23 mars 2016

UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

CES – Semestre européen

Contribution de l'UEL au Programme national de réforme

SOMMAIRE

Avant-propos **3**

1. Messages du rapport de la Commission européenne sur le Luxembourg **4**

1.1. Fiscalité **4**
1.2. Soutenabilité des finances publiques **5**
1.3. Diversification et compétitivité-coût **7**
1.4. Secteur financier **9**
1.5. Education et marché du travail **10**
1.6. Logement, transport, énergie et environnement **11**
1.7. Conclusion **12**

2. Messages de l'UEL pour le PNR **14**

2.1. Réforme fiscale **14**
2.2. Soutenabilité des finances publiques **19**
2.3. Croissance et diversification économique **28**
2.4. Promotion de l'emploi et système d'éducation performant **34**
2.5. Accès au logement, politique énergétique et climatique compétitive **38**

Avant-propos

Alors que la présente contribution a l'ambition d'être aussi complète que possible sur la situation économique et fiscale du grand-duché, elle ignore largement la situation internationale et même européenne. La raison en est évidente, le Programme national de réforme (PNR) est un sujet très vaste, ce n'est pas un fourre-tout pour autant.

Pourtant, une économie aussi ouverte que celle du Luxembourg vit au diapason de l'international, de ses partenaires européens avant tout, mais de l'économie mondiale aussi. La place financière, la sidérurgie ou les prix de l'énergie ne sont que trois mots clé pour illustrer notre dépendance totale des évolutions globales.

Or les risques internationaux sont présents comme jamais depuis des décennies. On peut citer sommairement la situation géopolitique liée aux guerres du Proche-Orient et en Europe de l'Est, les tensions intra-européennes dont la situation des réfugiés n'est qu'un aspect, les risques liés au « Brexit », la remise en cause des frontières ouvertes (« Schengxit ») ou la montée des forces politiques populistes et anti-européennes.

Au plan strictement économique les défis ne manquent pas non plus, de la politique monétaire de la Banque centrale européenne jusqu'à l'évolution de la Chine, les sujets sont là aussi légion.

En clair, toutes nos certitudes sont pendues à des fils plus ténus que ce que nous voulons admettre dans nos débats nationaux. Bien souvent, le Luxembourg donne l'impression d'observer avec intérêt ces évolutions qui nous dépassent, mais sans nous avouer à quel point elles prédestinent notre sort.

Avant d'entrer dans nos problèmes bien nationaux, l'UEL tenait à le souligner.

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

Depuis la crise, le Luxembourg a réussi à améliorer ses performances économiques et d'après les récentes prévisions d'hiver de la Commission européenne, le taux de croissance pour 2015 est estimé à 4,7%, comparé à 4,1% pour 2014. Cependant, la croissance d'avant crise n'est pas encore atteinte. Cette amélioration de l'activité économique s'explique principalement par les bonnes performances constatées depuis 2013 du secteur des services, pilier important de l'économie luxembourgeoise, et par une expansion continue de l'emploi.

Globalement, le rapport de la Commission européenne met cependant en relief la relative fragilité de ces résultats. Il comporte un certain nombre d'observations et de mises en garde importantes et pertinentes. Il souligne les progrès limités du Luxembourg dans la mise en œuvre des trois recommandations adressées en 2015 par le Conseil en matière de fiscalité, du système de pension et de formation des salaires et fait apparaître les défis futurs à relever par les pouvoirs publics.

1.1. Fiscalité

La réforme fiscale annoncée devra tenir compte des critères de prévisibilité et de stabilité budgétaires, de la compétitivité, de l'emploi durable et de l'équité sociale.

Pour la Commission européenne, le Luxembourg continue d'avoir un nombre élevé de biens et services soumis aux taux de TVA réduits. Cependant, le Luxembourg a augmenté en 2015 le taux standard qui est passé de 15% à 17%, le taux intermédiaire de 12% à 14% ainsi que le taux réduit de 6% à 8%. Même si cette hausse des taux de TVA permet de générer des recettes supplémentaires, elle ne pourra compenser les pertes attendues suite à la modification des règles de TVA applicables au commerce électronique. L'UEL est d'avis que les taux réduits protègent les agents à faibles revenus. De plus, dans une économie indexée, augmenter la TVA conduit à accroître le coût salarial, ce qui est dommageable à la compétitivité du Luxembourg.

Les impôts directs sur les sociétés représentaient, en 2014, 4,4% du PIB au Luxembourg contre 2,4% dans la moyenne de l'UE. Compte tenu de l'importance des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) pour le budget de l'Etat et pour la présence d'entreprises multinationales sur le territoire luxembourgeois, les discussions menées au niveau européen et mondial sont pertinentes pour le Luxembourg. Il importe d'en tenir compte dans le cadre de la réforme fiscale récemment annoncée par le Gouvernement et qui entrera en vigueur dès 2017. La Commission note encore que la part des taxes sur la consommation dans les revenus fiscaux totaux était relativement réduite en 2014, contrairement aux impôts directs sur les sociétés.

En ce qui concerne la pression fiscale sur le travail, la Commission note que le taux d'imposition implicite sur le travail s'élevait à 32% en 2014, contre 36% en moyenne dans l'UE. Le taux marginal maximal s'élevait quant à lui à 43,6% en 2015, soit davantage que la moyenne

de l'UE de 39,3%, ce qui montre que l'équité fiscale est plus développée au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE.

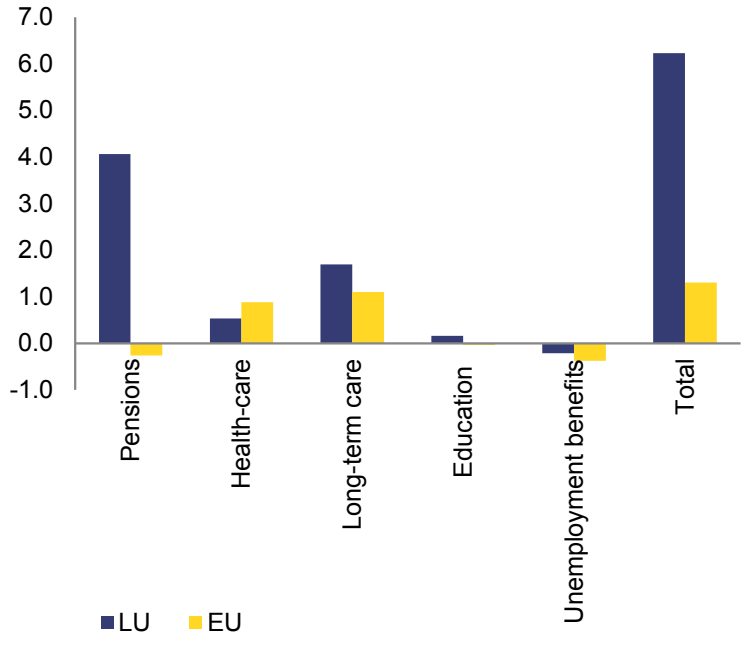
Enfin, la Commission note que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE a jugé le Luxembourg « largement conforme » en 2015.

1.2. Soutenabilité des finances publiques

La hausse des dépenses liées au vieillissement de la population constitue toujours une menace pour la viabilité à long terme des finances publiques.

Le Luxembourg sera confronté à une augmentation substantielle des dépenses publiques liées au vieillissement de la population. Le ratio des dépenses liées à l'âge, y compris les pensions, les soins de santé, les prestations d'éducation et de chômage, devrait augmenter d'ici 2040 à concurrence de quelque 4 points du PIB (et même de 6 points du PIB d'ici 2060). Cette augmentation des dépenses est surtout due, à raison des deux-tiers d'ici 2060, à une hausse des dépenses liées aux régimes de pension (régime général et régimes spéciaux confondus).

Graphique 1 : Augmentation des dépenses liées au vieillissement de la population par principales composantes (projection 2013-2060, en % du PIB)



Source: 2015 Ageing Report

C'est malgré tout une amélioration par rapport aux estimations figurant dans le rapport 2012 du Groupe de travail sur le vieillissement, mais cette amélioration est largement artificielle. Elle résulte quasi intégralement des nouvelles hypothèses démographiques adoptées par le

Groupe de travail sur le vieillissement depuis le Rapport précédent, publié en 2012. Alors que le Groupe de travail en question prévoyait encore en 2012 une population luxembourgeoise de 700.000 personnes environ en 2060, le chiffre correspondant est passé à 1,1 million de résidents dans son plus récent rapport datant de 2015 – soit une différence de 415.000 personnes.

De plus, l'adoption de telles hypothèses démographiques a pour effet de créer des besoins nouveaux en infrastructures, équipements et services publics qui constituent autant de dépenses supplémentaires.

La forte diminution des coûts officiellement estimés du vieillissement de 2012 à 2015 résulte donc avant tout d'hypothèses délibérément gonflées en matière d'immigration (avec à la clef un taux de dépendance démographique nettement plus bas qu'estimé en 2012), et non d'une amélioration de fond. Au contraire de la Belgique par exemple, dont le coût projeté du vieillissement a également décliné de 2012 à 2015, à la faveur toutefois d'une hausse de l'âge de départ à la pension et non suite à l'adoption en 2015 d'hypothèses démographiques sous-jacentes radicalement différentes de celles de 2012.

Le taux de remplacement des pensions du régime général (pour salariés du privé) est par ailleurs beaucoup plus élevé au Luxembourg que dans l'ensemble de l'UE (78% contre 46% en 2013 selon les services de la Commission) et l'écart entre le Luxembourg et l'UE ira croissant d'ici 2060. La Commission note d'ailleurs que *« le Luxembourg se démarque également car il est le seul pays de l'UE où aucun nouveau relèvement de l'âge légal de la retraite et de l'âge de la retraite anticipée n'a été prévu par la loi pour la période 2013-2060. »*

Il existe également un contraste entre la situation précaire des pensions à long terme et le faible développement des pensions complémentaires (faible portabilité, malgré le grand nombre de frontaliers). Ceci s'explique en partie par le système général de pension actuel, très généreux, et par un rendement faible sur les investissements liés aux pensions, le plus bas de l'UE.

Dans un autre registre, également essentiel pour la soutenabilité à terme des finances publiques, les services de la Commission soulignent la nécessité d'améliorer le cadre budgétaire national. Il s'agit en particulier de remédier aux difficultés du Conseil national des finances publiques – notamment en ce qui concerne les recrutements – d'assurer la publication de statistiques budgétaires intra-annuelles plus complètes, et enfin de définir des plafonds pluriannuels de dépenses publiques et des règles nationales encadrant efficacement la progression de ces dernières.

Un tel réaménagement s'impose compte tenu de la forte hausse tendancielle des dépenses publiques au Luxembourg. De 2007 à 2014, les dépenses courantes des Administrations publiques luxembourgeoises (pourtant fort élevées en termes absolus et par personne résidente) se sont accrues de 6,5% par an en moyenne, contre 2,7% pour la moyenne de l'UE selon la Commission.

1.3. Diversification et compétitivité-coût

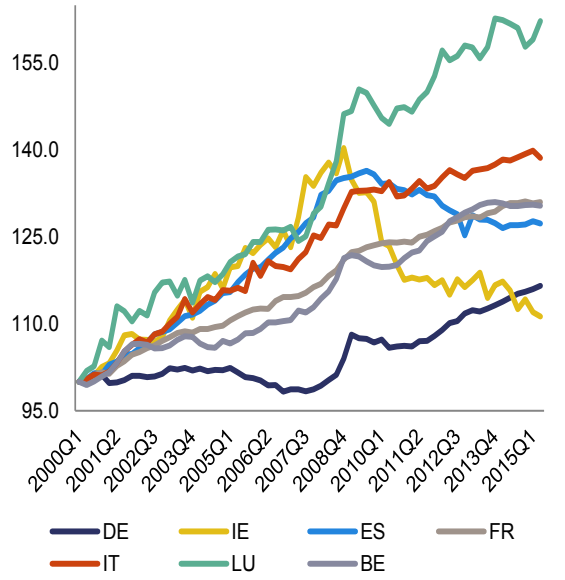
La forte dépendance du secteur financier représente un facteur de risque. Une diversification de l'économie doit constituer une priorité politique.

Un certain nombre de mesures ont été prises par le Gouvernement pour **diversifier l'économie**. Des résultats tangibles ont été réalisés dans des domaines tels que le secteur de l'information et de la technologie de communication. Dans d'autres domaines tels que la biotechnologie, les résultats ont été moins encourageants, comme le révèle par exemple la part toujours fort réduite (moins de 0,1%) de ce dernier secteur dans la valeur ajoutée totale et « *la faiblesse globale de l'écosystème luxembourgeois de recherche et d'innovation* ». La Commission soulève par ailleurs que la réalisation de la diversification de l'économie est notamment freinée par un certain nombre d'autres facteurs tels que l'innovation et l'esprit d'entreprise, ainsi que par le fait que l'évolution des salaires dans certains secteurs n'est pas conforme à l'évolution de la productivité.

Au niveau de la compétitivité-coût, le rapport de la Commission soulève, à nouveau, qu'« *aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la réforme du système de fixation des* ***salaires*** *afin que l'évolution des rémunérations reflète celle de la* ***productivité*** ».

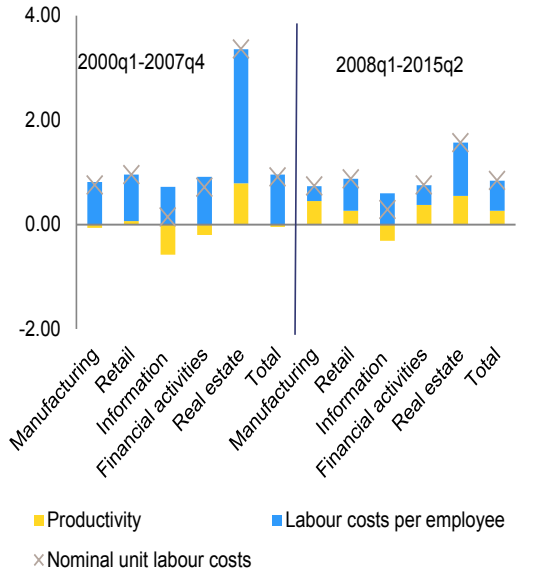
Les graphiques suivants repris du rapport de la Commission européenne montrent que les coûts salariaux unitaires au Luxembourg ont augmenté, au cours des dernières années, plus rapidement que dans la plupart des pays de la zone euro, et qu'il y a une très forte déconnection entre l'évolution de la productivité et des coûts salariaux dans les différents secteurs.

Graphique 2 : Evolution des coûts salariaux unitaires (CSU) (2000Q = 100)



Source: Eurostat, National Accounts

Graphique 3 : Evolution de CSU dans les différents secteurs



Source: European Commission

Le système d'indexation automatique des salaires a un impact sur l'ajustement des salaires au sein des différents secteurs économiques : *« L'indexation des salaires opérée dans l'ensemble de l'économie peut limiter la variation des salaires réels d'un secteur à l'autre et empêche la prise en compte des écarts de productivité de la main-d'œuvre. »*

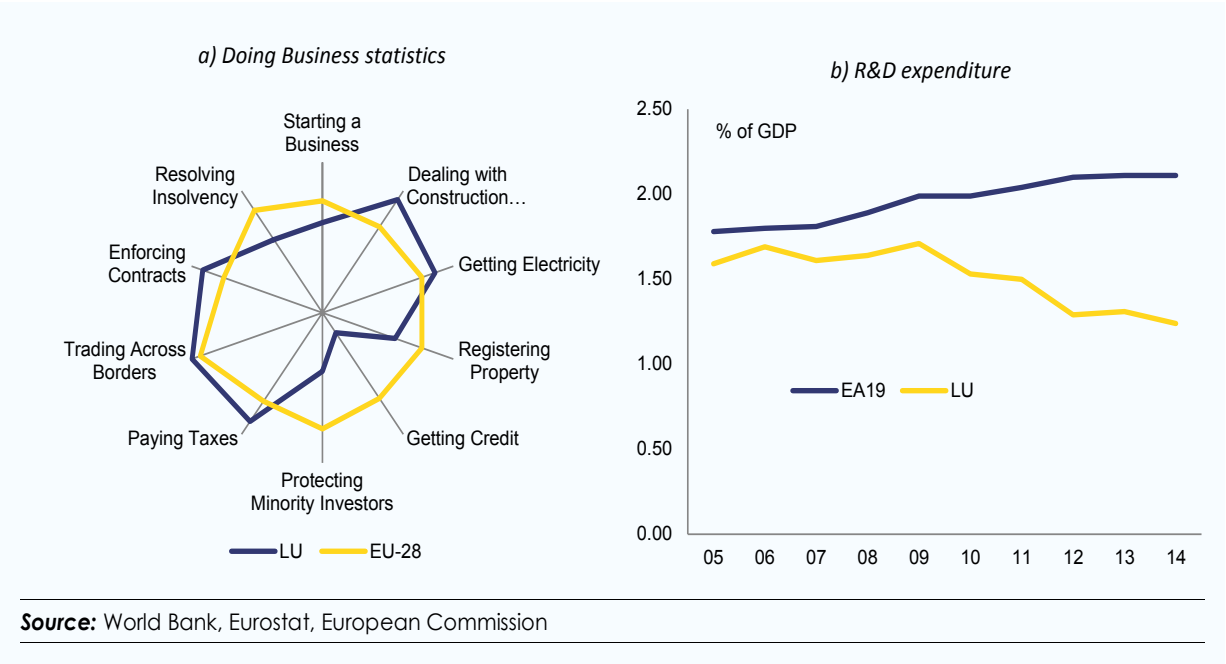
En ce qui concerne le solde de la **balance courante**, celui-ci reste excédentaire, mais l'excédent est passé en-dessous de 6% du PIB en 2013, à 5,5% du PIB en 2014 et devrait encore diminuer en 2015, notamment à cause du régime de la TVA sur le commerce électronique désormais versée aux pays de résidence des consommateurs. Le surplus de la balance courante s'explique surtout par un excédent de la balance des services (services financiers). La balance commerciale s'est améliorée par rapport aux années précédentes. Cependant, ceci découle surtout de nouvelles normes internationales utilisées pour la production de statistiques et dont l'origine se trouve dans l'inclusion des services de négoce international dans la balance commerciale. Abstraction faite de ces changements méthodologiques, la situation fondamentale reste toujours préoccupante.

Un maintien d'un niveau élevé des **investissements** est essentiel pour garantir les perspectives de productivité et de croissance. Cependant, certains obstacles réglementaires et non réglementaires existent au Luxembourg et constituent une entrave à l'investissement et à la croissance économique (voir graphique ci-dessous).

Au niveau de la politique des **PME**, la Commission européenne estime que *« … un certain nombre de problèmes doivent encore être réglés. Aucune amélioration n'est observée en ce qui concerne une série d'aspects fondamentaux susceptibles de poser problème aux jeunes entreprises de petite taille: on peut citer le coût de démarrage d'une entreprise (qui reste plus de trois fois supérieur au montant requis en moyenne dans les autres États membres), le capital minimum versé (le double de la moyenne européenne) et le coût du transfert de propriété (également deux fois plus élevé que la moyenne). »*

En ce qui concerne les investissements de **R&D** privés, la Commission européenne constate que ceux-ci sont en baisse et qu'un cadre plus incitatif en la matière est nécessaire. *« Cependant, inverser la tendance à la baisse de l'investissement des entreprises dans la recherche et l'innovation pourrait requérir des mesures supplémentaires, notamment en ce qui concerne le soutien des pouvoirs publics à la recherche et à l'innovation dans le secteur privé. »*

Graphique 4 : Classement en fonction des statistiques de « Doing Business » – Dépenses de R&D, en % du PIB



Source: World Bank, Eurostat, European Commission

Alors que le secteur des TIC qui constitue une des priorités du Luxembourg visant à diversifier l'économie, enregistre des résultats tangibles au cours des dernières années, dans d'autres secteurs, comme celui de la biotechnologie, les résultats sont moins encourageants. Le Luxembourg doit donc poursuivre ses efforts en la matière.

La Commission européenne soulève également le fait que les obstacles réglementaires, qui existent notamment dans le secteur financier et celui des services aux entreprises, semblent limiter l'esprit d'entreprise. De plus, ceux-ci contribuent à rehausser le niveau des prix et l'inflation au Luxembourg. *« Une évaluation approfondie de la réglementation des services aux entreprises publiée par la Commission en octobre 2015 a montré que le Luxembourg était le pays de l'UE à la réglementation la plus restrictive*. » Un plan d'action sur les professions réglementées aurait dû être présenté à la Commission en janvier 2016. A ce jour, rien n'a été remis par le Luxembourg.

1.4. Secteur financier

La situation saine du secteur financier au Luxembourg, dont toute l'économie a pu bénéficier, continue à avoir un fort impact sur la performance économique du pays.

« Le secteur financier constitue le principal moteur économique du pays, avec 27% de la valeur ajoutée totale et 11 % de l'emploi total en 2014. Alors que son modèle économique prédominant repose sur l'administration de fonds (deuxième plus grand centre mondial après les États-Unis) et la gestion de patrimoine, les secteurs de la banque et de l'assurance y sont également importants. »

Les fonds d'investissement luxembourgeois gèrent des actifs en constante augmentation et le Luxembourg a su se positionner en tant que deuxième centre de fonds d'investissement au niveau mondial. Cependant, à rebours de ces signaux positifs, seuls 1% des capitaux investis viennent de Chine et cette part s'est réduite au cours des 6 dernières années.

Un autre bémol est que les faibles taux d'intérêt ont soutenu la croissance des prêts hypothécaires, qui représentent la majeure partie de l'endettement des ménages (en 2014 la dette des ménages s'est élevée à 56,7% du PIB, contre 59,6% dans la zone euro ; par ailleurs le montant des crédits hypothécaires octroyés aux particuliers s'est en moyenne accru de quelque 10,5% par an depuis 2004). Bien que les chiffres récents montrent que la part des prêts hypothécaires à taux fixe augmente, la plupart des hypothèques sont prises à des taux variables. *« Si les taux d'intérêt devaient revenir à des niveaux historiques moyens, cela poserait aux ménages des problèmes pour le service de la dette, notamment s'ils disposent de faibles revenus. »*

1.5. Education et marché du travail

Le Luxembourg connaît une création d'emplois dynamique, mais une hausse du taux d'emploi de la population résidente et des seniors constitue toujours un défi.

Tout au long de ces dernières années, le Luxembourg a continué à créer des emplois et le taux d'emploi est passé de 71,1% en 2013 à 72,1% en 2014. Malgré cela, le taux d'emploi des jeunes et des travailleurs âgés demeure bas et davantage d'efforts doivent être déployés afin d'y remédier.

La **fiscalité et les transferts sociaux** induisent des taux de taxation effectifs élevés pour les personnes désireuses de passer de l'inactivité à l'activité (« *labour market traps* »). Une réforme du système du revenu minimum garanti permettrait notamment de limiter ces pièges à l'inactivité.

Le taux de chômage de certains segments de la population demeure d'ailleurs élevé, par exemple pour les jeunes peu qualifiés, poussés en dehors du marché du travail par des salaires bruts élevés.

En ce qui concerne le **système d'éducation**, les performances des élèves dans les compétences de base, telles que mesurées par le programme international de l'OCDE (PISA) de 2012, sont systématiquement inférieures à la moyenne de l'UE dans les trois matières (mathématiques, lecture et sciences). Le système éducatif national trilingue, qui constitue certes un atout pour le Luxembourg, pose des difficultés surtout aux élèves issus d'un milieu socioéconomique défavorisé. La Commission européenne salue les initiatives prises jusqu'à présent par le Gouvernement visant à réformer le système d'éducation, mais considère que des efforts doivent être poursuivis afin de diminuer le décrochage scolaire.

En ce qui concerne la **formation continue**, le taux de participation des adultes qui s'élève à 14% en 2014 est supérieur à la moyenne de l'UE (9%). Mais, pour les adultes avec un faible niveau d'éducation, ce taux n'est que de 7,3%. Il importe donc de poursuivre la mise en place des mesures prises par le Gouvernement de concert avec les partenaires sociaux pour

améliorer l'employabilité des salariés. Les services de la Commission notent par ailleurs que les politiques actives du marché du travail sont biaisées en faveur de la création d'emplois temporaires, au détriment de la formation. Les dépenses de formation ne représentent que 8,6% du total des dépenses au titre des politiques actives d'emploi (0,5% du PIB pour l'ensemble de ces dépenses), contre 43% dans l'ensemble de l'UE. Il n'existe par ailleurs pas d'évaluations indépendantes récentes de l'efficacité des politiques actives actuellement menées.

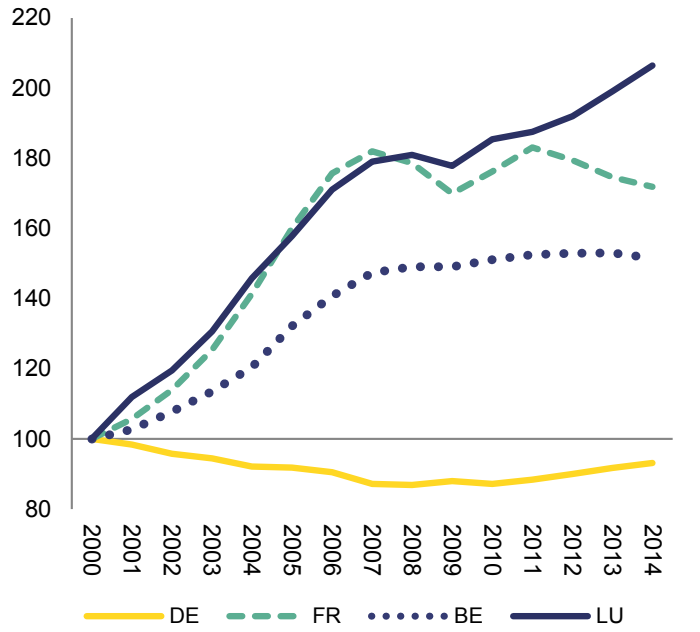
1.6. Logement, transport, énergie et environnement

Logement

Le coût du logement est en constante augmentation, ayant comme risque de décourager les non résidents, y compris la main-d'œuvre hautement qualifiée, à venir s'installer au Luxembourg.

Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, les prix de l'immobilier ont augmenté de manière constante depuis les dernières décennies. Leur augmentation a en outre été plus marquée que dans les trois pays limitrophes.

Graphique 5 : Evolution des prix réels du logement au Luxembourg et dans les pays voisins (2000 = 100)



Source: European Commission

L'offre de logement, qui est freinée par un manque de terrains constructibles et par de lourdes procédures administratives, n'arrive pas à satisfaire à la forte demande de logement stimulée par les différentes mesures fiscales et subventions (p.ex. Bëllegen Akt, déduction des intérêts hypothécaires) mises en place pour inciter les résidents à devenir propriétaires.

De plus, les réglementations affectant l'activité de location (p.ex. plafond du taux de rendement à 5% du capital investi) et le manque d'investissement public dans le logement social locatif ont un impact négatif sur les investissements en logements.

La Commission européenne soulève également le fait que l'impôt foncier au Luxembourg représente 0,1% du PIB, contre 1,4% dans la zone euro. Ce faible niveau d'imposition explique notamment le fait que beaucoup de maisons sont sous-occupées ou inoccupées et cela ne constitue guère une incitation pour les propriétaires à mettre ces logements sur le marché de l'immobilier. Une redéfinition de la base de l'impôt foncier permettrait de pallier ce problème.

Transport, énergie et environnement

Satisfaire ses engagements concernant les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre ne relevant pas du SEQE (système d'échange de quotas d'émission) reste un défi pour le Luxembourg.

D'après les dernières projections nationales soumises à la Commission européenne et en tenant compte des mesures existantes, il est peu probable que le Luxembourg atteigne ses objectifs en matière de gaz à effet de serre, à savoir de réduire de 20% ses émissions de tels gaz entre 2005 et 2020.

Le secteur du **transport** joue un rôle non négligeable dans l'émission de gaz à effet de serre. Avec une offre de transports en commun insuffisante et des prix de l'immobilier élevés, le trafic pendant les heures de pointe devient de plus en plus préoccupant.

En effet, le *« Luxembourg figure parmi les pays de l'UE où le temps passé dans les embouteillages est le plus long, ce qui engendre un coût important pour l'économie. »* En dépit des mesures prises par le Gouvernement pour améliorer le parc automobile et le rendre plus vert, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.

Enfin, le Luxembourg devrait coopérer avec d'autres Etats membres afin d'assurer la montée en puissance des énergies renouvelables.

1.7. Conclusion

L'UEL estime que le rapport de la Commission européenne contient beaucoup de propositions et d'interrogations qui méritent d'être analysées pour aboutir à des actions visant à rendre l'économie luxembourgeoise plus performante et plus soutenable.

Or, la contribution du Gouvernement ne fait que paraphraser le rapport de la Commission européenne sans le commenter, ni proposer des mesures susceptibles de répondre aux défis relevés. L'UEL aurait aimé que

- le Gouvernement commente et prenne position sur les propositions des partenaires sociaux faites, dans ce contexte, à la première réunion, et en particulier par rapport à la contribution de l'UEL sur le nouveau modèle de croissance inclusif, visant à baser la future croissance sur un gain de productivité des facteurs et sur la prise en compte des

défis et opportunités de la nouvelle révolution industrielle et le changement de paradigme en matière de production et de distribution d'énergie.

- le Gouvernement prenne position par rapport aux critiques et suggestions faites par la Commission européenne.

2. Messages de l'UEL pour le PNR

« Growth prospects remain strong but are subject to increasing downside risks from weakening international activity and stress in financial markets. Implementation of the international tax transparency agenda, which Luxembourg has embraced, could weigh on economic activity and tax revenue. At the same time, various other competitive advantages, such as Luxembourg's triple-AAA rating and its qualified labor force, would continue to benefit the country. Against this backdrop, the fiscal stance should remain prudent and contingency measures should be prepared for the event negative shocks occur. The limited fiscal space should be used to bolster growth prospects, while adapting the tax regime to the changing international environment and ensuring the long-term viability of the pension system. »

Extrait des « *Concluding statements* » de la mission Article IV 2016 du FMI sur le Luxembourg

L'UEL est dans une large mesure en phase avec les messages structurels développés dans le rapport 2016 pour le Luxembourg de la Commission européenne, synthétisés dans le chapitre ci-dessus. L'UEL met en exergue dans la présente partie ses accents propres - souvent complémentaires à ceux de la Commission et formule des recommandations à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration du Programme national de réforme (PNR). Elle est à la disposition du Gouvernement pour approfondir ses propositions et contribuer à ce que celles-ci soient intégrées dans le PNR.

2.1. Réforme fiscale

La réforme fiscale : une évaluation

Les éléments de la réforme fiscale tant attendue ont été présentés fin février 2016 par le Gouvernement et entreront en vigueur le 1er janvier 2017.

Il s'agit, d'après le Gouvernement, d'une réforme fiscale pour l'équité, la sélectivité et la compétitivité.

La très grande majorité des mesures est conforme à l'ambition sociale qui avait été annoncée comme une priorité de la réforme. Ainsi, on y retrouve, outre la volonté d'une plus forte redistribution sociale, une meilleure sélectivité des avantages fiscaux, ce qui correspond à des revendications de longue date de la part de nombreux acteurs socio-économiques.

Un grand nombre de ces mesures s'adressent aux ménages et répondent à des observations faites par le Conseil économique et social avec l'aval des représentants des entreprises. L'UEL y reconnaît une logique politique volontariste, du moins dans la mesure où les finances publiques le permettent. Pour l'instant, l'UEL ne peut qu'espérer que les mesures généreuses pour les ménages auront effectivement un impact positif sur l'économie locale. L'UEL regrette par ailleurs l'occasion perdue en ce qui concerne le réaménagement des « dépenses fiscales ». Certaines mesures – le rehaussement de la déduction des intérêts hypothécaires par exemple – sont plutôt de nature à stimuler la demande de logement, donc la hausse des prix immobiliers et ce à rebours des recommandations de la Commission européenne.

Par ailleurs, si l'UEL ne peut que louer l'augmentation de l'abattement prévoyance-vieillesse, elle regrette l'absence de mesures d'encouragement en faveur du second pilier des pensions (pensions en milieu professionnel, où l'abattement personnel se limite à 1.200 euros par an). Ce pilier est pourtant particulièrement peu développé au Luxembourg. En 2016, le Gouvernement procédera à une étude sur la soutenabilité du régime de pension au Luxembourg. Pour l'UEL, il faudra également, dans le cadre de cette étude, traiter la question de la stimulation des second et troisième piliers des pensions.

Enfin, il conviendrait de 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. L'instauration envisagée de taux marginaux de 41 et 42% constituerait à cet égard un mauvais signal, pour un rendement budgétaire pour le moins hypothétique.

En ce qui concerne les mesures ciblant les sociétés commerciales, l'UEL constate que l'action du Gouvernement reste homéopathique. Par manque de prévisibilité à propos des initiatives de l'OCDE et de la Commission européenne sur l'harmonisation de la base fiscale, du fait également d'un manque de considération pour les effets d'entraînement économiques favorables d'un abaissement des taux nominaux d'imposition et pour des motifs politiques, le Gouvernement s'est retenu d'abaisser le taux d'imposition de l'IRC au niveau des pays en concurrence directe avec le Luxembourg. La réduction annoncée du taux de l'IRC est insuffisante pour sortir le Luxembourg de la seconde moitié des tableaux comparatifs de l'OCDE. De plus, ce pas trop timide dans la bonne direction sera compensé à la fois par l'élargissement de l'assiette et par une nouvelle augmentation de l'impôt minimal frappant les SOPARFIs, une mesure répétitive et qui remet en cause la prévisibilité et la stabilité fiscale du pays – pourtant l'un des carburants de notre croissance économique. Il importe de mentionner, dans ce contexte, l'annonce faite par le Gouvernement britannique ce 16 mars 2016 lors de la présentation du budget de réduire, selon un plan précis et transparent, le taux nominal de l'impôt sur le revenu des sociétés implantées au Royaume-Uni, de manière à amener graduellement ce taux à 17% en avril 2020, avec pour motivation d'être concurrentiel par rapport à l'Irlande. Il s'y ajoute l'annonce parallèle, par le Chancelier de l'Echiquier, de l'extension du nombre de petites entreprises amenées à profiter le l'exonération de l'impôt des sociétés. La baisse de 3% annoncée au Luxembourg, qui porte le taux global des impôts directs sur les sociétés de 29% à 26% (IRC plus impôt de solidarité associé et ICC) est clairement insuffisante, même s'il s'agit d'un pas dans la bonne direction.

Le Gouvernement doit cependant rester conscient que cette insécurité fiscale est un poison pour l'investissement, poison qui n'est actuellement atténué que par le fait que certaines autres juridictions concurrentes en souffrent aussi. Dans une économie ouverte comme celle du Luxembourg, seule une politique fiscale compétitive et capable d'attirer des investisseurs étrangers permettra au Gouvernement de disposer à l'avenir des moyens nécessaires pour proposer aux ménages un environnement fiscal et social généreux.

L'UEL reste dès lors en attente d'une vraie réforme fiscale pour les entreprises, qui redonnera au pays un attrait fiscal compétitif, le tout en accord avec l'exigence accrue de transparence et de justice fiscale.

En général, l'UEL maintient son idée de fusionner l'IRC, l'ICC et l'impôt de solidarité pour offrir aux personnes morales un taux global unifié, dans un souci de simplification administrative et d'attrait fiscal (taux « d'appel » nominal).

L'UEL salue expressément les mesures en faveur des PME, telles la fiscalité allégée pour les petits bénéfices. L'annonce de mesures dont le détail reste à préciser et qui devraient faciliter la transmission d'entreprise à une nouvelle génération répond à une revendication essentielle de longue date des PME nationales.

Pareillement, l'allègement fiscal temporaire sur les plus-values immobilières aidera à dynamiser le marché immobilier et à contrebalancer partiellement le récent relèvement de la TVA sur l'immobilier. Il faudra mettre en œuvre très rapidement cette mesure afin de ne pas hypothéquer les transactions en cours de négociation et, le cas échéant, porter la durée de cette mesure à 24 mois.

L'UEL invite le Gouvernement à réfléchir à d'autres mesures ponctuelles favorisant l'investissement. D'ailleurs, l'UEL avait déjà fait part au Gouvernement de ses propositions en matière d'imposition sur le revenu des collectivités, sur l'impôt commercial communal (ICC), sur l'imposition des personnes physiques et sur l'impôt sur la fortune (IF). Dans ce contexte, l'UEL réitère dans les lignes qui suivent **certaines de ses propositions** :

- Mise en place du **plan d'action BEPS** : La mise en œuvre du plan d'action BEPS élaboré par l'OCDE entraînera – sinon tout de suite, du moins à terme - un élargissement sensible de la base d'imposition des sociétés luxembourgeoises, même en ce qui concerne les sociétés n'ayant pas d'activités transfrontalières. La baisse du taux global nominal d'imposition des sociétés constitue ainsi et en premier lieu une nécessité. L'élargissement de la base imposable résultant de la mise en œuvre des actions pertinentes du plan BEPS devra faire l'objet de compensations dans le chef des sociétés concernées établies au Luxembourg. En d'autres termes, l'allégement modéré des taux nominaux d'imposition à l'IRC annoncé par le Gouvernement ne peut se concevoir qu'à « BEPS constant ». Des ajustements additionnels à la baisse devraient survenir à mesure que la base imposable augmente sous l'effet des dispositions (anti-)BEPS.

- Simplification de la **base d'imposition** actuellement applicable aux collectivités : Il conviendrait de réfléchir sur l'articulation future de l'ICC avec l'IRC, l'idée étant d'améliorer la lisibilité de notre fiscalité des collectivités et de faciliter sa mise en œuvre. La coexistence de plusieurs prélèvements directs (IRC, impôt « Fonds pour l'emploi » de 7% de l'IRC, ICC) met à mal cette idée d'un taux d'affiche « à l'irlandaise ».

  L'idéal évident consiste dans l'instauration d'un impôt unique pour les collectivités, appelant de fait l'abolition de l'ICC qu'il conviendrait de compenser par l'instauration d'un mécanisme de rétrocession de l'Etat aux communes sur base des critères actuels de l'ICC, ce qui leur permettrait de conserver intacte leur part d'autonomie.

- Abolition de la **retenue à la source sur les dividendes** sortants de source luxembourgeoise : La retenue à la source de 15% applicable sur les dividendes (article 146 LIR) met un point de pression sur l'attractivité des véhicules d'investissement

luxembourgeois, car certains pays de l'UE (comme la Grande-Bretagne) n'appliquent pas une telle retenue.

- Instauration d'une **réserve immunisée d'impôt pour investissements** : Afin de renforcer la capacité d'autofinancement des PME, et d'inciter ces dernières à procéder à intervalles réguliers à des investissements dans leur outil de production, l'introduction d'une réserve immunisée d'impôts pour investissements, telle que prévue par le programme gouvernemental, devrait être envisagée.

- Augmentation de la **bonification pour investissement** : Il faudrait relever les taux de bonification pour investissement prévus à l'article 152bis LIR de 2 points de pourcent et élargir le champ d'application à tous les investissements IT en général et aux logiciels et brevets en particulier, permettant ainsi de stimuler la R&D et les investissements.

- Réduction d'impôt pour les **investissements dans le capital des start-ups et PME** : Une mesure visant à soutenir les start-ups et les PME dans leur projet de création, serait d'instaurer pour les personnes physiques une réduction d'impôt pour les investissements réalisés dans le capital des start-ups et PME. Et ce, que ces investissements aient été faits directement ou par le biais d'un fonds d'investissement spécialisé sur ce genre d'investissement. C'est un système ambitieux, qui s'inspire de ceux existant en France et en Belgique, qui permettrait de réduire le coût d'établissement de nouvelles entreprises et de stimuler l'entrepreneuriat.

- Suppression graduelle ou plafonnement de **l'impôt sur la fortune**, l'impôt anti-économique par excellence : L'impôt sur la fortune, en raison de son mode de calcul basé sur l'actif net d'une entreprise, est un impôt qui pénalise le financement par fonds propres. Il est anti-économique par nature et constitue, en réalité, un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg, car il est inexistant sous cette forme dans les pays voisins, tout comme dans la plupart des pays européens. L'abolition proposée permettrait par ailleurs d'accroître l'attractivité des sociétés luxembourgeoises dans un contexte international, notamment les SOPARFIs, qui constituent une source significative de rentrées fiscales. Il faut arrêter avec la hausse répétitive de l'impôt sur les SOPARFIs qui est une autre imposition sur le capital et ne respecte par le principe de la prévisibilité.

- Déduction pour **investissement en fonds propres** : Afin de réduire le biais entre le traitement fiscal du financement par emprunts d'une part, par fonds propres d'autre part, l'UEL recommande l'introduction d'une déduction pour investissement en fonds propres additionnels similaire à l'« *Allowance for Corporate Equity* » italienne, introduite en 2011. Cette mesure permettrait la déduction d'un rendement notionnel sur les fonds propres additionnels. Elle viserait à favoriser la capitalisation des entreprises par de nouveaux apports et les résultats ou réserves non distribués, en promouvant ainsi l'investissement et la croissance tout en attirant des capitaux supplémentaires au Luxembourg.

La réforme fiscale du point de vue macroéconomique

La réforme fiscale doit également être appréciée d'un point de vue macroéconomique. Selon le FMI et aux dires mêmes du Gouvernement, le « paquet fiscal » annoncé le 29 février dernier devrait au total coûter environ 1% du PIB aux Administrations publiques. Encore s'agit-il d'un montant approximatif, susceptible d'être révisé à la hausse, car les dispositions annoncées n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation précise. Elles devraient certes contribuer à accroître la consommation privée voire même les investissements en logements, mais les « effets de fuite » de ces dépenses vers l'étranger peuvent s'avérer conséquents dans le cas du Luxembourg, « petite économie ouverte » par excellence.

Un tel coût pour nos finances publiques pose deux problèmes. En premier lieu, cet avantage est concédé en période de haute conjoncture ou, pour utiliser le jargon économique, de manière pro-cyclique. Selon les prévisions d'hiver 2016 de la Commission européenne, le PIB du Luxembourg se serait accru de quelque 4,7% en 2015. Succéderait à ce taux un rythme de croissance de l'ordre de 4% tant en 2016 qu'en 2017 – le retour aux « années glorieuses » du Luxembourg, à première vue. Cette situation n'est malheureusement pas appelée à durer : selon le rapport des services de la Commission sur le Luxembourg, la croissance potentielle du PIB, estimée entre 2008 et 2014, se serait située entre 1,6 et 3,2%, soit bien en deçà des 4% « mythiques ». Le Luxembourg dépend par ailleurs fortement des perspectives économiques de la zone euro. Les récentes décisions de politique monétaire de la BCE, reposant sur des outils aussi peu ordinaires que des taux d'intérêt négatifs (facilité de dépôts), révèlent également un contexte économique d'ensemble préoccupant.

En second lieu, le coût de 1% du PIB de la réforme fiscale excède le surplus structurel des Administrations publiques luxembourgeoises tel qu'il est actuellement prévu par la Commission européenne. Même compte tenu des taux de croissance de l'ordre de 4% escomptés d'ici 2017, du *Zukunftspak* et avant toute prise en compte de la réforme fiscale, la Commission estimait dans ses projections d'hiver 2016 que ce surplus structurel s'établirait à 0,4% du PIB en 2017. Même si le coût net de la réforme fiscale se limitait à 1% du PIB, le Luxembourg enregistrerait dès 2017 un déficit structurel conséquent : le compte n'y est donc pas.

Et finalement, si marge fiscale il y a, le gouvernement doit admettre que son utilisation soit jugée à l'aune des *« Concluding statements »* de la mission du FMI : *« The limited fiscal space should be used to bolster growth prospects, while adapting the tax regime to the changing international environment and ensuring the long-term viability of the pension system. »* Malheureusement, la réforme a largement ignoré ce conseil.

Rien de bien rassurant pour nos objectifs européens et, plus généralement, pour la soutenabilité à terme de nos finances publiques, surtout compte tenu des déséquilibres structurels du régime de pension – un aspect primordial, que nous allons aborder de manière plus détaillée.

2.2. Soutenabilité des finances publiques

L'UEL considère plus que jamais que la soutenabilité de nos finances publiques est gravement menacée, d'autant que la politique budgétaire n'est pas suffisamment articulée avec les enjeux à long terme de l'économie luxembourgeoise. Témoignent de cette soutenabilité problématique des recettes fragiles, des dépenses à la fois élevées et ayant progressé de manière fort soutenue depuis 2000 et enfin ces bombes à retardement budgétaires que constitue le financement des pensions, des soins de santé et des infrastructures requises par notre modèle « extensif » de développement.

Des recettes souvent fort concentrées et fragiles

Un premier écueil de taille est la grande fragilité des recettes des Administrations publiques luxembourgeoises. Le coût de la réforme fiscale, avec de possibles « surprises » compte tenu de l'absence d'un chiffrage précis à ce stade, contribue déjà à fragiliser l'édifice des recettes publiques luxembourgeoises. Une partie des recettes actuelles est par ailleurs liée à un contexte conjoncturel favorable, mais qui peut se retourner du jour au lendemain – comme l'a d'ailleurs démontré l'expérience de cette autre petite économie ouverte qu'est la Finlande, qui vient de perdre sa notation AAA auprès de Fitch.

Des informations plus précises sur divers prélèvements, extraites de la comptabilité nationale et du rapport du Conseil économique et social « *Analyse des données fiscales au Luxembourg* », confirment cette impression de grande fragilité de nombreuses recettes :

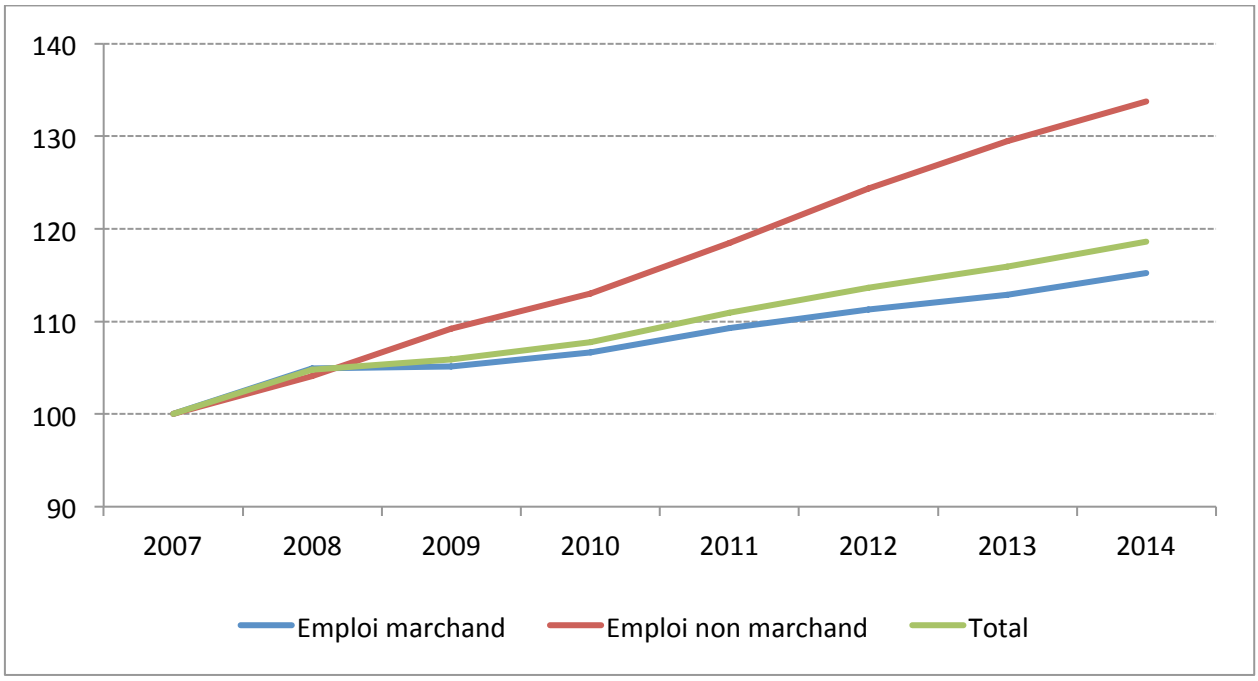
On notera tout d'abord une forte concentration des **impôts directs sur les sociétés.** Selon le CES, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est concentré à un tel point que si les dix principaux contribuables quittaient le pays ou ne pouvaient plus contribuer à l'IRC, les recettes de l'IRC se réduiraient de 250 millions d'euros, ce qui représente pas moins de 17% des recettes totales de l'IRC. Le recul serait respectivement de 600 millions d'euros et de 40% si le même sort affectait les 50 premiers contributeurs. Une deuxième façon d'illustrer l'extrême concentration de l'IRC : les SOPARFIs alimentaient à elles seules, en 2014, 28% des recettes totales de l'IRC, montant appelé à augmenter de façon significative après l'adoption de la réforme fiscale proposée par le Gouvernement.

Enfin, les impôts directs totaux sur les sociétés (l'IRC et le prélèvement de solidarité associé, plus l'impôt commercial communal) ont représenté 4,4% du PIB luxembourgeois en 2014. Le chiffre équivalent pour l'UE était de 2,4% seulement. Or pour rappel, le Luxembourg occupe une position médiocre du point de vue du taux global de l'impôt des sociétés (pour le taux nominal, mais également en termes de taux effectif sur les sociétés non financières, ce taux effectif atteignant tout de même 25,5% selon Eurostat). Les initiatives (anti-)BEPS et associées devraient aller dans le sens de cette « normalisation » fiscale du Luxembourg. Dans ces conditions et à défaut d'une réaction politique forte visant à renforcer l'attractivité du Grand-Duché, les recettes directes totales sur les sociétés risquent de se « normaliser » à leur tour, en convergeant (du moins graduellement) vers les 2,4% précités. Si un tel scénario devait survenir, il en résulterait à terme une perte sèche de l'ordre de 2% du PIB.

Une fragilité similaire prévaut pour **l'impôt sur la fortune (IF)**. Toujours selon le CES, en 2014, moins de 0,94% des contribuables à l'IF alimentaient 75% des recettes correspondantes. Les SOPARFIs représentaient en 2014 pas moins de 57% des recettes totales de l'IF. Or ces sociétés pourraient à l'avenir être découragées par les chamboulements à répétition de leur cadre fiscal.

La concentration est également manifeste pour ce qui est de l'**Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)** puisque, selon le CES, 5% du total des ménages contribuent à raison de 50% aux recettes collectées au titre de cet impôt. Les recettes de l'impôt sur le revenu ont certes été assez dynamiques au cours des dernières années. Ainsi, le produit total de l'impôt retenu sur les traitements et salaires représentait 6,2% du PIB en 2014, contre 5,1% en 2000. Ce dynamisme reflète notamment la progressivité de cet impôt et la non-indexation aux prix des barèmes correspondants. Il résulte cependant également d'un facteur ne pouvant être reproduit à l'infini, à savoir la montée en puissance des contribuables relevant du non marchand (rassemblant par convention les branches administration publique, enseignement, santé et action sociale) au sein de l'impôt sur le revenu. En 2014, les contribuables relevant de ces branches représentaient, toujours selon le CES, 35% du produit total de la retenue sur les traitements et salaires, en raison de leur revenu moyen élevé et de la forte progression de l'emploi non marchand dont témoigne le graphique suivant :

Graphique 6 : Progression de l'emploi total, dans le non marchand et dans les branches marchandes *(base 100 en 2007)*



Source : STATEC, calculs UEL

Ainsi, le nombre de salariés du non marchand est passé de quelque 60.000 en 2007 à 81.000 en 2014, alors que celui du secteur marchand est passé pendant la même période de 273.000 à 314.000 salariés. L'emploi non marchand a connu une progression annuelle moyenne de l'ordre de 4,3%, contre 2% environ dans l'économie marchande.

La prétendue « part croissante des ménages » dans les impôts s'explique largement par un gonflement des segments non marchands de l'économie, financés par les pouvoirs publics et *in fine* dans une large mesure … par les entreprises.

Autre facteur de fragilité des recettes : les recettes de TVA et d'accises liées au « **Tanktourismus »** ou tourisme à la pompe. Selon un récent communiqué du Groupement pétrolier luxembourgeois, les recettes correspondantes se monteraient à 1 milliard d'euros (accises, TVA et concessions sur les ventes de carburants). Or les ventes de carburants et de produits associés sont en recul pour la troisième année consécutive en 2015 et elles sont menacées par diverses évolutions, notamment la nécessité de lutter contre les émissions mesurées (sinon effectives) de CO_2.

A noter également la **TVA « commerce électronique »,** dont le reliquat s'établit tout de même à 554 millions d'euros en 2015 selon l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED), malgré le versement de 70% de ces recettes aux pays de résidence des consommateurs. Or la part de ces recettes de TVA que peut retenir le Luxembourg diminuera de moitié en 2017 et sera nulle dès 2019.

Enfin, la **taxe d'abonnement**, dont le produit s'est, selon l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, établi à quelque 918 millions d'euros en 2015, se signale par une très forte volatilité, elle-même liée à la nervosité prévalant sur les marchés de valeurs mobilières.

Quand bien même ils seraient définis de manière limitative, les prélèvements pouvant être considérés comme « fragiles » (*Tanktourismus*, reliquat de la TVA électronique, taxe d'abonnement, impôt sur la fortune, partie de l'IRC/ICC dépassant la moyenne européenne, sans même considérer l'impôt sur les personnes physiques) se monteraient en 2014 à environ 7% du PIB, soit à près de 4 milliards d'euros.

Ces diverses recettes « fragiles », qui représentent environ 17% des recettes totales des Administrations publiques luxembourgeoises, devraient en priorité servir à alimenter une « poire pour la soif ». Le tout afin d'améliorer la résilience de notre économie en cas de « coup dur ». Ces recettes vulnérables ne devraient en tout état de cause pas servir à financer des dépenses courantes durables ou même permanentes.

A rebours d'une telle tentation à courte vue, l'UEL encourage le Gouvernement à augmenter au moyen de ces recettes « fragiles » (ou du moins d'une partie de ces recettes) les versements de l'Etat au Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg, créé dans le cadre du budget 2015. L'UEL regrette par ailleurs que la réforme fiscale n'ait pas suffisamment posé les jalons d'une restructuration globale des sources de revenus des Administrations publiques, conférant une plus grande stabilité à leurs recettes (réduction de la concentration de l'impôt sur les SOPARFIs, par exemple).

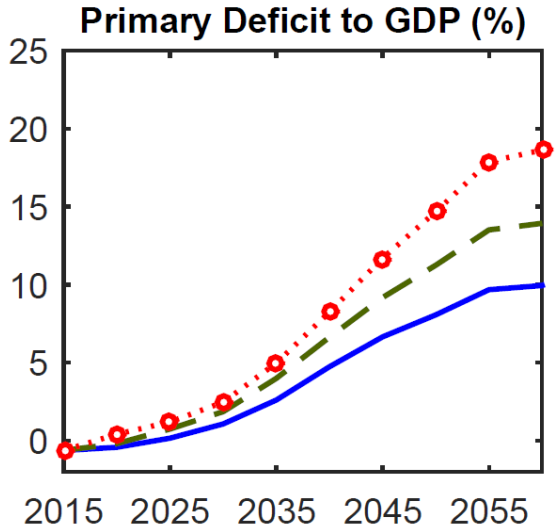
Une soutenabilité à terme menacée

Même en supposant acquise la pérennité des « recettes fragiles » que nous venons de passer en revue, la soutenabilité à terme des finances publiques luxembourgeoises semble bien compromise.

Selon le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique, qui à l'échelle européenne donne le ton en matière de mesure du « coût du vieillissement », les dépenses totales liées au vieillissement devraient augmenter de quelque 6 points de PIB d'ici 2060 au Luxembourg, dont 4 points de PIB pour les seules pensions. Ces estimations reposent pourtant sur un scénario démographique optimiste, postulant le maintien d'une immigration nette fort soutenue – qui atténuerait sensiblement l'augmentation prévisible du taux de dépendance démographique.

Dans une étude de novembre 2015[1] reposant sur un modèle d'équilibre général incorporant le secteur financier, deux économistes de la BCL ont montré que sous le scénario démographique des Nations unies, qui est moins surfait (et au demeurant assez proche du scénario privilégié par le Groupe de travail sur le vieillissement en 2012), le déficit primaire (c'est-à-dire hors charges d'intérêt) des Administrations publiques luxembourgeoises devrait déraper spectaculairement – en dépit de la prise en compte dans le modèle de l'impact de la réforme des pensions de décembre 2012. Dans le scénario de référence de cette étude (courbe bleue du graphique ci-dessous), qui postule pourtant une dynamique soutenue du secteur financier, ce déficit atteindrait quelque 10% du PIB en 2060 et déjà de l'ordre de 5% du PIB en 2040. Comme l'illustre le graphique suivant, le déficit augmenterait davantage encore sous deux autres scénarios, l'un (courbe verte) postulant une stabilité de la part dans la valeur ajoutée du secteur financier et l'autre – le plus pessimiste – (courbe rouge) une diminution graduelle de cette part du secteur financier de 27 à 22% d'ici 2060. Basés sur un scénario démographique prudent, ces résultats sont sensiblement différents de ceux (pourtant déjà alarmants) du Groupe de travail sur le vieillissement – sur la base desquels d'aucuns prétendent revoir à la baisse les objectifs budgétaires à moyen terme de nos Administrations publiques.

Graphique 7 : Evolution du déficit primaire des Administrations publiques luxembourgeoises sous trois scénarios d'évolution du secteur financier (en % du PIB)



Source : Cahier d'études n°100 de la BCL

[1] Marchiori, Luca et Pierrard, Olivier, *LOLA 3.0: Luxembourg overlapping generation model for policy analysis – Introduction of a financial sector in LOLA*, Cahier d'études BCL n°100, novembre 2015. Cette étude a été synthétisée dans *le Jeudi* du 10 mars 2016.

De nombreux autres intervenants soulignent inlassablement l'ampleur des problèmes de financement futur des pensions luxembourgeoises. Ainsi, le Président de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) a déclaré en mai 2015 qu'une personne ayant actuellement 20 ans ne bénéficiera à 60 ans de la pension qui lui est actuellement promise que pour autant que le nombre de cotisants passe d'ici 2060 à 1,6 million. Pour que cette pension lui soit garantie jusqu'à l'âge de 80 ans, le nombre de cotisants devrait encore grimper, pour atteindre 3,2 millions.

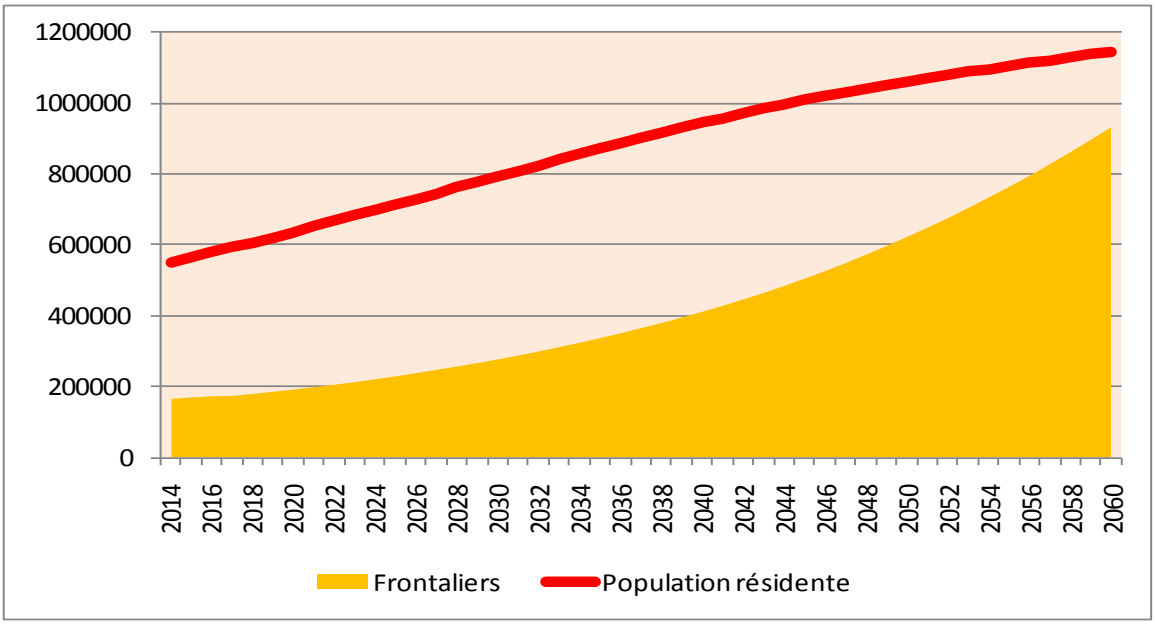
Seules trois options peuvent être envisagées par les autorités dans un tel contexte.

Option 1 :

En premier lieu, **revoir l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à la baisse**. Cette option n'est pas du tout indiquée dans le cas luxembourgeois : elle constitue même l'impasse absolue. Notre situation budgétaire est beaucoup moins robuste que ne le suggèrent les indicateurs budgétaires à court terme, qui sont flattés par les excédents – importants mais tout à fait virtuels à moyen terme – de la sécurité sociale. Or les surplus budgétaires ont, par le passé, constitué pour le Luxembourg un atout économique essentiel, gage de stabilité fiscale. Le Luxembourg est une petite économie très ouverte, par définition exposée à divers chocs économiques potentiels. Seules des finances publiques solides à court et à moyen terme lui permettront d'amortir efficacement ces chocs, d'éviter des fluctuations incessantes des dispositions fiscales et d'assurer la pérennité de son modèle social.

Par ailleurs, les tentations de révision à la baisse des OMT reposent sur une estimation volontariste des coûts futurs du vieillissement, s'appuyant sur des évolutions démographiques fort dynamiques. La révision d'une variable aussi lourde de sens que l'OMT ne peut s'appuyer sur un seul scénario, volontariste de surcroît (« *best case* »).

Graphique 8 : Evolution du nombre de résidents et de frontaliers (scénario démographique du Groupe de travail sur le vieillissement et estimation du nombre de frontaliers par l'UEL avec une croissance du PIB de 3,5% l'an et de la productivité de 0,7% l'an)



Sources : Groupe de travail sur le vieillissement et calculs UEL

Enfin, un tel scénario démographique « volontariste » permet d'alléger les coûts officiellement mesurés du vieillissement. Cette révision à la baisse affichée (dans le rapport 2015 du Groupe de travail vieillissement notamment) a cependant pour contrepartie une hausse – quant à elle cachée ou du moins diffuse – des dépenses en infrastructures requises dans le futur pour faire face à une hausse exponentielle de la population résidente (logement notamment) et du nombre de frontaliers (infrastructures de transport).

Option 2

Une deuxième option, plus sensée, consisterait à **remettre en question certains aspects de la réforme fiscale** en cas de retournement de la conjoncture et/ou des finances publiques. L'UEL tient à éviter les chèques sans provisions : il convient de ne pas trop vite donner l'impression à la population que « tout est gravé dans le marbre » en matière de réforme fiscale. Dans les « Concluding statements » de sa récente mission Article IV au Luxembourg, le FMI a d'ailleurs indiqué : « *It is advisable to limit the size of the tax reduction to the available fiscal space* ». Une autre modalité d'ajustement est une plus grande parcimonie, toujours en cas de retournement économique, en matière de dépenses fiscales – en particulier celles qui contribuent à renforcer la demande de biens immobiliers.

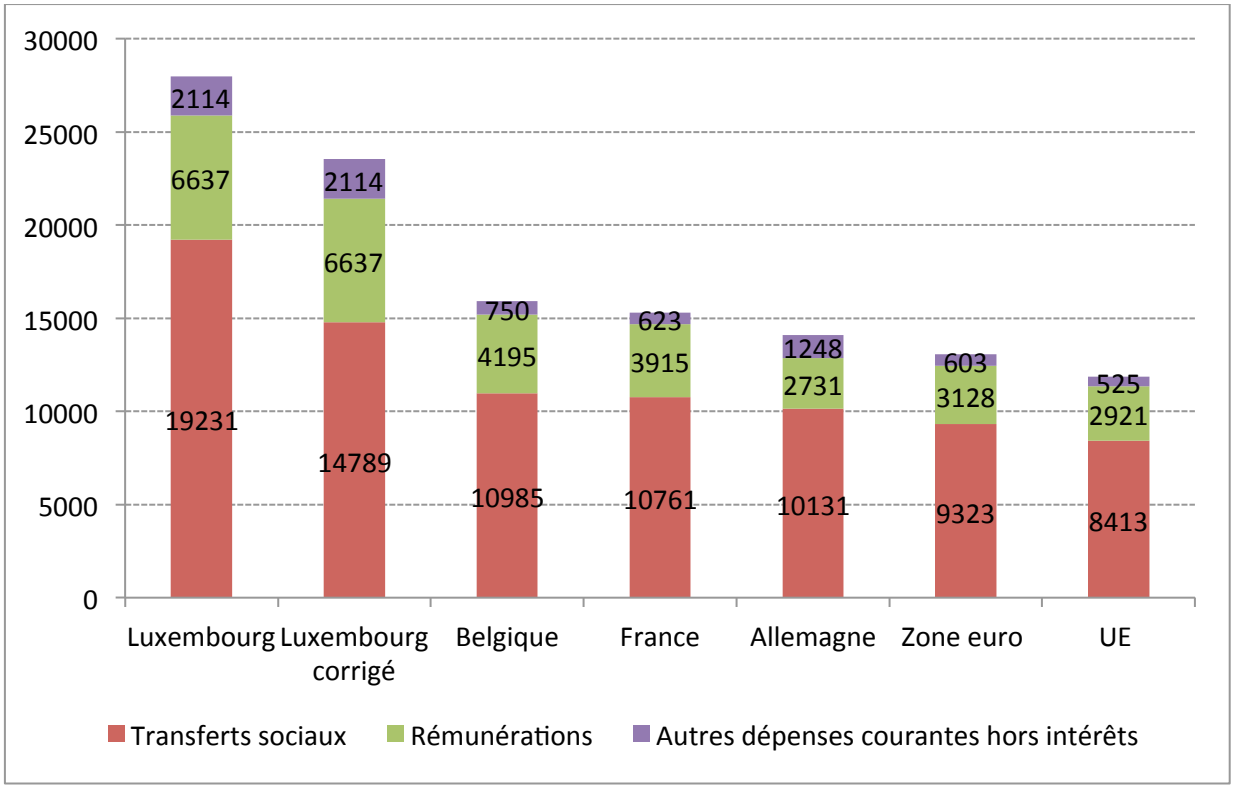
Option 3

Une troisième option, qui a clairement la préférence de l'UEL, consiste à **assurer une bonne maîtrise des dépenses publiques, surtout en période de forte conjoncture**. En raison de sa grande importance, ce point est développé ci-après.

Une indispensable maîtrise des dépenses publiques

Le graphique suivant reprend le niveau des dépenses courantes hors charges d'intérêt, exprimées par habitant et en parités de pouvoir d'achat afin de « gommer » les disparités du coût de la vie. Une version « corrigée » du Luxembourg a été ajoutée, cette correction consistant à retrancher des dépenses les prestations sociales transférées à l'étranger (pensions, santé et prestations familiales en particulier). Le constat est clair : le Luxembourg se caractérise par des dépenses bien plus élevées que dans l'ensemble des autres zones géographiques considérées, même après la correction précitée. Les dépenses totales y atteignent près du double de la zone euro et davantage encore pour les dépenses publiques de rémunération – ce qui reflète notamment l'importante masse salariale dans l'enseignement.

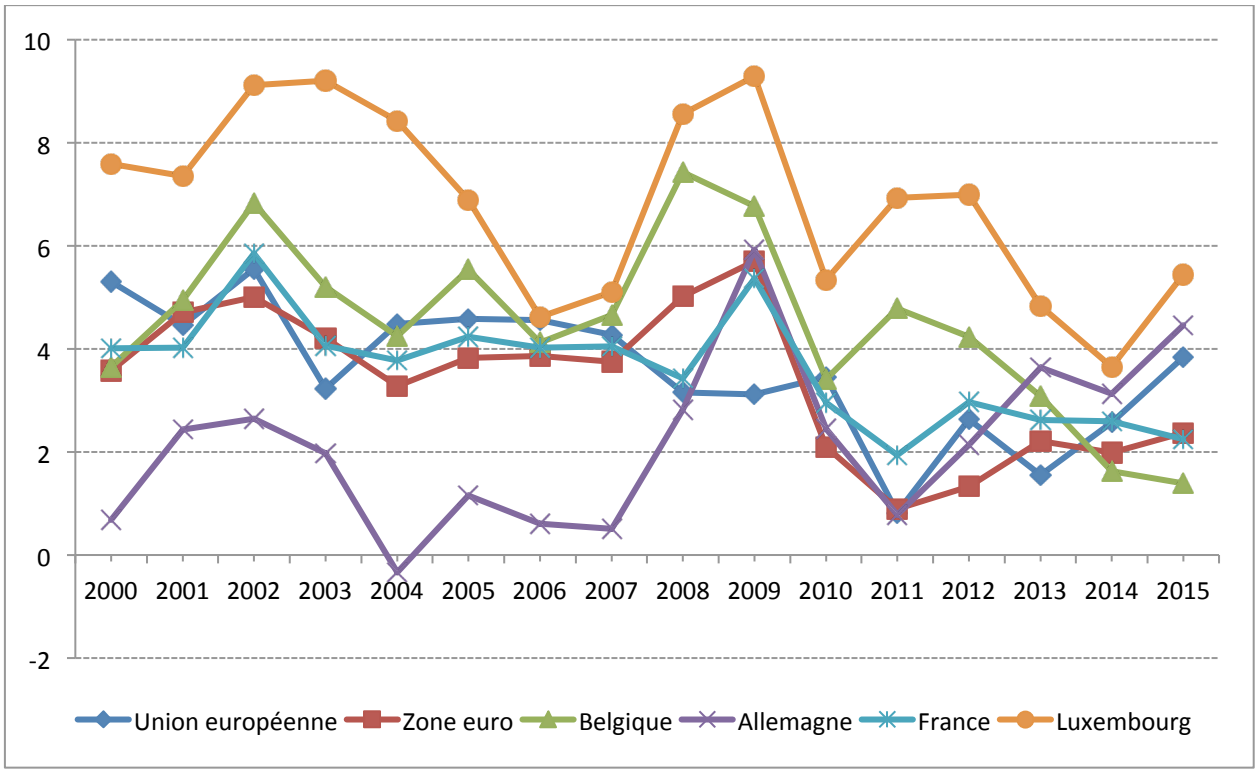
Graphique 9 : Niveau et composition des dépenses courantes hors charges d'intérêt pour 2015 (euros en standards de pouvoir d'achat par habitant)



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

Se greffe sur ce niveau élevé un rythme fort soutenu d'augmentation des dépenses lié, notamment, à divers automatismes et à la forte progression tendancielle de l'emploi dans le non marchand. Les dépenses courantes primaires des Administrations publiques luxembourgeoises ont sensiblement progressé depuis 2000, avant comme après la survenance de la crise, à un rythme bien supérieur à celui des pays limitrophes ou des moyennes européennes. Le Luxembourg affiche la progression des dépenses la plus élevée parmi tous les pays considérés, quelle que soit l'année prise en compte.

Graphique 10 : Progression des dépenses courantes hors charges d'intérêt des Administrations publiques au Luxembourg et dans des pays proches (Progression nominale, en %)



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

L'UEL note qu'une réduction de 2 points de pourcentage du rythme de croissance des dépenses courantes de l'ensemble des Administrations publiques, qui nous mettrait davantage en ligne avec les économies des pays voisins, permettrait d'économiser près de 400 millions par an soit quasiment l'équivalent du coût évoqué de la réforme fiscale par le Gouvernement. Ces économies annuelles sont bien entendu cumulatives. Elles permettraient notamment d'alimenter correctement le Fonds souverain intergénérationnel.

Dans cet ordre d'idées, l'UEL avance les propositions suivantes, visant à mieux encadrer les dépenses :

- Il importe d'assurer la mise en œuvre de la « révolution copernicienne ». L'UEL souhaiterait notamment que conformément à la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, des plafonds de dépenses soient enfin définis et appliqués dans les budgets pluriannuels successifs et que des normes de dépenses publiques opérationnelles soient mises en place, pour l'Administration centrale en particulier. Une telle norme centrée sur cette dernière entité permettrait au demeurant de mieux encadrer les transferts de l'Etat aux communes (une nouvelle intervention de l'Etat en faveur des communes, sous la forme d'une prise en charge intégrale par l'Etat des rémunérations des enseignants du

fondamental à raison de 146 millions d'euros, a d'ailleurs été proposée par le Gouvernement au Syvicol en mars[2]).

- Une revue systématique des dépenses compléterait utilement ce cadre, selon le principe « faire autant ou même mieux avec moins », le tout conformément à une optique de résultat.

- Il convient enfin d'éviter tout automatisme en matière de dépenses, comme l'impact de l'indexation des rémunérations ou tout lien automatique entre les prestations sociales et l'évolution des salaires moyens. Un double lien (prix et salaires réels) est actuellement en place pour le très important poste des pensions.

  Alors que les prestations familiales étaient pour leur part dégagées de ces automatismes depuis les accords tripartites de 2006, une liaison entre les principales prestations familiales d'une part et le salaire médian d'autre part vient d'être annoncée (cette liaison devrait certes être moins automatique que dans le cas des pensions). Cette annonce n'est pas du tout anecdotique. Les prestations familiales concernées, y compris le chèques-service, se sont, selon l'IGSS, établies à environ 1 milliard d'euros en 2014. Une compensation moyenne de 2% par an (simple exemple illustratif; l'adaptation éventuelle en fonction notamment du salaire horaire médian aurait dans les faits lieu tous les deux ans) coûterait, par rapport à la situation actuelle sans indexation, environ 20 millions d'euros additionnels par an. Soit de l'ordre de 80 millions d'euros après 4 ans.

  S'ajoute encore aux nombreux automatismes sur le versant des dépenses la décision, annoncée en février 2016, d'introduire une indexation aux prix des différentes bourses d'études à partir du mois d'août 2017.

- 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.

- 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.

[2] Certes avec pour contreparties partielles le déchet pour les communes de la réforme fiscale (36 millions d'euros selon le Syvicol, via le Fonds communal de dotation financière) et de moindres contributions de l'Etat en faveur de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (gain de 48 millions d'euros pour l'Etat).

- 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 prévue 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 2ème et 3ème piliers, 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).

- En ce qui concerne le système de santé en particulier : il convient de prévoir des plans hospitaliers réellement concrets, précisant bien les spécialisations des hôpitaux. Il convient en outre d'éviter à l'avenir les « contagions » entre accords salariaux dans la fonction publique et rémunérations des professions de la santé. S'impose également la 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 d'agir en conséquence, en s'inspirant des meilleures pratiques étrangères.

- Enfin, si l'UEL se félicite du niveau relativement élevé des investissements publics dans notre pays, elle encourage vivement une évaluation plus complète et transparente à tous les stades des projets d'investissement (évaluation *ex ante* et *ex post* et de la mise en œuvre, notamment ; évaluation précise des futurs coûts récurrents). Il importe de privilégier en la matière une logique visant les résultats et non les moyens. En outre, les investissements publics devraient être planifiés de manière globale et sur des horizons de temps suffisamment longs, permettant de mieux intégrer l'évolution future de la population ainsi que du nombre de frontaliers et les besoins corrélatifs en infrastructures. Il serait judicieux d'entamer une réflexion sur la façon d'ancrer davantage une telle perspective « longue » dans la gestion des projets. Enfin, les investissements publics devraient être coordonnés plus étroitement entre public et privé, Etat et communes, au sein de la Grande Région et de l'Union européenne – notamment afin d'éviter les « doublons » et d'assurer une meilleure répartition des frais récurrents.

2.3. Croissance et diversification économique

Modèle de croissance nécessaire

L'UEL salue l'étude qui est en train d'être réalisée par l'économiste Jeremy Rifkin à la demande du Ministère de l'Economie en collaboration avec la Chambre de Commerce, et dont l'objet consiste à identifier un nouveau modèle économique pour le Luxembourg qui s'appuie sur la convergence des technologies de l'information et de la communication (TIC), de l'énergie et des transports au sein d'un réseau intelligent.

En effet, notre pays a besoin d'un nouveau modèle de croissance économique. Il s'est depuis longtemps habitué à une croissance économique que l'on peut qualifier d'extensive, c'est-à-

dire assise sur une utilisation importante d'espace et de terrains et une progression soutenue de l'emploi, reposant à son tour sur un appel important à des travailleurs frontaliers et à l'immigration. Le Luxembourg se permet depuis une décennie cette croissance spectaculaire pratiquement sans gains de productivité (selon la Commission, la productivité totale des facteurs aurait même diminué depuis 2008). En clair, nous produisons des chiffres largement positifs à l'aide d'une consommation en ressources – humaines et autres – toujours plus élevée.

La place financière a été le moteur économique de la croissance économique du Luxembourg, notre système de pension en est le moteur politique. Le premier a été - et surtout reste - une grande chance pour le Luxembourg. Le second est - et surtout sera - notre risque existentiel, comme signalé également à maintes reprises par la Commission européenne.

Afin de pouvoir financer le système social, de garantir un niveau de vie élevé et d'améliorer le bien-être social, le Luxembourg a besoin de croissance économique. Mais de quelle croissance économique a-t-on besoin ?

Comme déjà développé dans notre contribution pour la réunion « Dialogue social annuel : Semestre européen 2106 » en janvier 2016, *« une croissance par gains de productivité est le moyen d'enrichir une population en augmentant le volume du gâteau et en distribuant une part grandissante pour chacun. C'est aussi le seul moyen de générer le progrès social. »*

« A l'inverse, se passer de la croissance, c'est se passer d'un modèle social. Si l'on sait que les dépenses pour prestations sociales - en nature et autre qu'en nature - ont progressé de 56% entre 2007 et 2014 (contre 33% du PIB nominal), on voit qu'un Luxembourg sans croissance serait un pays qui devrait démanteler son système social. En d'autres termes, notre volonté redistributive ne peut pas faire le détour d'une économie performante et productive. »

On a donc besoin d'une croissance économique plus intensive et efficiente, c'est-à-dire alimentée par de réels gains de productivité, conformément à la volonté de « faire mieux avec moins de moyens ». Qui dit productivité, dit efficacité : que ce soit pour l'énergie, pour l'eau propre, pour le transport ou pour le logement, nos projets doivent se détourner dès aujourd'hui d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif.

Notre place financière est hautement productive et innovante. Mais au-delà de la place financière, le Luxembourg dispose d'une panoplie d'entreprises dans les services, le commerce, l'artisanat, l'industrie et dans les secteurs particulièrement promus par le Gouvernement (notamment TIC, Fintech, logistique, technologies de la santé et de l'espace et écotechnologies) lesquels sont compétitifs dans leurs marchés respectifs et dont l'enjeu sera de saisir les opportunités et de s'adapter aux changements induits par la Troisième Révolution Industrielle.

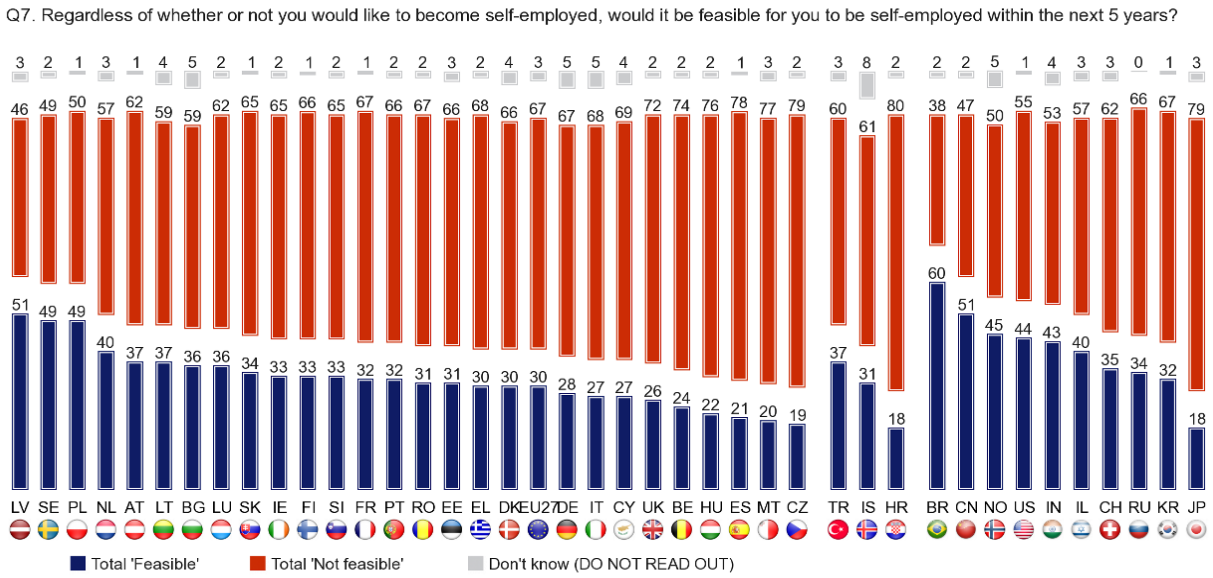
Diversification économique

Esprit d'entreprise

La diversification économique passe par la création d'entreprises et surtout de PME. Le développement de l'entrepreneuriat constitue un moteur important pour la création d'emplois la compétitivité et la croissance économique.

En ce qui concerne la propension à entreprendre, il ressort d'une enquête réalisée par la Commission européenne en 2012 que de plus en plus de personnes préfèrent le statut de salarié à celui d'indépendant. Ainsi, en 2012, une majorité (58%) des personnes interrogées dans l'UE préféreraient travailler en tant que salariés, tandis que 37% préféreraient être indépendants, alors que ce taux s'élevait encore à 45% en 2009. Même tendance pour le Luxembourg, où, en 2012, seules 36% des personnes interrogées avaient répondu en faveur du statut d'indépendant, tandis qu'en 2009 ce taux était de 44%. Le Luxembourg compte parmi les cinq pays de l'Union européenne dans lesquels l'esprit d'entrepreneuriat est le moins développé.

Graphique 11 : Esprit d'entreprise, enquête réalisée par la Commission européenne en 2012



Source : CE, DG Entreprises et Industrie. Flash Eurobaromètre 354, Entrepreneurship in the EU and beyond, 2012

Selon une étude plus récente menée par le Statec en collaboration avec la Chambre de Commerce dans le cadre du programme « Global Entrepreneurship Monitoring (GEM) » sur base d'une enquête réalisée auprès de 2000 citoyens âgés entre 18 et 64 ans en 2014, il résulte que la proportion de nouveaux entrepreneurs dans la population a légèrement diminué, passant de 8,7% en 2013 à 7,1% en 2014. Néanmoins, la proportion d'entrepreneurs établis est passée de 2,4% en 2013 à 3,7% en 2014. Il importe donc de continuer à encourager les initiatives entrepreneuriales existantes, de soutenir davantage les personnes voulant créer leur propre entreprise et de réduire les charges administratives auxquelles les entrepreneurs sont confrontés tant lors du démarrage de leurs activités que tout au long de l'exercice de celles-ci.

De manière générale, il apparaît que la population luxembourgeoise adopte une démarche professionnelle défensive, consistant à préférer le sentiment de sécurité. Cet état d'esprit semble profondément ancré dans la culture luxembourgeoise dominante qu'il faudrait essayer de changer.

Dans ce contexte, l'UEL salue l'adoption du 4e plan d'action national en faveur des PME par le Conseil de Gouvernement, qui servira de base pour mener un grand nombre d'actions en faveur des PME. Elle propose également les pistes suivantes, qui rejoignent celles énoncées dans le 4e plan d'action PME et qui visent à faciliter la création et le développement d'entreprises au Luxembourg :

- Stimuler l'esprit d'entrepreneuriat à l'école : L'éducation étant essentielle dans la promotion de l'esprit d'entreprise, le système éducatif luxembourgeois doit permettre à cette jeunesse d'avoir envie de créer, développer, innover, notamment en les incitant à entrer en relation avec la dynamique d'entreprise. Beaucoup d'initiatives ont déjà été développées au cours de ces dernières années qui se doivent d'être poursuivies et soutenues. Il importerait d'ailleurs de mettre en œuvre de nouvelles initiatives, visant à rapprocher le système éducatif du monde économique.

- Rendre le financement plus accessible aux PME : l'un des enjeux majeurs pour toute jeune entreprise, c'est le manque de financement. Cette problématique existe bien évidemment tout au long du cycle de vie d'une entreprise, mais plus spécifiquement à ses débuts. Un moyen pour soutenir de tels projets serait, notamment, de permettre d'encourager fiscalement tout investissement dans de nouvelles entreprises, par nature à haut risque.

- Supprimer les freins inutiles à la création et au développement de nouvelles entreprises pour minimiser le nombre de projets abandonnés et susciter les nouvelles vocations.

- Activer des leviers d'amélioration pour faire fructifier ces projets et en faire des succès porteurs de croissance économique et de création d'emplois.

- Créer un écosystème favorable aux entreprises innovatrices (encouragements fiscaux aux investissements privés en start-up, nouvelle « Patent box » compétitive à l'échelle internationale, réseaux de recherche, etc.).

- Promouvoir une réglementation intelligente : Vu la complexité d'un bon nombre de lois et règlements, procédures et formalités, il convient de moderniser l'environnement règlementaire en le simplifiant et en l'adaptant à la situation économique, à la structure et aux besoins des PME. Dans ce contexte, l'UEL avait déjà formulé des propositions, notamment l'application du principe « Think small first » et de la procédure *ex-ante*, visant à améliorer le cadre réglementaire des entreprises et à tenir compte des spécificités des PME.

- Promouvoir les technologies de l'environnement.

- Permettre aux PME luxembourgeoises de s'internationaliser.

- Implémenter la simplification des procédures en matière de création et de développement des entreprises, à travers la mise en œuvre d'un guichet unique constituant une chaîne de valeur en matière de conseil et d'assistance aux entreprises, et offrant les services afférents des administrations. Ce projet mis en œuvre par la Chambre de Commerce en collaboration avec le Ministère de l'Economie, projet auquel pourrait, après analyse, envisager également de souscrire la Chambre des Métiers, vise à simplifier les démarches administratives des porteurs de projet et à contribuer de la sorte à promouvoir l'esprit d'entreprise.

- Encadrer bien plus efficacement l'évolution des coûts salariaux, en conditionnant davantage les salaires et l'indexation de ces derniers à l'évolution de la productivité.

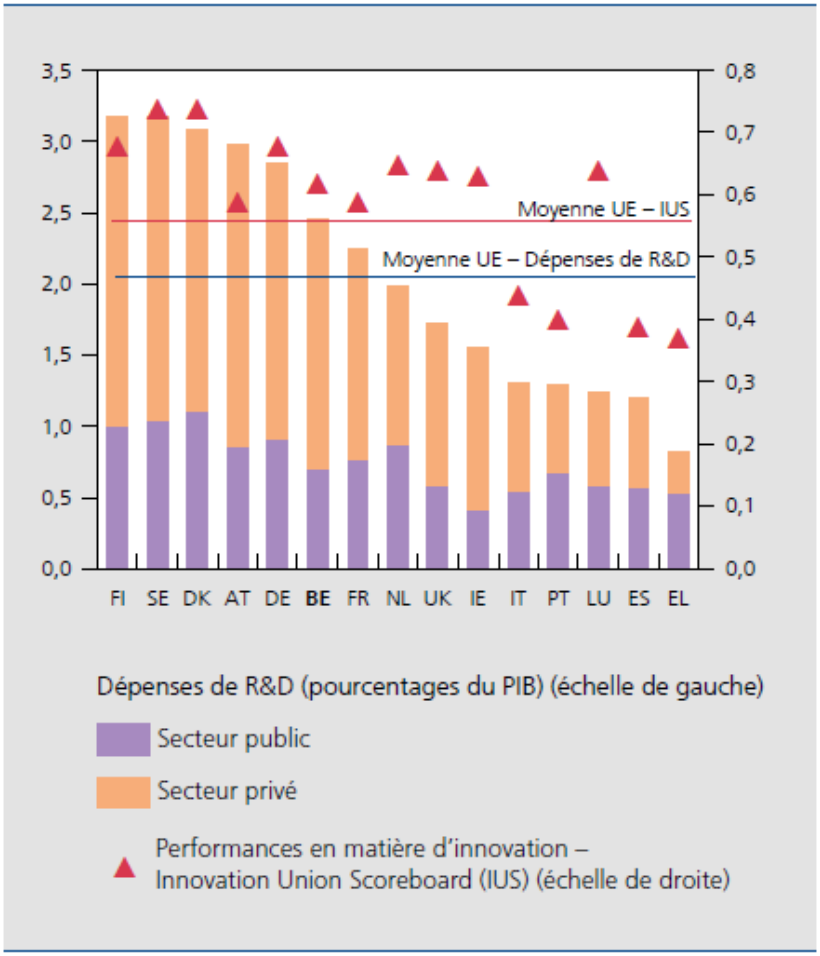
- Améliorer la qualité du service public et promouvoir la simplification administrative : Le service public luxembourgeois doit se moderniser et simplifier ses procédures afin de permettre aux entreprises luxembourgeoises, et surtout aux PME, d'investir moins de temps et moins d'argent dans leurs démarches administratives. La coopération entre administrations doit être améliorée et, étant dans l'ère du numérique, il s'avère indispensable de renforcer l'e-Gouvernement (e-Commodo, e-Autorisation) afin de permettre ainsi aux entreprises de réaliser leurs démarches administratives par voie électronique.

Il va sans dire qu'il ne suffit pas d'adopter un plan d'action pour soutenir les activités des PME, mais il importe de suivre la mise en place des actions afin d'atteindre les objectifs escomptés. L'UEL salue le fait que le Haut Comité pour le soutien des PME et de l'entrepreneuriat ait été chargé de suivre la mise en œuvre de ce 4^{e} plan d'action national en faveur des PME, qui est naturellement un document flexible pouvant être complété au fil du temps en fonction de l'évolution économique.

R&D et innovation

Comme l'indique la Commission européenne, les investissements de R&D privés sont en baisse. Ce constat est confirmé par le graphique suivant, qui met en relief le retard du Luxembourg en matière de R&D non seulement privée, mais également publique.

Graphique 12 : Dépenses de recherche et développement en 2014 (en % du PIB)



Source : Rapport annuel 2015 de la Banque Nationale de Belgique

Pour l'UEL, dans un contexte de volonté de diversification des activités économiques, il est primordial de soutenir l'économie du savoir. En effet, la R&D et l'innovation constituent un facteur crucial de création de valeur ajoutée, d'emploi et de la compétitivité. Ainsi, il importe d'intensifier les efforts en la matière afin de promouvoir la recherche dans les différents secteurs d'activités et de donner confiance aux entrepreneurs à travers une politique économique et budgétaire avisée et cohérente. Il s'avère donc utile de :

- Assurer une utilisation optimale des instruments soutenant la RDI au niveau des entreprises et incitant les entreprises à investir davantage dans la RDI.
- Définir les axes prioritaires de recherche pouvant affecter positivement l'économie nationale.
- Encourager davantage la mise en place de partenariats publics-privés pour la recherche.
- Faciliter l'accès aux programmes européens en simplifiant les procédures administratives.

- Aménager le régime d'exonération de la propriété intellectuelle : Il conviendrait ainsi de revoir le régime d'exonération partielle des revenus de la propriété intellectuelle, tel qu'actuellement prévu à l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« LIR »). Afin de compenser les effets prévisibles de la « *nexus approach* », il serait judicieux d'introduire un crédit d'impôt pour favoriser la recherche et le développement au Luxembourg.

- Soutenir les actions de Luxinnovation dont les missions consistent à promouvoir la R&D et l'innovation, à informer et à accompagner, notamment les start-ups innovantes et à stimuler l'innovation dans les entreprises.

2.4. Promotion de l'emploi et système d'éducation performant

Politique d'emploi efficace

Dans le cadre de l'accord bipartite de janvier 2014, un certain nombre de mesures ont été prises visant à promouvoir l'emploi et à réduire le chômage. La principale avancée de cet accord a été le partenariat conclu entre l'UEL et l'ADEM, qui vise à augmenter le nombre total de recrutements par le biais de l'ADEM de 5.000 demandeurs d'emploi additionnels sur trois ans. L'UEL a tenu ses engagements en motivant les entreprises à faire appel à l'ADEM pour recruter du personnel, le programme « Entreprises, partenaires pour l'emploi » ayant bien démarré la première année. L'ADEM a pleinement joué le jeu en faisant des réformes substantielles au sein de son organisme.

Pour les autres mesures touchant à l'emploi, des négociations ont eu lieu ces derniers mois et les échanges au niveau bi/tripartites continuent. Par rapport à l'état actuel des discussions, la position de l'UEL en matière de politique d'emploi peut se résumer comme suit :

- Augmenter la **période de référence** légale (à 4 mois, comme l'autorise la directive européenne[3] et suivant le principe de transposition 1:1) : La période de référence actuelle de 4 semaines n'est pas suffisamment longue pour permettre une réelle adaptation de l'organisation du travail en fonction des besoins de l'entreprise ou des désirs des travailleurs. Les fluctuations de l'activité de l'entreprise dépassent régulièrement un mois (ex : fêtes de fin d'année, intempéries).

- Clarifier et réviser la législation sur le **plan d'organisation du travail** (POT) : Les dispositions concernant le POT ont été instaurées en 1999. Le régime actuel, qui prévoit un POT de travail fixé à 4 semaines, ne rencontre absolument pas les réalités des activités des entreprises d'aujourd'hui.

  A l'heure actuelle, dans la plupart des branches économiques, il n'y a souvent plus de « cycles » d'activités (avec des baisses et des hausses relativement prévisibles par exemple sur une année) ni de stocks de marchandises (suivant les prévisions établies)

[3] Cf. article 16, point b) de la directive 2003/88/CE du Parlement et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

car cela coûte cher à l'entreprise (coût des bâtiments/infrastructures) ou ne se justifie pas vu la particularité/spécificité des demandes des clients et la gamme très large et variée de pièces spécifiques et différentes adaptées aux besoins des clients. Les entreprises doivent s'adapter à la demande des clients et produire/fournir en conséquence.

Il est donc quasiment impossible pour les entreprises de prévoir leurs besoins en personnel à l'avance. Or, c'est exactement ce que les dispositions légales exigent. L'organisation du travail devrait correspondre à la réalité. Lorsqu'il y a plus de travail, les salariés devraient travailler davantage et devraient pouvoir compenser par des heures libres lorsqu'il y a moins de travail. Le régime actuel est extrêmement lourd pour les entreprises et n'offre que peu de marge de manœuvre. Pour promouvoir l'emploi, il est nécessaire de promouvoir l'activité économique et, dans un premier temps, de ne pas l'entraver.

- Modifier la législation en matière de **salaire social minimum qualifié** : Comme la question du salaire social minimum qualifié a fait l'objet d'une jurisprudence, le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre de l'accord bipartite de janvier 2014 avec l'UEL, à faire modifier la législation en la matière, suite à des concertations avec les partenaires sociaux dans les secteurs les plus concernés. Les évolutions jurisprudentielles actuelles comportent un risque majeur pour l'emploi des moins qualifiés autant que pour les systèmes de formation et de qualification. L'UEL est donc en attente d'une action par le Gouvernement dans ce dossier.

- Eviter les **pièges à l'emploi** via un meilleur ciblage des transferts sociaux, en coordination avec les dispositions fiscales : L'UEL recommande vivement une lutte contre les « *pièges à l'emploi* », par le biais d'une meilleure articulation entre les dispositions fiscales et les transferts sociaux permettant d'éviter des taux effectifs marginaux de taxation excessivement élevés pour une personne passant du sous-emploi à l'activité. Il conviendrait en outre d'éviter les automatismes en la matière (indexation, lien entre les pensions ou les prestations familiales et les salaires réels, etc.).

Système d'éducation performant

L'éducation étant un facteur essentiel d'intégration, de développement économique, social et culturel d'un pays, il est primordial d'avoir un système d'éducation performant qui puisse relever les défis de la société des connaissances à laquelle il aspire. Il s'agit de préparer au mieux les jeunes générations à leur avenir dans un monde de plus en plus complexe, mais également rempli d'opportunités.

D'après les chiffres d'Eurostat, des efforts ont été constatés dans le sens où le pourcentage de la population luxembourgeoise ayant terminé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire supérieur est passé de 67,9% en 2008 à 82% en 2014, soit un niveau supérieur à celui de la France (77,4%), de la Belgique (73,6%) et de la moyenne de l'Union européenne (76%). Certes, l'Allemagne affiche un niveau très élevé de 86,9%.

Malgré cette amélioration, le système de l'enseignement secondaire souffre du fort taux élevé de redoublement des élèves. Au Luxembourg, la proportion d'élèves qui ont besoin de deux années supplémentaires pour terminer le deuxième cycle du secondaire est élevé en comparaison internationale, dans la mesure où le redoublement d'une ou de deux années de scolarité est très fréquent. Au-delà de la démotivation de l'élève, ceci a notamment pour conséquence que les élèves luxembourgeois arrivent plus tard sur le marché du travail et que les coûts liés à l'enseignement augmentent. On pourrait atténuer le problème, notamment par un soutien supplémentaire et des techniques d'enseignement appropriées.

Un autre malaise dont souffre le système d'éducation nationale est celui du décrochage scolaire. D'après les chiffres du Ministère de l'Education nationale, le taux de décrochage scolaire est en hausse et passe ainsi de 9,2% en 2011-2012 à 11,6% en 2012-2013, alors que l'objectif national dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg est de maintenir le décrochage scolaire durablement en dessous de 10%. En 2012-2013, pas moins de 1643 élèves ont quitté l'école sans diplôme, ni certificat. Ainsi le chômage des jeunes est alimenté par le décrochage scolaire d'élèves sans qualification scolaire ou professionnelle. Il devient dès lors urgent de porter une attention particulière à cette population et de mettre en place des mesures visant à prévenir ce décrochage précoce et à éviter que le nombre de chômeurs ne continue d'augmenter.

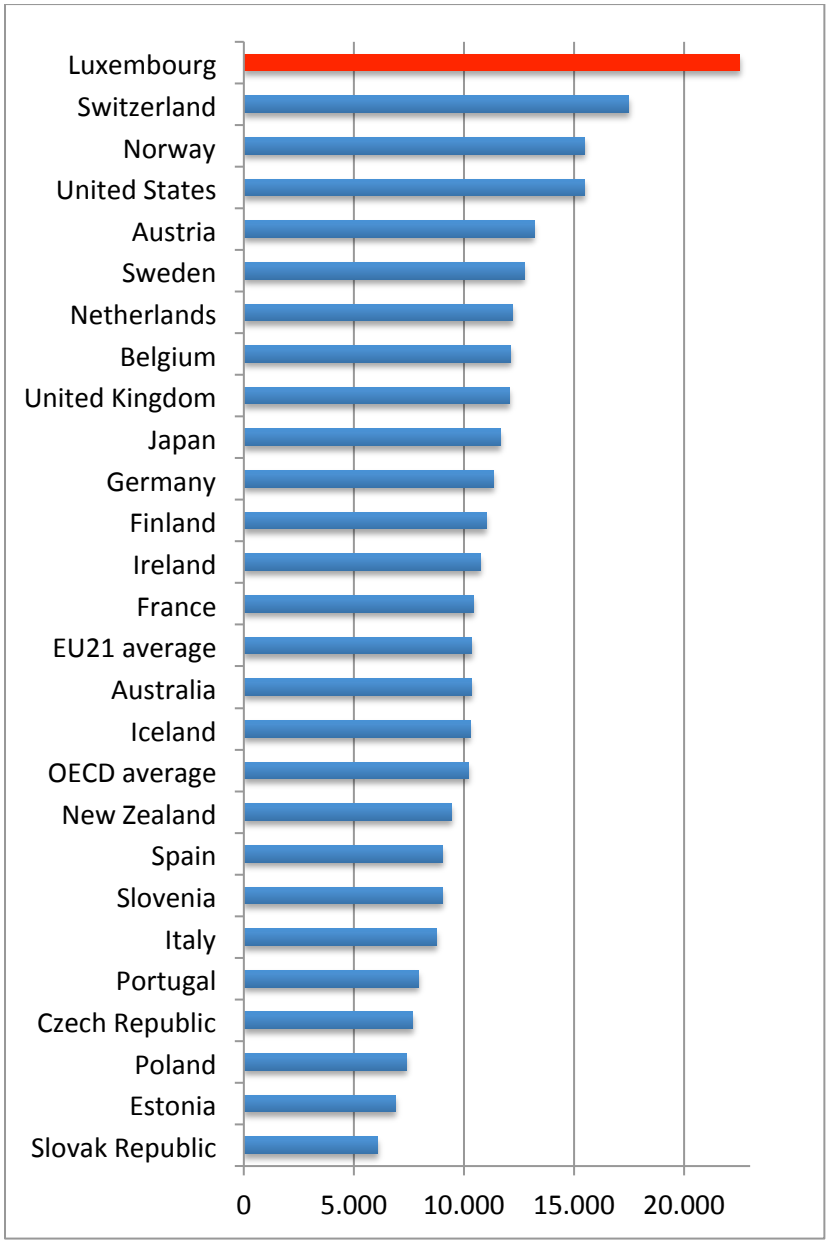
Dans ce contexte, l'UEL soutient la volonté du Ministère de l'Education de vouloir lutter contre le décrochage et de mettre en place une stratégie au niveau national qui consiste, notamment,

- à développer une approche globale de l'école (« whole school approach ») où l'école se dote d'une démarche structurée, en établissant des alliances d'éducation au sein de son établissement ;
- travailler sur les transitions scolaires et les rendre plus souples et plus transparentes pour les élèves ; assouplir les parcours scolaires en créant des passerelles entre les ordres d'enseignement et diversifier l'offre scolaire ;
- outiller les enseignants par des formations initiale et continue appropriées et renforcer les efforts en matière d'intervention et de remédiation ;
- renforcer le lien parents-école en misant sur un travail plus approfondi avec les parents et en instaurant un partenariat digne de ce nom; ouvrir l'école aux parents pour la réussite de leurs enfants.

Pour cela, il importe d'orienter les dépenses de l'enseignement public de manière à pouvoir financer efficacement ces objectifs. Cependant, d'après le rapport « Education at a Glance 2015 » de l'OCDE, *« Luxembourg's annual expenditure per student is one of the highest among all OECD countries and almost all of it comes from public source. Luxembourg spends twice as much per student than other OECD countries : USD 22 545*[4] *per student from primary to tertiary education, compared with the OECD average of USD 10 220. The difference was particularly large at primary level (USD 20 020 against an OECD average of USD 8 247). »*

[4] Values reported in equivalent US dollars (USD) have been converted using purchasing power parties (PPPs)

Graphique 13 : Annual expenditure per student by educational institutions for all services, 2012 (Primary to tertiary, including R&D activities and undistributed programmes)



Source : OCDE « Education at a Glance 2015 »

Il s'agit donc d'améliorer le rapport entre le nombre de personnes disposant d'un diplôme et le niveau des dépenses publiques en matière d'éducation, de manière à accroître l'efficacité de la dépense publique.

Formation continue

Le taux global de participation des adultes (personnes âgées de 25 à 64) de 14% pour le Luxembourg est supérieur à la moyenne de l'UE qui est de 9%. Des progrès ont été enregistrés depuis 2008, mais des efforts doivent être poursuivis, sachant que la formation tout au long de la vie est nécessaire pour maintenir voire augmenter l'employabilité des salariés et pour lutter

contre le chômage structurel. Il est donc nécessaire de sensibiliser davantage les salariés à poursuivre des formations. Des initiatives comme la création de la « House of Training » par la Chambre de Commerce et l'ABBL, ainsi que les formations offertes par la Chambre des Métiers permettent d'améliorer l'efficacité de la main-d'œuvre et de maintenir voire d'augmenter la productivité des salariés.

Enfin, la Commission européenne affirme dans son document de travail que la formation représente la portion congrue du financement alloué aux politiques actives de l'emploi (9% des dépenses afférentes totales, contre 43% dans l'UE selon la Commission). Si ce considérable biais devait s'avérer fondé, il conviendrait de le neutraliser au plus vite.

2.5. Accès au logement, politique énergétique et climatique compétitive

Selon les hypothèses démographiques de la Commission européenne, le Luxembourg dépassera un million d'habitants en 2045. Si déjà en 2016, avec la moitié de la population, l'offre de logement est insuffisante, le trafic aux heures de pointe est saturé, qu'en sera-t-il d'ici 30 ans ?

Cette évolution démographique n'aurait pas seulement une incidence sur la demande de logements, mais également sur les nécessaires aménagements à réaliser au niveau des infrastructures routières, des transports publics ainsi que sur ceux liés à l'éducation et à la santé.

Tous ces critères doivent être pris en compte dans le cadre de la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire national.

Accès au logement

Comme soulevé par la Commission européenne et par de nombreux autres acteurs, dont l'UEL, le coût du logement constitue une charge financière considérable pour les ménages et pour les entreprises. Malgré la crise, ce coût a continué à progresser de manière soutenue, ce qui témoigne d'une demande de logement nettement et systématiquement supérieure à l'offre de logements.

Beaucoup de discussions ont déjà eu lieu à ce sujet et le Conseil économique et social a également émis un avis sur cette problématique, intitulé « L'accès à un logement au Luxembourg », dans lequel les organisations patronales ont formulé un certain nombre de recommandations permettant d'augmenter l'offre de logements. De même, la Chambre des Métiers vient de procéder à une analyse du marché de l'immobilier résidentiel qui souligne que la pénurie de terrains à bâtir et les procédures administratives longues et complexes apparaissent comme les principaux facteurs expliquant l'inadéquation entre l'offre et la demande. La Chambre des Métiers a donc dégagé 10 pistes qui permettraient d'atténuer ce phénomène et qui rejoignent les propositions de l'UEL en la matière, à savoir :

- Poursuivre les efforts de simplification des démarches administratives en matière d'urbanisme et d'environnement. En effet, L'UEL et ses organisations membres avaient déjà, en 2012, formulé un ensemble de mesures législatives visant à réduire les délais

de procédure et les charges administratives – comme le coût de la construction – auxquelles les entreprises et les ménages sont confrontés lors d'un projet de construction. Un certain nombre de ces considérations ont été repris dans le projet de loi « omnibus » qu'il importe d'adopter au plus vite. Il convient également de poursuivre des discussions avec les différentes administrations compétentes en matière d'urbanisme et d'environnement afin de mettre en œuvre, comme retenu dans l'accord bipartite de janvier 2015, un deuxième ensemble de mesures législatives en vue de la simplification administrative.

- Lutter 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).

- Mettre en place un amortissement accéléré pour rénovation énergétique. En vue de l'encouragement des propriétaires de logements anciens à assainir énergétiquement leurs habitations données en location, le projet de loi 6336 prévoyait que le coût résultant de cet assainissement pourrait être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires. D'après ce texte, ces dépenses d'investissement seraient amorties au taux de 10% par an, l'amortissement accéléré étant limité à 8 ans. Dans ce contexte, il est à déplorer que le projet de loi précité n'avance pas dans la procédure législative.
  Comme l'amortissement accéléré ne toucherait que les logements locatifs, soit au maximum 30% du parc immobilier résidentiel, l'UEL propose un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à un assainissement énergétique et un taux de TVA réduit de 3%.

L'UEL salue l'allègement fiscal temporaire sur les plus-values immobilières, annoncé récemment dans la réforme fiscale, qui aidera à dynamiser le marché immobilier et à contrebalancer partiellement le récent relèvement de la TVA sur l'immobilier.

Une politique énergétique et climatique compétitive

La mise en place en Europe d'une base industrielle solide, compétitive et efficace dans l'utilisation des ressources, doit être envisagée en liaison avec une politique européenne cohérente en matière de climat et d'énergie, y compris dans le cadre de mesures visant à remédier au problème des prix élevés de l'énergie, en particulier pour les industries grandes consommatrices d'énergie.

Politique climatique

Dans le contexte international, il importe d'avoir un « Global Level Playing Field » pour l'industrie européenne. Il appartiendra à l'UE et à ses Etats membres de :

- Réduire les émissions de gaz à effet de serre : l'accord sur le climat de Paris a été adopté par les 195 Etats participant à la COP21. Ce traité contraignant a pour but de

limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C. Il pose que les efforts doivent être accomplis *« sur la base de l'équité »,* et acte que *« les pays développés continuent de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus ».* Les pays en développement *« devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation (…) eu égard aux contextes nationaux différents »*.

- Respecter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre décidé par l'Union européenne en 2014 : l'UE s'est engagée lors de la COP21 à Paris à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 40% à l'horizon de 2030. Pour ce faire, l'Union européenne est en train d'élaborer les textes nécessaires.

- Réformer le système d'échange de quotas d'émission (ETS) de l'UE afin de garantir la compétitivité des entreprises européennes : le système ETS est actuellement en cours de révision. Il doit servir à assurer le maintien de la compétitivité internationale des entreprises intensives en émissions de CO_2 afin de garantir que les installations performantes reçoivent une allocation gratuite de quotas suffisante.

Politique énergétique

Des tarifs énergétiques deux à trois fois plus élevés que ceux de nos principaux concurrents ont des répercussions importantes sur la compétitivité internationale de l'Europe et la viabilité de la chaîne de valeur industrielle de l'Europe entière. La politique énergétique européenne doit être définie de façon équilibrée en reposant sur trois piliers : la compétitivité des prix, la sécurité d'approvisionnement et l'environnement.

L'Union européenne doit surveiller de près la compétitivité et la sécurité d'approvisionnement d'énergie, afin de s'assurer que les trois piliers se retrouvent sur un pied d'égalité. Il sera nécessaire d'introduire des mesures et des objectifs concrets, afin de remédier au différentiel de prix de l'énergie avec les principaux concurrents mais également afin d'assurer la sécurité énergétique. Il importe donc de :

- 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.

- Effectuer une analyse détaillée du différentiel de prix de l'énergie entre l'UE et ses principaux concurrents et en tirer les conclusions qui s'imposent.

- Débloquer les fonds européens nécessaires pour investir dans les réseaux d'énergie, en particulier dans les réseaux transfrontaliers.

- Garder toutes les options ouvertes pour l'approvisionnement énergétique de l'UE en sources conventionnelles et non-conventionnelles.

- 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).

- Prendre en compte de façon beaucoup plus significative le marché unique européen dans le pilotage du système national de promotion des énergies renouvelables.

- Réaliser l'Union énergétique européenne, non seulement pour assurer une énergie sûre et abordable pour l'industrie, mais également pour réduire les distorsions de la concurrence ainsi que pour renforcer la compétitivité des industries européennes sur les marchés mondiaux. L'achèvement du marché unique de l'énergie contribuera à créer plus de croissance et d'emplois, tout en garantissant une efficacité accrue grâce à une véritable concurrence sur le marché de détail et grâce à des mesures visant à permettre l'investissement dans les nouvelles technologies.