



UNION DES ENTREPRISES  
LUXEMBOURGEOISES

Version du 27 mars 2015

# CES – Semestre européen

## Contribution de l'UEL au PNR et PSC

## Table des matières

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction et structuration du document.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Messages issus du rapport spécifique de la Commission européenne sur le Luxembourg.....</b> | <b>4</b>  |
| <b>2. Messages de la Commission européenne : position de l’UEL.....</b>                           | <b>8</b>  |
| 2.1. Cadre budgétaire.....  | 8         |
| 2.2. Système d’imposition.....  | 11        |
| 2.3. Compétitivité, environnement des entreprises, services et diversification.....               | 16        |
| 2.4. Marché du travail, éducation et politique sociale.....                                       | 22        |
| 2.5. Environnement, énergie et transports.....  | 25        |
| <b>3. Que faire ? Les recommandations de l’UEL.....</b>   | <b>29</b> |
| 3.1. Cadre budgétaire.....  | 29        |
| 3.2. Système d’imposition.....  | 31        |
| 3.3. Compétitivité, environnement des entreprises, services et diversification.....               | 32        |
| 3.4. Marché du travail, éducation et politique sociale.....                                       | 33        |
| 3.5. Environnement, énergie et transports.....  | 35        |
| <b>Annexes.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>Encadré : À quoi bon les « recommandations par pays » ?.....</b>                               | <b>36</b> |
| <b>Progrès réalisés par le Luxembourg dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».....</b>      | <b>42</b> |
| Principaux résultats réalisés jusqu’à présent.....  | 42        |

## Introduction et structuration du document

Sont abordés dans une première partie du présent document les faits saillants du « country report<sup>1</sup> » de la Commission européenne, document très instructif, important et intéressant et qui sera à la base des discussions tripartites au CES du 30 mars 2015 et de la mise à jour subséquente du programme de stabilité et de croissance (PSC) et du plan national de réforme (PNR) par les autorités nationales.

Les conclusions dudit rapport méritent d'être prises au sérieux. Elles sont explicitées dans la partie 1 du présent document. Le rapport façonnera les obligations européennes du Luxembourg et sans doute aussi les « recommandations par pays » émises, à la fin du semestre européen en cours, par le Conseil sur recommandation de la Commission et à l'adresse du Luxembourg. Dans ce contexte, il est proposé, sous la forme d'un encadré, un passage en revue de la mise en œuvre effective, par le Luxembourg, des recommandations qui lui ont été adressées en 2014, à la fin du dernier semestre européen.

La position de l'UEL à l'égard du document de la Commission européenne est explicitée dans la deuxième partie du document, pour chacune des « questions structurelles » identifiées par la Commission. La tonalité générale est que dans l'ensemble, le document des services de la Commission constitue pour les autorités luxembourgeoises une intéressante « feuille de route » en matière de réformes, même si tout n'est pas à prendre « comme argent comptant » (on songe notamment à un accent trop exclusif sur l'augmentation des recettes dans le document, alors que le Luxembourg se caractérise avant tout par des dépenses publiques très élevées en niveau absolu). L'UEL dérive ensuite sur cette base un certain nombre d'actions concrètes (partie 3 du présent document).

---

<sup>1</sup> SWD(2015) 35 final : Document de travail des services de la Commission - Rapport 2015 pour le Luxembourg 2015 (26 février 2015)

## 1. Messages issus du rapport spécifique de la Commission européenne sur le Luxembourg

Avec un taux de croissance de 3% en 2014, le Luxembourg a enregistré sa seconde meilleure performance en termes de croissance depuis la crise. S'il faut s'en féliciter, la Commission rappelle qu'il est très improbable que le Luxembourg renouera avec ses performances économiques d'antan. En effet, sur la période de 2000 à 2007, la croissance moyenne s'était encore élevée à 4,75%. Or, entre 2008 et 2014, ce rythme de progression s'est contracté significativement pour atteindre 1,1%. La croissance potentielle, c'est-à-dire le niveau de croissance optimal pouvant être atteint grâce aux facteurs de production disponibles et sans faire apparaître des tensions inflationnistes, atteint quant à elle 2%. En d'autres termes, les perspectives de croissance à moyen terme atteindront moins de la moitié du rythme de progression pré-crise. Il s'agira, bien sûr, d'ajuster nos politiques redistributive et budgétaire à cette nouvelle donne, la « soupape de sécurité » qu'est le déficit public ne pouvant être mise à contribution *ad aeternam* pour tenter de « compenser » une croissance qui fait défaut.

Par ailleurs, la contribution de la productivité à la croissance - qui n'est rien d'autre que la traduction économique du *leitmotiv*, annoncé par le programme gouvernemental, du « mieux faire avec les mêmes (voire moins) de moyens » - est négative depuis 2009. Ainsi, encore plus que par le passé, la croissance luxembourgeoise dépend de la croissance quantitative de l'emploi, avec tous les défis que ce modèle pose en termes de mobilité, de cohésion sociale, de consommation foncière et d'émissions de gaz à effet de serre.

Nous dépendons donc très significativement de la seule composante emploi en termes de croissance économique, alors que la récente réforme des pensions reposait sur l'idée que la productivité et l'emploi devraient contribuer à des parts égales à la croissance. Or, même cette progression fulgurante de l'emploi - +46% entre 2000 et 2013 - ne nous permet pas de résorber le chômage : +289% sur la même période.

Le rapport spécifique du Luxembourg établi par les services de la Commission européenne, outre son appréciation selon laquelle le rythme de croissance du Luxembourg « n'est plus ce qu'il avait l'habitude d'être », comporte un certain nombre d'observations et de mises en garde très importantes et pertinentes. Citons, en vrac, les défis suivants :

- En raison d'une inflation systématiquement plus forte que chez nos principaux partenaires commerciaux, de l'automatisme salarial sous-jacent à l'indexation et en l'absence de gains de productivité, le **coût salarial unitaire** du Luxembourg a littéralement explosé : +57% entre 2000 et 2013, contre 26% en moyenne en zone euro et 12,5% en Allemagne, notre première destination en termes d'exportations.
- La **productivité** apparente du travail a baissé de 2,5% en 2012, stagné en 2013 et augmenté de 0,7% en 2014, soit une baisse moyenne de 0,6% l'an sur cette période.

Rappelons à cet égard que la réforme de l'assurance pension mise en œuvre en 2012 postulait des gains de productivité annuels de l'ordre de +1,5% l'an. Ainsi, sur les 3 années considérées seulement, le Luxembourg accuse un retard de productivité de 5,1% ( $3 \times 1,5\% = 4,5\%$ , comparé à -0,6%) relativement au PIB : 2,3 milliards EUR de richesses (sous forme de marges, de salaires et d'impôts) non-produites.

- Certains commentateurs de l'actualité socio-économique luxembourgeoise estiment régulièrement que notre niveau de productivité demeure parmi les plus élevés au sein de l'UE. Or, si ceci semble avéré en moyenne sur tous les secteurs, il convient néanmoins de constater que l'appareil de production du Luxembourg se caractérise par des **écarts significatifs de productivité** de la main-d'œuvre selon les secteurs économiques, le secteur financier affichant un niveau deux fois supérieur à celui des secteurs non financiers. Par ailleurs, d'après le rapport, *« le système d'indexation automatique des salaires actuellement en vigueur, qui établit un lien entre les salaires et l'évolution de l'inflation, peut entraver à long terme les ajustements salariaux nécessaires dans chaque secteur et avoir à court terme une incidence négative sur la compétitivité des coûts »*. Ainsi, la productivité élevée dans divers secteurs de notre économie a pour corollaire le niveau de salaires nets le plus élevé de l'UE à 28.
- L'excédent de notre **balance courante** se réduira de presque de moitié, en atteignant prévisiblement 6% en 2015 contre plus de 10% avant la crise. L'excédent de la balance courante repose essentiellement sur les services financiers et masque un déficit de la balance commerciale des biens, qui persiste et se creuse progressivement. Ce dernier tient davantage à une faible croissance des exportations qu'à une hausse des importations, comme en témoignent également les **pertes significatives de parts de marché à l'exportation** pour les biens, qui se sont même accélérées au lendemain de la crise financière. Les services de la Commission estiment que *« cette évolution traduit (...) également une baisse plus structurelle de la compétitivité-coûts, qui a surtout pénalisé les secteurs exposés à la concurrence internationale, qui sont plutôt des preneurs de prix que des fixeurs de prix »*. Cette tendance montre *« qu'il est nécessaire d'améliorer la compétitivité des coûts des secteurs non-financiers, peu à peu érodée par des [CSU] relativement élevés, et d'encourager la diversification de l'économie »*.
- Élément clé en termes d'attractivité du pays mais également important moteur des revendications salariales, depuis 2000, les **prix de l'immobilier** ont augmenté, en termes nominaux, de 173%, soit une moyenne annuelle de 8,1%.
- En matière de **politique RDI**, élément essentiel sous-jacent à la politique de diversification, le Luxembourg *« n'est pas en bonne voie pour réaliser d'ici à 2020 son objectif d'intensité de R&D, fixé à 2,3-2,6 % du PIB »*. Les services de la Commission estiment notamment que la coopération entre les organismes de recherche publics et

les entreprises « se situe à un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'Union, ce qui témoigne du clivage qui existe actuellement entre la R&D privée et la recherche publique ».

- Pour ce qui est de l'**éducation**, il est rappelé que la proportion d'élèves « ayant de mauvais résultats à l'école » est considérablement plus élevée que celle de l'ensemble de l'Union, et que les « facteurs socio-économiques jouent un rôle important dans les résultats obtenus en matière d'éducation ». La Commission souligne donc les problèmes d'enseignement des langues.
- A l'intersection entre le système d'éducation, le taux de pauvreté relatif, l'exclusion sociale et le marché de l'emploi, sont rappelés trois facteurs prioritaires qu'il conviendrait d'aborder : (i) les **politiques d'activation**, qui ne sont « pas encore satisfaisantes » ; (ii) le **système de prestations sociales**, qui a tendance « à créer des pièges à chômage et à inactivité » et à quoi s'ajoute le régime d'imposition conjointe des époux « qui contribue à dissuader fortement l'un des conjoints de travailler (...) » ; et (iii) : « les piètres résultats globaux du **système éducatif** », ayant des répercussions sur « l'offre de compétences sur le marché du travail, et notamment sur l'intégration des personnes moins qualifiées ».

Le rapport contient par ailleurs un certain nombre de messages significatifs dans le domaine des finances publiques (voir volet PSC ci-après) :

- Pour ce qui est de la **politique budgétaire**, l'objectif du Luxembourg est, comme indiqué dans les derniers plans budgétaires, de respecter l'objectif spécifique à moyen terme (excédent structurel de 0,5% des finances publiques consolidées) qui a été fixé tout au long de la période de programmation 2015-18, se traduisant par la conduite d'une stratégie de consolidation budgétaire à mener par le gouvernement. A ce titre, il est toutefois rappelé que « processus d'assainissement est (...) principalement fondé sur des recettes supplémentaires, alors que, du côté des dépenses, les efforts consentis pour diminuer les dépenses publiques ne sont pas solidement étayés par des mesures concrètes, ce qui risque de faire **déraper les objectifs en matière de finances publiques** ». La Commission reconnaît cependant que les finances publiques luxembourgeoises demeurent saines à court terme et que le gouvernement a adopté, dans le cadre notamment du budget 2015, une série de mesures correctives devant permettre « d'augmenter le budget de l'Etat d'environ 2% du PIB au cours de la période 2015-18 ». Elle salue un plan ambitieux d'assainissement budgétaire et la mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel.
- Les services de la Commission rappellent que le Luxembourg est le dernier pays à avoir introduit un **cadre budgétaire pluriannuel**. Il est profité du rapport spécifique pour

rappeler que la gouvernance budgétaire doit encore être parachevée afin de répondre fidèlement aux « règles du jeu » applicables en la matière.

- En termes de **viabilité à long terme** – soit LE problème structurel de nos finances publiques, il est estimé que le Luxembourg devrait connaître la plus forte augmentation des dépenses liées aux retraites de tous les pays de l'UE. La réforme des pensions de 2012 semble pour le moins insuffisante afin d'asseoir ce « monument » de la sécurité sociale sur des fondations solides. Il est également rappelé que, comme « *le taux de remplacement est très élevé, même pour les hauts salaires, les incitations prévues par la nouvelle loi ne sont pas suffisantes pour convaincre les personnes de travailler plus longtemps que le minimum requis* ». Au-delà du régime des pensions, d'autres dépenses liées au vieillissement devraient peser sur la viabilité à long terme des finances publiques, la Commission citant notamment l'assurance dépendance.

## 2. Messages de la Commission européenne : position de l'UEL

L'UEL est dans une large mesure en phase avec les messages structurels développés par la Commission européenne, synthétisés ci-dessus. Elle met en exergue dans la présente partie ses accents propres - souvent complémentaires à ceux de la Commission - et ses éventuelles divergences par rapport aux services de la Commission.

### 2.1. Cadre budgétaire

L'UEL est en accord avec le diagnostic global de nos finances publiques formulé par la Commission européenne. Cette dernière reconnaît l'importance de l'ajustement budgétaire envisagé sur l'horizon 2015-2018 (le « Zukunftspak »). Elle souligne en outre le fait que le cadre budgétaire actuel s'est amélioré l'année passée à la faveur du budget pluriannuel et de la revue des dépenses, même s'il convient de parfaire et de compléter les progrès enregistrés en la matière.

L'UEL salue également ces progrès. Elle note cependant dans la foulée, à l'instar de la Commission, que d'importants risques pèsent sur la soutenabilité à terme de nos régimes sociaux - en particulier les pensions et l'assurance dépendance. Ces risques ont été fortement exacerbés par la crise économique et financière, qui s'est traduite non seulement par un décrochage du PIB réel, mais également par une croissance potentielle révisée à la baisse par l'ensemble des institutions compétentes en la matière, y compris la Commission. Alors que la croissance potentielle du Luxembourg était supérieure à 4% l'an avant la crise, elle se limiterait actuellement à 2% environ – sous l'effet notamment d'une contribution négative de la productivité totale des facteurs. Or la croissance des dépenses publiques en général et des prestations sociales en particulier excède nettement cette croissance potentielle de 2%.

Dans ce contexte l'UEL est d'avis, tout comme les services de la Commission, que la réforme des pensions de décembre 2012 est tout à fait insuffisante et qu'il est urgent de mettre en œuvre une réforme approfondie de l'assurance dépendance. L'absence de mesures décisives d'assainissement de la sécurité sociale à moyen terme (la réforme des pensions de décembre 2012 ayant un effet très graduel sur l'évolution des dépenses) ne semble d'ailleurs pas compatible avec l'engagement gouvernemental de ne pas augmenter les cotisations sociales au cours de l'actuelle législature (voir l'accord bipartite Gouvernement-UEL du 14 janvier 2015).

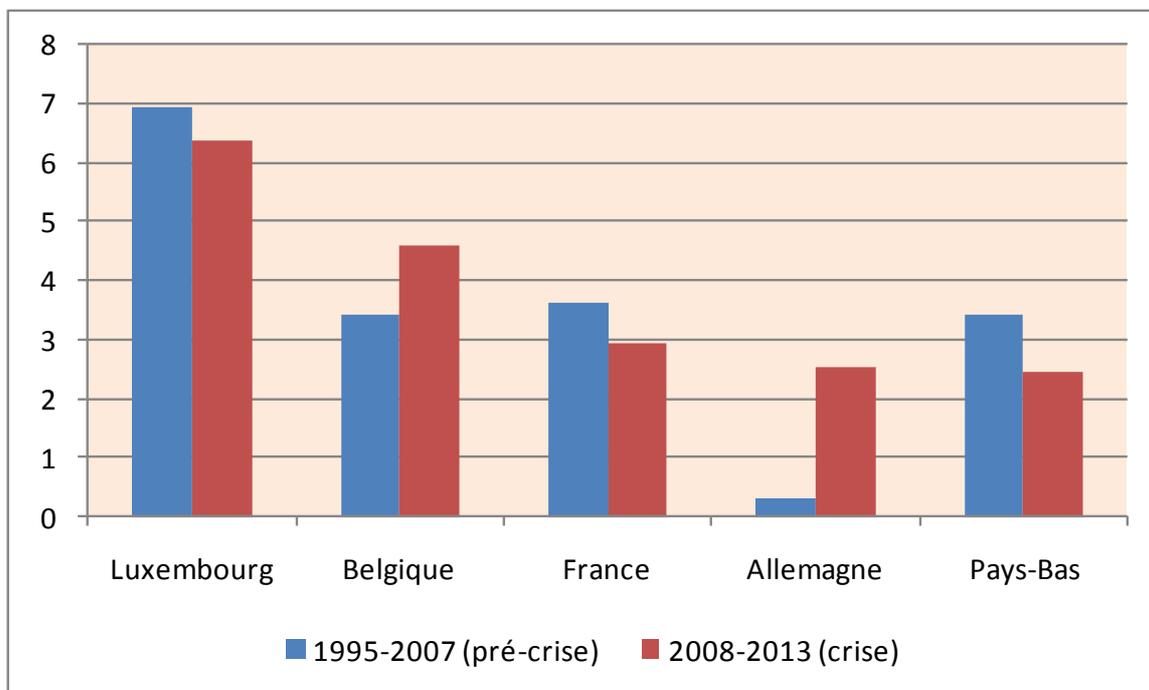
L'UEL tient à mettre particulièrement en exergue les accents suivants :

En premier lieu, les transferts sociaux croissants sont allés, très paradoxalement, de pair avec une augmentation de certaines inégalités de revenus au cours des dernières années. A titre d'exemple, le coefficient de Gini reflétant les inégalités dans la répartition du revenu disponible après impôts et transferts est passé de 0,28 en 2003 en à 0,36 en 2013 (voir le

Rapport travail et cohésion sociale 2014 du STATEC). Cette détérioration, observée en dépit des importants transferts sociaux au Luxembourg, démontre quasiment par l'absurde la nécessité de mieux cibler ces derniers. La situation est fort heureusement plus rassurante en ce qui concerne le taux de privation matérielle sévère, qui selon une étude suisse<sup>2</sup> est de l'ordre de 1,3% du PIB au Luxembourg. Si ce taux demeure faible en comparaison internationale, on pourrait s'attendre à ce qu'il soit plus faible encore compte tenu de l'importance absolue de nos prestations sociales.

En second lieu, la détérioration de nos finances publiques s'explique avant tout par une hausse soutenue des dépenses, liée notamment à divers automatismes, et à la forte progression tendancielle de l'emploi dans le non marchand (hausse de quelque 76% entre 2000 et 2013). Les dépenses de l'Administration centrale ont progressé de l'ordre de 6 à 7% l'an depuis 1995, avant comme après la survenance de la crise.

**Graphique 1 : Progression des dépenses totales des Administrations publiques au Luxembourg et dans des pays proches (Progression nominale moyenne, en %)**

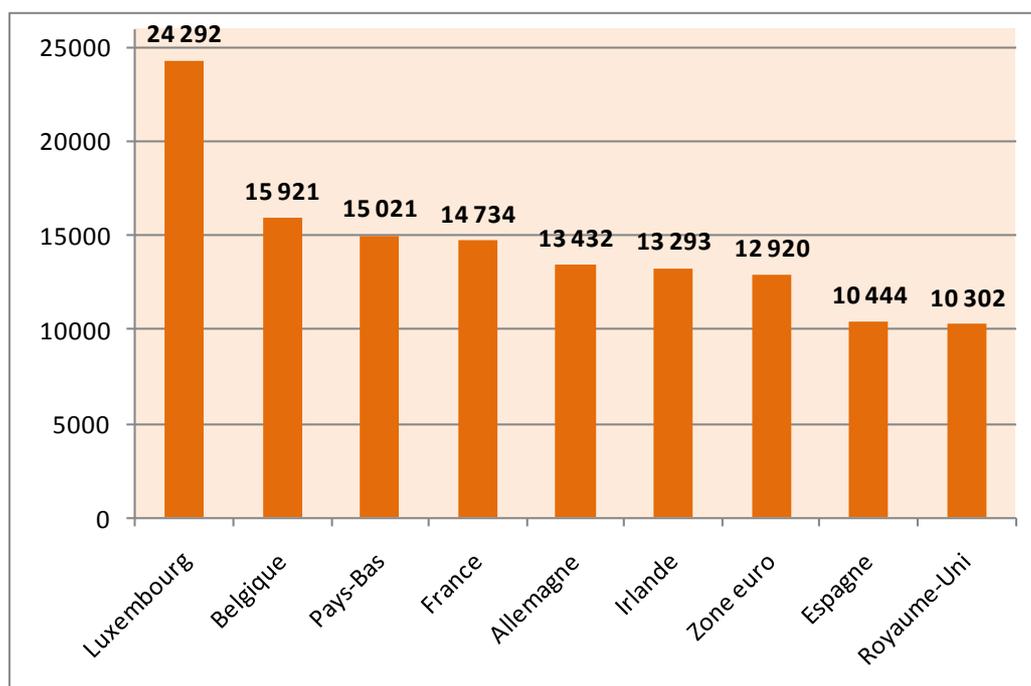


Sources : STATEC, base de données AMECO de la Commission européenne

Le niveau absolu des dépenses (ou encore les dépenses *per capita*) est pourtant très élevé au Luxembourg en comparaison internationale comme l'atteste le graphique suivant, sans que les résultats aillent toujours de pair. On peut regretter que la Commission européenne ne rende pas suffisamment compte de cet état de fait dans son document de travail, ce qui l'incite à insister trop lourdement sur de prétendues marges d'augmentation des recettes.

<sup>2</sup> La pauvreté en Suisse – Résultats des années 2007 à 2012, Actualités OFS (Office fédéral de la statistique), juillet 2014

**Graphique 2 : Dépenses courante des Administrations publiques par résident, en parités de pouvoir d'achat (en EUR par an)**



Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne, calculs UEL

Dans ces conditions, il semble justifié d'ajouter à la norme « européenne » des dépenses, portant sur l'ensemble des Administrations publiques, une norme similaire ciblant spécifiquement l'Administration centrale. Le respect de cette norme pourrait être vérifié par le Conseil national des finances publiques. La poursuite et l'approfondissement des efforts déjà fournis pour moderniser le cadre budgétaire favoriseraient également une plus grande parcimonie en matière de dépenses - l'objectif ultime étant un budget basé sur les résultats (« outputs ») et non plus seulement sur les « inputs » de dépenses.

**En troisième et dernier lieu**, les finances publiques luxembourgeoises se caractérisent actuellement par des actifs financiers nets importants - on peut songer par exemple au portefeuille de participations de l'Etat ou au fonds de compensation du régime général de pension. Les actifs financiers nets totaux de nos Administrations publiques sont de l'ordre de 60% du PIB. Il convient de maintenir ce niveau à l'avenir, afin de permettre au Luxembourg de faire face avec succès à de multiples défis en la matière, notamment la régulation accrue des marchés financiers et la vulnérabilité de notre économie à divers chocs externes. Ce qui implique des objectifs budgétaires ambitieux et des réformes de fond de nos régimes sociaux. Ces actifs devraient prioritairement et graduellement être affectés au nouveau Fonds souverain intergénérationnel, afin de garantir une gestion plus efficace et transparente de ces derniers. L'affectation à ce Fonds d'une cinquantaine de millions d'euros par an est tout à fait insuffisante pour garantir sa montée en puissance.

## 2.2. Système d'imposition

Les services de la Commission mettent en exergue la fragilité de certaines recettes (la TVA sur le commerce électronique en particulier). L'UEL va jusqu'au bout de cette logique, en soulignant le risque que de telles recettes servent à alimenter une hausse durable des dépenses publiques - des transferts sociaux par exemple.

L'UEL ne peut par ailleurs partager l'évaluation de la Commission européenne, selon laquelle il conviendrait d'élargir la base de la TVA. L'un de ces élargissements, mis en œuvre dans le cadre du budget 2015, consistant à supprimer le taux super-réduit notamment pour les logements destinés à la location, est de nature à induire un nouveau renchérissement du logement. Or il s'agit là d'un problème fondamental du Luxembourg, qui exerce une pression à la hausse sur les salaires.

Un élargissement du taux standard de TVA frapperait durement nos concitoyens les plus défavorisés, qui bénéficient de l'application de taux réduits ou super-réduits de TVA. En outre, un élargissement de la base globale soumise à la TVA contribuerait à alimenter l'inflation et *in fine*, du moins en l'absence de toute neutralisation de l'indexation automatique des salaires, un nouveau dérapage des coûts salariaux. Une telle détérioration de la compétitivité est la dernière chose dont nous ayons besoin après la considérable dégradation de la compétitivité coût du Luxembourg observée au cours de la dernière décennie - cette détérioration massive est pour rappel confirmée par les services de la Commission (voir la partie 1).

On peut également regretter que les services de la Commission consacrent une grande part de leur chapitre relatif à la fiscalité à des sujets répercutés par une certaine presse étrangère, qui sont de moins en moins pertinents compte tenu des nombreux efforts consentis par le Luxembourg au cours des années récentes. On peut par exemple songer à l'instauration finalement assez rapide de l'échange automatique d'information - qui a fait l'objet de déclarations passionnées dans divers pays dans un passé pas si distant, ou encore à l'encadrement plus étroit des « rulings » prévu dans le cadre du *Zukunftspak*.

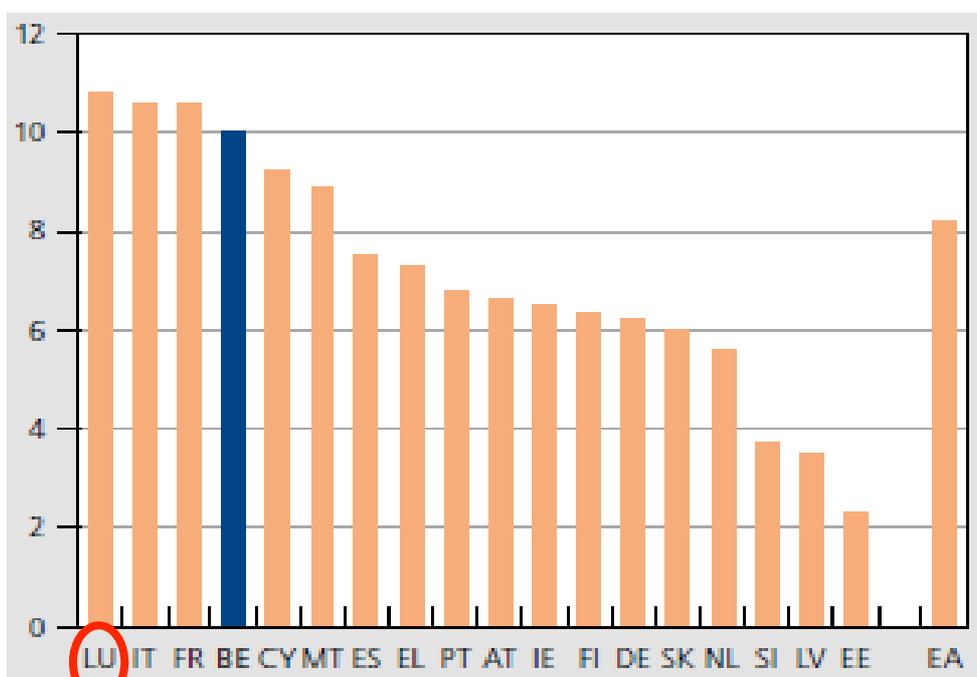
Cet arbre tend à cacher la forêt et à faire oublier la nécessité pour une économie très ouverte d'assurer son attractivité. L'UEL tient en particulier à rappeler les aspects suivants :

Notre pays se caractérise tout d'abord par une très forte augmentation de ses dépenses publiques. De 2008 à 2014 les dépenses totales des Administrations publiques s'y sont accrues de 41%, alors que les recettes n'augmentaient dans le même temps que de 32% et le PIB nominal de 26%.<sup>13</sup> Nos dépenses par habitant atteignent en outre le double de la moyenne de la zone euro. Cette situation reflète de nombreux facteurs de rigidité des dépenses et les multiples ajustements automatiques prévalant au Luxembourg. Dans un tel contexte, **l'indispensable responsabilité budgétaire doit reposer non sur une pression fiscale accrue,**

mais sur une plus grande efficacité des dépenses et sur une atténuation de leur « automaticité ».

La fiscalité pesant sur le travail ou sur les sociétés est par ailleurs bien plus importante que d'aucuns l'imaginent à l'étranger ou même à la Commission. Les impôts directs sur les sociétés ont en 2013, atteint près de 5% du PIB au Luxembourg, contre 2,5% en moyenne dans la zone euro. Dans son plus récent rapport annuel, la Banque Nationale de Belgique a publié le graphique ci-joint, portant sur la taxation du capital dans sa globalité (regroupant notamment l'impôt des sociétés et les impôts versés par les indépendants, les droits de succession et de donation, les taxes sur l'épargne et sur l'immobilier). A cette lumière, le Luxembourg est le pays le plus « taxateur » de la zone euro, avec une « taxation du capital » de près de 11% du PIB en 2012. Le Luxembourg dépasse même la France et la Belgique et est bien au-delà de l'Irlande, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Graphique 3 : Imposition du capital dans les pays de la zone euro (en % du PIB)



Source : BNB, rapport annuel 2014.

Note : impôts sur le capital défini au sens large, y compris les impôts directs sur les sociétés.

Du côté de l'imposition des personnes physiques et selon l'OCDE, le « coin fiscal » (cotisations sociales et impôts directs) s'établit, pour un célibataire sans enfant gagnant le salaire moyen, à 37,0% au Luxembourg contre 35,9% pour l'OCDE dans son ensemble. L'on notera les taux nettement plus bas observés dans des pays « concurrents » comme le Royaume-Uni (31,5%), l'Irlande (26,6%) ou encore la Suisse (22,0%). **A l'évidence, le niveau moyen de la fiscalité luxembourgeoise n'est pas si favorable que les médias étrangers ne le portraient.** La Commission parvient à un constat un peu différent, parce qu'elle calcule la pression fiscale globale par rapport au PIB. Or ce dernier biaise l'analyse, car le PIB est « artificiellement

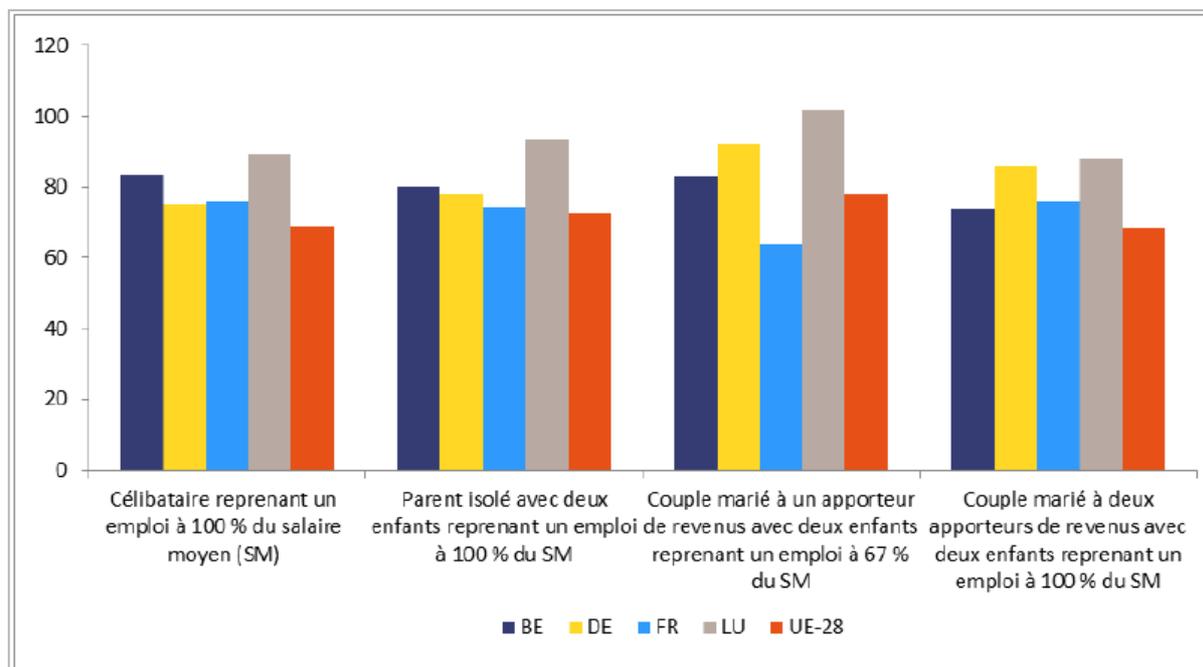
élevé » au Luxembourg et parce que cette mesure macroéconomique ignore nos spécificités microéconomiques.

Autre remarque d'importance : la fiscalité revêt un important rôle **d'incitation et de stimulation de l'activité économique** dans une économie ouverte très exposée à la concurrence internationale. Il est essentiel et même impératif d'introduire de nouvelles dispositions, simples, transparentes et suffisamment « vendables » pour permettre au Luxembourg de continuer à ancrer ou attirer sur son sol de nouvelles entreprises. La tendance internationale semble aller vers une harmonisation de la base taxable ou du moins vers une base définie de façon plus large et transparente, c'est-à-dire également plus simple.

En ce qui concerne la fiscalité des ménages, l'UEL insiste particulièrement sur la nécessité d'éviter les « **pièges à l'emploi** » et sur l'**équité** du système fiscal. En ce qui concerne les « pièges à l'emploi », il faut à tout prix éviter qu'une personne ayant trouvé un emploi après une période d'inactivité finisse par gagner moins à cause d'une interaction inappropriée entre le système de taxation et les prestations sociales (RMG, chômage, etc.). Selon les services de la Commission européenne, le taux marginal effectif de taxation pour un couple comptant deux enfants et un salarié, lorsque ce salarié quitte le chômage pour passer à un emploi rémunéré aux deux tiers du salaire moyen, est de quelque 100% au Luxembourg. Les prestations relatives à l'inactivité rapportent dans ce cas autant que le travail salarié (sachant par ailleurs que le salaire minimum luxembourgeois dépasse le salaire médian français ; donc les raisons de cette incongruité ne sont pas à rechercher au niveau des salaires pratiqués au Luxembourg). Tout risque d'enlèvement dans le sous-emploi doit être combattu, car il est difficile pour les personnes concernées de sortir d'un tel piège.

Le graphique suivant, directement extrait du document de travail des services de la Commission (mais dans la partie « sociale » et non « fiscalité ») montre que le Luxembourg est un « champion » en termes de « pièges à l'emploi ». D'où l'intérêt d'une approche « fiscale » globale au Luxembourg, intégrant également une réflexion sur les prestations sociales.

**Graphique 4 : Pièges à chômage par niveau de salaire et composition familiales – Taux marginaux effectifs globaux de taxation (prenant en compte les impôts et prestations sociales) (en %)**



Source : Document de travail des services de la Commission européenne (d'après l'OCDE)

Quelques mots sur **l'équité du système fiscal** : un système fiscal équilibré devrait idéalement s'appuyer sur une analyse « coûts-bénéfices », intégrant l'efficacité économique et l'équité. Encore convient-il de choisir une mesure appropriée de l'équité. Le taux de risque de pauvreté est l'indicateur le plus souvent privilégié au Luxembourg. Or, il s'agit là d'une mesure relative de l'équité : sont considérés comme étant en risque de pauvreté les ménages gagnant moins de 60% du revenu disponible médian. Cela revient à hisser la barre à un niveau particulièrement haut dans le cas du Luxembourg, pays où le salaire médian est très élevé en comparaison internationale du fait notamment de la structure de notre économie.

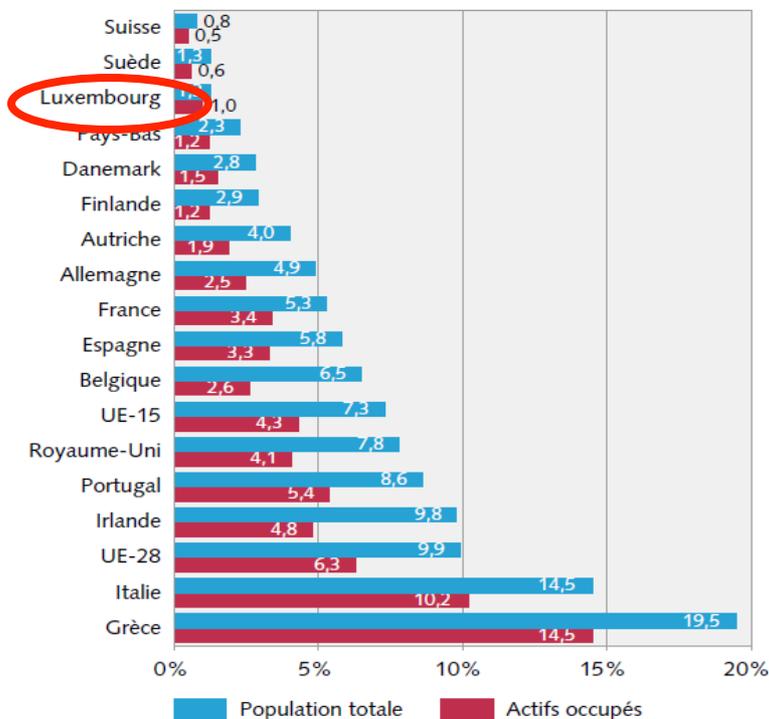
Une étude suisse récente<sup>4</sup> illustre l'importance de ce biais. Elle attire l'attention sur une mesure de la pauvreté trop souvent ignorée dans notre pays, à savoir le taux de privation matérielle. Il s'agit d'une mesure de la pauvreté reposant sur des seuils absolus, reflétant la capacité à se loger, à se nourrir correctement, à se chauffer, à posséder divers biens électroménagers, ... C'est indubitablement plus important et tangible - surtout pour les plus défavorisés d'entre nous - que des mesures de la pauvreté basées sur des normes relatives arbitraires (60% du revenu médian... ; pourquoi pas 50 ou 70% ?) et sur un revenu médian particulièrement élevé au Luxembourg en comparaison internationale.

Or ce taux de privation matérielle était en 2012 d'à peine 1,3% au Luxembourg, soit le taux le plus bas d'Europe après la Suisse et la Suède, comme l'illustre le graphique 4. Le taux de

<sup>4</sup> La pauvreté en Suisse – Résultats des années 2007 à 2012, Actualités OFS (Office fédéral de la statistique), juillet 2014.

privation matérielle de l'ensemble de l'Union européenne était pour sa part égal à 9,9% (5,6% pour la moyenne des trois pays limitrophes du Luxembourg).

**Graphique 5 : Mesure absolue de la pauvreté : taux de privation matérielle sévère en 2012 (En % de la population totale et des actifs occupés)**



Source : Office fédéral suisse de la statistique

Par ailleurs, selon le « *Sozialalmanach 2014* » publié par la Caritas, 5% des ménages supportent la moitié des impôts directs sur les ménages, 10% environ 70% de ces impôts,<sup>5</sup> tandis que 40% des ménages ne paient pas d'impôt sur le revenu. L'origine d'une telle anomalie apparente doit être analysée. Doit-on y voir l'effet légitime de la progressivité ou bien le reflet d'un recours excessif, aux fins de l'alimentation du Trésor public, à un cercle restreint de personnes prétendument « favorisées »? Est-il équitable que de très nombreux citoyens soient exclus du financement, même symbolique, de la collectivité nationale alors que normalement chacun devrait y contribuer en fonction de ses moyens ? Il importe de se poser ces questions, qui sont un peu ignorées dans le document - certes très complet et rigoureux - de la Commission européenne. Ces questions se posent d'autant plus que selon une étude du STATEC, 60% des ménages environ touchent davantage de prestations sociales qu'ils ne paient d'impôts directs, de TVA et de cotisations sociales).<sup>6</sup>

L'UEL insiste sur un autre élément essentiel devant caractériser un système fiscal équilibré : il convient de privilégier **une fiscalité stable et prévisible**. Une telle stabilité est essentielle pour une économie aussi ouverte que la nôtre et elle a joué un rôle considérable par le passé,

<sup>5</sup> Inféré et non directement cité par la Caritas

<sup>6</sup> Voir STATEC, Regards 4, « *Regards sur la redistribution socio-fiscale au Luxembourg* », mars 2014

contribuant, dans une large mesure à la réussite économique du « business model » de notre pays. L'UEL tient à ce propos à saluer l'engagement du Gouvernement, consacré par l'accord bipartite de janvier 2015, de veiller à assurer la stabilité des cotisations applicables aux entreprises pendant la durée de la législature, notamment à travers un financement équilibré de la Mutualité des employeurs. La stabilité fiscale présuppose cependant des finances publiques saines, comme il a été précédemment souligné.

Le système fiscal doit enfin être **simple, transparent et moderne**. Notre fiscalité est devenue, suite à la juxtaposition de petites réformes ponctuelles, un assemblage complexe et peu transparent. Cette complexité ne favorise nullement le calcul économique et la prévisibilité de l'impôt. Elle nous expose parfois à des utilisations biaisées ou même malveillantes du régime fiscal - avec à la clef de nouvelles atteintes à cet indispensable « carburant des affaires » qu'est la réputation internationale du Luxembourg.

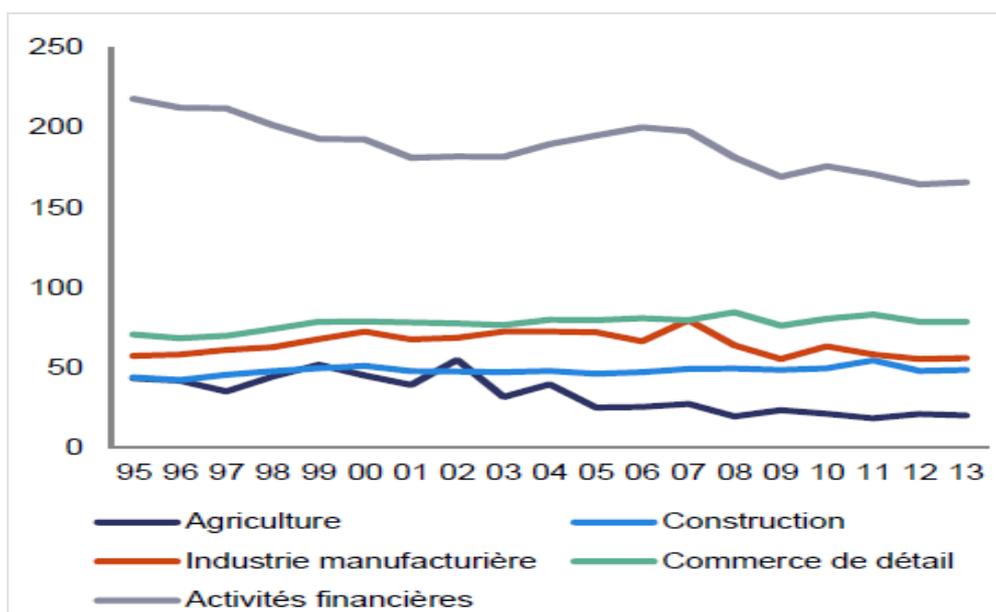
En outre, la complexité constitue pour nos entreprises, nos ménages et pour les administrations publiques une « perte sèche », car elle requiert des ressources en temps ou en « argent » devant être immobilisées dans des déclarations compliquées, des contrôles coûteux et d'autres lourdes tâches administratives. Ces ressources pourraient être utilisées autrement.

En résumé, le financement à long terme de la masse salariale publique, des prestations sociales et des investissements publics, sous toile de fonds de taux de croissance bien moins propices que par le passé, relève d'une quadrature du cercle ; et ce avant même de considérer les défis liés au vieillissement démographique. S'il convient bien évidemment maximiser le potentiel de croissance, il faudra tout autant réformer les structures de notre appareil redistributif au sens large si nous voulons miser sur un vrai développement durable et conserver, voire rétablir, l'équité intergénérationnelle. D'où tout l'intérêt de progresser - en considérant en permanence la responsabilité budgétaire comme une condition *sine qua non* - sur les différents fronts abordés par la politique Europe 2020 : l'emploi, la R&D, les politiques environnementale et énergétique, l'éducation et la lutte contre la pauvreté, qui doit être synonyme d'une plus importante sélectivité sociale.

### **2.3. Compétitivité, environnement des entreprises, services et diversification**

L'UEL tient d'entrée de jeu à attirer l'attention sur deux graphiques. En premier lieu, le graphique des services de la Commission sur l'évolution des niveaux de productivité dans les différentes branches de l'économie :

Graphique 6 : Evolution des niveaux de productivité apparente de la main-d'œuvre

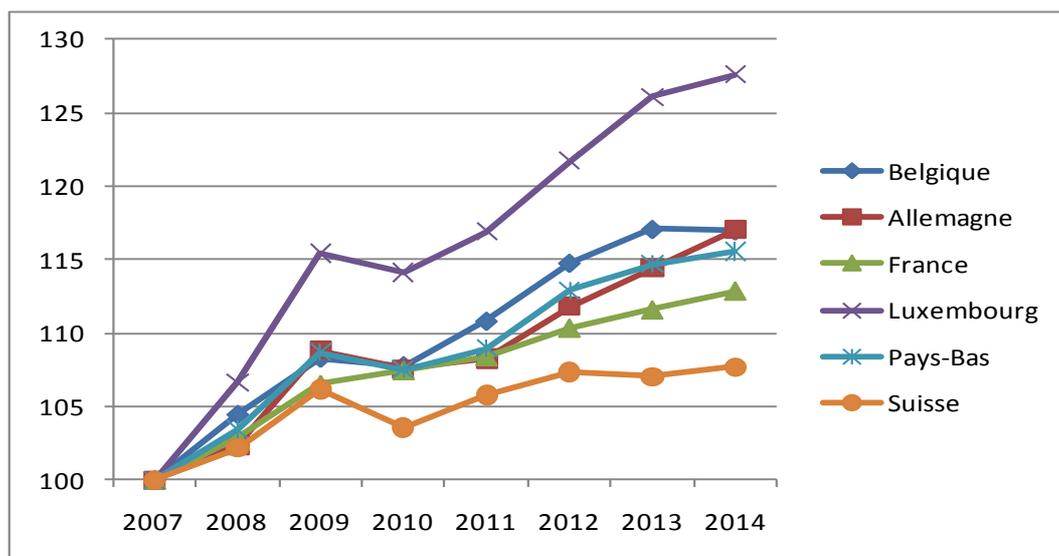


Source : Document de travail des services de la Commission

Ce graphique met en évidence deux éléments. D'une part, les niveaux de productivité et leur évolution sont très disparates d'un secteur à l'autre. Cette hétérogénéité illustre les dangers inhérents à une politique salariale trop uniforme, répondant au dangereux principe « *One size fits all* ». Les services de la Commission mettent d'ailleurs en relief le problème que pose de ce point de vue l'indexation des salaires. Elle aurait également pu mentionner ce facteur de rigidité que constitue un salaire social minimum élevé et soumis *de facto* (sinon *de jure*) à une forte automaticité – avec des adaptations tous les deux ans en fonction de l'évolution passée des salaires réels. Ce qui est en jeu est la lutte contre une sorte de « *Dutch disease* », consistant par exemple à fixer les salaires dans l'industrie (présentant un niveau de productivité plus faible) en fonction des niveaux de rémunération observés dans le secteur financier ou dans les Administrations publiques. Il convient assurément, pour prévenir une telle « *Dutch disease* », de **différencier davantage l'évolution sectorielle des salaires**, à rebours de notre tendance actuelle.

D'autre part, les niveaux de productivité tendent à décliner ou à stagner dans pratiquement toutes les branches, notamment dans les activités financières et dans l'industrie manufacturière. C'est cette évolution, de même que les automatismes salariaux précités qui expliquent l'explosion de nos coûts salariaux unitaires au cours de ces dernières années, illustrée par le graphique suivant. La Commission est pleinement en accord avec ce constat.

Graphique 7 : Evolution des coûts salariaux unitaires (Base 100 en 2007)



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne et calculs UEL

Une conclusion se dégage de ce graphique et de la détérioration concomitante de nos parts de marché à l'exportation de biens: il convient d'associer à une plus grande différenciation sectorielle de l'évolution des rémunérations un **encadrement général plus étroit des coûts salariaux**. Une première voie en ce sens serait une suppression ou du moins une forte atténuation de l'indexation automatique des salaires ; l'objectif ultime devant demeurer la désindexation généralisée de l'économie. Une seconde voie envisageable est une norme de compétitivité « à la belge », qui consisterait à comparer selon des critères prédéterminés et simples l'évolution des coûts salariaux au Luxembourg et chez ses principaux partenaires commerciaux. Tout écart entre ces derniers et le Luxembourg ferait l'objet d'une adaptation - selon une sorte de « mécanisme de correction d'erreurs ».

La politique économique et fiscale doit consolider et pérenniser les activités existantes et contribuer au développement continu de la **place financière et des services dans leur ensemble**. En 2014, les services ont alimenté l'essentiel du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal. Leur stabilité apparaît donc primordiale.

Notre Place financière n'est nullement « monolithique » : sa diversification interne est assez poussée (gestion d'actifs et fonds, family offices, banque classique, assurance, etc.), comme le reconnaît d'ailleurs la Commission européenne (partie « *Stabilité financière et bancaire* »). Ce facteur pourrait d'ailleurs être à la base de la bonne résistance du secteur financier luxembourgeois à la crise financière, cette résilience de la Place étant également mise en exergue par les services de la Commission.

La bonne résistance de la Place est une excellente nouvelle. La Commission parle d'ailleurs en parlant des services financiers luxembourgeois d'« *énormes externalités positives pour l'économie nationale* »).

Or la résilience du secteur des services, n'est nullement un « don du ciel » : elle est le résultat d'un combat de tous les instants face à une concurrence internationale de plus en plus exacerbée. Le secteur financier est en outre confronté aux conséquences de l'Union bancaire, de la régulation accrue et de l'échange automatique d'informations. La Commission se réfère à une étude de l'ABBL, selon laquelle les coûts générés par la régulation en 2013 se monteraient à quelque 382 millions d'euros, soit 3,6% du produit net bancaire.

Un cadre général plus favorable aux affaires est essentiel dans cette perspective, de même que des réponses claires à la question suivante : quelles mesures spécifiques aux services, financiers notamment, pourrions-nous adopter afin de garantir l'ancrage luxembourgeois de ce dernier, ces mesures devant être envisagée au niveau luxembourgeois et européen (intérêt de notre présidence luxembourgeoise dans cette perspective) ?

### Compétitivité hors coûts

Enfin, l'UEL ne saurait trop insister sur la nécessité d'améliorer l'environnement général des entreprises – c'est la fameuse « **compétitivité hors coûts** », qui regroupe notamment un cadre fiscal et réglementaire plus stimulant, propre à ancrer au Luxembourg et à attirer à la fois des PME (de haute technologie notamment) et de grands acteurs économiques internationaux. Il importe également de stimuler l'**innovation** et son financement et les efforts de R&D des entreprises, de favoriser une meilleure synergie entre les milieux de la recherche et le monde des entreprises (plus de « spin-offs » par exemple) et entre la recherche publique et privée. Les services de la Commission insistent beaucoup sur la diversification en direction de secteurs « à fort potentiel de valeur ajoutée brute ».

Nous devrions mieux valoriser nos atouts existants, dont la présence d'une université, un réseau performant de fibres optiques, une progression au cours des années récentes des dépenses publiques de R&D, ainsi que la présence de branches telles que « *Information et communication* » et « *Activités spécialisées, scientifiques et techniques* », à forte croissance et très résiliente à la crise (voir le tableau ci-joint). Il serait dommage de laisser de tels atouts en friche à cause d'une politique générale (financement des petites entreprises à fort potentiel, taxation, compétitivité coût, ...) pêchant par un manque d'ambition.

**Tableau 1 : Taux de croissance de la valeur ajoutée brute (jaune) et parts dans cette dernière (bleu) (en %)**

|   | 2000-2013  | 2000-2007  | 2007-2013  | Part 2013    |
|---|------------|------------|------------|--------------|
| AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE  | -6,0       | -7,3       | -4,6       | 0,3          |
| INDUSTRIES EXTRACTIVES  | -4,9       | -2,0       | -8,1       | 0,1          |
| INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE  | -2,4       | 1,3        | -6,5       | 5,2          |
| PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ      | 1,3        | 1,9        | 0,6        | 1,0          |
| PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET CONSTRUCTION | -4,9       | -4,6       | -5,4       | 0,6          |
| COMMERCE; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES                                   | 2,3        | 3,6        | 0,8        | 5,4          |
| TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE   | 2,0        | 2,5        | 1,5        | 11,9         |
| HÉBERGEMENT ET RESTAURATION   | 1,5        | 3,8        | -1,2       | 3,9          |
| INFORMATION ET COMMUNICATION  | -0,1       | -0,8       | 0,6        | 1,6          |
| ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE  | 5,2        | 3,9        | 6,7        | 5,1          |
| ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES  | 2,0        | 6,1        | -2,5       | 26,9         |
| ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES                                   | 3,2        | 4,0        | 2,2        | 8,2          |
| ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN                                    | 4,1        | 2,9        | 5,5        | 7,7          |
| ADMINISTRATION PUBLIQUE   | 6,2        | 7,1        | 5,1        | 4,0          |
| ENSEIGNEMENT  | 3,5        | 3,5        | 3,4        | 6,0          |
| SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE   | 1,2        | 1,2        | 1,3        | 4,4          |
| ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES   | 5,1        | 5,8        | 4,4        | 5,7          |
| AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES  | 3,0        | 5,2        | 0,4        | 0,7          |
| ACTIVITÉS DES MÉNAGES   | 0,2        | -3,7       | 4,9        | 1,1          |
|   | -1,9       | -1,6       | -2,2       | 0,4          |
| <b>TOTAL BRANCHES</b>   | <b>2,2</b> | <b>3,8</b> | <b>0,5</b> | <b>100,0</b> |
| dt secteurs marchands   | 2,0        | 3,8        | 0,0        |              |

Source : STATEC

Un élément non spécifiquement luxembourgeois, mais pouvant avoir une incidence significative sur l'économie luxembourgeoise en raison du fort degré d'ouverture de cette dernière est l'accord de libre-échange UE/USA (dit « **TTIP** » ou **Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement**), actuellement en cours de négociation entre l'UE et les Etats-Unis. Grâce à la suppression de tarifs douaniers, de doublons administratifs et au démantèlement de diverses barrières non tarifaires, le TTIP pourrait constituer une intéressante opportunité pour notre pays. En outre, le TTIP devrait favoriser une convergence réglementaire par reconnaissance mutuelle en matière de standards et de normes. Citons enfin la nécessité d'assurer via le TTIP l'existence d'un véritable « level playing field » entre sociétés américaines et européennes dans le secteur des banques, assurances et fonds d'investissement. Enfin, une négociation efficace permettrait d'ouvrir aux entreprises européennes les marchés publics américains, actuellement quasiment inaccessibles aux entreprises européennes.

Le Luxembourg est bien placé pour profiter de ces gains d'efficacité potentiels, en raison de la très forte ouverture de son économie, qui est la plus ouverte en termes d'exportations et d'importations après Singapour et Hong Kong. L'économie luxembourgeoise ne vit que grâce à des marchés ouverts, d'où la nécessité pour nos entreprises d'être compétitives à l'international ou dans la Grande région. Ainsi, en 2013 nos exportations de biens et services étaient égales à un peu plus du double du notre PIB. Les ratios correspondants s'établissent à 83% en Belgique, 46% en Allemagne, 44% dans la zone euro et 28% en France. Les seules exportations de biens sont un peu moins flamboyantes, mais elles atteignaient tout de même 42% du PIB en 2013, contre 33% pour la zone euro.

Les entraves au commerce affectent aussi les PME, qui ne disposent pas des ressources financières et humaines leur permettant, au même titre que de grandes entreprises, de pallier ou de contourner les barrières commerciales. Le TTIP pourrait les aider à accéder au marché américain et à leur ouvrir de nouvelles voies. Il y a lieu de préparer le terrain pour les PME luxembourgeoises, notamment en insérant dans le TTIP un « chapitre PME » prenant pleinement en compte les besoins spécifiques de ces dernières.

**Plus généralement, les PME** sont essentielles pour notre économie dans son ensemble dont elles constituent l'épine dorsale. Elles représentent en effet au Luxembourg 99,5% des entreprises, 67% de l'emploi et 68% du PIB<sup>7</sup>, sans compter leur impact en termes d'innovation et de développement de nouveaux produits.

Les PME et leurs besoins spécifiques doivent être abordés de manière pleinement transversale. Cette dimension doit irriguer l'ensemble du processus d'élaboration des politiques économiques, le tout conformément au principe fort vanté mais finalement pas assez appliqué «*Think Small First*». Il convient de promouvoir la croissance des PME, en s'attaquant résolument à l'ensemble des problèmes qui entravent leur développement.

Cette dimension PME est assez peu évoquée dans le document de travail des services de la Commission européenne. La Commission avait cependant publié en 2008 une communication sur les PME (« *Small Business Act* »)<sup>8</sup> renfermant les dix principes suivants « destinés à guider la conception et la mise en œuvre des politiques au niveau de l'UE comme à celui des États membres » :

#### **Encadré : Les dix principes du « Small Business Act » de la Commission européenne**

- |     |   |
|-----|---|
| I   | <b>Créer un environnement dans lequel les entrepreneurs et les entreprises familiales peuvent prospérer et où l'esprit d'entreprise est récompensé.</b> L'Union européenne et les États membres doivent mieux prendre soin des futurs entrepreneurs, notamment en encourageant l'intérêt pour l'entrepreneuriat et le talent entrepreneurial, surtout chez les jeunes et chez les femmes, et en simplifiant les conditions de transmission d'entreprises. |
| II  | <b>Faire en sorte que les entrepreneurs honnêtes qui ont dû déposer leur bilan bénéficient rapidement d'une seconde chance.</b>   |
| III | <b>Définir les règles selon le principe «Think Small First»,</b> en tenant compte des caractéristiques des PME lorsqu'ils élaborent leur législation, et simplifier l'environnement réglementaire existant.   |
| IV  | <b>Assurer la réactivité des administrations aux besoins des PME.</b> L'UE et les États membres doivent veiller à ce que les administrations publiques soient réactives face aux besoins des PME et facilitent autant que possible la vie de celles-ci, notamment en  |

<sup>7</sup> Données de la Commission européenne, Small Business Act Fiche Technique 2014, Luxembourg (chiffres de 2013)

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Think Small First»: Priorité aux PME – Un «Small Business Act» pour l'Europe, SEC(2008) 2101/2102

|      |  |
|------|--|
|      | encourageant le recours à l'administration en ligne et les solutions du type «guichet unique».   |
| V    | <b>Adapter les outils des pouvoirs publics aux besoins des PME: faciliter la participation des PME aux marchés publics et mieux exploiter les possibilités qui sont offertes aux PME en matière d'aides d'État.</b>  |
| VI   | <b>Faciliter l'accès des PME au financement</b> , notamment au capital-risque, au microcrédit et au financement mezzanine, et mettre en place un environnement juridique et commercial favorisant la ponctualité des paiements lors des transactions commerciales.   |
| VII  | <b>Aider les PME à profiter davantage des potentialités du marché unique</b> , notamment en améliorant la gouvernance de la politique du marché intérieur et l'information relative à cette politique, en permettant une meilleure prise en compte des intérêts des PME lors de l'élaboration des normes et en facilitant l'accès des PME aux brevets et aux marques commerciales.   |
| VIII | <b>Promouvoir le renforcement des qualifications au sein des PME et l'innovation sous toutes ses formes.</b> L'Union européenne et les Etats membres doivent encourager l'investissement des PME dans la recherche et leur participation aux programmes de soutien à la recherche-développement, à la recherche transnationale, à la formation de grappes et à la gestion active de la propriété intellectuelle.                                   |
| IX   | <b>Permettre aux PME de transformer les défis environnementaux en opportunités.</b> L'Union européenne et les Etats membres devraient fournir davantage d'informations, de savoir-faire et d'incitations financières pour permettre la pleine exploitation des opportunités offertes par de nouveaux marchés «verts» et une meilleure efficacité énergétique, notamment par la mise en œuvre de systèmes de gestion environnementale dans les PME. |
| X    | <b>Encourager et aider les PME à tirer parti de la croissance des marchés</b> , notamment par un soutien spécifique au marché et des activités de formation commerciale  |

#### 2.4. Marché du travail, éducation et politique sociale

Les services de la Commission sont relativement positifs en ce qui concerne les indicateurs du marché du travail luxembourgeois, mentionnant notamment une forte croissance de l'emploi et des « *niveaux de productivité figurant parmi les plus élevés de l'Union* ». Ces niveaux élevés reflètent cependant dans une large mesure la forte part des banques, des fonds et des services dans l'économie luxembourgeoise et ils tendent par ailleurs à décliner – comme l'illustre un graphique précédemment présenté. Enfin, la forte croissance du marché du travail délivre un message trop optimiste, car la croissance moyenne de la population luxembourgeoise est également fort élevée.

Certaines études indiquent même que la croissance de l'emploi de l'ordre de 2% ou un peu plus observée ces dernières années - qui est certes appréciable en termes absolus - ne suffira pas à endiguer le chômage.

Selon les calculs du STATEC, le chômage au Luxembourg ne déclinera qu'en présence d'un taux de croissance de l'emploi supérieur à 3% l'an. Il faudrait casser cette « loi des 3% » en flexibilisant le marché du travail, en accentuant l'activation des personnes en situation de sous-emploi et en assurant - au moyen de meilleurs outils informatiques de l'ADEM notamment - une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail, dans le cadre d'une « Offensive générale pour l'emploi » mettant l'activation au centre au détriment de l'inactivité.

Le **Partenariat pour l'emploi** prévu lors de l'accord du 14 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'UEL constitue une avancée décisive dans cette direction. Ce programme prévoit notamment une augmentation du nombre total de recrutement des entreprises via l'ADEM. Cette augmentation concernerait en priorité les jeunes et les demandeurs d'emploi âgés ou de longue durée, dont le chômage est croissant. Le Programme pour l'emploi prévoit aussi une **évaluation des mesures en faveur de l'emploi** par le Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire. Pour rappel, en 2013 les dépenses totales du Fonds pour l'emploi atteignaient quelque 687 millions EUR. Les PME ont un rôle essentiel à jouer dans le cadre du partenariat pour l'emploi. On peut notamment songer au secteur de l'artisanat, des hôtels ou de la restauration.

Une **réforme de l'éducation** constitue une action complémentaire essentielle. Notre système éducatif n'a pu éviter la formation de « ghettos » (l'incidence importante des facteurs socio-économiques sur les résultats est explicitement mentionnée par la Commission) et une relative inefficacité. Le Luxembourg se caractérise à la fois par de fortes dépenses d'éducation absolues en comparaison internationale et par des indicateurs de performance perfectibles, à savoir notamment des scores PISA médiocres et, comme l'indique la Commission, « *une proportion d'élèves ayant de mauvais résultats à l'école [...] considérablement plus élevée que celle de l'ensemble de l'Union* ». La formation linguistique paraît également inadéquate : « *les compétences linguistiques insuffisantes constituent un obstacle important à cet égard, en raison des exigences du Luxembourg en matière de multilinguisme* », selon les termes mêmes des services de la Commission.

L'UEL se félicite, dans cette situation un peu « plombée », de la mise en place du nouveau **centre d'évaluation de l'enseignement** (LUCET), qui analysera l'éducation et pourra recommander des réformes en la matière. Elle espère que cet outil sera pleinement effectif, dans les meilleurs délais car il y a urgence.

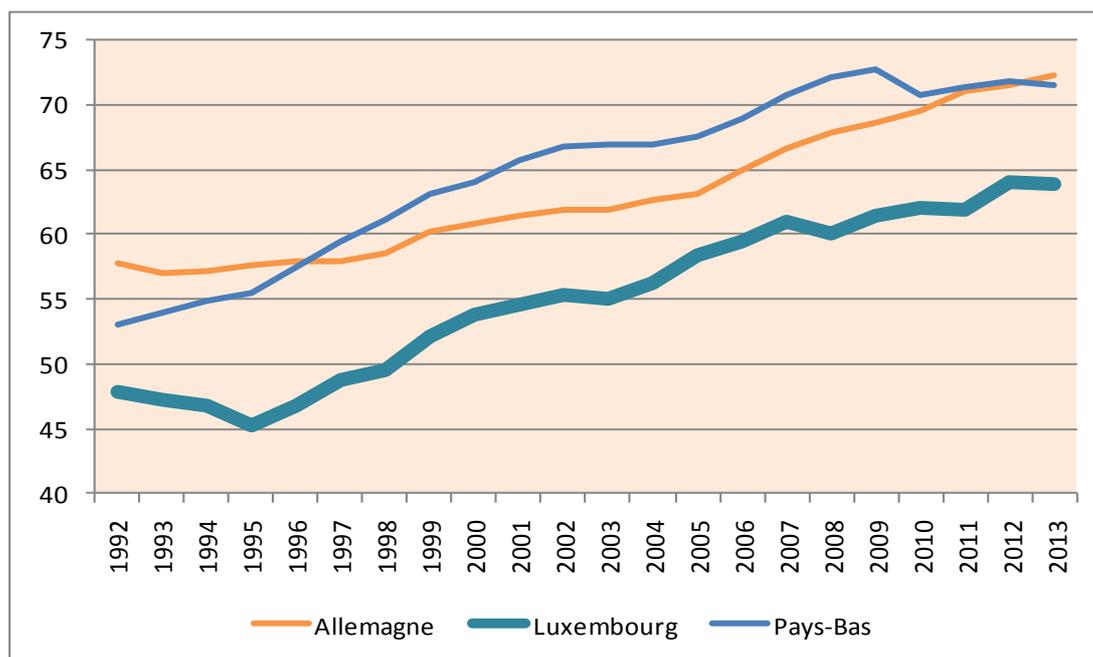
Les orientations annoncées dans le cadre de l'accord bipartite du 14 janvier 2015 (rapprochement de l'école et du monde de l'entreprise, meilleure orientation des élèves, ...) constituent un pas dans la bonne direction, mais un considérable effort global est requis. Soulignons dans la même perspective l'importance de la **formation initiale et de la formation tout au long de la vie**. Comme le souligne la Commission européenne, la diversification de l'économie vers des secteurs à haute intensité économique et cognitive nécessite des efforts d'envergure en matière d'éducation et de formation. Un plan d'action détaillé devrait être

élaboré en collaboration étroite avec tous les acteurs concernés dont les entreprises, y compris les PME.

Enfin, les automatismes salariaux déjà mentionnés, dont un salaire social minimum très élevé en comparaison internationale, ne favorisent pas l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées ou des jeunes, leur productivité tendant à être inférieure au SSM notamment au début de leur carrière. Il est regrettable de mettre en place de tels « **pièges à l'emploi** » déjà abordés précédemment, mettant « hors jeu » les franges les plus vulnérables de notre société. L'insécurité juridique prévalant à propos du SSM qualifié (20% plus élevé que le SSM de base) depuis l'arrêt dit « Winter » doit dans cette perspective cesser au plus vite – comme le Gouvernement s'y est engagé dans l'accord bipartite du 14 janvier 2015.

La lutte contre les pièges à l'emploi nécessite des **prestations sociales mieux ciblées**, permettant de maintenir voire même de renforcer la cohésion sociale sans pour autant pénaliser le travail. La suppression de l'allocation d'éducation constitue un pas appréciable dans cette direction. La Commission souligne le fait que le taux d'emploi des femmes reste faible (le graphique ci-joint exprime le même constat), ce qui peut s'expliquer par l'existence de transferts sociaux du type « Mammerent » - cette dernière étant une spécificité luxembourgeoise – ou encore par l'imposition conjointe des époux, « *qui contribue à dissuader fortement l'un des conjoints de travailler, principalement les femmes* ». La Commission insiste également avec raison sur le fait qu'un accroissement du taux d'emploi des femmes permettrait de lutter contre la pauvreté, des mères célibataires notamment.

Graphique 8 : Taux d'emploi des femmes (en % de la population féminine de 20 à 64 ans)



Source : Eurostat

Ces prestations sociales plus ciblées doivent s'accompagner d'une **lutte résolue contre la progression du coût du logement**. La Commission met l'accent sur l'incidence négative, en termes de pauvreté, de ces coûts croissants. L'UEL note qu'ils contribuent en prime à alimenter une progression bien trop soutenue de nos coûts salariaux.

Enfin, il importe d'attirer l'attention sur ce facteur de compétitivité que constitue la **flexibilité de l'organisation du travail**. L'accord du 14 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'UEL prévoit que la question de la période de référence (soit la période durant laquelle la durée du travail est organisée de manière plus souple) et du plan d'organisation du travail feront l'objet d'une analyse concertée dans un cadre Tripartite, afin d'augmenter la productivité du travail tout en favorisant la création et le maintien de l'emploi. A noter dans ce contexte que sur le terrain, certaines entreprises, voire certains secteurs ont trouvé des accords qui vont dans ce sens. Il n'y a qu'au niveau national que cette discussion semble poser problème.

## 2.5. Environnement, énergie et transports

L'encadrement de l'émission des gaz à effet de serre (GES) constitue le principal aspect traité par la Commission dans son document, qui montre qu'à cause notamment de la montée en puissance des transports (et du Tanktourismus), le Luxembourg est parmi les pays de l'UE celui qui s'éloigne le plus des objectifs de 2020.

L'UEL souscrit entièrement aux objectifs de l'Union européenne et du Gouvernement dans ce domaine. Elle considère cependant que **seul un accord international juridiquement contraignant en matière de réduction de GES permettrait d'éviter les distorsions de**

**concurrence et de poser les jalons d'une politique de développement durable cohérente et pertinente.** Un cavalier seul de l'Europe contribuerait à accélérer la désindustrialisation du continent, avec un effet bénéfique limité, voire inexistant, sur la réduction mondiale des GES.

**La conférence climatique de Paris sera une occasion à ne pas manquer pour ficeler un accord international ambitieux.** L'UEL invite les autorités nationales à continuer à œuvrer en faveur d'un accord international contraignant, présentant l'assise géographique la plus large possible et assurant un « *level playing field* » entre l'Union européenne et ses principaux concurrents. L'accord devrait être assorti de cibles de réduction d'application mondiale et fixées suffisamment longtemps à l'avance, afin de faciliter la planification des investissements industriels, en Europe en général et au Luxembourg en particulier, et afin de ne pas freiner le potentiel de croissance de notre industrie.

S'il s'avérait qu'à l'horizon 2020 l'Union européenne était toujours isolée sur le plan international (**hypothèse d'échec de la conférence de Paris**), les autorités européennes et nationales devraient **s'abstenir de définir de nouvelles cibles de réduction unilatérales au-delà de 2020.** De manière générale, l'UE devrait davantage définir et piloter sa politique climatique en prenant en compte l'issue des négociations internationales afférentes au lieu d'opérer dans un vase clos en misant sur un effet d'entraînement de son ambition, qui ne s'est manifestement pas concrétisé jusqu'à présent. Il s'impose d'analyser en détail l'étendue et les modalités pratiques de tout accord international avant de définir des objectifs européens de manière largement isolée.

L'UE devrait également prévoir, en cas d'échec de la Conférence de Paris, des **allocations gratuites à tous les secteurs et sous-secteurs exposés à un risque de fuite de carbone.**

Cela dit, un encadrement international et une cible de réduction ambitieuse et contraignante recèlent d'importantes opportunités. L'UEL pense notamment à la relance des **investissements** dans des domaines aussi variés que le secteur énergétique en tant que tel (par exemple volonté de développer le secteur des écotechnologies au Luxembourg), le secteur industriel ou encore le secteur du bâtiment (tant pour les bâtiments fonctionnels que d'habitation).

L'efficacité énergétique est par ailleurs un important **vecteur de productivité**, permettant de « faire plus avec moins ». En cas d'existence d'un accord international, il n'y aurait guère plus d'incitations à délocaliser les activités productives pour la seule et unique raison du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>, ou encore d'incitations à réaliser les objectifs climatiques par le biais de la non-production. La considérable différence de prix de l'énergie prévalant actuellement entre les Etats-Unis et l'Europe ne peut perdurer. Tel doit être l'objectif primordial d'une Union énergétique européenne réellement performante.

A propos du système ETS en général, l'UEL déplore que l'ETS demeure aujourd'hui un système qui « **récompense la non-production** », bien-sûr de GES, mais également, de façon indirecte, de produits industriels pourtant nécessaires au bon fonctionnement des économies nationales des Etats membres. L'évincement des activités industrielles en Europe et au Luxembourg

n'aura pas seulement des effets socio-économiques néfastes directs mais également indirects (entreprises et emplois en amont et en aval des activités industrielles).

En ce qui concerne la **promotion des énergies renouvelables**, aspect également essentiel du document de travail de la Commission européenne, l'UEL tient à attirer l'attention sur la nécessité d'éviter toute inefficience systémique en matière de production d'électricité verte - notamment en privilégiant des sources de production onéreuses à rendement relativement faible. Une telle inefficience entraînerait un surcoût injustifiable pour les agents économiques. Il s'agit, partant, de soutenir le déploiement des sources de production en veillant dans le même temps à l'optimisation du coût afférent et des retombées économiques. Si le système est bien articulé, le développement de la production d'électricité verte au Grand-Duché permettra de contribuer à la diversification économique dans la filière des écotechnologies, tout en renforçant l'autonomie énergétique du Luxembourg. Le tout sans grever de manière insoutenable les budgets des ménages, des entreprises et de l'Etat.

Pour favoriser le déploiement des énergies renouvelables sur le sol luxembourgeois, il conviendrait par ailleurs de démultiplier les **efforts d'information et de sensibilisation avec les citoyens** afin de « démystifier » les énergies renouvelables et de convaincre le grand public de l'importance de leur déploiement.

Enfin, l'UEL prône une prise en compte beaucoup plus significative du **marché unique européen** dans le pilotage du système national de promotion des énergies renouvelables. Elle estime qu'un seul objectif en matière d'énergies renouvelables devrait être défini dans une perspective post-2020, à savoir un objectif commun défini à l'échelle européenne. **L'Union énergétique** doit devenir une réalité, les 28 transitions énergétiques fragmentées, définies à l'échelle nationale (ou régionale), assorties d'instruments de pilotage différents étant largement sous-efficientes.

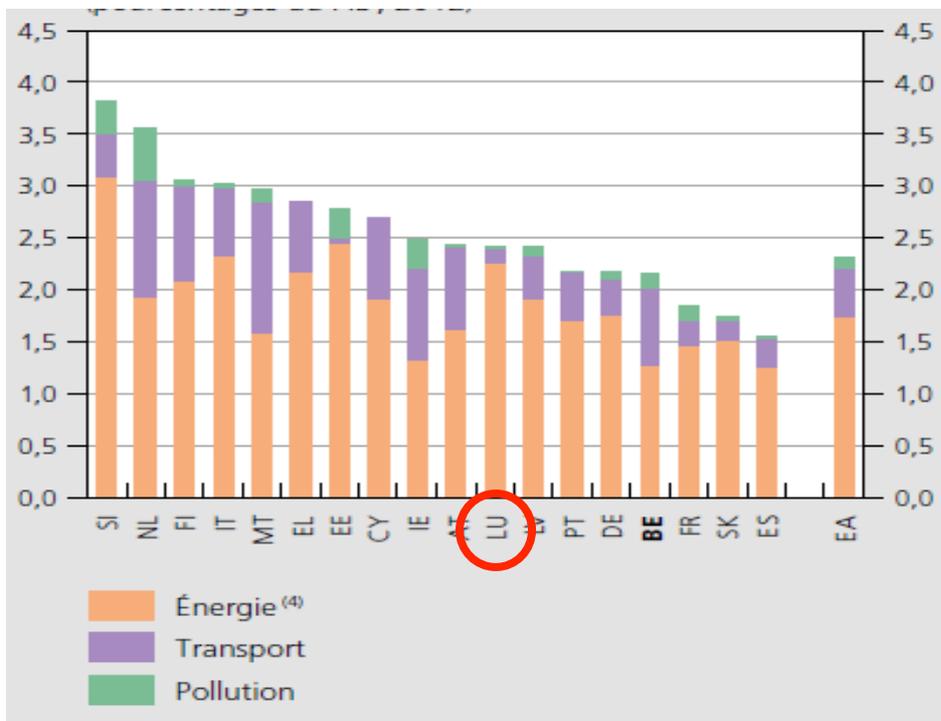
**Pour résumer**, l'UEL considère que l'Union Européenne devra **rééquilibrer les politiques énergétique et climatique de façon à rétablir les trois piliers que sont la compétitivité des entreprises, la sécurité des approvisionnements et la réduction des émissions**. A l'heure actuelle, la chaîne de création de valeur ajoutée industrielle en Europe souffre de coûts énergétiques élevés, en comparaison des principales économies concurrentes. Il en résulte une incitation à la délocalisation d'activités industrielles intensives en énergie et donc une délocalisation d'émissions.

En matière d'émissions de GES, **un accord international est primordial**, d'abord parce que si l'action de l'UE dans le domaine climatique est importante, elle ne suffit pas à infléchir les tendances globales. Un cadre international, mettant les acteurs des principales économies sur un pied d'égalité (« level playing field »), constitue la meilleure garantie contre le phénomène des « délocalisations » d'émissions.

Sur un plan plus luxembourgeois et en ce qui concerne **la taxation environnementale**, l'UEL tient enfin à attirer l'attention sur le fait que le Luxembourg ne constitue pas nécessairement autant un « outlier » que le considèrent les services de la Commission ou d'autres

intervenants. Le graphique suivant, issu du rapport annuel 2014 de la Banque Nationale de Belgique, est emblématique à cet égard. Il convient en outre de comprendre que si une hausse des accises sur l'énergie est de nature à réduire nos émissions « comptables » de CO<sub>2</sub>, elle n'exercerait aucun impact sur les émissions de CO<sub>2</sub> de l'UE dans son ensemble (simple effet de substitution à ce niveau).

**Graphique 9 : Taxation environnementale dans la zone euro en 2012 (en % du PIB)**



Source : Rapport annuel 2014 de la BNB

### 3. Que faire ? Les recommandations de l'UEL

Les principales recommandations de l'UEL sont détaillées ci-dessous, pour les différentes questions structurelles.

#### 3.1. Cadre budgétaire

- Il importe de continuer la **mise en œuvre de la « révolution copernicienne »**. Si l'UEL se félicite de l'existence d'un projet de budget pluriannuel, elle souhaiterait que ce projet intègre de façon effective l'ensemble des Administrations publiques. Au stade actuel, seul l'Etat central fait l'objet d'une présentation pluriannuelle détaillée. Il conviendrait au moins d'intégrer l'évolution des grandes catégories de recettes et de dépenses des pouvoirs locaux et de l'ensemble des administrations publiques.
- Un autre problème est le statut un peu hybride des dépenses inscrites au budget pluriannuel. Il n'est nulle part précisé si ces dépenses doivent être interprétées ou non en termes de **plafonds** - ce serait normalement le cas si on en croit la loi du 12 juillet relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Comme l'indique la Commission, le plus récent budget de programmation financière pluriannuelle ne fournit aucune indication à cet égard (conséquences d'un dépassement des « plafonds » de dépenses notamment).
- Afin de compléter la « révolution copernicienne », préparer l'introduction à terme d'une **comptabilité intégrée et moderne des Administrations publiques**, l'Administration centrale en premier lieu (comptabilité de patrimoine en partie double globale, au minimum).
- Une **revue systématique des dépenses** doit continuer à être mise en œuvre. Il s'agit de faire autant ou même mieux avec moins, conformément à une optique de résultat. Le Luxembourg se caractérise actuellement par des dépenses publiques courantes par habitant environ deux fois plus élevées que dans la moyenne de la zone euro. Au Luxembourg, les dépenses courantes s'établissaient en 2013 à 33 000 euros par an et par habitant, et à 24 300 euros après correction pour les parités de pouvoir d'achat et déduction des prestations sociales transférées à l'étranger. Le chiffre correspondant atteint 12 900 euros dans la zone euro. Une réduction d'un tiers de cet écart (soit 3 800 euros) représenterait une économie de quelque 2 milliards d'euros, soit de plus de 4% du PIB. C'est donc bien sur le versant des dépenses que les ajustements budgétaires doivent s'opérer. Il convient d'**éviter tout automatisme** en la matière, comme l'impact de l'indexation des rémunérations ou tout lien automatique entre les prestations

sociales et l'évolution des salaires moyens (pensions et prestations familiales par exemple).

- Mise en œuvre d'un **cadre budgétaire plus transparent** (publication plus systématique d'informations statistiques régulières sur la situation de l'ensemble des finances publiques).
- En ce qui concerne les évaluations et observations du **Conseil national des finances publiques** (CNFP), il convient de systématiser une approche « *comply or explain* » de la part des autorités.
- Publication d'une **liste de dépenses fiscales** plus complète qu'à présent.
- Compléter dans les plus brefs délais la norme de croissance « européenne » des dépenses par une **norme luxembourgeoise s'appliquant à l'Administration centrale**, qui est actuellement la principale cause de déficit.
- Plus généralement, une **croissance des dépenses totales** de l'Administration centrale et de la sécurité sociale égale ou inférieure à la croissance nominale potentielle de l'économie permettrait de dégager des marges suffisantes pour faire face à la forte volatilité de nos finances publiques et pour alimenter de manière correcte le nouveau fonds souverain intergénérationnel.
- Il importe en outre de rétablir durablement la **soutenabilité à terme des comptes sociaux** (pensions, assurance dépendance, soins de santé). La réforme des pensions de décembre 2012 est insuffisante et doit être complétée au plus vite (adaptation plus rapide que prévu de la formule de calcul des pensions, suppression immédiate de la prime de fin d'année des pensionnés, inciter à un âge de départ effectif à la retraite plus tardif, instaurer un lien direct entre l'âge de départ et la longévité, réactiver les systèmes de 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> pilier, continuer à assurer une gestion active et transparente de la réserve de compensation du régime général de pension, instaurer un lien plus direct entre prestations publiques de retraite et cotisations).
- Introduire un paquet de mesures en matière de **politique des âges**, afin de relever le taux de participation des travailleurs âgés (54-64 ans) au marché du travail - qui est l'un des plus faibles de l'UE. Notamment accès au temps partiel facilité pour des travailleurs âgés qui seraient en droit de partir à la retraite.
- **Système de santé** en particulier : prévoir des plans hospitaliers réellement concrets, précisant bien les spécialisations des hôpitaux. Etude (raisonnablement rapide) de la

pertinence d'une « medical school » au Luxembourg. Eviter à l'avenir les « contagions » entre accords salariaux dans la fonction publique et rémunérations des professions de la santé. Réalisation d'une étude d'efficience basée sur des indicateurs de résultats (espérance de vie en bonne santé, ...) et d'input (dépenses, qui sont parmi les plus fortes du monde en termes absolus) et agir en conséquence en s'inspirant des meilleures pratiques étrangères (Pays-Bas notamment).

- Diverses recettes se traduisant par une extrême vulnérabilité / volatilité, il importe de ne pas les canaliser vers des dépenses récurrentes, soumises à de nombreux automatismes. Les **recettes « vulnérables »** existantes devraient être graduellement déconnectées de ces dépenses, notamment en les orientant vers le nouveau fonds souverain intergénérationnel. Les nouvelles recettes de ce type apparaissant dans le futur devront dès le départ être déconnectées de toute affectation à des dépenses récurrentes.

### 3.2. Système d'imposition

- L'actuel système d'imposition tend à stimuler la **demande de logement**, alors que cette dernière est structurellement beaucoup plus dynamique que l'offre (diminution tendancielle de la taille des ménages, fort accroissement de la population). Il convient d'imprimer une rupture en la matière, en limitant graduellement des dépenses fiscales en la matière.
- Impôt des sociétés : il convient de **s'inspirer de l'expérience d'autres économies également très ouvertes**, notamment l'Irlande (compétiteur important pour les fonds d'investissement et autre économie de la zone euro).
- Faire en sorte que la fiscalité des entreprises conforte la stratégie de **diversification**, en créant un cadre propice aux sociétés à forte intensité technologique par exemple.
- **Fiscalité des ménages** : veiller à une bonne articulation interne et avec les transferts sociaux, afin d'éviter tout piège à l'emploi.
- **Mettre en place une** fiscalité permettant d'attirer plus aisément les cerveaux et autres « **individus à haut potentiel** », si nécessaires à la diversification économique de notre pays.
- Réformer la fiscalité en prenant en compte l'efficacité économique et l'équité. Mais **l'équité correctement mesurée** (seuil absolu mesurant la capacité à vivre correctement au jour le jour, plutôt qu'un seuil relatif peu tangible)

- **Simplifier et moderniser la fiscalité.**
- Assurer, conformément à l'accord bipartite de janvier entre le Gouvernement et l'UEL, un « **stop fiscal** » pour les entreprises durant la présente législature. Il s'agit d'une contrainte absolue dans une optique d'attractivité et afin de ne pas exacerber la (forte) détérioration, observée au cours de la dernière décennie, de notre compétitivité coût.
- En général, une réforme fiscale profonde, bien réfléchie et pleinement cohérente (cohérence également avec les prestations sociales) importe énormément pour l'attractivité de l'économie luxembourgeoise.

### 3.3. Compétitivité, environnement des entreprises, services et diversification

- Dans le cadre de la présidence du Conseil européen au second semestre de 2015, le Luxembourg doit autant que faire se peut dynamiser les négociations entre l'UE et les Etats-Unis à propos du Partenariat transatlantique de libre-échange.
- Mettre en œuvre un plan d'action général visant à redynamiser les PME luxembourgeoises (financement, aides matérielles et conseil à l'installation, plus grande place des PME dans l'enseignement, la formation et l'apprentissage, mesures orientées vers les petites entreprises innovantes et les incubateurs de telles sociétés, etc.). Le tout conformément aux 10 principes du « Small Business Act » de la Commission européenne.
- **Tempérer les automatismes salariaux** (indexation, salaire social minimum), permettant de mieux associer l'évolution des salaires et de la productivité, et de mieux différencier les rémunérations par branches (en termes de niveaux et d'évolution), à rebours du corset « *one size fits all* ».
- Prévoir un **encadrement général plus étroit des coûts salariaux** : par exemple via une norme de compétitivité « à la belge », consistant à comparer selon des critères prédéterminés et simples l'évolution des coûts salariaux au Luxembourg et chez ses principaux partenaires commerciaux. Tout écart en la matière ferait l'objet d'un « mécanisme de correction d'erreurs ».
- Une politique de compétitivité ciblant également le **secteur des banques, des fonds d'investissement et des services** - secteur déjà confronté à une régulation accrue, à l'Union bancaire et à l'échange automatique d'informations. Il faut à cet effet développer une stratégie économique d'ensemble, intégrant non seulement la réforme fiscale et une modération générale de l'évolution des coûts salariaux, mais également des aspects centrés sur les spécificités du secteur (à définir avec les principaux acteurs

de la Place, à décliner à l'échelle luxembourgeoise et européenne – en relation avec l'approfondissement du marché intérieur et une intégration plus poussée des marchés financiers européens).

- **Environnement des entreprises** : cadre général fiscal et réglementaire plus stimulant, ancrer et attirer au Luxembourg à la fois des PME (de haute technologie notamment) et de grands acteurs économiques internationaux.
- Continuer à mettre en place un « **nation branding** » plus efficace et à mettre en relief, vis-à-vis de l'étranger, les considérables efforts de transparence fiscale consentis par le Luxembourg ces dernières années.
- Faciliter la **création d'entreprises** : moins de procédures, délais plus courts, capital versé moindre. Conformément à l'accord bipartite du 14 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'UEL, le Gouvernement devra par ailleurs réaliser avec l'UEL, dans le cadre de la réforme fiscale, un état des lieux de la législation en matière de transmissions d'entreprises familiales.
- Plus généralement, poursuivre l'effort de **simplification administrative** (« Omnibus »). Simplifier les démarches administratives pour les PME en matière d'accès aux aides à la R&D (les coûts de transaction sont actuellement souvent supérieurs aux aides publiques).
- Stimuler les efforts de **R&D** des entreprises, favoriser une meilleure synergie entre les milieux académiques/de la recherche et le monde des entreprises et entre la recherche publique et privée.
- Lutter contre la **désindustrialisation**, l'industrie étant un important vecteur de R&D et aider à bien valoriser les résultats de la recherche.
- Bien intégrer la dimension économique dans les « Plans stratégiques de recherche thématique ».
- Insérer dans le TTIP un « **chapitre PME** » prenant pleinement en compte les besoins spécifiques de ces dernières.

### 3.4. Marché du travail, éducation et politique sociale

- **Flexibiliser le marché du travail**, en accentuant l'activation des personnes en situation de sous-emploi et en assurant au moyen de meilleurs outils informatiques, de l'ADEM notamment, une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail, dans le

cadre d'une offensive générale pour l'emploi mettant l'activation au centre au détriment de l'inactivité.

- Mettre en œuvre dans ce sens le « partenariat pour l'emploi » découlant de l'accord bipartite entre le Gouvernement et l'UEL, notamment l'**augmentation du nombre total de recrutement des entreprises via l'ADEM**, concernant 5.000 demandeurs d'emploi sur trois ans en ciblant les jeunes et les demandeurs d'emploi âgés ou de longue durée.
- Effort consenti par les entreprises dans le cadre du Partenariat en ce qui concerne les **stages de réinsertion professionnelle et les contrats d'initiation à l'emploi**.
- Une **campagne d'information** de grande envergure sera lancée par l'UEL afin de bien informer les entreprises, en particulier les plus petites, sur les différentes mesures pour l'emploi et de leur permettre de proposer des modalités d'amélioration de ces mesures. Aider à affiner le processus de présélection des candidats proposés par l'ADEM.
- **Emploi - garantie pour la jeunesse** : veiller à mieux atteindre les jeunes qui ne travaillent pas, ne sont ni en étude ni formation et ne sont pas inscrits au chômage.
- **Evaluation des mesures en faveur de l'emploi** par le Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire.
- Une **réforme de l'éducation**, permettant notamment d'éviter d'enfermer certains jeunes dans des ghettos (services de la Commission : « *l'enseignement professionnel ne permet pas aux élèves d'acquérir les compétences requises sur le marché du travail* »). Rapprochement de l'école et du monde de l'entreprise, meilleure orientation des élèves, etc.
- Se préoccuper davantage non seulement du décrochage scolaire, mais également du **taux record de redoublements** (surtout dans l'enseignement secondaire technique).
- **Formation tout au long de la vie** : formations à destination des demandeurs d'emplois en étroite collaboration avec les entreprises. Centres sectoriels mis en place dans le cadre de la formation professionnelle continue. Promouvoir une culture de formation privilégiant l'intégration des jeunes dans les entreprises.
- Développer la **formation professionnelle en alternance**, la formation en entreprise.

- **Plus grand ciblage des transferts sociaux**, en coordination avec la réforme fiscale (lutte contre les « pièges à l'emploi »). Eviter les automatismes en la matière (indexation, les entre les pensions ou prestations familiales et les salaires réels, etc.).
- Continuer à favoriser par le biais d'un tel ciblage le **taux d'activité des femmes**, qui demeure faible par rapport aux hommes et en comparaison internationale.
- Lutte résolue contre le **coût élevé du logement**, en jouant tant sur l'offre (dynamisation de la construction de logements sociaux via notamment une collaboration public-privé plus étroite, aménagement du territoire plus dynamique, stabilité fiscale pour les logements destinés à la location, contraintes administratives allégées) que sur la demande (examen critique de dépenses fiscales telles que le « Bëllegen Akt » ou de la déduction des intérêts hypothécaires pour les ménages).

### 3.5. Environnement, énergie et transports

- Redynamiser les marchés européens de l'énergie, afin d'assurer la convergence des **coûts énergétiques** supportés par les entreprises vers le niveau observé aux Etats-Unis.
- **Emission de Gaz à effet de serre** : la conférence climatique de Paris sera une occasion à ne pas manquer pour ficeler un accord international ambitieux. Cet accord devrait :
  - Être contraignant et avoir l'application internationale la plus étendue possible ;
  - Représenter un « level playing field » entre l'Union européenne et ses principaux concurrents ;
  - Garantir une meilleure visibilité et un horizon de planification à long terme aux entreprises actives ainsi qu'aux investisseurs potentiels.
- Abandonner par étapes le système des tarifs d'injection dans le cadre de la **production d'électricité verte**. En lieu et place dudit système, il serait envisageable de passer à un système par appels d'offres annuels de projets photovoltaïques de grande envergure.
- Démultiplier les **efforts d'information et de sensibilisation avec les citoyens** afin de « démystifier » les énergies renouvelables et de convaincre le grand public de l'importance de leur développement (sur le plan de la diversification économique notamment).
- Prise en compte beaucoup plus significative du **marché unique européen** dans le pilotage du système national de promotion des énergies renouvelables.
- **L'Union énergétique** doit devenir une réalité.

### **Encadré : À quoi bon les « recommandations par pays » ?**

Les recommandations par pays pour l'année 2015, résultat du semestre européen précédent, sont des documents élaborés par la Commission et adoptés par le Conseil de l'UE : ils analysent la situation économique et suggèrent des mesures à prendre, sur base des PNR et PSC soumis annuellement à la Commission et considérant les objectifs de la stratégie Europe 2020. Adaptées aux problèmes particuliers de chaque pays, les recommandations couvrent un large éventail de thèmes. En date du 8 Juillet 2014, le Conseil a recommandé que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2014-2015 aux cinq thèmes suivants :

- à préserver une situation budgétaire saine ;
- à réduire les dépenses liées au vieillissement ;
- à revoir le mode de formation des salaires ainsi que de diversifier son économie ;
- à poursuivre les efforts pour réduire le chômage des jeunes chez les demandeurs d'emploi peu qualifiés ;
- à développer un cadre global et à prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

| Engagements 2014   | Évaluation succincte <sup>(68)</sup>   |
|--|--|
| <b>Recommandations par pays</b>  |  |
| <p><b>Recommandation n°1:</b></p> <p>Préserver une situation budgétaire saine en 2014; renforcer de manière significative la stratégie budgétaire en 2015 de manière à atteindre l'objectif à moyen terme et à se maintenir ensuite à ce niveau afin de protéger la viabilité à long terme des finances publiques, compte tenu en particulier des passifs implicites liés au vieillissement; Renforcer la gouvernance budgétaire en accélérant l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme englobant l'ensemble des administrations publiques et comportant des plafonds de dépenses pluriannuels, et en instituant un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires; Élargir encore davantage l'assiette fiscale, en particulier sur la consommation;</p> | <p>Le Luxembourg a accompli <b>certains progrès</b> en ce qui concerne la recommandation n°1 (cette évaluation globale de la recommandation n°1 exclut une évaluation de la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le Luxembourg a réalisé <b>des progrès substantiels</b> sur la voie de l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme. Un tel cadre a été mis en place par l'adoption de la loi du 12 juillet 2014 <i>relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques</i>, qui contribue également à garantir que les finances publiques respectent l'objectif à moyen terme. À la suite de l'adoption de la loi, le Parlement a, pour la première fois, adopté une loi de financement pluriannuelle dans le cadre du budget 2015. La loi prévoit également la création d'un nouvel organe indépendant, le «<i>Conseil national des finances publiques</i>», qui est chargé du suivi des règles budgétaires.</li> <li>Le Luxembourg a accompli <b>des progrès limités</b> en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette de l'impôt. Une augmentation de 2 points de pourcentage du taux normal de TVA a été adoptée le 18 décembre 2014, en même temps que le budget 2015. Le Luxembourg a également décidé de porter le taux super-réduit de 3 % au taux normal de 17 % pour l'ensemble des investissements immobiliers, à l'exclusion des résidences principales, ce qui constitue une nouvelle mesure d'élargissement</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>de l'assiette de l'impôt. Toutefois, le pays dispose encore d'un important potentiel pour lever des recettes à partir de sources propices à la croissance, notamment la fiscalité environnementale.</p>  |
| <p><b>Recommandation n°2:</b></p> <p>Dans l'optique de la viabilité budgétaire, réduire les dépenses liées au vieillissement en améliorant la rentabilité des services de soins de longue durée, poursuivre la réforme des retraites de manière à relever l'âge effectif de départ à la retraite, notamment en limitant les départs anticipés et en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de retraite sur l'évolution de l'espérance de vie; Redoubler d'efforts pour accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie.</p> | <p>Le Luxembourg a réalisé des progrès limités dans la mise en œuvre de la recommandation n°2.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'a fait aucun progrès en ce qui concerne les dépenses relatives aux services de soins de longue durée. Une réforme a certes été annoncée, mais n'a toujours pas été mise en œuvre. Une révision du système de soins de longue durée doit s'achever avant l'été 2015, mais sa mise en œuvre pourrait prendre un certain temps.</li> <li>• Le Luxembourg a accompli des progrès limités en matière de retraite anticipée. Un projet de loi portant sur le reclassement des salariés souffrant d'une incapacité de travail a été présenté au parlement. La suppression de certains régimes de retraite anticipée a été annoncée (les travailleurs tendent actuellement à partir à la retraite à l'âge de 59,4 ans en moyenne, en raison de la générosité du régime de retraite en place).</li> <li>• Le Luxembourg a réalisé des progrès limités en ce qui concerne l'augmentation du taux de participation des travailleurs plus âgés. Un projet de loi a été préparé en avril 2014 en vue de modifier l'actuel code du travail («pacte de l'âge») pour les demandeurs d'emploi les plus âgés (de plus de 50 ans), mais son adoption n'aura probablement pas lieu avant l'été 2015. D'autres mesures portant sur l'apprentissage tout au long de la vie pourraient contribuer à accroître la participation au marché du travail des travailleurs âgés et méritent d'être prolongées.</li> </ul> |
| <p><b>Recommandation n° 3:</b></p> <p>Accélérer l'adoption de mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, pour réformer le système de formation des salaires, y</p>   | <p>Le Luxembourg a réalisé des progrès limités dans la mise en œuvre de la recommandation n° 3.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Luxembourg n'a fait aucun progrès sur la réforme du système de fixation des salaires. Une modulation temporaire du mécanisme</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>compris le mécanisme d'indexation, afin d'améliorer la réactivité des salaires à l'évolution de la productivité, en particulier au niveau sectoriel; Poursuivre la diversification de la structure de l'économie, notamment en promouvant l'investissement privé dans la recherche et en développant davantage la coopération entre recherche publique et entreprises;</p>  | <p>d'indexation automatique s'est achevée à la fin de 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le Luxembourg a accompli des progrès limités en ce qui concerne la diversification de son économie. Parmi les signes positifs, on relève le renforcement de la politique du pays concernant les clusters et les réformes des organismes publics de recherche et du Fonds national de la recherche, même si leur portée est limitée compte tenu de l'ampleur des problèmes rencontrés par le système de R&amp;I du Luxembourg. Outre ces efforts de réforme, le gouvernement luxembourgeois a annoncé le 28 juillet 2014 que des «plans stratégiques» de recherche thématiques visant à coordonner tous les acteurs de la recherche allaient être élaborés. Parmi les autres projets de réforme au stade de l'étude de faisabilité figure la création de «centres de compétences» et d'un nouvel outil de financement pour les partenariats public-privé.</li> </ul>   |
| <p><b>Recommandation n° 4:</b></p> <p>Poursuivre les efforts pour réduire le chômage des jeunes chez les demandeurs d'emploi peu qualifiés, y compris ceux issus de l'immigration, dans le cadre d'une stratégie cohérente, notamment en améliorant la conception et le suivi des politiques actives de l'emploi, en luttant contre l'inadéquation des qualifications et en réduisant les incitations financières à ne pas travailler; À cet effet, accélérer la réforme de l'enseignement général et de l'enseignement et de la formation professionnels afin de mieux faire correspondre les compétences des jeunes avec la demande de main-d'œuvre;</p> | <p>Le Luxembourg a réalisé des progrès limités dans la mise en œuvre de la recommandation n° 4.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne le chômage des jeunes. Plusieurs initiatives ont été adoptées et le taux de chômage est en baisse.</li> <li>Le Luxembourg a accompli aussi certains progrès en ce qui concerne les politiques d'activation destinées aux jeunes. Il a adopté un certain nombre de mesures pertinentes pour lutter contre le chômage des jeunes, avec notamment la mise en œuvre, en cours, de la «garantie pour la jeunesse», mais ces initiatives n'ont été, à ce jour, que partiellement appliquées. Aucune stratégie cohérente n'est mise en œuvre. Une collaboration plus étroite entre les niveaux de l'administration (État, communes), la participation des partenaires sociaux et une utilisation plus efficiente des services pour l'emploi sont nécessaires.</li> <li>Le Luxembourg n'a réalisé aucun progrès en ce qui concerne la réduction des incitations</li> </ul> |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>financières à ne pas travailler.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'a accompli aucun progrès en réponse à la recommandation 24 concernant la réforme de l'enseignement secondaire et a effectué des progrès limités en ce qui concerne la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels. Pour relever les défis de l'offre de compétences, il est nécessaire d'assurer un service d'orientation scolaire précoce (enseignement secondaire du premier degré).</li> </ul>   |
| <p><b>Recommandation n° 5:</b></p> <p>Développer un cadre global et prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation de l'objectif, fixé pour 2020, de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SEQE, en particulier par l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports.</p> | <p>Le Luxembourg n'a réalisé aucun progrès dans la mise en œuvre de la recommandation 25.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Luxembourg n'a pas avancé dans l'adoption de mesures destinées à faciliter la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne relevant pas du SEQE. Le deuxième plan d'action national «protection du climat» adopté en mai 2013 ne fixe pas de calendrier de mise en œuvre, et aucune action concrète n'a encore été prise. Globalement, les émissions de gaz à effet de serre devraient avoir augmenté de 3 % en 2020 par rapport à 2005, ce qui correspond à un écart de 23 points de pourcentage par rapport à l'objectif. En 2013, les émissions devraient être supérieures de 1 % à ce qui est prévu dans la décision relative à la répartition de l'effort.</li> <li>• Le Luxembourg n'a fait aucun progrès en ce qui concerne l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports. Le gouvernement a annoncé qu'une nouvelle étude de faisabilité portant sur les effets des réformes de la taxation de l'énergie devrait être publiée dans le courant de 2015. Enfin, en 2014, les autorités se sont engagées à allouer environ 30 % (40 millions d'EUR) du montant total reçu des Fonds structurels et d'investissement européens de la période 2014-2020 à la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Cette somme s'ajoute aux 14 millions d'EUR de cofinancement national, un montant trop faible cependant pour avoir une grande incidence dans ce domaine.</li> </ul> |

| Significant measures taken and/or progress made on:  | Remaining challenges on:  |
|--|---|
| <b>Public finances</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Achievement of the medium-term objective</li> <li>- Pension reform</li> </ul>                    | <b>Public finances</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Long-term sustainability of public finances</li> <li>- Strengthening of pension regime/long-term care</li> <li>- Extension of the application of the VAT standard rate</li> </ul> |
| <b>Labour market/education</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Action to foster youth employment</li> <li>- Strategy for lifelong learning</li> </ul>   | <b>Labour market/education</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Low-skilled with a migrant background / older workers</li> <li>- Wage setting</li> </ul>  |
| <b>Research and innovation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Public sector R&amp;D intensity / innovative clusters</li> </ul>                         | <b>Research and innovation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperation between public research institutions and firms</li> </ul>   |
| <b>Resource efficiency</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustainable Mobility Strategy</li> <li>- Increase in renewable energy consumption</li> </ul> | <b>Resource efficiency</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducing greenhouse gas emissions for non-ETS activities</li> <li>- Taxation of energy products for transport</li> </ul>  |

## Progrès réalisés par le Luxembourg dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 »

### Principaux résultats réalisés jusqu'à présent

Le tableau indique les objectifs nationaux luxembourgeois et des objectifs européens envisagés pour l'horizon 2020 ainsi que leur état d'avancement en 2013. A la lecture du tableau, le Luxembourg, et l'ensemble de l'Union européenne ont encore beaucoup à faire pour atteindre leurs objectifs

|                         | Objectifs   |   | Luxembourg                               |   | Union européenne               |   |
|-------------------------|---|---|--|---|--------------------------------|---|
|                         |   |   | 2013                                     | 2020  | 2013                           | 2020  |
| Croissance intelligente | R&D   | Augmentation des investissements publics et privés                                      | 1,16%                                    | entre 2,3 et 2,6%<br>(objectif intermédiaire pour 2015: 2,0%)                                     | 2,02%                          | 3%  |
|                         |   | Education   | Réduction du taux de décrochage scolaire | 6,1%  | durablement < 10%              | 12,0%   |
|                         | Augmentation de la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent |   | 52,5%                                    | 66%   | 36,9%                          | 40%   |
| Croissance durable      | Changement climatique et énergies durables  | Réduction des émissions à effet de serre  | -9,99%*<br>par rapport à 2005            | -20% par rapport à 2005<br>(émissions d'environ 8,085 Mt CO <sub>2</sub> en 2020)                 | -17,86%*<br>par rapport à 1990 | -20% par rapport à 1990   |
|                         |   | Augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale | 3,1%                                     | 11%<br>(objectif intermédiaire pour 2015/2016: 5,45% en moyenne)                                  | 14,1%                          | 20%   |
|                         |   | Augmentation de l'efficacité énergétique  | 7,8%                                     | consommation d'énergie finale: 49 292 GWh<br>(objectif intermédiaire pour 2016: 14,06%)           | 1280,0%                        | 20%   |
| Croissance inclusive    | Emploi  | Augmentation de l'emploi de la population active (20 à 64 ans)                          | 71,1%                                    | 73%   | 68,4%                          | 75%   |
|                         | Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale   | Réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale                                      | +13.000                                  | réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale de 6.000 personnes | +4.353.000                     | 20 millions de personnes au moins qui cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale |

\* chiffres de 2012

Source : Fondation IDEA asbl

| Europe 2020 (objectifs nationaux et progrès réalisés)   |  |
|---|--|
| Objectif du domaine politique   | Progrès réalisés   |
| Objectif en matière de taux d'emploi: 73 %  | Le taux d'emploi global de la population résidente a légèrement diminué, de 71,4 % en 2012 à 71,1 % en 2013.   |
| Objectif en matière de R&D: fourchette de 2,3 % - 2,6 % du PIB (dont 1,5 % à 1,9 % pour le secteur privé et 0,7 % à 0,8 % de dépenses publiques)  | Le Luxembourg a très peu de chances d'atteindre son objectif d'intensité de R&D d'ici à 2020, en raison de la forte diminution de cette intensité dans les entreprises (qui a chuté de 1,46 % du PIB en 2000 à 0,71 % en 2013). L'intensité de R&D du secteur public a en revanche augmenté de manière constante, passant de 0,12 % en 2000 à 0,45 % du PIB en 2013. Cette multiplication par presque quatre reflète la volonté du Grand-Duché de Luxembourg de développer ses capacités de recherche publique, encore inexistantes il y a 30 ans. |
| Objectif en matière d'émissions de gaz à effet de serre: - 20 % par rapport aux émissions de 2005 (provenant de sources non prises en compte par le système d'échange de quotas d'émission) | Variation des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SEQE entre 2005 et 2013: - 5 %<br><br>Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, l'objectif ne devrait pas être atteint: + 3 % en 2020 par rapport à 2005 (c'est-à-dire un déficit estimé à 23 points de pourcentage).   |
| Objectif en matière d'énergies renouvelables: 11%<br><br>Part des énergies renouvelables dans tous les modes de transport: 10%  | La part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie a atteint 3,6 % en 2013 (chiffres provisoires issus de l'enquête EurObserv'ER), ce qui représente une légère augmentation par rapport à 2012 (3,13 %) et se situe au-dessous de l'objectif intermédiaire de 2013/2014 (3,9 %). Le pays a néanmoins beaucoup à faire pour pouvoir se conformer à l'objectif de 11 % fixé pour 2020.<br><br>Part des énergies renouvelables dans tous les modes de transport: 2,22 % (chiffres d'Eurostat pour 2012)                        |

|  |  |
|--|--|
| <p>Objectif en matière d'efficacité énergétique —</p> <p>Le Luxembourg a fixé un objectif indicatif national d'efficacité énergétique qui suppose d'atteindre en 2020 un niveau de consommation d'énergie primaire et de consommation d'énergie finale de 4,48 Mtep et 4,24 Mtep respectivement.</p> | <p>Le Luxembourg n'a pas notifié les mesures qu'il entend prendre pour mettre en œuvre l'article 7 de la directive sur l'efficacité énergétique.</p> <p>Consommation en 2012: 4,42 Mtep pour l'énergie primaire et 4,18 pour l'énergie finale. Si le Luxembourg maintient sa tendance actuelle en matière de consommation d'énergie primaire et finale, il devrait atteindre ses objectifs pour 2020.</p>  |
| <p>Objectif en matière d'abandon scolaire: &lt; 10 %</p>   | <p>Le nombre de jeunes en rupture scolaire ou qui abandonnent une formation s'est établi à 8,1 % en 2012 et à 6,3 % (données provisoires) en 2013 et reste un enjeu pour le Luxembourg. Le pays pourrait réviser l'objectif en 2015 si les chiffres demeurent inférieurs à 10 %. La population migrante en particulier reste toutefois gravement touchée par le décrochage scolaire.</p>   |
| <p>Objectif en matière d'enseignement supérieur: &gt; 40 % (objectif national: 66 %)</p>   | <p>Selon la méthodologie d'Eurostat, le taux de réussite dans l'enseignement supérieur s'est situé à 49,6 % en 2012 et à 50,8 % (données provisoires) en 2013, c'est-à-dire au-dessus du taux de référence de 40 % fixé par l'Union. Il est toutefois inférieur pour la population résidente, puisqu'il est actuellement de 30 %, en dépit de la forte demande de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur. Aucune nouvelle mesure n'a été prise ces derniers mois.</p>   |
| <p>Objectif en matière de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale: réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale (6 000 personnes en moins d'ici à 2020)</p>  | <p>Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a atteint environ 95 000 en 2012 et 96 000 en 2013. La situation globale concernant l'emploi et la pauvreté au Luxembourg n'a pas évolué sensiblement au cours de l'an dernier. Toutefois, la situation des travailleurs transfrontaliers et celle des ressortissants non luxembourgeois, plus particulièrement les Portugais (qui comptent plus de 21 % de travailleurs pauvres) et les ressortissants de pays non membres de l'Union, reste un enjeu de taille pour le Luxembourg.</p> |

Source : Commission européenne, SWC(2015) 35 final