

Entrevue Gouvernement - UEL le 5 novembre 2008

Prise de position de l'UEL

La crise immobilière aux Etats-Unis, qui a fortement affecté les marchés financiers américains, n'est pas restée sans répercussions sur les marchés financiers européens en général et sur celui du Luxembourg en particulier, qui a à son tour été touché de plein fouet.

Le Luxembourg a ces dernières années bénéficié de l'essor du secteur des finances, lequel a induit des retombées éminemment positives sur le marché du travail et sur les finances de l'Etat. Cependant, les événements récents ont montré le bien-fondé des efforts de diversification de l'économie nationale, qu'il importe d'amplifier.

L'UEL accueille favorablement la majorité des mesures prévues par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009, et du projet de loi portant modification du droit fiscal. Ce projet vise à rétablir la confiance des agents économiques, en augmentant le pouvoir d'achat des ménages d'une part et en allégeant la charge fiscale des entreprises d'autre part.

Dans ce contexte, l'UEL a demandé une entrevue au Gouvernement pour avoir un échange de vues :

- sur l'analyse de la crise et ses conséquences sur l'économie luxembourgeoise ;
- sur les moyens d'action et sur les initiatives à considérer afin de minimiser les conséquences de la crise et d'encourager le développement de l'économie luxembourgeoise.

1. L'analyse de la crise

L'UEL partage l'analyse des experts sur les causes directes de la crise et sur les facteurs aggravants de celle-ci. Elle salue également le fait que les autorités nationales, internationales et monétaires se sont rendues compte du caractère exceptionnel et systémique du risque occasionné par la crise, tout en démontrant leur capacité de réaction rapide.

Dans ce contexte, les autorités européennes et l'Eurogroupe méritent une appréciation positive, ce qui démontre le degré de maturité qu'a atteint l'Union Economique et Monétaire. Sans l'existence de l'Euro, les conséquences de la crise sur l'Europe en général et sur notre pays en particulier auraient été autrement plus dramatiques qu'elles ne le sont actuellement.

Tout en prenant note que les prévisions économiques chiffrées du STATEC ne seront disponibles qu'au mois de décembre, l'UEL livre ci-après son analyse qualitative de la crise actuelle.

1.1 Le secteur financier

Le secteur financier est affecté par au moins trois phénomènes conjoints :

- est apparu un besoin de restructuration et de recherche d'économies dans le secteur financier, ce qui induit une réduction de la contribution à la valeur ajoutée et aux autres agrégats macro-économiques (emploi et chômage; diminution de la demande auprès d'autres entreprises, fléchissement des recettes de l'Etat) ;
- consolidation du secteur financier par disparition d'établissements, par fusion de banques et par diminution de l'activité de certains établissements ;
- réduction de la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissements, diminution des revenus de commission et de l'activité private banking.

Du point de vue des effets macroéconomiques, ces trois phénomènes peuvent se comparer à l'effet cumulé des conséquences d'une crise des marchés financiers (type 1997 ou 2000) et d'une crise structurelle de cette branche d'activité (à comparer à la crise structurelle de la sidérurgie dans les années 70 et 80), la rapidité des changements étant bien plus grande dans le cas d'une crise structurelle dans le domaine des services que dans le domaine de l'industrie.

1.2. Les ménages et les entreprises non financières

La crise financière induit une nette diminution de la valeur des actifs (actifs financiers, immobiliers, actifs productifs) et des revenus générés par ces actifs. Elle génère par conséquent un important effet de richesse, affectant l'ensemble des acteurs, et un effet de revenu non moins important pour les agents économiques les plus touchés par la crise du

secteur financier (personnes privées, employés, entreprises). Ces effets se traduiront par une diminution de la demande des entreprises et des ménages et donc *in fine* par une réduction de l'activité économique.

La prudence en matière d'allocation de crédit constitue un autre facteur dépressif, affectant négativement la demande agrégée. Sont touchés le crédit interbancaire, le crédit aux entreprises et enfin le crédit immobilier et à la consommation.

La réaction des entreprises, qui est elle aussi empreinte de prudence, renforce encore la crise. Citons à ce propos une plus grande priorité au « cash », un mouvement de déstockage, le ralentissement ou l'annulation des projets d'investissement ou encore la réduction de toute dépense non indispensable. Ces ajustements « spontanés » des entreprises se traduisent par une nouvelle contraction des commandes et de l'activité, qui varie en fonction de la nature des biens et services offerts et de l'importance des carnets de commande.

L'impact de la crise sur les ménages est quant à elle très différent selon le positionnement des personnes en cause. On notera peu de conséquences immédiates pour les pensionnés ou le personnel employé par le secteur public. Par contre, une réduction des primes et autres rémunérations variables est probable voire même déjà en cours dans le secteur privé. Les indépendants et patrons d'entreprises subiront quant à eux de plein fouet la diminution des profits. Il est par ailleurs évident que la crise affectera particulièrement les personnes qui perdent leur emploi.

Il convient également de ne pas négliger le caractère psychologique de la crise, qui nourrit les craintes face à l'avenir. Cet état de fait est encore renforcé par l'incapacité à appréhender précisément les conséquences de la crise, d'où l'importance d'une stratégie de communication visant à mieux informer les particuliers, le tout dans une optique de transparence.

Les divers mécanismes mentionnés dans les lignes qui précèdent exacerbent la dynamique de la crise, qui de ce fait ne sera que partiellement et graduellement contrée par la diminution prévisible des taux de la BCE, la dépréciation de l'euro et la diminution des cours du pétrole.

Le « Bilan Consolidé » de l'économie luxembourgeoise dans son ensemble sera donc globalement fortement affecté: il faut s'attendre à une dépréciation de la valeur des actifs et à une dépréciation du « fonds de commerce » ou du *goodwill*.

Cette contraction de la situation consolidée du pays se reflètera également dans les comptes de résultat, la rentabilité des entreprises étant prise en tenaille entre la diminution des revenus d'une part et des charges relativement rigides d'autre part.

1.3. L'Etat

L'Etat est par nature un élément stabilisateur du fait du caractère peu flexible des lois en général et du budget en particulier. De ce fait, les dépenses de l'Etat dans leur aspect demande et dans leur aspect redistribution sont stables et prévisibles et constituent dès lors un stabilisateur automatique.

L'effet de la crise sur l'Etat se répercutera avant tout sur les recettes, et ceci dès le 4^e trimestre 2008 à cause de la baisse des revenus d'un grand nombre d'acteurs économiques. D'autre part, certaines catégories de dépenses (Fonds pour l'emploi) vont selon toute probabilité augmenter.

Si la rigidité des dépenses de l'Etat constitue un stabilisateur automatique dans le court terme, elle accroît également la vulnérabilité des finances publiques à tout fléchissement durable de la croissance économique. C'est la raison pour laquelle il s'imposera de déceler au plus vite la nature profonde de la crise (ralentissement purement conjoncturel ou diminution prononcée et durable de la croissance économique potentielle) et d'agir en conséquence, le cas échéant par l'intermédiaire de mesures structurelles.

1.4. L'importance d'une discussion constructive entre l'UEL et le Gouvernement dans ce contexte

Il résulte de ce qui précède que la situation causée par la crise financière constitue un véritable défi à relever par notre pays. C'est dans cet esprit que l'UEL a souhaité rencontrer le Gouvernement pour lui faire part de son analyse ainsi que de ses propositions et surtout pour documenter la volonté des entreprises et de leurs représentants à s'engager avec tous les moyens à leur disposition en faveur de l'économie luxembourgeoise.

2. Moyens d'action et initiatives proposés par l'UEL

Avant de formuler ces propositions, l'UEL souhaite faire trois remarques liminaires :

- tout d'abord l'UEL rend hommage à l'action du Gouvernement face à la crise non anticipée des systèmes financier et monétaire : rapidité d'intervention, moyens incisifs mis en œuvre et proportionnels à la hauteur des enjeux, professionnalisme et engagement sans compter de la part du Gouvernement, pour agir en faveur de grandes banques de la place et au niveau international ;
- l'UEL veut aussi rappeler que la situation de départ de notre économie est forte : la plupart de nos entreprises sont performantes, l'économie luxembourgeoise est beaucoup plus importante que celle qui résulterait de la présence des seuls facteurs

de production nationaux (rôle des étrangers résidents ou des frontaliers, importance des capitaux investis par les étrangers), les investissements publics sont relativement élevés et de grands programmes en matière d'infrastructures sont engagés. La collectivité luxembourgeoise aborde donc cette crise avec certains atouts ;

- l'UEL n'a pas l'intention de présenter dans le présent document son catalogue de revendications traditionnel, mais de se concentrer avant tout sur celles des mesures qui sont à même de pallier rapidement les conséquences de la crise. Les mesures décrites ci-dessous doivent donc être mises en oeuvre avec détermination et dans les plus brefs délais.

L'UEL propose au Gouvernement un plan d'actions, comportant 8 points susceptibles d'améliorer la résistance du Luxembourg à la crise tout en garantissant le maintien à un niveau élevé du taux de croissance potentiel de l'économie, qui importe énormément pour notre modèle social. L'UEL renvoie pour plus de détails aux commentaires que font la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sur le Budget de l'Etat, lesquels renferment des signaux positifs quant au maintien de la priorité aux investissements publics et aux décisions en matière de fiscalité.

Les actions proposées par l'UEL sont les suivantes :

2.1 Une communication empreinte de transparence et de pragmatisme

Cette proposition vise les décideurs, gouvernants, chefs d'entreprises, leaders syndicaux qui doivent élaborer une stratégie de communication axée sur la transparence, le tout dans le cadre d'un véritable contrat de confiance avec les citoyens et afin de renforcer la confiance de ceux-ci. Cette transparence doit aller de pair avec un véritable souci d'explication raisonnée des évolutions à l'œuvre.

S'il est vrai que les décideurs ont été confrontés les premiers aux effets de la crise et ont été frappés par le caractère imprévu et violent de celle-ci, leur attitude doit être celle d'un leadership raisonné. Il convient d'évaluer sans cesse la situation, d'anticiper les décisions et de décrire le plus rationnellement possible tant l'évolution de la situation que les remèdes adoptés. Seul un tel comportement permettra d'endiguer les éventuels comportements irrationnels. Une communication biaisée est à double tranchant dans le contexte actuel. En distendant la relation de confiance entre les citoyens et les décideurs, elle favorise en effet la diffusion de rumeurs infondées et, partant, de comportements irrationnels qui n'ont absolument pas lieu d'être au Luxembourg. Un consensus minimal entre les décideurs importe également dans les présentes circonstances.

Il est crucial de rétablir la confiance des agents économiques afin de favoriser la consommation (retombées pour les activités commerciales) et l'investissement (modernisation de l'appareil productif et soutien à demande de biens d'équipement).

2.2 Le maintien du crédit aux entreprises, aux particuliers et de l'assurance crédit

Les économies modernes fonctionnent grâce à la disponibilité du crédit.

Or, la crise du système financier a freiné brutalement toutes les formes de crédit : crédit entre banques pour leur refinancement, crédit aux entreprises, assurance-crédit (Ducroire) et crédit à la consommation ou crédits immobilier.

En conséquence, la préservation de l'accès au crédit est devenue la priorité absolue des agents économiques. L'absence ou le rationnement de cet oxygène que constitue le crédit a pour corollaire une réduction abrupte de la demande à tous les niveaux.

Maintenir le crédit, c'est également rétablir la confiance et il s'agit là d'une condition nécessaire – mais non suffisante – au redémarrage de l'économie luxembourgeoise. L'UEL salue l'initiative du Gouvernement qui consiste à élargir la marge de manœuvre de l'assurance-crédit. Les exportations constituent une part essentielle de la demande adressée au Luxembourg. Dans ce contexte et compte tenu des difficultés extrêmes rencontrées par divers pays étrangers (Islande, Hongrie, Ukraine, ...), un institut comme l'Office du Ducroire revêt une importance cruciale. Il importe de veiller à ce que l'Office bénéficie à tout moment des moyens nécessaires et ne soit pas contraint de répercuter les risques accrus sur les primes supportées par les entreprises exportatrices.

L'UEL considère que les mesures suivantes s'imposent afin de faciliter l'accès des ménages et des entreprises au crédit :

- mettre en place un système de monitoring du crédit aux entreprises dans le but de maintenir le crédit à un niveau permettant aux entreprises et notamment aux PME de passer d'une optique cash à une optique centrée sur les coûts et activités ;
- s'assurer de l'application effective des accords européens visant à soutenir la solvabilité et la liquidité des intermédiaires financiers ;
- faciliter le cas échéant l'accès au crédit bancaire notamment en développant les activités de la SNCI.

L'UEL estime par ailleurs indispensable de maintenir une marge de manœuvre nationale en matière de supervision bancaire et financière.

2.3 L'indispensable rétablissement de la compétitivité

L'UEL est d'avis que la situation actuelle nécessite des décisions rapides, afin de rétablir d'urgence la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Selon le récent bilan 2008 de l'Observatoire de la Compétitivité, le Luxembourg occupe une position relativement médiocre en termes de compétitivité globale. Le Grand-Duché

a subi en 2007 une détérioration marquée par rapport à l'année précédente, puisqu'il perd trois places. Cette situation dommageable reflète principalement les mauvaises performances du Luxembourg en matière d'emploi (17ième), de fonctionnement des marchés (18ième), d'entrepreneuriat (18ième) et d'environnement (20ième). L'un des indicateurs relatifs à l'emploi, à savoir le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, a continué à se détériorer en 2007, alors qu'il est déjà très nettement inférieur à la moyenne européenne.

L'Observatoire de la Compétitivité met en exergue un autre facteur également souligné sans relâche par l'UEL, à savoir le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et ses principaux partenaires commerciaux. Dans un avis spécial annexé au bilan 2008 de l'Observatoire de la Compétitivité, le professeur Lionel Fontagné constate que la compétitivité-coût et la compétitivité-prix se sont toutes deux détériorées au Luxembourg en 2007, alors que la tendance était déjà défavorable sur la période 1995-2006.

Cette évaluation de la compétitivité amène l'UEL à recommander les mesures suivantes :

- adapter l'indexation des revenus. Il importe d'éviter de pénaliser les entreprises au moment précis où leur rentabilité est en péril. L'UEL estime que le retour en 2010 vers le système d'indexation des salaires, tel qu'il était en place avant les discussions menées au sein du Comité de coordination tripartite de 2006 ne peut être assumé par l'économie dans son ensemble et compromettrait par ailleurs tout effort de diversification de celle-ci. Le système de modulation en place doit partant être prorogé sous une forme ou une autre au-delà de 2009. Cette modulation se justifie par ailleurs par les modifications que le Gouvernement entend apporter à la législation fiscale au bénéfice des personnes physiques et notamment des couches de la population à faible revenu ;
- mettre en place un « monitoring » régulier de l'évolution des coûts salariaux par rapport à nos principaux partenaires commerciaux ;
- appliquer aussi rapidement que possible du plan d'action en faveur des PME ;
- accélérer les procédures d'autorisation et d'implantation des entreprises, des plans d'aménagement et des autorisations de construction ;
- revoir, simplifier et accélérer les obligations en matière environnementale dans le cadre de projets de construction, voire de réparations ;
- intensifier les efforts entrepris en matière de réduction effective des charges administratives conformément aux dispositions du « small business act » (réduction de 25%) ;
- introduire des délais maxima de réponse s'imposant à l'administration. L'administration devrait se prononcer quant au contenu du dossier (complet ou non) dans un premier délai maximal. La procédure proprement dite serait de clôturer dans un deuxième délai maximal. La non-observation et l'expiration de ces délais feraient que le dossier serait considéré comme accepté selon le principe « le silence vaut accord ». L'administration

devra davantage jouer le rôle de facilitateur de l'initiative au lieu de constituer un frein, voire un élément perturbateur.

L'UEL voudrait à cet endroit attirer encore l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'assurer à long terme le financement de la sécurité sociale, notamment par la mise en œuvre d'une politique en matière d'assurance pension visant à encourager les travailleurs à opter pour un âge de départ à la retraite plus tardif. Cette mesure permettrait de pallier l'augmentation simultanée de deux passifs, à savoir la dette publique *stricto sensu*, qui est passée de 7% du PIB en 2007 à 14% en 2008, et la « dette cachée » de la sécurité sociale, qui augmentera sensiblement en cas de ralentissement durable de l'activité économique. Une augmentation simultanée des deux dettes constitue une grave menace pour l'économie luxembourgeoise. Si on n'y prend garde, elle limitera la marge de manœuvre dont dispose l'Etat pour faire face à d'éventuels chocs économiques dans le futur.

2.4 Mise en œuvre d'une politique de relance sélective des investissements publics

Le Luxembourg est l'un des pays européens où l'investissement des administrations publiques est le plus important, ce dont l'UEL se félicite. Selon les auteurs du projet de budget 2009, les investissements publics atteindraient 4,5% du PIB en 2009, soit davantage encore qu'en 2008 (4,3%) ou 2007 (3,7% du PIB).

Il importe, dans le contexte actuel, de mettre ce programme d'investissement en œuvre. Des investissements publics bien ciblés renforcent le potentiel de croissance à moyen terme. Selon le professeur Lionel Fontagné, un glissement des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement à raison de 5% du budget total induit une hausse de 0,5% par an du taux de croissance potentiel, c'est-à-dire à long terme, de l'économie luxembourgeoise. Par ailleurs, des investissements publics élevés auraient des retombées directes sur les entreprises luxembourgeoises, l'apport des dépenses courantes étant beaucoup plus tenu en termes de relance économique du fait, notamment, des effets de fuite à l'étranger et de la forte propension à épargner en période de crise.

Fort de ce constat, l'UEL se permet de formuler les recommandations suivantes :

- favoriser les investissements publics dans des infrastructures publiques efficaces (transport, zones d'activité, etc.) et à cet effet exécuter pleinement le programme pluriannuel d'investissement. Importent particulièrement l'extension et la modernisation des stations d'épuration, l'extension du centre de conférences du Kirchberg (vocation européenne du Luxembourg), le Laboratoire National de Santé et le Centre de Recherche public – santé, la construction et l'extension de lycées, la Grande voirie et plus généralement l'entretien de la voirie, la liaison Micheville, le raccordement ferroviaire de Belval, la gestion, l'entretien et les investissements en matière ferroviaire. Dans ce contexte, l'UEL aimerait cependant attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que bon nombre de chantiers prévus et budgétisés ne seront probablement pas entamés à défaut de procédures et de travaux préparatoires achevés. Si ceci devait être le cas, l'UEL insiste pour que d'autres chantiers, plus près de la phase finale en matière de préparation,

soient avancés alors que les priorités politiques pourront être recalées d'une année supplémentaire ;

- concrétiser voire même accélérer le projet EuroCap-Rail. Une action résolue en la matière consacrerait la vocation européenne du Luxembourg et permettrait d'améliorer grandement les connections ferroviaires avec Bruxelles, Strasbourg et l'hinterland de ces deux villes ;
- dans une optique contra-cyclique et compte tenu du contexte économique actuel, envisager des investissements additionnels, dans des domaines particulièrement intensifs en emplois et qui peuvent avoir rapidement des retombées économiques concrètes. Dans ce contexte, l'UEL pense notamment à l'assainissement énergétique du parc logement. Le financement de ces investissements pourrait être assuré par une diminution correspondante des dépenses courantes les moins porteuses en termes d'activité économique ;
- au niveau européen, envisager des initiatives de relance des investissements publics, par exemple dans le domaine du transport (lignes de train à grande vitesse, etc.) ou de l'environnement (écotechnologies, énergies renouvelables, etc.).

2.5 Une fiscalité plus stimulante dans le présent contexte

Un cadre fiscal attrayant constitue une condition sine qua non de la compétitivité. Or, à la toile de fond d'une compétitivité dégradée s'ajoute la position relative du Luxembourg en matière d'impôts directs à charge des sociétés, le taux d'affiche luxembourgeois étant supérieur à celui de nombre de nos concurrents étrangers. La très louable décision de ramener de 22 à 21% le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités est un pas significatif dans la bonne direction, mais il ne permet pas à lui seul d'améliorer significativement la position relative du Luxembourg. Le Gouvernement a par ailleurs annoncé à plusieurs reprises la diminution graduelle du taux d'affiche global (IRC + impôt de solidarité sur l'IRC + ICC), qui serait ramené aux alentours de 25%.

Aussi l'UEL propose-t-elle les mesures suivantes :

- établir un calendrier de réduction de ce taux d'affiche serait déjà un signal décisif en direction des investisseurs nationaux et internationaux. Une telle disposition accroîtrait considérablement la visibilité fiscale pour les entreprises, ce qui constitue un atout de poids dans un climat passablement incertain. Cet engagement aurait pour effet de soutenir les investissements et l'emploi au Luxembourg, sans pour autant grever le budget 2009 ;
- adapter la fiscalité des ménages, le cas échéant temporaire, afin de pallier la dégradation de la demande dans des secteurs tels que l'automobile ou l'immobilier. Il importe à ce propos d'éviter les dispositions fiscales de nature à pénaliser le secteur automobile et les sociétés de leasing (voir les mesures envisagées en Allemagne, visant à encourager les ventes de voitures neuves, notamment les véhicules propres). Ainsi il pourrait être utilement envisagé d'augmenter le montant des intérêts débiteurs déductibles sur prêts

hypothécaires, voire même de transformer l'abattement correspondant en crédit d'impôt. Ces mesures pourraient être limitées à une période de temps donnée, afin de maximiser leur impact tout en endiguant leur coût ;

- relancer la construction et faciliter l'accès à la propriété privée. Des mesures fiscales ou autres encourageant la rénovation et l'isolation des nombreux logements actuellement vacants permettraient à la fois de faciliter l'accès au logement et de relancer rapidement ce secteur. Ces mesures pourraient être limitées dans le temps, p.ex. jusqu'à la fin 2009 afin d'en maximiser l'impact.

Par ailleurs, l'UEL accueille favorablement l'approche adoptée par le Gouvernement en vue de l'introduction de nouveaux crédits d'impôt, qui permettent de faire bénéficier de mesures d'allègements fiscaux les personnes ne payant pas d'impôts. Ces mesures présentent une proximité certaine avec la proposition de l'UEL visant à plafonner l'indexation des rémunérations aux prix à 1,5 fois le salaire social minimum, qui tout comme les crédits d'impôt ciblent les personnes les plus défavorisées. Les crédits d'impôt permettent par ailleurs de compenser l'incidence sur le pouvoir d'achat de ces personnes de la modulation du mécanisme d'indexation mise en place par le Comité de Coordination Tripartite en avril 2006.

2.6 Des plans d'action sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises

Les événements récents sont de nature à modifier de façon durable le potentiel de croissance des différents secteurs d'activité. Voilà pourquoi l'UEL propose que pour chacun des secteurs suivants, une initiative soit prise entre le secteur concerné et les pouvoirs publics pour établir un plan d'action destiné :

- à évaluer les changements intervenus dans le développement du secteur ;
- à identifier les facteurs affectant négativement le niveau d'activité et la compétitivité du secteur ;
- à définir une stratégie d'avenir comprenant des initiatives tous azimuts, à mettre en œuvre afin de gérer les adaptations nécessaires et de relancer durablement la croissance.

Chaque initiative sectorielle devra définir son cahier des charges, sa méthode et les mesures que le secteur souhaite mettre en œuvre pour réaliser le plan d'action.

Les plans d'actions pourraient couvrir les domaines d'action suivants :

1. la place financière en ce compris les assurances, avec un zoom particulier sur l'activité des fonds ;
2. l'artisanat, l'industrie, l'activité des services aux industries, les PME/PMI et le commerce ;

3. la construction et le parachèvement par des projets d'infrastructures et des mesures concrètes dans les domaines de l'énergie (assainissement du parc logement) ;
4. les nouvelles technologies de l'information, l'innovation et la recherche, l'énergie, l'environnement et le CO2.

L'objectif de ces plans d'action est de préparer et d'accompagner les mesures les plus spécifiques, présentant une dimension plus sectorielle, et de proposer des mesures cohérentes favorisant la diversification de l'économie et la croissance potentielle.

Il est primordial que les plans sectoriels soient très rapidement discutés et mis en œuvre, compte tenu notamment du caractère impératif de la diversification économique.

2.7 Le Luxembourg, nouvelle place forte de l'économie de la connaissance

En période de mutation, la valeur du savoir ne se déprécie nullement, contrairement aux autres actifs. L'investissement dans le savoir est même essentiel pour l'avenir du Luxembourg. Dans cette perspective, l'UEL se félicite de la montée en puissance des moyens octroyés à la R&D et à l'Université du Luxembourg au cours des dernières années. Elle salue également les contrats de performance entre l'Etat et les centres de recherche publics, de même que celui entre l'Etat, l'agence Luxinnovation, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Fedil. Ces conventions consacrent l'émergence d'une culture du résultat en la matière.

Ces initiatives extrêmement louables constituent le socle à partir duquel il serait possible de concevoir une politique visant à promouvoir l'économie de la connaissance au Luxembourg. A travers une démarche pleinement intégrée, il s'agirait de faire du Luxembourg un pôle d'attraction dans ce domaine, avec à la clef la constitution d'avantages comparatifs en la matière.

Il conviendrait pour ce faire de créer un cadre pleinement propice à la promotion du savoir et à l'innovation. Les mesures suivantes sont de nature à favoriser une telle montée en puissance :

- développement du centre logistique ;
- poursuite du soutien à la recherche publique et privée ;
- poursuite et même renforcement de la politique de « clusters » (centres de compétences technologiques), notamment du cluster « BioHealth » des sciences et technologies de la santé ou du cluster relatif aux matériaux et technologies aérospatiales. Les clusters existants constituent un excellent point de départ de l'indispensable politique de diversification. Les clusters permettent d'améliorer l'articulation entre la recherche et les applications économiques, car ils favorisent la coopération entre les entreprises et les organismes de recherche publics. Cet effort doit être poursuivi, voire même étendu à de nouveaux secteurs ;

- lancement d'autres initiatives comme celle en matière de recherche moléculaire visant à développer de nouvelles niches d'activité économique ;
- réforme de l'encadrement de l'activité de recherche-développement et de l'innovation des entreprises ;
- analyse des mesures prises en vue de soutenir la propriété intellectuelle ;
- développement du domaine des technologies de l'information et des communications ;
- inventaire des forces et faiblesses du Luxembourg en ce qui concerne la capacité d'attraction d'activités nouvelles dans le secteur des hautes technologies et analyse des « best practices » en la matière à l'étranger, l'objectif étant la constitution d'une « Silicon Valley » à la luxembourgeoise ;
- mise en œuvre rapide d'un plan d'action en matière d'éco-technologies et plus particulièrement des initiatives en matière d'efficacité énergétique.

2.8 Une gouvernance publique renforçant la stabilité et la capacité de réaction de l'économie luxembourgeoise

Une étude récente de la Chambre de Commerce a porté sur une évaluation théorique de l'efficacité de la dépense publique. Elle contient des pistes à approfondir pour générer des marges de manœuvre financières et de financer les conséquences de la crise financière, tout en renforçant la capacité du Luxembourg à faire face aux conséquences du vieillissement et à d'éventuels chocs économiques dans le futur. La stratégie active et intégrée de diversification économique que l'UEL appelle de ses vœux comportera également des coûts non négligeables, qu'il importera de financer.

En matière de gouvernance, l'UEL formule les propositions suivantes :

- mise en œuvre dès que possible d'une nouvelle présentation budgétaire inspirée de la Loi organique sur les lois de Finance (LOLF), en insistant davantage sur une optique du résultat basée sur des indicateurs de performance ;
- réévaluation récurrente des grands postes de dépenses, et suppression des crédits courants devenus obsolètes ou redondants ;
- dans la foulée de l'optique axée sur les résultats, extension dans le secteur public de la rémunération à la performance (augmentations en fonction de la performance, primes ponctuelles spécifiques en fonction du mérite et du respect d'objectifs prédéterminés, etc.) ;
- simplification des procédures administratives (commodo/incommodo, procédures d'implantation d'entreprises, etc.).

Si les recettes de l'Etat devaient décliner bien plus rapidement que prévu, de nouvelles mesures d'économie devraient être mises en œuvre afin d'éviter la hausse simultanée des deux dettes (dette au sens strict et dette sociale cachée). Ces mesures permettraient également aux autorités de se ménager une marge de manœuvre permettant de faire face à la crise.

3. Conclusions

Le Luxembourg se trouve actuellement à la croisée des chemins. Comme la quasi-totalité des autres pays, il se trouve confronté à une crise aiguë, qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler la crise sidérurgique amorcée au début des années soixante-dix.

Il importe particulièrement, dans ce contexte, de mettre en œuvre une stratégie permettant de limiter les conséquences de court terme de la présente crise et ses répercussions sur la confiance des agents économiques, tout en renforçant le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie. Ce dernier aspect ne doit pas être perdu de vue, car le Luxembourg a besoin d'une croissance économique élevée sur un horizon de long terme, ne fût-ce que pour ne pas mettre irrémédiablement en péril l'équilibre de son système de protection sociale.

Soucieuse de prendre en compte ces deux impératifs (stabilisation à court terme et renforcement simultané du potentiel de croissance à long terme), l'UEL a tracé ci-dessus les grandes lignes d'une stratégie de redressement pleinement intégrée, qui constitue un tout cohérent.

Les aspects les plus déterminants de la stratégie proposée sont les suivants :

- (i) L'accessibilité des entreprises et des ménages au crédit doit impérativement être garantie.
- (ii) Une accentuation de l'effort de diversification déjà amorcé par le Gouvernement s'impose. Citons à ce propos la logistique et l'économie de la connaissance. La promotion de ces secteurs exige cependant une amélioration substantielle de l'environnement législatif, fiscal et administratif de ces entreprises à haute valeur ajoutée. Tout doit être mis en œuvre avec la plus grande détermination pour garantir la mise en orbite de secteurs de ce type au Luxembourg et pour leur assurer à terme une place centrale au cœur de l'économie luxembourgeoise. Les procédures d'établissement des sociétés doivent être grandement facilitées afin de favoriser une telle évolution vertueuse.
- (iii) Plus généralement, une amélioration du cadre fiscal et réglementaire est de mise. Le Gouvernement a annoncé la diminution graduelle du taux d'affiche global de l'impôt des sociétés, qui serait ramené aux alentours de 25%. L'établissement d'un calendrier de réduction de ce taux d'affiche constituerait

un signal décisif en direction des investisseurs nationaux et internationaux (visibilité fiscale accrue dans un climat passablement incertain, coût budgétaire nul en 2009).

- (iv) La compétitivité des entreprises doit impérativement être rétablie. L'adaptation de l'indexation des revenus revêt une importance particulière, car il importe d'éviter de pénaliser les entreprises au moment précis où leur rentabilité est en péril.
- (v) Il importe particulièrement dans le présent contexte de réaliser intégralement le programme d'investissement prévu dans le programme pluriannuel des dépenses en capital. L'UEL recommande même au Gouvernement d'adopter une démarche exceptionnelle, qui consisterait à prévoir des investissements additionnels dans des domaines particulièrement intensifs en main-d'œuvre. Ce volet additionnel serait financé au moyen d'un ajustement à la baisse de divers crédits courants non essentiels. Cette relance sélective permettrait de limiter les effets à court terme de la crise tout en renforçant le potentiel de croissance à long terme de l'économie luxembourgeoise.
- (vi) Les conséquences à court terme de la crise pourraient également être palliées en mettant en œuvre des mesures telles que le relèvement du plafond de déduction des intérêts hypothécaires, voire même l'instauration d'un crédit d'impôt en la matière. L'impact budgétaire de cette mesure pourrait être endigué par le biais d'une limitation dans le temps de cette mesure (jusque fin 2009 par exemple), ce qui contribuerait d'ailleurs à en accroître l'efficacité en temps de crise.
- (vii) L'octroi d'avantages fiscaux (ou autres) limités dans le temps pourrait d'ailleurs être étendu aux biens durables, par exemple aux voitures dites propres.

Des plans d'action sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises permettraient de préciser certaines mesures ou d'y ajouter des mesures plus spécifiques. Il importe cependant que de tels plans d'action soient rapidement élaborés et mis en œuvre avec la plus grande célérité, car la diversification de l'économie luxembourgeoise n'est plus une option : c'est une obligation absolue.

La stratégie décrite ci-dessus constitue un tout cohérent, qu'il importe de ne pas « saucissonner ». Cette cohérence d'ensemble devrait d'ailleurs être mise en évidence au moyen d'une communication appropriée avec le grand public et les forces vives de notre pays. Cette approche permettrait aux agents économiques de mieux ancrer leurs anticipations et de percevoir que le Grand-Duché a su pleinement garder le cap, et ce en dépit d'un environnement passablement chahuté.

UEL, le 3 novembre 2008