

Monsieur Luc Frieden
CSV – Chrëschtlech- Sozial Vollekspartei
4, rue de l'Eau
L-1449 Luxembourg

Luxembourg, le 13 octobre 2023.

Objet : Lettre au Formateur suite aux élections législatives du 8 octobre 2023.

Monsieur le Formateur,

Au nom de la Chambre de Commerce, nous vous félicitons très chaleureusement pour votre succès lors des élections législatives du 8 octobre et pour votre désignation par S.A.R. le Grand-Duc pour mener les négociations vers un nouvel accord de coalition et, partant, pour former un nouveau gouvernement.

La nouvelle législature s'inscrit dans un contexte complexe, car volatile et incertain. Avec son économie particulièrement orientée vers l'international et sa forte dépendance aux échanges commerciaux, le Luxembourg est intrinsèquement lié aux fluctuations de l'économie mondiale. Si le pays dispose de nombreux atouts et a su faire preuve de résilience en temps de crise, son modèle doit continuer à s'adapter et à évoluer afin de garantir en permanence un cadre propice à l'expression du plein potentiel des entreprises.

1. Le rétablissement de la compétitivité et de l'attractivité est le grand défi en ce début de la nouvelle législature.

Uniquement des entreprises saines, compétitives et rentables peuvent garantir la pérennisation de notre modèle social enviable, elles en sont les pourvoyeurs.

La disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée (endogène et via l'attraction internationale de talents), une réduction de la fiscalité à charge des entreprises, un aménagement du territoire (en ce compris l'offre de logements) répondant aux attentes des citoyens et des acteurs

économiques, la mise en œuvre rapide de la double transition environnementale et digitale, tels sont quelques défis à relever, le tout « **sous contrainte budgétaire** » au niveau des **finances publiques, impliquant nécessairement des choix conscients et un exercice de priorisation éclairé**. La contrainte budgétaire fait appel à des politiques de relance et de soutien efficaces et qui ont un impact budgétaire faible, voire positif : la simplification administrative et le délestage ou la suppression de procédures redondantes et trop longues, la promotion de la recherche et de l'innovation, et le développement et l'extension du carnet luxembourgeois à l'exportation sont des exemples forts d'une telle politique.

Au vu des défis socio-économiques complexes et intégrés du Luxembourg, la future gouvernance publique devra agir avec détermination et force. De nouvelles impulsions pourraient être proposées en la matière, allant le cas échéant de pair avec un recentrage de l'action de l'État autour des grandes fonctions étatiques et une coordination transversale des dossiers. Ainsi, un **Gouvernement doté d'un nombre restreint de « super-ministères »** coordinateurs pourrait assurer une plus grande cohérence de l'action publique, au bénéfice des administrés¹.

Pour rétablir la compétitivité et l'attractivité du tissu économique luxembourgeois, la Chambre de Commerce appelle notamment de ses vœux la **création d'un grand Ministère de l'Économie performant et intégré**, un Ministère qui serait par ailleurs assorti de pouvoirs de coordination étendus avec d'autres champs de l'action publique (aménagement du territoire, travail, éducation et formation professionnelle, etc.). Un tel Ministère devrait pouvoir poser les jalons d'un développement intégré et multisectoriel pour les entreprises de toutes tailles et de tout stade de maturité, proposer une politique économique cohérente et interagir de façon encore plus rapprochée avec le ressort ministériel en charge de la place financière.

La place financière demeure un secteur économique de premier plan. Elle compte pour plus de 25% du PIB, permet l'existence de 130.000 emplois de façon directe ou indirecte et représente 75% des impôts directs. De manière générale, il nous faut pérenniser et assurer la compétitivité du secteur financier.

Pour ses acteurs, comme pour l'ensemble du secteur privé, l'attraction, la fidélisation et la formation continue des talents est un des enjeux majeurs. Pour les talents internationaux, cela passe aussi par une coopération renforcée avec nos partenaires en Grande Région afin de pouvoir tant promouvoir le co-développement des deux côtés des frontières et par ailleurs réduire le désavantage compétitif de la limitation importante du télétravail frontalier, et ce malgré les récentes améliorations mises en œuvre.

Dans un tel environnement compétitif, l'ambition de faire de la place financière le leader international de la finance verte est plus facile à atteindre.

¹ La Chambre de Commerce est favorable à une gouvernance publique innovante et avait notamment dans une publication « Actualité & Tendances n°20 : Entreprise Luxembourg 4.0 » exposé des pistes d'action. Etant donné que les réflexions afférentes de novembre 2018 restent pertinentes, même si elles devaient être adaptées au contexte d'aujourd'hui, la Chambre de Commerce les a jointes à la présente lettre sous forme d'annexe.

2. La création d'un cadre « pro-business » est indispensable pour augmenter la rentabilité des entreprises et stimuler l'esprit d'entreprise.

Dans toute entreprise, le fait de dégager des marges est une condition *sine qua non* pour réaliser des investissements stratégiques, moderniser ses infrastructures, développer de nouveaux produits et services en phase avec les attentes des clients et être en ligne avec les transitions environnementale et digitale, le tout dans le cadre d'une saine concurrence.

Les quelque 40.000 petites et moyennes entreprises (PME) qui constituent l'épine dorsale de l'économie luxembourgeoise méritent une attention particulière. Elles forment 99,5% des entreprises de l'économie marchande non financière du pays. À la suite de la pandémie et des différents chocs économiques, leurs activités ont été vivement affectées. Leur rentabilité a été mise à rude épreuve.

À ceci s'ajoute aussi l'application d'automatismes réglementaires. L'omniprésence des microentreprises (les structures de 10 salariés ou moins ont dépassé 30.000 unités en 2019 et ont représenté un cinquième de la valeur ajoutée) et de PME nécessite une approche *think small first* et une mise en œuvre transversale. **Penser aux PME et à leurs besoins, c'est aussi préparer l'avenir économique du Luxembourg.** La nécessaire simplification administrative devra les concerner tout particulièrement, à commencer par la poursuite de la refonte du droit d'établissement, ce dernier étant encore en proie à certains anachronismes et freins protecteurs qui l'empêche d'être un outil pleinement au service du développement de nouvelles entreprises.

La revalorisation continue du statut de l'indépendant est une autre clé de voûte permettant de stimuler l'esprit d'entreprise, la genèse et le développement de nouvelles activités créatrices de valeur ajoutée. Les récentes innovations législatives apportées par l'introduction d'une nouvelle chance en cas de faillite ainsi que le nouvel encadrement en matière de prévention des faillites devront par ailleurs être rendues pleinement opérables.

Par ailleurs, la continuation du soutien de la promotion des modes alternatifs de résolution des litiges et plus spécialement de l'arbitrage, lequel constitue une alternative appréciable aux voies de recours judiciaires pour les entreprises, mais également un atout important pour une place financière internationale, est un aspect qui mérite une attention particulière.

C'est en soutenant l'esprit d'entreprise et l'entrepreneuriat que l'on pourra créer et pérenniser des emplois de qualité, stimuler l'innovation et générer de la croissance, carburant de notre modèle social. Des pistes concrètes doivent être développées pour donner des impulsions ciblées en vue de soutenir les entreprises dans leur cycle de développement, attirer les talents nécessaires et renforcer la sécurité juridique et la simplification administrative. **L'organisation quotidienne du travail doit s'opérer au plus près des besoins des entreprises et de leurs salariés, à savoir à l'intérieur de celles-ci et dans les différents secteurs économiques.**

L'ensemble des secteurs ont besoin d'un marché du travail performant. Il s'agit, d'une part, de mettre en œuvre une **fiscalité compétitive et adaptée au parcours de vie des travailleurs.** Et de l'autre, de renforcer les parcours de formations tout au long de la vie. Nous préconisons une approche holistique pour une employabilité durable : de l'éducation fondamentale à la formation professionnelle initiale (apprentissage) et continue, avec une stratégie talent plus ambitieuse et une organisation flexible du travail répondant aux besoins de chaque entreprise. La Chambre de

Commerce est un partenaire fiable d'un système de formation initiale et continue valorisant, ouvert, perméable et adapté aux besoins des entreprises et de leurs dirigeants et salariés.

3. Le développement durable requiert notamment une approche de politique économique holistique et intégrée, dont un aménagement du territoire proactif et innovateur.

Le bien-être collectif du pays, de ses citoyens et des travailleurs frontaliers, est étroitement lié aux entités créatrices de valeur que sont les entreprises. C'est en leur sein que se développent les solutions innovantes pour atteindre les objectifs climatiques ambitieux et pour réussir la transition énergétique et la décarbonation. Afin de proposer une vue globale en matière de développement socio-économique décarboné, digital et intégré, la Chambre de Commerce rappelle que la **stratégie autour de la « Troisième Révolution Industrielle » en constitue un référentiel dont la pertinence demeure de mise.**

Par ailleurs, nous plaidons pour un aménagement du territoire qui pourra répondre au besoin de logement et de mobilité, tout en **réservant des surfaces adaptées pour le développement des activités économiques, qu'elles soient industrielles, commerciales ou artisanales.** C'est devenu la condition de notre croissance future et un enjeu majeur pour réussir une répartition équilibrée et cohérente des ressources, des activités économiques et des infrastructures.

L'aménagement du territoire devra façonner et préparer de manière proactive le développement de notre pays, à rebours d'une approche réactive et désordonnée. Le logement et le secteur de la construction sont en crise alors que les besoins n'ont jamais été aussi importants. Trouver des solutions d'urgence et efficaces doit être l'une des priorités dans les semaines à venir. A défaut d'une véritable offensive, le développement socio-économique du Luxembourg, sa cohésion sociale et sa capacité à attirer des talents seront durablement menacés.

4. La Chambre de Commerce, votre partenaire privilégié pour relever les défis des entreprises de tous les secteurs dans l'intérêt économique général.

À l'aube de cette nouvelle législature et du centenaire de la loi de 1924 portant création des chambres professionnelles, nous réitérons notre engagement en tant que **partenaire constructif et force de proposition pour contribuer à la prospérité du pays et au bien-être collectif.** Nous œuvrons pour une économie durable et inclusive, ce que nous exprimons également à travers la rédaction des avis législatifs.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est le partenaire de confiance du Gouvernement lorsqu'il s'agit de promouvoir l'économie luxembourgeoise à l'étranger. Outre le réseau des ambassades et les Luxembourg Trade & Investment Offices (LTIO), la promotion du commerce à l'international passe notamment par un réseau performant d'attachés économiques et commerciaux (AEC) de la Chambre de Commerce opérant aujourd'hui dans les principaux pays partenaires.

Alors que ce réseau, fortement axé sur les besoins concrets des entreprises, est limité et menacé de suppression en raison de l'inadaptation du cadre fiscal et de sécurité sociale des

détachements, la Chambre de Commerce souhaiterait des **détachements de collaborateurs à l'image des procédures en place pour les fonctionnaires d'État**. Le Luxembourg pourrait à ce titre s'inspirer d'une formule gagnante en place en Autriche au niveau de la *Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)*².

Quant à la promotion à l'échelle nationale du savoir-faire, la Chambre de Commerce estime que l'ajournement répété d'une **décision définitive et pérenne en faveur de l'avenir de l'infrastructure Luxexpo** est très préjudiciable à la promotion de l'économie luxembourgeoise, au développement du commerce local et à son attractivité au niveau du tourisme de congrès et d'expositions. La Chambre de Commerce exprime donc son plus vif souhait à ce que les décisions afférentes puissent être prises dans un délai rapproché.

Sur le terrain, grâce à notre gamme de services, nous aidons les créateurs d'entreprises et les PME à concrétiser et à faire grandir leurs projets entrepreneuriaux. Nous sommes aux côtés des entreprises pour asseoir leur développement à l'international et nous soutenons la formation initiale et continue des entrepreneurs, dirigeants et salariés.

Nous facilitons la transition durable des entreprises avec une offre de services dédiée et dans une démarche fédératrice avec l'écosystème des acteurs. Grâce notamment à sa « House of Sustainability », la Chambre de Commerce contribue à promouvoir le sujet du développement durable au sein des entreprises luxembourgeoises.


L'union faisant la force, la Chambre de Commerce est convaincue de l'intérêt d'œuvrer en faveur d'un rapprochement des Chambres patronales. Une juxtaposition des moyens de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sein d'une grande « **Chambre de l'Économie** » **libérerait des précieuses ressources, consoliderait des synergies**, optimiserait l'accès des entreprises aux différents services offerts et doterait les pouvoirs publics d'un acteur privilégié et intégré pour faire avancer l'économie.

En tant que porte-voix des entreprises luxembourgeoise et acteur fédérateur, la Chambre de Commerce travaille main dans la main avec les différents Ministères et administrations pour écrire les futures *success stories* de notre économie.

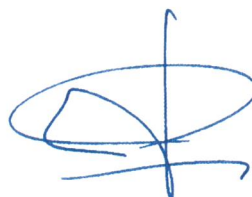
² A ce jour, il existe 4 conventions entre la CC et le MAEE, une pour chacune des Ambassades bilatérales accueillant un AEC : Berlin, Paris, Bruxelles (2 AEC) et Londres. A défaut d'être couverts par les dispositions applicables aux diplomates en matière de sécurité sociale, les AEC tombent sous le coup de la directive détachement 96/71/CE, des dispositions du règlement 883/2004 (coordination des systèmes de sécurité sociale) et du règlement 987/2009 (modalités d'application du règlement 883/2004) qui limitent l'affiliation au régime de sécurité sociale d'origine à 24 mois, renouvelable sous réserve d'un commun accord entre le pays d'origine et le pays d'accueil. Le détachement de l'AEC à Londres est couvert par des dispositions spécifiques post-Brexit. La Chambre de Commerce est aujourd'hui confrontée au risque que les détachements d'AEC ne soient pas renouvelés. Cela met en péril la pérennisation des postes AEC, mais engendre également une situation d'incertitude pour les collaborateurs de la Chambre de Commerce ainsi que pour les Ambassades concernées.

Nous nous tenons à votre entière disposition pour approfondir les éléments évoqués ci-dessus et nous souhaitons renvoyer vers les propositions phares de la Chambre de Commerce, développées dans une série de livrets thématiques (www.cc.lu/dossiers-thematiques/elections-2023).

En vous souhaitant pleine réussite dans l'accomplissement du mandat qui vous a été confié, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Formateur, l'assurance de notre considération très distinguée.



Carlo Thelen
Directeur Général



Fernand Ernster
Président

Annexe : Extraits portant sur la gouvernance publique de la publication « Actualité & Tendances n°20 : Entreprise Luxembourg 4.0 » (Chambre de Commerce, novembre 2018).



Bulletin économique
de la Chambre de Commerce

Résumé exécutif

Quelle gouvernance pour une croissance qualitative?

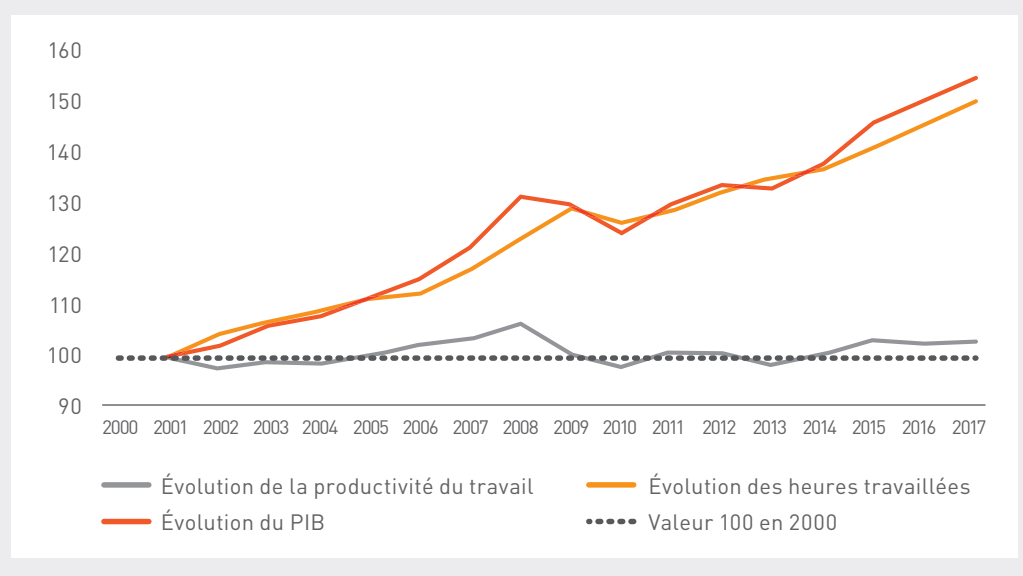
La croissance qualitative est au cœur du débat socio-économique au Luxembourg. Elle peut même s'enorgueillir de jongler entre plusieurs désignations, telles que «croissance intensive», «croissance qualitative» ou encore «croissance durable», par opposition à une «croissance extensive» ou une «croissance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

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

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

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

La croissance extensive en « trois lignes »



Source : Comptabilité nationale, extraction du 4 juillet 2018.

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

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

Mais la contre-performance de la productivité est aussi la conséquence de freins économiques et sociaux tels que le repli relatif du commerce extérieur dans le sillage de la crise - les échanges commerciaux et de la mobilité des capitaux étant des éléments essentiels pour hausser la productivité et la croissance économique, l'investissement dans les activités de R&D, la démographie des entreprises, la rigidité de l'organisation du travail, l'augmentation des inégalités, la polarisation de la productivité entre entreprises et secteurs en avance et d'autres à la traîne (« inégalités » entre les entreprises en terme de la mobilisation des opportunités de la digitalisation, par exemple) ; pour ne citer que quelques déterminants majeurs du niveau de la productivité. La baisse de l'investissement dans le secteur privé vient s'ajouter aux déterminants de l'évolution contrastée de la productivité luxembourgeoise. Enfin, la dégradation continue de l'efficacité de l'allocation des ressources montrée par le STATEC sur la période 2003-2015² et une inadéquation de la formation aux besoins de l'économie, complètent le tableau des déterminants d'une évolution de la productivité en berne, ralentissant le *phasing-in* d'un modèle de croissance basé sur les gains de productivité.

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

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

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

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

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

Les principales mesures de politiques publiques

A. QUATRE MESURES POUR ÉTABLIR LES FONDEMENTS DU MODÈLE



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

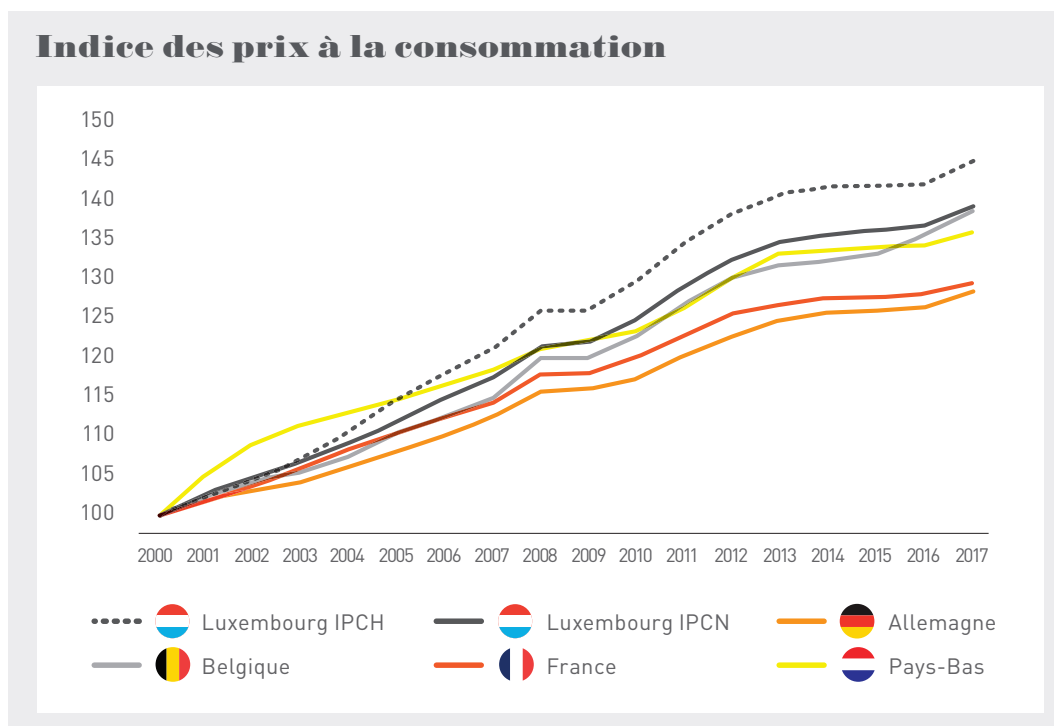
Les deux premières mesures permettent de rétablir et de consolider par la suite la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise. Cette compétitivité n'est pas suffisante pour atteindre une croissance qualitative, cette dernière jouant avant tout sur les composantes «hors coûts». Mais la compétitivité-coût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

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

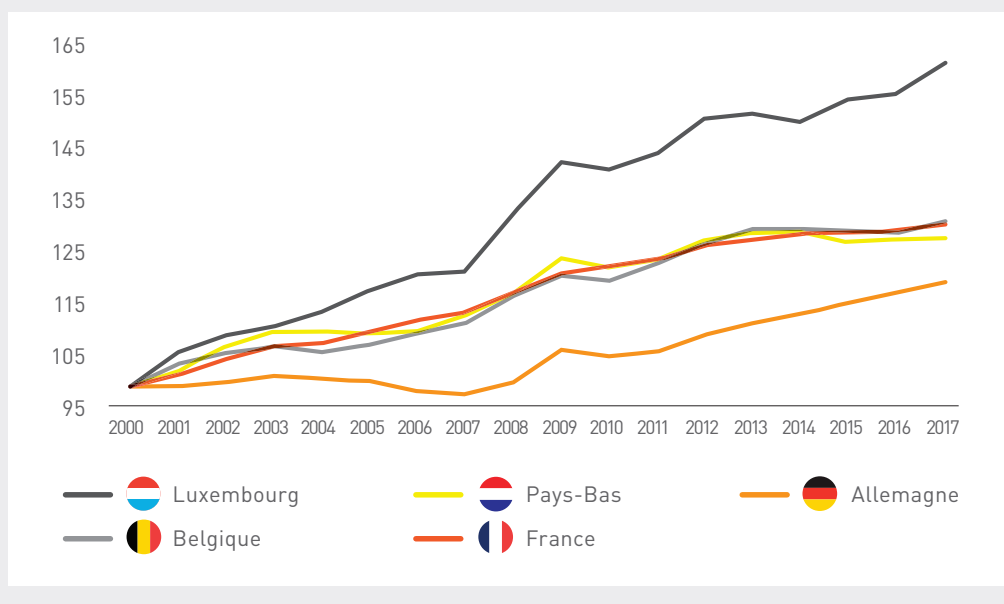
phénomène purement quantitatif - pourrait être possible. Cette mesure serait par la même occasion une incitation aux gains d'efficacité et de productivité au sein de l'administration, les prix étant encadrés sur une période déterminée. L'OCDE avait d'ailleurs déjà proposé, en 2011, au Luxembourg d'incorporer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

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

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



Coûts salariaux unitaires nominaux (indice 100 en 2000)



Sources : Commission européenne, STATEC.

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

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

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

1. L'État entrepreneurial

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

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

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

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

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

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

2. L'État durable

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

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

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

3. L'État ouvert

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

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

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

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

4. L'État social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. L'État formateur

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

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

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

6. L'État dirigeant

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

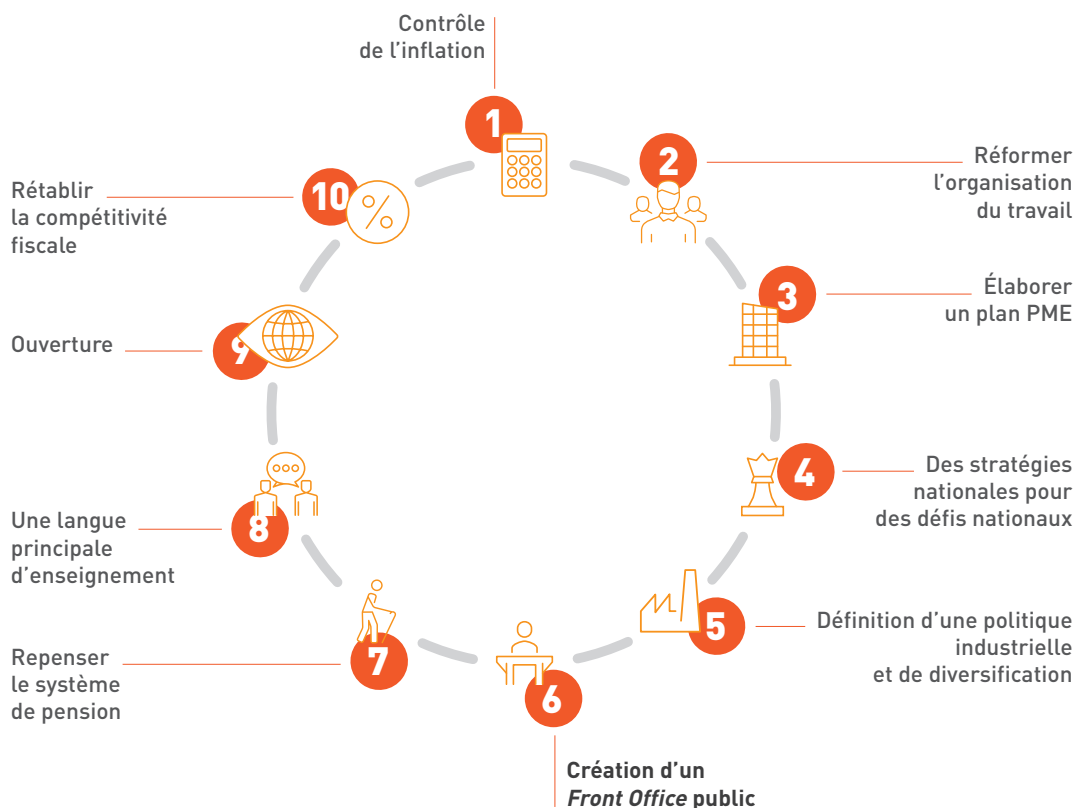
Il mettrait en outre en place **l'État 4.0**, et surtout il s'appuierait sur les données qui résultent de la numérisation de l'économie dans son processus de décision. En utilisant mieux les potentialités de la digitalisation et des algorithmes se greffant sur les données publiques collectées, le calibrage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

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

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

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

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



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

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



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

3.1 Quel rôle de l'État?

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

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

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

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

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

Dans ce contexte, un État entrepreneurial, « leader », prenant aussi des initiatives en termes d'investissements technologiques risqués apparaît *a priori* comme une stratégie gagnante. Alors que cette proposition semble être en rupture avec le champ d'intervention classique de l'État (cf. annexe 3) usuellement admis, elle est conforme avec de nouvelles analyses⁶⁶ essayant de redéfinir le rôle de l'État dans la conduite des politiques de la science, de la technologie et de l'innovation (STI).

Ces analyses, qui font également l'objet de considérations au niveau de l'UE⁶⁷, préconisent une nouvelle gouvernance des politiques STI, à savoir une gouvernance basée sur la définition centralisée de « missions de recherche et d'innovation axées sur le principe de résolution de problèmes sociétaux ». Au Grand-Duché, cette nouvelle perspective vient donc en soutien de certaines recommandations actuelles d'économistes⁶⁸ avançant la nécessité d'une stratégie nationale de la recherche au service des enjeux économiques et sociétaux du Luxembourg.

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

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

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

un État « créateur de marchés »

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

En supposant que « pour s'adapter, il faut investir », et au regard des contreperformances récentes du Grand-Duché en la matière, cette vision ambitieuse permettant d'accélérer le développement technologique est donc particulièrement adaptée à la mission que constitue la « Troisième Révolution Industrielle », dont le succès présuppose l'apparition et la digitalisation de nouvelles innovations⁷⁰ radicales des composantes de la matrice communication/énergie/transport.

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

Pourtant, malgré ce focus sur l'infrastructure TIR, un rôle complémentaire de l'« État investisseur » au Grand-Duché serait de veiller à ce que les infrastructures « traditionnelles » (particulièrement celles de transport, de logement, etc.) se développent à un rythme (plus) souhaitable afin d'éviter des « phénomènes de goulot d'étranglement », le transport et le logement étant des éléments de compétitivité cruciaux pour le modèle luxembourgeois et pour le bien-être de la population. Ainsi, alors qu'un réseau de transport plus développé serait de nature à canaliser plus efficacement les importants flux de frontaliers, essayer de contenir la hausse des prix immobiliers représente aussi une priorité pour consolider l'attractivité du Luxembourg. En effet, selon la Commission⁷¹ européenne, des hausses continues des prix de l'immobilier pourraient détériorer la capacité future du Grand-Duché à attirer (et à retenir) de la main-d'œuvre (étrangère) qualifiée, ce qui est particulièrement préoccupant au regard de son importance pour la productivité.

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

Un État qui forme aux défis de demain

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

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

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

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

En effet, alors que des travaux⁷² académiques récents ont quelque peu affaibli la croyance en une disparition⁷³ généralisée d'une grande partie des emplois, ces mêmes travaux confirment pourtant que les technologies 4.0 vont fortement affecter la structure⁷⁴ du marché du travail et les besoins en compétences. Ainsi, les activités routinières seront effectivement susceptibles d'être (plus) automatisées, ceci au profit de tâches analytiques/intellectuelles/cognitives/créatives ainsi que d'activités sociales/interactives qui connaîtraient un essor dans le futur. Parallèlement à ces mutations sur le marché du travail, les enquêtes du ZEW⁷⁵ révèlent également (au moins pour le cas de l'Allemagne) une polarisation entre les entreprises au niveau des investissements en technologies 4.0, ce qui est préoccupant au regard du problème des écarts importants en termes de gains de productivité entre « les entreprises les plus productives » et les « autres entreprises » observés actuellement au sein de l'OCDE⁷⁶. Par ailleurs, au Grand-Duché, cette même divergence des gains de productivité entre entreprises a été récemment mise en lumière⁷⁷, notamment dans les publications du CES⁷⁸.

Ainsi, au niveau de la gouvernance de l'État, et au-delà des mesures de flexibilisation du facteur « travail » mentionnées précédemment, un encadrement adapté du développement des compétences de la population devrait être une première réponse prioritaire, afin d'éviter l'accroissement des inégalités économiques et sociales qui pourrait en résulter, à travers la demande croissante en nouveaux profils spécifiques dotés de compétences numériques et sociales. Sachant que le progrès technique semble aujourd'hui avant tout profiter aux travailleurs les plus qualifiés, une telle mise à jour des compétences (des étudiants aussi bien que de la population active) serait donc de nature à contenir les risques futurs pour la cohésion sociale, en favorisant en parallèle l'utilisation des nouvelles technologies qui, selon le ZEW⁷⁹, seront au Luxembourg un complément (et non un substitut) au travail vu la structure des activités des salariés et celle de l'économie.

encadrement adapté du développement des compétences de la population

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

Concernant le risque de polarisation (accrue) entre entreprises « productives » et « non-productives », un élément clé de la gouvernance future de l'État devrait être de lutter contre les origines de ces écarts en termes de productivité. Ainsi, selon l'OCDE⁸⁰, au-delà des obstacles administratifs empêchant un dynamisme entrepreneurial accru, ces origines semblent être, d'une part, un **manque d'efficacité du mécanisme de diffusion**⁸¹ des connaissances au sein des économies avancées, mais également la présence de situations de rente de monopole, les droits de propriété intellectuelle pouvant notamment engendrer des **concentrations de marché indésirables**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conformément à des recommandations⁸² faites au Grand-Duché, des mesures favorisant la R&D privée pour améliorer la «capacité d'absorption de connaissances» des entreprises luxembourgeoises sont cruciales pour davantage favoriser la diffusion des connaissances, cette capacité étant une condition nécessaire pour «apprendre» des entreprises les plus productives. De plus, un renforcement de la

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

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

soutenant les entreprises en place, pour accompagner d'autres dispositifs facilitant l'arrivée de jeunes entreprises innovantes. Ceci reste cohérent avec les analyses du FMI⁸³ qui s'exprime en faveur de politiques d'innovation n'offrant pas de «privileges» aux entreprises déjà présentes sur le marché.

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

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

3.2. Une gouvernance optimisée pour des politiques intégrées au Luxembourg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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