'objet d'explications publiques. Cette Commission pourrait également assumer un rôle de monitoring des investissements publics aux différentes étapes de leurs cycles de vie.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE À COURT TERME (= 100 PREMIERS JOURS)**

- Définir une stratégie de rééquilibrage du poids de l'ICC vis-à-vis du poids de l'impôt foncier dans les recettes des communes.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN**

- Simplifier la fiscalité des sociétés en homogénéisant la base imposable des deux prélèvements que sont l'IRC et l'ICC, ou même en fusionnant ces deux impôts.
- Faire converger le taux nominal global de 26,01% prévu vers les 21% voire même moins, selon une feuille de route claire et ambitieuse (*roadmap*), à définir dès le début de la législature.
- Associer à cette *roadmap* diverses mesures renforçant l'attractivité fiscale du Luxembourg, notamment le soutien de la montée en puissance des actifs incorporels, la propriété intellectuelle, le régime des impatriés et les investissements dans les start-ups (incitants à donner notamment aux personnes physiques pour investir dans les entreprises locales).
- Augmenter le taux d'exonération du régime de la propriété intellectuelle de 80 à 90%.
- Mettre à disposition du Conseil National des Finances Publiques un accès à toutes les informations traitées par le CEFN, le cas échéant en tant que membre direct de ce dernier.

#### **CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE**

- Remettre en cause de façon totale ou partielle l'impôt sur la fortune ou encore refonte de la fiscalité foncière.
- Budgétiser selon les objectifs avec des indicateurs de performance, afin de passer de l'optique des moyens (dépenses consenties) à celle des résultats.
- Mettre en place une approche coût/bénéfice aboutie pour les investissements publics, avec un renforcement de l'évaluation *ex ante* et *ex post* des projets. Prise en compte dès le départ des frais d'entretien futurs et planification à plus long terme des investissements publics<sup>200</sup>.

<sup>200</sup> Pour plus d'informations, consulter le document de la Chambre de Commerce ci-après : <https://www.cc.lu/actualites/detail/des-investissements-publics-efficaces-une-formidable-opportunité-de-redressement/>.

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : ALLÉGER LES STRUCTURES ET SIMPLIFIER LES PROCESSUS DÉCISIONNELS

### I/ État des lieux

#### L'aménagement du territoire demeure une discipline relativement embryonnaire

L'aménagement du territoire est une discipline relativement nouvelle qui, initiée en 1969 par une déclaration gouvernementale, relève de la compétence ministérielle. La première loi concernant l'aménagement du territoire date de 1974 et définit celui-ci comme ayant pour objet « d'assurer aux habitants, dans une perspective à long terme, les meilleures conditions de vie, tant matérielles que morales, en promouvant, en fonction du bien-être commun, la mise en valeur harmonieuse du territoire par l'utilisation et le développement optimum des ressources »<sup>201</sup>.

En raison de cette relative jeunesse de la discipline et donc du manque d'expérience significative dans le domaine, les actions relatives à l'aménagement du territoire au Luxembourg progressent d'une façon plutôt saccadée caractérisée par le tâtonnement et une coordination qui semble encore insuffisante. Ainsi, des *Plans Directeurs Sectoriels*<sup>202</sup> (PDS) concernant le transport, le logement, les paysages et les zones d'activités économiques ont été proposés en 2014 puis retirés par le Conseil de Gouvernement<sup>203</sup>. Suite à cet évènement qui a engendré des contretemps dans la mise en place d'un aménagement du territoire efficace, les communes ont proposé des *Plans d'Aménagement Généraux*<sup>204</sup> (PAG) ainsi que des *Plans d'Aménagement Particuliers*<sup>205</sup> (PAP) tandis que le Gouvernement a proposé en 2018 quatre nouveaux PDS dans une seconde tentative de mettre en place au niveau national des plans permettant une coordination améliorée et durable sur des sujets touchant à l'aménagement du territoire de façon globale tels que le logement, les transports, les zones d'activité économiques ou encore la sauvegarde des paysages. Parallèlement, un débat de consultation tardif a été lancé dans les quatre grandes régions du pays (le Nord, l'Est, le Sud et le Centre dans le cadre du *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire*<sup>206</sup> (PDAT)) pour aboutir sur aux conclusions présentées en juillet 2018 et arrivant malheureusement trop tardivement pour pouvoir être prises en compte dans les quatre nouveaux PDS proposés par le Gouvernement.

Tout en reconnaissant la complexité significative que constitue l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts car le pays fait actuellement face à des défis majeurs et qui pourraient trouver des avancées concrètes dans une politique d'aménagement du territoire efficace et coordonné au niveau national mais aussi à l'échelle de la Grande Région.

201 <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/1974/03/20/n1/jo>

202 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels.html>

203 Ces PDS ont été retirés en raison d'oppositions formelles exprimées par le Conseil d'État dans son avis du 18 novembre 2014 ayant trait au cadastre légal insuffisant (loi, entre-temps abrogée, du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire) des servitudes et de l'effet dit de « stand-still » instauré par de simples règlements grand-ducaux et ayant un impact tant sur la propriété privée, que sur la liberté de commerce et l'autonomie communale, alors que ces droits et libertés seraient érigés comme matières réservées exclusivement à la loi par la Constitution.

204 <https://mint.gouvernement.lu/fr/directions/direction-amenagement-communal/plan-amenagement-general-pag.html>

205 <https://mint.gouvernement.lu/fr/directions/direction-amenagement-communal/plan-amenagement-particulier-pap.html>

206 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/programme-directeur.html>



## Une population quantitativement et qualitativement répartie de façon inégale sur le territoire

En ce qui concerne la répartition des activités humaines sur le territoire, le Luxembourg est l'un des pays les plus fragmentés de l'UE. Une forte concentration de population, de commerces et d'emplois à l'agglomération de la Ville de Luxembourg et à sa périphérie immédiate ainsi qu'aux communes rurales est constatée. Cette tendance va d'ailleurs vraisemblablement s'intensifier car les créations d'emplois sont particulièrement marquées dans la capitale et ses environs directs.

À ce déséquilibre en termes quantitatifs s'ajoute un déséquilibre en termes qualitatifs. En effet, il existe une différenciation sociale des espaces qui se caractérise par le regroupement tendanciel des populations les plus vulnérabilisées dans les régions du sud et du nord du pays, ce qui pourrait fragiliser la cohésion sociale du Grand-Duché. *L'indice synthétique de la structure socio-économique du Luxembourg* établie par le LISER<sup>207</sup> permet d'ailleurs de visualiser ce phénomène.

## Un développement commercial péri-urbain risquant de menacer l'attractivité des commerces des centres villes

Les besoins croissants en logements, bureaux et infrastructures liés à l'accroissement de la population (taux d'accroissement annuel moyen de 2,34% selon le STATEC) provoquent une flambée des prix fonciers et incitent à une densification poussée des constructions dans le but d'économiser des ressources foncières. C'est ainsi que des zones commerciales à l'extérieur des tissus bâtis des centres urbains existants se développent massivement et intensifient la concentration d'activités dans certaines zones du territoire. Deux effets négatifs émergent alors: l'un étant le développement d'une dépendance à l'automobile pour rejoindre ces zones éclatées qui ne sont pas, en raison de leur isolement desservies efficacement par des transports en commun à cause du manque de rentabilité. L'autre consiste en la possible cannibalisation des activités commerciales des centres villes en l'absence de réelle coordination pour répartir lesdites activités de façon plus uniforme sur le territoire national.

## Des infrastructures de transport arrivant à saturation

La croissance de la population et de l'emploi a causé une aggravation de la congestion sur les axes routiers majeurs nationaux durant les heures de pointe et correspondant principalement aux trajets entre le domicile et le lieu travail. Le Luxembourg est en effet le pays de l'UE qui a le taux de motorisation le plus élevé et qui est l'un des pays où le temps passé dans les embouteillages est le plus long en raison de la forte activité transfrontalière dont les déplacements se font surtout en voiture individuelle sans autre passager que le conducteur (taux d'occupation moyen de 1,2 personne par voiture selon le rapport Modu<sup>208</sup>). L'enquête *Luxmobil*<sup>209</sup> conduite entre février et mai 2017 par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures révèle d'ailleurs que le Luxembourg serait en voie d'atteindre la *peak car* c'est-à-dire la saturation qui plafonne l'utilisation de l'automobile.

Cette situation est problématique en ce qu'elle est nocive pour l'environnement, mais aussi pour les citoyens (pénibilité des transports et fréquence d'accidents en hausse depuis 1960 avec 1.422 accidents déclarés contre 6.468 en 2015<sup>210</sup>) et les entreprises (davantage de difficulté à trouver de la main-d'œuvre qualifiée acceptant de subir la pénibilité des transports congestionnés<sup>211</sup>).

207 *L'indice synthétique de la structure socio-économique du Luxembourg repose sur cinq variables retenues par le STATEC en accord avec le Ministère de l'Intérieur : la part de personnes bénéficiant du revenu minimal garanti, le taux de chômage, le salaire médian, la part de personnes résidentes qui ont un emploi et qui travaillent dans des professions de « bas niveau » et la part de ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages (Source : Bulletin du STATEC n°2-17).*

208 <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/grands-dossiers/modu2/index.html>

209 <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/actualites/articles/2017/12/07-EnqueteMobilite/EnqueteMobilite-Presses-v2.pdf>

210 Selon l'Association d'assurance contre les accidents.

211 Selon une étude réalisée par le CEPS/INSTEAD intitulée « La mobilité des frontaliers du Luxembourg : dynamiques et perspectives », les frontaliers doivent parcourir des distances 3,15 fois supérieures aux résidents luxembourgeois soit 44 km au lieu de 14 km.

## Une politique d'aménagement du territoire excessivement décentralisée et caractérisée par des procédures trop longues

Une étude thématique réalisée par le FMI en 2018 a qualifié l'aménagement du territoire luxembourgeois « trop complexe et fragmenté ». Il existerait en effet un certain manque de coordination entre l'État et les 102 communes du pays en raison du principe d'autonomie communale instauré par l'article 107 de la Constitution luxembourgeoise<sup>212</sup> associé à l'inexistence d'une structure administrative permettant de faire le lien entre les niveaux central et communal en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, malgré l'existence de lignes directrices émises au niveau national par le Gouvernement, la coordination pour l'aménagement urbain de tout le Grand-Duché apparaît complexe. La consolidation des PAG et PAP communaux, qui doivent être validés au niveau national, est d'ailleurs d'autant plus délicate que les instruments de planification urbaine introduits par la loi du 21 mai 1999<sup>213</sup> (voir figure 1) sont définis de telle sorte qu'ils laissent place à des marges d'interprétation relativement larges, d'où des possibilités de variations multiples dans les PAG et PAP communaux. En outre, la loi du 21 mai 1999 prévoit que tous les projets de PDAT, les projets de plans directeurs régionaux, les projets de plans directeurs

sectoriels, ainsi que les projets de plans d'occupation du sol élaborés par le Gouvernement doivent être transmis aux communes concernées pour avis. Ce processus de validation alourdit ainsi le processus d'aménagement du territoire, conduisant à des procédures administratives excessivement longues. Pour illustrer cette lourdeur administrative, prenons pour exemple les autorisations à bâtir qui relèvent de la compétence communale et dont la complexité des procédures pourrait en partie expliquer le nombre annuel plutôt faible d'autorisations de bâtir délivrées

au Luxembourg. C'est ainsi qu'une étude de la Banque mondiale de 2009, restant d'actualité, considérant tous les pays de l'UE28<sup>214</sup>, classait le Luxembourg à la 18<sup>e</sup> place sur 26, avec une attente moyenne de 217 jours avant réception d'un permis de construire. On comprend donc bien que la politique luxembourgeoise d'aménagement du territoire trop décentralisée et caractérisée par le rôle prépondérant de nombreuses communes a conduit à des procédures administratives excessivement longues.

la coordination pour

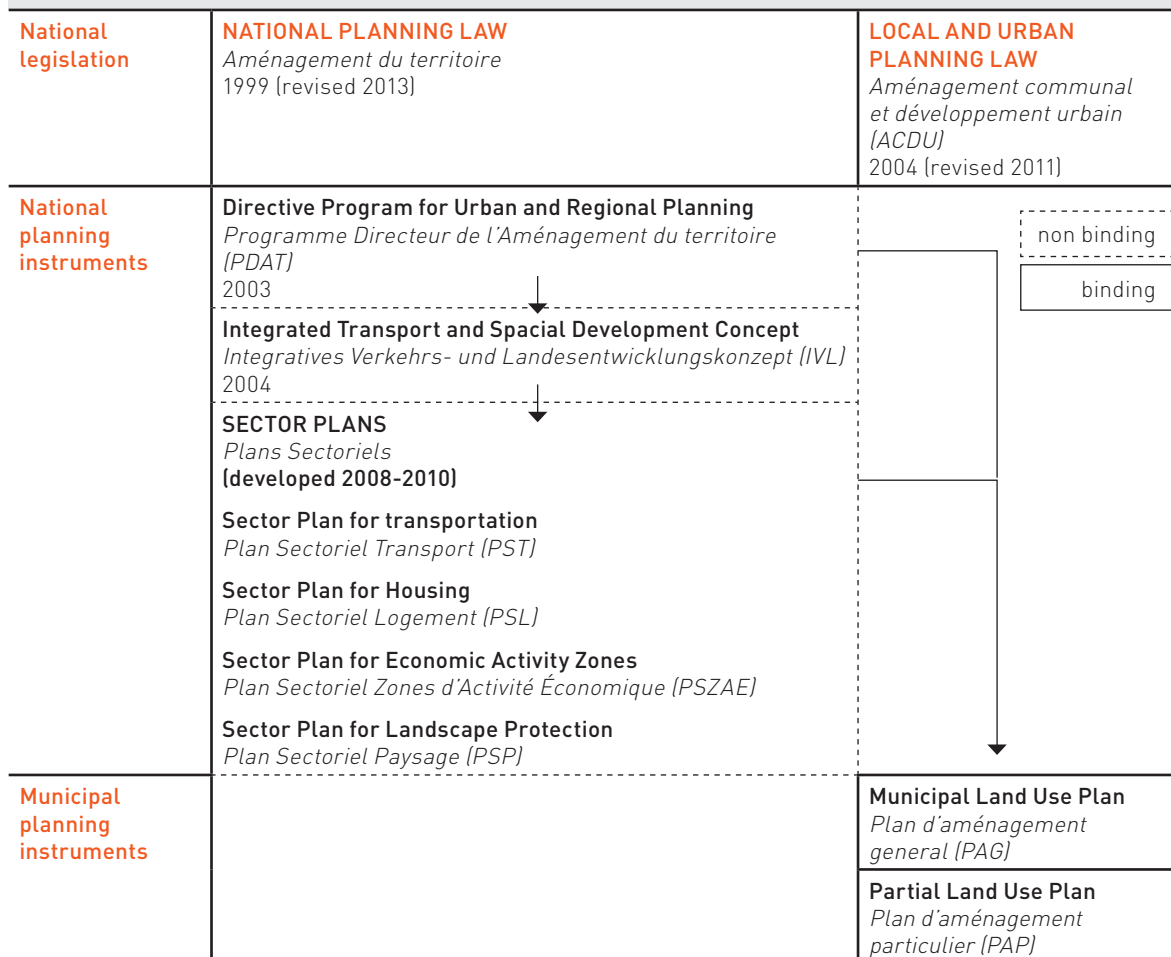
## **l'aménagement urbain de tout le Grand- Duché apparaît complexe**

<sup>212</sup> <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/recueil/constitution/20171020?viewFull>

<sup>213</sup> <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/1999/05/21/n1/jo>

<sup>214</sup> Excepté Malte et Chypre, en raison de données non disponibles pour ces pays.

## Instruments de la politique d'aménagement du territoire au Luxembourg



Source: Affolderbach et Carr.

Ainsi, la situation actuelle appelle à la mise en place d'une politique plus cohérente, intégrée et organisée d'aménagement du territoire. La Chambre de Commerce se réjouit des initiatives encourageantes actuellement en cours.

## II/ Chantiers en cours

### Diagnostiquer pour mieux prescrire

Pour pouvoir optimiser la façon dont le territoire est aménagé, il faut dans un premier temps étudier et comprendre les dynamiques du développement territorial spécifiques au Grand-Duché. C'est d'ailleurs l'une des missions de l'Observatoire du Développement Spatial (ODS) qui suit et évalue les évolutions spatiales pour ensuite émettre des recommandations visant à l'optimisation de l'organisation du territoire luxembourgeois. L'ODS publie régulièrement des dossiers thématiques portant sur les enjeux territoriaux nationaux. C'est ainsi que le rapport « *Diagnostic du développement territorial* »<sup>215</sup> publié en juin 2018 compare l'état effectif actuel du développement spatial avec les projections réalisées en 2008 et appelle à un rafraîchissement des principes du PDAT de 2003, devenus obsolètes.

### Le développement de la multimodalité contre la saturation des infrastructures de transport

Pour répondre à la problématique de la saturation des infrastructures de transport, la stratégie Modu 2.0 a été lancée et vise à « réduire la congestion aux heures de pointe tout en transportant 20% de personnes de plus qu'en 2017 » via le développement de la multimodalité (se référer à la fiche thématique « Le Luxembourg de demain, où en est-on ? » pour davantage de détails). Dans ce cadre, l'extension du réseau de tramway, par exemple, permettrait de réduire la congestion dans les zones d'activités fortes de Luxembourg ville, mais il est encore trop tôt pour mesurer les impacts effectifs de cette mesure.

### Une utilisation plus parcimonieuse des espaces et sols

La progression des surfaces urbanisées s'est stabilisée au cours de ces dernières années et s'est même légèrement infléchie. Cela montre que lorsque des espaces agricoles ou forestiers sont convertis en espaces urbains, c'est avec une plus grande densité de construction, ce qui est bénéfique pour la préservation du sol qui est une ressource rare et non renouvelable. Parallèlement, la liste des espaces naturels bénéficiant de statuts de protection a très fortement augmenté, traduisant ainsi une prise de conscience à l'égard de la préservation du patrimoine naturel.

## III/ Recommandations en matière de gouvernance

Compte tenu des spécificités luxembourgeoises quant aux dynamiques agissant sur l'aménagement du territoire, les recommandations suivantes peuvent être suggérées.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Parfaire les outils de diagnostic

Pour optimiser l'organisation territoriale luxembourgeoise, il serait intéressant de créer des bases de données pertinentes permettant un suivi plus précis des dynamiques agissant sur le territoire. Cela pourrait notamment permettre la réalisation d'études quantitatives et qualitatives des ressources naturelles et humaines disponibles, de sorte à comprendre comment agréger harmonieusement les variables interdépendantes que sont les politiques d'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et du logement. Dans ce cadre, il serait approprié de définir des indicateurs quantifiables et objectivement mesurables qui permettraient d'évaluer les impacts réels de toutes actions relatives à l'aménagement territorial. Cela s'inscrirait en effet dans une démarche d'apprentissage par rétrospection sur les succès et erreurs (*lessons learnt*).

<sup>215</sup> [https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies\\_territoriales/monitoring\\_ivl/2018-Diagnostic-territorial.pdf](https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/2018-Diagnostic-territorial.pdf)

- **Mettre en place un cadre légal approprié, clair et concis**

La Chambre de Commerce souhaite que soit instauré d'emblée un cadre légal clair, concis et raisonnablement proportionné dans le domaine de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement du territoire afin d'éviter à l'avenir d'avoir recours à des actions de simplification administrative et de réduire la durée trop longue des procédures. Il serait ainsi pertinent, par exemple, de consulter les différents acteurs du terrain pour identifier des solutions et les tester mais aussi pour mettre en place des textes législatifs cohérents et hiérarchisés qui élimineraient tout risque de double emploi, contradiction ou incompatibilité entre différents projets. Il est en effet important de poursuivre les efforts de simplification administrative de l'aménagement du territoire dans le sillage de la loi dite « Omnibus »<sup>216</sup> en s'assurant que toute nouvelle réglementation soit absolument concrète, nécessaire et proportionnée aux buts poursuivis.

#### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- **Promouvoir les comportements durables préconisés par l'étude TIR**

L'aménagement du territoire étant le point de départ de nombreuses activités humaines, il faudrait l'orienter vers des comportements plus durables et plus efficaces en ce qui concerne la consommation de ressources (énergies, sols, minéraux, etc.). Il s'agira par exemple de mieux organiser les différents flux (humains, marchandises, etc.) à l'échelle de la Grande Région, de pratiquer une décentralisation intelligente qui permettrait de réduire les problèmes pratiques et environnementaux de mobilité, ou encore de favoriser la construction de bâtiments et d'environnements à faible consommation d'énergie.

- **Coordonner et influencer la stratégie globale de mobilité et des infrastructures du pays**

La façon dont les infrastructures de transport sont organisées définit la façon dont les différentes activités vont se déployer sur l'ensemble du territoire. C'est pour cette raison que l'État doit définir une stratégie de mobilité au niveau national, et jouer un rôle de guide et de coordinateur pour assurer un aménagement du territoire permettant d'optimiser les ressources. Il devrait ainsi poursuivre la mise en œuvre de la stratégie de mobilité durable « *Modu 2.0* », tout en l'étendant à l'échelle globale du pays et des régions frontalières. Enfin, la Chambre de Commerce préconise une « gestion en bon père de famille » des projets d'investissement en infrastructures, c'est-à-dire convenir d'avoir des objectifs réalistes, de planifier et de prioriser les projets, tout en maîtrisant les coûts, depuis les coûts de réalisation jusqu'aux coûts d'entretien.

<sup>216</sup> <http://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2017/03/03/a318/jo>

## **MOBILITÉ ET LOGISTIQUE : ACCOMPAGNER LE RYTHME DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE**

### **I/ État des lieux**

#### **Mobilité**

La mobilité a pu sembler être l'un des principaux débats de la législature. En effet, le début du mandat a vu la mise en place des premiers Plans Directeurs Sectoriels (PDS), dont celui portant sur les transports, mais également leur retrait. Les derniers mois auront, eux, été marqués par la mise en circulation du tramway, la mise à jour de la stratégie pour une mobilité durable, Modu 2.0, et la nouvelle mouture des PDS. La Chambre de Commerce soutient la stratégie Modu 2.0.<sup>217</sup> Si les principes fondamentaux de cette stratégie de 2012 restent en vigueur (la multimodalité et le renforcement des transports en commun et des modes actifs), Modu 2.0 met en évidence les progrès accomplis depuis lors, fournit des chiffres actuels, fixe des objectifs pour l'horizon 2025, intègre les progrès technologiques récents, assure la cohérence avec de nouvelles stratégies globales et nationales (Accord de Paris sur le Climat, TIR), étoffe la boîte à outils de la mobilité et s'adresse plus explicitement aux quatre acteurs de la mobilité que sont les citoyens, les communes, les employeurs et l'État.

#### **Logistique**

Les quatre Ministères de l'économie, du développement durable, de l'éducation et du travail ont été confrontés à des questions liées au développement (durable) du transport et de la logistique. L'étude TIR a mis en évidence l'importance d'une mobilité efficace et du développement du fret en même temps que le transport de personnes pour obtenir un équilibre durable au Luxembourg. Le secteur du transport au sens large peut être considéré comme le plus grand émetteur de CO<sub>2</sub> (qui est, pour une part, surestimé au Luxembourg en raison de l'affection des émissions des achats de produits pétroliers des transfrontaliers). Il doit donc être repensé pour optimiser la consommation d'énergie, plus de solutions multimodales (plus efficaces en énergie), des outils modernes, ainsi qu'augmenter l'utilisation des énergies renouvelables. Le transport de personnes occupe une importance prépondérante dans le discours politique et les projets d'infrastructures, mais le transport de marchandises ne doit pas être laissé de côté.

En juillet 2017, le Hub logistique à Bettembourg-Dudelange a été inauguré, et l'installation des premiers entrepôts de plusieurs entreprises dans le nouveau parc logistique, sur les anciennes friches du site militaire américain, a pu avoir lieu.

Des formations professionnelles en logistique ont aussi été créées dans les lycées, ainsi que des Masters internationaux avec le Luxembourg Center for Logistics en collaboration avec l'Université.

Fort de son succès, les infrastructures de l'aéroport (Centre européen healthcare moderne, extension des places de stationnement pour le fret) ont été améliorées, pour atteindre 1 million de tonnes cargo. Le Cluster for Logistics a été fondé en 2009 pour renforcer les collaborations et les synergies entre les différents acteurs, identifier et favoriser les initiatives pour le développement du secteur et positionner le Luxembourg comme hub international de la logistique. Le pays se donne les moyens pour y arriver.

217 Approuvée par le Conseil de Gouvernement en date du 23 mai 2018 et présentée le 29 mai 2018 au grand public.

La logistique est ainsi devenue un secteur clé de la politique de développement et de diversification de l'économie luxembourgeoise. L'emploi direct et indirect de ce secteur est estimé à 20.000 personnes, ce qui représente 3,8% de l'emploi, soit légèrement moins que dans les pays du Benelux qui dépassent les 5%. Une croissance de la valeur ajoutée du secteur par personne est observée, grâce aux activités d'acteurs privés et de l'aéroport. De plus, depuis cette année, des start-ups ont intégré le cluster, qui représente donc environ 90 entreprises.

Grâce à des programmes comme *Lean and Green*, le secteur participe à la réduction des émissions de CO2 (réduction de plus de 20% des émissions en moins de 5 ans, 10% dans le cas des compagnies aériennes).

Enfin, un guichet unique de la logistique a été lancé en 2018 et met à disposition des acteurs de la logistique des informations sur les formalités, les douanes, la TVA et les procédures réglementaires de différentes autorités.

## II/ Chantiers en cours

### Mobilité

La Chambre de Commerce ne peut qu'inciter à rester dans la ligne des objectifs fixés par la stratégie Modu 2.0 en accord avec les Accords de Paris pour le Climat et la TIR. D'autre part, elle insiste sur les délais à tenir concernant la suite de la procédure liée aux quatre Plans Directeurs Sectoriels (dont celui lié aux Transports). Il va de soi que les «cafoillages» autour des PDS de 2014 doivent être rattrapés. Enfin, le développement du tramway sur le tronçon initialement prévu de la gare de Luxembourg-Ville à l'aéroport du Findel doit suivre son cours dans les délais fixés et constituera un vrai atout pour les utilisateurs. Son développement vers l'est et le sud du pays est également à encourager.

### Logistique

Le projet pilote e-CMR ou convention relative au contrat de transport international par route a été lancé en mars 2018 et autorise l'utilisation d'une lettre de voiture électronique<sup>218</sup>. Celle-ci contient des renseignements sur la marchandise transportée, ainsi que sur les parties concernées par l'échange.

Le secteur a également choisi de développer des relations préférentielles et des liaisons fréquentes («nouvelle route de la soie») avec des régions en croissance comme la province du Henan en Chine, et encourage l'industrie à analyser ses besoins en logistique et à collaborer avec des experts pour inclure la logistique 4.0 dans l'industrie 4.0.

## III/ Recommandations en matière de gouvernance

### Mobilité

La Chambre de Commerce rappelle que l'acquisition de terrains privés pour le déploiement de projets nationaux d'infrastructures d'envergure est une étape délicate, qui peut engendrer de nombreux délais et coûts supplémentaires. Il serait donc opportun de mieux préciser les modalités d'acquisition de tels terrains. Elle insiste sur l'importance d'une gestion moderne des projets nationaux d'infrastructures d'envergure, à travers la planification, l'exécution et le suivi de ceux-ci.

La Chambre de Commerce se réjouit que les aménagements ferroviaires, les aménagements routiers permettant de contourner les goulots d'étranglement, les projets de parking et zones d'échanges, et enfin les pistes cyclables constituent la totalité des projets d'infrastructures de transport dans le futur PDS Transports.

<sup>218</sup> Suivi et intégration numérique en temps réel des transports routiers dans un système informatique permettant une meilleure transparence et visibilité.

De manière générale, la Chambre de Commerce souligne l'importance d'investissements publics conséquents dans un pays comme le Luxembourg, où en leur absence la croissance pourrait rapidement se voir confrontée à des «goulots d'étranglement» (mobilité, logement, notamment). Il importe dans le même temps de bien cibler ces investissements et de veiller à leur efficacité, conformément à la «feuille de route du mieux investir» de la Chambre de Commerce qui comporte les aspects suivants : (i) la standardisation de projets de même nature ; (ii) des benchmarks internationaux par type de projet ; (iii) l'établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; (iv) la démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; (v) la simplification des procédures ou encore (vi) la prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien (*Folgekosten*). Ces aspects concernent potentiellement l'ensemble des investissements publics.

## Logistique

Dans un premier temps, et comme condition préalable et nécessaire avant toute recommandation, reconnaître que la logistique est systémique pour l'industrie et le commerce incluant l'e-commerce semble indispensable. Il faudra donc la repenser durablement et en accord avec les défis du territoire plutôt que la freiner.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ENDÉANS 6 MOIS/1 AN

- Organiser et influencer en profondeur la stratégie globale de mobilité et d'infrastructures du pays, véritable «nerf de la guerre» du développement. L'État devrait ainsi continuer à promouvoir la stratégie Mobilité Durable 2.0, et davantage la mettre en avant et en place avant que cela ne devienne une contrainte. Pour cela, cette stratégie ne doit plus seulement se penser à l'échelle d'une ville mais à l'échelle du pays et des régions frontalières, en s'appuyant sur des solutions réalistes.
- Revoir la stratégie de long terme avec tous les ministères concernés en prenant en compte le développement durable du transport et de la logistique afin de mettre en œuvre des moyens stratégiques pour l'internationalisation et la collaboration avec des acteurs internationaux reconnus, en incluant la Chine.
- Visiter les acteurs industriels et les grands acteurs du secteur dans les pays étrangers, comme par exemple la Suisse, l'Allemagne ou la France, pour comprendre leurs besoins et les encourager à se diversifier dans ce secteur au Luxembourg.
- Revoir la gouvernance et la mise en œuvre du projet Single Window for Logistics à l'aéroport lors de la mise en place d'un Community Cargo System, en coopération avec des acteurs concernés pour accélérer sa mise en œuvre.
- Établir une cartographie des activités et un diagnostic des contraintes et de congestion pour le secteur.
- Réserver des terrains pour assurer le développement du tissu industriel et de la logistique.
- Établir une communauté des acteurs du fret à l'aéroport avec les acteurs publics et privés pour améliorer la vue extérieure du fret aérien et utiliser toutes les opportunités. L'aéroport se concentre principalement sur le développement du trafic de passagers et nécessite une planification durable au niveau des infrastructures de fret et des compétences.
- Miser sur l'innovation : comprendre le potentiel des start-ups et des nouvelles technologies comme la Blockchain, les drones, les systèmes de données en collaboration avec le *Center of Logistics and supply chain* pour optimiser le dernier kilomètre (*last mile*), la logistique urbaine et créer un écosystème innovant, en s'inspirant des modèles Digital Hub allemands et européens.
- Développer le territoire : s'inspirer de la Suisse et en particulier de régions à haute valeur ajoutée comme Zürich pour établir un plan à l'horizon 2030 qui prend en compte des entrepôts pour un Luxembourg du transit en Europe avec 1 million d'habitants à long-terme (2035-2050).
- Planifier, prioriser et maîtriser les coûts de réalisation et d'entretien, dans la mise en œuvre de projets d'investissement.



## CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE AVANT LA FIN DE LA PROCHAINE LÉGISLATURE

- Encourager une meilleure collaboration, des objectifs communs et une transparence entre les différents ministères et les acteurs du secteur.
- Implémenter une stratégie de développement du territoire qui prend en compte les flux industriels, commerciaux et logistiques en général et considérer de réinvestir une partie des droits d'accises perçus sur la vente des carburants pour éviter la congestion et encourager une logistique du dernier kilomètre optimisée dans les villes et les agglomérations.
- Doter les trois centres nationaux de logistique Sud (Bettembourg/Dudelange, Centre: Aéroport/Contern et Est: port de Mertert/Wasserbillig) de stratégies individuelles de développement en relation avec la Grande Région en misant aussi sur la digitalisation et l'innovation.
- Envisager des projets pilotes en faveur de moteurs fonctionnant grâce aux nouvelles énergies et technologies qui rendent les acteurs du fret compétitifs.
- Établir un cadre réglementaire favorable et propice aux investissements dans les TIC et développer la présence d'investisseurs pour couvrir le risque entrepreneurial.
- Favoriser l'investissement à court terme et la création d'entrepôts à valeur ajoutée dans les alentours de l'aéroport pour développer l'implantation et l'emploi d'entreprises clés pour le secteur.
- Renforcer les connaissances du secteur dans les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) afin qu'il puisse anticiper les développements technologiques et les intégrer dans la pratique.
- Former de façon intense son «middle management» et attirer des diplômés MINT (Mathématiques, Informatique, Sciences naturelles et Technique) comme spécialistes de la digitalisation, puisque la donnée sera clé pour la logistique à l'avenir.
- Développer des niches de spécialisation comme par exemple l'e-commerce, le traitement en temps réel des données de transport, la chaîne du froid pour la pharmaceutique et les produits périssables de haute qualité.
- Avoir une action déterminée en matière de logement et de mobilité, pour que travailler au Luxembourg ne devienne pas impossible à long terme

### Encadré 11 - Des communes, oui, trop de communes, non

Le Luxembourg compte actuellement 102 communes, elles-mêmes regroupées en douze cantons, pour à peine 602.000 habitants. Bien que des fusions aient été entreprises au cours des dernières années, leur nombre reste conséquent ce qui, selon la Chambre de Commerce, ne se justifie pas pour un territoire de seulement 2.586 km<sup>2</sup> et engendre des inefficiences. Les disparités de population, exprimées en habitants au mètre carré, qui vont de 2.441,8 pour la commune d'Esch-sur-Alzette à 35,8 pour la commune de Kiischpelt, mettent en évidence un potentiel inexploité de **regroupement**. Ainsi transformer, à terme, les douze cantons en douze grandes communes fonctionnant comme telles pourrait être une solution, afin de permettre à ces dernières d'atteindre une masse critique maximisant l'efficacité de leur emploi des deniers publics via, notamment, des économies d'échelle. En outre, les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes doivent être repensés. L'ensemble de ces considérations doivent faire l'objet d'un grand débat national.

Si la fusion des communes est une condition nécessaire pour relever les grands défis de la croissance qualitative, il ne s'agit pas d'une condition suffisante. Les instruments et les mécanismes assurant une efficacité collaborative entre les différentes administrations étatiques et communales doivent être accentués là où ils existent déjà et, mis en place au plus vite là où ils font encore défaut.

Il est ainsi nécessaire que les structures publiques intervenant dans les différents projets fonctionnent de façon efficace et selon un rythme compatible. Les retards de procédure, le flou entourant certaines exigences, les différences de traitement entre les dossiers créent un climat d'incertitude qui a tendance à compliquer les démarches et finalement à décourager les investisseurs. Pour y parvenir, une formation adaptée et continue de tous les acteurs dans le traitement des dossiers ne peut être négligée.

Ici encore les maîtres-mots sont : **cohérence, concertation et coopération**. Sans une application stricte de ces principes, le Luxembourg s'éloignera du chemin vers la croissance qualitative.

# Annexes

## ANNEXE 1

### UN APERÇU HISTORIQUE SUCCINCT : CROISSANCE EXTENSIVE ET INTENSIVE, UN DÉBAT AUSSI VIEUX QUE LA SCIENCE ÉCONOMIQUE

La croissance économique est un sujet majeur pour les économistes. Tout d'abord, ce sont les auteurs de la fameuse « école classique anglaise » (Adam Smith, Thomas Malthus ou David Ricardo) qui fournissent les premières analyses sur le phénomène de croissance au 18<sup>e</sup> siècle. En supposant que la croissance provient de **l'accumulation des facteurs de production travail et capital**, les théories classiques postulent que la croissance n'est pas infinie. Les auteurs précités expliquent ce caractère fini à travers l'hypothèse de la loi des rendements décroissants<sup>219</sup>, loi ayant comme conséquence la convergence progressive de toutes les économies vers un état stationnaire propre, un état où la croissance deviendrait donc « nulle » à long terme. En 1934 cependant, la vision de Schumpeter<sup>220</sup> d'une économie en perpétuel mouvement et caractérisée par la « destruction créatrice » remet en question l'état stationnaire des classiques. Schumpeter alimente par ailleurs le débat avec une nouvelle dimension. En dehors de **l'accumulation des facteurs de production**, Schumpeter identifie le **progrès technique** comme deuxième facteur pouvant engendrer de la croissance. Un détail intéressant méritant aussi d'être mentionné est la quasi-absence de Keynes dans ce débat. En restant fidèle à son célèbre principe selon lequel « à long terme, nous serons tous morts », les analyses court-termistes, qui consistent à privilégier l'obtention d'un objectif rapide, sinon immédiat, en négligeant de considérer l'incidence d'effets potentiels ou réels pouvant survenir à moyen terme ou à long terme, sont toujours restées la préoccupation principale de Keynes. Néanmoins, Harrod et Domar essayent d'exploiter ces théories, en proposant des analyses qui étendent sur le long terme la théorie générale de Keynes<sup>221</sup>. Le modèle Harrod-Domar apparaîtra au final comme premier modèle économique formalisé de la croissance.

Ainsi, les premières analyses de la croissance économique se sont présentées comme étant relativement dispersées. Deux facteurs identifiés comme étant à la source de la croissance économique font en revanche de plus en plus consensus. D'un côté, **l'accumulation des facteurs de production, travail et capital notamment**, renvoie à une logique de croissance extensive, et de l'autre, le **progrès technique** est synonyme d'amélioration de la productivité des inputs<sup>222</sup> et représente une croissance plus intensive.

Après la Seconde Guerre mondiale, la forte croissance économique des Trentes Glorieuses renouvelle la problématique, et le modèle néo-classique de Solow<sup>223</sup> est le premier à essayer d'apporter de nouvelles réponses. En restant fidèle aux origines classiques de la loi des rendements décroissants et au concept d'état stationnaire, l'approche de Solow réunit **l'accumulation des facteurs de production et le progrès technique** au sein d'un même cadre conceptuel, conduisant ainsi à la première coexistence modélisée des logiques de croissance extensive et intensive. Alors que la pure logique d'accumulation conduit les économies vers un état stationnaire à long terme, la présence du progrès technique dans ce modèle change la donne. Grâce à la capacité du progrès technique à générer de la croissance à long terme, il permettrait aux économies de connaître une croissance quasiment infinie sans jamais atteindre l'état stationnaire.

Malgré la mise en exergue de ce rôle de long terme joué par le progrès technique et la croissance de type intensive, le modèle de Solow présente néanmoins une lacune majeure, à savoir celle du caractère « exogène » du progrès technique. Autrement dit, Solow ne fournit aucune explication quant à l'apparition de ce progrès technique, en supposant implicitement qu'il « tombe du ciel ». Ainsi, via cette hypothèse, son modèle de « croissance exogène » ne fournit aucune explication économique en ce qui concerne la croissance auto-entretenu de long terme, un manque de pouvoir explicatif qui fera naître le courant de la « croissance endogène » par la suite.

219 La loi des rendements décroissants énonce le principe selon lequel le produit marginal obtenu par l'utilisation d'une unité supplémentaire d'un facteur de production baisse au fur et à mesure que la quantité utilisée de ce facteur de production augmente.

220 Schumpeter (1934): "The theory of economic development".

221 Keynes (1936): "The general theory of employment, interest and money".

222 Par définition, un input désigne un facteur entrant dans une production donnée (matières premières, capital et main-d'œuvre, énergie, etc.).

223 Solow (1956): "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70, S65-94.

Depuis, ce courant de la « croissance endogène » a essayé d'expliquer la croissance auto-entretenu de long terme par des facteurs internes à l'économie. Méthodologiquement, le courant est divisé selon deux approches : alors qu'un premier ensemble d'auteurs propose l'introduction de la non-décroissance du rendement marginal du capital<sup>224</sup> comme explication pour la croissance de long terme, un deuxième groupe tente de rendre le progrès technique endogène, abandonnant ainsi l'hypothèse initiale. Parallèlement, ces innovations de modélisation ont aussi conduit à la redéfinition des concepts de croissance extensive et intensive.

Pour la non-décroissance éventuelle du rendement du capital, les auteurs avancent globalement l'idée que **l'accumulation du facteur capital** peut très bien conduire à une croissance de long terme, du fait que le rendement de l'investissement d'une large catégorie de capitaux ne baisse pas forcément au fur et à mesure que le stock de capital s'accroît. Ainsi, Romer<sup>225</sup> estime qu'il existe un « effet d'apprentissage par l'investissement privé<sup>226</sup> » lorsque les entreprises augmentent leurs stocks de capitaux, un apprentissage qui conduit à des externalités<sup>227</sup> positives de connaissances favorisant la productivité du capital. Tandis que Barro<sup>228</sup> adopte la notion de « dépenses publiques productives<sup>229</sup> » pour démontrer

que la mise à disposition (gratuite) de biens publics peut aussi rendre non-décroissant les rendements du capital privé, Lucas<sup>230</sup> introduit pour sa part la notion de « capital humain<sup>231</sup> », avançant l'idée qu'il peut être générateur d'externalités de connaissance qui favorisent la productivité de tous les travailleurs qui en bénéficient.

Concernant l'approche du progrès technique endogène, ce sont majoritairement des théories liées à la R&D<sup>232</sup> soulignant l'importance des innovations technologiques. Ainsi, Romer<sup>233</sup> estime que la R&D induit des externalités positives sur l'économie entière favorisant ainsi le

progrès technique, un progrès se manifestant via des innovations horizontales<sup>234</sup> qui font apparaître des branches d'activité nouvelles avec des entrants favorables à la productivité du travail. Parallèlement, Aghion et Howitt<sup>235</sup> avancent une idée similaire, mais en affirmant que le progrès technique provient surtout d'innovations verticales<sup>236</sup>, améliorant la qualité des biens déjà existants.

Un constat à tirer de cette brève rétrospective théorico-historique est donc que « l'opposition » des logiques de croissance extensive et intensive, autour de la problématique de la croissance à long terme, a toujours fait l'objet d'un débat, débat qui a bel et bien été relancé au Luxembourg. Alors que la recherche scientifique a affaibli l'hypothèse suivant laquelle la logique extensive ne génère pas de la croissance à long terme, la croissance intensive basée sur des gains de productivité plus importants a cependant consolidé son « statut de meilleure pratique » pour le long terme.

## L'accumulation du facteur capital peut conduire à une croissance de long terme

224 Ceci revient à invalider la loi des rendements décroissants de l'école classique.

225 Romer (1986): "Increasing return and long-run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, issue 5, S1002-37.

226 Romer (1986) adopte l'hypothèse que les entreprises, en investissant et en augmentant leur stock de capital, apprennent en même temps à produire plus efficacement, ce qui correspond à un effet « d'expérience par la pratique ».

227 En économie, une externalité désigne une situation où une activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'autres agents, sans pour autant que cette interaction fasse l'objet d'une transaction économique sur un marché donné.

228 Barro (1990): "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, issue 5, S103-26.

229 Barro (1990), en considérant des biens publics purs (non-exclusifs et non-rivaux) mis à disposition gratuitement de toutes les entreprises, avance l'idée que ces biens constituent un capital public pouvant être utilisé comme facteur de production complémentaire.

230 Lucas (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, issue 1, S3-42.

231 Lucas (1988) décrit le « capital humain » comme l'ensemble des aptitudes et des compétences productives d'un individu.

232 Selon la définition de l'OCDE, les travaux de R&D englobent des travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'homme et de la société, ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissance pour de nouvelles applications. Les travaux de R&D regroupent de façon exclusive les activités suivantes : la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental.

233 Romer (1990): "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, issue 5, S71-102.

234 C'est-à-dire une augmentation / une multiplication de la variété des biens de capitaux.

235 Aghion, Howitt (1992): "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, vol. 60, issue 2 S323-51.

236 C'est-à-dire l'apparition de nouvelles technologies qui rendent obsolètes les technologies existantes.

## ANNEXE 2

### LES DÉTERMINANTS (DE L'ÉVOLUTION) DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL D'APRÈS LA LITTÉRATURE ÉCONOMIQUE

Pour présenter les déterminants ou les «drivers» de la productivité, il peut être utile de s'inspirer de certaines publications de recherche, qui souvent (dans le cadre d'études empiriques) procèdent via une méthode de décomposition de l'évolution de la productivité d'une économie en composantes, approche également utilisée par le STATEC<sup>237</sup> dans certaines analyses. Malgré le caractère technique de ces méthodes économétriques, un avantage de ces décompositions consiste en leur capacité à mieux révéler les différents canaux à travers lesquels la croissance de la productivité (à l'échelle d'un pays) se manifeste, permettant ainsi de dépasser la «vision simpliste» suivant laquelle (prise au sens stricte) la croissance de la productivité consisterait seulement «à travailler mieux, et pas plus».

Ainsi, alors que des gains de productivité agrégés d'une économie peuvent être directement engendrés par des performances plus productives des entreprises, ces mêmes gains peuvent aussi provenir (à performance de productivité inchangée des firmes) d'expansions en termes de chiffre d'affaires d'entreprises productives, expansions rendues possibles à travers une allocation (plus) efficace des facteurs de production (en particulier le travail et le capital) au sein d'une économie. Finalement, une «destruction créatrice» caractérisée par la sortie d'unités de production non productives et l'entrée sur le marché de nouvelles firmes (plus productives) peut également être à la source de gains de productivité.

#### **Performance productive des firmes - des déterminants à la fois économiques et sociaux**

Au niveau des déterminants affectant directement la productivité des entreprises, des facteurs économiques et sociaux jouent un rôle majeur à cet égard, tout comme le cadre politique et institutionnel sous-jacent qui conditionne ces facteurs.

Concernant les **déterminants économiques**, les investissements en matériel, en outillage et en infrastructure, ainsi que les investissements en R&D jouent un rôle crucial, (la croissance de) la productivité étant généralement positivement corrélée, même à long terme, avec ces investissements. Ces types d'investissements pouvant à la fois être réalisés dans le domaine public et dans le secteur privé, le cadre institutionnel importe dans les deux cas. Ainsi, au niveau des entreprises, ce sont surtout une réglementation trop lourde et une fiscalité non-stimulante qui peuvent défavoriser l'investissement privé, alors que dans le domaine public, c'est la sélectivité des investissements qui va jouer. Ainsi, il faut chercher à identifier les investissements qui favorisent véritablement (la croissance de) la productivité. De plus, grâce à la présence d'une capacité de diffusion du progrès technique, de l'innovation et/ou des méthodes de travail, l'ouverture d'une économie à des investissements étrangers peut également favoriser sa productivité.

Pour les **déterminants sociaux**, ce sont surtout les inégalités de revenu et de patrimoine qui peuvent avoir un impact sur la productivité d'une économie, même si la nature de l'impact fait l'objet d'un débat très contradictoire dans la littérature économique. D'un côté, certains économistes keynésiens postulent que le taux d'épargne est une fonction croissante du revenu disponible, avançant ainsi l'argument qu'une fiscalité trop redistributive tend à baisser le taux d'épargne d'une économie, et ainsi les investissements futurs et les gains de productivité en résultant. Un argument similaire est que la naissance de nouvelles industries/activités demande parfois des investissements importants caractérisés par une forte indivisibilité, argument qui se déclare donc en faveur de la nécessité d'une certaine concentration de la richesse pour mieux couvrir les importants coûts fixes de ces investissements. D'un autre côté,

237 Umut KILINC (2017), "Productivity slowdown and misallocation in the post-recession: what prevents recovery?", *Économie et Statistiques Working Paper du STATEC n°93*, Mars 2017.

certaines théories avancent qu'en cas d'imperfection des marchés de crédit, des fortes inégalités de revenu peuvent avoir des effets néfastes, puisque l'incapacité à emprunter de certaines classes sociales peut les empêcher d'investir en capital humain, ce qui défavorise *in fine* la productivité. Un autre apport très intéressant provient de Persson et Tabellini<sup>238</sup> : en étudiant le comportement de vote d'un électeur médian, ils avancent l'idée que des inégalités trop fortes peuvent conduire à des revendications politiques dépourvues de tout « bon sens économique », revendications qui pourraient potentiellement défavoriser la rentabilité des investissements privés par la suite.

En ce qui concerne les autres déterminants sociaux, de plus en plus d'études soulignent qu'un bien-être accru des travailleurs [décrit comme étant lié à l'environnement du travail, à savoir par exemple la sécurité de l'emploi<sup>239</sup> ou la lutte contre le harcèlement moral<sup>240</sup>] les rend plus productifs. Finalement, le capital humain (approché par le niveau de qualification de la main-d'œuvre, fonction notamment de la qualité des programmes d'éducation initiale et de formation continue) constitue un autre déterminant clé identifié par la littérature.

## **Efficiences allocative et destruction créatrice – entre flexibilité et dynamisme entrepreneurial**

Au niveau du débat sur l'**allocation efficiente** des ressources, la littérature économique considère surtout les deux facteurs principaux de production, à savoir le capital et le travail. Alors que l'allocation efficiente du capital est surtout liée au « niveau de perfection » du marché de crédit d'une économie, la question (plus délicate) de l'allocation du travail est souvent décrite comme étant corrélée avec la flexibilité du facteur et la mobilité de la main-d'œuvre. Cette mobilité est d'un côté conditionnée par les coûts de transport et de logement, et, d'un autre côté, par le niveau de protection de l'emploi ou le degré de flexibilité autorisé par le droit du travail d'un pays. Ainsi, un grand nombre d'études souligne un impact négatif du niveau de protection d'emploi sur son efficacité allocative, un manque de flexibilité qui défavoriserait la reprise de la croissance de la productivité après une récession.

Quant à la **destruction créatrice**, se manifestant via la sortie de firmes non productives d'un côté et l'entrée de nouveaux acteurs de l'autre, elle doit être favorisée à plusieurs niveaux. En effet, l'OCDE estime qu'une concentration trop forte des marchés et des rentes de monopoles pour certaines firmes peuvent limiter la diffusion de gains de productivité dans une économie, et qu'il faut donc un équilibre entre politiques de concurrence et celles qui soutiennent les entreprises présentes sur le marché. Ce discours semble surtout d'application au niveau des activités innovantes, où les droits de propriété intellectuelle peuvent conduire à une concentration sur un marché, situation qui devrait, d'après l'OCDE, être contrebalancée par des mesures favorisant la création de nouvelles entreprises aussi bien que de « jeunes pousses » innovantes. En parallèle, les obstacles à la sortie des marchés devraient également être proportionnés pour faciliter la cessation d'activité. Une mesure qui passe notamment par l'ajustement de certaines réglementations excessives des marchés de produit ou des réformes du droit des faillites.

238 Torsten PERSSON, Guido TABELLINI (1994), "Is inequality harmful for growth?", *The American Economic Review*, Vol. 84 No.3 pp.600-621, June 1994.

239 Chambre des Salariés (2016), "Quality of work – Index Luxembourg".

240 P. SISCHKA, G. STEFFGEN (2017), "Quality of work index – Bien-être des salariés au Luxembourg", Newsletter N° 1/2017.

## ANNEXE 3

### LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE – UNE COURTE RÉTROSPECTIVE THÉORICO-HISTORIQUE

L'intervention publique en économie étant toujours strictement assimilée à l'objectif d'augmenter le bien-être collectif, le débat portant sur le rôle de l'État (c'est-à-dire de l'ensemble des administrations publiques nationales) dans l'économie et sur l'efficacité de ses interventions a connu une évolution assez contrastée à travers l'histoire. Cependant, la « somme des contradictions » dépend largement du « type de politique » qui est considéré.

#### La politique macroéconomique – le clivage entre « keynésiens » et « classiques »

Historiquement, au niveau de la conduite de la politique macroéconomique, c'est tout d'abord les économistes libéraux « classiques » du 18<sup>e</sup> siècle qui se déclarent en faveur d'un État généralement non-interventionniste, défendant ainsi le fameux « laisser-faire, laisser-passer », synonyme d'un libre fonctionnement du marché comme meilleur moyen de (auto)régulation de l'économie. Alors que cette vision attribuait à l'État seulement des fonctions régaliennes (sécurité intérieure, justice, défense et monnaie) ainsi que la **fonction de protecteur de la « libre concurrence pure et parfaite »**, ces fonctions furent durablement complétées par d'autres domaines de compétence avec la montée en puissance de la théorie keynésienne suite à la crise de 1929. En effet, en considérant les mécanismes d'auto-ajustement du marché insuffisants, Keynes soulignait le pouvoir de **stabilisation macroéconomique** des politiques budgétaires expansionnistes de l'État, ceci au niveau de la stimulation de la demande, et ainsi de l'économie, via des dépenses publiques supplémentaires en période de basse conjoncture. De plus, en Europe, après la Seconde Guerre Mondiale, le développement progressif de « l'État-providence » (dans ce même esprit keynésien) dotait l'État d'un ensemble plus ou moins étendu de **fonctions sociales** (lutter contre la pauvreté via la redistribution, assurer les travailleurs contre les risques de la vie, etc.), ajoutant ainsi une autre dimension interventionniste au rôle de l'État en économie. En conséquence, de nos jours, c'est la « typologie de Musgrave<sup>241</sup> » qui est communément admise, évoquant le **cadre général de l'allocation des ressources<sup>242</sup>**, la **stabilisation de l'économie** et la **redistribution** comme les trois « grandes fonctions » de l'État.

En supplément de ces fonctions communément admises, et en dépit de multiples remises en question du rôle économique de l'État par le courant classique, les attentes à son égard ont continué à croître. Ainsi, l'État s'est vu reconnaître par exemple en France un rôle de « planificateur indicatif<sup>243</sup> » après 1945, rôle<sup>244</sup> qui consistait à la fois à la mise en place d'une coordination stratégique intersectorielle de long terme, au pilotage des anticipations des agents via l'élaboration de prévisions collectives, ainsi qu'une fonction de prise d'initiative sectorielle pour créer des incitations favorisant la réalisation des objectifs « du Plan ». En dehors de cette expérience particulière en France, plus généralement, une demande croissante pour un État « stratège réducteur d'incertitudes » et un État « créateur de prévisibilités » s'est aussi consolidée. L'État serait alors chargé de la préparation stratégique prospective de l'avenir, mais aussi de l'évaluation des politiques publiques ainsi que de la coordination de certaines initiatives stratégiques du secteur privé.

241 Richard A. MUSGRAVE (1959), "The theory of public finance : a study in public economy".

242 C'est-à-dire le fait de promouvoir un usage optimal des ressources dans l'économie, ce qui passe par la définition de règles et de droits qui favorisent la concurrence.

243 La « planification indicative à la française » s'oppose au concept de la « planification impérative de type soviétique ».

244 Philippe J. BERNARD (1964), "La planification française". Annales. Économies, sociétés, civilisations. 19<sup>e</sup> année, N.3, pp.558-568.

## Les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation (STI) – un consensus commun pour une généralisation de l'intervention publique

A *contrario* du paradigme macroéconomique largement dominé par l'opposition entre keynésiens et classiques, les politiques STI (science, technologie et innovation), que Lundvall<sup>245</sup> et Borrás définissent comme *what governments have done and could do to promote the production, diffusion, and use of scientific and technical knowledge in order to realize national objectives*, ont fait l'objet d'un paradigme<sup>246</sup> propre s'exprimant consensuellement en faveur d'un État actif, même si les méthodes d'intervention préconisées diffèrent. Ainsi, alors que certaines théories<sup>247</sup> se basent sur « l'argument de la défaillance du marché<sup>248</sup> » pour justifier l'intervention de l'État pour favoriser le niveau des investissements en STI, d'autres auteurs<sup>249</sup> mettent en exergue une amélioration de la coopération et des réseaux reliant les différents acteurs privés et publics impliqués dans les politiques STI, pour favoriser davantage la diffusion des connaissances à travers une plus grande proximité et complémentarité entre acteurs.

245 LUNDVALL and BORRAS (2005), "Science, Technology, and Innovation Policy", *Oxford Handbook of Innovation 2005*, p.599-631.

246 À *contrario* du clivage entre « keynésiens » et « classiques » en macroéconomie, le paradigme au niveau des politiques STI (science, technologie et innovation) est caractérisé par le clivage entre le courant « néo-classique » et le courant « évolutionniste structuraliste ».

247 Richard R. Nelson (1959), "The Simple Economics of Basic Scientific Research", *Journal of Political Economy* Volume 67, Number 3, pp.297-306.

248 Ainsi, d'après cet argument, non seulement le caractère de [très] long terme de ces investissements en STI, mais aussi le coût ainsi que le risque / l'incertitude élevé de ces types d'investissements conduit à un défaut d'incitation pour le secteur privé de les réaliser, ce qui conduit à une situation de sous-investissement socialement non souhaitable.

249 LUNDVALL, JOSEPH, CHAMINADE, VANG (2009), "Handbook of Innovation Systems and Developing Countries – Building Domestic Capabilities in a Global Setting".

# ANNEXE 4

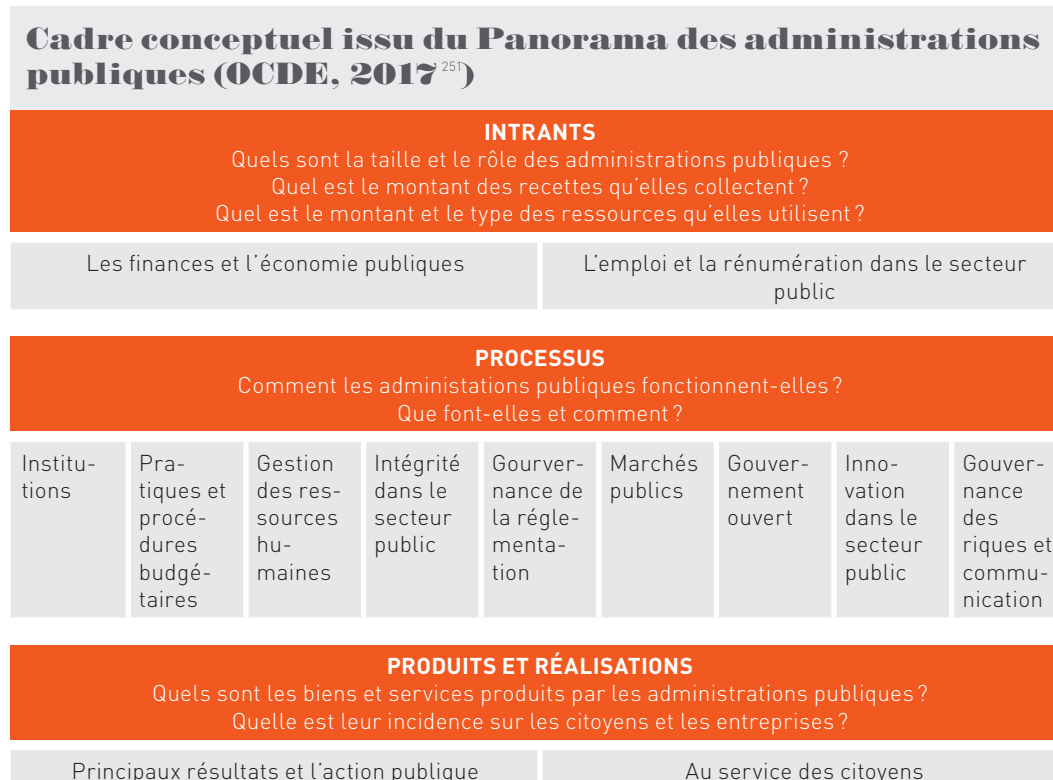
## LA GOUVERNANCE PRÉCONISÉE PAR LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Pour réfléchir à une meilleure gouvernance, nous suivrons ici l'approche proposée par la Banque Mondiale en 2017, qui n'analyse pas les institutions elles-mêmes, mais comment elles fonctionnent. En effet, les asymétries de pouvoir peuvent diminuer l'efficacité des politiques en empêchant l'engagement, la coordination et la coopération.

### Le bilan contrasté des mesures de gouvernance

Pour dresser un bilan, le but ici n'étant pas d'analyser la gouvernance luxembourgeoise mais d'en préconiser une qui favoriserait la croissance qualitative, la Chambre de Commerce a recours au cadre conceptuel de l'OCDE issu de sa série de publications dédiées à la gouvernance publique intitulée *Government at a Glance* («Panorama des administrations publiques»). Au-delà de son caractère exhaustif, ce cadre est accompagné d'indicateurs de suivi des mesures de gouvernance en vigueur dans de nombreux pays développés membres de l'OCDE, ce qui permet de comparer les pays entre eux<sup>250</sup>.

Le cadre conceptuel de gouvernance de l'OCDE se présente comme suit :



250 Une revue indépendante par les pairs conduite en 2010 par plusieurs experts de l'OCDE et intitulée « Better Regulation: Luxembourg » est également utilisée dans le présent bilan.

251 OCDE, 2017, *Government at a Glance 2017*, Paris : OCDE.

252 La Chambre de Commerce a délibérément choisi de ne s'exprimer que sur ces trois processus qui lui semblent primordiaux pour la croissance qualitative.



Le cadre conceptuel de la gouvernance est constitué d'«entrants» que l'on peut qualifier de facteurs d'impulsion, tels que les finances et l'économie publique, ou l'emploi et la rémunération dans le secteur public, mais aussi de «processus» qui relèvent du fonctionnement des administrations publiques et qui regroupent les institutions, les pratiques et procédures budgétaires, la gestion des ressources humaines, l'intégrité dans le secteur public, la gouvernance de la réglementation, les marchés publics, le Gouvernement ouvert, l'innovation dans le secteur public et la gouvernance des risques et communication. Enfin, des *outputs*, c'est-à-dire des produits et réalisations, clôturent ce cadre. Nous nous intéressons ici aux «processus» de la gouvernance, et particulièrement aux pratiques et procédures budgétaires, à la gouvernance réglementaire et aux marchés publics<sup>252</sup>, qui semblent être les processus primordiaux pour la gouvernance préconisée aux yeux de la Chambre de Commerce.

## Pratiques et procédures budgétaires

En matière de pratiques et procédures budgétaires, deux méthodes seront mentionnées: la programmation budgétaire basée sur la performance ainsi que le recours à des analyses économiques de type coûts-bénéfices des projets d'investissements publics. L'OCDE n'a pas pu produire d'indicateurs comparatifs de suivi dans ce domaine pour le Luxembourg, faute de données. Néanmoins, la Chambre de Commerce peut compléter l'analyse comparative de l'institution internationale comme suit.

### Programmation budgétaire basée sur la performance

Premièrement, à l'instar de la République tchèque, du Chili et de l'Espagne<sup>253</sup>, le Luxembourg n'aurait encore jamais conduit d'audit de la performance budgétaire, du moins publiquement accessible, tel que défini par l'OCDE :

*“Performance-related budgeting” seeks to establish clear links between financial allocations and non-financial or “performance” information - e.g. outputs, results, outcomes and impacts - with the goal of improving transparency, accountability and quality in the allocation and use of public resources and promoting better outcomes for citizens and for society. According to the INTOSAI<sup>254</sup> Performance Auditing Committee, performance auditing provides independent and objective examination of economy, efficiency, and effectiveness of government undertakings, services and activities.<sup>255</sup>*

Avec la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques<sup>256</sup>, une avancée importante a eu lieu avec l'élaboration, à l'automne 2014, du premier budget de l'État en base pluriannuelle sur cinq ans. À l'époque, la Chambre de Commerce n'avait pas manqué de saluer cette avancée mais, force est de constater que, quatre ans plus tard, les étapes permettant une véritable programmation budgétaire basée sur la performance se font toujours attendre<sup>257</sup>.

En outre, il ne s'agit pas seulement de mettre sur pied un budget orienté programmes et performances, encore faut-il donner à une instance indépendante les capacités humaines et les prérogatives afin d'auditer (ou d'évaluer) la performance en question. Dans les pays développés membres de l'OCDE, les cours des comptes nationales endossent généralement ce rôle. Leurs missions ont ainsi évolué au cours des dernières décennies, d'un audit plus traditionnel de «conformité» de la dépense publique<sup>258</sup> à un audit dit de la «performance», appliqué aux résultats opérationnels le plus souvent, voire parfois aux objectifs stratégiques<sup>259</sup>.

254 L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques.

255 Source : OCDE (2015), p. 102. « Government at a Glance 2015 ». Paris : OCDE.

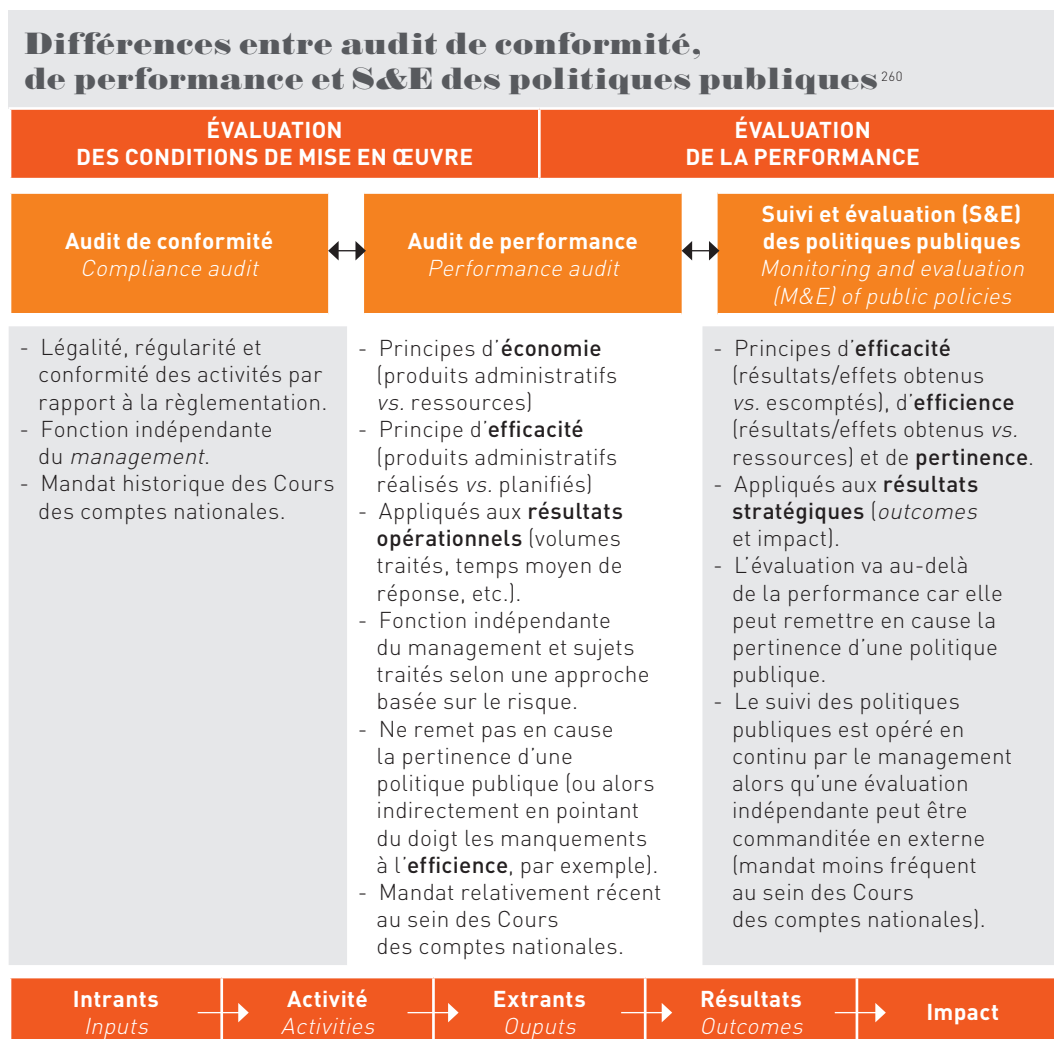
256 Une loi qui résulte plus du cadre européen de gouvernance économique et de finances publiques que d'une initiative nationale.

257 Par exemple, s'il est vrai que divers articles budgétaires ont été regroupés depuis l'automne 2014 afin de présenter le budget de manière plus claire, ceux-ci doivent néanmoins toujours être regroupés par grands « programmes » de politique gouvernementale complétés par des indicateurs de « performance », plutôt que par « postes » comptables pour chaque service et/ou administration considéré. De plus, le périmètre du budget pluriannuel doit être élargi, non pas seulement à l'État central, mais bien à l'ensemble des Administrations publiques (Administration centrale, administrations locales et sécurité sociale). Pour davantage de considérations à ce sujet, le lecteur est renvoyé aux avis budgétaires annuels de la Chambre de Commerce disponibles sur son site Internet.

258 Sur les 26 pays membres de l'OCDE questionnés sur leurs pratiques d'audit (Luxembourg exclu), tous ont répondu que leurs cours des comptes nationales respectives conduisent des audits plus traditionnels relatifs à l'« information financière » (conformité).

259 Sur les 26 pays membres de l'OCDE interrogés, la majorité (22 pays) ont répondu que leurs cours des comptes nationales conduisent relativement fréquemment des audits de performance (ou de type « value for money »). Appliqués aux budgets nationaux, les audits de performance sont moins fréquents et un peu plus de la moitié (15 pays) ont répondu que leurs cours des comptes nationales effectuent ce type d'analyse sur le budget. Enfin, seules 14 cours des comptes nationales évaluent la « qualité des modèles, logiques des programmes en place », soit la qualité des liens de causes à effets articulés et escomptés pour ces programmes. Ceci relève du questionnement de la pertinence stratégique d'un programme donné.

Schématiquement, les différences entre audit de conformité, de performance et le suivi et évaluation (S&E) des politiques publiques peuvent être visualisées comme suit :



En tant que contrôleur externe, la Cour des comptes luxembourgeoise examine, en plus de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses, la « bonne gestion financière des deniers publics »<sup>261</sup>. Le contrôle de la Cour des comptes porte ainsi sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses. Le mandat de la Cour des comptes nationale est donc bien un mandat d'audit de performance opérationnelle à l'instar de la majorité des pays membres de l'OCDE. Il s'opère de manière *ad hoc*<sup>262</sup> (2 à 3 « rapports spéciaux » par an en moyenne) sur des thématiques variées<sup>263</sup> - mais non sur un budget pluriannuel organisé par programmes, celui-ci devant toujours être mis sur pied.

<sup>260</sup> Sur base de l'atelier SOLEP du 14 septembre 2015 sur les différences entre l'audit et l'évaluation. Documents de l'atelier disponibles sur [www.solep.lu](http://www.solep.lu).

<sup>261</sup> Source : [www.cour-des-comptes.lu](http://www.cour-des-comptes.lu) (page « présentation »).

<sup>262</sup> Soit, selon l'article 5(2) de la loi de 1999 portant organisation de la Cour des comptes, « la Cour des comptes peut en outre présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux ».

<sup>263</sup> Par exemple, en 2017, sur le Fonds de la coopération au développement et sur le Régime général des Transports routiers. En moyenne, de 2006 à 2016, 2,5 « rapports spéciaux » dédiés à ce type d'analyse ont été publiés. Voir la liste des « rapports spéciaux » de la Cour des comptes sur ce lien.

## Analyses coûts-bénéfices des projets d'investissement

Dans un monde où les gouvernements font face à des contraintes budgétaires de plus en plus fortes, ils se doivent d'investir dans les projets qui présentent le plus d'avantages (sociétaux, économiques<sup>264</sup> et environnementaux) comparés à leurs coûts. De plus, les défaillances des marchés privés peuvent conduire à des inefficiences diverses (par exemple, en cas de monopole) qu'une intervention gouvernementale bien conçue et préparée permet, sinon de lever, du moins d'atténuer. L'évaluation de la désirabilité d'un projet d'envergure publique est de la responsabilité des gouvernements, selon l'OCDE, et une analyse de type coûts-bénéfices est traditionnellement la norme dans ses pays membres.

*«Cost benefit analysis (CBA) [...] is designed to demonstrate whether or not the long-term social benefits of a project are greater than its costs. In practice, it estimates the opportunity cost or benefit of goods and services and uses these accounting prices (or shadow prices) as a more appropriate signal than observed market prices, which may be distorted by a variety of reasons. Performance indicators are then computed; typically, a positive net present value of benefits over costs is required in order to conclude that ex ante a project is socially desirable.»<sup>265</sup>*

Dans son Actualité & tendances intitulé «*Des investissements publics efficaces : une formidable opportunité de redressement*»<sup>266</sup>, la Chambre de Commerce a revu la littérature internationale sur le sujet et a élaboré une série de 10 recommandations, ou principes de bonne gestion des projets d'investissements publics valables tout au long de leur cycle de vie, dont quatre d'entre elles sont ici à rappeler :

1. l'évaluation *ex ante* rigoureuse des projets, systématisée au-delà d'un certain seuil,
2. la sélection, le financement et la budgétisation de ceux-ci,
3. leur mise en œuvre, et finalement
4. leur évaluation *ex post*.

Cet Actualité & tendances (A&T) montrait l'importance d'élaborer des grilles d'évaluation précises et standardisées, assurant un traitement homogène des différents projets et permettant de comparer objectivement leurs coûts et bénéfices respectifs. La mise sur pied d'une Commission nationale des infrastructures est également au cœur des recommandations de l'A&T, les projets d'infrastructure, notamment de transport, étant les plus communément évalués de la sorte dans les pays développés membres de l'OCDE<sup>267</sup>.

Il en va de même au Luxembourg, où le recours à ce type d'approche planifiée est bien prévu dans le domaine de la politique des transports.

<sup>264</sup> En distinguant non seulement les retombées microéconomiques (impact direct sur les recettes futures par exemple), mais également macroéconomiques (effets multiplicateurs sur l'emploi et le PIB par exemple).

<sup>265</sup> Source : OCDE (2015), p. 104. «*Government at a Glance 2015*». Paris : OCDE.

<sup>266</sup> Cet Actualité & tendances peut être téléchargé sur ce lien.

<sup>267</sup> À savoir respectivement de routes, rails, aéroports, ports, transport urbain. À noter que l'eau, la gestion des déchets, les projets environnementaux et énergétiques, l'éducation, la santé, l'ICT, la culture et les loisirs, la recherche scientifique et, enfin, l'innovation sont également cités par les pays membres de l'OCDE, mais à fréquence moindre.

**Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (MDDI) dispose en effet d'une Direction de la Planification de la Mobilité (DPM) rattachée à son Département des transports. La DPM est chargée d'assurer la conception, l'élaboration et l'évaluation de la politique des transports et, de ce fait, s'attèle entre autres à<sup>268</sup> :**

5. préciser les grandes orientations et objectifs communs de la politique des transports, par exemple en définissant les critères qui déterminent une « infrastructure performante » et en proposant des objectifs ;
6. contribuer, ensemble avec les responsables des différents modes de transport, à l'analyse de faisabilité des objectifs de la politique des transports ;
7. procéder à l'évaluation des résultats obtenus par les actions et initiatives de politique de transport et réalisés par rapport aux objectifs posés et de déterminer les objectifs réalisés, si mesurables ;
8. assurer le suivi des grands projets et initiatives importantes en matière de politique de transport ;
9. proposer des critères cohérents et pertinents pour la prise de décision et définir des mesures de performance pour l'évaluation des résultats obtenus.

Sur le papier donc, la DPM apparaît bien investie d'une prérogative de planification, de suivi et d'évaluation de grands projets de transport tout au long de leur cycle de vie, même si l'aspect sélection, financement et budgétisation de ceux-ci semble moins développé.

La création de la DPM est récente<sup>269</sup> et il est difficile pour la Chambre de Commerce de jauger dans quelle mesure celle-ci réussit à remplir ses missions. Pour ce faire, il faudra attendre la publication du futur « programme de travail » en base triennale (une importante initiative de gouvernance, plus particulièrement de gestion axée sur les résultats, revue en section « *Gouvernance réglementaire* » ci-dessous), à condition que le document en question soit rendu public à l'avenir (ce qui n'est pas garanti par la législation actuelle et nous y reviendrons).

En l'absence d'une revue systématique des politiques publiques, peu d'information quant à la performance des administrations et services publics circule au Luxembourg.

Comme il l'a été vu précédemment, la Cour des comptes luxembourgeoise publie bien 2 à 3 « rapports spéciaux » par an en moyenne, ce qui est relativement peu par rapport à ses pairs européens<sup>270</sup> (mais compréhensible à l'échelle du pays) et ce qui ne permet pas de couvrir les programmes phares de la politique gouvernementale à une cadence suffisante.

Un exemple de rapport spécial de la Cour des comptes datant de 2014 porte sur les stations d'épuration<sup>271</sup>, en l'occurrence les infrastructures d'assainissement des eaux usées.

Selon ce rapport, les quatre instruments de planification prévus par la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau étaient largement « incomplets ». Sur base d'un échantillon de six stations d'épuration<sup>272</sup>, aucun dossier technique sauf deux n'avait été finalisé au moment du contrôle de la Cour des comptes. Les règlements grand-ducaux implémentant les plans généraux communaux et le plan national du cycle urbain de l'eau n'avaient pas encore été pris près de six ans après la passation de la loi, ce qui rendait les plans de gestion des districts hydrographiques peu utiles. En outre, le suivi des réceptions et décomptes des ouvrages hydrauliques était jugé « non approprié » par la Cour et l'efficacité du suivi des chantiers n'était « pas garantie », les comités d'accompagnement de ces projets ne se réunissant qu'en cas de problèmes majeurs et une bonne partie de leurs membres ne participant « pas régulièrement » aux réunions. Enfin, la Cour restait muette sur le suivi *ex post* des ouvrages hydrauliques contrôlés, la loi de 2008 ne prévoyant rien dans ce domaine<sup>273</sup>.

<sup>268</sup> Voir : [www.mt.public.lu/ministere/services/direction\\_strategie\\_planification](http://www.mt.public.lu/ministere/services/direction_strategie_planification).

<sup>269</sup> De suites de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics, le MDDI, via son Département des transports, est en charge de la planification, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des transports publics. Les missions actuelles de la DPM datent de 2012.

<sup>270</sup> À titre de comparaison, la Cour des comptes belge publie des dizaines de « rapports spécifiques » par an alors que la Cour des comptes française publie des centaines de « rapports » par an. En outre, nombreuses sont les institutions françaises qui, à l'instar du Conseil national d'évaluation du système scolaire pour l'éducation, se spécialisent dans l'évaluation de politiques publiques sectorielles, venant ainsi compléter le travail indépendant de la Cour des comptes nationale.

<sup>271</sup> Disponible sur ce lien.

<sup>272</sup> À savoir les stations d'épuration de Bonnevoie, Beggen, Mersch, Blesbruck, Heiderscheidergrund et Wiltz.

<sup>273</sup> Pour rappel, selon le tableau 2, dans un audit de performance, la pertinence d'une politique publique n'est généralement pas remise en cause [ou alors, indirectement, en pointant du doigt les manquements à l'efficacité].

## Gouvernance réglementaire

Les pratiques de gouvernance réglementaire s'articulent autour du cycle d'élaboration des lois et règlements et en régissent l'élaboration, l'administration ainsi que le suivi. Lorsque celles-ci sont transparentes, justes et claires, elles permettent aux institutions de répondre efficacement aux défis posés par la globalisation et les évolutions technologiques, selon l'OCDE, et d'en exploiter les bénéfices au moyen de règles cohérentes. Elles comprennent :

10. la consultation des parties prenantes dans l'élaboration des lois et règlements,
11. l'analyse *ex ante* de leurs effets, et
12. leur suivi et évaluation *ex post*.

Comme le constatait déjà en 2010 l'OCDE dans son rapport « *Better regulation: Luxembourg* »<sup>274</sup>, la conduite d'études d'impact *ex ante* des projets de lois et de règlements serait le « maillon faible » de la bonne gouvernance réglementaire au Luxembourg. Les fiches d'évaluation d'impact *ex ante* sont bien obligatoires dans le pays, et jointes à tout projet de texte, cependant :

« *The forms are completed at the last minute because this is an obligation. As one participant [to the OECD review] commented, 'the text isn't going to change', and the assessment will thus have little influence in the decision taken* »<sup>275</sup>

La Fondation IDEA asbl en faisait aussi sa conclusion lors de son dernier « Avis Annuel 2018 : l'Élué ? ». « En comparaison internationale les dépenses publiques par habitant paraissent souvent élevées au Luxembourg, dans une proportion allant souvent pratiquement du simple au double ». Il faudrait continuer à le faire tout en se fixant de réels objectifs, « il s'agit bien plus modestement d'initier un processus d'analyse systématique des dépenses publiques ».

Force est de constater que très peu d'informations sont à la disposition des rédacteurs de textes légaux quant à la façon de conduire une évaluation *ex ante* de qualité. À la fiche d'évaluation d'impact *ex ante* est jointe une fiche d'explications de 11 pages. À titre d'exemple, sur ces 11 pages, seules quelques lignes sont dédiées au « test PME », selon lequel un rédacteur est censé estimer les charges imposées aux PME par un projet de texte donné. En effet, à la question « Le principe *'Think small first'* est-il respecté ? (c'est-à-dire des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ? Répondre : Oui, Non, N/A<sup>276</sup> et insérer éventuelles remarques ou observations) » de la fiche d'évaluation *ex ante*, les explications données aux rédacteurs sont les suivantes :

### Encadré 12 - Fiche d'évaluation d'impact *ex ante* : le « test PME » expliqué

Le principe du « Think Small First » précise, par le « Small Business Act » de l'Union européenne, que les auteurs des textes réglementaires doivent concevoir ceux-ci en tenant comptes des caractéristiques des « Petites et moyennes entreprises (PME) » et simplifier l'environnement réglementaire existant. Les PME englobent toutes les entreprises occupant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

<sup>274</sup> OCDE, 2010, « *Better regulation: Luxembourg* ». Paris : OCDE.

<sup>275</sup> Source : *Ibidem*, p. 68.

<sup>276</sup> Non applicable.

#### L'auteur du texte réglementaire est invité à :

- veiller à ce que les résultats de la politique mise en œuvre soient atteints en imposant un minimum de coûts et de charges aux entreprises, et notamment par le recours à un dosage judicieux d'instruments tels que la reconnaissance mutuelle, l'autoréglementation ou la coréglementation, pour obtenir les résultats escomptés ;
- évaluer rigoureusement l'impact du texte sur les PME (« test PME ») et tenir compte des résultats de cette évaluation lors de l'élaboration de propositions ;
- consulter les parties intéressées, y compris les organisations de PME, au moins huit semaines avant de présenter une proposition législative ou administrative qui aura des répercussions sur les entreprises ;
- instaurer des mesures spécifiques à l'égard des petites et très petites entreprises, telles des dérogations, des périodes de transition et des exemptions, notamment en ce qui concerne les obligations d'information et de déclaration, et à mettre en œuvre d'autres approches adaptées à ces entreprises lorsque cela sera justifié ;
- étudier l'utilité de l'application de dates communes de prise d'effet et de déclarations annuelles relatives aux actes législatifs entrant en vigueur ;
- exploiter les possibilités de flexibilité à l'égard des PME lors de la mise en œuvre de la législation communautaire, et à éviter d'aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Il faut donc «évaluer rigoureusement l'impact du test sur les PME et tenir compte des résultats de cette évaluation lors de l'élaboration de propositions». Or, cela n'explique en rien comment «évaluer rigoureusement» l'impact. Dans le catalogue de l'Institut National d'Administration Publique (INAP), l'organisme en charge de la formation initiale et continue des fonctionnaires et agents d'État et communaux, seul un séminaire destiné aux rédacteurs et intitulé «Transparence et simplification administrative des procédures et formalités de l'État»<sup>277</sup> aborde la question de la fiche d'évaluation d'impact *ex ante*, mais seulement brièvement (10 thématiques abordées au total dans ce séminaire réparties sur 6 heures, soit en moyenne 36 minutes par thématique). À titre de comparaison, l'European Institute for Public Administration (EIPA) basé à Maastricht propose un séminaire de deux jours intitulé «Working with Impact Assessment at the EU level»<sup>278</sup> dédié uniquement aux méthodologies utilisées dans les analyses *ex ante* (trois thématiques complétées par trois études de cas sur 14h de formation). Mais, au-delà d'un besoin de formations plus spécifiques, c'est bien à un manque de capacités techniques structurel que fait face l'administration publique luxembourgeoise :

« *The resources directly available for regulatory governance are modest and need to be strengthened, despite the country's small size, in order to make swifter progress and to live up to the professed ambitions for Better Regulation. Several people interviewed by the OECD team stressed this issue. It is clear, for example, that ministries need more substantive support to help them with impact assessment. The relatively small size of government is also a problem for transposition within the guidelines set by European law. This may not be merely a question of resources, however: more importantly, there would seem to be a shortage of trained legal experts, compounded by a dearth of government professionals in other areas, such as economics. Thought should therefore be given to gearing university education more closely to government needs, so that specialised professionals can stay in Luxembourg and join the civil service, if they are interested, and to equip civil servants with specific knowledge, for example, in legal drafting or quantification methodology.* »<sup>279</sup>

<sup>277</sup> Descriptif du séminaire disponible sur ce lien.

<sup>278</sup> Description du séminaire disponible sur ce lien.

<sup>279</sup> Source : OCDE (2010, p. 15). Passages soulignés en gras par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce partage les conclusions de l'OCDE et aimerait voir plus de collaborations avec les universités afin d'aider les fonctionnaires et agents publics à acquérir les compétences (quantitatives) nécessaires. Une ouverture de la fonction publique à des ingénieurs, des statisticiens et des économistes permettrait de compléter l'approche « hautement légaliste », selon les termes de l'OCDE, caractéristique de la culture administrative du pays.

Enfin, si l'évaluation *ex ante* des lois et règlements est obligatoire au Luxembourg (dans les limites évoquées), ce n'est pas encore le cas de leur suivi et évaluation (S&E) *ex post*, à l'instar d'une majorité, (soit 76%) de pays développés membres de l'OCDE (26 pays sur 34 sondés par l'OCDE<sup>280</sup>). Les pratiques de S&E des politiques publiques n'étant pas systématisées au Luxembourg, leur conduite peut varier fortement d'un ministère ou d'une administration à l'autre.

Par exemple, l'agence de coopération au développement LuxDev, qui a l'habitude des forums internationaux de développement, dispose d'une « stratégie » de S&E des projets et programmes auxquels elle contribue<sup>281</sup>. Celle-ci est portée par son (bien nommé) « Département Evaluations et Gestion des Connaissances », car le S&E des politiques publiques est avant tout une question d'apprentissage et non de sanction. Ou encore, suite à une première évaluation indépendante des mesures en faveur de l'emploi menée par le LISER (à l'époque: le CEPS/Instead) en 2006, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire a créé le RETEL, le Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi. Une culture basée sur les connaissances et « orientée résultats » se développe depuis lors au ministère. La loi du 12 décembre 2016 sur les Sociétés d'Impact Sociétal, ou SIS, prévoit d'ailleurs une évaluation indépendante du dispositif SIS d'ici trois ans.

### Encadré 13 - La gestion par objectifs

Les administrations luxembourgeoises n'ont pas toutes la culture S&E de LuxDev et du Ministère du Travail. Néanmoins, il faut encore mentionner le volet « **gestion par objectifs** » de la réforme de la fonction publique en vigueur des suites de la loi du 25 mars 2015<sup>282</sup> et son système dit « d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'État »<sup>283</sup>.

280 *A contrario*, les 8 pays membres de l'OCDE ayant rendu l'évaluation obligatoire de leurs lois (sur 34 pays sondés par l'OCDE) sont : l'Australie et l'Allemagne (obligatoire pour les lois les plus importantes), ainsi que le Danemark, la Hongrie, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (obligatoire pour toutes les lois).

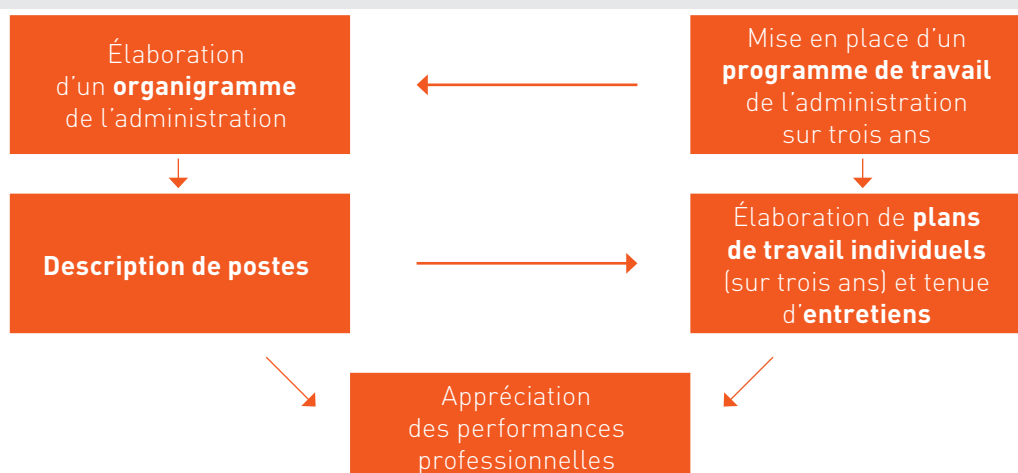
281 Voir lien. La stratégie S&E de LuxDev prévoit notamment la publication systématique d'au moins un résumé des évaluations.

282 Intitulé complet de la loi du 25 mars 2015: « Loi du 25 mars 2015 modifiant (i) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, (ii) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, (iii) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État, (iv) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, (v) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique, (vi) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et (vi) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications ».

283 En ce compris les ministères, qui doivent eux aussi élaborer leurs plans de travail.

La loi du 25 mars 2015 se limite à énoncer les éléments et principes généraux de la gestion par objectifs et laisse aux entités concernées le soin de les mettre en œuvre en fonction de leurs spécificités. Elle introduit les « éléments » suivants :

### Éléments de la gestion par objectifs et du système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'État



Source : Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MFPPRA). « La gestion par objectifs et le système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'État : Guide d'utilisation » [p. 8/42]. Luxembourg : MFPPRA.

Sur ces éléments, le **programme de travail** de l'Administration sur trois ans est particulièrement intéressant car son contenu pose, sinon une obligation d'évaluation des objectifs stratégiques de politique publique, au moins les bases d'un système de suivi de la performance des administrations et services de l'État. Dans son avis sur la loi du 9 août 2018 modifiant le Code de la sécurité sociale<sup>284</sup>, la Chambre de Commerce est longuement revenue sur celui-ci.

À la lecture du « guide d'utilisation » de la gestion par objectifs et du système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'État élaboré par le ministère en charge de la réforme, soit le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative<sup>285</sup> (MFPPRA), la finalité du programme de travail n'est pas claire : sommes-nous dans une logique de suivi de la performance organisationnelle d'une entité ou dans une optique de S&E de ses objectifs stratégiques ? En effet, si dans un premier temps le guide d'utilisation du MFPPRA recommande bien d'« évaluer l'impact »<sup>286</sup>, il semble faire ensuite volte-face en décrivant le programme de travail comme un « outil de gestion et de contrôle » et un « tableau de bord »<sup>287</sup> - un point de vue plus organisationnel, ou opérationnel, que de S&E des objectifs stratégiques.

<sup>284</sup> L'avis de la Chambre de Commerce est disponible sur son site et sur celui de la Chambre des Députés (voir lien).

<sup>285</sup> Le guide d'utilisation du MFPPRA est disponible sur ce lien.

<sup>286</sup> En donnant un exemple en page 13 de distinction entre la mesure de l'output et de l'impact. Voir avis n°4648MST de la Chambre de Commerce pour plus de détails sur cet exemple (en partie erroné) de distinction entre indicateurs.

<sup>287</sup> Voir guide d'utilisation p. 14 : « L'établissement d'un programme de travail oblige les administrations à mener une réflexion stratégique et prévisionnelle sur leur fonctionnement et leurs missions. Une fois établi, il servira toutefois comme outil de gestion et de contrôle permanent de l'alignement des activités aux différents objectifs fixés ('tableau de bord'). ».



De plus, la question de la redevabilité des administrations et services d'État n'est pas abordée dans le guide d'utilisation du MFPPRA. Comme le montre le schéma n°3, le programme de travail, qui est « établi par le chef d'administration et validé par le ministre [compétent] »<sup>288</sup>, est avant tout « le point de départ » pour l'établissement d'un organigramme, d'une description de postes et de plans de travail individuels triennaux permettant l'appréciation des performances professionnelles de (presque<sup>289</sup>) tous. Au-delà de l'utilité de l'instrument d'un point de vue des ressources humaines, rien n'est avancé<sup>290</sup>.

Face à ce manque de clarté, chaque administration peut faire des choix différents quant à l'organisation de sa propre redevabilité dans le cadre de la réforme. Ainsi, la loi du 9 août 2018 votée, les institutions de sécurité sociale doivent établir un document équivalent au programme de travail<sup>291</sup> en vue de la réalisation de leurs objectifs. Celui-ci sera communiqué à leur organe de tutelle historique, à savoir l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), dont la mission de surveillance traditionnelle est dorénavant élargie à une « approche audit » censée « garantir la réalisation des objectifs stratégiques »<sup>292</sup>. Une fonction de contrôle interne est en outre créée au sein de chaque institution de sécurité sociale, chargée de produire un rapport annuel dans lequel est évaluée la mise en œuvre des activités et des résultats obtenus au moyen d'indicateurs précis. La question de la redevabilité de l'Administration de l'environnement (AEV) n'est quant à elle pas abordée dans la loi du 29 mars 2016 portant réorganisation de l'AEV<sup>293</sup>. Deux nouveaux départements sont créés, parmi d'autres, dans la foulée de la loi : un service « management et contrôle de qualité interne », entre autres chargé de renforcer l'assurance-qualité des prestations de l'AEV (niveau opérationnel), et une unité « stratégie et concepts », chargée, comme son nom l'indique, d'élaborer la stratégie de l'agence - mais pas de s'assurer du S&E de ses activités.

La question de la redevabilité des administrations et services de l'État (et des ministères eux-mêmes) n'est donc pas traitée de manière uniforme dans le cadre de la réforme par objectifs. Il faudra sans doute attendre la politique de programmation budgétaire annoncée depuis plusieurs années (voir section « Analyses coûts-bénéfices des projets d'investissement » ci-dessus) pour que cela devienne une réalité<sup>294</sup>.

Enfin, la loi du 25 mars 2015 et le guide d'utilisation du MFPPRA sont silencieux quant à la publicité à donner au programme de travail triennal<sup>295</sup>. Or, la littérature internationale en matière de S&E des politiques publiques prend pour acquise la publicité de ce type de documents<sup>296</sup>, moyennant un nombre restreint d'exceptions (relatives à la sécurité nationale, par exemple) à définir dans le cadre d'une politique de confidentialité proportionnelle et équilibrée (LuxDev prévoit d'ailleurs qu'au moins un résumé de ses évaluations soit mis en ligne). Sans surprise donc, la loi du 25 mars 2015 précitée ne prévoit pas la publicité des futurs programmes de travail des administrations de sécurité sociale, et ces documents seront seulement « communiqués » à l'IGSS, qui exercera ensuite ses prérogatives de contrôle.

288 Source: Guide d'utilisation, p. 5/42.

289 À noter que le Guide d'utilisation du MFPPRA fait référence à l'appréciation professionnelle des agents de l'État par leurs « supérieurs hiérarchiques », qui est ensuite « soumise » et « signée » par le « chef d'administration ». Le Guide d'utilisation ne précise pas si les « supérieurs hiérarchiques » et le « chef d'administration » sont évalués également.

290 Il est en outre intéressant de relever que, toujours selon le guide d'utilisation (p.5), « le chef d'administration est responsable de la mise en œuvre de la gestion par objectifs au sein de son administration » mais qu'il n'est a priori pas responsable de la mise en œuvre des politiques de son administration.

291 Le document de « planification triennale » des institutions de sécurité sociale.

292 Ce qui porte à confusion comme l'a relevé la Chambre de Commerce dans son avis.

293 Voir la loi du 29 mars 2016 portant réorganisation de l'Administration de l'environnement (AEV) sur ce lien.

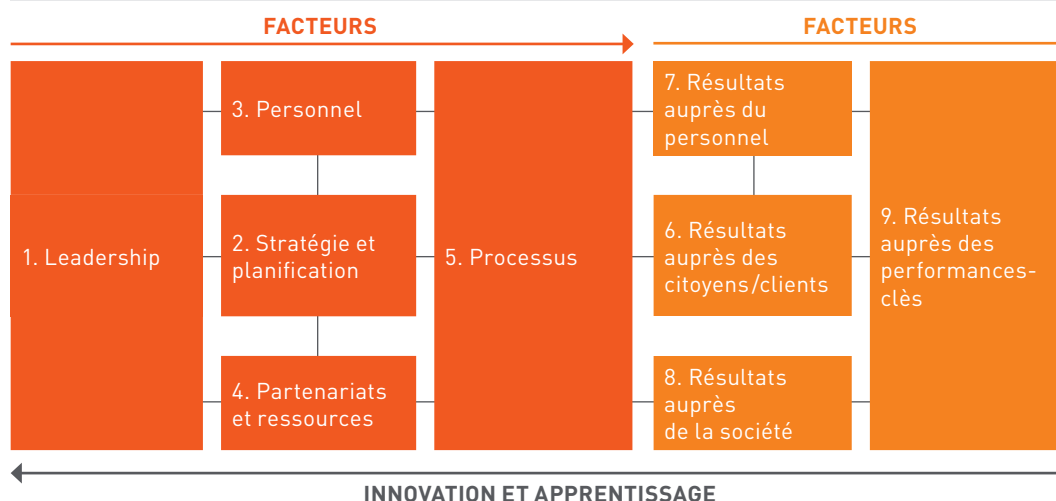
294 Il sera de surcroît intéressant de voir comment seront réconciliés les programmes de travail triennaux des administrations et services de l'État aux « programmes budgétaires » sur cinq ans.

295 Dans une section intitulée « Communication et suivi du programme de travail », le guide d'utilisation se contente de mentionner, sans plus de précision quant à la nature du (des) destinataire(s), qu'« idéalement, le programme de travail devrait être communiqué avant le début de la période de déroulement des entretiens individuels afin de permettre à l'ensemble des agents d'avoir une vision et une compréhension claire de la stratégie et des orientations [d'une administration ou d'un service de l'État] pour les trois années à venir ».

296 Markiewicz A. and Patrick I. 2016. Development Monitoring and Evaluation Frameworks. Washington D.C. : SAGE Publications.

Pour compléter, il faut encore relever que le MFPPRA promeut depuis 2006, le recours à **un outil d'auto-évaluation** des fonctions publiques, le «Common Assessment Framework» ou CAF. Selon le MFPPRA, le CAF s'inspire du modèle d'excellence de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité et compte aujourd'hui plus de 4.000 organisations dans toute l'Europe qui l'appliquent. La Division Qualité du MFPPRA organise des activités de support diverses pour la mise en œuvre du CAF au Luxembourg, dont une formation INAP. En moyenne, moins d'une administration par an<sup>297</sup> auto-évalue sa propre performance au moyen du CAF.

## Le modèle CAF



Source : EIPA, 2013. *L'amélioration des organisations publiques par l'auto-évaluation*. Maastricht : EIPA.

Comme le montre le schéma n°4, le CAF apparaît avant tout comme un outil de suivi de la performance organisationnelle/opérationnelle d'une entité. La thématique des «résultats» est bien abordée dans le CAF (dans son critère n°9), avec une attention donnée aux réalisations, aux résultats et même à l'impact. En théorie donc, le CAF sert également d'outil de suivi (monitoring) et (auto)évaluation des objectifs stratégiques d'une organisation.

## Marchés publics

Les marchés publics concernent l'achat, par les gouvernements, de travaux, de fournitures et de services aux entreprises. Ils représentent une part importante non seulement des dépenses publiques des pays développés membres de l'OCDE, mais également de leur PIB. Au Luxembourg, l'OCDE estime qu'environ 28,4% des dépenses publiques représentant 12,4% du PIB sont ainsi opérées, ce qui se situe dans la moyenne (29% et 12,1%) de ses 32 pays membres.

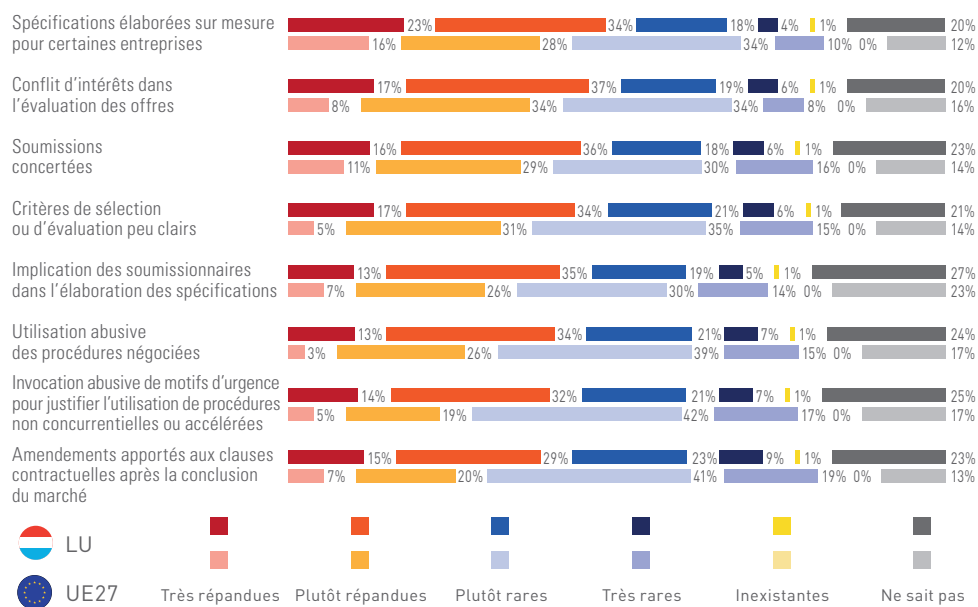
Selon le Baromètre Flash européen de 2017, le Luxembourg jouit de taux de perception de la corruption dans les marchés publics parmi les plus faibles de l'UE. 27% des entreprises luxembourgeoises interrogées estiment que la corruption les a empêchés de remporter un appel d'offres ou un marché public. De plus, comme le montre le graphique suivant, les taux de réponse du Luxembourg se situent

<sup>297</sup> Selon les rapports d'activités du MFPPRA, trois CAF ont été réalisés en 2017 avec les ministères du Travail, de l'Emploi et de l'Économie Sociale et Solidaire, deux CAF ont été réalisés en 2016, par le Centre commun de la Sécurité sociale (CCSS) et la Division du Personnel retraité de l'Administration du personnel. Deux CAF ont également été réalisés en 2015, soit par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et par le MFPPRA lui-même. Aucun CAF ne semble avoir été réalisé en 2014, 2013 et 2012. Les rapports d'activité du MFPPRA datant d'avant 2012 ne sont pas disponibles sur son site internet.

systématiquement sous la moyenne européenne lorsqu'il s'agit d'évaluer la prévalence d'irrégularités dans les procédures de passation de marchés publics telles que l'élaboration de spécifications sur mesure pour certaines entreprises (44%, contre une moyenne européenne de 57%), l'existence de conflits d'intérêts dans l'évaluation des offres (42%, contre 54%), ou encore l'occurrence de soumissions concertées (40%, contre 52%).

## Les irrégularités perçues dans les procédures de passation de marchés publics

Et selon vous, dans quelle mesure les pratiques suivantes liées aux procédures de passation de marchés publics sont-elles répandues ?



Source : Eurobaromètre Flash (2013) - Business' attitudes towards corruption in the EU.<sup>298</sup>

Selon l'OCDE, les marchés publics sont avant tout un moyen, pour les États, d'avancer leurs objectifs stratégiques de politiques publiques (sous conditions d'efficacité et d'efficience). La capacité des systèmes nationaux de marchés publics à aider à réaliser ces objectifs se doit d'être suivie et évaluée. En outre, l'« e-procurement », soit le recours aux technologies digitales dans la passation et la gestion des marchés publics, permet aux entreprises, et surtout aux PME, d'accéder plus facilement à ceux-ci, ce qui a pour effet d'augmenter l'efficacité des systèmes à travers une plus grande concurrence et la réduction des charges administratives. Le-procurement, couplé à des mesures de prévention des conflits d'intérêt et du suivi régulier de la performance des systèmes, améliore enfin la redevabilité des autorités publiques en la matière.

Depuis plusieurs années, une importante réforme est en cours à travers l'UE, avec la révision complète dudit « paquet des directives marchés publics »<sup>299</sup>. Les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE régissant les marchés de travaux, de fournitures et de services respectivement dans les secteurs dits « classiques » (soit tous les secteurs sauf exceptions comme la défense) et « spéciaux » (eau, énergie, transports et postaux) étaient censées être transposées depuis avril 2016 par les États membres. Quinze d'entre eux, dont le Luxembourg, ne les avaient pas encore transposées à l'été 2017<sup>300</sup> et le Luxembourg est finalement rentré dans le rang seulement en avril 2018.

<sup>298</sup> À l'heure de la rédaction de ce document, le dernier graphique de ce type disponible fait partie du Baromètre Flash européen de 2013.

<sup>299</sup> À savoir principalement les anciennes directives 2004/17/CE et 2004/18/CE applicables respectivement, aux « secteurs spéciaux » (eau, énergie, transports et postaux pour les marchés de travaux, fournitures et services) et aux « secteurs classiques » (autres marchés de travaux, fournitures et services sauf exceptions comme la défense par exemple).

<sup>300</sup> À savoir : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède.

Dans son avis daté du 7 octobre 2016<sup>301</sup>, la Chambre de Commerce a longuement analysé la transposition des dispositions européennes en matière de marchés publics au niveau national. Dans la présente section, elle se cantonnera à rappeler les points principaux relatifs à l'outil stratégique qu'est censé être la commande publique, à l'e-procurement et au suivi et à l'évaluation (S&E) des systèmes.

En ligne avec la littérature internationale sur le sujet, l'objectif central des nouvelles directives européennes est de permettre aux États membres d'utiliser les marchés publics à des fins stratégiques, plus spécifiquement dans l'atteinte de leurs objectifs découlant de la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Pour ce faire, plusieurs nouveautés sont à recenser dans les directives<sup>302</sup> et, à quelques exceptions près, celles-ci sont généralisées à tous les marchés publics luxembourgeois, quelle que soit leur envergure (ceci alors que les textes européens sont applicables aux marchés publics considérés d'« envergure européenne », dont la valeur estimée dépasse un certain seuil<sup>303</sup>). Ces exceptions ne sont toutefois pas anodines, et elles posent plusieurs problèmes à la Chambre de Commerce, qui sont détaillés dans son avis<sup>304</sup>.

En matière d'**e-procurement**, la possibilité de soumettre des offres de manière électronique (e-soumission) est rendue obligatoire dans tous les États membres à partir d'octobre 2018, une mesure qui devrait faciliter cette étape de la remise d'offres pour les entreprises en général, et les PME en particulier. Dans la même veine, les documents officiels attestant de l'éligibilité d'un candidat soumissionnaire ne seront dorénavant plus requis au stade de l'offre : seul le nouveau « Document Unique de Marché Européen (DUME) » le sera, de manière électronique, et uniquement l'entreprise remportant un marché devra fournir la documentation officielle, souvent fastidieuse à réunir en pratique. Malheureusement, à ce stade, ces deux mesures importantes de simplification administrative ne sont rendues obligatoires au Luxembourg que pour les marchés d'envergure européenne. Il s'agit d'une déception pour la Chambre de Commerce, ceci d'autant plus que l'adoption des pratiques d'e-procurement apparaît être à la traîne au Luxembourg, comparé aux États membres les plus performants<sup>305</sup>.

Concernant **le suivi et l'évaluation** du système national de passation des marchés publics, la Chambre de Commerce constate qu'il n'existe pas à ce jour au Luxembourg de rapport public l'évaluant de manière objective, ce qui en limite la compréhension du fonctionnement et de la performance. Aucun indicateur de suivi du système n'a non plus été rendu public au Luxembourg à ce jour<sup>306</sup>, par exemple permettant de suivre la proportion de contrats passés par des PME, la proportion de contrats passés ayant recours à des critères sociaux et/ou environnementaux précis, ou encore les différents taux d'adoption de l'e-procurement.

301 Voir avis de la Chambre de Commerce du 7 octobre 2016 sur le projet de loi n°6982 sur les marchés publics, téléchargeable sur le site de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Députés.

302 Afin de soutenir l'innovation, une nouvelle procédure de passation des marchés publics, le « partenariat d'innovation », est créée, et des critères de sélection permettant de prendre en compte la qualité des achats plutôt que le prix le plus bas sont définis. Afin de faire des marchés publics un instrument de stratégie de politique environnementale, les aspects environnementaux sont renforcés dans les procédures de passation des marchés publics, notamment à travers des « conditions d'exécution particulière » et des critères de sélection permettant de prendre en compte la qualité des achats. La notion de « marchés réservés » est en outre introduite et des mesures de prévention du dumping environnemental sont prises. Enfin, plusieurs mesures sont introduites par les directives permettant de faciliter l'accès des PME aux marchés publics, comme la limitation du chiffre d'affaires minimal requis, ou encore la possibilité de diviser les marchés en lots (une mesure qui existait déjà, du moins en partie, dans la législation nationale).

303 Par exemple, le seuil européen de 5.186.000 EUR est établi pour les marchés publics de travaux dans les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE.

304 Par exemple, la Chambre de Commerce ne voit pas pourquoi les opérateurs économiques faisant une offre sur des marchés nationaux, soit une majorité de PME, ne pourraient pas être obligatoirement informés de la pondération (ou, le cas échéant, de la hiérarchisation) des critères d'attribution de leurs offres, comme il l'est dorénavant requis par les directives. L'absence de pondération des offres au niveau luxembourgeois est d'autant plus regrettable que l'accent est censé être mis sur les aspects stratégiques de celles-ci [caractéristiques innovantes, sociales et environnementales] plutôt que sur le seul prix le plus bas.

305 Comme le signale la Chambre de Commerce dans son avis, parmi 26 États membres analysés dans une étude comparative menée en 2015 par PwC pour le compte de la Commission européenne, le Luxembourg apparaît n'être ni « bon » ni « mauvais » élève, se contentant d'une performance moyenne. Selon l'étude en question, il apparaît en effet que le pays (i) a largement adopté la pratique d'e-notification permettant de publier en ligne les avis de marchés (comme dans la plupart des autres États membres d'ailleurs), (ii) qu'il vient d'amorcer « relativement modestement » la pratique d'e-access donnant accès en ligne à tous les documents relatifs aux appels d'offres (une majorité des autres pays l'ayant déjà fortement adoptée à fin 2013), et enfin (iii) qu'il n'a pas encore entamé ni l'e-soumission, ni l'e-facturation (à l'instar d'une majorité de pays).

306 Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il a fallu attendre la publication de deux analyses comparatives externes, commanditées par la Commission européenne et datant d'avril 2015 et 2016 respectivement, pour avoir accès publiquement, pour la première fois, à quelques indicateurs-clés du système de passation des marchés publics au Luxembourg.

Ceci devrait changer, du moins en partie, avec la transposition des dispositions européennes requérant la production d'un « rapport de contrôle » de nature analytique<sup>307</sup>. Dans ces rapports fournis par les États membres à la Commission européenne, l'on devrait pouvoir comprendre, sinon les forces, au moins les faiblesses des différents systèmes européens dans leur capacité à aider les États membres à atteindre leurs objectifs stratégiques. Comme évoqué précédemment, il faudra attendre la programmation budgétaire annoncée depuis plusieurs années pour que des données de suivi complètes sur ces systèmes soient rendues publiques (pour rappel, la loi du 25 mars 2015 est muette quant à la publicité à donner aux futurs programmes de travail triennaux de gestion par objectifs).

Enfin, à ce jour (et vraisemblablement dû à la faible corruption perçue - voir graphique), la loi luxembourgeoise sur les marchés publics ne bannit pas les conflits d'intérêt dans la commande publique. Ceci devrait à nouveau changer avec les dispositions des nouvelles directives régissant les conflits d'intérêt, le favoritisme et la corruption dans les phases préparatoire et de sélection des marchés publics. Selon les vœux du législateur, au Luxembourg, ces dispositions devraient être applicables à tous les marchés publics, quelle que soit leur envergure, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit.

Néanmoins, il faudra attendre de voir quelles « mesures appropriées » (selon les termes des directives et de la loi) seront prises en pratique permettant de prévenir et de détecter ces risques.

Pour conclure sur la gouvernance à adopter, la principale recommandation est la mise en place d'un cadre législatif pour un système d'évaluation des politiques publiques basé sur la performance. Cette mesure a bien souvent été prônée par la Chambre de Commerce, et encore plus ces derniers temps dans le cadre de ses avis sur le projet de loi concernant les marchés publics, mais dans le contexte de la croissance qualitative, elle semble encore davantage de rigueur. Cette recommandation concerne en premier lieu la programmation budgétaire et demande alors la création d'une instance indépendante capable d'auditer la performance en question. Et si une évaluation des politiques publiques est requise à

ce stade, la Chambre de Commerce conseille également en amont la mise en place d'analyses coûts-bénéfices, notamment pour tout projet d'investissement.

Afin de s'assurer une parfaite intégrité du service public, la Chambre de Commerce recommande également l'instauration de procédure du type « déclarations de patrimoine et d'intérêts » pour tout agent élu et/ou fonctionnaire ou toute règle en faveur de la transparence vis-à-vis de ces derniers.

Pour favoriser ces mesures, la Chambre de Commerce préconise un rapprochement des fonctionnaires et agents publics avec les universités, mais aussi l'ouverture de la fonction publique à davantage d'ingénieurs, de statisticiens ou encore d'économistes afin que ces changements soient facilités par une expertise. Enfin pour une croissance qualitative, la Chambre de Commerce préconise une réorganisation étatique autour de l'e-procurement.

La Chambre de Commerce a souhaité ici définir des termes largement utilisés lors des débats publics récents et revenir sur les déterminants d'une croissance qualitative et souhaitée pour le Luxembourg de façon globale. Mais elle a aussi commencé à énoncer quelques recommandations de gouvernance comme le rôle et l'organisation interne de l'État afin que cette législature soit placée sous le signe d'un développement pérenne pour le Luxembourg.

Pour adapter l'Entreprise Luxembourg à la croissance qualitative, des réformes courageuses dans chaque secteur doivent être décidées et implémentées rapidement.

307 Selon les directives, ce « rapport de contrôle », remis à la Commission européenne tous les trois ans, doit intégrer « des informations sur les causes les plus fréquentes de mauvaise application des règles ou d'insécurité juridique, y compris d'éventuels problèmes structurels ou récurrents dans l'application des règles sur le niveau de participation des PME aux procédures de passation des marchés publics ainsi que sur la prévention, la détection et le signalement adéquat de cas de fraude, de corruption, de conflits d'intérêts et d'autres irrégularités graves ». En plus de cette information, le rapport de contrôle comprend un « rapport statistique » estimant la valeur des marchés d'envergure européenne, ainsi que des informations sur l'organisation institutionnelle de l'État membre quant à la mise en œuvre, le suivi et le contrôle de l'application des règles issues des nouvelles directives.



**RÉDACTION :**

Affaires Économiques

**CONCEPT ET LAYOUT :**

Fargo

PRINTED IN  
LUXEMBOURG

Novembre 2018



CHAMBRE DE  
COMMERCE  
LUXEMBOURG

Votre partenaire pour la réussite

LU  EMBOURG  
LET'S MAKE IT HAPPEN