

Débat de consultation à la Chambre des Députés concernant la croissance économique et la compétitivité du Luxembourg

Etienne Schneider, Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur

16 mai 2013

I. Introduction

Les perspectives de croissance économique sont aujourd'hui réduites à des niveaux largement inférieurs aux taux de croissance que le Luxembourg a connus par le passé. En 2012, le taux de croissance est estimé à 0,3% seulement, alors que pour l'année 2013 le STATEC a révisé récemment sa prévision à 1,0%. Ce n'est qu'en 2012 que le niveau du PIB a de nouveau atteint le niveau d'avant la crise financière, clôturant ainsi cinq années perdues.

Cet affaissement de la croissance économique depuis 2008 a des effets notables sur l'emploi et le chômage. Le nombre de chômeurs avoisine en mars 2013 6,6%, respectivement 8,3% si on tient compte des personnes affectées à une mesure pour l'emploi, atteignant ainsi un record historique. Les finances publiques ont enregistré des déficits depuis 2009 et sans reprise économique, le retour à l'équilibre budgétaire sera difficile.

Le ralentissement n'est pas que conjoncturel. Le vrai défi est la croissance potentielle à long terme, celle qui résulte de la combinaison des ressources humaines disponibles, de l'utilisation des équipements productifs et du progrès technologique. Il y a plus de dix ans, le Bureau International du Travail avait calculé que la soutenabilité du régime de pension serait assurée jusqu'en 2060 à condition que le PIB augmente de 4,1% en moyenne, ce qui correspond à une augmentation de la productivité du travail par heure de 2,1% et de 2% de croissance de l'emploi. Avant la crise financière et la grande récession qui s'en est suivie, la Commission européenne a fait des projections de croissance potentielle de 3% maximum, hypothèse qui a été reprise par le Gouvernement pour réformer le régime des pensions. Cette réforme a d'ores et déjà amélioré la soutenabilité du système des pensions.

Récemment, l'OCDE comme la Commission européenne ont révisé les projections de croissance potentielle à long terme qui ne devraient plus atteindre que 2% d'augmentation annuelle du PIB, ce qui pose un nouveau défi. Ceci en raison d'une faible croissance de la productivité, d'une part, et d'une faible croissance de l'emploi, d'autre part. La productivité dépend de l'intensité capitaliste et du progrès technologiques, donc de l'innovation, de la recherche et de la créativité en général. L'emploi dépend de la capacité du Luxembourg à attirer et à former des personnes compétentes et talentueuses. Les perspectives du potentiel de croissance à long terme sont actuellement trop faibles pour financer l'Etat

providence. Si on veut éviter de s'engouffrer dans une logique infernale de réduction des prestations et de démantèlement des services publics et de réduction du pouvoir d'achat, il faut miser résolument sur la croissance économique.

Il faut s'interroger sur la manière de contrecarrer ce ralentissement structurel du développement économique.

Dans un petit pays ouvert, il n'est pas question de lancer un programme de relance à court terme, même si la politique budgétaire doit veiller à ce que les dépenses productives, comme les infrastructures, la recherche, l'innovation, l'éducation etc. ne soient pas pénalisées. Il faut davantage miser sur les facteurs structurels, qui réduisent ou éliminent les obstacles et les freins au développement.

La compétitivité coût (coût salarial unitaire nominal) s'est détériorée. Le niveau des salaires moyens, grâce aux faibles cotisations de sécurité sociale reste favorablement positionné, même si cet avantage risque de s'éroder. Mais la compétition se mesure également à une batterie de facteurs hors coût comme l'environnement administratif, l'éducation, la recherche et l'innovation. Selon le benchmark établi par les partenaires sociaux et calculé par l'Observatoire de la compétitivité, le Luxembourg se positionne à la 11ème place dans le concert des pays membres de l'UE, avec une certaine tendance à la dégradation.

Dans ce cadre, il est primordial de procéder à un débat de consultation afin de discuter des objectifs que le Luxembourg souhaite atteindre en matière de croissance économique et de compétitivité au cours des prochaines années.

Les niches de souveraineté traditionnelles ont tendance à s'éroder sous la pression de l'harmonisation communautaire et de la concurrence entre les sites de production européens. Comment inventer de nouvelles niches, comment créer de nouveaux créneaux? Quels sont les facteurs qui pourraient fonder un nouveau dynamisme de l'économie?

Le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur a promu, au cours des dernières années, plus particulièrement quatre secteurs, à savoir la logistique, les biotechnologies, les écotechnologies et les technologies de l'information et de la communication afin de diversifier notre économie par de nouveaux vecteurs. D'autres secteurs pourraient pourtant également être porteurs de croissance. Pour préparer l'avenir de l'action de prospection économique, un débat de consultation devrait contribuer à déterminer quelles activités pourraient utilement diversifier notre tissu économique. Il va de soi que les entreprises dans les branches traditionnelles, industrielles notamment, devront être soutenues afin de pouvoir accompagner leur mutation et leur adaptation au marché mondial. Le dynamisme des PME et des start-ups, ne peut être négligé dans le renouvellement du tissu économique national. Enfin, l'attractivité du site luxembourgeois, la compétitivité de ses entreprises, qui doivent se positionner sur les marchés internationaux ou dans la Grande Région, doivent être abordés pleinement.

Finalement, il faut également s'interroger sur la nature de la croissance économique désirée. La stratégie LU2020, qui décline la stratégie européenne, s'est donné pour objectif une croissance inclusive, durable et intelligente. La croissance économique n'est pas une fin en soi, mais doit augmenter le niveau de vie et le bien-être de tous. Le CES et le CSDD, ont développé, à la demande du Gouvernement, une batterie d'indicateurs alternatifs au PIB, en se plaçant du point de vue des citoyens. En revanche, une fois que le débat sur la nature d'une « croissance qualitative » aura été validé par le plus grand nombre, il faudra tout faire pour maximiser ce type de croissance économique.

Partant du constat que le Luxembourg doit redynamiser l'économie, il faut positionner la compétitivité du « Standort » luxembourgeois par rapport à ses principaux concurrents. En 2010, un programme de 65 points pour renforcer la compétitivité a été lancé. Un grand nombre de propositions ont été traduites dans les faits. Le débat de consultation, permet de dresser brièvement le bilan de ce paquet de mesures. Le débat devra également alimenter un nouveau plan en faveur de l'emploi et de la croissance. Il s'appuie sur le PNR (Plan national de réforme) arrêté par le Gouvernement et se meut dans le cadre de la politique budgétaire fixée par le PSC (Plan de stabilité et de croissance).

II. Sujets à aborder lors du débat de consultation

Pour assurer une relance économique, il est proposé de concentrer les efforts sur quelques sujets clefs qui seront abordés ci-dessous.

- 1) Mettre en place un nouveau système d'indicateurs opérationnel de suivi de la compétitivité

Au niveau national, un nouveau système d'indicateurs, basé sur les indicateurs de suivi des déséquilibres macroéconomiques de l'Union européenne, la procédure « MIP » (macroeconomic imbalances procedure) pourrait être utile. Ce système devrait permettre de mieux détecter une dégradation significative interne et externe de la compétitivité du Luxembourg, et par la suite aussi de prendre un ensemble de mesures, après avis du Comité de coordination tripartite.

Ce nouveau système d'indicateurs devrait veiller à intégrer à la fois des indicateurs de court terme permettant de réagir rapidement aux évolutions économiques conjoncturelles souvent tributaires des évolutions internationales, tout en mettant l'accent sur les indicateurs structurels de long terme.

Il devrait également remplacer la batterie d'indicateurs économiques surannés renseignés dans le règlement grand-ducal du 4 avril 1985, pris en application de l'article 21, paragraphe 6 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les

mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein-emploi, c'est-à-dire la loi instaurant le Comité de coordination tripartite. En effet, certains de ces indicateurs datent encore d'avant l'introduction de l'euro, respectivement d'avant la mutation de l'économie luxembourgeoise vers une économie de services, et ne tiennent pas compte de l'évolution de la collecte des statistiques et de leur traitement grâce aux technologies de l'information.

Finalement, ce nouveau système d'indicateurs à mettre en place devrait être suivi par l'Observatoire de la compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, un outil permanent d'observation de la compétitivité que le Gouvernement avait mis en place en 2003 suite aux discussions au sein du Comité de coordination tripartite pour veiller à la compétitivité de l'économie et pour informer le Gouvernement et les partenaires sociaux sur une base régulière de son évolution.

2) Coûts énergétiques

Les entreprises sont soumises à une concurrence internationale et dans la structure des coûts de bon nombre d'entreprises industrielles, le coût de l'énergie est un facteur de production non négligeable.

Il faudra engager tous les moyens possibles afin de pouvoir offrir au Luxembourg des coûts de l'électricité et de gaz compétitifs en comparaison avec les autres pays et plus particulièrement avec les pays limitrophes du Luxembourg.

Il y a lieu de rappeler que les coûts engendrés par le mécanisme de compensation pour tous les clients consommant de l'électricité à Luxembourg ont pu être maîtrisés par une injection d'un montant de quelque 19,5 millions d'euros dans le mécanisme par le biais du fonds énergie et climat. Par cette intervention, les taux de contribution ont pu être tenus constants par rapport à l'année 2012. En outre, de nouvelles réglementations ont été mises en vigueur pour freiner et réduire le coût sur la facture électrique engendré par les installations photovoltaïques et les centrales de cogénération.

Après l'interconnexion électrique avec la France, augmentant la sécurité d'approvisionnement et l'accès aux marchés d'une partie de l'industrie, il s'agira dans le secteur de l'électricité de finaliser les démarches actuelles pour améliorer l'interconnexion avec le réseau belge en vue d'accroître la sécurité de l'approvisionnement du territoire national et pour améliorer l'accès aux marchés ouverts. Il s'agira de conclure les discussions avec les représentants de l'industrie luxembourgeoise, le gestionnaire de réseau industriel impliqué et avec les parties prenantes belges.

Dans le secteur du gaz naturel, la consultation engageante du marché pour une interconnexion supplémentaire avec la France va se terminer au cours de ce mois. Les

conclusions seront tirées immédiatement après ce processus pour voir si une interconnexion supplémentaire sera nécessaire pour sécuriser l’approvisionnement du territoire national. Dans ce contexte, il y aura lieu de prendre toutes les mesures pour réduire les coûts de réseau et améliorer l’accès aux marchés.

3) Accès à des terrains pour exploiter des activités

L’accès à des terrains pour établir une entreprise à un coût raisonnable est devenu un facteur de limitation du développement économique, en particulier pour des PME.

L’adoption prochaine du plan sectoriel – zones d’activités économiques (PSZAE) va modifier un certain nombre de contraintes et apporter des modifications quant à l’éligibilité des différents types d’entreprises au sein des zones d’activités économiques. Face à la pénurie de terrains, il faudra réorienter l’attribution des terrains et discuter en particulier de l’accès des PME aux zones d’activités.

Les communes sont des acteurs clefs en matière de développement économique, autant en tant que commune qu’au sein d’un syndicat intercommunal. En effet, les zones communales et intercommunales relèvent de l’initiative des élus locaux. Par ailleurs, l’accueil d’une zone industrielle sur le territoire d’une commune génère souvent des désagréments pour les habitants. Pourtant, en fonction des activités des entreprises établies dans les zones d’activités, le retour financier vers les communes n’est aujourd’hui guère en lien avec les impacts sur les communes.

Il convient dès lors de réfléchir à intégrer dans le cadre des réflexions sur le financement des communes des incitatifs à l’égard des communes prêtes à accueillir des zones d’activités ou d’autres infrastructures sur leur territoire.

4) Assurer la reprise et stimuler la création d’entreprises

La reprise d’entreprise constitue un défi majeur au Luxembourg. De nombreux chefs d’entreprises, en particulier de PME sur secteur artisanal, cherchent à pouvoir transmettre leur entreprise afin d’assurer une continuité de ces entreprises. Les repreneurs potentiels sont toutefois souvent confrontés à des difficultés pour financer cette reprise.

Il faudrait envisager dans ce cadre de revoir les taux d’intérêts appliqués par la SNCI aux prêts consentis pour la reprise d’entreprises.

Finalement, il faudrait mettre en œuvre un fonds de garantie dédié notamment aux jeunes entreprises innovantes et aux PME, en partenariat avec une ou plusieurs banques de la place, afin de permettre d’offrir des prêts à de meilleures conditions (réduction du coût et réduction des garanties personnelles).

5) Adapter le réseau des LTIO par rapport aux régions en croissance, inclure les ambassades dans les efforts de promotion économique

Le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur gère le réseau des « Luxembourg trade and investment office (LTIO) » à travers le monde. Issu du « Board of economic development (BED) » ce réseau a été progressivement étoffé au cours des dernières années.

Il comporte aujourd'hui des représentations aux Etats-Unis (New York et San Francisco), au Japon (Tokyo), en Chine (Shanghai), à Taipei (Taiwan), en Corée du Sud (Seoul), en Inde (New Dehli), aux Emirats arabes unis (Dubai) et à Tel Aviv (Israël).

Certains bureaux sont établis depuis longtemps et il convient de réfléchir si l'implantation de certains bureaux correspond toujours aux réalités économiques. Le réseau des LTIO pourrait être adapté et servir aussi davantage le secteur financier.

Par ailleurs, le réseau des ambassades pourrait être davantage inclus dans les efforts de promotion économique.

6) Image de marque du Luxembourg

Le Luxembourg s'est développé grâce à un haut degré d'ouverture envers les investissements étrangers. Des efforts considérables ont été mis en œuvre notamment pour les marchés chinois, à travers par exemple le pavillon Expo Shanghai, ou encore la Russie. Pour relancer la croissance économique, il faudra accroître les efforts pour acquérir des projets et attirer de nouveaux investisseurs au Luxembourg. Il faudra dès lors débattre des moyens à mettre en œuvre pour mieux faire connaître le Luxembourg au niveau international.

En premier lieu, il faudra assurer que le Luxembourg soit connu et que sa perception à l'étranger puisse inciter des investisseurs et entrepreneurs à envisager le Luxembourg comme lieu d'investissement et motiver des jeunes qualifiés de venir travailler au Luxembourg. Le Gouvernement a produit à travers un groupe de travail interministériel « Nation branding » une série de courts-métrages. Récemment, quelques spots destinés à être diffusés sur des chaînes de télévision internationales ont été produits et ont commencé à être diffusés à l'occasion de la visite d'Etat en Autriche.

Ces efforts pourtant ne produiront leurs effets que s'ils sont pérennisés sur le long terme. Les équipes en charge de tels projets devront se doter des moyens nécessaires pour agir.

Quels sont les moyens que le Luxembourg devra engager à l'avenir pour agir sur son image de marque à l'étranger, sachant qu'en temps de crise les moyens budgétaires devront être engagés à bon escient ?

7) Accès et connectivité du pays

Le Luxembourg est devenue une place internationale, en particulier grâce au secteur financier. Au cours des dernières années, de plus en plus d'entreprises ont choisi le Luxembourg pour y implanter leur quartier général européen. Le choix des entreprises est cependant pris en considérant également la facilité et la rapidité de l'accès vers le pays. Il faudra en particulier assurer un accès rapide à partir de l'aéroport vers les centres de décision en Europe et ailleurs.

8) Attractivité du Luxembourg pour des investisseurs de pays tiers

Le Luxembourg a toujours été ouvert aux investisseurs et entrepreneurs étrangers, y compris en provenance de pays tiers.

De nombreux pays ont adapté au cours des dernières années leurs procédures en matière d'immigration afin de faciliter l'accès d'investisseurs et d'entrepreneurs à un titre de séjour. Il est ainsi envisagé d'introduire un statut de ressortissant de pays tiers dédié aux investisseurs étrangers. Il pourrait s'agir d'entrepreneurs ayant l'intention d'investir soit dans des entreprises existantes ou de créer de nouvelles entreprises au Luxembourg. Ce statut devrait également être accessible à des investisseurs qui s'engagent à gérer leur fortune sur la place financière au Luxembourg. Comment peut-on adapter le cadre légal et réglementaire pour mieux s'adapter aux besoins de ces investisseurs et entrepreneurs de pays tiers ?

9) Mesures d'accélération des procédures

Le secteur de la construction risque de faire face à une contraction du volume à bâtir au cours des prochaines années. Les données statistiques montrent une réduction rapide des carnets de commande et de l'activité de construction. Or, force est de constater que bon nombre de projets immobiliers sont en cours de procédure depuis un certain laps de temps.

Un élément essentiel de compétitivité et de croissance économique est celui de l'accélération des procédures administratives, tant pour débloquer à courte échéance des projets en cours de procédure que pour raccourcir à l'avenir les différentes procédures administratives.

Les législations suivantes sont notamment concernées:

- Aménagement communal du territoire
- Protection de la nature et des ressources naturelles
- Etablissements classés
- Etudes d'impact environnementales

Dans ce cadre, la nouvelle Cellule de facilitation relative aux autorisations en matière de l'urbanisme et de l'environnement a certainement un rôle de premier ordre à jouer.

Ce sujet sera par ailleurs amplement discuté et développé lors d'une table-ronde « Investissements » préparée par le Premier ministre.

10) Adaptations en matière d'organisation du travail

L'organisation du travail en entreprise est encadrée par le Code du travail et ce sur base notamment de directives communautaires. Dans ce cadre, le droit des salariés ne doit pas nécessairement s'opposer aux intérêts des employeurs. Il faudrait dès lors réfléchir par rapport aux opportunités d'adapter certaines dispositions en matière d'organisation du travail.

Les champs de réflexion pourraient englober notamment la période de référence et le plan d'organisation du travail (POT) ou encore l'autorisation de travailler le dimanche pour les laboratoires de recherche.

La période de référence est un instrument qui permet, dans certaines limites, de dépasser la durée de travail journalière ou hebdomadaire sans recourir à la prestation d'heures supplémentaires mais en rétablissant la moyenne des heures prestées par le biais de la compensation. Toute période de référence légale, sur base d'une autorisation ministérielle ou prévue par une convention collective doit être accompagnée d'un POT. Les périodes de référence sont par ailleurs strictement limitées par la législation communautaire et ne peuvent dépasser une période de 4 mois, alors que la législation luxembourgeoise limite la période de référence à un mois.

L'instrument du POT a été introduit en 1999 dans le cadre des discussions tripartites qui ont précédé. Dans la mesure où les POT se sont avérés difficiles à gérer, peut-on discuter dans le cadre du dialogue entre partenaires sociaux comment procéder à des adaptations afin de permettre davantage de flexibilité ?

Les laboratoires de recherche, de par la nature même de leurs activités, doivent souvent assurer une activité 7 jours sur 7. Sur base de la législation légale existante il faudrait assurer un cadre réglementaire qui puisse assurer d'office aux laboratoires une activité le dimanche. Dans le cadre du développement du secteur des biotechnologies et des technologies propres notamment, une telle démarche s'impose.