



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Débat d'orientation 5977

Débat d'orientation sur la crise économique et financière

Date de dépôt : 06-01-2009

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
06-01-2009	Déposé	5977/00	<u>3</u>
26-03-2009	Réunions tripartite	Document écrit de dépôt	<u>33</u>

5977/00

N° 5977

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**DEBAT D'ORIENTATION**

sur la crise économique et financière

\* \* \*

*„Vers un nouveau modèle de croissance“*

\*

**RAPPORT DE LA COMMISSION SPECIALE  
„CRISE ECONOMIQUE ET FINANCIERE“**

(23.3.2009)

La Commission spéciale „Crise économique et financière“ se compose de: M. Lucien THIEL, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Alex BODRY, John CASTEGNARO, Ben FAYOT, Gaston GIBERYEN, Charles GOERENS, Claude MEISCH, Laurent MOSAR, Marc SPAUTZ et Michel WOLTER, Membres.

\*

**ANTECEDENTS**

Le 11 novembre 2008, M. Charles Goerens a déposé à la Chambre des Députés une résolution visant à instaurer une commission spéciale pour le suivi de tous les aspects liés à la crise financière et au ralentissement économique.

La résolution a été adoptée lors de la séance publique du 18 novembre 2008.

C'est au cours de la séance publique de l'après-midi du 11 décembre 2008 que la commission spéciale fut instituée et que la Chambre des Députés s'est prononcée au sujet de sa dénomination et de sa composition.

La Commission spéciale „Crise économique et financière“, composée de MM. François Bausch, Alex Bodry, John Castegnaro, Ben Fayot, Gaston Gibéryen, Charles Goerens, Claude Meisch, Laurent Mosar, Marc Spautz, Lucien Thiel et Michel Wolter s'est réunie à 23 reprises aux dates et avec les ordres du jour suivants:

1. Le vendredi 19 décembre 2008 pour un échange de vues sur l'organisation des travaux.
2. Le mardi 23 décembre 2008 pour la constitution du bureau: M. Lucien Thiel a été désigné Président, MM. Alex Bodry et Charles Goerens ont été désignés Vice-Présidents.
3. Le lundi 5 janvier 2009, pour un échange de vues sur l'organisation des travaux.
4. Le mercredi 14 janvier 2009, pour une entrevue avec des représentants de l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL), Association of the Luxembourg Fund Industry (ALFI), Association des Compagnies d'Assurance (ACA) et LuxembourgforFinance (LFF) au sujet du secteur financier.
5. Le vendredi 16 janvier 2009, pour une entrevue avec le Président de la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) et les représentants du Commissariat aux Assurances au sujet du secteur financier.
6. Le lundi 19 janvier 2009, pour une entrevue avec le Professeur Norbert Walter et le Directeur général de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) au sujet du secteur financier.

7. Le vendredi 23 janvier 2009, pour une entrevue avec M. Gian-Marco Magrini au sujet du secteur financier.  
Lors de cette réunion, M. Lucien Thiel a été désigné Rapporteur.
8. Le mardi 27 janvier 2009, pour une entrevue avec des représentants de la Fédération des industriels luxembourgeois (FEDIL), de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), du Conseil Economique et Social (CES), et de l'Université du Luxembourg au sujet de la diversification industrielle.
9. Le jeudi 29 janvier 2009, pour une entrevue avec des représentants de la Fédération des artisans et de la Chambre des métiers au sujet de la construction et de l'artisanat.
10. Le mardi 3 février 2009, pour une entrevue avec des représentants de la Confédération luxembourgeoise du commerce (CLC) et de la Chambre du Commerce au sujet du commerce et des services.
11. Le vendredi 6 février 2009, pour une entrevue avec des représentants de l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT), de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État (BCEE), de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL) et de Lux-Development au sujet des agents économiques du secteur public.
12. Le lundi 9 février 2009, pour une entrevue avec des représentants du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) au sujet de l'apport du secteur public.
13. Le vendredi 13 février 2009, pour une entrevue avec M. Lionel Fontagné du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) au sujet de l'environnement international dans le cadre de la crise économique et financière.
14. Le lundi 16 février 2009, pour une entrevue avec M. Raymond Torres de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) au sujet de l'emploi et de la sécurité sociale dans le cadre de la crise économique et financière.
15. Le vendredi 20 février 2009, pour une entrevue au sujet de l'emploi et de la sécurité sociale dans le cadre de la crise économique et financière avec des représentants de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), de la Chambre des Salariés, de l'Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL) et du Lëtzebuerg Chrëschtliche Gewerkschaftsbond (LCGB).
16. Le lundi 2 mars 2009, pour une entrevue au sujet de l'analyse des conséquences budgétaires dans le cadre de la crise économique et financière avec M. le Ministre des Finances et M. le Ministre du Trésor et du Budget, M. le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, M. le Ministre des Travaux publics et M. le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.
17. Le vendredi 6 mars 2009, pour une entrevue au sujet de l'analyse des conséquences budgétaires dans le cadre de la crise économique et financière avec M. le Ministre des Communications, M. le Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur, M. le Ministre du Travail et de l'Emploi et Mme Mariette Scholtus, Directrice de l'Administration de l'emploi (ADEM).
18. Le mercredi 11 mars 2009, pour une entrevue avec M. Jean-Luc Annaert de la Commission européenne au sujet de l'environnement international dans le cadre de la crise économique et financière.
19. Le vendredi 13 mars 2009, pour une entrevue au sujet de l'analyse des conséquences budgétaires dans le cadre de la crise économique et financière avec M. le Ministre de l'Environnement et M. le Ministre de la Sécurité sociale.
20. Le lundi 16 mars 2009, pour une entrevue au sujet de l'analyse des conséquences budgétaires dans le cadre de la crise économique et financière avec M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.
21. Le vendredi 20 mars 2009 à 10h30, pour une entrevue avec M. Jürgen Odenius du Fonds monétaire international (FMI) et M. Patrick Lenain de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au sujet de l'environnement international.
22. Le vendredi 20 mars 2009 à 14h30, pour une lecture du projet de rapport.
23. Le lundi 23 mars 2009, pour l'adoption du projet de rapport.

C'est au cours de cette dernière réunion que le rapport a été adopté avec une majorité de six voix pour, deux voix contre et deux abstentions.

En marge des réunions de la Commission spéciale énumérées ci-dessus, le Président de la Commission a eu un certain nombre de rencontres individuelles. Il s'est entretenu notamment avec

- M. Adrien Ney, administrateur délégué de Luxair,
- M. Ulrich Ogiermann, administrateur délégué de Cargolux,
- M. Georges Bock (KPMG),
- MM. Maurice Lam, Thierry Hoeltgen, Yves Francis et Benoît Schaus (Deloitte),
- MM. Michel Delhay et Rüdiger Jung (AGDL),
- MM. Martin Lammar, Gaston Flesch et Pierre Hurt (Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils),
- MM. Raymond Schadeck, Roger Hartmann, Marc Schmitz, Jeannot Weyer, Pascal Deisges, Paul Junck et John Harmes (Ernst & Young).

\*

## SOMMAIRE

### Introduction

- 1.0 L'économie luxembourgeoise dans la tourmente
  - Une crise plus faible ou une crise retardée?
  - Forces et faiblesses d'un petit pays
  - Combattre les lourdeurs procédurales
  - Une infrastructure qui reste à parfaire
  - Deux éléments essentiels: la formation et la promotion
  - Les limites de l'endettement
- 2.1 Le secteur financier
  - Une activité à haute valeur ajoutée
  - 2008: un exercice mitigé
  - Les points forts et les points faibles de la place
  - Le secret bancaire plus que jamais dans la ligne de mire
  - Les nouveaux atouts de la place
  - La difficile correction d'une image profondément enracinée
- 2.2 L'industrie
  - Un tissu industriel adapté à la taille des PME
  - Le mot d'ordre pour le long terme: la diversification économique
- 2.3 L'artisanat et la construction
  - L'Etat se substitue à la demande privée défaillante
  - L'indispensable simplification des procédures
- 2.4 Le commerce
  - Un bilan de crise mitigé
  - Les remèdes à envisager
- 3.1 Les positions gouvernementales
  - Un plan de conjoncture pour maintenir la circulation économique
  - L'indispensable révision des procédures
- 3.2 Les entreprises publiques
  - L'Etat entrepreneur
  - Le modèle des CFL
  - La diversification de l'EPT
  - Le rôle des banques publiques
  - Les limites de l'engagement étatique

### 3.3 Les communes

Une grande capacité d'investissement

Les préalables d'une politique d'investissement équilibrée

En attendant la réforme territoriale

### 3.4 L'emploi

Une crise à retardement

L'équilibre entre l'homme et le capital

Le modèle de croissance pour l'après-crise

### 4.0 Les recommandations au Gouvernement

### 5.0 Remerciements

\*

## INTRODUCTION

On l'appelle dès à présent la „grande crise“, ceci à juste titre, d'abord parce que c'est la première crise globale de l'histoire embrasant le monde entier jusque dans le dernier recoin, ensuite parce qu'elle fait des ravages dont l'envergure était encore inimaginable hier. Ainsi on estime à 40 billions d'euros, c'est-à-dire à 40.000 milliards d'euros les dégâts causés jusqu'à ce jour par cette crise, dont la fin n'est toujours pas en vue. Bien au contraire: de jour en jour, les nouvelles deviennent plus mauvaises et les corrections des prévisions par les augures conjoncturels de tout genre s'enfoncent de plus en plus dans le pessimisme.

En moins de six mois, la crise, d'abord financière, ensuite économique, a détruit des valeurs astronomiques, a poussé dans la faillite des entreprises réputées jusqu'alors trop grandes pour pouvoir échouer („*to big to fail*“), a ruiné des Etats entiers, comme l'Islande, et amené d'autres au bord de l'insolvabilité. Face à cette hécatombe, la plupart des Etats ont dû chercher leur salut dans un endettement massif qui risque de les entraîner dans un cercle vicieux sans issue. D'autres s'imposent des mesures d'économies draconiennes – comme par exemple l'Irlande dont le Gouvernement vient de réduire de plus de 7% les traitements de la fonction publique – ou encore se voient obligés à faire des coupes sombres – comme la Lettonie, contrainte par le Fonds monétaire international (FMI) à amputer les revenus de ses fonctionnaires de 15%.

C'est ce même FMI qui se refuse à faire des pronostics sur la durée de la crise. De concert avec la Commission européenne et avec l'OCDE, le FMI prévoit une récession – avec une croissance négative de 2,7% à 3% pour l'Europe – tout au long de l'année en cours et une reprise au plus tôt en 2010. Ces perspectives pessimistes ne sont atténuées par la moindre lueur d'espoir: le bout du tunnel n'est toujours pas en vue.

Pour le Luxembourg, qui, étrangement, semble échapper jusqu'ici aux douloureuses séquelles de la crise, l'avenir s'annonce néanmoins peu optimiste. La perception de la crise par l'opinion publique ne tardera pas à s'imposer au cours de 2009 et ira crescendo en 2010, exigeant des dirigeants politiques courage et clairvoyance, compétence et détermination.

Il est vrai que notre pays se présente en cas spécial puisque l'excellente tenue des affaires au cours des vingt dernières années a permis à ses dirigeants d'accumuler des réserves qui contribuent à amortir, du moins temporairement, le choc de la crise. Il est également vrai que l'architecture particulière de son activité principale a fait échapper le pays jusqu'ici dans une large mesure aux aléas conjoncturels, nourrissant le sentiment fallacieux que nous vivons sur une île paisible entourée d'une mer houleuse.

Il faut pourtant se rendre à l'évidence que la crise n'épargnera pas le Grand-Duché et que du moins les trois années à venir seront des plus difficiles. D'abord parce que les effets de la crise imposeront un arrêt abrupt à la progression permanente de notre succès économique, ensuite parce qu'il n'est écrit nulle part que notre économie retrouvera par la suite son ancienne vitesse de croissance qui, faut-il le rappeler, faisait en moyenne le double de celle de ses voisins.

La Commission spéciale „Crise économique et financière“ avait comme mission à la fois d'analyser l'impact de la crise sur les différents segments de notre économie pour en déduire les mesures à envisager dans le court terme et de réfléchir au développement de notre société à moyen terme. Toutefois le Gouvernement s'est vu obligé de réagir le plus vite possible à la crise afin d'éviter le pire à l'éco-

nomie nationale. Aussi a-t-il engagé entretemps un programme conjoncturel qui anticipe un certain nombre de réponses rentrant dans la mission de la Commission spéciale. Les différents éléments de ce paquet viennent d'être coulés en textes de projets de loi prêts à être adoptés par notre Chambre des Députés.

Celle-ci a donc pu se concentrer davantage sur le moyen terme. Portée par la conviction que chaque crise, si destructrice soit-elle, porte en elle le germe du renouveau et que la pause de croissance imposée par la crise se prête bien à une remise en question des attitudes invétérées, la Commission a focalisé ses réflexions sur les opportunités pouvant se dégager de cette crise conjoncturelle pour un petit pays à économie ouverte et évoluant dans l'un des plus grands espaces économiques intégrés du monde. Cette focalisation sur le moyen terme lui a été rendue d'autant plus facile par le fait qu'en parallèle la Tripartite nationale a donné son aval au paquet conjoncturel.

Le présent rapport ne comporte ni remèdes miracles ni retournements révolutionnaires par rapport à ce qui s'est fait, avec le succès qu'on connaît, dans le passé. Le rapport a l'ambition de fournir une contribution, certes sommaire, au large débat sur l'avenir de notre pays. Les membres de la Commission spéciale représentant tous les partis politiques réunis à la Chambre des Députés y ont versé leurs réflexions après s'être entretenus aussi bien avec les acteurs de l'économie nationale qu'avec des experts étrangers.

A la veille d'une échéance électorale qui sera suivie de la mise en place d'un nouveau Gouvernement, le rapport de la Commission spéciale „Crise économique et financière“ espère apporter, avec ses observations et ses recommandations, des éléments de réflexion et d'inspiration destinés à servir de base aux visions et aux stratégies pour le Luxembourg de demain.

\*

## 1.0 L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE DANS LA TOURMENTE

### Une crise plus faible ou une crise retardée?

Les deux faits qui ont fini par confronter les Luxembourgeois avec la réalité de la crise étaient séparés de plusieurs mois. L'un s'est manifesté de façon abrupte à la mi-septembre 2008, l'autre est apparu progressivement au début de l'année 2009. L'un a concerné le secteur bancaire, l'autre le secteur industriel – un peu à l'image de l'évolution internationale d'une crise financière qui s'est mutée par la suite en crise économique.

Les déboires des deux banques privées traditionnelles de Luxembourg, passées sous le contrôle de groupes étrangers dans la foulée de la concentration bancaire au début de la décennie, ont secoué l'opinion publique au Luxembourg, qui dut se rendre à l'évidence que la crise financière était bien réelle et n'avait pas épargné le Grand-Duché. Bien que les problèmes des deux instituts financiers aient leur origine au niveau des maisons mères à l'étranger et que prises isolément les filiales luxembourgeoises aient conservé toute leur vitalité, elles ont fait l'objet d'une opération de sauvetage coordonnée au niveau du Benelux. Celle-ci a abouti à une prise de participation, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, de l'Etat luxembourgeois dans l'une des banques et à une garantie étatique en faveur de l'autre.

Le second signe de crise ne s'est pas présenté de façon instantanée, mais progressivement, s'exprimant par une baisse de l'activité industrielle et une progression correspondante du chômage. De nouveau le malheur venait de l'extérieur, ce qui n'a rien d'étonnant dans une économie aussi ouverte que la nôtre.

Les premières entreprises à être touchées comptaient parmi la trentaine de sous-traitants de l'industrie automobile, victimes de la chute brutale de la production automobile dont l'envergure n'est toujours pas mesurable puisque la reprise dans le secteur se fait attendre. D'autres segments de l'industrie exportatrice sont venus allonger la liste des entreprises à court de commandes, entraînant également d'autres pans de l'économie dans la tourmente. La dernière mauvaise nouvelle est celle de la fermeture imminente de la manufacture de porcelaine Villeroy & Boch, doyenne des entreprises du pays.

L'impact sur l'emploi ne s'est pas fait attendre. Rien qu'entre décembre 2008 et janvier 2009 les statistiques font état d'une augmentation des demandeurs d'emploi de 11,2% ou de 1.287 personnes. Comparé au niveau du mois de janvier 2007, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé d'un quart pour se situer à 12.800, ou même 15.600 si l'on tient compte des personnes profitant d'une mesure d'emploi. En même temps le chômage partiel est en nette progression: dans sa réunion du 20 février

2009, le Comité de conjoncture a avisé favorablement 87 demandes de chômage partiel concernant 9.210 salariés.

Pour l'instant c'est surtout le secteur industriel qui se trouve affecté par la crise. D'autres secteurs continuent à afficher une bonne tenue des affaires. Ceci est notamment le cas pour les secteurs orientés vers le marché local et le consommateur privé, c'est-à-dire l'artisanat et le commerce, mais également pour le secteur financier, ceci malgré les tribulations de certains groupes bancaires. Au 4<sup>e</sup> trimestre 2008 l'emploi dans les banques n'a connu qu'un léger recul de 0,3%, phénomène qui risque toutefois de se renverser dans les mois à venir lorsque l'inévitable valse des restructurations dans le domaine financier commencera.

Il n'en reste pas moins que, comparée à d'autres économies, et notamment à ses concurrents, l'économie luxembourgeoise semble, pour l'instant, s'en tirer à meilleur compte. En effet, sa situation contraste avec celle de l'Irlande, jusqu'ici le concurrent le plus redoutable de notre place financière, dont l'ascension fulgurante avait suscité l'admiration du reste du monde. L'enfant prodige d'hier se trouve maintenant en chute libre avec des taux de croissance négatifs de 2,5% en 2008 et probablement de 5% en 2009. La situation de l'Irlande est déprimée à tel point qu'une politique anticyclique est devenue illusoire: plutôt que d'ouvrir les vannes de l'Etat, les dirigeants irlandais doivent recourir à une hausse des impôts et une compression des dépenses publiques.

La „City“ de Londres ne se présente guère sous un jour meilleur. La capitale financière du monde, qui s'était engagée corps et âme dans le créneau de l'*investment banking*, doit maintenant faire les frais de son engouement pour cette activité à la mode qui, par ses excès, a fini par gonfler le turbocapitalisme jusqu'à l'éclatement. La dépression risque de toucher le Royaume-Uni d'autant plus durement qu'il a été le pays le plus rapide à réussir sa transition de l'ère industrielle à l'ère des services. L'évolution de la livre sterling qui a perdu un quart de sa valeur face à l'euro depuis l'été 2007 permet de mesurer l'impact de la crise globale sur l'économie nationale britannique.

On pourrait citer bon nombre d'autres pays européens que la crise a frappés beaucoup plus durement que le Luxembourg. Mais des comparaisons avec des pays comme l'Islande, qui s'est enfoncée dans un gouffre financier inextricable, seraient fallacieuses. Si jamais, pour une raison ou une autre, le Luxembourg devait s'en tirer à meilleur compte que d'autres, on ne devrait surtout pas en conclure que nous sommes un cas à part, un pays immunisé contre les aléas conjoncturels.

Mais rien n'est moins sûr qu'une telle issue heureuse. La crise globale n'a toujours pas atteint son paroxysme. Les 6.000 milliards d'euros de valeurs mobilières – environ un cinquième du total – qui se sont évaporés depuis le début de la crise n'ont pas suffi pour mettre fin à l'hécatombe et les centaines de milliards de deniers publics investis afin de relancer les marchés financiers n'ont toujours pas réussi à restaurer la confiance entre les banques, confiance pourtant indispensable au fonctionnement des circuits financiers et de l'économie tout court. Si jamais la crise perdurait – ce qui, malheureusement, ne peut pas être exclu –, la loi de la nature selon laquelle les plus faibles seront les premières victimes, risquerait de se confirmer.

### **Forces et faiblesses d'un petit pays**

Notre économie et notre communauté nationale présentent d'évidents points faibles et, à l'heure qu'il est, personne ne peut nous garantir que nous échapperons aux séquelles de cette crise et que nous nous tirerons mieux d'affaire que les autres. Nous avons certes la chance de disposer, avec notre place financière, d'une locomotive économique qui, du moins jusqu'ici, n'a pas été affectée outre mesure par la crise financière. Nous pouvons compter d'autre part sur un tissu industriel moderne et performant, reposant aussi bien sur la production manufacturière que sur les services. Notre économie peut se reposer sur un Etat bien organisé et sur une société qui se distingue par sa cohésion sociale. Et nous disposons d'un coussin de réserves financières assez confortable permettant à nos autorités d'oxygéner l'économie encore pendant un certain temps.

Mais nous sommes également un petit pays, sans ressources naturelles et, malgré notre position exceptionnelle dans le concert des nations, sans véritable poids politique. Nous sommes un poids plume fragile qui, avec son PIB et son niveau de vie élevés, a suscité la jalousie de ses voisins. Tolérés plus ou moins pendant les années fastes par les autres pays, nous sommes devenus aujourd'hui l'un des boucs émissaires rendus responsables à tort pour la crise financière par les grands. Les tentatives visant à nous ramener à la moyenne internationale en coupant toutes les extravagances qui nous ont permis de nous élever au-dessus de la mêlée se font de plus en plus menaçantes.

Les discussions autour du secret bancaire qui ont battu leur plein pendant la première moitié du mois de mars et qui se trouvaient encore amplifiées par les attaques lancées par le nouveau Président des Etats-Unis contre des paradis fiscaux, sont là pour nous rappeler combien nous sommes exposés et fragiles. Nous avons beau défendre notre position en matière de secret bancaire, position qui est dictée par le respect et la protection de la sphère privée. Nous avons beau argumenter que le système de la retenue à la source pratiqué par le Luxembourg garantit à chaque pays une juste perception des impôts, peu importe où leurs contribuables ont placé leur argent, et qu'il remplit par conséquent les exigences sans qu'on ait besoin de recourir à la transparence totale de l'échange d'informations automatique. En dernière instance c'est l'attitude des grands pays regroupés dans le G20, ce rassemblement sans la moindre base juridique, qui s'est imposé et qui a obligé le Grand-Duché d'accepter les conditions en matière d'entraide administrative telles que fixées par l'OCDE.

Bien qu'il n'y ait pas de relation de cause à effet, la bataille contre les prétendus paradis fiscaux, qui se définissent apparemment par le degré de confidentialité accordé aux clients des banques, a atteint son apogée en marge de la crise. Coincé entre cette pression politique croissante d'un côté et le nécessaire maintien de la confiance du client, reposant sur le secret bancaire, de l'autre, le Luxembourg – comme d'autres places financières – s'est trouvé dans une situation des plus délicates et risquait de voir entraver sérieusement sa position comme centre de gestion patrimoniale.

Cette situation était devenue d'autant plus menaçante que l'économie luxembourgeoise dépend en large partie de sa place financière qui, elle, continue à avoir besoin de cette confidentialité incarnée par le secret bancaire. Nous devons nous rendre compte que le caractère monolithique de notre économie constitue sa majeure faiblesse. Dépendant largement de la contribution au PIB et des rentrées fiscales générées par la place financière – entre 40 à 50% – le pays a lié son destin à celui du secteur financier pour le meilleur et pour le pire.

Cette dépendance d'un seul secteur économique n'est certes pas unique dans l'histoire du Luxembourg étant donné que le Grand-Duché a connu une dépendance similaire au siècle dernier avec la prédominance de la sidérurgie. Si le monolithisme sidérurgique n'a pas entraîné le pays dans le gouffre au moment où l'industrie lourde risque de s'écrouler en Europe, c'est grâce à l'industrie bancaire qui justement s'épanouissait au même moment. Ainsi le remplacement d'une vache laitière par une autre s'est-il fait sans heurts pour notre économie. Mais quelle est l'activité sur laquelle notre économie pourrait se rabattre si aujourd'hui l'histoire venait à se répéter et si cette fois-ci la place financière s'écroulait?

La recherche de nouvelles activités économiques qui, le cas échéant, pourraient remplacer, ne fût-ce qu'en partie, le secteur financier est devenue encore plus urgente. A l'image du secteur financier qui doit sa stabilité actuelle en grande partie à sa diversification entamée dès les années 90, notre économie est obligée à se diversifier de façon systématique, ciblée et soutenue.

### **Combattre les lourdeurs procédurales**

La diversification du tissu économique doit être et rester au centre de nos préoccupations. Mais elle ne doit pas nous faire oublier que les meilleures stratégies de développement ne valent que ce que vaut le cadre dans lequel elles évoluent.

Tout au long des entretiens que la Commission spéciale a eus avec les représentants de l'économie, une critique a fait l'unanimité des acteurs et est revenue à tout bout de champ. Les procédures administratives, qui se caractérisent en règle générale par une certaine lenteur et un manque d'efficacité correspondant, empêchent trop souvent la machine de tourner à fond et sont sources de pertes de temps, d'énergie et d'argent considérables. Il semble que pendant les années fastes, des habitudes déplaisantes se soient glissées dans les pratiques administratives, dont tout le monde se plaint sans toutefois s'y attaquer avec détermination. Ce n'est que dans le sillage de la crise que la prise de conscience semble se faire maintenant, puisque une large part du paquet conjoncturel présenté par le Gouvernement est réservée à des mesures visant la simplification administrative.

La prise de conscience déclenchée chez les décideurs par la crise devrait nous servir d'occasion pour nous attaquer définitivement aux déficiences administratives. En se basant sur les travaux d'analyses qui ont déjà été effectués, il devrait être possible d'identifier les procédures qui nous sont imposées par la législation communautaire (et par conséquent incontournables) et celles qui sont faites maison (et par conséquent modifiables). Ensuite il faudrait analyser le bien-fondé des mesures de notre propre cru pour n'en garder que celles qui sont essentielles et absolument nécessaires. Ce nettoyage

une fois accompli, il faudrait se pencher évidemment aussi sur l'élément humain qui joue également un rôle dans la lourdeur administrative, soit à travers un excès de zèle dans la réglementation, soit par son contraire lors de l'exécution.

Cette cure de jeunesse pour nos rouages administratifs devrait être marquée, sauf exceptions justifiées, par une révision du principe qui régit le silence administratif et qui veut qu'après trois mois ce silence vaut refus automatique de la demande afférente. De telles dispositions encouragent à la lenteur et contribuent à rendre notre appareil administratif moins efficace et plus coûteux.

### **Une infrastructure qui reste à parfaire**

Notre pays dispose d'un certain nombre d'atouts qui font son attractivité: une qualité de vie enviable grâce notamment aux dimensions réduites, un paysage encore largement intact, des transports en commun et autres services publics bien développés, une offre culturelle nettement au-dessus de la moyenne d'autres villes comparables. Les autochtones n'ont pas à s'en plaindre et les étrangers qui ont élu domicile à Luxembourg s'en déclarent ravis.

Il s'avère toutefois qu'il est difficile, voire impossible pour un petit pays d'offrir la même infrastructure qu'une grande capitale. Les moyens disponibles nous imposent des limites qui, des fois, nous confèrent une image provinciale peu compatible avec les ambitions d'une capitale européenne.

La catégorie la plus sensible à l'attrait qu'exerce une ville ou un pays est constituée par les étrangers qui s'y sont installés. Les principaux critères déterminant le choix d'un site plutôt que d'un autre par un investisseur sont les conditions d'emploi, la sécurité, la qualité de la vie et l'offre scolaire. Par conséquent, il faut veiller à classer ces aspects en tête de notre palmarès, ceci d'autant plus que nous devons compenser certains déficits comme par exemple l'absence d'une offre en divertissements comme on la trouve dans les grandes villes.

Autre élément essentiel: l'accessibilité, par voiture aussi bien que par train et par avion. L'élargissement de nos autoroutes, surchargées et encombrées aux heures de pointe, est devenu incontournable afin de pouvoir accueillir convenablement les 150.000 frontaliers qui utilisent en grande partie leurs voitures. Les liaisons ferroviaires sont en voie d'amélioration – et le nombre d'utilisateurs en progression –, mais la seule gare centrale de la capitale reste un goulot d'étranglement puisque les gares de diversion projetées ne sont pas encore réalisées. D'autre part les liaisons internationales, bien qu'ayant fait un grand progrès avec le TGV Est, laissent toujours à désirer notamment pour ce qui est des liens avec le réseau allemand et avec les deux autres capitales politiques de l'Union européenne, à savoir Bruxelles et Strasbourg.

Bien que disposant d'une ligne aérienne propre et, depuis peu, d'une aérogare moderne (aux capacités sous-utilisées), les liaisons aériennes donnent du fil à retordre à nos autorités. L'ambition d'offrir des liaisons quotidiennes non seulement avec les centres névralgiques du continent, mais encore avec toutes les capitales des autres 26 Etats membres de l'Union européenne, s'avère difficile à réaliser. Faute d'une demande suffisante, nombre de liaisons sont déficitaires et doivent être compensées par les recettes provenant d'autres activités de notre transporteur national, comme les offres en IT touristiques ou encore le *handling*. Cette situation s'est encore aggravée avec la crise économique qui a réduit sensiblement les voyages d'affaires qui, en règle générale, sont les plus rémunérateurs.

En vue d'une meilleure utilisation des capacités de l'aérogare et afin de renforcer le statut régional du Findel, il y a lieu d'attirer des opérateurs additionnels. D'autre part, notre ligne aérienne nationale devrait être en mesure de remplir de façon adéquate ses obligations de service public. La Commission spéciale est d'avis que les liaisons aériennes sont d'une importance telle qu'elles devront faire l'objet de réflexions approfondies dans le cadre de l'élaboration d'un plan de développement global ou du moins d'une stratégie d'ensemble en vue d'assurer l'avenir du Findel.

### **Deux éléments essentiels: la formation et la promotion**

Depuis que la matière grise est devenue la seule ressource de notre économie, nous devons nous rendre à l'évidence que la qualification de notre main-d'œuvre est devenue prioritaire. S'y ajoute le glissement progressif vers la société des services et du savoir qui place la barre de la formation sensiblement plus haute que par le passé. L'amélioration permanente de l'éducation et de la formation sous tous ses aspects doit être un souci permanent et l'ambition de remonter enfin l'échelle PISA au lieu

d'y figurer dans le dernier quartier devrait animer les responsables de notre éducation à s'investir à fond dans leur mission et à persévérer dans cette voie.

Sans aucun doute, la création de l'Université du Luxembourg a marqué un grand pas de notre communauté nationale en direction de son avenir, notamment en ce qui concerne nos ambitions de diversification que les activités de recherche déployées par l'Université pourront accompagner et soutenir utilement. Il serait dès lors erroné et dangereux de considérer les dépenses dédiées à l'université comme compressibles au gré de la situation des finances publiques et de prendre les aléas conjoncturels comme prétexte pour réduire les moyens budgétaires de l'Université.

D'autre part, nous vivons à l'heure de la communication, une communication dont se servent avec beaucoup d'adresse les professionnels de la promotion. Aujourd'hui, la promotion est devenue synonyme de publicité, voire de propagande qui se substitue de plus en plus à l'information traditionnelle. Le consommateur ne s'informe plus, il est informé. Cette tâche est accomplie par des spécialistes de la communication qui, à part la technique du métier, n'ont plus rien en commun avec les journalistes. Ces communicateurs vendent un produit en le vantant. Et quiconque veut attirer l'attention du public sur un sujet donné n'échappe pas à l'obligation de se lancer dans la promotion.

Le produit que nous avons à „vendre“, c'est le Grand-Duché sous ses différentes facettes. Il y a eu au fil des années des initiatives en matière de promotion, mais il s'agissait d'initiatives isolées, longtemps limitées à la seule prospection industrielle et la promotion touristique, sans la moindre ambition de véhiculer une image d'ensemble de ce qui, rien que de par sa dimension, devrait être considéré comme „*Luxembourg Inc.*“. Ce n'est que récemment que d'autres initiatives ont été lancées, notamment dans le but de communiquer une image plus positive de notre place financière. Aujourd'hui nous disposons de trois agences de promotion publiques qui, tout en ayant des dénominations similaires – „LuxembourgforFinance“, „LuxembourgforBusiness“, „LuxembourgforICT“ – agissent séparément de sorte que la diffusion d'une image globale et cohérente du Luxembourg fait toujours défaut.

### **Les limites de l'endettement**

Si notre pays devait, par miracle, maîtriser la crise mieux que certains autres pays la santé de nos finances publiques y sera certainement pour quelque chose. Grâce aux réserves budgétaires d'une part et à une capacité d'endettement intacte de l'autre, le Gouvernement a pu contrecarrer l'impact de la crise en pratiquant une politique anticyclique consistant en une injection de pouvoir d'achat additionnel à travers des mesures fiscales et sociales. Cette démarche a pour effet de rassurer les citoyens et de maintenir leur pouvoir de consommation à un moment où le pays risque de sombrer dans le cercle vicieux de la récession.

Toutefois les ressources de l'Etat ne sont pas illimitées et pourraient s'épuiser avant que la crise ne soit passée. D'aucuns regrettent maintenant l'absence d'un fonds souverain, instrument à la mode destiné à recevoir les excédents financiers pendant les années fastes. L'idée ne trouve qu'un écho mitigé étant donné que les réserves de l'Etat luxembourgeois se trouvent déjà investies dans des fonds spéciaux destinés aux investissements publics et dans la cagnotte de la Sécurité sociale. De toute façon le moment est mal choisi pour lancer un tel fonds souverain parce que, pour l'instant, il n'y a rien à écrémer en vue de le doter.

Plutôt que de rêver de la constitution de réserves, nous devrions nous concentrer sur le partage des charges. L'Etat est en train d'augmenter son taux d'endettement, sachant que les excédents budgétaires auront disparu sous peu, au plus tard en 2009 et en 2010. Ceci revient à dire que nous prenons des engagements financiers dont nous ignorons quand, et si jamais nous serons en mesure de les honorer. Au pire nous allons transférer ces dettes à la génération future qui démarrera alors sa vie active avec une double tare: d'un côté le passif social c'est-à-dire le poids de nos pensions qui pèsera de plus en plus lourd et, de l'autre côté, les dettes que nous sommes sur le point d'accumuler.

Nous sommes en train d'imposer aux générations futures un pacte intergénérationnel qui risque de dépasser la limite du supportable. Il est de notre devoir de faire en sorte que ce fardeau ne prenne pas des dimensions irresponsables. En clair cela veut dire que le cas échéant nous devrions être prêts à réduire nos exigences et nos prétentions afin d'éviter d'étouffer la génération montante et, à travers elle, notre force de demain.

\*

## 2.1 LE SECTEUR FINANCIER

### Une activité à haute valeur ajoutée

Bien que représentant à peine 15% de l'emploi intérieur, le secteur financier proprement dit contribue à plus d'un quart au PIB du pays tandis que les retombées fiscales ont atteint 49% des revenus de l'Etat en 2007. Il s'ensuit que le secteur financier représente une activité à haute valeur ajoutée et peu intensive en personnel, ce qui a arrangé jusqu'ici notre économie, en manque chronique de main-d'œuvre.

Les activités du secteur financier sont groupées autour de trois axes principaux: la banque, les organismes de placement collectif (OPC) et les assurances. S'y ajoutent les activités connexes comme la révision des comptes, les conseils en entreprises et l'assistance juridique ainsi qu'une panoplie d'activités de sous-traitance allant de la gestion informatique jusqu'à la destruction de documents.

L'ensemble de l'emploi du secteur financier peut être estimé ainsi à 70.000 personnes dont 27.200 seulement relèvent directement du secteur bancaire et 3.400 du secteur des assurances, le reste étant occupé par les „autres professionnels du secteur financier“ (PSF) dans des activités ancillaires. A noter que la quote-part des étrangers employés par le secteur financier a dépassé les 75% et celle des frontaliers les 30%.

### 2008: un exercice mitigé

Selon les chiffres provisoires de la CSSF, les résultats avant provisions, déjà en régression en 2007 par rapport à 2006, ont enregistré une baisse de 10,8% sur l'ensemble de l'exercice 2008. Si cette régression se solde en définitive par une chute des bénéfices de l'ordre de 88,1%, la raison en est la constitution de provisions pour dépréciations, amplifiée par l'effet des consolidations qui affectent les filiales luxembourgeoises des groupes bancaires multinationaux. En réalité, la régression de la charge d'impôts des seules banques en 2008 par rapport à 2007 atteindrait 490 millions d'euros, mais en raison de l'application des nouvelles normes comptables IFRS appliquées pour la première fois en 2008 et introduisant les notions de bénéfices différés et d'impôts futurs, cet écart se réduit à 50 millions d'euros à peine. Ce changement de méthodologie fait qu'une certaine prudence s'impose lors de l'interprétation et surtout de l'extrapolation de ces chiffres en vue d'une évaluation des recettes futures aussi bien de l'Etat que des communes.

En tenant compte toutefois de l'évolution très négative au 4e trimestre 2008 et du climat toujours morose, ceci malgré les opérations de secours menées un peu partout à grands frais par les autorités politiques, mais jusqu'ici sans le succès escompté, pour stabiliser le métabolisme financier, il faut s'attendre à une dégradation additionnelle de la situation au cours de l'exercice 2009. Toujours est-il que pour l'instant l'effet de la crise sur l'emploi est resté modeste: à la mi-mars quelque 350 licenciements avaient été enregistrés pour l'ensemble des activités financières ce qui représente moins de 1% de l'emploi.

Un constat similaire s'applique au domaine des OPC, deuxième pôle d'excellence de la place financière à côté de la gestion patrimoniale, qui souffre évidemment de l'évolution boursière toujours négative. La régression des actifs nets des fonds d'investissement qui, d'octobre 2007 à janvier 2009, sont tombés de 2.120 milliards d'euros à 1.570 milliards d'euros, est due dans une très large mesure à la baisse des valeurs boursières et seulement pour une petite partie aux retraits opérés par les investisseurs. Ce qui veut dire qu'en cas de reprise boursière il y a de fortes chances que les actifs nets remontent la pente pour se rapprocher de nouveau de leur niveau antérieur. Mais pour l'instant, les indicateurs évoluent malheureusement dans le sens inverse.

A défaut d'une amélioration, il ne reste qu'à traverser le désert fiscal des années maigres. Déjà au titre de l'exercice 2008, il faut s'attendre à une chute des recettes fiscales provenant des activités financières. L'impact sur les finances publiques d'une telle hémorragie fiscale pourrait s'avérer dramatique puisqu'elle risquerait de générer un découvert allant jusqu'à un dixième, voire plus, du volume du budget de l'Etat. Ce qui, à défaut de recettes alternatives et/ou de coupes sombres dans les dépenses publiques, augmenterait sensiblement notre taux d'endettement, qui, selon les estimations de la Commission européenne atteindra 15% du PIB cette année-ci.

### Les points forts et les points faibles de la place

Il est certainement vrai que sa configuration solide et son architecture diversifiée rendent la place financière un peu plus résistante au choc de la crise que certaines de ses concurrentes. Il n'en reste pas moins qu'elle se trouve exposée à des dangers surdimensionnés générés d'une part par sa petite taille et par le manque de poids politique du pays et d'autre part par les attaques lancées contre certaines de ses activités de niche assez rémunératrices dans le passé.

Bien que les temps où le Luxembourg était considéré, à juste titre, comme centre *offshore* soient révolus et que les niches de souveraineté dans lesquelles les activités financières pouvaient se déployer se sont fermées avec la réalisation de l'Union monétaire européenne, le Luxembourg continue à être considéré comme paradis fiscal. Ce reproche a beau ne pas résister à une analyse tant soit peu objective – il continue pourtant à défrayer la chronique internationale et à nourrir les pressions politiques visant à éliminer certains atouts qui ont fait le succès de la place. Cette pression a atteint un nouveau paroxysme avec la crise dont d'aucuns se servent comme prétexte pour dénoncer les soi-disant paradis fiscaux comme déclencheurs ou du moins comme coauteurs de cette crise.

Ces attaques ne réussissent pourtant pas à ternir l'image de professionnalisme dont jouit notre place financière auprès des clients qui continuent à constituer un fonds de commerce solide. L'une des explications de son succès réside dans sa capacité à réagir plus rapidement que d'autres à l'évolution des marchés financiers et de s'y adapter en un temps record grâce à ses structures organisationnelles flexibles et efficaces. L'essor de l'industrie des OPC en est un bon exemple: ayant été le premier Etat membre à transposer la directive conférant le passeport européen aux OPC, le Luxembourg n'a pas manqué d'attirer les coryphées de cette industrie et a réussi à se hisser au deuxième rang mondial (derrière les Etats-Unis) sur la liste des opérateurs de fonds d'investissement.

Cette réactivité pourrait une fois de plus s'avérer avantageuse précisément dans le contexte de la crise actuelle. Cette dernière a révélé certaines déficiences et excroissances du système financier tel qu'il a fonctionné jusqu'ici. Les autorités politiques internationales et notamment le G20 se sont attelés à la tâche d'isoler les abcès du système financier pour les éliminer et pour établir un nouvel ordre sur base des corrections qui s'imposent entre autres en matière de transparence et de simplification des marchés et des produits.

Or, qui dit amélioration des instruments dit également modification de l'encadrement des activités financières, ce qui entraînera forcément des adaptations de l'environnement législatif, opérations dans lesquelles nous sommes passés maîtres depuis longtemps. La crise pourrait donc présenter une opportunité unique pour le Luxembourg lorsqu'il s'agira d'adapter le cadre réglementaire aux exigences nouvelles. A nous de suivre attentivement les réflexions et décisions du G20 et d'agir en „*first mover*“ en transposant avant les autres concurrents les règles qui se dessinent.

### Le secret bancaire plus que jamais dans la ligne de mire

Même si dans le contexte de la discussion sur le secret bancaire la place pourrait se sentir acculée par les attaques de ses détracteurs, il ne faut pas exagérer le risque lié à une détérioration de cet atout traditionnel de la place. D'une part le secret bancaire relève de plus en plus du mythe plutôt que de la réalité. D'autre part la place de Luxembourg s'est dotée entretemps d'autres atouts qui à terme pourraient tout à fait remplacer les avantages traditionnels, comme le secret bancaire.

Pour ce qui est du dernier, il est évident qu'une place financière spécialisée en gestion patrimoniale ne pourra jamais se passer d'une certaine confidentialité et d'une protection de la sphère privée („*privacy*“) de ses clients – dans la mesure où ces derniers l'exigent ce qui, entretemps, est loin d'être toujours le cas. Reste à trouver le bon équilibre entre cette protection de la vie privée et le souci légitime de chaque Etat d'encaisser auprès de ses contribuables ce qui lui revient. La retenue à la source telle qu'elle est pratiquée par le Luxembourg au niveau européen dans le cadre de la fiscalité de l'épargne – et par beaucoup d'Etats membres en interne – reste une solution qui a fait ses preuves et qui présente des avantages évidents face à l'alternative que représente l'échange d'informations.

Il s'avère toutefois assez difficile de convaincre les autres pays – qui ont opté à 24 contre 3 pour l'échange d'informations – du bien-fondé, voire de la suprématie du système de la retenue à la source. Au contraire: tant que nous adoptions une attitude du tout ou rien, nous nous étions exposés au reproche de nous comporter en véritable paradis fiscal, et notre place courait le risque de se retrouver sur les listes noires des pays menacés de boycott. Par contre, en nous ouvrant, comme nous venons de le faire,

à un débat en vue de préciser certaines dispositions régissant le secret fiscal, nous avons conservé nos chances de sauver le système de la retenue à la source et avec lui le secret bancaire, garant de la protection de la vie privée des clients. Cela prouve que parfois on est obligé de lâcher du lest pour sauver l'essentiel.

### **Les nouveaux atouts de la place**

La capacité de diversification dont la place a fait preuve au milieu des années 90, dès l'annonce de l'Union monétaire, est devenue l'un de ses atouts majeurs. Bien que reposant surtout sur les deux piliers principaux que sont la gestion patrimoniale et les fonds d'investissement, la place peut se prévaloir de certaines activités de niche additionnelles au potentiel prometteur comme les fonds de pension, le „*coaching*“ des clients PME coincés par les exigences de Bâle 2, ou encore le développement de nouveaux produits par les filiales luxembourgeoises pour leurs maisons mères. Cette dernière capacité a encore augmenté ces derniers temps grâce à la création de la „*Luxembourg School of Finance*“ dans le cadre de l'Université du Luxembourg qui assure à la fois une formation de très haut niveau et une recherche scientifique axée sur les besoins du secteur et de la place.

Grâce à son niveau d'expérience et à ses qualités professionnelles, la place de Luxembourg est devenue incontournable dans certains segments de la finance. Mais ceci ne la dispense pas de continuer l'exploration de nouveaux créneaux que pourraient être la banque islamique, les holdings intermédiaires, les OPC à responsabilité sociale, les *hubs* au service des groupes multinationaux ou encore les services de paiement et de transfert de titres (*clearing and settlement*).

Une fois le dévolu jeté sur l'une ou l'autre de ces activités, il y aura lieu de préparer l'encadrement réglementaire et d'agir en sorte que le service ou produit en question dispose d'un maximum de chances de démarrage. A titre d'exemple: l'exonération des fonds de pension groupés (*pension pooling funds*) de la taxe d'abonnement pourrait contribuer sensiblement au développement de cet instrument grâce auquel le Luxembourg pourrait s'assurer une renommée de compétence dans le domaine des fonds de pension, ceci sans répercussions notables pour le Trésor.

Bien que les compagnies d'assurances locales n'aient pas souffert de la crise dans la même mesure que les banques et l'industrie des OPC, il n'en reste pas moins que leur activité phare, à savoir les assurances-vie en libre prestation de service, est affectée sensiblement par l'environnement conjoncturel tandis que leurs réserves en capital ont évidemment souffert de la baisse boursière. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les assureurs appellent de leurs vœux au moins le maintien de l'exclusion de leurs propres produits de la nouvelle version envisagée de la fiscalité de l'épargne présentée récemment par les services de la Commission européenne.

### **La difficile correction d'une image profondément enracinée**

L'expérience nous a montré qu'il est difficile de modifier une image bien enracinée et de la remplacer par une version actualisée et plus proche de la réalité. Bien que ne figurant pas sur la liste des pays non coopératifs de l'OCDE, le Luxembourg a continué à être considéré par le reste du monde comme paradis fiscal, du moins jusqu'au 13 mars dernier, date à laquelle le Grand-Duché a marqué sa volonté à participer pleinement à la lutte internationale contre la fraude fiscale en souscrivant aux règles de l'OCDE relatives à l'entraide administrative en matière fiscale.

Les attaques déclenchées récemment suite à la défaillance des banques d'origine islandaise à Luxembourg et les reproches que d'aucuns nous ont faits dans le contexte de l'affaire Madoff ont prouvé une fois de plus la perception erronée de notre place et la fragilité de son image de marque.

Le mécontentement des clients des banques islandaises défaillantes et le risque qu'il comportait pour la réputation de la place avaient amené les autorités du pays à relever sans tarder le seuil de la garantie des dépôts de 20.000 à 100.000 euros dès le 1er janvier 2009. Ce relèvement entraîne toutefois des obligations financières autrement plus importantes pour les banques, obligations qui, le cas échéant, pourraient s'avérer pernicieuses voire fatales pour celles-ci. Aussi faudrait-il trouver une solution à ce problème, par exemple en partageant la charge de la garantie entre les instituts de crédit regroupés au sein de l'Association pour la garantie des dépôts (AGDL) et l'Etat, ce qui pourrait se faire par le biais de provisions fiscales et d'amortissements accélérés.

L'implication de la place de Luxembourg dans l'affaire d'escroquerie du financier américain Madoff n'avait rien d'étonnant en soi, étant donné la place prépondérante que notre centre financier occupe

dans l'industrie des OPC. Toutefois elle a donné lieu à des critiques peu fondées venant de l'étranger et visant la surveillance prudentielle telle qu'elle est pratiquée au Luxembourg. Le litige opposant la CSSF, très stricte sur les obligations d'une banque dépositaire, à la filiale luxembourgeoise de l'UBS, qui se défend d'avoir agi sur ordre exprès de ses clients lorsqu'elle a transféré les fonds déposés chez elle, n'est pas encore tranché.

Ce conflit ne touche nullement à l'essence même du rôle de la CSSF, qui est et qui doit rester un label de qualité de notre place. Mais il donne lieu à des reproches de laxisme visant justement à ternir la renommée de la CSSF qui a réussi jusqu'ici à allier si judicieusement sévérité et flexibilité. En s'attaquant à la surveillance prudentielle au Luxembourg à un moment où une coopération plus étroite entre les contrôleurs nationaux est évoquée dans les enceintes européennes, la démarche des détracteurs n'est peut-être pas totalement innocente, ceci d'autant plus qu'elle s'insère dans toute la série d'attaques dirigées contre les prétendus paradis fiscaux, auxquels d'aucuns assimilent également le Luxembourg.

Toujours est-il que ces attaques doivent nous amener à réfléchir sur deux points précis. D'une part une intégration totale de la CSSF dans un système de surveillance européen représente un grand danger dans la mesure où elle enlèverait à notre surveillance prudentielle toute marge de manœuvre en matière d'interprétation et de réglementation pourtant indispensable à une gestion flexible de la place. D'autre part, le rôle de la CSSF, défini à l'époque comme celui non seulement d'un contrôleur du secteur financier mais encore d'un promoteur de la place doit être revu afin d'éviter tout équivoque sur sa mission essentielle qui est celle de la surveillance prudentielle. Cette concentration sur l'essentiel est d'ailleurs devenue plus facile du fait que notre centre financier dispose entretemps d'un instrument de promotion propre au secteur.

Les hostilités dirigées contre notre place financière ne font que souligner la nécessité d'une politique cohérente et soutenue de promotion de l'image de marque du Grand-Duché. Les autorités, ayant fini par céder au besoin évident d'une infrastructure adéquate, ont lancé, il y a un peu plus d'un an, ensemble avec le secteur financier lui-même, l'agence LuxembourgforFinance qui, depuis lors, s'est lancée dans une vaste opération de promotion professionnelle à l'étranger. Sa tâche est loin d'être aisée vu l'accumulation d'idées préconçues et l'utilisation de faux prétextes à l'étranger pour se défaire d'un concurrent gênant. C'est un travail de bénédictin qui, probablement, ne saura jamais résoudre totalement les problèmes de l'image de la place financière de Luxembourg. Mais l'agence contribuera à combler progressivement les lacunes qui existent au niveau de l'information et de la perception de notre pays, à condition évidemment que les réalités à la base de notre place concordent avec l'image que nous voulons en transmettre aux autres.

\*

## 2.2 L'INDUSTRIE

Malgré le passage rapide de l'ère industrielle vers celle des services que le Luxembourg a connu pendant le dernier quart du siècle dernier, les activités manufacturières sont restées un élément clé de notre économie nationale. Si en terme de valeur ajoutée, la quote-part de l'industrie (énergie comprise) est tombée de 48% en 1960 à 10% en 2007, l'industrie continue à être un employeur de taille occupant plus de 37.000 personnes.

Grâce à sa diversification poussée, le secteur industriel offre une grande variété d'activités allant de l'industrie métallurgique à l'industrie du verre en passant par les produits chimiques et les composantes électroniques. Le renouvellement quasi permanent du secteur fait qu'aujourd'hui le pays dispose d'un tissu industriel assez moderne, capable de générer des revenus provenant des exportations qui couvrent le coût des importations de biens à hauteur de 73%.

### Un tissu industriel adapté à la taille des PME

La plupart des entreprises industrielles ne dépassent pas la taille d'une PME, fait qui s'explique en premier lieu par la disponibilité réduite de main-d'œuvre sur place. Cette contrainte oblige les entreprises à déployer leurs activités dans des niches bien définies ou encore en tant que sous-traitants des industries établies sur le continent européen.

L'industrie automobile ayant été la première à subir le choc de la crise économique, la trentaine d'entreprises luxembourgeoises travaillant pour le secteur automobile ont été affectées dès l'automne dernier et ont vu baisser leurs commandes jusqu'à 40%. D'autres segments de l'industrie comme la sidérurgie, les technologies du métal ou encore la fabrication de machines connaissent un destin similaire. Il en va de même pour les activités de service aux entreprises assurées notamment par les transporteurs et les agences de travail intérimaire. La récente annonce de la fermeture de la plus ancienne des entreprises du pays, à savoir la faïencerie Villeroy & Boch, qui a secoué l'opinion publique luxembourgeoise jusque-là plutôt indifférente à la crise, a révélé une nouvelle dimension de la récession qui, malheureusement, semble encore loin de son apogée.

La régression abrupte de leurs affaires a obligé les autres entreprises industrielles de s'adapter aux nouvelles données en réduisant la production et leurs coûts. Si la crise perdure, cette cure d'amaigrissement forcée risque d'affecter les entreprises dans leur substance même. Les répercussions d'une telle hécatombe pour l'économie nationale dans son ensemble, pour les finances publiques et pour l'emploi seraient désastreuses.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé d'accorder la priorité au maintien dans l'emploi, notamment par le biais du recours au chômage partiel. L'impact des mesures décidées dans ce contexte par les autorités politiques sur les finances publiques sera notable. Celles-ci en pâtiront d'autant plus que la fin du tunnel n'est toujours pas en vue.

Pour les entreprises, le moment est venu de réfléchir en profondeur à leur compétitivité, en perte de vitesse depuis 2000 selon les statistiques européennes. Etant donné que bon nombre des entreprises industrielles établies au Luxembourg dépendent de maisons mères à l'étranger, elles doivent veiller à ne pas trop s'écarter des normes internationales en matière de coûts afin de ne pas se faire distancer par la concurrence aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs groupes. Bien plus que les entreprises servant surtout le marché local, les industries exportatrices doivent se préoccuper du niveau des salaires et des charges connexes qui risque de grever leur compétitivité et de les obliger à délocaliser leur production.

Pour le court terme, les industriels s'attendent à ce que

- l'accès au crédit, indispensable pour une bonne marche des affaires, leur soit facilité, notamment par des cautionnements et des garanties de l'Etat;
- les aides directes de l'Etat soient adaptées à la réglementation „de minimis“ introduite en 2006 par la Commission européenne et aux nouvelles mesures prévues, également par les instances communautaires, en matière de protection de l'environnement et de recherche, de développement et d'innovation;
- les procédures d'autorisation bloquant les projets d'investissement soient allégées afin d'éviter des pertes de temps et d'argent insensées.

Ces attentes ont trouvé, du moins en partie, déjà des réponses dans le paquet de mesures conjoncturelles qui vient d'être ficelé par le Gouvernement et qui sera adopté par le législateur dans les semaines à venir.

Les mesures envisagées doivent évidemment obtenir l'aval des autorités communautaires d'habitude très pointilleuses en ce qui concerne le respect des règles de concurrence et de la libre circulation. Il serait d'ailleurs intéressant dans ce contexte de connaître l'attitude de ces mêmes instances pour ce qui est des mesures en faveur de la production de proximité, par exemple dans le domaine de l'alimentation. Comme les collectivités locales avec leurs cantines d'écoles ainsi que les hôpitaux et les maisons de retraite sont devenues de gros consommateurs de produits alimentaires, une incitation à la consommation de produits du terroir pourrait s'avérer non seulement comme une mesure efficace de lutte locale contre la crise, mais encore comme réductrice de nuisances écologiques puisque l'acheminement des produits serait réduit au minimum.

### **Le mot d'ordre pour le long terme: la diversification économique**

L'expérience du passé ayant montré que le déplacement des activités manufacturières des pays évolués (à salaires élevés) vers des pays émergents (à bas salaires) ne peut guère être endigué, le re façonnage permanent du tissu industriel s'impose. Il ne peut se faire que, d'une part par le maintien des activités traditionnelles pour autant qu'elles soient en mesure d'évoluer encore et, d'autre part par l'ajout de nouveaux créneaux, c'est-à-dire par une diversification soutenue.

La taille réduite du pays nous oblige à bien faire le choix des niches. En raison de notre niveau de vie élevé, ces niches doivent se situer dans le haut de gamme, ce qui revient à dire qu'elles doivent présenter un caractère innovant, une haute intensité technologique et une valeur ajoutée élevée.

Le Gouvernement a déjà fait partiellement son choix en orientant l'exploration de nouvelles activités vers le commerce électronique et le domaine de la logistique. D'autres choix se trouvent à l'état d'étude s'ils ne sont pas déjà sur le point d'aboutir.

Le commerce électronique, basé sur une législation spécifique datant de 2000, a connu un essor fulgurant du moment que les opérateurs non européens, obligés à s'établir à l'intérieur de l'espace européen, ont découvert l'avantage que présente le Luxembourg avec son taux de TVA en bas de l'échelle européenne. Des firmes prestigieuses comme Apple, Amazon, Skype et autres E-Bay se sont implantées à Luxembourg pour y déployer leurs activités. Bien que le Luxembourg ait dû se plier entretemps aux pressions de ses partenaires européens qui, en matière de TVA, ont imposé la règle du pays de destination et non plus celle du pays d'origine, l'enracinement des opérateurs de commerce électronique au Luxembourg est tel que le changement de régime – qui devrait intervenir dès 2015, mais qui est soumis à une clause de révision – ne risque guère d'entraver le déploiement des opérateurs et l'épanouissement de leurs activités au Luxembourg. Mais le changement de régime de TVA privera évidemment l'Etat d'une source de revenus considérable, comparable d'ailleurs à ceux du fameux „Tanktourismus“ condamné également à terme.

Toujours est-il que ces derniers temps l'infrastructure en matière de technologie d'information et de communication (ICT) a fait de notables progrès au Grand-Duché, positionnant le pays en tête de la liste des pays les mieux équipés. Dès à présent l'accès au câble à large bande est assuré pour tout un chacun tandis que le raccordement individuel par fibre optique ne tardera pas à être réalisé. Mais la véritable plus-value économique de ce déploiement mené tous azimuts aussi bien par l'Entreprise des Postes et Télécommunications que par l'autre entreprise publique Luxconnect consistera dans le bénéfice que les utilisateurs professionnels, comme notamment les opérateurs de commerce électronique, grands consommateurs en capacités de transmission, en tireront.

Le fait de disposer à Luxembourg d'une infrastructure répondant aux besoins de demain ne comble non seulement les opérateurs déjà sur place, mais encore des investisseurs potentiels qui pourraient envisager d'installer leurs centrales européennes, voire leurs „hubs“ mondiaux au Luxembourg. Une nouvelle législation sur la propriété intellectuelle, la fiscalité attrayante exonérant largement les revenus liés à cette même propriété – y inclus la gestion des „domaines“ internet – et l'annonce de la création d'un Institut de technologie ITC au sein de l'Université sont autant d'attraits additionnels pour ce secteur économique en voie de devenir un véritable créneau pour le Luxembourg, sous condition évidemment que l'infrastructure évolue avec les besoins des opérateurs.

La logistique est une autre piste de diversification qui promet. L'option en faveur de cette activité économique doit être considérée comme l'illustration même du principe des grappes („cluster“). Le trafic de cargo aérien a connu un développement considérable grâce aux nombreuses destinations que la société Cargolux dessert avec ses 16 gros porteurs. Plus résistante au début aux aléas de la crise à cause de son choix tout cargo et de sa flexibilité, Cargolux subit aujourd'hui également le choc de la récession, moins du côté des tonnages que du côté des prix qui subissent l'affaissement des marchés.

Pour l'instant, Cargolux continue toutefois à alimenter les flottes des transporteurs routiers qui assurent l'acheminement vers l'aéroport du Findel ou vers le destinataire sur le continent et qui, aujourd'hui, constituent l'épine dorsale du *cluster* logistique. A noter que les activités de la logistique ne s'arrêtent pas là. Elles comportent également des activités de conditionnement, de *dispatching* voire de transformation qui pourraient toutes constituer des activités nouvelles pour notre économie.

Au-delà du développement des deux créneaux mentionnés et à côté des activités spécifiques au secteur financier en voie d'élaboration, il y a au moins une demi-douzaine de pistes d'innovation à explorer. Parmi elles, il y a lieu de citer à titre d'exemples

- les services gravitant autour de la technologie de l'information, attirés par les liaisons aux principales autoroutes de l'information dont notre pays dispose maintenant;
- l'industrie aérospatiale dans laquelle au moins deux entreprises luxembourgeoises sont engagées dans le cadre du projet *Galileo* appelé à compléter le système GPS à partir de 2013;
- la biomédecine qui vient de faire l'objet d'un accord de recherche entre des instituts spécialisés américains et l'Université du Luxembourg, accord qui est censé donner naissance à un tout nouveau créneau au Luxembourg, et

- les technologies vertes dont l'essor ne fait que commencer et qui ouvrent un large champ d'action à des entreprises dynamiques et innovatrices.

La réalisation de ces perspectives prometteuses ne sera peut-être pas couronnée de succès dans chacun des cas. Mais afin d'offrir toutes les chances de départ à ces pistes (et à d'autres), il est indispensable de réunir les meilleures conditions d'encadrement. La qualité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre disponible sur place, le niveau d'excellence de la recherche coordonnée sous l'égide de l'Université du Luxembourg et enfin une infrastructure et un environnement réglementaire adéquats sont les ingrédients indispensables à la réussite d'un pareil programme de diversification, ambitieux certes, mais indispensable pour le positionnement de notre économie dans l'après-crise.

\*

### 2.3 L'ARTISANAT ET LA CONSTRUCTION

L'artisanat dénombre quelque 4.500 entreprises dans son giron qui occupent 60.000 personnes et contribuent un dixième au PIB de l'économie nationale. Souvent associé au secteur du commerce avec lequel il forme ce qu'on a l'habitude d'appeler les „Classes moyennes“, l'artisanat qui n'est pas défini comme un secteur à part par la statistique officielle, dispose néanmoins de ses propres structures telles que la Chambre des Métiers et la Fédération des Artisans qui regroupent quelque 150 métiers différents.

Traditionnellement au service aussi bien des entreprises exportatrices que des consommateurs finaux du marché indigène, l'artisanat a connu une éclosion spectaculaire au cours du dernier quart de siècle où le nombre d'emplois a plus que doublé. En 2007, à peu près la moitié des postes de travail dans l'artisanat (46%) étaient occupés par des frontaliers et seulement 15% par des Luxembourgeois. Etant donné que presque trois quarts des emplois sont concentrés dans la construction et le parachèvement, l'explication de cette croissance massive est fournie par la flambée qu'a connue le bâtiment non résidentiel au cours des dernières décennies. La demande soutenue en surfaces de bureaux est allée de pair avec le développement des services, notamment dans le secteur financier, et avec les besoins accrus des services communautaires suite à l'élargissement de l'Union européenne.

Cette demande hétéroclite explique en partie l'impact inégal de la crise au niveau des activités surtout dans le bâtiment, mais également dans les autres segments de l'artisanat.

Si les moyens d'action dont dispose le Gouvernement pour soutenir les entreprises industrielles et notamment les sous-traitants de l'automobile, tous engagés dans l'exportation, sont limités à la mise à disposition de crédits et de garanties, il en est tout autre pour la consommation intérieure, notamment la construction et le parachèvement qui sont focalisés sur le marché indigène. Ici le Gouvernement dispose de leviers qui pourraient s'avérer efficaces s'ils sont utilisés avec détermination et rapidité.

#### **L'Etat se substitue à la demande privée défaillante**

Il n'y a pas de doute que l'injection de pouvoir d'achat additionnel, d'un ordre de grandeur de 440 millions d'euros, à travers des mesures fiscales, a contribué au succès du dernier Festival de l'auto, succès accentué évidemment par des mesures additionnelles comme la prime à la casse et l'encouragement à l'achat de voitures „écologiques“. A noter toutefois que le nombre d'immatriculations intervenues au mois de janvier, donc juste avant le Festival, a été inférieur de 20% à celles enregistrées en janvier 2008.

Pour l'instant l'impact de la crise sur la construction résidentielle est difficile à évaluer. Mais comme, d'une part, on constate une attitude hésitante de la part des clients particuliers – ceci malgré les mesures prévues par le „Pacte Logement“ que le Gouvernement a conclu avec la plupart des communes – et comme, d'autre part, la demande en espaces de bureaux risque de s'affaïsser dans le sillage de la crise économique, il s'avère nécessaire de parer à une chute de la demande privée en augmentant le volume de la demande publique.

Le Gouvernement a pris les devants en décidant d'avancer la réalisation de projets de construction ou de remise en état prévus seulement pour 2010 ou 2011. La liste afférente qui vient d'être présentée par le ministre compétent comporte aussi bien des projets de moindre envergure suffisamment avancés pour être entamés immédiatement – parmi lesquels 162 projets de réparation mineurs – que des projets plus importants comme la construction d'un hall sportif à Dudelange, la transformation de l'ancienne

Ecole américaine au Limpertsberg ou encore un Centre de production artistique à Bonnevoie, projets dont la préparation est en cours ou dont la procédure sera maintenant „débloquée volontairement“.

De leur côté, les communes sont invitées à accélérer leurs propres projets d'investissement.

Une telle démarche ne pourra toutefois atteindre le résultat escompté que si les conditions d'enca-drement sont optimales. Selon les représentants de l'artisanat ceci pourrait être le cas si

- les administrations peuvent avoir recours à du personnel additionnel ou externe pour accélérer l'élaboration des cahiers de charge;
- les procédures allégées prévues par la réglementation sur les marchés publics sont exploitées au maximum;
- la procédure d'adaptation et de révision des contrats conclus dans le cadre de marchés publics est simplifiée;
- le seuil des 7,5 millions d'euros au-dessus duquel une loi spéciale est exigée est sensiblement relevé (nouveau seuil: 40 millions);
- une exemption fiscale est introduite pour les plus-values réalisées sur les emprises;
- le fonds d'investissement d'entretien et de rénovation ainsi que celui pour les monuments historiques reçoivent des dotations additionnelles.

D'autre part, les représentants de l'artisanat s'attendent à un encouragement de la demande privée suite à un relèvement du plafond de la déduction fiscale des intérêts hypothécaires et à l'introduction d'une subvention d'intérêt pour les ménages qui contractent un emprunt en vue de l'assainissement énergétique d'un logement ou de la construction d'un logement à énergie passive.

### **L'indispensable simplification des procédures**

Au cours des différents entretiens que la Commission spéciale a eus avec les représentants des milieux économiques, une suggestion a fait l'unanimité des interlocuteurs: il faut simplifier les procédures afin d'accélérer la réalisation des projets et d'en réduire le coût. Les architectes et ingénieurs-conseils aussi bien que les représentants de l'industrie, les artisans aussi bien que les représentants du commerce et de l'agriculture ont été unanimes à épingle la lourdeur administrative qui s'est installée chez nous. Ceci en dépit des chemins courts et de l'absence de bureaucratie exagérée que nous nous plaçons à mettre en avant lorsqu'il s'agit de vanter les avantages du Luxembourg vis-à-vis des étrangers.

Il est devenu d'usage courant qu'à l'intérieur des silos de décision qui se sont constitués et multipliés avec le temps dans les administrations publiques, des experts en tous genres décident de la qualité et de l'acceptabilité d'une installation, souvent au gré de leurs préférences personnelles. S'il est vrai que maintes dispositions sont issues de la réglementation communautaire et sont de ce fait incontournables, il n'en reste pas moins que beaucoup d'obstacles sont le fruit d'un excès de zèle lors de l'interprétation et de la transposition de la législation européenne par les instances locales.

La Chambre des Métiers cite à titre d'exemple la législation sur les énergies renouvelables dans le contexte du changement climatique qui, selon elle, représente un potentiel d'un chiffre d'affaires de 200 millions d'euros par an et la création de 2.000 emplois additionnels. Or, la législation afférente – élaborée avec la participation de nos propres autorités – s'avère trop compliquée lorsqu'il s'agit de l'appliquer en pratique. Les clients sont découragés par les contraintes administratives lorsqu'ils veulent profiter des incitations financières qui leur sont offertes. L'obligation d'avoir recours à un conseil en énergie professionnel avant de faire effectuer certains travaux d'assainissement (par exemple le remplacement d'un vitrage simple par un vitrage double ou triple) dans un immeuble d'habitation ne contribue certainement pas à stimuler l'enthousiasme du citoyen pour les mesures écologiques.

Face à ce constat, l'artisanat a dressé un catalogue de recommandations qui comporte notamment

- la mise en œuvre d'un „Investitionsbeschleunigungsgesetz“,
- l'installation d'un guichet unique de l'urbanisme,
- une réforme de la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain,
- un moratoire en ce qui concerne l'introduction de nouvelles procédures,
- des délais maxima de réponse concernant la protection de la nature et des ressources,
- l'inversion du principe disant que le silence administratif entraîne le refus d'une requête après un certain délai.

Finalement il y a lieu de revoir le système de *zoning*, la séparation en zones communales, régionales et nationales ne semblant pas répondre aux attentes des utilisateurs potentiels. Il va sans dire que ces trois catégories doivent se compléter de façon rationnelle et ordonnée et que les différentes zones doivent correspondre à l'organisation territoriale telle qu'elle est préfigurée par l'IVL. Ici encore il faut trouver le bon équilibre entre sécurité juridique et flexibilité.

\*

## 2.4 LE COMMERCE

Malgré les nombreuses interférences qui chevauchent les deux piliers des Classes moyennes, le champ d'action du commerce est défini de façon plus ou moins précise par la statistique officielle. Selon la classification SEC 95, le secteur du commerce englobe les activités de vente de gros et de détail, les services d'hôtellerie et de restauration ainsi que les transports et les communications.

La quote-part du commerce dans la valeur ajoutée de l'économie nationale représente un cinquième – 20,4% en 2007 – pour un emploi total qui avoisine les 25% de l'emploi intérieur. Cette relation légèrement décalée entre emploi et valeur ajoutée reflète en quelque sorte les faiblesses du secteur qui fait notamment les frais de la taille réduite du pays et le manque d'économies d'échelle qui en résulte. Ceci est surtout vrai pour le domaine de la distribution dont les grands flux passent à côté du pays. A cause des nombreux intermédiaires dans les réseaux de distribution, il se peut que certains prix soi-disant de gros que paye notre commerçant de détail à ses fournisseurs excèdent les prix de vente pratiqués par leurs concurrents à l'étranger.

### Un bilan de crise mitigé

L'impact de la crise actuelle est ressenti de façon inégale par le commerce luxembourgeois. Tandis que le commerce de détail, le B2C (*business to customer*) ne semble guère affecté – du moins pour l'instant – le B2B (*business to business*) enregistre une nette baisse du niveau d'affaires. Apparemment le comportement du consommateur n'a guère changé jusqu'à présent. Le délaissement des produits de marque au profit des produits meilleur marché, comme il se manifeste à l'étranger, est certes constaté également chez nous, mais dans une moindre mesure. La crise économique semble s'abattre avec un certain retard sur le Luxembourg tout en touchant de façon inégale les différentes couches de la population selon qu'elles dépendent de secteurs directement affectés ou de secteurs qui sont (encore) épargnés par la crise.

Ainsi les agences de voyages ont enregistré une régression de plus de 30% pour le tourisme d'affaires tandis que le tourisme de loisir maintient sa vitesse de croisière à un niveau élevé. Ici encore l'écart entre le B2B et le B2C se creuse. A l'instar du secteur automobile qui, comme l'a montré le Festival de l'auto du moins pour ce qui est des voitures particulières, semble continuer sur sa lancée, le commerce de détail n'est guère affecté par la crise. On constate tout au plus un léger glissement du haut de gamme vers des produits meilleur marché sans que pour autant le chiffre d'affaires ne soit impacté.

En revanche, les entreprises ont adopté une attitude plus économe, soit parce que l'environnement conjoncturel les oblige dès à présent à réduire leurs dépenses, soit parce qu'elles agissent par anticipation. La baisse des activités dans le domaine de la publicité, de la communication et de l'événementiel, le net ralentissement des volumes du transport des marchandises ou encore les problèmes que connaît la location de voitures sont autant d'exemples illustrant les réactions différentes selon qu'il s'agit du commerce de détail et du B2B.

### Les remèdes à envisager

Eu égard au facteur psychologique, qui n'est pas sans influencer le comportement du consommateur, et afin d'éviter que le B2C ne suive le B2B, la Confédération du commerce mise sur une communication visant à maintenir intacte la confiance de la clientèle du commerce de détail. Une telle stratégie, comme elle vient d'ailleurs d'être appliquée par les autorités avec la stimulation de la consommation à travers le budget d'Etat, est certainement de mise, mais elle pourrait se transformer en arme à double tranchant si elle finit par bernier le consommateur et par lui faire miroiter l'illusion d'une situation économique intacte tandis que la réalité est tout autre.

- Parmi les remèdes à effet immédiat cités par la Confédération du commerce, il y a lieu de relever
- le report de l'heure de fermeture des magasins à 20 heures tous les samedis,
  - le respect des délais en matière de PAP et de PAG par les autorités publiques,
  - l'assouplissement de l'application des procédures commodo-incommodo, et
  - le maintien du budget de promotion „Luxembourg, pôle de commerce de la Grande Région“ à son niveau initial.

Bien qu'il n'ait rien à voir avec la crise actuelle, le souci majeur du commerce luxembourgeois est et reste sa dépendance de structures de distribution défavorables. Comme le Grand-Duché avec son demi-million de consommateurs représente une quantité négligeable dans les réseaux de distribution des grands producteurs, le problème de l'économie d'échelle reste posé. Certaines chaînes de grande distribution à dimension nationale ont beau voir dans leur succès la confirmation et la raison d'être de leur modèle à l'échelle nationale. Il n'en reste pas moins qu'elles ne font pas le poids face aux concurrents étrangers qui, avec leurs volumes, obtiennent des conditions autrement favorables de la part des producteurs.

Le seul remède contre cette faiblesse structurelle que représente le manque de masse critique semble résider dans l'accession à la dimension supérieure qui n'est autre que la Grande Région. L'idée de faire de la ville de Luxembourg le centre commercial de la Grande région n'est pas nouvelle et les conditions pour y parvenir semblent largement réunies: bonne accessibilité, taux de TVA très bas, présence des grandes marques mondiales, ambiance agréable. Et pourtant les Luxembourgeois eux-mêmes effectuent un quart de leurs achats, d'une valeur d'environ 1 milliard d'euros par an, à l'étranger, phénomène d'autant plus intéressant que les raisons d'un tel comportement sont assez variées: qualité du service, choix d'articles, influence de la publicité transfrontalière etc.

Mais avant d'effectuer le grand pas au-delà des frontières, ne devrait-on pas mobiliser d'abord les réserves disponibles sur le territoire national? Ici s'impose la mise en vigueur d'un véritable plan sectoriel „commerce“ afin d'assurer un équilibre régional et d'organiser un réseau d'approvisionnement qui correspond au concept IVL. Une telle démarche présuppose évidemment des règles précises et faciles à suivre ainsi que des procédures flexibles et efficaces. En ajoutant à cela une qualification adéquate du personnel – également du point de vue linguistique – ainsi qu'un effort de promotion bien ciblée, le commerce de détail luxembourgeois pourrait augmenter ses chances.

\*

### 3.1 LES POSITIONS GOUVERNEMENTALES

Dès l'élaboration du budget pour l'année 2009, le Gouvernement a tenu compte de la crise internationale en imprimant un caractère carrément anticyclique à l'orientation des finances publiques. En réduisant la charge fiscale des ménages par une adaptation du barème, qui se solde par une baisse de la pression fiscale de l'ordre de 342 millions d'euros en 2009, le Gouvernement a augmenté sensiblement le pouvoir d'achat. En y ajoutant d'autres mesures en faveur des ménages, comme par exemple les crédits d'impôt, l'injection totale dans le pouvoir d'achat s'élève à plus de 600 millions.

#### **Un plan de conjoncture pour maintenir la circulation économique**

Sur ces allègements en faveur des ménages se greffent ceux en faveur des entreprises, notamment l'abolition du droit d'apport, l'abaissement du taux de l'impôt sur les collectivités (IRC) et certaines mesures en faveur des classes moyennes. Ces mesures ont connu une amplification par la suite lorsque le Gouvernement a ficelé définitivement son paquet conjoncturel destiné à combattre les conséquences de la crise. Ce paquet a été présenté à la Commission spéciale en date du 2 mars avant d'être évoqué avec les partenaires au sein de la Tripartite.

D'une part le paquet comporte la réalisation avancée dans le temps d'un certain nombre de travaux publics qui n'étaient prévus qu'en 2010 et 2011. Outre les projets inscrits déjà dans le budget pour 2009, le programme gouvernemental prévoit des réalisations additionnelles qui se chiffrent à 70 millions d'euros en 2009 et à 80 millions en 2010. A ces dépenses il y a lieu d'ajouter celles visant à favoriser le logement social qui sont chiffrées à 18 millions d'euros, ainsi que celles résultant de l'extension des autoroutes de l'information (30 millions), des investissements additionnels de l'EPT dans

l'infrastructure des télécommunications (74 millions) et la rallonge des aides en matière de recherche et d'innovation (30 millions).

Une enveloppe spéciale, dotée de 30 millions, est également prévue au titre d'aides au redressement économique pour les entreprises en difficultés, aide limitée toutefois à deux ans et jumelée avec un autre régime d'aide temporaire sous forme de garanties de crédit.

Le coût le plus important se dégagera des mesures liées directement à l'emploi, à savoir l'extension du régime de chômage partiel. On estime à quelque 130 millions d'euros les dépenses additionnelles occasionnées par la prise en charge de l'indemnité de compensation patronale par l'Etat, la flexibilisation de la période de référence et le relèvement du taux de l'indemnité de compensation des salariés en chômage partiel de 80 à 90%. Cette dernière disposition est toutefois assortie de l'obligation à participer à des cours de formation et de recyclage pendant le chômage partiel.

### **L'indispensable révision des procédures**

D'autre part le paquet conjoncturel comporte une panoplie de mesures sans répercussions matérielles directes. La plupart de ces mesures s'inspirent des nombreuses critiques lancées à l'adresse des administrations publiques et ayant trait à des procédures trop longues, trop lentes et trop compliquées pour le citoyen. Bien que certaines critiques avancées par les milieux économiques relèvent plutôt du jugement à l'emporte-pièce et ne résistent guère à une analyse plus poussée, il n'en reste pas moins que d'autres critiques sont fondées.

Aussi, le catalogue des mesures prises dans le contexte du plan de conjoncture comporte-t-il un nombre appréciable de mesures spécifiques visant à simplifier et à raccourcir les procédures afin de rendre à notre économie l'un de ses atouts majeurs qui est la rapidité et l'efficacité de ses circuits de décision. Ces mesures concernent surtout les secteurs clés comme les Bâtiments publics, les Classes moyennes, l'Environnement et les administrations communales qui seront invités à revoir leurs règles et leurs procédures et à mieux collaborer entre eux.

La nécessaire restructuration des rouages administratifs constitue une raison de plus pour accélérer la réorganisation territoriale afin de donner aux communes la taille nécessaire pour assurer un service à la communauté optimal. Le Rapporteur se demande s'il ne faudrait mettre un terme à la valse des hésitations qui dure depuis bientôt quarante ans et d'opter carrément pour une solution accélérée.

Au cours des entretiens qu'elle a eus avec les différents acteurs, la Commission spéciale a cru percevoir l'amorce d'un revirement du principe qui, outre le fait qu'il contribue à la lenteur administrative, est l'expression d'une certaine mentalité. La Commission a constaté auprès de ses interlocuteurs le souhait d'imposer aux administrations des délais de réaction contraignants fixés par le législateur et adaptés de cas en cas. Cette suggestion a rencontré une certaine compréhension de la part des interlocuteurs concernés qui ne s'y opposent pas en règle générale, exception faite pour les cas qui exigent des analyses plus approfondies voire des examens contradictoires.

Dans ce contexte, la Commission a toutefois été sensible à l'argument des administrations mettant en avant leur manque d'effectifs. Quitte à ce qu'on puisse se demander si cette accumulation de dossiers n'est pas le résultat d'une réglementation surfaite et exagérée, il semble établi que la pléthore et la complexité des règles à observer dépasse de plus en plus les ressources humaines disponibles, ressources limitées de façon volontariste par le *numerus clausus* s'appliquant aux embauches dans les services étatiques. Dans ces conditions, les administrations n'ont guère d'autre choix que de recourir à des sous-traitants privés ou à des travailleurs intérimaires. Les alternatives, à savoir l'embauche d'agents en régime privé ou le passage par des établissements publics, seraient certes plus flexibles que la fonctionnarisation, mais ils se heurtent à l'opposition du syndicat de la Fonction publique qui insiste sur le maintien de son statut particulier dans les services publics.

Les dispositions évoquées ci-dessus que le Gouvernement a prises dans le cadre de la lutte contre la crise et dont la Tripartite a pris acte rejoignent dans une large mesure les réflexions sur le court terme menées par la Commission spéciale. Ces dispositions feront l'objet d'une dizaine de lois qui, pour le moment, se trouvent en instance législative et sont censées, pour des raisons d'efficacité, être votées avant la fin de la législature.

\*

## 3.2 LES ENTREPRISES PUBLIQUES

### L'Etat entrepreneur

L'engagement de l'Etat luxembourgeois dans l'économie nationale est assez prononcé. La valeur nominale de ces engagements – hors BGL – s'élève à 2,3 milliards d'euros à l'heure actuelle dont deux tiers sont investis dans le capital d'établissements publics, le tiers restant étant réparti entre quatre sociétés privées cotées en bourse et une vingtaine de sociétés non cotées. Le montant global des participations augmenterait encore de 1,16 milliard d'euros si on tenait compte de la valeur de marché des sociétés cotées, portant le total du portefeuille de l'Etat (hors institutions financières internationales) à 3,5 milliards d'euros. Ceci représente plus d'un tiers du budget annuel de l'Etat.

Ces engagements de l'Etat ont trois origines différentes:

- les participations dès la création des entreprises,
- les engagements issus de la libéralisation de certains services publics et
- les opérations de sauvetage d'entreprises par l'Etat.

Ainsi la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat appartient depuis sa création en 1856 à l'Etat luxembourgeois, celui-ci ayant tenu à se doter d'un instrument de collecte de l'épargne à travers lequel il peut exercer une certaine influence sur le marché financier local.

Autre exemple d'une participation étatique *ab initio*: la Société européenne de satellites, aujourd'hui SES Global. Faute de capital de départ suffisant lors de la création de la SES, l'Etat, en tant qu'initiateur du projet, s'était engagé lui-même dans ce qui était considéré comme une aventure risquée à l'époque, mais qui s'est avéré être un coup de maître.

D'autres exemples sont la Société de l'Aéroport, la compagnie aérienne Luxair, la Société du Port de Mertert ou le distributeur d'énergie électrique Cegedel et plus récemment les sociétés Luxconnect (réseaux informatiques à haut débit), LuxTrust (signature électronique) ou encore l'Agence de Transfert de Technologie Financière (ATTF) et l'agence de promotion LuxembourgforFinance, ces deux dernières en partenariat avec le secteur financier.

La deuxième catégorie regroupe les participations détenues par l'Etat dans des entreprises publiques qui autrefois faisaient partie de l'administration gouvernementale, mais qui, dans le sillage de la vague de libéralisation qui a déferlé sur l'Europe dans les années 90, ont pris le chemin de la semi-privatisation tout en restant la propriété de l'Etat.

Les exemples les plus connus de cette catégorie sont l'ancienne Administration des Postes et Télécommunications devenue l'Entreprise des P et T (EPT) et la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCFL). Pour ces opérateurs la forme de l'entreprise publique fut choisie à cause de sa flexibilité et de ses similitudes avec les entreprises privées avec lesquelles elles sont appelées à concourir. Il faut toutefois ajouter que le statut des entreprises publiques n'est pas du goût de tout le monde, les représentants de la fonction publique lui préférant leur propre statut pour des raisons évidentes.

Troisième catégorie de participations: celles des entreprises qui ont été sauvées grâce à l'intervention financière de l'Etat, interventions transformées par la suite en participation au capital. Le cas le plus connu est évidemment celui de l'ancienne société sidérurgique Arbed dont l'Etat détenait à un certain moment plus de 40% tandis qu'aujourd'hui la participation étatique dans Arcelor Mittal ne représente plus que 2,68%. Dernier exemple, très récent, d'un engagement de l'Etat dans le secteur privé: la participation dans le capital social de la BGL à hauteur de 49,9%.

### Le modèle des CFL

Les trois principales entreprises publiques vivent la crise de façon différente. La plus affectée, la SNCFL, subit une régression du trafic passagers international et une baisse prononcée dans le cargo. La régression du trafic passagers international s'est accentuée au cours des derniers mois et risque de se solder par une chute du chiffre d'affaires de l'ordre de 2 à 3 millions d'euros. Cette baisse ne pourra guère être compensée par la progression continue du trafic voyageurs national et transfrontalier qui a connu encore une augmentation en volume de 7% en 2008.

Le volet marchandises, qui est regroupé sous le logo de CFL Cargo, risque de pâtir encore davantage de la crise. Les efforts entrepris par les CFL en vue de restructurer leurs activités de fret, notamment en prolongeant le réseau au-delà des frontières pour en arriver à une exploitation plus rationnelle, sont

perturbés par le ralentissement économique. Aussi, suite à la diminution subite des tonnages au dernier trimestre de 2008, la direction des CFL a-t-elle révisé à la baisse ses estimations pour 2009 qui, au lieu d'un excédent d'exploitation brut de 4,5 millions d'euros prévu initialement, risquent de se solder par une perte de 3,5 millions.

Afin de limiter les dégâts, le groupe CFL s'est donné comme objectifs de

- limiter la baisse du chiffre d'affaires à 20%,
- accélérer la restructuration du groupe,
- augmenter la productivité et de comprimer les coûts de maintenance,
- réduire la flotte de wagons et
- de reporter le remplacement de wagons.

### **La diversification de l'EPT**

Le fournisseur historique de services postaux et télécommunications, ne paraît pas être touché outre mesure par la crise. De grands projets accaparent l'énergie de cette entreprise publique qui se trouve toujours sur une lancée d'expansion structurelle largement suffisante pour compenser d'éventuelles répercussions de la crise conjoncturelle.

D'abord l'EPT s'est engagée corps et âme dans la connectivité internationale en réalisant le projet Teralink avec ses 4.000 km de câble à large bande et ses 13 points de présence dans six pays. De cette façon le Luxembourg se trouve relié à la demi-douzaine de nœuds principaux de l'Europe de l'Ouest, offrant les meilleures conditions de communication à des opérateurs comme SES ou Skype ainsi qu'à ceux du vaste domaine du commerce électronique.

Ensuite l'EPT s'est lancée dans la câblodistribution utilisant son réseau à large bande pour offrir au consommateur, en dehors de son raccordement au réseau fixe pour le téléphone et la télécopie, un accès digitalisé aux programmes de télévision. Etant donné qu'il dispose du réseau nécessaire, l'ancien monopoliste qui a su se rajeunir tout en continuant à assurer le service public, deviendra un concurrent redoutable pour les télédistributeurs traditionnels.

Finalement l'EPT compte bien rester le numéro 1 de la communication au Luxembourg en investissant dans des *data centres* et en perfectionnant son réseau 3G/UMTS. C'est d'ailleurs dans ce dernier contexte que les responsables de l'ETP appellent de leurs vœux un allègement des procédures d'auto-risation qui, dans l'état actuel, représentent un véritable frein au développement de ses services.

### **Le rôle des banques publiques**

Autre entreprise publique qui doit faire face à la crise: la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE). Jusqu'ici la BCEE n'a eu guère à se plaindre, bien au contraire. En tant que banque appartenant totalement à l'Etat, la BCEE n'a pas manqué de susciter la confiance des clients et a attiré de multiples épargnants, ceux-ci estimant que leur pactole y serait en sécurité (bien que la garantie des dépôts pour les clients de la BCEE soit exactement la même que celle de toutes les autres banques). Cet afflux n'a pas manqué de gonfler les dépôts auprès de la BCEE ce qui, évidemment, augmente la responsabilité de celle-ci vis-à-vis de l'économie luxembourgeoise en même temps que le risque qu'elle court en cas de défaillance d'une autre banque, étant donné que la banque qui dispose de la plus grande quote-part de l'épargne doit également payer la plus grosse part des indemnités en cas d'accident.

Tandis que la BCEE a constaté au cours du Festival de l'auto une demande accrue des demandes de crédits, les crédits hypothécaires, eux, n'ont pas connu de progression. Au contraire: en début d'année, les prêts au logement ont baissé sensiblement. Mais plutôt que d'annoncer une phase de dépression dans l'habitat, cette réduction pourrait être attribuable à un certain attentisme chez les clients potentiels qui semblent s'attendre à une baisse des prix de l'immobilier dans le sillage de la crise.

D'une toute autre nature, la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), joue un rôle bien spécifique focalisé sur le soutien au développement ciblé de l'économie, ceci en complément aux banques traditionnelles. Véritable instrument de stratégie, elle est utilisée par les autorités et les partenaires sociaux, qui la gèrent en partenariat, dans le but de parfaire le tissu économique du pays en soutenant d'un côté les entrepreneurs locaux dans leur développement et en assistant, voire en choisissant délibérément de l'autre côté les investisseurs étrangers.

Depuis qu'il est devenu évident que le rôle de l'Etat va gagner en importance suite aux déboires et défaillances que connaît le capitalisme à outrance, le rôle d'instrument d'orientation économique qui incombe à la SNCI s'affirme. La question qui se pose dès lors est celle de savoir comment élargir les missions et le champ d'action de cet instrument éprouvé afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle de catalyseur au service de l'économie nationale.

### **Les limites de l'engagement étatique**

Au fur et à mesure que l'Etat se sent obligé de se substituer aux agents privés, on est évidemment en droit de se demander jusqu'où cet engagement peut aller. Peut-il devenir définitif et irréversible? Ne risque-t-il pas de susciter des conflits d'intérêt au sein même de l'administration ou des distorsions de concurrence dans une économie qui continue à fonctionner selon les règles du marché?

Lors de la création de la SNCI il y a 30 ans, les dirigeants politiques s'étaient donné la parole que les engagements de la SNCI dans l'économie ne seraient jamais de longue durée afin que les moyens financiers à la disposition de la SNCI ne soient pas gelés trop longtemps. Ce qui les distinguerait notamment des fameux fonds souverains qui viennent de faire leur réapparition à un moment peu propice puisqu'ils poursuivent le but de constituer des réserves en vue de charges ultérieures.

Sans vouloir trancher définitivement ces questions, la Commission spéciale en est arrivée toutefois à la conclusion que plus un pays est petit, plus la responsabilité de l'Etat devient grande et son engagement dans l'économie devient inévitable. Ce constat est fait d'ailleurs indépendamment des circonstances du moment, bien que celles-ci lui confèrent une certaine actualité.

\*

## **3.3 LES COMMUNES**

Vu leur proximité avec le citoyen, les entités locales, au nombre de 116 pour l'instant, jouent un rôle particulier dans l'organisation de notre société. En contact direct avec la population, les élus communaux et leurs administrations sont le mieux placés pour veiller au bon fonctionnement de la communauté locale et pour répondre aux aspirations et aux besoins des citoyens. La stimulation de la vie sociétariaire, les rencontres et échanges d'une population de plus en plus multiculturelle et hétéroclite ainsi que la cohésion sociale sont autant de missions qui incombent aux instances communales.

Le fait que les changements intervenus au cours du siècle passé poussent à une réforme territoriale en vue d'une restructuration en profondeur de l'organisation administrative ne change rien aux missions des communes. Quitte à devenir plus efficaces grâce à des économies d'échelle et des structures plus rationnelles, les communes resteront l'interlocuteur privilégié du citoyen qui est en droit d'exiger le meilleur des services possibles de ses autorités locales. Reste à voir jusqu'où il faut aller dans l'adaptation de l'organisation territoriale aux temps modernes afin de mettre les communes en mesure d'assumer les responsabilités qui sont aujourd'hui les leurs.

### **Une grande capacité d'investissement**

Avec un revenu disponible qui atteindra 1,3 milliard d'euros en 2009, selon le Ministère de l'Intérieur, les communes jouent un rôle non négligeable comme investisseurs et comme consommateurs. Leur implication dans le programme anticyclique lancé par le Gouvernement donne une dimension additionnelle à ce dernier, pour autant que l'évolution des recettes ne connaisse pas une chute abrupte. Vu les perspectives peu favorables, la Commission spéciale suggère de revoir l'enveloppe à la disposition des communes à la lumière des derniers développements. Dans ce contexte, la Commission spéciale recommande au Gouvernement de convoquer à la fin du mois d'avril le Conseil supérieur des finances communales pour discuter de la situation à la lumière des chiffres adaptés.

Sous réserve de ce qui précède, la politique d'investissement des communes doit s'articuler essentiellement autour de deux axes. D'un côté il faut exécuter le programme initialement prévu comme si de rien n'était, toute politique d'austérité risquant d'influencer négativement le climat et d'aggraver encore le ralentissement économique. D'autre part les communes pourraient suivre l'exemple de l'Etat qui a avancé certains de ses projets afin d'équilibrer les carnets de commandes dégaïnés des entreprises de construction et de parachèvement.

Il ne faudra toutefois pas se laisser entraîner dans l'autre extrême et se lancer maintenant dans une euphorie dépensière sous prétexte de secourir l'économie nationale. Une telle attitude, outre le fait qu'elle risquerait de provoquer une surchauffe, grèverait durablement les budgets communaux qui ne tarderont pas à subir, bien qu'avec un certain décalage dans le temps, la régression des recettes fiscales occasionnée par la crise. Il est évident qu'une chute brutale des recettes au titre de l'IRC, chute qui s'annonce dès à présent, entraînera une chute correspondante de l'ICC qui représente près de la moitié des revenus des communes.

Quitte à infliger une douche écossaise aux autorités communales en les incitant, d'une part, à participer pleinement au programme anticyclique du Gouvernement et en leur annonçant, d'autre part, des années de vaches maigres pour le proche avenir, la Commission spéciale se doit d'avertir les responsables locaux du changement radical qui s'imposera sous peu à eux et qui aboutira dans une politique d'austérité forcée faute de rentrées.

### **Les préalables d'une politique d'investissement équilibrée**

Une politique d'investissement bien équilibrée ne peut que gagner en efficacité si les rouages fonctionnent bien. Or, tel ne semble pas être le cas. De concert avec les acteurs du secteur privé, les communes se plaignent des procédures administratives étatiques trop lourdes et trop lentes. Aussi, pour y remédier, les communes regroupées dans le Syvicol proposent-elles

- de faire l'inventaire des demandes de subsides introduites par les autorités locales auprès des instances gouvernementales et d'identifier celles qui devraient être traitées en priorité afin d'éviter des retards inutiles et coûteux,
- de raccourcir la procédure d'approbation pour les marchés publics en remplaçant l'obligation de la double approbation en deux étapes par une seule et unique approbation,
- de prendre les dispositions nécessaires afin d'accélérer l'adoption des projets d'aménagement particuliers (PAP) dont le retard est devenu chronique – plus de la moitié des demandes n'étant pas évacuées dans le délai de trois mois imparti par la loi.

Les aspirations des communes rejoignent encore celles du secteur privé en deux autres endroits. D'une part, les deux parties pressent le Gouvernement à publier le plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“ afin de faciliter et d'accélérer l'extension des entreprises existantes ou l'implantation d'entreprises nouvelles. D'autre part, les communes sont d'accord avec les entreprises pour plaider en faveur d'une simplification et d'une accélération des procédures administratives.

Pour ce qui est du dernier point, la Commission spéciale ne peut que se féliciter du revirement intervenu au cours des dernières semaines. Tous les membres du Gouvernement qui se sont entretenus avec la Commission ont été d'accord pour reconnaître que la lourdeur administrative posait un réel problème et qu'il est urgent d'y remédier avec détermination. Ce qui plus est: les bonnes intentions sont dès à présent sur le point d'être traduites en actions comme le prouve la longue liste des modifications à intervenir en matière de procédures élaborée par le Gouvernement.

### **En attendant la réforme territoriale**

Les communes sont évidemment dans leur rôle lorsqu'elles associent leur participation au programme conjoncturel à deux de leurs revendications traditionnelles, à savoir le relèvement du degré de leur autonomie et l'extension de leur marge de manœuvre financière. Sous prétexte d'être handicapées dans leurs ambitions d'améliorer encore leur productivité au service du citoyen, les communes voudraient voir allégée la tutelle aussi bien administrative que financière du pouvoir central qui pèse sur elles.

La Commission spéciale n'est pas en mesure de porter un jugement en la matière, ne disposant pas de suffisamment d'éléments pour se faire une opinion définitive. Elle estime toutefois que la question mérite d'être tranchée, tout en rejoignant les auteurs du programme gouvernemental de 2004 qui avaient érigé en préalable à tout progrès en la matière une nouvelle définition de „la commune du 21e siècle et son rôle dans l'Etat“ telle qu'elle devra trouver son expression dans la réforme territoriale. Ce qui revient à dire que d'abord la restructuration des communes doit intervenir, avant qu'on s'attaque à la redéfinition de leurs compétences.

\*

### 3.4 L'EMPLOI

L'impact de la crise commence à prendre des allures inquiétantes avec une progression des demandeurs d'emplois inscrits auprès de l'ADEM de 25% entre octobre 2008 et février 2009. Encore faut-il mettre ce constat en relation avec les statistiques du chômage partiel qui, lui aussi affiche un nombre croissant d'inscrits. Les mauvaises nouvelles au niveau des entreprises s'étant accumulées au cours des derniers mois, une recrudescence notable du chômage semble imminente. Encore faut-il tenir compte du fait que les frontaliers ayant perdu leur travail disparaissent des statistiques luxembourgeoises puisqu'ils touchent, du moins pour l'instant, leurs indemnités de chômage dans leur pays de résidence.

#### Une crise à retardement

Au fur et à mesure que la crise perdure, le danger d'une propagation des cercles excentriques qu'elle a déclenchés augmente. Ce qui a commencé par une crise financière outre-Atlantique a abouti à une crise économique globale et est en train d'aboutir à une crise sociale qui, porterait en elle le germe d'une crise politique, systémique.

Bien que datant déjà de l'automne 2007, la crise financière n'a sorti ses effets chez nous qu'en automne dernier avec les déboires de deux de nos banques traditionnelles classées comme systémiques à cause de leur imbrication dans l'économie nationale. Même le fait que des milliers de petits actionnaires ont fait les frais de la débâcle des maisons mères étrangères des deux banques sauvées *in extremis* par l'Etat n'avait pas suffi pour sensibiliser l'opinion publique et pour déclencher une perception large de la crise.

Ce n'est qu'au moment où la statistique sur l'emploi a pris une tournure carrément négative et où les mauvaises nouvelles annonçant une progression dramatique du chômage et du recours au travail partiel se sont accumulées que la dimension de la récession économique était perçue au Luxembourg dans toute son envergure incitant le Premier Ministre, fin février, au constat public qu'enfin la crise était arrivée également chez nous.

La crise économique aboutit très vite à un drame humain puisqu'elle entraîne la destruction d'emplois et la disparition du gagne-pain de centaines de milliers, voire de millions d'hommes et de femmes à travers le monde. Le cercle vicieux une fois enclenché, le pouvoir d'achat baisse et avec lui la demande qui fait que les affaires s'affaiblissent entraînant chômage et appauvrissement des consommateurs dont le pouvoir d'achat se réduit encore etc.

#### L'équilibre entre l'homme et le capital

Les experts sont unanimes à conclure à la nécessité de plans de relance tenant davantage compte du social, donc de l'emploi, que des aspects purement économiques, ne fût-ce que pour rétablir cet équilibre entre l'homme et le capital que le turbocapitalisme a fini par détruire. D'autre part ces mêmes experts sont également d'accord à réserver une place plus importante au problème du changement climatique lors de l'élaboration des stratégies pour l'avenir, ne fût-ce que parce que les politiques en faveur de l'environnement sont plus intensives en emplois que d'autres activités industrielles.

Les réflexes protectionnistes, comme ils se sont déjà fait jour chez certains partenaires européens, doivent être combattus afin d'éviter que surtout les pays en voie de développement ne fassent les frais de la crise en payant la note à travers leurs balances de paiements. D'autre part, la crise pourrait servir de déclencheur de mesures structurelles en vue de redresser les erreurs du passé. Ces mesures pourraient aller de la réforme du système financier jusqu'au rééquilibrage de la distribution des revenus et des bénéfices de la croissance en passant par une réforme de la gouvernance incluant notamment la rémunération des dirigeants qui fait couler beaucoup d'encre ces derniers temps.

Ces considérations d'ordre plus général doivent être relayées sur le plan national par des mesures plus spécifiques s'appliquant à la situation du Luxembourg. Même si notre influence sur l'impact de la crise et surtout ses répercussions sur l'emploi est assez réduite, les partenaires sociaux ne sont pas à court d'idées lorsqu'il s'agit d'amortir les chocs sociaux de la crise.

Tandis que les représentants patronaux plaident surtout en faveur d'une flexibilisation du marché du travail, les représentants salariaux s'érigent en défenseurs de la sécurité de l'emploi. Pour le Gouvernement, le mot d'ordre est celui du maintien dans l'emploi, ceci dans le souci d'éviter les

licenciements de personnel qualifié qu'on sera obligé de récupérer à nouveau, une fois la crise terminée. Plutôt que de tolérer une telle saignée, l'économie doit avoir à cœur de maintenir, avec le soutien public, ses effectifs en place – dans l'intérêt des salariés évidemment, mais également dans celui des entreprises. Ce raisonnement s'applique aussi, voire surtout, aux frontaliers qui ne disposent pas de la même protection que les résidents et qui, une fois licenciés, disparaissent sans autre forme de la statistique.

### **Le modèle de croissance pour l'après-crise**

L'ADEM, cet instrument que le Gouvernement s'est donné pour gérer le marché de l'emploi local, a fait l'objet de critiques quant à son efficacité. Aujourd'hui sa réforme est envisagée et devrait aboutir à une gestion de cet instrument qui sera davantage adaptée aux exigences du marché. Mais l'Administration ne sera jamais en mesure de résoudre le véritable problème de notre marché de l'emploi qui est celui de l'inadéquation d'une partie de la main-d'œuvre par rapport à l'offre d'emplois. Un pays qui doit avoir recours actuellement à 150.000 frontaliers, c'est-à-dire à plus d'un tiers de sa force de travail, ne devrait en fait pas connaître de chômage. Si c'est pourtant le cas, cela indique un problème de placement lié à la qualification, problème qui pourrait être résolu par une formation professionnelle plus poussée et mieux adaptée aux besoins du marché.

Bien que le Luxembourg puisse se targuer d'offrir l'une des meilleures, sinon la meilleure protection sociale qui existe en Europe et au-delà, nos responsables ne s'en trouvent pas dispensés pour autant de participer à la réflexion sur le modèle social de l'avenir.

La crise que nous vivons actuellement ne passera pas sans laisser de traces un peu partout. D'abord la fracture entre l'économie réelle et l'économie financière entraînera de profondes modifications du côté de l'industrie financière qui doit être replacée sur des assises solides. Ensuite se posera la question du modèle de croissance pour l'après-crise. La réponse pourrait consister dans un modèle d'inspiration ordolibérale capable d'imposer à la société une croissance orientée plutôt vers la qualité que vers la quantité. Ainsi le défi écologique, qu'il ne faudra pas perdre de vue sous le choc de la crise, sera doublé d'un défi social de sorte que finalement le modèle de croissance de demain reposera à la fois sur les trois piliers que sont l'économique, l'environnemental et le social.

Notre société doit réussir à concilier ces trois éléments afin de parvenir à cette croissance qualitative qui sera seule capable d'assurer un avenir harmonieux et équilibré à l'humanité.

\*

## **4.0 LES RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT**

Les recommandations à l'adresse du Gouvernement qui se dégagent des réflexions de la Commission spéciale reprennent l'essentiel des conclusions. Elles sont orientées surtout vers le moyen et le long terme, le court terme étant largement couvert par le paquet conjoncturel du Gouvernement.

Ces recommandations sont les suivantes:

1. Combattre le monolithisme économique en accélérant la diversification, notamment dans des créneaux nouveaux comme le commerce électronique, la logistique, les écotechnologies, la bio-médecine, ainsi que dans le domaine de la propriété intellectuelle.
2. Parfaire les infrastructures du pays afin d'augmenter l'attrait et l'accessibilité du site; dans ce contexte il faut veiller à assurer la cohérence entre les quatre plans sectoriels en élaboration.
3. Elaborer une stratégie pour le développement des activités liées à l'aéroport du Findel, en veillant à un juste équilibre entre les objectifs économiques et les contraintes environnementales, ceci en étroite collaboration entre les ministères et les communes concernées; un raisonnement similaire s'applique à la plateforme intermodale du tri ferroviaire à Bettembourg.
4. Veiller à une adaptation permanente des réseaux et des autoroutes de l'information aux besoins en croissance exponentielle des flux informatiques afin de maintenir l'attrait du site de Luxembourg pour le secteur ICT.
5. Réaliser la réforme territoriale dans les meilleurs délais et dans le respect des règles du concept IVL en encourageant les fusions communales et impliquer systématiquement les communes dans le processus de lutte contre la crise.

6. Simplifier et accélérer les procédures de tout genre en recourant au modèle des guichets uniques et à la coordination horizontale entre les administrations ainsi qu'en fixant, dans le cadre législatif, des délais contraignants pour les décisions à prendre par les responsables politiques.
7. Tirer avantage des modifications à intervenir dans la réglementation des marchés financiers en adaptant rapidement la législation nationale afférente ainsi que la palette des produits au nouveau cadre.
8. Jouer la carte de l'expérience et de la compétence en matières financières afin de confirmer le rôle de la place de Luxembourg comme centre hautement spécialisé et expert dans le cadre européen et international.
9. Rehausser le caractère de label de qualité qui revient à la surveillance du secteur financier en recentrant le rôle de la CSSF sur la seule surveillance prudentielle et en redéfinissant les missions de la CSSF et de la BCL appelées à une collaboration plus étroite et plus efficace dans l'intérêt de la stabilité des marchés financiers.
10. Développer une stratégie orientée vers les espaces élargis en encourageant les entreprises des Classes moyennes à s'adapter aux dimensions du marché que représente la Grande Région.
11. Intensifier les efforts de promotion d'une image de marque globale du Grand-Duché en renforçant et en rapprochant les structures de promotion existantes.
12. Assurer une éducation et une formation scolaire aussi différenciées que possible afin d'offrir les mêmes chances de départ à tous les jeunes et de réduire le chômage résultant d'une inadéquation entre la main-d'œuvre et les besoins du marché de l'emploi.
13. Optimiser la gestion des finances publiques en introduisant une politique budgétaire orientée sur le résultat, à l'image de la loi organique relative aux lois de finances française (LOLF), afin d'assurer une discipline budgétaire sans faille et une utilisation des plus rigides des deniers publics; une telle approche s'avère d'autant plus incontournable que les finances publiques, celles de l'administration centrale aussi bien que celles des communes, doivent se préparer au pire des revers jamais connus.
14. Retourner au plus vite au cadre institutionnel traditionnel que représente l'Union européenne basée sur l'égalité des Etats membres et se distinguant par sa légalité d'organisations internationales floues et fortuites qui ont tendance à se substituer aux instances communautaires et qui ont pour vocation de servir en premier lieu les intérêts des grandes nations.
15. Faire une utilisation aussi large que possible des possibilités qu'offrent l'Université du Luxembourg et ses activités de recherche; bien qu'encore assez récente, l'Université a déjà fait ses preuves comme instrument de formation et de recherche de haut niveau servant à la fois la société et l'économie luxembourgeoise.
16. Sensibiliser les entreprises à la responsabilité sociale qui leur incombe, surtout en période de crise, ceci afin d'éviter que celle-ci serve de prétexte à des réductions d'effectifs sans égard pour les conséquences qui en découlent et pour les concernés sous forme de pertes de revenus et pour les finances publiques sous forme d'indemnités de chômage.
17. Veiller au développement de la gouvernance d'entreprise en vue d'une gestion responsable visant l'équilibre entre rendement, motivation du personnel et développement durable.
18. Mettre les administrations publiques en mesure d'adapter leurs effectifs en personnel aux besoins réels dictés notamment par l'évolution de la réglementation, tout en décroissant les administrations et en encourageant la mobilité à l'intérieur de ces mêmes administrations.
19. Lancer une large réflexion sur le financement de la sécurité sociale, notamment de la pension vieillesse qui, bien que peu inquiétant dans le court terme, devra pourtant trouver une solution durable, surtout dans la perspective d'un ralentissement de la croissance économique.
20. Limiter dans la mesure du possible le recours à l'endettement public et veiller à un équilibre raisonnable entre l'endettement et les mesures d'économies, ceci afin d'éviter une tare insupportable pour les générations à venir.
21. Tirer les leçons du dérapage économique et fixer comme *leitmotiv* de toutes les réflexions et stratégies d'avenir une croissance qualitative, équilibrée et durable, basée à la fois sur le progrès économique, le respect des contraintes écologiques et les aspirations sociales de l'homme.

\*

## 5. REMERCIEMENTS

La Commission spéciale „Crise économique et financière“ tient à remercier tous ceux qui ont contribué à réaliser le présent rapport.

En premier lieu, elle remercie les organisations, patronales aussi bien que salariales, qui lui ont fourni de nombreuses informations accompagnées de suggestions allant de la simple critique à la revendication pure et dure. La Commission en a tenu compte dans la mesure où elle pouvait s'identifier avec ces observations. Ensuite la Commission a eu des échanges de vues avec les représentants des entreprises publiques, avec les délégués des communes et avec les ministres plus particulièrement impliqués dans la gestion de la crise.

Dans un souci d'élargissement de son angle de vision, la Commission avait tenu à rencontrer également des experts étrangers qui lui ont fait part de leurs vues plus étendues et internationales sur cette crise globale. Ainsi a-t-elle pu accueillir l'économiste en chef d'une des banques à rayonnement mondial, ainsi que les experts de l'Office international du Travail, de la Commission européenne, du Fonds Monétaire International, de l'OCDE et le consultant chargé par le Gouvernement en 2004 d'une étude sur la compétitivité du Grand-Duché.

Le Président-Rapporteur avait confié la lecture finale et la correction du présent rapport à M. Frank Engel, secrétaire du Groupe parlementaire CSV, qu'il remercie pour son assistance compétente et efficace.

Finalement la Commission tient à exprimer sa gratitude à Madame Carole Closener qui a assuré le secrétariat tout au long des 23 réunions et à Madame Vera Haas qui a arrangé les nombreux rendez-vous avec les interlocuteurs de la Commission. Sans leur professionnalisme et sans leur dévouement, la Commission n'aurait jamais pu mener ses travaux à bonne fin.

Luxembourg, le 23 mars 2009

*Le Président-Rapporteur,*  
Lucien THIEL

Service Central des Imprimés de l'Etat

# Document écrit de dépôt

## Motion

1

Luxembourg, le 26 mars 2009

Dépôt François Bausch

déi gréng

Débat d'orientation N°5977

### La Chambre des Député-e-s :

#### considérant

- que la crise économique et financière de par son envergure a embrasé le monde entier ;
- que dans le contexte de la globalisation de l'économie aucun pays n'échappe aux conséquences néfastes de cette crise ;
- que cette crise a détruit des valeurs astronomiques et poussé dans la faillite des entreprises réputées et ruiné des Etats ;
- que les conséquences, tant pour les recettes publiques que pour l'emploi, risquent de s'aggraver semaine après semaine ;
- que la crise n'épargnera pas le Grand-Duché et que les années à venir seront des plus difficiles ;

#### soulignant

- qu'il est dans l'intérêt, tant du Gouvernement que de la politique en général, de mener un dialogue franc et ouvert sur les conséquences de cette crise ;
- dans ce contexte l'importance de mobiliser toute la population luxembourgeoise pour assumer ensemble les nouveaux défis ;
- l'importance du dialogue social ;
- que la tripartite reste un instrument essentiel en temps de crise et qu'elle doit jouer pleinement son rôle pour surmonter les difficultés actuelles et à venir ;

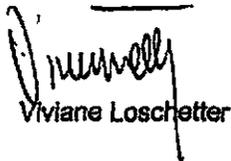
#### demande au Gouvernement

- d'activer de suite la tripartite autour d'un sommet pour l'emploi ;
- de réunir mensuellement l'organe tripartite pour discuter des chiffres actualisés sur l'évolution de l'économie, de l'emploi et des finances publiques.

  
François Bausch

  
Gaëlle Gira

  
Jean Huss

  
Viviane Loschetter

  
Felix Braz