



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/AVIS EV. EC. SOC. & FIN. PAYS 2023

EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2023

**Principales recommandations issues des Avis du CES
de la mandature législative 2018-2023
(14.10.18-08.10.23)**

Avis

Luxembourg, le 9 octobre 2023

AVIS ANNUEL 2023 du CES

Principales recommandations issues des Avis du CES de la mandature législative 2018-2023 (14.10.18-08.10.23)

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET NOTE AU LECTEUR	3
I. AVIS ANNUELS.....	5
1. Avis « Evolution économique, sociale et financière du pays 2019 - Partie I : Volatilité et fiabilité des données macroéconomiques »	5
2. Avis « Evolution économique, sociale et financière du pays 2022 – Les leçons spécifiquement luxembourgeoises à tirer de la crise sanitaire de la Covid-19 »	7
II. SAISINES GOUVERNEMENTALES	11
A. PRODUCTIVITE	11
3. Avis du CES relatifs aux rapports annuels 2019, 2020-2021 et 2021-2022 du Conseil national de la productivité	11
B. Indice des prix à la consommation	16
4. Avis du CES relatifs aux propositions de schéma de pondération de l'indice des prix à la consommation pour les années 2019 à 2023	16
C. FISCALITE	19
5. Avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021 ».....	19
D. DIGITALISATION	25
6. Avis « Le modèle économique, social et sociétal luxembourgeois dans les mutations technologiques ».....	25
III. AUTO-SAISINES	41
A. LE TRAVAIL DANS LA GRANDE REGION.....	41
7. Avis « Travail transfrontalier : Historique, présent et prévisions »	41
8. Avis « Travail transfrontalier : Impact de la nouvelle convention de non-double imposition franco-luxembourgeoise »	43
9. Avis « Le télétravail au Luxembourg »	45
10. Avis « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande Région – Une discrète réalité et une grande opportunité »	49

11.	Avis « Le droit à la déconnexion »	52
12.	Avis « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région »	54
B.	FISCALITE	64
13.	Avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2018 ».....	64
C.	MOBILITÉ.....	65
14.	Avis « Perspectives sectorielles à moyen et à long termes dans une optique de durabilité : Le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg »	65

INTRODUCTION ET NOTE AU LECTEUR

Le présent Avis annuel 2023 du Conseil économique et social (CES) consiste en une compilation des principales recommandations des Avis élaborés et publiés par le CES au cours de la mandature législative s'étendant des élections législatives du 14 octobre 2018 aux élections législatives du 8 octobre 2023.

Le contenu des passages de texte repris des Avis en question n'est, sur le fond, sauf indication contraire, pas modifié par rapport à son expression originale dans les Avis pris en considération. D'éventuelles adaptations et/ou actualisations ponctuelles sont indiquées aux endroits respectifs.

A la fin de chaque Avis un encadré reprend les principales recommandations, avec, le cas échéant, un descriptif de la mise en œuvre effective des recommandations en question.

Les Avis pertinents publiés au cours la mandature législative sous rubrique et recensés par le CES pour faire partie du présent Avis annuel sont les suivants :

- Pour ce qui concerne les Avis annuels du CES, seuls furent retenus la partie I de l'Avis annuel 2019 « Evolution économique, sociale et financière du pays 2019 - Partie I : Volatilité et fiabilité des données macroéconomiques » (la partie II correspondant aux « Contributions communes des Partenaires sociaux dans le cadre de la procédure du Semestre européen 2019) et l'Avis annuel 2022 « Evolution économique, sociale et financière du pays 2022 – Les leçons spécifiquement luxembourgeoises à tirer de la crise sanitaire de la Covid-19 » (les Avis annuels des années 2020 et 2021 portant respectivement sur la « Contribution commune des partenaires sociaux nationalement représentatifs au Semestre européen 2020 » ainsi qu'à la « Contribution commune des partenaires sociaux nationalement représentatifs au Semestre européen 2021 ») et ayant de ce fait été rédigés par les partenaires sociaux et non par le CES, c'est-à-dire sans l'implication du Groupe représentant l'État luxembourgeois au sein du CES.
- Dans une deuxième partie suivent les Avis en réponse à des saisines gouvernementales du CES, subdivisés dans le *cluster* thématique « Productivité » reprenant une synthèse des Avis portant sur le Rapport annuel du Conseil national de la productivité » des années 2019, 2020-2021 et 2021-2022, le *cluster* « Indice des prix à la consommation » avec une synthèse des Avis « Actualisation du schéma de pondération de l'indice des prix à la consommation » des années 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023, le *cluster* « Fiscalité » avec l'Avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021 » et le *cluster* « Digitalisation » avec l'Avis intitulé « Le modèle économique, social et sociétal luxembourgeois dans les mutations technologiques ».
- Une troisième partie comprend les autosaisines du CES, réparties entre le *cluster* thématique « Le Travail dans la Grande Région » regroupant les Avis « Travail transfrontalier : Historique, présent et prévisions », « Travail transfrontalier : Impact de la nouvelle Convention de non-double imposition franco-luxembourgeoise », « Le télétravail au Luxembourg », « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande Région - Une discrète réalité et une grande opportunité », « Le droit à la déconnexion » et « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région », le *cluster* « Fiscalité » comprenant l'Avis « Analyse des données

fiscales au Luxembourg 2018 », ainsi que le *cluster* « Mobilité » avec l'Avis « Perspectives sectorielles à moyen et à long termes dans une optique de durabilité : Le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg ».

Tous ces Avis du CES sont publiés dans leur intégralité sur le site Internet du Conseil économique et social à l'adresse www.ces.public.lu.

Au-delà du présent Avis annuel, le CES s'est en outre proposé de réitérer cette revue des Avis du CES réalisés au cours d'une mandature législative à la fin de chaque mandature législative, donc tous les cinq ans, et d'en faire son Avis annuel de l'année correspondante. L'avis comporte exclusivement des positions et recommandations consensuelles, portées par l'ensemble des groupes composant le CES. Pour ce qui concerne les recommandations du CES qui n'auraient pas encore été mises en œuvre entretemps, le CES estime qu'elles gardent toute leur pertinence et qu'elles pourraient notamment inspirer les actions et initiatives politiques dans la législature à venir.

Etant donné que ce compendium reprend des avis de natures très différentes et réalisés sur un laps de temps conséquent, le CES a réalisé un suivi de ces différentes recommandations, dont il rend compte dans le corps de texte ou moyennant des renvois en notes en bas de page. Malgré le soin apporté à la présente publication, le CES ne saurait exclure que différentes recommandations aient évolué à son insu. Un certain nombre de demandes d'actualisations effectuées vis-à-vis de différentes organisations n'ont d'ailleurs pas été suivies de réponses endéans le délai de mise au point du présent document. Ainsi, le CES ne saurait garantir l'exhaustivité quant aux commentaires relatifs aux retombées de l'ensemble des recommandations mises en avant.

I. AVIS ANNUELS

La loi organique du Conseil économique et social prévoit que le CES élabore et publie chaque année un rapport annuel.

1. Avis « Evolution économique, sociale et financière du pays 2019 - Partie I : Volatilité et fiabilité des données macroéconomiques »

(Avis publié le 27 juin 2019)

Le produit intérieur brut (PIB) est devenu en un peu plus d'un demi-siècle l'indicateur phare, voire fétiche de la performance et de la richesse économique globale d'un pays. Il est de très loin l'agrégat le plus connu de la comptabilité nationale, plus connu sans doute que la comptabilité nationale elle-même. Cet indicateur universellement admis permet de procéder autant à des comparaisons internationales qu'à des comparaisons dans le temps.

Le PIB est avant tout un indicateur quantitatif qui, même s'il reflète la richesse d'un pays et la qualité de vie de ses habitants de manière imparfaite, est reconnu pour être le « meilleur » indicateur de l'activité économique. Ses évolutions sont suivies avec attention pour mesurer la croissance, surveiller l'état de santé de l'économie ou détecter les récessions. Il fournit un bon aperçu du climat des affaires et, par la voie de son taux de croissance, de l'évolution de ce dernier, et récapitule toute une gamme d'informations économiques essentielles. Décomposé, il peut mettre en lumière les forces et les faiblesses des divers secteurs. Les décideurs et les analystes disposent ainsi d'un outil leur permettant d'orienter les politiques économiques.

Cet indicateur n'en demeure pas moins une construction statistique avec ses biais intellectuels et insuffisances. On oublie en effet souvent la difficulté d'établir la somme exacte de tous les biens et services produits dans un pays. Pour que l'opération soit possible, il faut commencer par définir ce qui fait partie ou non de la production, sachant que les conventions en usage peuvent parfois paraître arbitraires (cf. production non-marchande par exemple). Le produit intérieur brut étant une grandeur quantitative, le passage du PIB en valeur à celui en volume n'est pas toujours facile non plus.

Le PIB n'est pas non plus un instrument de mesure du développement social et durable d'une nation. Au niveau international, par exemple, un pays au PIB relativement faible peut, le cas échéant, mieux remplir les dix-sept objectifs de développement durable de l'ONU qu'un pays au PIB supérieur. Les grands défis de l'humanité des prochaines décennies ne se mesurent pas à l'aune du PIB, même si sa progression a énormément aidé à réduire la pauvreté au niveau planétaire. Car le PIB ne peut pas, à lui tout seul, rendre compte de tous les problèmes à connotation économique et sociale. Il s'agit d'un indicateur de l'activité économique et d'un référentiel (en ce qui concerne les soldes et la dette publique, par exemple), mais il n'est pas construit pour pouvoir servir d'indicateur du bien-être, du bonheur ou encore de la qualité de vie.

Ainsi, pour prendre en compte la qualité de vie plutôt que la quantité de richesses produites, il doit être complété par d'autres indicateurs. S'il s'agit d'élargir l'analyse au-delà du seul aspect de la performance économique, le système d'indicateurs national, élaboré par le CES en juillet 2016¹ par exemple, propose un nouveau cadre cohérent et pertinent d'indicateurs couvrant les aspects

¹ <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/politique-generale/2016-indicateurs.pdf>

économiques, sociaux et environnementaux. Dans son avis « PIBien-être » de 2013², le CES a proposé, en collaboration avec le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD), un système d'indicateurs du bien-être mesurant le progrès de la société dans une optique de long terme et dépassant les indicateurs traditionnels tels que le PIB par tête.

Les publications renseignant sur le PIB et sa croissance se suivent à un rythme soutenu tout au long de l'année et les décideurs et autres analystes économico-politiques attendent souvent avec impatience la parution de nouveaux chiffres pour les guider dans leurs choix. Le PIB en devient victime de son succès : parce qu'il est considéré comme le meilleur indicateur de performance d'une économie, il est très largement diffusé et encore davantage commenté et profite ainsi d'une visibilité qui fait oublier autant ses limites conceptuelles que l'insécurité inhérente aux chiffres publiés.

Ainsi, le CES souligne que les nombreuses révisions du PIB montrent que les chiffres publiés sur cet indicateur phare doivent en fait être considérés comme provisoires pendant très longtemps. Ce n'est qu'au fur et à mesure de la compilation des données des comptes nationaux par le STATEC que le résultat se cristallise au bout d'une période de quatre ans.

Entretemps, toutes les révisions auront été publiées et donné lieu à des corrections. Le problème n'est pas tant que l'information soit disponible et accessible à tous les intéressés, mais plutôt qu'elle est diffusée par les médias et par les autres commentateurs de la vie socio-économique très souvent sans les nécessaires mises en garde qu'il ne s'agit, pendant longtemps, que d'estimations provisoires ou de premières estimations, basées sur des chiffres largement incomplets et donc le cas échéant peu fiables. C'est la raison pour laquelle le CES plaide pour l'adoption d'un système d'échelle de confiance (« feu tricolore ») reflétant le degré de révision future possible du niveau de chaque publication du PIB par le STATEC, par exemple « rouge » pour les premières estimations jusqu'en t+9 mois, « orange » en t+21, « vert » en t+45.

Concernant la « volatilité » des chiffres, un facteur systémique en cause est sans aucun doute la taille réduite du pays, qui fait que certaines entreprises peuvent, de par leur taille, influencer considérablement le PIB. La dispersion du PIB autour de sa moyenne est donc, *a priori*, plus importante au Luxembourg qu'à l'étranger. Cependant, la performance des prévisions du STATEC quant au taux de croissance réel est comparable à celle des autres pays de l'UE. En prenant en compte la volatilité des économies respectives (mesurée par l'écart-type du taux de croissance réel), le Luxembourg présente une performance des prévisions comparable à l'Allemagne, la Belgique ou la France.

Pour améliorer les estimations et/ou prévisions en la matière, le STATEC a mis en place une unité des grands comptes (*large cases unit*), pour suivre de près plusieurs grands groupes internationaux actifs au Luxembourg et ainsi mieux cerner leurs activités sur le territoire et comprendre leur façon de fonctionner. Le CES encourage le STATEC à poursuivre et développer davantage cette initiative.

D'autre part, le CES plaide pour le développement d'une seconde approche pour compléter l'approche « production », méthode par laquelle le STATEC passe d'abord. Le CES estime que l'approche par les revenus pourrait s'y prêter, sous condition de se donner les moyens, c'est-à-dire d'accorder au STATEC l'accès aux sources requises pour pouvoir déterminer les revenus des différentes catégories d'agents. Le CES insiste dès lors à mettre à la disposition de l'ACD les moyens nécessaires à l'accélération et à la finalisation de ses projets informatiques permettant la livraison de données pertinentes au STATEC. L'intérêt pour l'État d'accélérer l'informatisation de l'ACD dépasse d'ailleurs le cadre de cet avis. Pour le CES, il y a lieu aussi d'analyser dans quelle mesure le STATEC devrait pouvoir prendre en compte

² <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2013/11/pibienetre/avis-commun-ces-csdd-pibien-etre.pdf>

des dossiers individuels, sous réserve de garantir le secret fiscal et la protection des données personnelles (RGPD).

Finalement, le CES constate que si le PIB est contestable et souvent contesté, le remplacer par un autre indicateur ne semble pas pertinent. D'un point de vue fiabilité et/ou volatilité des chiffres, le RNB n'apporte aucun avantage par rapport au PIB, étant donné qu'il repose sur ce dernier et subit donc les mêmes changements au fil des révisions des chiffres. Aussi, le CES ne recommande pas d'abandonner le PIB au profit d'un quelconque RNB ajusté ou autre. Il estime par contre qu'il serait intéressant de détailler davantage certains agrégats en vue de pouvoir séparer la partie du PIB reposant sur des activités économiques plutôt traditionnelles de la partie issue de la chaîne de valeur internationale des entreprises.

Principales recommandations :

- Adopter un système d'échelle de confiance reflétant le degré de révision future possible du niveau de chaque publication du PIB par le STATEC.
- Poursuivre et développer davantage la mise en place d'une unité des grands comptes (large cases unit) par le STATEC.
- Développer une seconde approche pour compléter l'approche « production », à savoir l'approche par les revenus, sous condition d'accorder au STATEC l'accès aux sources requises pour pouvoir déterminer les revenus des différentes catégories d'agents.
- Mettre à la disposition de l'ACD les moyens nécessaires à l'accélération et à la finalisation de ses projets informatiques permettant la livraison de données pertinentes au STATEC.
- Analyser dans quelle mesure le STATEC devrait pouvoir prendre en compte des dossiers individuels, sous réserve de garantir le secret fiscal et la protection des données personnelles (RGPD).
- Ne pas abandonner le PIB au profit d'un quelconque RNB ajusté ou autre. Par contre détailler davantage certains agrégats en vue de pouvoir séparer la partie du PIB reposant sur des activités économiques plutôt traditionnelles de la partie issue de la chaîne de valeur internationale des entreprises.

2. Avis « Evolution économique, sociale et financière du pays 2022 – Les leçons spécifiquement luxembourgeoises à tirer de la crise sanitaire de la Covid-19 »

(Avis publié le 6 octobre 2022)

La pandémie de la Covid-19 a été un événement mondial qui entrera dans l'histoire comme une crise gravissime pour laquelle l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a compté une quinzaine de millions de décès au printemps 2022, dont 1.100 au seul Luxembourg.

Le Conseil économique et social a entendu faire de la pandémie le thème de son Avis annuel 2022 et a voulu que les partenaires sociaux jettent ensemble un regard en arrière sur les questions spécifiquement luxembourgeoises soulevées ces deux dernières années.

Cette analyse se veut critique. Devant l'ampleur de la catastrophe, il n'y a pas d'autre choix que de décrire aussi les éventuels dysfonctionnements. Mais le CES est unanime pour constater que des efforts exceptionnels ont été fournis à d'innombrables endroits, que la bonne volonté et la

persévérance dans l'effort de dizaines de milliers de citoyens, de salariés - résidents ou frontaliers -, de fonctionnaires et de responsables des secteurs publics et privés ont contribué à ce que le Luxembourg s'en tire à ce stade avec le moins de séquelles possibles. Le Luxembourg a comparativement bien géré la crise. Beaucoup, et notamment celles et ceux aux tâches essentielles, méritent reconnaissance pour cette prouesse.

Le CES invite le gouvernement à se pencher sur les mérites d'une loi de pandémie qui serait à élaborer en dehors de toute urgence. Elle pourrait éviter de devoir recourir à l'état d'urgence de l'article 32 de la Constitution³, un moyen qui exige par nature une justification à toute épreuve. Elle pourrait délimiter d'avance les prérogatives respectives du parlement et du gouvernement à l'occasion de graves crises sanitaires. Elle permettrait d'agir par règlement sur les mesures sanitaires, notamment les mesures sanitaires d'urgence, laissant au législateur toute sa prérogative sur les autres matières, telles que les mesures pérennes en droit du travail ou encore l'aide budgétaire aux entreprises et aux ménages. Elle permettrait aussi le lever des contraintes dès qu'elles ne se justifient plus, évitant ainsi les retards comme celui pris en juin pour permettre l'accès aux transports publics sans masque.

La leçon à tirer est que la communication lors d'une crise sanitaire est un exercice qui mérite une réflexion et un accompagnement professionnels en amont des événements. Même si les crises, par définition, ne sauraient être pré-décrites dans leur déroulement, une analyse professionnelle de ce qui n'a pas fonctionné cette fois-ci pourrait aider à mieux maîtriser ce volet la prochaine fois.

- Pour éviter de mettre en péril le système de soins, le CES est d'avis que des mesures profondes s'imposent. Tel que recommandé par le rapport commandité par le ministère de la Santé et la Direction de la Santé en 2019⁴, « *il s'agit de repenser complètement le fonctionnement du système de soins et notamment d'organiser de manière efficiente les services de santé afin d'éviter toute utilisation inappropriée de ressources, de développer une nouvelle forme d'interaction entre les professionnels de la santé (médecins et professions de santé) en attribuant de nouveaux rôles aux professions de santé, de mieux organiser les compétences de manière synergique en optimisant les ressources professionnelles rares tout en garantissant la qualité des prises en charge. Pour cela, il y a lieu de revoir totalement le rôle, les compétences et attributions, la formation, ainsi que le positionnement des professions de santé au sein du système de soins.*

En parallèle, il y a lieu de renforcer le nombre d'étudiants en médecine, de rester attractif pour le recrutement médical en provenance de l'étranger, d'améliorer les conditions de l'exercice médical au Luxembourg, d'investir dans les soins primaires, de valoriser et promouvoir l'ensemble des professions. »

Si le ministère de la Santé semble donc parfaitement conscient du problème, le CES l'invite à développer une politique cohérente pour pallier la pénurie qui menace ce secteur vital.

Une revalorisation des professions de santé s'avère indispensable pour gérer le manque en médecins et en personnel infirmier.

Il y a également lieu de rappeler l'importance de soutenir financièrement les indépendants largement oubliés dans les premiers régimes d'aides mis en place. Le CES invite le gouvernement à consulter les

³ Il s'agit de l'article 48 de nouvelle Constitution luxembourgeoise en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023.

⁴ « État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg », Santé et Perspectives, octobre 2019.

organisations représentatives de ces personnes et à élaborer un statut équitable pour eux, de façon aussi à soutenir les secteurs professionnels qui dépendent de leur engagement.

Il s'avère notamment primordial pour l'UE de continuer à créer un marché intérieur pleinement opérationnel pour ne pas répéter les graves erreurs commises au début de la pandémie.

Le CES est d'avis que de manière générale, le Luxembourg devrait soutenir toutes les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à protéger son intégrité. Plus particulièrement, dans le contexte du nouvel outil *Single market emergency instrument* (SMEI), le Luxembourg devrait aussi se porter fort afin que les obstacles au sein du marché intérieur en temps de crise ne soient pas considérés comme plus importants que les obstacles en dehors de toute situation de crise.

Alors que le modèle économique européen et mondial s'appuie sur les lois du marché et les règles de (plus ou moins) libre circulation des biens, en particulier dans l'Espace économique européen (EEE), la fermeture des frontières pour les personnes a auguré la menace d'un frein volontaire voire d'un blocage de la circulation des biens et services (*export bans*).

La possible remise en cause de cette libre circulation en cas de grave crise et de pénuries implique la nécessité de réfléchir à un nouvel équilibre, entre une spécialisation économiquement soutenable et une diversification économique sur des créneaux moins, voire non compétitifs (en situation normale), ceci pour des raisons de sécurité alimentaire et de sécurité économique nationale.

Le CES recommande au gouvernement de suivre de près les analyses et études qui sont et seront faites sur l'impact du télétravail sur les entreprises et administrations (p.ex. en termes de productivité), les travailleurs (p.ex. conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée), etc. en vue d'avoir une vue multifactorielle de ce changement structurel sur le marché du travail.

Le CES tient à attirer l'attention sur les répercussions que le télétravail aurait non seulement sur l'économie locale du fait de la diminution de la consommation, mais aussi sur l'actuel modèle économique et social ainsi que sur les finances publiques, notamment sur le budget de l'État dont l'ampleur dépendrait, entre autres, des conventions bilatérales convenues avec les pays voisins.

Pendant les exercices budgétaires 2020, 2021 et 2022 (fin juin), l'État a procédé à une profusion de dépenses publiques, laquelle certainement aidé le pays à éviter le pire, mais encore faut-il pouvoir se le permettre. Pour cela, l'État doit avoir des marges financières suffisantes, voire une certaine capacité d'endettement.

Mais face à la multiplication des crises et de développements inhabituels, et face à des défis structurels qui attendent le pays dans le long terme (comme, par exemple, le changement climatique et le vieillissement de la population), la question de la capacité financière de l'État devient de plus en plus un sujet stratégique comme tampon pour les crises futures.

Principales recommandations :

- Elaborer une loi de pandémie en dehors de toute urgence.
- Confier la communication lors d'une crise sanitaire est un exercice à une réflexion et un accompagnement professionnels en amont des événements.
- Envisager des mesures profondes pour assurer la sauvegarde du système de soins, en vertu d'une politique cohérente assurée par le ministère de la Santé, à savoir repenser complètement le fonctionnement du système de soins et notamment organiser de manière efficiente les services de santé, développer une nouvelle forme d'interaction entre les professionnels de la santé, mieux

organiser les compétences de manière synergique en optimisant les ressources professionnelles rares tout en garantissant la qualité des prises en charge, revoir totalement le rôle, les compétences et attributions, la formation, ainsi que le positionnement des professions de santé au sein du système de soins, renforcer le nombre d'étudiants en médecine, rester attractif pour le recrutement médical en provenance de l'étranger, améliorer les conditions de l'exercice médical au Luxembourg, investir dans les soins primaires ainsi que valoriser et promouvoir l'ensemble des professions de santé pour gérer le manque en médecins et en personnel infirmier.

- Soutenir financièrement les indépendants largement oubliés dans les premiers régimes d'aides mis en place, tout en consultant les organisations représentatives de ces personnes et en élaborant un statut équitable pour eux.

- Soutenir toutes les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à protéger son intégrité.

- Réfléchir à un nouvel équilibre, entre une spécialisation économiquement soutenable et une diversification économique sur des créneaux moins, voire non compétitifs (en situation normale), ceci pour des raisons de sécurité alimentaire et de sécurité économique nationale.

- Suivre de près les analyses et études qui sont et seront faites sur l'impact du télétravail sur les entreprises et administrations, les travailleurs, etc. en vue d'avoir une vue multifactorielle de ce changement structurel sur le marché du travail.

II. SAISINES GOUVERNEMENTALES

A. PRODUCTIVITE

Pour ce qui concerne la thématique de la productivité, le CES présente ci-après une synthèse de ses trois Avis relatifs respectivement aux rapports annuels 2019, 2020-2021 et 2021-2022 du Conseil national de la productivité (CNP), afin d'éviter certaines redondances en termes de recommandations formulées et rappelées dans deux, voire trois de ses Avis sous rubrique. Ces Avis du CES comprennent l'Avis correspondant au rapport annuel CNP de 2019, basé sur une saisine gouvernementale du 15 juin 2020 et publié le 14 juillet 2020, l'Avis relatif au rapport annuel 2020-2021 du CNP, basé sur une saisine gouvernementale du 14 décembre 2021 et publié le 19 juin 2022, ainsi que l'Avis correspondant au rapport annuel CNP de 2021-2022, basé sur une saisine gouvernementale du 16 janvier 2023 et publié le 11 juillet 2023.

3. Avis du CES relatifs aux rapports annuels 2019, 2020-2021 et 2021-2022 du Conseil national de la productivité

Le CES remarque qu'à trois reprises le rapport du CNP a été publié sans que l'avis afférent du CES n'ait été attendu. Pour clarifier le calendrier des travaux et l'implication du CES permettant aux partenaires sociaux de se positionner en la matière, le CES voudrait que l'échéancier soit davantage précisé pour les travaux à venir. Le CES regrette vivement que le rapport du CNP soit systématiquement sorti avant l'avis ad hoc du CES. Partant, le CES souhaite qu'à l'avenir son avis soit publié ensemble avec le rapport du CNP.⁵

Le CES approuve la volonté du CNP de ne pas se limiter à la simple analyse statistique de la productivité, mais d'identifier également les défis actuels et futurs en matière de productivité et de proposer des pistes d'action concrètes. Le CES estime qu'un tel exercice serait d'une grande utilité et encourage le CNP à aller sur cette voie.

Le CES note et salue la recommandation du CNP qui demande de faire de la productivité une priorité de l'agenda politique et de la recherche académique, sachant que la productivité est l'un des déterminants essentiels pour pérenniser le modèle socioéconomique et accroître le niveau de vie à long terme.

Concernant les autres analyses réalisées, le CES prend note que le CNP ne souscrit pas, à ce stade, aux résultats de ces études qui, selon le CNP, feront encore l'objet d'un examen critique. Le CES se félicite que le CNP compte revenir sur toutes ces études et faire ses propres analyses.

Le CES souscrit également aux sujets que le CNP compte traiter à l'avenir, à savoir le bien-être, les compétences de la main-d'œuvre et le problème connexe de l'appariement entre offre et demande de qualifications (*skills mismatch*). Sont également mentionnées la circularité des ressources, l'utilité sociale et environnementale des produits, ainsi que la productivité des ressources naturelles. Ces choix trouvent l'assentiment du CES.

⁵ Dans ce cadre, le CES a adressé une lettre au président du CNP au mois d'août 2023 aux fins de formaliser sa requête à ce sujet.

Ainsi, par exemple pour le 2^e semestre 2020, le CES avait indiqué, dans son Avis à l'époque, qu'il serait opportun que le CNP se penche sur des sujets qui pourraient s'avérer utiles aux décideurs politiques et économiques dans un contexte de relance économique « *après Covid-19* ». Concernant cette période, le CES constate que les données statistiques concernent majoritairement l'année 2019 alors que le rapport s'intitule « *Pandémie et productivité* ». Les vrais effets de la pandémie ne peuvent donc pas encore être appréciés dans le rapport qui portait sur cette période.

A cet égard, le CES estime que les sujets que le CNP devrait traiter de façon prioritaire sont les effets sur la productivité :

- du télétravail ;
- du processus de création et de disparition des entreprises ;
- du chômage partiel.

Le CES constate que le télétravail a été abordé dans la partie qui traite du lien entre cadre réglementaire et l'amélioration de la productivité des entreprises. La mesure de l'impact du télétravail sur la productivité pose cependant toujours des difficultés d'interprétation du concept de productivité. Le chômage partiel et le processus de création et de disparition des entreprises par contre n'ont pas été abordés dans le rapport du CNP.

De manière générale, le CES rejoint le CNP qui considère que l'année de crise 2020 était une année très particulière avec un grand confinement et des restrictions sanitaires importantes qui ont entravé l'activité économique. Pour déceler des changements structurels éventuels, il est indiqué de réitérer l'exercice d'analyse avec les données des années suivantes afin d'avoir une image pertinente et plus complète de l'évolution de la productivité des ressources et de l'énergie au Luxembourg.

Le CES a également remarqué une certaine volatilité au niveau de la consommation intermédiaire et se demande à quoi cela peut être dû (prix, effet déflateur, ...) ? L'accroissement substantiel du rapport entre la consommation intermédiaire et la production, d'une part, ainsi que du déflateur de la valeur ajoutée, qui influe directement sur le PIB réel, d'autre part, sont ainsi deux phénomènes qui mériteraient de faire l'objet d'analyses méthodologiques plus approfondies du CNP par la suite.

Finalement, le CNP est, aux yeux du CES, l'enceinte idéale de formulation notamment de recommandations méthodologiques, ainsi que de production d'analyses scientifiques approfondies. Quant à la formulation de recommandations « *politiques* » en matière de productivité, le CES estime toutefois que cette prérogative doit être réservée aux partenaires sociaux regroupés en son sein, le rôle du CNP étant de fournir la base scientifique aux débats économiques et sociaux.

Le CES se pose la même question fondamentale que le CNP : « *Est-ce que les données sur la performance économique sont biaisées par des difficultés techniques et méthodologiques pour mesurer l'activité des entreprises, ou est-ce que la productivité des entreprises stagne réellement, ou est-ce que c'est un mélange des deux possibilités qui explique l'absence de gains de productivité ?* » C'est en effet la mission essentielle qui incombe au CNP pour ses travaux futurs.

Le CES considère que, en tant que déterminant clé de la création de richesse et du niveau de vie, la productivité revêt une importance capitale sur le développement soutenable de l'économie luxembourgeoise. Actuellement, selon les données de la comptabilité nationale, la croissance de celle-ci ne serait que faiblement soutenue par des gains de productivité. La transition vers une croissance basée davantage sur les gains de productivité semble donc indiquée, sachant que la productivité doit être analysée dans toutes ses dimensions (travail, capital, productivité globale des facteurs). La

croissance et la productivité n'étant pas des fins en soi, il est important de les considérer sous l'angle social (répartition juste des gains de productivité) et environnemental (utilisation responsable des ressources limitées). Les partenaires sociaux ont un rôle décisif à jouer dans ces discussions.

Ensuite, le CES constate que le concept de productivité ne fait pas l'objet d'une compréhension homogène, ce qui peut biaiser les réponses aux enquêtes qualitatives. En outre, les raisonnements se font, par exemple, à prix courants et non en volume : « [...] *les entreprises mélangent souvent des indicateurs quantitatifs sur base de volumes, de revenus, de coûts ou encore de nombre d'opérations, ainsi que des indicateurs qualitatifs pour mesurer leur productivité telle qu'elles la perçoivent au sein de leur organisation.* »

Par ailleurs, les critères pour distinguer les entreprises à la pointe et celles à la traine devraient être expliqués.

Au sujet des prix implicites de la valeur ajoutée (qui ont augmenté davantage au Luxembourg qu'à l'étranger) et des consommations intermédiaires, le CNP constate des problèmes techniques et méthodologiques. Le CES souhaiterait que ces problèmes soient analysés plus en profondeur.

Le CNP rappelle également qu'il faut des politiques sectorielles différenciées pour relancer la productivité et une vision plus précise de la façon de sortir du régime des aides aux entreprises introduites avec la crise de la Covid-19. Aussi la modernisation du droit des faillites y joue son rôle.

Le CNP a avancé sur certaines demandes du CES (p.ex. étude académique sur la productivité des banques), mais il manque souvent les conclusions à la suite de ces études académiques pour pouvoir en apprécier la valeur. Le CES constate avec satisfaction que le rapport 2020-2021 est moins descriptif que le précédent et qu'il contient plus d'applications concrètes. Le CES invite le CNP à poursuivre dans ce sens.

Parmi les différents champs d'action susceptibles de faire progresser la productivité, tels, par exemple, la R&D et l'innovation, le CES note que la gouvernance d'entreprise, c'est-à-dire notamment les compétences managériales des dirigeants, est également importante. Dans ce sens, le CES se félicite du fait que les idées du CES d'analyser le lien entre *management* et productivité et de différencier les entreprises actives au niveau local des multinationales actives au niveau mondial, soient également reprises.

Le CES souhaite aussi souligner que l'adaptation continue du cadre réglementaire a également été identifiée comme un élément fondamental qui façonne le terrain sur lequel opèrent les acteurs économiques et qui contribue à augmenter l'attrait du pays. Il s'agit là, par ailleurs, d'une requête du CES, qui avait demandé dans ses précédents avis que suivent, dans une phase ultérieure, d'autres analyses concernant notamment :

- la productivité dans le secteur financier ;
- la productivité du capital ;
- les liens entre la productivité et les investissements ;
- les effets des nouvelles technologies sur la productivité ;
- les effets de la numérisation sur la productivité ; le CES note que le CNP envisage de procéder à l'avenir à une telle analyse.
- les effets de la recherche et développement (R&D) et de l'innovation sur la productivité ; le CES se réjouit du fait que le CNP prévoit de procéder à une telle analyse dans le futur.
- les effets de la formation et des compétences des travailleurs et des dirigeants d'entreprises sur la productivité ;

- les effets de la gouvernance et du cadre réglementaire sur la productivité ;
- les effets des inégalités sociales et du cadre politique et institutionnel sur la productivité, ainsi que des compétences de la main-d'œuvre sur la productivité ; le CES approuve l'idée du CNP d'analyser ces sujets à l'avenir.
- l'impact des problèmes au niveau des chaînes d'approvisionnement, de la hausse des coûts de l'énergie ou encore des matières premières sur la productivité.

En outre, le CES jugerait utile que le CNP établisse un programme de travail sur plusieurs années et qu'il fournisse une vue sur l'avancement des travaux en cours, ainsi que sur les prochains travaux envisagés. Dans cet esprit, le CES espère que ces différentes idées et suggestions seront concrétisées et validées dans le programme de travail annuel et pluriannuel du CNP, ce programme de travail devant être communiqué au CES. Dans cette perspective, le CES accueillerait favorablement l'idée de pouvoir prioriser les sujets, eu égard notamment au contexte socio-économique.

Etant donné que l'écart entre les entreprises les plus productives (*frontier firms*) et les entreprises les moins productives (*laggard firms*) est croissant, le CES se réjouit que le CNP veuille dépasser l'approche sectorielle pour adopter une approche au niveau des entreprises sur la base de micro-données, afin de mieux tenir compte de l'hétérogénéité du tissu économique. Le recueil de ces données peut certes constituer un défi technique, mais le CES souligne l'importance de données de qualité élevée pour mener des analyses aboutissant à des conclusions robustes. Des *frontier firms* et des *laggard firms* sont présentes dans chaque branche d'activité, et donc la faiblesse structurelle de la productivité de certaines entreprises ne s'explique plus à travers leur seule appartenance à une branche spécifique. Aussi le CES soutient le CNP qui note que « des explications potentielles comme l'insuffisance de leurs investissements, leur lente digitalisation, la pression concurrentielle insuffisante, les barrières à la sortie, la qualité du *management* ou encore l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences devront faire l'objet d'analyses plus approfondies ».

Le CES se félicite également que le CNP veuille davantage explorer les liens entre la productivité et les marges des entreprises. En effet, la baisse de la rentabilité peut compromettre les capacités d'investissement et de développement futur des entreprises et ainsi nuire à la productivité à long terme. Ainsi, il serait utile de voir comment ces deux éléments interagissent et si les liens jouent de la même manière dans les différentes branches d'activité.

Le CES approuve encore que le CNP compte investiguer davantage le lien entre la productivité et les performances selon les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Ceux-ci sont en effet à la base d'une transition verte, responsable et équitable de l'économie et donc d'une croissance plus durable.

De plus, le CES approuve et soutient le CNP dans ses efforts de pédagogie et de communication sur base de conférences, de séminaires ou de journées d'information, afin de faciliter la compréhension de cette notion fort complexe auprès des agents économiques, tout en visant à renforcer l'implication des acteurs concernés et à donner plus de visibilité aux questions de productivité dans le débat public.

Le nombre de sujets sur lesquels le CNP entend travailler devient de plus en plus important. Vu ses ressources propres limitées, le CNP envisage d'activer d'autres acteurs et réfléchit à des partenariats pour agrandir son périmètre d'action. Un aspect important est de bâtir des ponts avec les entreprises afin de porter le sujet sur le terrain. Dans ce contexte, les chambres professionnelles ou des organismes publics, tels que Luxinnovation, pourraient être des partenaires appropriés pour concilier la compréhension des entreprises et l'approche académique de la productivité. Le CES peut se déclarer d'accord avec cette approche, mais souligne la nécessité d'associer les représentants des entreprises

et des travailleurs à cette collaboration. Le CNP pourrait coordonner les travaux et soumettre les résultats à l'avis du CES.

Principales recommandations :

- Ne pas se limiter à la simple analyse statistique de la productivité, mais identifier également les défis actuels et futurs en matière de productivité et proposer des pistes d'action concrètes.
- Encourager le CNP à ne pas simplement se baser sur des études réalisées au sujet de la productivité au Luxembourg par d'autres instances, mais plutôt à réaliser ses propres analyses en la matière.
- Formuler des conclusions à l'issue des études académiques menées par le CNP.
- Eviter d'être trop descriptif dans les rapports du CNP et y inclure davantage des applications concrètes.
- Travailler sur la question fondamentale de savoir si les données sur la performance économique sont biaisées par des difficultés techniques et méthodologiques pour mesurer l'activité des entreprises, ou si la productivité des entreprises stagne réellement, ou bien s'il s'agit d'un mélange des deux possibilités qui explique l'absence de gains de productivité.
- Analyser la productivité dans toutes ses dimensions (travail, capital, productivité globale des facteurs).
- Considérer la croissance et la productivité sous l'angle social (répartition juste des gains de productivité) et environnemental (utilisation responsable des ressources limitées), en impliquant les partenaires sociaux dans ces discussions.
- Mener des politiques sectorielles différenciées pour relancer la productivité et adopter une vision plus précise de la façon de sortir du régime des aides aux entreprises introduites avec la crise de la Covid-19, tout en modernisant le droit des faillites.
- Réaliser, toujours au regard de la productivité, des analyses par le CNP concernant la digitalisation, l'innovation, la recherche et développement, le cadre politique, institutionnel et réglementaire, le bien-être, les compétences de la main-d'œuvre et le problème connexe de l'appariement entre offre et demande de qualifications (*skills mismatch*), la circularité des ressources, l'utilité sociale et environnementale des produits, le télétravail, tout comme la productivité des ressources naturelles, ou encore le lien entre management et productivité et de différencier les entreprises actives au niveau local des multinationales actives au niveau mondial.
- Assurer que le Rapport annuel du Conseil national de la productivité et l'Avis du CES correspondant soient publiés et communiqués de manière simultanée à la Commission européenne, et faire en sorte que dans cette logique le CES soit saisi en temps utile par le gouvernement.
- Faire de la productivité une priorité de l'agenda politique et de la recherche académique.
- Assurer une gouvernance d'entreprise adéquate, avec notamment des compétences managériales des dirigeants à la hauteur des défis.
- Adapter continuellement le cadre réglementaire en la matière.
- Réaliser des analyses par le CNP au sujet de la productivité dans le secteur financier, de la productivité du capital, des liens entre la productivité et les investissements, des effets des nouvelles technologies sur la productivité, des effets de la numérisation sur la productivité, de l'accroissement substantiel du rapport entre la consommation intermédiaire (prix implicites) et la production, de sa volatilité, ainsi que du déflateur de la valeur ajoutée, qui influe directement sur le PIB réel, des effets de la recherche et développement et de l'innovation sur la productivité, des effets de la formation et des compétences des travailleurs et des dirigeants d'entreprises sur la

productivité, des effets de la gouvernance et du cadre réglementaire sur la productivité, des effets des inégalités sociales et du cadre politique et institutionnel sur la productivité et de l'impact des problèmes au niveau des chaînes d'approvisionnement, de la hausse des coûts de l'énergie ou encore des matières premières sur la productivité.

- Analyser le chômage partiel et le processus de création et de disparition des entreprises.
- Sur la toile de fond d'un écart croissant entre les *frontier firms* et les *laggard firms* en matière de niveau et d'évolution de la productivité, dépasser l'approche sectorielle pour adopter une approche au niveau des entreprises sur la base de micro-données, afin de mieux tenir compte de l'hétérogénéité du tissu économique.
- Compte aux *laggard firms*, analyser de manière plus approfondie des explications potentielles comme l'insuffisance de leurs investissements, leur lente digitalisation, la pression concurrentielle insuffisante, les barrières à la sortie, la qualité du management ou encore l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences.
- Analyser davantage les liens entre la productivité et les marges des entreprises.
- Investiguer davantage le lien entre la productivité et les performances selon les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance.
- En raison de l'année de crise 2020 dont le grand confinement et les importantes restrictions sanitaires ont entravé l'activité économique, répéter l'exercice d'analyse avec les données des années suivantes afin d'avoir une image pertinente et plus complète de l'évolution de la productivité des ressources et de l'énergie au Luxembourg.
- Continuer les efforts de pédagogie et de communication du CNP sur base de conférences, de séminaires ou de journées d'information, afin d'impliquer davantage les acteurs concernés, de donner plus de visibilité aux questions de la productivité dans le débat public et de faciliter la compréhension de cette notion fort complexe auprès des agents économiques.
- Etablir un programme de travail pluriannuel fournissant une vue sur les prochains travaux envisagés par le CNP et sur l'avancement des travaux en cours, en priorisant les sujets, eu égard notamment au contexte socio-économique, et devant être communiqué au CES.
- Vu les ressources propres limitées du CNP, y associer les chambres professionnelles ou des organismes publics, tels que Luxinnovation, pour concilier la compréhension des entreprises et l'approche académique de la productivité, tout en y associant aussi les représentants des entreprises et des travailleurs, le CNP coordonnant lesdits travaux et en soumettant les résultats à l'avis du CES.
- Encourager le CNP à formuler des recommandations méthodologiques et de produire des analyses scientifiques approfondies, tout en réservant la formulation de recommandations « politiques » en matière de productivité aux partenaires sociaux regroupés au sein du CES, le rôle du CNP étant de fournir la base scientifique aux débats économiques et sociaux.

B. Indice des prix à la consommation

4. Avis du CES relatifs aux propositions de schéma de pondération de l'indice des prix à la consommation pour les années 2019 à 2023

Dans ce cluster thématique, le CES a synthétisé les passages de texte relatifs à ses recommandations au sujet de des propositions d'actualisations annuelles du schéma de pondération de l'indice des prix à la consommation, réalisées par le STATEC pour les années 2019 à 2023, et sur base des avant-projets de règlement grand-ducal fixant la nouvelle pondération de l'indice des prix à la consommation

respective. Le CES s'y est basé sur ses Avis y relatifs publiés au cours de la mandature législative en question, à savoir des années 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023.

Données de passage en caisse

Dans un souci de moderniser la collecte des prix, l'objectif consiste à remplacer la collecte manuelle des prix dans certains points de vente par des données de passage en caisse. Celles-ci sont des fichiers électroniques contenant des informations sur le chiffre d'affaires et les quantités de tous les produits vendus dans un point de vente pendant une période donnée. Après plusieurs années de recherches et de développements, les données de caisse ont été utilisées pour la première fois dans la production régulière des indices de prix à la consommation (IPCH et IPCN) en janvier 2018. Ces données sont fournies mensuellement au STATEC par plusieurs distributeurs représentatifs du marché luxembourgeois. Pour l'instant, la couverture se limite au domaine de l'alimentation hors produits saisonniers (p.ex. fruits et légumes). En même temps, les prix continuent à être relevés manuellement pour les produits et points de vente qui ne sont pas encore couverts par les données de caisse. Dans le futur, le STATEC aimerait étendre la couverture des scanner data en intégrant plus de distributeurs et plus de produits (p.ex. les boissons alcoolisées et les produits d'hygiène). Le recours aux données de passage en caisse permet d'améliorer substantiellement la qualité des indices de prix. En effet, un nombre beaucoup plus important d'observations peut entrer dans le calcul, ce qui permet de produire des séries indiciaires plus robustes. Par ailleurs, les données de passage en caisse permettent de connaître, au niveau détaillé de chaque produit, non seulement son prix, mais également ses quantités vendues et ceci en temps réel. Il est donc possible d'utiliser des techniques d'échantillonnage et des méthodes de calcul d'indices plus avancées.

Le CES accueille favorablement cette avancée méthodologique et marque son soutien au STATEC pour poursuivre le développement de la méthodologie et le recours aux données de caisse.

Coûts des logements occupés par leur propriétaire

Alors qu'au Luxembourg, les loyers d'habitation sont intégrés dans la mesure de l'inflation depuis la fin des années 1980, les coûts liés aux logements occupés par leur propriétaire n'y figurent pas. Il existe plusieurs options méthodologiques pour intégrer ces coûts dans un indice des prix à la consommation. Au niveau européen, une méthode basée sur « l'approche d'acquisition » a été retenue pour l'IPCH.

Sur base de ce cadre méthodologique, Eurostat publie depuis 2016 des indices de prix des logements occupés par leur propriétaire (LOP) remontant jusqu'à 2010.

L'article 3(7) du règlement (UE) N° 2016/792 prévoyait que la Commission européenne prépare au plus tard pour fin 2018 un rapport sur l'adéquation d'inclure la composante des coûts des logements occupés par leur propriétaire dans la couverture de l'IPCH. Dans ce contexte, la Commission conclut que les indices de prix LOP ne se prêtent pas actuellement à une inclusion dans la couverture de l'IPCH.

Deux principaux facteurs empêchent cette intégration. Le premier est de nature conceptuelle, l'autre de nature pratique.

D'un point de vue conceptuel, l'IPCH mesure l'évolution des prix des dépenses monétaires de consommation des ménages. Dans les indices LOP, le coût du terrain qui fait partie du prix d'achat global d'un immeuble, est inclus et il est considéré comme une dépense d'investissement. Inclure les indices LOP dans la couverture IPCH reviendrait à y introduire un élément d'actif, incompatible avec le cadre conceptuel initial de l'IPCH.

D'un point de vue pratique, l'indice LOP est produit à une fréquence trimestrielle avec un retard de 100 jours. Or, pour répondre aux exigences méthodologiques de l'IPCH, celui-ci devrait être produit mensuellement et avec un retard de 15 jours. Il apparaît donc que l'indice des prix LOP ne peut actuellement pas être produit conformément aux normes de fréquence et d'actualité de l'IPCH. Or, il est essentiel, notamment pour la Banque centrale européenne (BCE), que l'inclusion de l'indice des prix LOP ne détériore ni la fréquence ni l'actualité de l'IPCH.

Finalement, le rapport conclut que conformément à l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/792, la Commission européenne, en étroite collaboration avec la BCE, poursuivra le travail méthodologique nécessaire à l'inclusion de l'indice des prix LOP dans la couverture de l'IPCH et fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur ce travail, selon le cas.

Le Conseil économique et social regrette que l'inclusion de la composante des coûts des logements occupés par leur propriétaire dans la couverture de l'IPCH n'ait pas encore été effectuée et réitère son appel dans ce sens à la Commission européenne.

Suivant l'article 3(7) du Règlement (UE) n°2016/792, la Commission européenne a réalisé, en 2018, un rapport sur l'adéquation d'inclure la composante des coûts des logements occupés par leur propriétaire dans la couverture de l'IPCH. Dans ce contexte, la Commission a conclu que les indices de prix LOP ne se prêtent actuellement pas à une inclusion dans la couverture de l'IPCH.

... Finalement, le rapport a conclu que conformément à l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/792, la Commission européenne, en étroite collaboration avec la BCE, devrait poursuivre le travail méthodologique nécessaire à l'inclusion de l'indice des prix LOP dans la couverture de l'IPCH et fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur ce travail, selon le cas.

Cette inclusion est devenue plus concrète avec la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de politique monétaire de la BCE. Dans une recommandation du 8 juillet 2021, la BCE s'exprime en effet en faveur de l'intégration de l'indice LOP dans la couverture de l'IPCH. Elle propose à cet égard une *roadmap* en quatre étapes :

1. En premier lieu est prévu la construction d'un indice analytique à des fins internes de la BCE, qui serait basé sur des pondérations approximatives de l'indice LOP dans l'IPCH.
2. Parallèlement, les travaux juridiques nécessaires seront entamés et Eurostat a l'intention d'effectuer des travaux supplémentaires sur la compilation statistique des pondérations LOP, en vue de publier dans une deuxième phase - probablement en 2023 - un IPCH trimestriel expérimental incluant les coûts des logements occupés par leurs propriétaires.
3. Dans une troisième étape, qui devrait être achevée en 2026, un indice trimestriel officiel sera disponible.
4. Au cours de la quatrième étape, l'objectif serait d'inclure les coûts LOP dans l'IPCH à une fréquence mensuelle et avec un délai suffisamment court, ce qui pourrait ouvrir la voie à l'adoption d'un IPCH incluant les coûts LOP comme principal indice à des fins de politique monétaire. Aucun calendrier précis pour cette quatrième étape n'est fourni pour le moment [fin 2021].

Dans ses avis annuels précédents relatifs à l'actualisation annuelle du schéma de pondération de l'indice des prix à la consommation, le CES avait regretté que l'inclusion de la composante des coûts des logements occupés par leur propriétaire dans la couverture de l'IPCH n'ait pas encore été effectuée. Il salue par conséquent la nouvelle approche de la Banque centrale européenne, tout en regrettant l'absence d'un calendrier précis pour la 4^e étape.

Principales recommandations :

- Poursuivre le développement de la méthodologie et le recours aux données de caisse aux fins d'accroître la couverture des scanner data en intégrant davantage de distributeurs et de produits dans le cadre de la collecte de prix.
- Inclure, au niveau européen (Commission européenne), la composante des coûts des logements occupés par leur propriétaire dans la couverture de l'IPCH.
- Fournir un calendrier précis pour la 4e étape de la roadmap proposée par la BCE afin d'intégrer l'indice LOP dans la couverture de l'IPCH à une fréquence mensuelle et avec un délai suffisamment court pour ouvrir la voie à l'adoption d'un IPCH incluant les coûts LOP comme principal indice à des fins de politique monétaire.

C. FISCALITE**5. Avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021 »**

(Avis publié le 18 janvier 2022)

Le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social, en date du 2 mars 2021, pour avis dans « le cadre du débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal sur lequel la Chambre des Députés est actuellement en train de travailler. » Il précise que la mission du CES consiste, premièrement, à actualiser les données fiscales en intégrant les années budgétaires 2018, 2019 et 2020, et, deuxièmement, à mesurer autant que possible l'impact des mesures introduites par la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017/2018.

Le CES constate que malgré d'énormes progrès, il reste certaines limites techniques à une plus grande disponibilité de statistiques. Il estime en effet que les moyens des administrations fiscales doivent progresser au rythme du développement économique et démographique du pays afin de garantir la continuité de leurs services de façon optimale

La demande du CES de créer une base de données statistiques qui permettrait d'étudier l'évolution des différents types d'impôts en tenant compte des revenus bruts avant déductions, de l'assiette et du taux d'imposition reste ainsi d'actualité.

Le CES invite le Gouvernement à accorder une priorité à la poursuite de la digitalisation des administrations fiscales et de clarifier les prochaines étapes et les ressources (notamment en termes d'effectifs) qui y seront affectées.

Impôt foncier (IFON)

Dans ses Avis sur la fiscalité de 2018 et de 2021, le CES se prononce en faveur d'une réforme de l'IFON, mais pose la question de savoir de quelle réforme il devrait s'agir.⁶

⁶ L'accord de coalition 2018-2023 prévoyait que « la réforme de l'impôt foncier, qui devrait contrecarrer la spéculation foncière, serait reliée à la refonte des plans d'aménagement général (PAG) « nouvelle génération ». Une tranche exonérée sur l'impôt foncier qui grève les biens immobiliers habités par leurs propriétaires serait introduite. La réforme de l'impôt foncier donnerait l'occasion de remplacer et de simplifier le système de la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles ».

Depuis longtemps déjà, la réforme de l'IFON semble à la fois nécessaire et inévitable. Les raisons sont connues et ont été décrites à maintes reprises, notamment par les partenaires sociaux dans leur contribution au Semestre européen ou encore par le CES dans son avis fiscal de 2018.

Pour ce qui concerne l'actualisation de l'impôt foncier, le CES se rend compte qu'une réforme de l'IFON n'est pas évidente du fait de sa complexité au niveau de la méthode de calcul et des différents acteurs impliqués. Au lieu d'avoir éventuellement recours à la solution de facilité qui pourrait consister à augmenter la valeur unitaire, le CES estime indispensable de déterminer d'abord quel est l'intérêt de cet impôt et en quoi consiste son objectif :

- Veut-on augmenter l'IFON dans le but de créer de nouvelles recettes pour l'État et les communes ?
- Envisage-t-on de réaménager le partage des recettes entre l'État et les communes en remplaçant des recettes de l'ICC par des recettes communales moins volatiles et moins soumises à la conjoncture, comme le proposent les représentants des employeurs ?
- Veut-on pallier à la « crise du logement » en freinant la spéculation immobilière, dissuader de la propriété non habitée et encourager la construction de terrains et la libération de logements non exploités ? Espère-t-on ainsi influencer le prix de l'immobilier ?
- Veut-on donner à l'IFON une dimension écologique par la séparation entre les zones d'habitation, les zones vertes, agricoles, industrielles artisanales et commerciales ?
- Veut-on aider à l'aménagement du territoire et la décentralisation des activités par l'encouragement ou la dissuasion de construire dans certaines communes ?
- Veut-on donner à l'IFON un but de redistribution sociale, voire une progressivité avec exonération de l'habitation principale comme les représentants des salariés l'évoquent pour contrecarrer la spéculation et l'accumulation du foncier ?
- Veut-on faciliter le calcul excessivement complexe de l'IFON et le rendre compréhensible et transparent pour les administrés ?

Au vu de la pénurie des logements et de la crise sociale qu'elle provoque, le CES estime que la justification principale à la redynamisation de l'IFON doit être la fluidification du marché immobilier et la lutte contre la rétention immobilière dans un but spéculatif, avec la perspective d'un rééquilibrage des prix, tout en évitant, dans un souci de justice fiscale, de pénaliser les propriétaires-habitants de logements modestes et l'outil de production des entreprises.

Sur base de ces objectifs, les pistes suivantes peuvent être explorées :

1. Réévaluation de la valeur unitaire des biens immobiliers
2. Imposition plus stricte des terrains constructibles et des biens vacants
3. L'IFON seul ne résoudra pas la « crise du logement »
 - Le cadre fiscal général du logement
 - Dynamiser la création d'un parc locatif abordable
 - Une coopération accrue au niveau de la Grande Région par la réalisation de projets transfrontaliers pour un co-développement

Un projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements (n°8082), a été déposé en octobre 2022 lequel exécute et complète les grandes lignes fixées par l'accord de coalition.

Le cadre fiscal en matière de logement

Le CES demande à ce que le gouvernement mette en place une stratégie holistique et durable en matière de logement qui serait reflétée par un certain nombre de mesures, y compris dans la construction de sa politique fiscale. Cette stratégie devrait, dans un premier temps, reposer sur la réalisation d'un état des lieux exhaustif des différents avantages fiscaux disponibles au profit du logement, puis analyser le déchet fiscal y afférent et, dans un second temps, prévoir des alternatives pour toute revue à la baisse ou abolition éventuelle de mesures fiscales existantes.

Le CES a identifié quelques avantages fiscaux existants (liste non exhaustive) qu'il pourrait être opportun, après analyse, de réadapter ou d'abolir, sous le filtre des critères susmentionnés :

- Le régime de l'amortissement accéléré devrait être adapté afin d'être remis en ligne avec son objectif initial qui est de tenir compte de la dépréciation des biens concernés. Le CES propose une séparation, dans tous les actes notariés, des valeurs du terrain et de la construction afin d'avoir une vue plus fidèle de la valeur du terrain exclue de la base d'amortissement.

- La déductibilité intégrale des intérêts débiteurs dans le cadre d'un prêt contracté pour la réalisation d'un immeuble mis en location constitue une autre mesure fiscale à discuter. Il serait ainsi opportun de réfléchir à limiter la compensation entre des revenus « négatifs » et des revenus positifs provenant de la même catégorie de revenus.

- Un autre dispositif à réformer serait celui de la déductibilité fiscale de l'impôt foncier, dans certains cas de figure. Il pourrait être ainsi opportun de limiter partiellement la déductibilité fiscale de l'IFON pour des investisseurs qui détiennent directement ou indirectement des biens vacants ou terrains constructibles.

- De plus, le CES estime que la faible imposition des plus-values immobilières (à l'exception de la résidence principale) pourrait constituer l'un des éléments qui dynamise et stimule davantage l'augmentation des prix immobiliers. Les variables à disposition du législateur pour modifier cette mesure seraient en l'occurrence : la hausse du taux d'imposition appliqué, l'allongement du délai de détention pour bénéficier du taux de faveur (actuellement 2 ans) ou la réduction de l'abattement (actuellement 50.000 euros ou 100.000 euros en cas d'imposition collective).

- De plus, pour le calcul de la plus-value, le prix d'acquisition pourrait être réduit de l'amortissement pour usure normale appliqué depuis la dernière acquisition à titre onéreux pour tout amortissement déduit par le contribuable dégageant ladite plus-value, à l'instar de ce qui est appliqué pour les immeubles faisant partie de l'actif net d'une entreprise.

Une évaluation précise de l'impact du pilier 1⁷ sur les recettes fiscales du Luxembourg serait, de l'avis du CES, fortement recommandée une fois que ces règles seront finalisées au niveau OCDE et européen.

Une évaluation précise de l'impact du pilier 2⁸ sur les recettes fiscales du Luxembourg serait, de l'avis du CES, fortement recommandée une fois que ces règles seront finalisées au niveau OCDE et

⁷ Le premier pilier (« Pilier 1 ») vise à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie et est axé sur le lien et la répartition des bénéfices en introduisant un basculement partiel du droit d'imposition du pays de résidence vers le pays consommateur.

⁸ Le second pilier (« Pilier 2 ») est axé sur l'introduction d'un impôt minimum mondial destiné à résoudre les problèmes qui subsistent en matière d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices.

européen, afin de déterminer quelles seront les conséquences en termes de finances publiques de cette future réforme.

Une telle anticipation implique de s'accorder sur le modèle économique sur lequel le Luxembourg souhaite construire sa croissance future, tout en restant conscient de la difficulté de réduire fortement la dépendance du pays vis-à-vis de son secteur financier. En effet, à politique inchangée, ces changements structurels de la fiscalité des sociétés pourraient remettre en question la structuration même des recettes fiscales du pays et leur niveau.

L'objectif recherché d'après le CES n'est pas la protection de secteurs économiques particuliers, mais bien celui de la pérennité des recettes fiscales du pays, dans le but de permettre à l'État de remplir ses missions.

Indépendamment des évolutions des recettes provenant de l'IRC/ICC, toute modernisation du système fiscal du pays devrait être accompagnée d'un certain nombre de mesures fiscales ciblées pour soutenir les investissements des entreprises, et ce afin de maintenir un niveau de croissance économique satisfaisant par la mise en œuvre d'une réforme fiscale structurelle et qualitative, mais également afin d'attirer de nouveaux contribuables au Grand-Duché. La politique fiscale devrait être orientée de manière à favoriser les investissements des entreprises en matière de compétences, de transformation digitale, d'innovation et de transition énergétique afin de permettre à ces dernières de répondre aux défis du futur.

Dans ce contexte, une évaluation du régime actuel des bonifications d'investissement serait de mise.

Enfin, le fil rouge de ces différents éléments, pris dans leur ensemble, devrait être le renforcement de la sécurité juridique des contribuables, dont la mise en œuvre pourrait passer par l'introduction d'un certain nombre de mesures visant à augmenter la simplification administrative, le dialogue entre administration et contribuables et la continuation des efforts de digitalisation de l'administration fiscale.

Cette nécessaire adaptation du système fiscal luxembourgeois devrait ainsi permettre de repenser la fiscalité vers une fiscalité plus compréhensible et transparente de tous, mais également vers une fiscalité pérenne et vectrice de croissance économique durable.

Le CES tient à rappeler quelques chantiers en matière fiscale, qui pourraient trouver une solution, même en absence d'une réforme fiscale générale, sujets qui sont d'ailleurs souvent soulevés par les partenaires sociaux et la société en général :

- *La modification de la structure du tarif d'imposition (augmentation ou diminution du nombre de tranches d'imposition) et des taux d'imposition marginaux*
- *L'exonération des bas revenus et notamment des minima sociaux (salaire social minimum, pension minimum)*

Suite à ses recommandations visant une exonération des minima sociaux dans son avis 2018 sur les données fiscales, le CES salue l'introduction du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) qui, avec le crédit d'impôt salarié, compense l'impôt sur le salaire social minimum (SSM) et aboutit à une exonération fiscale de fait du SSM. Toutefois, sans adaptations des crédits d'impôt (CISSM, CIS/CIP), l'exonération totale du SSM n'est pas garantie en cas de revalorisations de ce dernier.

Le CES note que les crédits d'impôts ont été adaptés à plusieurs reprises et récemment, un projet de loi a été déposé le 4 août 2023 lequel prévoit que les recettes générées par la taxe CO₂ continueront d'être affectées pour moitié à des mesures de protection du climat et de transition énergétique et pour l'autre moitié à des mesures de compensation sociale pour les ménages à revenus modestes. Une des mesures visant à atténuer l'impact potentiel de la taxe CO₂ sur des personnes ayant des revenus faibles ou moyens est le crédit d'impôt CO₂⁹.

▪ *La forte progressivité de la classe 1a*

De par sa situation entre la classe 2 (pour les revenus les plus faibles) et la classe 1 (pour les revenus les plus élevés), l'évolution du taux marginal est plus prononcée dans la classe 1a, ce qui est critiqué notamment par les contribuables monoparentaux.

▪ *L'imposition des contribuables monoparentaux*

Les contribuables monoparentaux à revenus faibles et moyens sont particulièrement exposés à un risque de pauvreté, comme le montrent régulièrement les statistiques en la matière. Une augmentation du crédit d'impôt monoparental pourrait améliorer leur situation et aider à atteindre les objectifs de réduction du nombre de personnes exposées à un risque de pauvreté.

▪ *L'adaptation du tarif et d'un certain nombre de déductions fiscales à l'inflation.*

Tout en tenant compte des objectifs premiers qui sont la sauvegarde des moyens financiers de l'État et le respect de la capacité contributive des contribuables une modification de grande ampleur des règles fiscales existantes en matière d'imposition des personnes physiques doit se faire :

- après avoir effectué une analyse holistique de la fiscalité pesant sur les personnes physiques au Luxembourg ;
- en tenant compte de l'environnement fiscal international, afin d'assurer la cohérence de la politique fiscale et de garantir l'attractivité du Luxembourg, notamment dans le but du recrutement local et international de la main d'œuvre nécessaire pour soutenir une croissance économique durable ;
- en estimant au préalable l'impact attendu pour le budget de l'État ;
- en prévoyant, le cas échéant, une phase transitoire entre les nouvelles et anciennes règles fiscales.

Principales recommandations :

- Créer une base de données statistiques qui permettrait d'étudier l'évolution des différents types d'impôts en tenant compte des revenus bruts avant déductions, de l'assiette et du taux d'imposition.

⁹ Comme évoqué ci-avant, le crédit d'impôt CO₂ est une mesure qui atténue l'impact de la taxe CO₂ pour des personnes ayant des revenus faibles ou moyens. Lors de l'introduction de la taxe CO₂ en 2021, les crédits d'impôt à destination des salariés (CIS), des pensionnés (CIP) et des indépendants (CII) ont été augmentés de 96 euros afin de socialement compenser ces contribuables.

A la suite de l'Accord tripartite entre le Gouvernement et les partenaires sociaux le 3 mars 2023 et en vertu de la loi du 5 juillet 2023, la part de 96 euros relative à la compensation de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone a été retiré du CIS, CIP et CII pour en faire un crédit d'impôt CO₂ à part entière (CI-CO₂).

- Accorder une priorité à la poursuite de la digitalisation des administrations fiscales et de clarifier les prochaines étapes et les ressources (notamment en termes d'effectifs) qui y seront affectées.
- Déterminer d'abord quel est l'intérêt de l'impôt foncier et en quoi consiste son objectif, à savoir s'il est censé créer de nouvelles recettes pour l'État et les communes, réaménager le partage des recettes entre l'État et les communes en remplaçant des recettes de l'ICC par des recettes communales moins volatiles et moins soumises à la conjoncture, revêtir une dimension écologique par la séparation entre les zones d'habitation, les zones vertes, agricoles, industrielles, artisanales et commerciales, contribuer à l'aménagement du territoire et la décentralisation des activités par l'encouragement ou la dissuasion de construire dans certaines communes, contribuer à la redistribution sociale ou encore contribuer à faciliter son calcul excessivement complexe et à le rendre compréhensible et transparent pour les administrés.
- Afin de pallier à la « crise du logement », de lutter contre la rétention immobilière et en vue de la fluidification du marché immobilier, réévaluer la valeur unitaire des biens immobiliers, imposer de manière plus stricte les terrains constructibles et la propriété non habitée, voire prévoir une progressivité de l'IFON avec exonération de l'habitation principale pour contrecarrer la spéculation immobilière et l'accumulation du foncier, avec la perspective d'un rééquilibrage des prix, tout en évitant, dans un souci de justice fiscale, de pénaliser les propriétaires-habitants de logements modestes et l'outil de production des entreprises, adapter le cadre fiscal général du logement, dynamiser la création d'un parc locatif abordable et accroître la coopération au niveau de la Grande Région par la réalisation de projets transfrontaliers pour un co-développement.
- Mettre en place une stratégie holistique et durable en matière de logement qui serait reflétée par un certain nombre de mesures, y compris dans la construction de sa politique fiscale.
- Adapter le régime de l'amortissement accéléré en séparant, dans tous les actes notariés, les valeurs du terrain et de la construction afin d'avoir une vue plus fidèle de la valeur du terrain exclue de la base d'amortissement.
- Réfléchir à limiter la compensation entre des revenus « négatifs » et des revenus positifs provenant de la même catégorie de revenus, pour ce qui est de la déductibilité intégrale des intérêts débiteurs dans le cadre d'un prêt contracté pour la réalisation d'un immeuble mis en location.
- Limiter partiellement la déductibilité fiscale de l'IFON pour des investisseurs qui détiennent directement ou indirectement des biens vacants ou terrains constructibles.
- Pour le calcul de la plus-value, réduire le prix d'acquisition de l'amortissement pour usure normale appliqué depuis la dernière acquisition à titre onéreux pour tout amortissement déduit par le contribuable dégageant ladite plus-value.
- Procéder à une évaluation précise de l'impact du pilier 1 sur les recettes fiscales du Luxembourg une fois que ces règles seront finalisées au niveau OCDE et européen.¹⁰
- Procéder à une évaluation précise de l'impact du pilier 2 sur les recettes fiscales du Luxembourg une fois que ces règles seront finalisées au niveau OCDE et européen.¹¹
- Créer des mesures fiscales ciblées pour soutenir les investissements des entreprises, afin de maintenir un niveau de croissance économique satisfaisant par la mise en œuvre d'une réforme fiscale structurelle et qualitative, et d'attirer de nouveaux contribuables au Grand-Duché, tout en

¹⁰ Le pilier 1 est en discussion au niveau de l'OCDE.

¹¹ Le CES note qu'un projet de loi relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprise multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union (pilier 2) a été déposé le 4 août 2023.

orientant la politique fiscale de manière à favoriser les investissements des entreprises en matière de compétences, de transformation digitale, d'innovation et de transition énergétique.

- Renforcer la sécurité juridique des contribuables en accélérant la simplification administrative, le dialogue entre administration et contribuables et la continuation des efforts de digitalisation de l'administration fiscale.

- Exonérer les bas revenus, dont notamment les minima sociaux.

- Atténuer la forte progressivité de la classe 1a.

- Augmenter le crédit d'impôt monoparental pour améliorer la situation des contribuables monoparentaux à revenus faibles et moyens et aider à atteindre les objectifs de réduction du nombre de personnes exposées à un risque de pauvreté.

- Adapter le tarif et un certain nombre de déductions fiscales à l'inflation, sur base d'une analyse holistique de la fiscalité pesant sur les personnes physiques au Luxembourg, en tenant compte de l'environnement fiscal international, afin d'assurer la cohérence de la politique fiscale et de garantir l'attractivité du Luxembourg, en estimant au préalable l'impact attendu pour le budget de l'État, tout en prévoyant, le cas échéant, une phase transitoire entre les nouvelles et anciennes règles fiscales.

D. DIGITALISATION

6. Avis « Le modèle économique, social et sociétal luxembourgeois dans les mutations technologiques »

(Saisine gouvernementale du 19 décembre 2016 – Avis publié le 22 novembre 2018)

Le CES a été saisi à l'époque « pour avis et analyse visant à esquisser une approche aux grandes évolutions futures du pays : *Le modèle économique, social et sociétal luxembourgeois dans les mutations technologiques* ». La saisine évoque la possibilité de s'inspirer de l'étude stratégique, développée en 2016 avec le sociologue et économiste américain Jeremy Rifkin « *The third industrial revolution – study for the Grand-Duchy of Luxembourg* ». L'apport du CES allait contribuer « à esquisser une approche partagée et commune aux évolutions qui sont en train de se dessiner, et permettr[e] au Luxembourg d'évoluer vers un modèle économique durable ».

État des lieux économique et social

En analysant des études d'organismes internationaux, le CES note que le Luxembourg se positionne généralement bien en matière de transformation numérique. Des sous-classements relativement mauvais en matière de compétences numériques peuvent parfois se révéler biaisés pour le Luxembourg à cause d'une de ces spécificités nationales, puisque les étudiants résidant au Luxembourg et qui poursuivent leurs études à l'étranger ne sont souvent pas pris en compte dans ces comparaisons internationales. Le Luxembourg doit toutefois faire des efforts en matière de services publics numériques et de transformation digitale des entreprises.

Les avis sectoriels récents du CES

La 2^e section de l'état des lieux est consacrée au rappel des points les plus importants des récents avis sectoriels du CES.

Pour le secteur financier, un cadre légal et organisationnel facilitant l'interaction des acteurs traditionnels avec les *Fintech* et la mise en œuvre de plateformes d'échange et de réalisation de projets innovants entre acteurs du secteur financier, de la recherche publique et du secteur de l'ICT doit être développé. Le CES invite ici aussi à recourir à des méthodologies nouvelles, telles que l'« open Innovation » et à les promouvoir activement.

Vu que les différents métiers de la finance sont en pleine évolution et que cette évolution devrait perdurer, des formations appropriées et continues sont véritablement incontournables.

Pour que le Luxembourg puisse être davantage actif dans la conception de produits innovants susceptibles de générer des avantages compétitifs par rapport à d'autres places financières, il est primordial de s'assurer une disponibilité suffisante de main-d'œuvre hautement qualifiée pour occuper ces postes.

Pour l'industrie, le cadre réglementaire impactant l'activité industrielle devrait être prévisible. Les projets d'investissements et le développement des infrastructures publiques restent encore trop souvent bloqués par les règles et procédures en place ou par des différends qui opposent investisseurs, intérêts publics et intérêts particuliers.

Pour ce qui est du domaine de l'énergie, le CES est d'avis qu'il faut procéder à une analyse critique de certains aspects de la libéralisation des marchés de l'énergie et de ses retombées. De manière générale, le CES plaide en faveur :

- d'une réduction de la dépendance énergétique et d'un développement des sources de production nationales et européennes en plaçant les sources de production compétitives notamment au profit de l'industrie;
- d'une parfaite maîtrise des coûts de réseau et d'une répartition judicieuse de ces coûts;
- d'une maîtrise des coûts de développement des sources d'énergies renouvelables dont l'utilité ne peut être mise en doute, en privilégiant aussi une approche efficacité-coût et en tirant avantage des potentiels du marché intérieur.

En matière de « recherche et développement et innovation » (RDI), le CES encourage les partenariats entre entreprises du secteur privé et laboratoires de recherche publics. Il se prononce ainsi à propos d'une promotion accrue du concept d'innovation ouverte (« open innovation »). Le CES encourage les différents acteurs à renforcer les collaborations entre les instituts de la recherche publique, de même qu'entre les différents instituts au niveau de la Grande Région, à rapprocher le monde académique de la recherche appliquée et à essayer d'avoir un maximum de retombées économiques, voire à générer de nouvelles activités au Luxembourg. En outre, la politique de recherche et d'innovation ne doit pas se faire de manière trop généraliste, au risque de ne pas répondre aux besoins forcément spécifiques d'une petite économie, telle que celle du Luxembourg.

Le CES suggère enfin la création de formes d'apprentissages alternatifs où la formation par la pratique est avantagée. Des centres sectoriels de formation financés et gérés dans une logique tripartite peuvent constituer un atout considérable pour les salariés. La motivation et les opportunités sont renforcées pour que ces derniers développent leurs compétences lorsque les parcours de formation proposés sont mis en relation avec les stratégies générales des entreprises et des politiques de développement des ressources humaines cohérentes. Il importe également de veiller à établir une coopération étroite entre ces centres de formation et le système éducatif formel (en conséquence, le Ministère de l'Education nationale) et ce afin de pouvoir certifier, le cas échéant, aux apprenants leurs compétences et qualifications acquises.

Dans son avis consacré à la politique du logement¹², le CES souligne l'importance de créer des incitations à la construction et à la rénovation écologiques. Une mesure avancée est celle d'introduire des incitations fiscales pour stimuler l'investissement en matière d'assainissement énergétique pour le propriétaire rénovant son bien.

Le CES souligne aussi l'importance de réduire les délais de paiement des subventions en capital, que ce soit pour la construction d'une nouvelle habitation, pour l'assainissement énergétique d'une habitation existante ou pour l'installation technique de sources en énergie renouvelable. Un traitement rapide des demandes (y compris celles relatives aux aides socio-économiques) constituerait pourtant un critère déterminant pour le demandeur d'aide lui procurant une sécurité accrue dans la planification de ses travaux et un incitant supplémentaire pour se lancer.

En ce qui concerne l'artisanat, le CES se félicite du lancement, par les partenaires sociaux, de deux centres de compétences destinés à la formation professionnelle continue et à la veille technologique dans les domaines du parachèvement et du génie technique du bâtiment. Le CES estime que ce modèle pourra utilement être transposé à d'autres secteurs afin de favoriser la mise en place de systèmes de formation professionnelle continue autrement plus structurés que ce qui s'est fait par le passé. Dans ce contexte, le CES demande au gouvernement d'accompagner ces initiatives dans la mesure du possible afin de faciliter leur démarrage.

Nouveaux secteurs prioritaires en matière de diversification et stratégie Europe 2020

Le CES constate que selon les données les plus récentes disponibles publiquement actuellement (2016), les nouveaux secteurs prioritaires représentent environ 9,6% de la valeur ajoutée brute et 7,8% de l'emploi salarié, dont les parts les plus importantes reviennent aux TIC. Il demande au Gouvernement et aux acteurs économiques de renforcer encore davantage leurs efforts en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables et la R&D, domaines où le Luxembourg se trouve à ce stade encore largement en-dessous de ses objectifs nationaux liés à la stratégie Europe 2020 et fixés dans le cadre de son Programme national de réforme (PNR).

Grandes évolutions sociales et sociétales

En matière de mutations technologiques dans le domaine de la médecine, la thérapie génique joue un rôle prépondérant. Le CES appelle à la nécessité de faire preuve de prudence lorsque la technologie est utilisée chez les humains. Les essais cliniques doivent démontrer que les seules altérations sont celles qui étaient intentionnées. Le CES estime que, dans certaines circonstances, la thérapie génique pourrait être moralement acceptable. La technologie est en effet considérée comme potentiellement utile pour éliminer les maladies héréditaires ou pour réduire les prédispositions génétiques au cancer.

Le CES insiste toutefois sur deux principes qui devraient servir de guide en matière de thérapie génique. Le premier est que les changements induits par la modification génétique ne doivent pas accroître les inégalités, les discriminations ou la fracture dans la société. L'autre est que de tels changements devraient être compatibles avec le bien-être de la personne future.

Le dossier de soins partagé (DSP) représente un grand intérêt pour tous les assurés de la sécurité sociale. Afin de garantir l'acceptation du DSP parmi les assurés, et d'éliminer les risques liés à la fracture numérique, il est indispensable d'assurer l'accès du patient aux données électroniques. Si le

¹² Cf. l'Avis du CES « L'accès à un logement abordable » de 2013.

patient n'a pas d'accès numérique, il faudra lui faire parvenir régulièrement les informations traitées sur le DSP à son sujet.

Le CES voit des lacunes dans la couverture de la population assurée luxembourgeoise dans la mesure où les travailleurs frontaliers et leurs familles ne disposent pas d'un DSP, ce qui est évidemment compréhensible en raison des différences entre les systèmes de soins dans nos pays voisins et le système de soins luxembourgeois. Pour résoudre ces difficultés, une harmonisation de la codification des maladies (nomenclatures) représente une solution indispensable.

L'utilité du DSP serait fortement augmentée si les traitements médicaux à l'étranger pouvaient aussi être incorporés systématiquement dans le DSP. La même proposition vaut pour la consultation du DSP luxembourgeois à l'occasion d'un traitement à l'étranger.

Le CES recommande d'informer le plus amplement possible tous les assurés sur l'intérêt d'un DSP, sur leurs droits en matière de protection des données personnelles, mais aussi sur l'intérêt que représente le partage des données médicales anonymisées pour la recherche et la politique de santé non seulement au Luxembourg, mais aussi globalement, ainsi que pour une maîtrise des dépenses de l'assurance maladie.

La collecte de données à travers le DSP n'a d'utilité pour la santé publique que si celles-ci sont représentatives, voire couvrent une proportion très large de la population.

Il est également indispensable que les médecins et, en fait, toutes les professions médicales, soient conscients de la nécessité d'une utilisation du DSP et de la connexion à la plateforme *eSanté*. Le CES juge partant que la mise à niveau et la mise à jour des logiciels informatiques des prestataires de soins sont une condition indispensable au bon fonctionnement du DSP et de l'agence *eSanté*.

En ce qui concerne le patient, celui-ci pourrait être obligé de fournir des informations pour assurer les meilleurs soins possibles dans son propre intérêt et dans celui de la population entière. Toutefois, le CES estime que certains patients ne fourniront leurs données personnelles que s'ils sont certains qu'elles sont protégées et que le secret médical est préservé.

Le CES constate que les progrès de l'intelligence artificielle sont rapides, mais qu'on est encore loin d'être en mesure de produire de réelles intelligences artificielles autonomes¹³. Aujourd'hui, l'intelligence artificielle se résume à une amélioration significative des processus de *deep learning*. Sous cette forme, l'intelligence artificielle entraînera déjà des défis pour garantir la sécurité, la vie privée et la démocratie au sens large et des règles éthiques, morales et légales semblent incontournables pour tenter de prévenir tout abus dans ce sens. Des traités internationaux visant à endiguer l'usage militaire des robots dotés d'intelligence artificielle et notamment les systèmes d'armes létales autonomes, deviennent indispensables, même si l'on peut douter de leur efficacité. Des mécanismes de contrôle devront être instaurés pour vérifier l'observation des règles et garantir la transparence et l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle.

Pour le développement de l'intelligence artificielle au Luxembourg, le CES estime plus raisonnable de se limiter à l'une ou l'autre niche stratégique d'intelligence artificielle appliquée pour être en mesure de jouer un rôle de premier plan. Outre l'accès à des financements, qui resteront malgré tout conséquents, il est indispensable d'attirer des spécialistes en la matière, de veiller à développer une

¹³ Cette constatation est reprise telle quelle de l'Avis du CES de 2018. Depuis la publication de l'Avis, certaines applications « grand public » de l'intelligence artificielle (notamment les modèles génératifs de langage) se sont fortement développés, voire démocratisés.

coopération efficace entre les différents acteurs impliqués (par exemple à travers des PPP). L'accès à de larges bases de données est également fondamental et il faudra veiller à garantir cet accès à travers des coopérations au-delà des frontières.

Le CES s'est également interrogé sur la fracture numérique. Il estime qu'il est nécessaire de donner les moyens aux usagers d'Internet afin de savoir utiliser à bon escient les services en ligne, en développant leurs compétences numériques. Mais l'enjeu est tout autant d'assurer qu'une fois l'accès garanti, les usagers sauront prendre la distance critique nécessaire par rapport à ces technologies. Il convient notamment de prendre aussi en compte les seniors, tout comme leurs attentes et de les inclure en tant qu'acteurs économiques et sociaux de l'ère du numérique.

Pour ce qui est des transformations du monde du travail, le CES a repris les éléments les plus importants de l'étude « Travail 4.0 - Chances et défis pour le Luxembourg »¹⁴.

Le CES ne commente pas l'étude en tant que telle, mais fait des propositions qui en découlent dans des chapitres à part de son avis, notamment ceux relatifs à l'économie collaborative, l'enseignement et la fiscalité.

Nouveaux modèles économiques

Concernant le développement de l'économie circulaire, le CES se demande si le cadre légal actuel est toujours adapté et ne comporte pas de barrières.

Du fait que l'économie circulaire se situe dans le long terme, alors que les orientations budgétaires visent le moyen terme, le CES est d'avis que des réflexions en matière de politique fiscale sont également indispensables. Le CES juge qu'il faut davantage de recherches pour se prononcer.

Le CES estime qu'il ne faut pas limiter l'économie collaborative à sa seule dimension économique, mais également reconnaître sa valeur sociale et environnementale.

Aux yeux du CES, il est important de distinguer les services commerciaux des services de pair à pair. Il est nécessaire de savoir à partir de quelle envergure l'économie collaborative doit répondre à des obligations légales plus strictes. Des seuils, fixés d'une manière raisonnable, peuvent être un indicateur utile et contribuer à créer un cadre réglementaire clair au bénéfice des prestataires non professionnels. Ces seuils peuvent concerner le niveau de revenu généré ou la régularité avec laquelle le service est fourni. En deçà de ces seuils, les prestataires de services peuvent être soumis à des exigences moins strictes.¹⁵

En vertu du droit de l'UE, les plateformes en ligne, en tant que prestataires de services intermédiaires de la société de l'information, sont, sous certaines conditions, exemptées de responsabilité pour les informations qu'elles stockent. Au vu de cette exonération, le CES insiste sur la nécessité d'un comportement responsable de la part des plateformes qui doivent prendre, sur une base volontaire, des mesures pour combattre les contenus illicites en ligne et à renforcer la confiance des utilisateurs, par exemple en aidant à assurer et à améliorer la qualité des services proposés par les prestataires de services sous-jacents sur leur plateforme.

¹⁴ Prof. Dr. Irène Bertschek, Dr. Daniel Arnold, Dr. Daniel Erdsiek, Prof. Dr. Katharina Nicolay, Prof. Dr. Daniel Bieber, Dr. Elena Kreutzer, ZEW / iso, sur demande du ministère du Travail, de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés du Luxembourg, 2018.

¹⁵ Dans le nouveau droit d'établissement qui vient d'entrer en vigueur, certains éléments (notamment pour les locations privées de type « air bnb ») sont désormais réglementés.

L'essentiel est de savoir si la plateforme agit en tant que professionnel qui recourt à des pratiques commerciales vis-à-vis des consommateurs. Pour le CES, il s'agit de déterminer si les plateformes professionnelles doivent être soumises à la législation fiscale et sociale du pays de leur domiciliation ou du pays où elles fournissent leurs services.

Le CES soutient l'économie collaborative de pair à pair. Pour encourager une participation confiante dans cette nouvelle forme d'activité économique, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité et l'utilisation des mécanismes en ligne afin d'accroître la confiance et la crédibilité des participants.

Pour assurer une sécurité juridique, aussi bien aux entreprises qu'aux travailleurs, la délimitation entre activité salariée et activité non-salariée devrait être aussi claire et facile à comprendre que possible. Le CES s'en remet ici à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a déclaré que *« la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle perçoit une rémunération »*¹⁶.

Il convient donc d'évaluer au cas par cas la question de savoir s'il existe ou non une relation de travail, en tenant compte des faits caractérisant la relation entre la plateforme et le prestataire du service sous-jacent, et l'exécution des tâches correspondantes, ainsi qu'en examinant de manière cumulée notamment les trois critères essentiels suivants :

- L'existence d'un lien de subordination ;
- La nature du travail : il faut qu'il s'agisse d'une activité économique réelle et effective ;
- La présence d'une rémunération.

Dans un souci de simplification administrative, le CES plaide pour un échange efficace d'informations fiscales entre les gestionnaires de plateformes, les autorités et les prestataires de services pour alléger les coûts. Le recours à des guichets uniques et à l'administration en ligne (*e-government*) pourrait faciliter le respect des obligations fiscales.

Les opportunités et défis pour les secteurs « traditionnels »

Dans le domaine de l'énergie, le CES soutient l'idée d'œuvrer en faveur d'une transition énergétique qui met notamment en son centre l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables économiquement viables sur le sol luxembourgeois. Or, s'il y a lieu de parler de transition énergétique, il importe de ne pas perdre de vue qu'une telle transition doit être graduelle. Ainsi, la sécurité des approvisionnements du marché luxembourgeois en énergies traditionnelles, l'interconnexion de nos réseaux avec ceux à l'étranger et des prix compétitifs pour les consommateurs et les entreprises doivent être concomitantes aux velléités de tendre graduellement vers une politique énergétique neutre en carbone. Par ailleurs, il y a lieu de considérer que les possibilités du Luxembourg pour réaliser au niveau national une transition énergétique doivent s'inscrire dans une politique européenne ambitieuse et commune.

Afin de pouvoir suivre l'évolution en matière d'autoproduction énergétique, le CES propose l'établissement et la publication réguliers de statistiques en la matière.

Les coûts du logement étant de plus en plus difficiles à soutenir pour un nombre grandissant de personnes au Grand-Duché, la digitalisation de l'énergie ne devra en aucun cas contribuer à une nouvelle hausse des frais liés au logement. En ce sens, afin de garantir la neutralité des loyers, charges

¹⁶ Arrêt de la Cour du 26 février 1992, M. J. E. Bernini contre Minister van Onderwijs en Wetenschappen.

comprises pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, le CES réitère sa proposition d'introduire une dérogation à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation précisant que l'investissement net supplémentaire (déduction faite des aides publiques) ne pourra être imputé sur le loyer que pour un montant maximum équivalent à l'économie réalisée sur les dépenses énergétiques découlant de l'assainissement énergétique établi dans le cadre du certificat de performance énergétique.

Le CES rappelle à cet égard les recommandations qu'il a formulées au sujet de l'efficacité énergétique dans le cadre de son avis sur le logement (2013) et dans son avis annuel 2018. Le CES a notamment proposé que l'État préfinance partiellement les travaux en prenant directement en charge la partie des travaux correspondant aux subventions allouées (y compris les aides socioéconomiques) aux ménages à revenu modeste, ceci afin d'éviter le risque d'appauvrissement énergétique pour les occupants des logements énergétiquement les moins performants.

Le CES a par ailleurs demandé, à deux reprises déjà, que soit réalisée une étude approfondie sur la rentabilité économique des mesures existantes en matière d'efficacité du logement. Cette étude fait toujours défaut à ce jour. Le CES réitère donc sa demande de procéder sans délai à cette étude.

Parmi les autres recommandations du CES dans ce contexte sont à rappeler la promotion relative aux mesures prévue par le paquet « Banque climatique et primes logement durable », qui est d'application depuis le 1^{er} janvier 2017, mais qui reste relativement méconnue des entreprises et des ménages. Il s'agit également de mettre en œuvre un allègement du cadre réglementaire afin de faciliter les travaux de rénovation, la création d'un cadastre solaire, ainsi que de mesures fiscales supplémentaires, telles que l'amortissement accéléré pour rénovation énergétique au taux de 10% sur 8 ans¹⁷, l'abattement fiscal spécial pour stimuler l'investissement d'assainissement énergétique, le fait de ramener la condition relative à la construction du logement à 10 ans au lieu de 20 pour pouvoir bénéficier du taux de TVA de 3% pour des travaux d'amélioration¹⁸.

En ce qui concerne la mobilité électrique, où le Luxembourg affiche l'objectif d'atteindre un parc automobile à 100% électrique jusqu'en 2050, le CES rappelle les développements à ce sujet dans le contexte de l'avis « Le transport et la mobilité des personnes aux niveaux national et transfrontalier » de 2017. Le CES s'y est notamment prononcé en faveur d'un « réseau dense de points de charge bidirectionnels intelligents » et le pré-équipement « dans la mesure du possible » de « tout bâtiment neuf avec des installations de recharge ».

En tout état de cause, une question qui ne doit pas être perdue de vue par rapport aux transformations actuelles et futures du marché énergétique, est celle de l'accessibilité de l'énergie à l'ensemble des citoyens, indépendamment de leur statut social. Les prix non seulement de l'énergie, mais aussi des

¹⁷ D'après les informations du CES au 30 septembre 2023 (cf. https://www.klima-agence.lu/sites/default/files/2023-09/FAQ%20Amortissement%20acc%C3%A9l%C3%A9r%C3%A9_K-A_VF_20230511_sans%20cmt.pdf), le taux de l'amortissement accéléré a été ramené à 6%, en vertu de l'article 32 ter, alinéa 3 L.I.R. en raison d'une rénovation énergétique achevée depuis moins de 9 ans au 01/01/2022 dans un immeuble affecté au logement locatif.

¹⁸ En ce qui concerne la rénovation d'un logement, les travaux éligibles (par exemple construction et démolition de murs intérieurs de séparation, percée de nouvelles portes ou fenêtres, murage de portes ou fenêtres existantes) englobent, entre autres, les travaux substantiels d'amélioration d'un logement, dont la construction date de 10 ans au moins au début des travaux, réalisés dans un délai de 2 ans à partir de leur commencement. Les périodes de rénovation peuvent se succéder avec ou sans intervalles (cf. <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/logement/renovation-transformation/aides-indirectes/remboursement-tva-taux-reduit.html>).

dispositifs qui l'entourent et qui permettent la mise en place d'un « Internet de l'énergie » doivent rester abordables et la création d'un accès à deux vitesses au nouveau monde énergétique doit être évité à tout prix.

En matière d'Industrie 4.0, le CES plaide en faveur d'un meilleur accompagnement des entreprises au Luxembourg. Il propose la création d'un centre, sous forme de guichet unique, dans lequel les entreprises pourraient trouver le savoir et la masse critique nécessaires à leur développement. Ce centre serait composé de chercheurs de l'Université du Luxembourg pour leurs compétences en termes de recherche, du LIST¹⁹ pour ses compétences en termes d'analyses de données, du SNT²⁰ pour son savoir en termes de sécurité dans les communications numériques et du LCL²¹ pour son savoir en termes de logistique. Les activités de ce centre devraient concerner une analyse du potentiel des entreprises, l'organisation de journées thématiques et d'ateliers d'apprentissage. Pour réaliser le projet, le support des ministères ayant l'économie, l'enseignement supérieur et la recherche dans leurs attributions, de la FEDIL et de Luxinnovation serait nécessaire.

Pour ce qui est du secteur de l'artisanat, les coopérations étroites entre Chambre des Métiers, Luxinnovation (volet « accompagnement *Fit4Digital* »), Mutualité des PME (volet financier/cautionnement en cas d'investissement), ministère de l'Economie (volet aides étatiques en cas d'investissement), et centres de compétences sectoriels de l'Artisanat (volet plans de formation spécifiques) peuvent favoriser la transition numérique des entreprises artisanales. Les entreprises artisanales devront davantage se concentrer sur la prestation d'un service sur mesure, tout en satisfaisant un besoin d'information et de conseil à haute valeur ajoutée auprès des clients.

Une décision de la CJUE, bien que favorable pour le secteur des taxis, ne pourra pas défaire la soi-disant « ubérisation » graduelle des marchés traditionnels : la transformation via des outils numériques (plateformes, applications, etc.) va gagner en importance et les acteurs économiques non issus de secteurs traditionnels qui gèrent ces outils risquent de devenir de nouveaux intermédiaires entre consommateurs et prestataires artisanaux de service. Sachant que chaque activité artisanale devra à l'avenir se positionner face à ces développements, il importe que les mêmes standards s'appliquent tant aux activités réelles qu'aux activités virtuelles (sécurité sociale, droit du travail, droit d'établissement, sécurité & santé, fiscalité, etc.) afin d'éviter des distorsions de concurrence.

Les compétences requises pour le processus de numérisation doivent continuer à être rapidement prises en compte dans le développement continu des règlements impactant l'apprentissage et la formation professionnelle ainsi que des dispositions relatives à la formation continue.

Face à la construction future d'un « Internet national de l'énergie », il est en effet important que la future politique de l'énergie « intelligente » ne se fasse pas au détriment des activités artisanales et que celles-ci soient reconnues comme véritables partenaires par les entreprises ayant une position importante sur un marché de l'énergie en évolution rapide, notamment en termes d'accès aux données générées par les installations et réseaux intelligents.

Le CES estime que, parallèlement à la mise à niveau des compétences véhiculées dans les entreprises, il est également nécessaire de susciter une réelle demande de la part des citoyens/consommateurs, notamment par le biais de régimes d'aides durables dans le temps.

¹⁹ « Luxembourg Institute of Science and Technology »

²⁰ « Interdisciplinary Centre for Security, Reliability and Trust »

²¹ « Luxembourg Centre for Logistics and Supply Chain Management »

Vu que les entreprises artisanales interviennent dans de nombreux domaines qui favorisent la transition graduelle vers une économie plus circulaire, notamment par le biais de la construction durable, la réparation/rénovation, la prévention et le recyclage des déchets, l'éco-innovation de produits, le CES recommande l'intégration du concept d'économie circulaire dans les réflexions stratégiques des entreprises artisanales. Une telle orientation stratégique s'impose également en raison de l'intégration du concept d'économie circulaire dans les marchés publics tout en veillant à éviter la mise en place d'un système complexe qui découragerait les PME à participer à ces marchés.

Les chances et les défis du secteur financier en matière de numérisation relèvent de l'évolution des « Fintech ». Même si le Luxembourg n'a pas vocation à attirer toutes les start-ups du monde, il n'en reste pas moins qu'il y a lieu de veiller à proposer un environnement propice aux développements de ces acteurs. Les instances publiques doivent contribuer à la réalisation de cette transition et offrir le cadre nécessaire au déploiement de nouvelles activités. Le CES encourage les acteurs traditionnels du secteur financier à coopérer avec les entreprises *Fintech* afin d'assurer la pérennité et le développement de la place financière du Luxembourg.

Pour ce qui est du secteur public et parapublic, le CES salue, en matière de digitalisation de l'administration publique, le lancement, en 2016, du programme « Einfach Lëtzebuerg », qui vise à initier un dialogue avec les usagers pour simplifier toujours plus les démarches administratives des citoyens et des entreprises. Le CES recommande de se donner des objectifs ambitieux en matière de numérisation des services publics²², à l'instar de l'annonce du Président de la République française quant à la digitalisation de toutes les procédures administratives françaises d'ici 2022.

Pour pouvoir profiter des opportunités qui se présentent dans ce secteur encore peu développé, le Luxembourg doit créer les infrastructures et les partenariats nécessaires et surtout préparer les jeunes dès maintenant à un tel environnement changeant rapidement. A côté d'une formation de base fournissant des connaissances informatiques suffisantes, il faut qu'ils soient préparés à se former tout au long de la vie.

L'enseignement

Comme la digitalisation sera à l'origine de nouveaux professions et métiers, que nous ne connaissons pas encore aujourd'hui, il y a lieu et il est primordial que l'enseignement mise avant tout sur le développement des compétences dites « transversales », afin de pouvoir garantir un avenir professionnel aux étudiants. A côté de ces « soft skills », les sciences et les langues garderont bien sûr leur place et importance en termes d'enseignement, mais peut-être d'une manière moins poussée.

La participation à des formations en continu, le « life long learning », devient de plus en plus important pour garder une place dans le monde du travail de l'avenir. A côté de l'instruction formelle, l'auto-formation devient une nécessité : chacun devra être capable de suivre des tutoriels en fonction de ses besoins au quotidien, sans attendre la prochaine séance de formation. L'acquisition des compétences est le plus important, indépendamment du mode d'éducation.

Le CES ne partage d'ailleurs pas l'opinion selon laquelle les écrans nuiraient au développement cognitif des jeunes enfants, mais estime qu'il faudrait plutôt veiller à un bon encadrement de ladite utilisation, plutôt qu'à une interdiction totale.

Afin d'être en mesure de pouvoir rendre l'enseignement plus performant, il y a lieu d'investir davantage dans l'innovation, la recherche et les infrastructures nécessaires. A cet effet, il n'est pas

²² Entre-temps, un ministère dédié à la digitalisation, sous l'autorité du ministre d'État, a été mis en place.

nécessaire d'acquérir et d'installer toutes les nouveautés du marché dans chaque salle de classe du pays, mais l'intérêt doit porter sur les instruments digitaux qui apportent une réelle valeur ajoutée.

La formation des enseignants doit également être adaptée à l'ère du numérique²³. Le CES se prononce en faveur de la mise en place d'une infrastructure complète utilisable et partagée pour tous les acteurs impliqués, reposant sur la connexion haut débit de toutes les écoles à Internet.

Au niveau de l'éducation et de la formation en général, il est important de préparer les établissements scolaires au processus de la digitalisation, notamment en matière d'infrastructures et d'équipements et de formation des enseignants.

Ensuite, au niveau de la formation professionnelle, il faut prendre en compte la dimension de la digitalisation lors de la définition des profils professionnels/profils de formation/programmes cadres/etc. notamment dans le cadre de la formation initiale (cellule de compétence pour la conception curriculaire) et du Brevet de Maîtrise (processus de restructuration initié et piloté par la Chambre des Métiers).

Troisièmement, au niveau de la formation continue, il échet de prévoir une augmentation des moyens étatiques dans le cadre de la législation relative au cofinancement de la formation continue des entreprises, notamment au profit des PME, des salariés et des investissements en formation continue liés au processus de la digitalisation des entreprises.

Le CES recommande de vérifier et d'évaluer régulièrement l'utilisation réelle des offres de formation et le succès des mesures. Ceci permet d'adapter les mesures de manière dynamique aux conditions modifiées du marché du travail ou, en cas de besoin, de mettre en œuvre de nouvelles mesures.

Le CES propose d'étudier l'opportunité de créer un observatoire pour suivre en continu les besoins en compétences du marché de l'emploi, à l'instar du Conseil d'orientation pour l'emploi en France. Il s'agit d'analyser l'état et l'évolution des inadéquations (*mismatches*) au niveau démographique et en matière de qualifications dans un processus constamment adapté.

Dans la section consacrée à la numérisation de l'Université du Luxembourg, le CES rappelle qu'il ne suffit pas de mettre à disposition des étudiants les outils technologiques, mais que les compétences digitales des formateurs doivent également faire l'objet d'investissements conséquents et continus²⁴.

Etant donné que l'intégration du digital dans le quotidien s'accroîtra et progressera à l'avenir, le CES plaide pour une inclusion et une concertation de toutes les parties prenantes, afin d'éviter des blocages et des réactions de refus.

La fiscalité dans le contexte de la numérisation

De manière générale, les principales caractéristiques à prendre en compte pour la fiscalité de l'économie numérique sont la multiplicité des localisations des activités, le rôle des plateformes, l'importance des actifs incorporels, les effets de réseau, ainsi que l'utilisation et le traitement massif de données.

Le CES est conscient du fait que la question de l'imposition des entreprises ayant une présence numérique importante a besoin d'une solution au niveau international.

²³ Depuis la publication de cet Avis, de nombreuses offres de formation de ce type pour les enseignants, facultatives ou obligatoires, ont été mises en place.

²⁴ Le CES constate que des développements importants et appropriés ont eu lieu à ce sujet.

Le CES craint qu'une réorientation de la fiscalité vers les pays où la « valeur est créée » ne bénéficie qu'aux pays disposant d'un grand marché intérieur et de nombreux consommateurs, au détriment des plus petites économies exportatrices comme le Luxembourg. Or, afin de garantir l'adhésion de tous les pays à un système fiscal juste et équitable, des périodes de transition et/ou des mécanismes de compensation devraient être prévus pour ces petits États exportateurs.

Les entreprises exerçant une activité dans le domaine des services numériques doivent, comme toutes les autres, contribuer aux finances publiques et partager la charge fiscale nécessaire au financement des services publics. C'est pourquoi le CES ne voit pas l'utilité d'opérer une distinction entre les entreprises à activité numérique importante et les entreprises traditionnelles.

Gouvernance de la transformation digitale

Les paragraphes précédents démontrent clairement le caractère global et intersectoriel de la numérisation de l'économie. Dans la mesure où l'État est constamment sollicité pour intervenir, le CES recommande d'améliorer la coordination interministérielle pour mieux affronter les défis majeurs.

Le CES propose d'étudier la mise sur pied d'un haut-comité de la transformation digitale qui regrouperait toutes les parties prenantes (patronat, salariat, secteur public et acteurs de la société civile). Le CES considère une telle décision comme signe politique majeur encourageant l'ensemble des acteurs à participer à la digitalisation.

Principales recommandations :

- Pour le secteur financier, développer un cadre légal et organisationnel facilitant l'interaction des acteurs traditionnels avec les *Fintech* et la mise en œuvre de plateformes d'échange et de réalisation de projets innovants entre acteurs du secteur financier, de la recherche publique et du secteur de l'ICT.
- Recourir à des méthodologies nouvelles, telles que l'« open Innovation », et les promouvoir activement.
- Développer et offrir des formations appropriées et continues.
- Assurer une disponibilité suffisante de main-d'œuvre hautement qualifiée pour occuper les postes pour ce qui est de la conception de produits innovants susceptibles de générer des avantages compétitifs par rapport à d'autres places financières, afin que le Luxembourg puisse être davantage actif en la matière.
- Pour ce qui concerne le secteur de l'industrie, rendre prévisible le cadre réglementaire impactant l'activité industrielle.
- Procéder à une analyse critique de certains aspects de la libéralisation des marchés de l'énergie et de ses retombées.
- Réduire la dépendance énergétique et développer des sources de production nationales et européennes.
- Maîtriser parfaitement les coûts de réseau et les répartir d'une manière judicieuse.
- Maîtriser les coûts de développement des sources d'énergies renouvelables dont l'utilité ne peut être mise en doute, en privilégiant une approche efficacité-coût et en tirant avantage des potentiels du marché intérieur.
- Développer les partenariats entre entreprises du secteur privé et laboratoires de recherche publics en matière de « recherche et développement et innovation », en promouvant davantage l'innovation ouverte (« open innovation »).

- Renforcer les collaborations entre les instituts de la recherche publique, de même qu'entre les différents instituts au niveau de la Grande Région, rapprocher le monde académique de la recherche appliquée et essayer d'avoir un maximum de retombées économiques, voire à générer de nouvelles activités au Luxembourg.
- Créer des formes d'apprentissages alternatifs où la formation par la pratique est avantagée.
- Veiller à établir une coopération étroite entre ces centres de formation et le système éducatif formel afin de pouvoir certifier, le cas échéant, aux apprenants leurs compétences et qualifications acquises.
- En termes de politique du logement, créer des incitations à la construction et à la rénovation écologiques.
- Réduire les délais de paiement des subventions en capital, que ce soit pour la construction d'une nouvelle habitation, pour l'assainissement énergétique d'une habitation existante ou pour l'installation technique de sources en énergie renouvelable.
- Sur base des besoins évoqués par les secteurs concernés, envisager la transposition du modèle de la mise en place, par les partenaires sociaux, de centres de compétences destinés à la formation professionnelle continue et à la veille technologique, tels que ceux mise en place dans les domaines du parachèvement et du génie technique du bâtiment, afin de favoriser la mise en place de systèmes de formation professionnelle continue autrement plus structurés que ce qui s'est fait par le passé, ceci avec l'accompagnement du gouvernement afin de faciliter leur démarrage.
- Renforcer encore davantage les efforts du gouvernement et des acteurs économiques en matière de développement des énergies renouvelables et de R&D afférent.
- Pour ce qui est du dossier de soins partagés, assurer l'accès du patient aux données électroniques, afin de garantir l'acceptation du dossier de soins partagés (DSP) parmi les assurés et d'éliminer les risques liés à la fracture numérique.
- Harmoniser la codification des maladies (nomenclatures).
- Incorporer systématiquement les traitements médicaux à l'étranger dans le DSP et permettre la consultation du DSP luxembourgeois à l'occasion d'un traitement à l'étranger, afin d'accroître l'utilité du DSP.
- Informer le plus amplement possible tous les assurés sur l'intérêt d'un DSP, sur leurs droits en matière de protection des données personnelles, mais aussi sur l'intérêt que représente le partage des données médicales anonymisées pour la recherche et la politique de santé non seulement au Luxembourg, mais aussi globalement, ainsi que pour une maîtrise des dépenses de l'assurance maladie.
- Assurer que les médecins et toutes les professions médicales soient conscientes de la nécessité d'une utilisation du DSP et faire en sorte que les logiciels informatiques des prestataires de soins soient mis à niveau et à jour afin d'assurer le bon fonctionnement du DSP et de l'agence *eSanté*.
- Réfléchir à l'obligation du patient de fournir des informations pour assurer les meilleurs soins possibles dans son propre intérêt et dans celui de la population entière, tout en assurant que le secret médical est préservé.
- Instaurer des mécanismes de contrôle pour vérifier l'observation des règles et garantir la transparence et l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle.
- Pour le développement de l'intelligence artificielle au Luxembourg, se limiter à l'une ou l'autre niche stratégique d'intelligence artificielle appliquée pour être en mesure de jouer un rôle de premier plan, tout en attirant des spécialistes en la matière, en veillant à développer une coopération efficace entre les différents acteurs impliqués et en assurant l'accès à de larges bases de données et en veillant à garantir cet accès à travers des coopérations au-delà des frontières.

- Pour ce qui concerne la fracture numérique, donner les moyens aux usagers d'Internet afin de savoir utiliser à bon escient les services en ligne, en développant leurs compétences numériques.
- Reconnaître les capacités tout comme les attentes des seniors et les inclure en tant qu'acteurs économiques et sociaux de l'ère du numérique.
- Du fait que l'économie circulaire se situe dans le long terme, alors que les orientations budgétaires visent le moyen terme, entreprendre des réflexions en matière de politique fiscale.
- Ne pas limiter l'économie collaborative à sa seule dimension économique, mais également reconnaître sa valeur sociale et environnementale, en y distinguant les services commerciaux des services de pair à pair, tout en sachant à partir de quelle envergure l'économie collaborative doit répondre à des obligations légales plus strictes, en fixant des seuils d'une manière raisonnable, pouvant constituer un indicateur utile et contribuant à créer un cadre réglementaire clair au bénéfice des prestataires non professionnels.
- Exiger des plateformes un comportement responsable, en prenant, sur une base volontaire, des mesures pour combattre les contenus illicites en ligne et pour renforcer la confiance des utilisateurs.
- Savoir si la plateforme agit en tant que professionnel qui recourt à des pratiques commerciales vis-à-vis des consommateurs, et déterminer si les plateformes professionnelles doivent être soumises à la législation fiscale et sociale du pays de leur domiciliation ou du pays où elles fournissent leurs services.
- Améliorer l'efficacité et l'utilisation des mécanismes en ligne pour ce qui est de l'économie collaborative de pair à pair, afin d'accroître la confiance et la crédibilité des participants.
- Rendre la délimitation entre activité salariée et activité non-salariée aussi claire et facile à comprendre que possible, afin d'assurer une certaine sécurité juridique, aussi bien aux entreprises qu'aux travailleurs.
- Dans un souci de simplification administrative, assurer un échange efficace d'informations fiscales entre les gestionnaires de plateformes, les autorités et les prestataires de services pour alléger les coûts, en ayant recours à des guichets uniques et à l'administration en ligne (*e-government*) afin de faciliter le respect des obligations fiscales.
- Œuvrer en faveur d'une transition énergétique qui met notamment en son centre l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables économiquement viables sur le sol luxembourgeois.
- Faire en sorte que la sécurité des approvisionnements du marché luxembourgeois en énergies traditionnelles, l'interconnexion de nos réseaux avec ceux à l'étranger et des prix compétitifs pour les consommateurs et les entreprises soient concomitantes aux vellétés de tendre graduellement vers une politique énergétique neutre en carbone.
- Considérer que les possibilités du Luxembourg pour réaliser au niveau national une transition énergétique doivent s'inscrire dans une politique européenne ambitieuse et commune.
- Etablir et publier régulièrement des statistiques en matière d'autoproduction énergétique, afin de pouvoir suivre son évolution.
- Introduire une dérogation à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation précisant que l'investissement net supplémentaire (déduction faite des aides publiques) ne pourra être imputé sur le loyer que pour un montant maximum équivalent à l'économie réalisée sur les dépenses énergétiques découlant de l'assainissement énergétique établi dans le cadre du certificat de performance énergétique.
- Préfinancer partiellement, par l'État, les travaux en prenant directement en charge la partie des travaux de rénovation énergétique correspondant aux subventions allouées (y compris les aides

socioéconomiques) aux ménages à revenu modeste, ceci afin d'éviter le risque d'appauvrissement énergétique pour les occupants des logements énergétiquement les moins performants.

- Réaliser sans délai une étude approfondie sur la rentabilité économique des mesures existantes en matière d'efficacité du logement.

- Promouvoir les mesures prévues par le paquet « Banque climatique et primes logement durable », qui est d'application depuis le 1er janvier 2017, mais qui reste relativement méconnue des entreprises et des ménages.²⁵

- Mettre en œuvre un allègement du cadre réglementaire afin de faciliter les travaux de rénovation, la création d'un cadastre solaire, ainsi que de mesures fiscales supplémentaires, telles que l'amortissement accéléré pour rénovation énergétique au taux de 10% sur 8 ans, l'abattement fiscal spécial pour stimuler l'investissement d'assainissement énergétique, le fait de ramener la condition relative à la construction du logement à 10 ans au lieu de 20 pour pouvoir bénéficier du taux de TVA de 3% pour des travaux d'amélioration.

- Développer un « réseau dense de points de charge bidirectionnels intelligents » et le pré-équipement « dans la mesure du possible » de « tout bâtiment neuf avec des installations de recharge ».

- Assurer que les prix, non seulement de l'énergie, mais aussi des dispositifs qui l'entourent et qui permettent la mise en place d'un « Internet de l'énergie », restent abordables et éviter à tout prix la création d'un accès à deux vitesses au nouveau monde énergétique.

- Au regard de l'industrie 4.0, créer un centre, sous forme de guichet unique, dans lequel les entreprises pourront trouver le savoir et la masse critique nécessaires à leur développement, avec le support des ministères ayant l'économie, l'enseignement supérieur et la recherche dans leurs attributions, de la FEDIL et de Luxinnovation.

- Assurer des coopérations étroites entre la Chambre des Métiers, Luxinnovation, la Mutualité des PME, le ministère de l'Economie et les centres de compétences sectoriels de l'Artisanat afin de favoriser la transition numérique des entreprises artisanales.

- Assurer que les mêmes standards s'appliquent tant aux activités réelles qu'aux activités virtuelles (sécurité sociale, droit du travail, droit d'établissement, sécurité & santé, fiscalité, etc.) afin d'éviter des distorsions de concurrence.

- Assurer que la future politique de l'énergie « intelligente » ne se fasse pas au détriment des activités artisanales et que celles-ci soient reconnues comme véritables partenaires par les entreprises ayant une position importante sur un marché de l'énergie en évolution rapide, notamment en termes d'accès aux données générées par les installations et réseaux intelligents.

- Parallèlement à la mise à niveau des compétences véhiculées dans les entreprises, susciter une réelle demande de la part des citoyens/consommateurs, notamment par le biais de régimes d'aides durables dans le temps.

²⁵ Au sujet de la banque climatique, cf. loi et RGD correspondant de 2022 :

« Loi du 7 avril 2022 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement »

« Règlement grand-ducal du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement » (cf. <https://environnement.public.lu/fr/emweltprozeduren/personnes-privees/Energie/prime-house-22.html>).

- Intégrer le concept d'économie circulaire dans les réflexions stratégiques des entreprises artisanales.
- Pour ce qui est du secteur financier, veiller à proposer un environnement propice aux développements des acteurs en question, avec l'appui des instances publiques afin de contribuer à la réalisation de cette transition et en offrant le cadre nécessaire au déploiement de nouvelles activités.
- Encourager les acteurs traditionnels du secteur financier à coopérer avec les entreprises *Fintech* afin d'assurer la pérennité et le développement de la place financière du Luxembourg.
- Se donner des objectifs ambitieux en matière de numérisation des services publics.
- Dans le domaine de la recherche médicale, créer les infrastructures et les partenariats nécessaires et préparer les jeunes à un environnement changeant rapidement, en assurant une formation de base fournissant des connaissances informatiques suffisantes, et en les préparant à se former tout au long de la vie.
- Assurer le développement des compétences dites « transversales ».
- Assurer la participation à des formations en continu et inciter à l'autoformation.
- Veiller à un bon encadrement de l'utilisation des écrans par les jeunes enfants.
- Afin d'être en mesure de pouvoir rendre l'enseignement plus performant, investir davantage dans l'innovation, la recherche et les infrastructures nécessaires, en le délimitant aux instruments digitaux qui apportent une réelle valeur ajoutée.
- Préparer les établissements scolaires au processus de la digitalisation, notamment en matière d'infrastructures complète utilisable et partagée pour tous les acteurs impliqués, reposant sur la connexion haut débit de toutes les écoles à Internet, et en assurant une formation adéquate des enseignants.
- Pour ce qui est de la formation professionnelle, prendre en compte la dimension de la digitalisation lors de la définition des profils professionnels/profils de formation/programmes cadres/etc. notamment dans le cadre de la formation initiale et du Brevet de Maîtrise.
- En termes de formation continue, prévoir une augmentation des moyens étatiques dans le cadre de la législation relative au cofinancement de la formation continue des entreprises, notamment au profit des PME, des salariés et des investissements en formation continue liés au processus de la digitalisation des entreprises.
- Vérifier et d'évaluer régulièrement l'utilisation réelle des offres de formation et le succès des mesures.
- Étudier l'opportunité de créer un observatoire pour suivre en continu les besoins en compétences du marché de l'emploi.
- Pour ce concerne la numérisation de l'Université du Luxembourg, mettre à disposition des étudiants les outils technologiques, et investir de manière conséquente et continue dans les compétences digitales des formateurs.
- Assurer une inclusion et une concertation de toutes les parties prenantes, afin d'éviter des blocages et des réactions de refus.
- Pour la fiscalité de l'économie numérique, prendre en compte comme principales caractéristiques la multiplicité des localisations des activités, le rôle des plateformes, l'importance des actifs incorporels, les effets de réseau, ainsi que l'utilisation et le traitement massif de données.
- Afin de garantir l'adhésion de tous les pays à un système fiscal juste et équitable, prévoir, pour les petits États exportateurs, des périodes de transition et/ou des mécanismes de compensation.
- Ne pas opérer une distinction entre les entreprises à activité numérique importante et les entreprises traditionnelles du fait que les entreprises exerçant une activité dans le domaine des

services numériques doivent, comme toutes les autres, contribuer aux finances publiques et partager la charge fiscale nécessaire au financement des services publics.

- Au regard de la transition numérique, améliorer la coordination interministérielle pour mieux affronter les défis majeurs.

- Étudier la mise sur pied d'un haut-comité de la transformation digitale qui regrouperait toutes les parties prenantes (patronat, salariat, secteur public et acteurs de la société civile).

III. AUTO-SAISINES

A. LE TRAVAIL DANS LA GRANDE REGION

7. Avis « Travail transfrontalier : Historique, présent et prévisions »

(Avis publié le 22 janvier 2020)

La Grande Région et le phénomène du travail transfrontalier revêtent pour l'économie luxembourgeoise une importance telle que le Conseil économique et social a estimé devoir y consacrer une série d'avis dont le présent texte constitue la base.

En ce qui concerne le mode de déplacements de frontaliers vers leur lieu de travail, l'enquête « LuxMobil » , réalisée en 2017²⁶ par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, renseigne que le mode de transport principal pour se rendre au travail, est dominée par l'utilisation de véhicules particuliers, avec 86% des frontaliers. Les autres modes de transport se répartissent entre le train (8%) et le bus interurbain (6%).

Le CES insiste sur l'importance de telles enquêtes car elles constituent, d'une part, un moyen de connaissance indéniable pour rendre compte, notamment, si les nombreux investissements réalisés ces dernières années au niveau des infrastructures, tout particulièrement en ce qui concerne le développement des transports en commun (introduction du tram, augmentation et réaménagement de lignes de bus et de trains et augmentation de leur fréquence, constructions de nouvelles gares ferroviaires et de pôles d'échanges, etc.), ont eu un impact sur le comportement des travailleurs. D'autre part, elles permettent aux autorités publiques de les guider dans leurs choix politiques. De ce fait, il est primordial de mieux définir les stratégies en matière de mobilité afin de préparer le pays aux flux de demain.

Dans l'ensemble de la Grande Région, la population en âge de travailler (15-64 ans) pourrait baisser de 670.000 personnes d'ici 2035, soit une baisse de 11% et ce, malgré une croissance démographique (+197.000 hab.). Face à cette évolution se pose la question des capacités de la démographie luxembourgeoise à répondre aux besoins de l'économie.

Ces prévisions à moyen terme constituent un immense défi pour la Grande Région. Déjà aujourd'hui, certaines entreprises ont des difficultés pour recruter du personnel hautement qualifié et élargissent de ce fait leur périmètre de recrutement au-delà de la Grande Région. Le marché du travail luxembourgeois n'est dès lors plus un simple marché national ou régional (Grande Région), mais plutôt international.

Le CES tient toutefois à souligner que les projections à long terme²⁷ présentent une limite, à savoir qu'elles ne considèrent que le territoire de chacune des régions et elles ne tiennent pas compte de changements éventuels liés à une migration internationale et nationale ou à une politique d'immigration volontariste et ciblée.

Le droit à la libre circulation garanti par les Traités européens et les frontières ouvertes de l'espace Schengen facilitent les mobilités des travailleurs frontaliers, mais ne résolvent pas les disparités législatives et juridiques entre pays. Une harmonisation des cadres juridiques avec des définitions

²⁶ <https://transports.public.lu/fr/publications/situation-actuelle/enquete-luxmobil-2017/enquete-Luxmobil.html> (consulté le 01/08/23)

²⁷ OIE, « Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région – Evolution démographique », janvier 2019.

communes permettrait également de faciliter le travail frontalier. Une plus grande coopération entre États de la Grande Région pourrait p.ex. amener des solutions au développement du télétravail à un niveau transfrontalier.

La reconnaissance des diplômes et des métiers au-delà des frontières constitue également un enjeu au niveau de la Grande Région. Un observatoire transfrontalier recensant les formations, les qualifications et les compétences disponibles permettrait ainsi de mieux connaître les disponibilités et les besoins (présents et futurs) dans toutes les composantes de la Grande Région. Les évolutions rapides des besoins des entreprises en profils socioprofessionnels des travailleurs seraient ainsi mieux anticipées et les différents systèmes de formation adaptés en conséquence.

D'un point de vue économique, le Luxembourg a besoin de personnel hautement qualifié pour maintenir sa compétitivité. Jusqu'à présent, il l'a puisé dans les « réservoirs » de main-d'œuvre de la Grande Région. Or, la complexité et la sophistication des services offerts avant tout dans le secteur tertiaire exigent des profils très particuliers qui n'y sont plus disponibles.

D'un point de vue sociologique, la répartition sectorielle des résidents et frontaliers fait apparaître, au Luxembourg, une surreprésentation des frontaliers dans plusieurs secteurs de l'économie privée tels que p.ex. l'industrie manufacturière, le commerce, les activités de services administratifs, l'artisanat et la construction ou encore la communication. Du côté du secteur public et des secteurs assimilés, les frontaliers sont faiblement représentés dans l'administration publique, mais représentent presque 40% dans le secteur assimilé de la santé et l'action sociale²⁸. Ces disparités dans la représentation sectorielle fait apparaître le besoin d'une conscience particulière auprès de nos décideurs politiques ayant le souci d'éviter une ségrégation artificielle trop prononcée entre salariés résidents, voire luxembourgeois, et frontaliers, et de promouvoir au contraire la meilleure cohésion sociale possible. Ainsi, le CES se prononce pour une étude approfondie sur les effets de la représentation sectorielle disparate des résidents et frontaliers.

Le CES tient à souligner l'importance des chambres professionnelles qui sont les seuls organes institutionnels au niveau national qui comprennent les frontaliers comme ressortissants et électeurs. En corollaire, les organes du dialogue social national, dont le Conseil économique et social, représentent et se doivent d'articuler les intérêts de la main-d'œuvre frontalière au Luxembourg. Les entreprises ont également leur rôle à jouer dans le contexte de leur responsabilité sociale.

Finalement, le CES insiste sur le fait que la Grande Région représente au niveau européen un formidable laboratoire, unique en son genre car elle a su montrer comment des frontières physiques peuvent être surmontées pour le bien-être de la population et en faveur du développement territorial. Il regrette qu'elle n'attire pas plus d'attention de la part de l'Union européenne, alors qu'elle mériterait davantage de considération. Ceci permettrait de mieux cerner, au niveau européen, les problèmes quotidiens des travailleurs frontaliers, l'exemple-type du citoyen européen qui utilise pleinement son droit à la libre circulation, et faciliterait la recherche de solutions.

Principales recommandations :

- Réaliser des enquêtes telles que celle concernant le mode de déplacements de frontaliers vers leur lieu de travail, du fait qu'elles constituent un moyen de connaissance indéniable pour rendre compte, notamment, si les nombreux investissements réalisés ces dernières années au niveau des

²⁸ Ceci dit, ces dernières années, de nombreux agents du secteur public luxembourgeois, se sont aussi implantés de l'autre côté des frontières, et viennent travailler au Luxembourg en franchissant les frontières.

infrastructures ont eu un impact sur le comportement des travailleurs, et qu'elles permettent aux autorités publiques de les guider dans leurs choix politiques. Il s'agit donc de mieux définir les stratégies en matière de mobilité afin de préparer le pays aux flux de demain.

- Harmoniser les cadres juridiques avec des définitions communes afin de faciliter le travail frontalier.
- Développer la reconnaissance des diplômes et des métiers au-delà des frontières au niveau de la Grande Région.
- Mettre en place un observatoire transfrontalier recensant les formations, les qualifications et les compétences disponibles afin de mieux connaître les disponibilités et les besoins (présents et futurs) dans toutes les composantes de la Grande Région.
- Développer, en vertu d'une étude approfondie sur les effets de la représentation sectorielle disparate des résidents et frontaliers, une conscience particulière auprès de nos décideurs politiques ayant le souci d'éviter une ségrégation artificielle trop prononcée entre salariés résidents, voire luxembourgeois, et frontaliers, et de promouvoir au contraire la meilleure cohésion sociale possible.
- Considérer la Grande Région au niveau européen comme un formidable laboratoire du fait de sa capacité de montrer, au niveau européen, comment des frontières physiques peuvent être surmontées pour le bien-être de la population et en faveur du développement territorial, ainsi que les problèmes quotidiens des travailleurs frontaliers.

8. Avis « Travail transfrontalier : Impact de la nouvelle convention de non-double imposition franco-luxembourgeoise »

(Avis publié le 14 juillet 2020)

Cet avis a pour objectif de mettre en lumière les répercussions en matière de travail transfrontalier de la nouvelle convention en vue d'éviter les doubles impositions sur le revenu et la fortune²⁹, notamment pour ce qui est de son implémentation pratique au Luxembourg et de l'étendue des contrôles qui seront effectués en France.

Par ailleurs, le CES souligne que l'imposition des revenus des chauffeurs professionnels est régie différemment en Belgique (siège social de l'entreprise) et en Allemagne (répartition forfaitaire des revenus), où des accords ont été conclus, alors qu'un tel arrangement administratif n'a pas pu être conclu pour les chauffeurs résidents de France.

Compte tenu des trois seuils de tolérance différents qui existent entre le Luxembourg vis-à-vis de l'Allemagne, de la Belgique et de la France, le CES note que les entreprises souhaiteraient un outil de *reporting*³⁰ uniforme afin de limiter la charge administrative pour les employés, les employeurs ainsi que pour l'Administration des contributions directes en ce qui concerne les modalités pratiques de calcul de ces seuils ainsi que des différentes obligations déclaratives y relatives.

Le CES estime nécessaire que les modalités d'application soient convenues entre les autorités notamment vis-à-vis des moyens de contrôle, des éléments de preuve recevables ainsi que des

²⁹ Convention du 20 mars 2018 entre le Luxembourg et la France en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

³⁰ Pour suivre le calcul du seuil de 29 jours et déterminer ce qui est soumis à la retenue à la source luxembourgeoise sur les salaires.

méthodes de résolution de la double imposition suite à l'entrée en vigueur de cette nouvelle convention (e.g. preuve d'imposition finale à Luxembourg acceptée par les autorités françaises afin d'obtenir un crédit d'impôt équivalent à l'impôt français) et enfin que le contribuable soit informé de la meilleure façon possible de ces différents éléments.

Dans cet Avis, le CES avait noté qu'il serait opportun de réfléchir à un alignement dans la mesure du possible vers le haut des seuils de tolérance pour les trois pays frontaliers (dans les limites prévues pour garantir un maintien de l'affiliation des salariés à la sécurité sociale luxembourgeoise) afin de simplifier le suivi de ces seuils et la gestion des obligations déclaratives y attachées.³¹

Contrairement à la politique courante en matière de conventions fiscales conclues par la France, les pensions de vieillesse continuent à être imposées dans le pays de source, tandis que les pensions complémentaires (cf. 2^e pilier) restent imposables dans le pays de résidence. Sur ce dernier point, le CES aimerait rappeler que le système luxembourgeois est particulier car il prévoit une imposition à l'entrée³² des contributions employeurs alors que dans la majorité des autres pays UE une imposition à la sortie est prévue. Ainsi, les conventions avec l'Allemagne, la Belgique ainsi qu'avec de nombreux autres pays signataires de conventions bilatérales contre la double imposition ont été adaptées/prévues en ce sens afin d'éviter une double imposition des contribuables. Le CES comprend que la signature d'une nouvelle convention est un long processus de négociation entre les différents pays, néanmoins il aurait souhaité que cette nouvelle convention résolve définitivement la double imposition résiduelle sur les pensions complémentaires luxembourgeoises pour les résidents de France.

En conclusion, le CES souhaite que l'Administration des contributions directes, dans ses négociations sur la mise en pratique des dispositions de cette nouvelle convention et de son avenant, essaie de répondre aux nombreuses questions encore ouvertes à ce sujet et donne des précisions détaillées sur la mise en œuvre de ces dernières.

Ainsi, des clarifications seraient notamment opportunes sur les points suivants :

- Les modalités de calcul du seuil de 29 jours, les modalités de charge de la preuve et les moyens de contrôle des différentes autorités ;
- Les obligations déclaratives en France des résidents de France et de leurs employeurs luxembourgeois en cas de dépassement du seuil des 29 jours d'activité en dehors du territoire luxembourgeois, à partir duquel ces salariés deviennent redevables de l'impôt en France.

Par ailleurs, le CES encourage dans son Avis le Gouvernement à harmoniser les seuils de tolérance, qui sont étaient (en juillet 2020) de 29 jours pour la France, de 19 jours pour l'Allemagne et de 24 jours avec la Belgique. En outre, le CES souhaiterait des modalités d'imposition harmonisées pour le calcul des seuils et la détermination des bases imposables. Dans ce contexte une harmonisation des seuils liés aux principes de l'UE vis-à-vis de la détermination de l'affiliation en matière de sécurité sociale serait fortement appuyée par le CES.³³

Le CES constate que, mise à part l'imposition des pensions complémentaires versées par des organismes luxembourgeois à des résidents de France, la double imposition est évitée de manière

³¹ Il y a lieu de noter que des progrès ont, entre-temps, été réalisés dans ce sens, à savoir que tous ces seuils ont été relevés et harmonisés au niveau de 34 jours par an en 2023.

³² Un impôt forfaitaire de 20% et une taxe rémunératoire de 0,9% sont appliqués au moment où les contributions sont versées.

³³ En 2023, ces seuils ont tous été relevés à 34 jours par an.

générale avec la nouvelle convention accompagnée de l'avenant signé en 2019. Le CES souligne cependant que sur base de la convention et du droit interne, certains cas de figure pourraient, en théorie, engendrer une augmentation de la charge fiscale pour certains résidents de France travaillant au Luxembourg selon leur situation fiscale personnelle, notamment lorsque d'autres revenus imposables en France s'ajoutent à leur salaire versé par une entreprise luxembourgeoise. Des cas pratiques qui illustreraient l'interaction de la convention et du droit interne dans de telles situations seraient appréciables.

Pour terminer, le CES souhaite une clarification de la part des États contractants sur l'imposition des revenus se situant au début des tranches des barèmes luxembourgeois et français, afin d'éviter une augmentation de la charge fiscale à ce niveau.

Principales recommandations :

- Convenir, entre autorités, les modalités d'application notamment vis-à-vis des moyens de contrôle, des éléments de preuve recevables ainsi que des méthodes de résolution de la double imposition suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention, et informer de la meilleure façon que possible le contribuable de ces différents éléments.
- Réfléchir à un alignement dans la mesure du possible vers le haut des seuils de tolérance pour les trois pays frontaliers.³⁴
- Encourager l'Administration des contributions directes, dans ses négociations sur la mise en pratique des dispositions de cette nouvelle convention et de son avenant, de répondre aux nombreuses questions encore ouvertes à ce sujet et de donner des précisions détaillées sur la mise en œuvre de ces dernières.
- Mettre en place des modalités d'imposition harmonisées pour le calcul des seuils et la détermination des bases imposables.
- Harmoniser les seuils liés aux principes de l'UE vis-à-vis de la détermination de l'affiliation en matière de sécurité sociale.
- Publier des cas pratiques qui illustreraient l'interaction de la convention et du droit interne français dans des situations engendrant une augmentation de la charge fiscale pour certains résidents de France travaillant au Luxembourg.
- Emettre une clarification de la part des États contractants sur l'imposition des revenus se situant au début des tranches des barèmes luxembourgeois et français, afin d'éviter une augmentation de la charge fiscale à ce niveau.

9. Avis « Le télétravail au Luxembourg »

(Avis publié le 11 septembre 2020)

Au Luxembourg, le régime de télétravail fait l'objet d'un encadrement juridique à travers une convention-cadre signée le 21 février 2006 entre l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) d'une part et les syndicats OGBL et LCGB d'autre part. Cette convention-cadre a été reconduite à deux reprises (en 2011 et en 2015) et déclarée d'obligation générale le 15 mars 2016 par voie de règlement grand-ducal.

³⁴ Tous ces seuils ont été relevés et harmonisés au niveau de 34 jours par an.

L'annexe de l'avis reprend les termes d'une nouvelle convention proposée par le CES. C'est d'ailleurs sur base de la convention proposée dans son avis qu'une convention relative au régime juridique du télétravail a été conclue le 20 octobre 2020 entre les partenaires sociaux nationalement représentatifs dans les secteurs privés (cf. extrait de l'Avis annuel 2022 du CES)³⁵.

Il reste que l'implication des télétravailleurs constitue un important défi pour les entreprises et tout particulièrement, pour les ressources humaines. Pour atténuer ce manque de contacts humains et d'échanges sociaux, il est important de développer des plans de formation et de team building.

Il est évident que la mise en place du télétravail nécessite le développement de politiques de gestion des ressources humaines adaptées et renouvelées, capables de soutenir les changements induits par le télétravail dans la gestion de l'entreprise.

Le CES constate que le cadre technique a largement évolué et que la définition et le champ d'application ainsi que les domaines-clés de la convention [sur le télétravail de 2016] ne correspondent plus à la réalité marquée par une digitalisation accrue où les TIC sont omniprésentes et font partie du quotidien.

Les partenaires sociaux réunis au CES considèrent que l'actuelle [de septembre 2020] convention déclarée d'obligation générale reste le meilleur instrument pour régler la matière. Ils proposent donc de la réécrire en la rendant moins formaliste, plus lisible et en adaptant son champ d'application. Une révision devra s'orienter autour des principes suivants :

1. Le télétravail reste volontaire.
2. Une définition précise avec un champ d'application large :

La convention pourra régler deux types de travail à distance, le télétravail plutôt « récurrent » et le télétravail plutôt « occasionnel », voire spontané. Le lieu exact du télétravail ou les modalités de détermination du lieu du télétravail sont à fixer d'un commun accord par écrit entre l'employeur et le salarié.

3. La nécessité d'un écrit :

Le principe du double volontariat implique un accord entre parties qui requiert cependant une preuve écrite qui résume les conditions applicables au télétravail (lieux du télétravail, heures ou jours de télétravail, etc.). La forme de tous ces accords peut être plus libre que ce que requiert la convention actuelle et l'accord individuel peut donc être marqué soit au niveau du contrat de travail, soit par d'autres moyens (courriel, sms, etc.) pour les périodes de télétravail non-récurrentes.

4. Rôle de la délégation du personnel et possibilité d'un régime spécifique facultatif de télétravail :

Dans tous les cas, la délégation du personnel est informée régulièrement sur le nombre de télétravailleurs et son évolution au sein de l'entreprise. Les partenaires sociaux réunis au CES envisagent également la possibilité des entreprises de définir un régime spécifique de télétravail, adapté à la situation particulière de l'entreprise ou du secteur.

³⁵ Lesdites dispositions ont été déclarées d'obligation générale par le règlement grand-ducal du 22 janvier 2021, s'imposent à tous les employeurs au Luxembourg ainsi qu'à tous les salariés.

5. Concilier la santé et la sécurité au travail avec le respect de la vie privée du télétravailleur :

La nouvelle convention devra prévoir un jeu d'obligations et de droits qui assure un juste équilibre entre l'obligation patronale en matière de santé et de sécurité au travail, d'une part, et le respect de la vie privée des salariés, d'autre part.

6. Équipements de travail :

Afin de ne pas restreindre les applications pratiques auxquelles les salariés et les entreprises vont recourir, les partenaires sociaux réunis au CES ont retenu de définir les principes dans la nouvelle convention et de laisser à la pratique sur le terrain le soin de définir au cas par cas les équipements techniques « nécessaires » pour faire un travail.

7. Organisation du travail :

En pratique, il conviendra de rechercher un juste équilibre pour permettre la flexibilité et l'efficacité typiques du télétravail tout en évitant une surcharge de travail pour le salarié.

L'instauration formelle d'un « droit à la déconnexion » dépasse ainsi le champ d'application du seul télétravail.

8. Égalité de traitement :

Les télétravailleurs bénéficient des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations prévues par la législation et les conventions collectives que les collègues en situation comparable qui travaillent dans les locaux de l'entreprise. Les partenaires sociaux réunis au CES sont également d'avis qu'un traitement différent des télétravailleurs peut être justifié par des raisons objectives, mais sans préjudice aux principes de non-discrimination.

9. Autres mesures de protection des télétravailleurs :

Aucune des mesures de protection classiques dont le salarié bénéficie en droit commun du travail n'est sacrifiée en télétravail, à savoir, l'assurance-accident, le RGPD, la formation et les droits collectifs.

Le CES est d'avis qu'il est important de tirer des leçons de la situation sanitaire liée à la crise de la Covid-19 qui peut être considérée comme un catalyseur au régime de télétravail. Dans son Avis, le CES avait noté que « lorsque les mesures exceptionnelles prendront fin, il est important d'envisager une renégociation des conventions bilatérales avec l'Allemagne, la Belgique et la France en vue d'ajuster les seuils d'ordre fiscal prévus et ainsi donner une réelle possibilité aux frontaliers d'effectuer du télétravail (régulièrement ou occasionnellement) ».³⁶

Le CES salue que sa recommandation susmentionnée dans son Avis ait été prise en compte. Ainsi, la convention fiscale conclue entre la France et le Luxembourg a été renégociée et prévoit une possibilité pour les travailleurs frontaliers de télétravailler 29 jours par an sans conséquences sur leur imposition, ce seuil devant être porté à 34 jours suivant l'accord conclu entre les deux pays le 30 septembre 2022. La convention fiscale conclue entre le Luxembourg et la Belgique a aussi fait l'objet d'une renégociation et prévoit de passer à 34 jours sans conséquences sur l'imposition pour les salariés belges. Pour ce qui est de l'Allemagne où, jusque-là, l'accord limitait le nombre de jours à 19 jours par

³⁶ Il y a lieu de noter qu'entre-temps, beaucoup de progrès y ont été réalisés, à savoir que tous ces seuils ont été relevés et harmonisés au niveau de 34 jours par an en 2023.

an pour les frontaliers allemands (cf. extrait de l'Avis annuel 2022)³⁷, le nombre de jours a aussi été relevé à 34 par an.

Le CES se félicite du fait que sa recommandation, de son Avis annuel de 2022, quant à un alignement vers le haut des seuils de tolérance pour les trois pays frontaliers, dans la mesure du possible, (dans les limites prévues pour garantir un maintien de l'affiliation des salariés à la sécurité sociale luxembourgeoise) ait été suivie.

Le CES note avec satisfaction qu'à partir du 1^{er} juillet 2023, la couverture sociale assurée par le Luxembourg pour les employés frontaliers en télétravail est passée de 25 à 50% du temps de travail effectif. L'accord cadre ne s'applique que pour les travailleurs dont les pays l'ont ratifié. Pour l'heure actuelles, cela ne concerne que les employés allemands.³⁸

Le CES insiste sur le fait que le travailleur en situation de télétravail et celui en situation de détachement relèvent de deux régimes différents. Il est important de bien séparer ces deux situations pour éviter toute intersection.

... Lors de la pandémie de la Covid-19, le constat a été fait que de nombreux postes auprès de la Fonction publique sont télétravaillables. Cette expérience doit servir de catalyseur en vue de définir rapidement les bases légales et réglementaires du régime de télétravail au sein de la Fonction publique et des administrations publiques. Une telle réforme pourrait utilement s'inspirer de la future convention sur le télétravail dans le secteur privé.

Le CES note qu'un accord a été signé le 17 octobre 2022 entre le ministère de la Fonction publique et la CGFP pour encadrer le télétravail des fonctionnaires.³⁹

Principales recommandations :

- Développer des plans de formation et de team building afin d'atténuer le manque de contacts humains et d'échanges sociaux comme conséquence du recours accru au télétravail.
- Développer de politiques de gestion des ressources humaines adaptées et renouvelées, capables de soutenir les changements induits par le télétravail dans la gestion de l'entreprise.
- Réécrire la convention au sujet du télétravail, déclarée d'obligation générale, en la rendant moins formaliste, plus lisible et en adaptant son champ d'application.
- Garder la nature volontaire du télétravail.
- Régler, en vertu d'une nouvelle convention le télétravail plutôt « récurrent » et le télétravail plutôt « occasionnel », voire spontané, en fixant le lieu du télétravail ou les modalités de détermination du lieu du télétravail d'un commun accord par écrit entre l'employeur et le salarié.
- Exiger un écrit résumant les conditions du télétravail.

³⁷ Un avenant à l'accord de non-double imposition entre le Luxembourg et l'Allemagne a été signé en juillet 2023. La principale nouveauté consiste dans l'augmentation du contingent de jours pour permettre aux frontaliers allemands de télétravailler pendant 34 jours à partir de l'année 2024.

³⁸ Un nouvel accord-cadre sur le télétravail transfrontalier habituel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023, immédiatement après l'expiration de la période transitoire liée à la pandémie. L'accord a été conclu pour une durée initiale de 5 ans. La France, l'Allemagne et la Belgique ont signé l'accord-cadre.

³⁹ La mise en œuvre de l'accord en question est toujours en cours du fait que cette « matière réservée », tel que soulevé par le Conseil d'État, doit être intégrée dans le droit en vertu d'une loi et non d'un règlement grand-ducal. A ce titre peut aussi être mentionné l'actuel projet pilote de la mise en place d'un premier « co-working space » à Schieren.

- Informer régulièrement la délégation du personnel sur le nombre de télétravailleurs et son évolution au sein de l'entreprise.
- Permettre aux entreprises de définir un régime spécifique de télétravail, adapté à la situation particulière de l'entreprise ou du secteur.
- Prévoir un jeu d'obligations et de droits qui assure un juste équilibre entre l'obligation patronale en matière de santé et de sécurité au travail, d'une part, et le respect de la vie privée des salariés, d'autre part.
- Définir les principes dans la nouvelle convention et de laisser à la pratique sur le terrain le soin de définir au cas par cas les équipements techniques « nécessaires » pour faire un travail.
- Rechercher un juste équilibre pour permettre la flexibilité et l'efficacité typiques du télétravail tout en évitant une surcharge de travail pour le salarié.
- Donner aux télétravailleurs les mêmes droits et les soumettre aux mêmes obligations prévues par la législation et les conventions collectives que les collègues en situation comparable qui travaillent dans les locaux de l'entreprise, tout en permettant un traitement différent des télétravailleurs justifié par des raisons objectives, mais sans préjudice aux principes de non-discrimination.
- Préserver au télétravailleur toutes les mesures de protection classiques dont le salarié bénéficie en droit commun du travail, à savoir l'assurance-accident, le RGPD, la formation et les droits collectifs.
- Envisager une renégociation des conventions bilatérales avec l'Allemagne, la Belgique et la France en vue d'ajuster les seuils d'ordre fiscal prévus et ainsi donner une réelle possibilité aux frontaliers d'effectuer du télétravail.⁴⁰
- Séparer la situation du travailleur en situation de télétravail de celle du travailleur en détachement, relevant de deux régimes différents, afin d'éviter toute intersection.
- Définir rapidement les bases légales et réglementaires du régime de télétravail au sein de la Fonction publique et des administrations publiques.

10. Avis « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande Région – Une discrète réalité et une grande opportunité »

(Avis publié le 1^{er} mars 2021)

L'avis afférent du Conseil économique et social fait partie de la série d'auto-saisines dédiée au travail transfrontalier. Il se focalise sur la thématique de la formation professionnelle transfrontalière, avec un accent particulier sur la formation professionnelle initiale, et plus particulièrement les formations qui se déroulent sous contrat d'apprentissage, communément appelé « apprentissage ».

La formation professionnelle devrait ainsi tout naturellement s'imposer comme un terrain d'entente naturel pour construire des projets communs et durables et pour faire face à un problème partagé et récurrent qui touche l'ensemble de la Grande Région : la pénurie d'une main-d'œuvre qualifiée dans quasiment tous les secteurs de l'économie, avec par ailleurs une donnée démographique défavorable à moyen et à long termes qui pourrait exacerber ce constat.

Aujourd'hui, le flux d'apprentis au niveau de la formation professionnelle initiale est le miroir des principaux flux de main-d'œuvre : le Luxembourg est le principal bénéficiaire et les autres entités sont les principaux fournisseurs. Il existe en outre aujourd'hui de grandes divergences socio-économiques

⁴⁰ Cette recommandation du CES a été suivie et réalisée.

entre les différentes entités territoriales de la Grande Région, ainsi que des conceptions et des approches différentes pour approcher la formation professionnelle, en général, et l'apprentissage, en particulier. Le statut et la valeur sociétale perçus de la formation professionnelle initiale - l'apprentissage - sont, elles aussi, différentes.

Dans cet Avis, le CES formule plusieurs propositions afin de donner des impulsions pour un développement plus harmonieux en matière de formations transfrontalières dans la Grande Région :

Sous l'égide d'une « Taskforce formation transfrontalière », la création d'une cellule ou d'un réseau en charge de la gouvernance de l'apprentissage transfrontalier est de mise pour ainsi contribuer à la mise en place d'un partenariat stratégique des entités territoriales de la Grande Région ayant notamment pour objet de partager les besoins et l'expertise en matière d'apprentissage, et ce en vue de promouvoir et de soutenir l'apprentissage transfrontalier, de faciliter les principes de bonne gouvernance et de soutenir activement les apprentissages en cours.

Le CES encourage également une communication plus affirmée vis-à-vis du grand public sur l'apprentissage transfrontalier.

Le CES encourage les acteurs politiques à entamer un processus de reconnaissance mutuelle des qualifications issues de l'apprentissage. Il sera nécessaire d'établir un référencement systématique au Cadre européen des certifications (CEC) à condition de clarifier au préalable la question du référencement national à différents niveaux du CEC de qualifications équivalentes.

Afin de favoriser une réelle mobilité des apprentis au sein de la Grande Région, voire dans les pays de l'Union européenne, et afin de garantir une reconnaissance mutuelle transfrontalière des unités de formation acquises, la définition de l'apprentissage transfrontalier est à reformuler de manière qu'une mobilité bidirectionnelle des apprentis devienne possible.

Il importe d'élaborer une stratégie nationale des « apprentissages transfrontalières Grande Région » en vue de promouvoir et de soutenir l'apprentissage transfrontalier, de faciliter les principes de bonne gouvernance et de soutenir activement les apprentissages en cours et à venir.

Il convient d'élargir la notion de la formation professionnelle en y incluant les formations au-delà du niveau de fin d'études secondaires et jusqu'à un niveau post secondaire par l'ajout des formations de Brevet de technicien supérieur (BTS). Dans le même ordre d'idées, des *Bachelors* et des *Masters* devraient être envisagés à moyen terme au niveau de la formation professionnelle.

Perspectives : vers une politique intégrée en matière d'apprentissage transfrontalier

De l'avis du CES, il est important d'activer les leviers politiques en vue d'une déclaration d'intention politique forte et crédible accompagnée parallèlement de la mise en place d'un dispositif réglementaire, administratif et financier concret et opérationnel en vue de la création, à moyen terme, d'un cadre institutionnel assurant transparence, sécurité juridique, cohérence, pérennité et durabilité à toute forme de collaboration transfrontalière.

A plus long terme, une politique intégrée de l'apprentissage transfrontalier devrait considérer l'analyse de la faisabilité d'un projet commun à l'ensemble des pays et régions concernés par la création systémique pour les apprentissages transfrontaliers d'une co-diplômation (obtention d'au moins deux diplômes reconnus au niveau national) des pays et régions partenaires (pays/région d'envoi et pays/région d'accueil), voire à moyen terme la création d'un diplôme de la Grande Région,

reconnu par les quatre entités et renforçant par ce biais la reconnaissance mutuelle des diplômes nationaux et des compétences transfrontalières acquises.

Si pour l'apprentissage transfrontalier certaines modalités de collaboration grand-régionale formelles existent déjà, elles font défaut pour la formation professionnelle continue (FPC).

L'investissement dans le développement des compétences à travers la FPC va devenir un enjeu économique et sociétal de plus en plus important, avec, à la clé, un bénéfice potentiel d'une coopération renforcée entre les acteurs de la FPC de la Grande Région de plus en plus évident.

Or, la promotion d'une culture transnationale/transrégionale de l'apprentissage tout au long de la vie, qui soit attrayante et pertinente, tant au niveau professionnel qu'au niveau privé voire sociétal, implique l'engagement et la participation d'un nombre important d'acteurs au niveau régional : partenaires sociaux, chambres professionnelles, entreprises, organisations, centres de recherche, universités, institutions éducatives professionnelles et autres.

L'objectif de ces espaces de coopération doit consister à ouvrir de nouvelles perspectives et à apporter des avantages mutuels tant à l'apprenant qu'aux organismes et entreprises impliqués. Pour cela, il faut mener des réflexions quant à la mise en place de nouvelles formes de gouvernance et de gestion transnationales capables de s'adapter à différents systèmes de FPC tout en respectant les variations locales.

Principales recommandations :

- Créer, sous l'égide d'une « Taskforce formation transfrontalière », une cellule ou un réseau en charge de la gouvernance de l'apprentissage transfrontalier aux fins de contribuer à la mise en place d'un partenariat stratégique des entités territoriales de la Grande Région ayant notamment pour objet de partager les besoins et l'expertise en matière d'apprentissage.
- Mettre en place une communication plus affirmée vis-à-vis du grand public sur l'apprentissage transfrontalier.
- Entamer un processus de reconnaissance mutuelle des qualifications issues de l'apprentissage, en établissant un référencement systématique au Cadre européen des certifications (CEC).
- Reformuler la définition de l'apprentissage transfrontalier de manière qu'une mobilité bidirectionnelle des apprentis devienne possible.
- Élaborer une stratégie nationale des « apprentissages transfrontalières Grande Région » en vue de promouvoir et de soutenir l'apprentissage transfrontalier, de faciliter les principes de bonne gouvernance et de soutenir activement les apprentissages en cours et à venir.
- Elargir la notion de formation professionnelle en y incluant les formations au-delà du niveau de fin d'études secondaires, jusqu'à un niveau post-secondaire par l'ajout des formations de Brevet de technicien supérieur (BTS), en envisageant à moyen terme d'y inclure aussi des *Bachelors* et des *Masters*.
- Encourager une déclaration d'intention politique forte et crédible accompagnée de la mise en place d'un dispositif réglementaire, administratif et financier concret et opérationnel en vue de la création, à moyen terme, d'un cadre institutionnel assurant transparence, sécurité juridique, cohérence, pérennité et durabilité à toute forme de collaboration transfrontalière.
- Mettre en place une politique intégrée de l'apprentissage transfrontalier considérant l'analyse de la faisabilité d'un projet commun à l'ensemble des pays et régions concernés par la création systémique pour les apprentissages transfrontaliers d'une co-diplômation des pays et régions partenaires, voire à moyen terme la création d'un diplôme de la Grande Région.

- Investir dans le développement des compétences à travers la formation professionnelle continue.
- Favoriser la promotion d'une culture transnationale/transrégionale de l'apprentissage tout au long de la vie, qui soit attrayante et pertinente, tant au niveau professionnel qu'au niveau privé voire sociétal, en impliquant l'engagement et la participation de nombreux d'acteurs au niveau régional tels que les partenaires sociaux, les chambres professionnelles, les entreprises, les organisations, les centres de recherche, les universités, les institutions éducatives professionnelles et autres.
- Mener des réflexions quant à la mise en place de nouvelles formes de gouvernance et de gestion transnationales capables de s'adapter à différents systèmes de la formation professionnelle continue tout en respectant les variations locales.

11. Avis « Le droit à la déconnexion »

(Avis publié le 30 avril 2021)

Proposition du CES au niveau du Code du Travail

Dans l'Avis en question, les partenaires sociaux avaient estimé que les dispositions légales en matière de sécurité et de santé au travail pourraient utilement être complétées par une nouvelle section 8 intitulée « Respect du droit à la déconnexion »⁴¹ et un nouvel article L. 312-9 en vue d'une mise en œuvre pratique de mécanismes qui favorisent le respect de ce principe dans les entreprises où les salariés utilisent des outils numériques à des fins professionnelles.

Les mécanismes assurant le respect du droit à la déconnexion en dehors du temps de travail devraient être adaptés aux spécificités et problématiques des entreprises concernées.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont considéré qu'il convient d'impliquer les représentants du personnel dans la mise en place d'un régime assurant le respect du droit à la déconnexion en dehors du temps de travail. L'implication se ferait au niveau de la convention collective lorsque l'entreprise est couverte par une telle convention, les parties étant alors tenues de consigner le résultat des négociations collectives sur ce point qui serait ajouté à la liste prévue à l'article L. 162-12 (4) du Code du Travail. En l'absence de stipulation par voie de convention collective ou d'accord subordonné, la mise en place du régime de déconnexion se ferait après information et consultation de la délégation du personnel ou de commun accord avec celle-ci dans les entreprises d'au moins 150 salariés. A défaut de délégation du personnel, l'entrepreneur définit un tel régime et en informe les salariés.

Une sanction administrative, à prononcer par le Directeur de l'Inspection du travail et des mines (ITM), serait prévue pour inciter les entreprises à se conformer à ces nouvelles dispositions en matière de sécurité et de santé au travail, à moduler pour tenir compte des circonstances, de la gravité du manquement, ainsi que du comportement de l'entreprise. La sanction administrative serait alors effective après trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi pour ces entreprises au lieu d'une année. Les partenaires sociaux ont donc invité le Gouvernement et la Chambre des Députés à introduire dans le Code du Travail les modifications reprises ci-après dans le cadre de la procédure législative.

⁴¹ A noter qu'entre-temps, le droit à la déconnexion a aussi été introduit pour la fonction publique et fait partie de l'accord sur le télétravail. Dans cet Avis-ci, publié le 30 avril 2021, cet accord n'existait pas encore.

Le CES salue la mise-en-œuvre fidèle dans le code de travail de la proposition des partenaires sociaux.

Sensibilisation et formation

Le CES était par ailleurs d'avis qu'il conviendrait d'établir un guide pratique de la déconnexion qui regrouperait les différentes dispositions législatives et des recommandations pour une bonne utilisation du numérique et de ses outils.

Ce guide pourrait notamment servir de référence générale aux entreprises pour sensibiliser et informer le management et les salariés.

Le CES estime également important de promouvoir les services de santé au travail, l'ITM, le délégué à la sécurité et à la santé et la délégation du personnel s'il en existe comme des points de contact suivant leurs compétences respectives pour les salariés et les employeurs en proie à des questions ou problèmes en matière de déconnexion.

Principales recommandations :

- Compléter les dispositions légales en matière de sécurité et de santé au travail par une nouvelle section 8 intitulée « Respect du droit à la déconnexion » et un nouvel article L. 312-9 en vue d'une mise en œuvre pratique de mécanismes qui favorisent le respect de ce principe dans les entreprises où les salariés utilisent des outils numériques à des fins professionnelles.⁴²
- Adapter les mécanismes assurant le respect du droit à la déconnexion en dehors du temps de travail aux spécificités et problématiques des entreprises concernées, en impliquant les représentants du personnel dans la mise en place d'un régime assurant le respect du droit à la déconnexion en dehors du temps de travail, au niveau de la convention collective lorsque l'entreprise est couverte par une telle convention, sinon après information et consultation de la délégation du personnel ou de commun accord avec celle-ci dans les entreprises d'au moins 150 salariés, voire, à défaut de délégation du personnel, par la définition d'un tel régime par l'entrepreneur et l'information subséquente des salariés à ce sujet.⁴³
- Prévoir une sanction administrative, à prononcer par le Directeur de l'Inspection du travail et des mines, afin d'inciter les entreprises à se conformer à ces nouvelles dispositions en matière de sécurité et de santé au travail, sanction à moduler pour tenir compte des circonstances, de la gravité du manquement et du comportement de l'entreprise.⁴⁴
- Introduire dans le Code du Travail les modifications sous rubrique dans le cadre de la procédure législative.⁴⁵

⁴² La loi du 28 juin 2023 portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion., Mémorial A° 344 du 30 juin 2023, (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/06/28/a344/jo>) rend désormais nécessaire, dans les entreprises dont les salariés utilisent des outils numériques à des fins professionnelles, la mise en place de mécanismes qui assurent le respect ainsi que la mise en œuvre pratique du droit à la déconnexion et ce à compter du 4 juillet 2023 (cf. [socio-news-8-2023-fr.pdf](#) (csl.lu)).

⁴³ Ces recommandations ont été prises en compte : cf. note de bas de page précédente.

⁴⁴ La nouvelle loi citée plus haut prévoit que si l'employeur, dont les salariés utilisent des outils numériques à des fins professionnelles, ne met pas en place le régime assurant le respect du droit à la déconnexion en dehors du temps de travail, il est passible d'une amende administrative de 251 à 25 000 euros prononcée par le directeur de l'Inspection du travail et des mines qui en fixe le montant en prenant en compte les circonstances et la gravité du manquement, ainsi que le comportement de son auteur après constatation de l'infraction par un membre de l'Inspection du travail et des mines.

⁴⁵ Cette recommandation a été suivie en vertu de la loi sous rubrique.

- Établir un guide pratique de la déconnexion qui regrouperait les différentes dispositions législatives et des recommandations, aux fins de servir de référence générale aux entreprises pour sensibiliser et informer le management et les salariés.
- Promouvoir les services de santé au travail, l'ITM, le délégué à la sécurité et à la santé et la délégation du personnel comme des points de contact suivant leurs compétences respectives pour les salariés et les employeurs en cas de questions ou de problèmes en matière de déconnexion.

12. Avis « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région »

(Avis publié le 22 juin 2022)

Plusieurs grands constats [dressés dans l'Avis] ont poussé le CES à formuler des recommandations pour un développement plus cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg.

Ces constats plaident pour un nouvel état d'esprit et la mise en œuvre de nouveaux objectifs dans les politiques de coopération transfrontalière entre le Luxembourg et les régions limitrophes. Il est possible de présenter cinq grands objectifs qu'une telle politique pourrait chercher à remplir.

- Agir concrètement sur les opportunités de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.) afin de rendre plus compétitive et attractive la métropole transfrontalière du Luxembourg.
- Rechercher une dynamique de convergence socio-économique entre les territoires pour limiter les vulnérabilités associées à la polarisation excessive des activités, notamment en faisant émerger des pôles « secondaires » dans la région transfrontalière.
- Mettre en place de nouveaux mécanismes permettant d'inciter tous les acteurs à investir davantage dans les territoires frontaliers en vue de favoriser le cadre infrastructurel, la qualité des équipements et un aménagement cohérent de ces espaces.
- Contribuer au renforcement de la politique de cohésion territoriale de l'Union européenne (UE) et à l'image du territoire en testant des dispositifs transfrontaliers pilotes.
- Accompagner la transition écologique de l'aire métropolitaine transfrontalière.

Dans l'Avis concerné, le CES formule 23 recommandations pour une politique de coopération au service d'un projet de territoire transfrontalier plus cohérent. Elles reposent sur 5 piliers : l'aménagement du territoire et la mobilité, le développement économique transfrontalier, les politiques sociales et de santé, la formation ainsi que les évolutions à favoriser en matière de gouvernance et d'expérimentation.

Le CES appelle également le gouvernement à intégrer les corps intermédiaires de la Grande Région (Conseil économique et social, CESGR, partenaires sociaux) dans ce processus.

Recommandations du CES pour une politique de coopération au service d'un projet de territoire transfrontalier plus cohérent

Faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière

Le CES souhaite, à travers cet Avis, formuler une recommandation centrale, à savoir la nécessité de faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière autour du Luxembourg comme nouvel objectif prioritaire des politiques de coopération transfrontalières.

L'ensemble des 22 autres recommandations peuvent toutes être considérées comme des traductions concrètes de cette ambition de construction d'un projet de métropole transfrontalière, condition nécessaire à la poursuite d'un développement dynamique du Luxembourg. Les recommandations ont été inspirées par les auditions réalisées par la Commission de travail qui a préparé cet Avis pour le CES.

Plusieurs éléments peuvent être mis en avant sur cette recommandation de chercher à construire un projet de territoire à l'échelle de la métropole transfrontalière du Luxembourg.

- Le principal enjeu pour un développement plus cohérent de l'espace transfrontalier autour du Luxembourg (et incluant le pays) réside vraisemblablement dans la structuration d'un projet de territoire partagé au sein de l'espace fonctionnel. Ce projet de territoire devrait définir le périmètre, les priorités, la gouvernance et les moyens adéquats.
- Ce projet de territoire doit devenir un objectif à part entière des politiques de coopération transfrontalières du Luxembourg, mais aussi des politiques de coopération internationale avec les États voisins.
- Si le renforcement des projets bilatéraux est une voie à privilégier pour plus d'efficacité opérationnelle compte tenu des multiples acteurs en jeu, il semble néanmoins nécessaire d'engager en parallèle une réflexion autour d'une gouvernance multilatérale ad hoc, calée sur le périmètre de l'aire fonctionnelle.
- Pour le Luxembourg, l'un des défis sera de trouver les bons interlocuteurs au niveau des collectivités régionales dans chacun des trois pays voisins, tout en obtenant la reconnaissance et le soutien des autorités nationales. Le Grand-Duché devrait insister auprès des États voisins pour qu'ils nomment des interlocuteurs pertinents qui connaissent le terrain, le cas échéant en leur donnant certaines délégations de compétences. Cela peut s'envisager à travers des accords-cadres.
- Des mécanismes de financement spécifiques devraient être prévus pour renforcer les investissements en faveur de la structuration de la métropole transfrontalière.
- Le projet de métropole transfrontalière devrait également s'appuyer sur des moyens d'observation et d'étude transfrontaliers ad hoc, afin que toutes les problématiques soient abordées sur des bases de connaissance partagées, et que les problématiques économiques, sociales, environnementales, financières, etc. souvent évoquées dans le débat public soient mieux évaluées qu'à l'heure actuelle.

Recommandations en matière de politiques d'aménagement du territoire et de mobilité

Traduire les conclusions du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) et inciter les régions voisines à avoir la même démarche

Publié en octobre 2020, le Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR), élaboré entre tous les versants de la Grande Région, a mis en avant les enjeux de long terme, une vision prospective ainsi qu'une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région. Reposant sur un important diagnostic, il formule des recommandations au niveau transfrontalier, mais également au niveau des différents versants de la Grande Région, afin que les priorités stratégiques

pour un développement cohérent du territoire transfrontalier soient concrètement intégrées dans les stratégies des acteurs et des institutions en charge de l'élaboration des politiques. Cette stratégie transfrontalière revêt une importance toute particulière pour le développement territorial du Luxembourg, dont le caractère métropolitain transfrontalier est pleinement reconnu par tous les partenaires de la Grande Région, qui formulent à ce titre une recommandation très claire, à savoir « limiter l'objectif de développement d'un espace métropolitain transfrontalier polycentrique à l'espace métropolitain central autour de Luxembourg ». Fin 2021 a été publié le Rapport final du projet de soutien à la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle du SDTGR⁴⁶, qui s'appuie sur des cartes et des recommandations pour la mise en œuvre du schéma dans les documents de planification des différents versants de la Grande Région.

Bien que ce type de schéma n'ait pas de pouvoir contraignant sur les politiques d'aménagement du territoire des différents versants de la Grande Région, il serait nécessaire de considérer sérieusement les recommandations formulées dans le Rapport final, en particulier celles qui visent à intégrer les priorités opérationnelles dans les différents schémas d'aménagement du territoire des partenaires. Dans son Avis, le CES avait suggéré que le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT)⁴⁷, devrait à ce titre intégrer la vision et les priorités opérationnelles du schéma transfrontalier.

Mettre en œuvre des mécanismes de partage d'informations et de participation réciproque sur les projets d'aménagement pouvant avoir un impact transfrontalier

Cet échange d'informations systématisé, à double sens, permettrait de renforcer une culture de l'aménagement transfrontalier, y compris lorsque les projets génèrent une forme de concurrence en matière de développement économique par exemple.

Une autre manière de renforcer la cohérence des politiques de développement territorial à l'échelle transfrontalière serait d'intégrer des représentants des territoires transfrontaliers dans les comités mis en place pour élaborer les schémas d'aménagement stratégiques (comme le PDAT) ou des réflexions prospectives territoriales de grande ampleur⁴⁸.

Renforcer les projets d'équipements d'intérêt commun dans les communes proches des frontières où ils sont insuffisamment développés

Il conviendrait de mettre en œuvre une stratégie dédiée à ces territoires de la « bande frontière » qui viserait à corriger certains déséquilibres et à renforcer les équipements et infrastructures utiles à un développement plus cohérent. Un des objectifs « gagnant-gagnant » pourrait être de trouver des moyens de renforcer l'investissement (du Luxembourg et des pays voisins) dans la qualité de vie des zones frontalières afin de limiter les disparités croissantes entre les moyens publics de part et d'autre des frontières.

⁴⁶ SDTGR, Rapport final du projet de soutien à la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle du SDTGR par l'élaboration de cartes et de recommandations pour la mise en œuvre du SDTGR dans les documents de planification des différents versants de la Grande Région, version du 23 décembre 2021. <https://www.sig-gr.eu/content/dam/sig/publications/sdt-gr/Report-Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-FR.pdf> (consulté le 20.06.22).

⁴⁷ Le nouveau PDAT fut adopté par le Gouvernement le 21 juin 2023.

⁴⁸ A titre d'exemple, des représentants de la Grande Région étaient présents dans les comités (scientifique et consultatif) qui ont coordonné la consultation « Luxembourg in transition ».

Faire émerger les priorités d'infrastructures de mobilité pour les prochaines décennies

Ce dernier devrait veiller à mettre en cohérence les stratégies de mobilité à l'échelle transfrontalière et reposer sur plusieurs piliers :

- Evitement de la mobilité par le télétravail et une plus grande mixité fonctionnelle des territoires ;
- Incitations au report modal avec une augmentation progressive du recours aux transports collectifs, aux mobilités douces et au covoiturage ;
- Développement commun d'infrastructures et de services de mobilité intelligents.

Le recours aux cofinancements d'infrastructures de mobilité stratégiques par des conventions avec les États, Régions et entités fédérées voisines pourrait être développé à travers des conventions qui conditionnent une participation du Luxembourg à un investissement équivalent par les autorités publiques partenaires.

Un échelon supplémentaire dans l'intégration des politiques de transport pourrait être de mettre en place une ou plusieurs sociétés d'exploitation de transport communes aux autorités frontalières concernées. Ce type de coopération serait tout-à-fait envisageable dans le cas de la métropole transfrontalière du Luxembourg qui fait face à des problématiques de mobilité largement comparables à celles du Grand Genève.

Développer des centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières du Luxembourg, en plus des projets de centres à l'intérieur des frontières du pays

Le développement des centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières du Luxembourg pourrait également participer à une amélioration de la situation en matière de mobilité, en plus des projets de centres à l'intérieur (et généralement aux abords) des frontières du pays. Idéalement situés à proximité des axes de transport mais aussi des autres agglomérations de l'aire métropolitaine transfrontalière, ils pourraient en outre montrer la recherche d'une répartition des activités économiques et contribuer ainsi à l'émergence de pôles « secondaires » d'activité.

D'importantes barrières administratives et légales nécessiteraient un travail de coopération approfondi avec les administrations concernées (fiscalité des salariés, sécurité sociale, droit d'établissement, droit du travail, etc.).

Recommandations en matière de développement économique transfrontalier

Viser un développement économique plus équilibré

Une coopération renforcée en matière de développement économique pourrait mettre en avant les forces et opportunités du territoire transfrontalier et jouer sur des effets de synergie (complémentarités) et d'échelle (masse critique). Elle pourrait limiter les vulnérabilités liées à la polarisation excessive des activités conduisant à une certaine saturation de l'espace du côté luxembourgeois, tout en visant à développer des pôles d'activité « secondaires » à l'échelle de l'aire métropolitaine transfrontalière.

Développer des agences transfrontalières de développement économique pour promouvoir un modèle d'entreprise transfrontalière

Dans cette perspective, il serait intéressant de valoriser avec les partenaires transfrontaliers un « modèle d'entreprise transfrontalière » afin de promouvoir les avantages comparatifs du territoire

dans son ensemble. Cela nécessiterait, malgré la concurrence naturelle entre les territoires pour l'attractivité économique, de chercher à attirer de nouveaux investissements, ou d'accompagner le développement des entreprises existantes, de manière commune.

Concrètement, cette politique pourrait être mise en œuvre par une ou plusieurs agence(s) de développement économique transfrontalière(s) co-pilotées par le Luxembourg et les structures adéquates de l'autre côté des frontières. Une agence transfrontalière gérée paritairement entre les deux structures effectuerait alors un recensement du foncier économique disponible, établirait des cibles prioritaires d'entreprises à attirer ou développer, discuterait du caractère « gagnant-gagnant » des projets (et de leur répartition sur le territoire) qui seraient proposés, et du modèle économique lié à l'installation sur les zones d'activité concernées.

Aménager des zones d'activités transfrontalières

Une autre manière de tendre vers un développement économique plus cohérent et complémentaire serait d'étudier entre pays la faisabilité d'extensions de zones d'activité existantes ou de reconversion de friches en priorité lorsqu'elles sont proches des frontières (voire à cheval sur ces dernières).

Le développement de ce type de zones d'activités transfrontalières pourrait bénéficier de l'existence de contiguïtés territoriales facilitant l'exploitation des complémentarités en matière d'avantages comparatifs transfrontaliers.

Chercher une meilleure intégration des politiques de recherche et d'innovation

Les politiques de recherche et d'innovation et les outils associés pourraient également gagner à être davantage intégrés à l'échelle transfrontalière. Les thématiques définies comme stratégiques pour « l'économie de la connaissance » par le Luxembourg et ses voisins font en effet apparaître des logiques de « spécialisations intelligentes » souvent partagées.

Des effets d'échelle et des synergies pourraient être trouvés dans le rapprochement des clusters, de centres de recherche technologique, ou encore par le développement d'équipements communs (démonstrateurs technologiques, laboratoires, plateformes public-privé). Certains appels à projets visant à favoriser les partenariats public-privé en matière de recherche et d'innovation (du Luxembourg ou des régions voisines) gagneraient à encourager la coopération transfrontalière, compte tenu du tissu d'institutions de recherche et d'entreprises concernées relativement dense sur le territoire. Les autorités concernées pourraient également chercher à encourager les entreprises et centres de recherche à coopérer davantage pour tenter de bénéficier de fonds européens dédiés à la recherche, à l'innovation et à la réindustrialisation.

En outre, la stratégie de valorisation de la recherche des instituts publics et de l'Université du Luxembourg devrait considérer le « marché » de la Grande Région compte tenu de la taille limitée de l'industrie nationale. Des initiatives visant à créer des chaînes de valeur transfrontalières intégrées, par exemple dans le domaine de l'économie circulaire, pourraient aussi voir le jour dans cette logique, dans la mesure où des stratégies très proches ont été développées dans les différents versants de la Grande Région.

Enfin, les projets visant à doter le Luxembourg d'équipements en faveur de la transition énergétique et numérique devraient considérer les possibles synergies (et économies d'échelle) avec les partenaires transfrontaliers, qui pourraient avoir, dans certains cas, plus d'intérêt à se joindre à ces initiatives proches géographiquement, que celles développées à l'échelle nationale dans les pays voisins.

Etudier le potentiel de développement de plateformes logistiques d'intérêt commun

L'extension des capacités logistiques qui se sont fortement développées au Luxembourg ces dernières années pourrait être envisagée de manière plus intégrée à l'échelle transfrontalière en fonction des avantages comparatifs de chaque territoire, dans une logique gagnant-gagnant.

Politique sociale et de santé

Créer des centres de formation communs pour le personnel médical

A l'échelle transfrontalière, il pourrait être envisagé de former de manière commune des personnels soignants pour lesquels les tensions en matière d'offre sont les plus prononcées. Cela pourrait notamment passer par la création de centres de formation communs, ou par des gestions communes de formation entre les centres existants. Pour limiter la vulnérabilité du système de santé liée à la dépendance au personnel soignant étranger et frontalier, le renforcement des formations médicales au Luxembourg doit également être privilégié. Néanmoins, une coopération renforcée avec les pays voisins semble également nécessaire et la création d'écoles communes enverrait un signal positif aux partenaires transfrontaliers.

Développer des Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST)

Compte tenu de l'offre de santé encore inégale à l'échelle transfrontalière, parfois renforcée par des « effets frontières », en particulier dans les territoires de proximité de ces dernières, il serait opportun de faciliter l'accès des habitants aux soins de part et d'autre de la frontière avec le moins d'obstacles possibles.

Dans certains territoires transfrontaliers, en particulier entre la France et la Belgique, des initiatives de coopération ont été mises en place pour permettre aux populations de ces zones d'avoir accès à des services de soins géographiquement proches et de recevoir un traitement médical par-delà les frontières et dans les mêmes conditions que celles de leur pays d'origine. Elles se traduisent concrètement par l'établissement de zones d'accès organisé aux soins transfrontaliers (ZOAST) et des conventions inter-hospitalières permettant aux patients de certains territoires de se rendre de chaque côté de la frontière pour se faire soigner sans l'accord du médecin-conseil de leur organisme de sécurité sociale.

Le fort degré d'intégration économique et social, les continuités urbaines et géographiques ainsi que les bénéfices réciproques qu'en tirent les territoires de la métropole transfrontalière du Luxembourg (notamment par la mobilité des personnels soignants) plaident pour la mise en place de ce type de conventions sur l'ensemble des frontières du Grand-Duché.

Assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles

L'opportunité d'assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles (dans une zone à définir) pourrait également être étudiée pour renforcer la cohésion sociale à l'échelle transfrontalière.

Une participation au financement des services d'accueil des enfants par le biais du chèque versé aux salariés frontaliers permettrait en outre d'envoyer un signal positif de la volonté de s'inscrire dans une logique de développement gagnant-gagnant en compensant indirectement une partie des dépenses communales générées par la croissance du nombre de frontaliers dans les communes concernées. Elle

nécessiterait cependant de trouver une solution coordonnée avec les autorités compétentes des États voisins pour assurer la certification et le contrôle des établissements éligibles.

Formation

Des recommandations déjà formulées par le CES en matière de formation professionnelle transfrontalière

Il s'agit notamment de la mise en place d'une « *taskforce* formation transfrontalière », d'une stratégie nationale « apprentissages transfrontaliers Grande Région », tout comme la généralisation de la reconnaissance mutuelle des qualifications et la création d'un système de co-diplômation et de co-certification, pour lesquels le CES renvoie aux recommandations de son Avis « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande Région – Une discrète réalité et une grande opportunité », décrites plus haut.

Réfléchir à une gestion partagée de formations professionnelles (initiales et continues) dans les secteurs les plus « critiques »

Il pourrait être bénéfique de renforcer les efforts de coopération en se concentrant en priorité sur les métiers en tension aujourd'hui, ainsi que sur les besoins anticipés à moyen terme, afin de mieux répondre aux besoins en compétences du bassin d'emploi dans son ensemble. Il s'agirait également de mettre en réseau les acteurs potentiellement concernés. L'approche de coopération pourrait prendre une forme multilatérale ou bilatérale en fonction des projets, des priorités et compétences des parties prenantes.

Une telle politique pourrait également viser à optimiser les moyens disponibles pour augmenter le potentiel de formation, en augmentant les synergies mais aussi les cofinancements.

La politique de formation comprend également un important volet d'orientation. Une coopération transfrontalière renforcée pourrait aboutir à des dispositifs d'aide à l'orientation des publics cibles qui intègrent l'ensemble de l'offre de formation du bassin d'emploi transfrontalier. La Cité des métiers du Grand Genève⁴⁹ participe de cette logique et pourrait servir d'exemple de bonne pratique à l'échelle de la Grande Région.

Renforcer les projets éducatifs transfrontaliers (langue du voisin, échanges scolaires, etc.)

Le renforcement de projets éducatifs transfrontaliers pourrait également être soutenu dans une perspective de développement cohérent sur le long terme, en partenariat avec les régions voisines intéressées (cours de luxembourgeois, échanges scolaires, échanges d'enseignants, écoles binationales, etc.).

⁴⁹ La Cité des métiers est un service d'information et de conseils en matière d'orientation, de formation, d'aide financière, de formation continue, d'insertion et d'emploi, basé à Genève et qui a ouvert des centres associés dans plusieurs villes françaises du bassin d'emploi du Grand Genève. Les objectifs du projet sont de faciliter l'accès du public aux prestations de conseil, de répondre aux besoins de la population en matière d'information sur l'emploi, la formation continue, l'insertion, la création d'entreprises et de devenir un centre de ressources pour toutes celles et tous ceux qui se posent des questions sur la gestion de leur carrière professionnelle.

Mettre en œuvre des évolutions ambitieuses et des expérimentations en matière de gouvernance

Appliquer certaines dispositions du projet de Règlement ECBM

Afin de faciliter la mise en œuvre de politiques favorables à la cohésion transfrontalière, il est dans l'intérêt du Luxembourg et de ses voisins de chercher à mettre en œuvre certaines dispositions qui étaient prévues par le projet de règlement européen « European Cross Border Mechanism » (ECBM), quelle que soit l'issue du processus de décision européen.⁵⁰

En particulier, l'obligation que chaque État membre mette en place des « points de contacts » chargés d'obtenir une réponse des autorités centrales en présence d'obstacles rencontrés dans les projets transfrontaliers pourrait être négociée avec les pays voisins dans le cadre de conventions bilatérales. Cela permettrait de mobiliser plus facilement les États centraux voisins sur des problématiques propres aux territoires transfrontaliers, et de pallier en partie l'asymétrie régulièrement constatée au niveau de la gouvernance qui freine le développement des projets transfrontaliers (un État qui doit coopérer avec de nombreuses collectivités locales aux compétences très différentes les unes des autres).

En outre, si ce projet de Règlement a régulièrement été cité dans le débat public comme permettant de convenir entre deux États d'appliquer certains aspects du droit de l'un sur une partie du territoire de l'autre pour faciliter le développement de projets transfrontaliers bien délimités, rien ne semble contre-indiquer que de tels arrangements puissent être passés même en l'absence de l'entrée en vigueur de l'ECBM. Il serait à cet égard utile de faire un recensement des obstacles qui pourraient être réglés dans des accords d'État à État de ce type au bénéfice de projets transfrontaliers, afin de les mettre à l'agenda des instances de coopération interétatiques régulières (Commission administrative belgo-luxembourgeoise, Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise, etc.). En complément, il serait opportun de lister les accords qui auraient été passés entre d'autres États pour s'en inspirer (infrastructures et équipements gérées de manière commune, zones d'activité économiques à fiscalité aménagée, etc.).

Mettre en place de nouveaux groupements transfrontaliers sur des territoires stratégiques

A l'instar du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval, il serait opportun de chercher à mettre en place d'autres instances de coopération transfrontalières territoriales sur les frontières du pays. Ces groupements de coopération permettent d'institutionnaliser et d'organiser concrètement la coopération entre les pays au niveau des zones frontalières, avec une participation des Communes (ou groupements de Communes) concernées de part et d'autre des frontières mais également des autorités publiques d'échelon « supérieur » qui sont souvent financeurs des projets (État, Régions, Länder, Provinces, etc.). L'avantage de ce type de structure est d'organiser une

⁵⁰ La proposition de 2018 sur un mécanisme transfrontalier européen aborde les défis spécifiques aux régions frontalières de l'UE, mais les progrès sont restés bloqués en raison de désaccords au sein du Conseil. Le Parlement européen cherche maintenant à relancer le dossier par le biais d'un rapport d'initiative législative. Le Parlement devrait débattre de la proposition de mécanisme révisé, sur la base d'un rapport de la commission du développement régional, lors de la session plénière de septembre 2023 (issu et traduit d'un document anglais intitulé « Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context », en relation avec une réunion plénière du Parlement européen de septembre 2023).

coopération continue, de réfléchir aux priorités en élaborant des visions de moyen/long terme propres à chaque territoire.

Améliorer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier

Avec un fort potentiel de télétravail lié à la tertiarisation de son économie, le Luxembourg devra créer les conditions d'un développement cohérent de cette pratique dans les années qui viennent s'il veut garantir une attractivité pour les actifs concernés et il aura, de surcroît, à considérer de nombreux obstacles transfrontaliers. En effet, les salariés non-résidents concernés par des emplois « éligibles » au télétravail et leurs employeurs font face à des seuils fiscaux et sociaux aux conséquences variables selon les pays de résidence qui peuvent avoir un caractère fortement désincitatif à la pratique du télétravail régulier. S'ajoutent à cela des questions liées au droit des entreprises et au droit du travail qui créent une forme d'insécurité juridique non-négligeable.

Il sera nécessaire de faire valoir cette problématique auprès des instances européennes, le cas échéant avec d'autres régions transfrontalières « pénalisées » par ce constat. Le seuil le plus contraignant pour la pratique du télétravail transfrontalier réside en effet dans le Règlement européen n°883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui prévoit que pour être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise, le salarié doit prêter au moins 75% du temps de travail dans le pays⁵¹. Bien que ce texte ouvre la voie à des dérogations négociables d'État à État (article 16), une évolution du Règlement pour accorder un statut spécial aux travailleurs frontaliers serait la voie à privilégier pour le long terme.⁵²

Concernant la fiscalité, chercher à négocier avec les États voisins une modification des conventions fiscales bilatérales afin de réviser à la hausse le nombre de jours télétravaillés à partir duquel les salariés voient leurs revenus imposés dans le pays de résidence (pour les jours qui dépassent les seuils) est une démarche qu'il faut saluer. Mais les différences entre les systèmes d'imposition des trois pays voisins sont telles que la recherche d'une « équité » pour les frontaliers des trois pays uniquement basée sur le nombre de jours à partir duquel ils sont imposés dans leur pays de résidence est illusoire. Il apparaît en outre que certaines difficultés liées à ces seuils (pour les salariés et les employeurs) pourraient davantage être du fait des complications administratives qu'implique le prélèvement de l'impôt que le montant des impôts en tant que tel. La recherche de simplification administrative doit également être abordée dans ces discussions bilatérales.⁵³

⁵¹ Au-delà des problématiques liées au télétravail, cette disposition pose des problèmes importants dans le domaine des transports.

⁵² Le CES est satisfait des progrès qui ont été réalisés à cet égard du fait que depuis le 1^{er} juillet 2023, la couverture sociale assurée par le Luxembourg pour les employés frontaliers en télétravail est passée de 25 à 50% du temps de travail effectif. La France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, et d'autres pays européens, ont signé l'accord-cadre.

Pour davantage de détails, cf. les sites Internet du ministère de la Sécurité sociale du Luxembourg https://mss.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommunique%2B2023%2B06-juin%2B20-declaration-teletravail-transfrontalier.html, et du Service public fédéral belge (la Belgique endossant le rôle d'État dépositaire pour cet accord-cadre) <https://socialsecurity.belgium.be/fr/activites-internationales/teletravail-transfrontalier-dans-lue-leee-et-la-suisse>.

⁵³ Le CES constate et salue une évolution positive dans ce sens puisque qu'entre-temps tous ces seuils ont été relevés et harmonisés au niveau de 34 jours par an en 2023.

Créer des zones d'activité transfrontalières dotées d'un statut spécifique

L'expérimentation en matière d'aménagement du territoire pourrait également être recherchée sur des territoires et pour des projets bien délimités. En particulier, des zones d'aménagement pour des projets spécifiques (zones d'activités économiques transfrontalières, infrastructures publiques, centres logistiques transfrontaliers, centres de télétravail, projets de développement urbain, campus, zones de protection de l'environnement, etc.) pourraient être imaginées et facilitées par des conventions d'État à État qui prévoiraient au besoin des dérogations fiscales ou réglementaires si nécessaire. Une réflexion approfondie sur ce type d'accord avec les partenaires transfrontaliers devrait être lancée et pourrait aboutir à des idées d'expérimentations de concepts nouveaux de développement.

Créer des fonds dédiés à la coopération transfrontalière

Le CES plaide pour un renforcement de la coopération transfrontalière selon un objectif de co-développement. Une telle logique impliquerait notamment d'aller au-delà de la logique de financements ponctuels de projets bilatéraux (principalement dans la mobilité à ce jour) mais aussi de celle de la « compensation » (transferts financiers aux communes voisines sans visibilité sur leur objet et sans évaluation des investissements publics) afin d'entrer progressivement dans une logique développement plus équilibré, comme cela se pratique par exemple dans le Grand Genève.

En effet, la volonté de construire avec les partenaires transfrontaliers une stratégie de développement territorial avec des priorités partagées nécessitera également de mettre des moyens en commun pour y parvenir.

Afin d'appuyer cette démarche, la création de fonds dédiés à la coopération transfrontalière pourrait être actée. Ces fonds bilatéraux pourraient servir à lancer des appels à projets pour co-financer avec les collectivités et/ou les États voisins des infrastructures de mobilité, des projets de formation communs, des équipements sociaux, culturels, environnementaux, etc. Inspirés de ce qui existe déjà depuis de nombreuses années avec le Programme Interreg A, les projets sélectionnés pourraient être indifféremment développés du côté luxembourgeois ou frontalier, l'important étant qu'ils aient une vraie plus-value transfrontalière, c'est à dire qu'ils contribuent à renforcer la fluidité, la cohérence, l'attractivité et la durabilité du territoire transfrontalier pris dans son ensemble. Les règles d'abondement de ces fonds (alimentés par le Luxembourg et les partenaires avec également une recherche de fonds européens), le mode de fonctionnement, l'évaluation et les priorités de fonctionnement seraient élaborées de manière paritaire dans de nouvelles conventions bilatérales d'État à État.

Principales recommandations :

- Faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière.
- Traduire les conclusions du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) et inciter les régions voisines à avoir la même démarche.
- Mettre en œuvre des mécanismes de partage d'informations et de participation réciproque sur les projets d'aménagement pouvant avoir un impact transfrontalier.
- Renforcer les projets d'équipements d'intérêt commun dans les communes proches des frontières où ils sont insuffisamment développés.
- Faire émerger les priorités d'infrastructures de mobilité pour les prochaines décennies.

- Développer des centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières du Luxembourg, en plus des projets de centres à l'intérieur des frontières du pays.
- Viser un développement économique plus équilibré.
- Développer des agences transfrontalières de développement économique pour promouvoir un modèle d'entreprise transfrontalière.
- Aménager des zones d'activités transfrontalières.
- Chercher une meilleure intégration des politiques de recherche et d'innovation.
- Etudier le potentiel de développement de plateformes logistiques d'intérêt commun.
- Créer des centres de formation communs pour le personnel médical.
- Développer des Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST).
- Assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles.
- En matière de formation professionnelle transfrontalière, asseoir la coopération entre les partenaires de la Grande Région sur un engagement politique fort et un cadre général partagé, qui pourrait être élaboré au sein d'une « Taskforce formation transfrontalière » et inscrire l'engagement national vis-à-vis des partenaires de la Grande Région dans une stratégie nationale « apprentissages transfrontaliers Grande Région », tout en donnant une grande souplesse et un droit à l'expérimentation aux différentes régions qui souhaitent renforcer leur collaboration.
- Multiplier les *Masters* « co-diplômants » lorsque la masse critique ne peut être atteinte dans un seul territoire de l'aire transfrontalière.
- Réfléchir à une gestion partagée de formations professionnelles (initiales et continues) dans les secteurs les plus « critiques ».
- Renforcer les projets éducatifs transfrontaliers (langue du voisin, échanges scolaires, etc.).
- Appliquer certaines dispositions du projet de Règlement ECBM.
- Mettre en place de nouveaux groupements transfrontaliers sur des territoires stratégiques.
- Améliorer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier.
- Créer des zones d'activité transfrontalières dotées d'un statut spécifique.
- Créer des fonds dédiés à la coopération transfrontalière.

B. FISCALITE

13.Avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2018 »

(Avis publié le 22 novembre 2018)

Compte tenu de l'exhaustivité du travail et de l'importance de la fiscalité au niveau de l'économie et de la vie sociale, le CES a considéré que l'actualisation du corps de l'Avis rendu en 2015 devrait se faire régulièrement avec, à chaque fois, un sujet d'intérêt spécifique qui ferait l'objet d'une analyse plus fouillée. Le présent avis est donc le deuxième du même nom et se compose d'une première actualisation des chiffres et d'une analyse détaillée de l'évolution des exigences internationales en matière de fiscalité des entreprises.

La demande du CES de créer une base de données statistiques qui permettrait d'étudier l'évolution des différents types d'impôts en tenant compte de l'assiette et du taux d'imposition reste d'actualité.

Afin de garder une vue d'ensemble, au-delà des taux d'imposition, il conviendrait de procéder, d'une manière générale pour chaque type d'impôt (IRC, ICC, IF, IFON, IRPP, RTS, etc.⁵⁴), de la façon pragmatique suivante :

- 1) déterminer qui est imposé en tant que personne physique et qui en tant que personne morale ;
- 2) quels sont les revenus bruts avant toute mesure éventuelle de tempérament fiscal ;
- 3) quelle est l'assiette d'imposition suivant cette répartition ;
- 4) quel est le niveau de l'impôt dû pour ces différentes assiettes.

Le CES se félicite des mesures introduites par la réforme fiscale de 2017 visant à garantir une lutte plus efficace et moderne contre les fraudes fiscales, d'autant plus que les efforts d'amélioration de l'arsenal juridique ont été accompagnés par une politique d'augmentation des effectifs des administrations fiscales.

Au final, le CES salue la mise en place par l'ACD d'une déclaration électronique obligatoire pour les sociétés de capitaux, à partir de l'année d'imposition 2017.

Principales recommandations :

- Créer une base de données statistiques qui permettrait d'étudier l'évolution des différents types d'impôts en tenant compte de l'assiette et du taux d'imposition.
- Déterminer, d'une manière générale, pour chaque type d'impôt (IRC, ICC, IF, IFON, IRPP, RTS, etc.) qui est imposé en tant que personne physique et qui en tant que personne morale, quels sont les revenus bruts avant toute mesure éventuelle de tempérament fiscal, quelle est l'assiette d'imposition suivant cette répartition et quel est le niveau de l'impôt dû pour ces différentes assiettes.

C. MOBILITÉ

14. Avis « Perspectives sectorielles à moyen et à long termes dans une optique de durabilité : Le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg »

(Avis publié le 27 juillet 2019)

Cet Avis du CES, faisant suite à un Avis précédent portant sur le transport et la mobilité des personnes aux niveaux national et transfrontalier, publié au mois de juillet 2017, traite des volets « transport de marchandises » et « secteur de la logistique ».

⁵⁴ Impôt commercial communal (ICC) ; Impôt sur la fortune (IF) ; Impôt foncier (IFON) ; Impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ; Impôt sur le revenu des capitaux (IRCAP) ; Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ; Impôt de solidarité (IS) ; Impôt sur le revenu des tantièmes (IT) ; Retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS) ; Taxe sur les transactions financières (TTF) ; Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Partie I : Le transport de marchandises

1. Le transport routier de marchandises

Au sujet de « l'Eurovignette », vu les répercussions importantes pour tout le secteur du transport, y compris les autobus et les voitures particulières, le CES estime qu'avant de remplacer l'Eurovignette, le Luxembourg devrait mener des réflexions avec toutes les parties prenantes au préalable de toute décision en matière d'aménagements tarifaires.⁵⁵

Les règles communautaires (par exemple, sur le détachement) sont de plus en plus contournées par le recours, pour le transport de fret international ou à partir de la frontière d'un pays de destination, à des véhicules utilitaires légers (VUL).

Le CES est d'avis que les VUL circulant sur le territoire national pour le compte d'autrui et plus particulièrement, pour une société de transport (ne comprend pas les VUL roulant pour le compte propre d'une entreprise, par exemple pour une entreprise d'artisanat) devraient faire l'objet de contrôles réguliers aux niveaux technique et réglementaire. Le nombre de stations de contrôle mobile à disposition de la SNCT devrait être accru, de manière à ce que des contrôles techniques de VUL puissent être effectués sur des aires de repos. Parallèlement, il est important d'endiguer ce phénomène à un niveau européen. L'Union européenne devrait en effet rapidement légiférer en la matière. La Commission européenne prévoit l'obligation d'installation d'un système « intelligent » de tachygraphe uniquement pour les poids lourds d'ici 2035. Le CES est d'avis que de tels tachygraphes « intelligents » devraient être mis en place au plus vite dans les VUL, à l'exception de ceux circulant pour le compte propre d'une entreprise.

Le CES estime que le Luxembourg devra investir dans un élargissement des aires de stationnement pour poids lourds avec des zones de sécurité et des possibilités d'hébergement appropriées.

Au Luxembourg, tous les cours de formation (initiale, initiale accélérée et continue) sont organisés par le Centre de Formation pour Conducteurs.

Selon le CES, il est essentiel de maintenir la qualité des cours, laquelle est actuellement bien supérieure à celle des pays limitrophes. Dans cet ordre d'idées, il est important d'augmenter les capacités du Centre de Formation pour Conducteurs afin de pouvoir offrir des cours de formation adaptés aux besoins plus spécifiques des entreprises de transport (tels que des produits pharmaceutiques, de fret ou encore de produits périssables, etc.).

Le CES est d'avis qu'en matière de sécurité sociale, les dispositions relatives au détachement et les exigences administratives devraient être adaptées à la nature extrêmement mobile du travail des conducteurs du transport routier international et elles devraient être simplifiées et harmonisées par le biais d'une plateforme européenne.

2. Le transport ferroviaire de marchandises

Le CES constate [en 2019] que le nombre de trains transportant du fret diminue, alors que le transport de marchandises augmente. Il est important d'inverser cette tendance si le Luxembourg veut atteindre, d'ici 2030, l'objectif communautaire de 30% de fret transporté par voie ferroviaire pour des trajets dépassant les 300 km. Pour cela, il est important que les infrastructures ferroviaires d'« Eurohub Sud », exploitées par *CFL terminals*, soient équipées de manière à proposer diverses

⁵⁵ D'après les informations actuelles du CES, il n'y a pas eu d'évolution à ce sujet.

solutions aux transporteurs routiers nationaux, à savoir soit le chargement de poids lourds entiers (tracteur et semi-remorque) y compris le conducteur sur les trains, soit le chargement de la remorque ou de containers uniquement.

Le terminal de transbordement de Bettembourg se situe près du terminal « Europort Thionville-Illange ». Le CES recommande vivement d'assurer que ce projet s'inscrive dans une complémentarité territoriale.

Aux yeux de la Commission européenne, les investissements dans ces terminaux devraient faire l'objet d'une coordination entre pays et/ou régions voisins. Il est hautement regrettable qu'au niveau de la Grande Région une telle concertation n'ait pas lieu. Le CES incite les acteurs à mettre en place un esprit « Grande Région » en menant une réflexion sur les atouts de la Grande Région ainsi que sur les perspectives de développement de l'activité industrielle/de services, et par conséquent de l'activité logistique.

3. Le transport aérien de marchandises

Le CES soutient les efforts en investissement réalisés ces dernières années sur l'aéroport de Luxembourg visant à promouvoir la diversification économique. Il est d'avis qu'il est important de continuer à favoriser des investissements à court terme et la création d'entrepôts à valeur ajoutée aux alentours de l'aéroport pour développer l'implantation et l'emploi d'entreprises clés pour ce secteur.

Le CES regrette que le « e-Air Waybill », un système électronique des contrats de transport, soit peu répandu ; pourtant, il permettrait non seulement d'accroître la qualité, mais aussi la productivité dans le domaine aérien. Il est important que l'ensemble du secteur fasse preuve de plus de rigueur dans le sens de généraliser l'utilisation du contrat de transport aérien dématérialisé parmi tous les acteurs.

Le CES tient à ajouter que la société Cargolux a réussi à augmenter considérablement l'utilisation de ce système pendant la pandémie. Ainsi, en 2021, elle a atteint un taux d'utilisation d'environ 85 % (9% en 2019) pour l'ensemble de des lettres de transport aérien. Depuis 2021, la société facture aux clients un supplément pour toute lettre émise en papier afin de rendre cette solution électronique plus attractive. Le CES est d'avis qu'il est important d'investir dans le développement de carburants de substitution durables, surtout dans le domaine de l'aviation.

4. Les transports fluvial et maritime de marchandises

Le Port de Mertert représente la seule structure tri-modale du pays ayant un accès direct aux réseaux autoroutier et ferroviaire. Le CES regrette toutefois que l'autoroute A1 ne fasse pas partie du réseau transeuropéen de l'Union européenne.

Depuis une dizaine d'années, des projets de rénovation au niveau des infrastructures de transports fluviaux, ferroviaires, routières et portuaires ont été réalisés ou sont en cours de réalisation pour assurer la pérennité et la sécurité du Port de Mertert. Le CES est d'avis que de tels investissements sont essentiels pour promouvoir et développer les transports fluvial et ferroviaire.

Il n'existe pas de données statistiques sur le total des recettes générées par l'ensemble des entreprises dont l'activité est en lien avec le secteur maritime au Luxembourg. Le CES regrette de ne pas disposer de ces données dont profite l'économie luxembourgeoise.

Malgré les règles de sécurité sociale s'appliquant aux gens de mer à bord de la flotte maritime luxembourgeoise, le CES regrette que le Commissariat aux Affaires Maritimes (CAM) ne dispose pas d'informations précises quant à la couverture de ces personnes.

Le CES tient à préciser que le CAM dispose des informations quant à la couverture des gens de mer, mais il ne peut pas les formaliser sous forme de données statistiques.

Le CES regrette que le projet « blue belt » initié par la Commission européenne, qui consiste à mettre en place un guichet unique maritime européen, électronique, n'ait pas encore été développé davantage en raison des difficultés de la mise en place d'une interface entre ce nouveau guichet et les guichets nationaux existants. Un tel guichet permettrait d'alléger les formalités douanières applicables aux navires, c'est-à-dire de réduire le nombre de formalités administratives et les retards dans les ports), contribuant ainsi à renforcer la compétitivité du secteur.⁵⁶

5. Les spécificités du transport de produits pétroliers

Le CES recommande de miser sur la diversité des modes de transport pour les importations de pétrole et, tout particulièrement, de développer davantage le transport ferroviaire (des importations de pétrole sont d'ores et déjà effectués par train entre la Belgique et le Luxembourg) afin de pouvoir assurer l'approvisionnement pétrolier sur le territoire national. Le transport de pétrole par voie fluviale a toute son importance, mais il reste toutefois à la merci du niveau des eaux du Rhin.

Partie II : Le secteur de la logistique au Luxembourg

1. La situation actuelle du secteur de la logistique au Luxembourg

Le CES donne à considérer qu'une dégradation de l'indice de performance logistique de 22 positions en deux ans au niveau mondial est significative et que, de ce fait, il montre une certaine tendance pour le Luxembourg, à savoir une perte d'attractivité dans le domaine de la logistique par rapport à ses principaux concurrents. Il s'agit là d'un signal dont les autorités politiques doivent tenir compte en vue du développement futur du secteur de la logistique.

Le CES constate avec satisfaction qu'à travers le plan d'action « logistique », un grand nombre de projets ont pu être réalisés ou sont en cours de réalisation. Il salue que depuis 2004, une politique de spécialisation multi-produits a été initiée au sein même du secteur logistique. Cela a permis d'identifier différentes catégories de produits spécifiques (par exemple, les produits pharmaceutiques) et de développer des synergies avec les autres secteurs cibles.

A l'aube de la robotisation (pour ne citer qu'un facteur), le CES reproche à ce plan d'action le manque de vision et d'ambition puisque celui-ci est constamment adapté ex post pour tenir compte des facteurs d'influence.

Le CES est d'avis que les incohérences de la part des décideurs politiques ne freinent pas seulement le développement du secteur de la logistique au Luxembourg, mais elles constituent des pertes en opportunités et des coûts supplémentaires pour les acteurs du terrain. Il est important que les autorités politiques se mettent d'accord sur une stratégie commune qui procure au pays une réelle identité logistique et prépare le secteur aux défis futurs.

⁵⁶ À partir du 1^{er} janvier 2024, les ports du monde entier seront tenus d'exploiter des guichets uniques maritimes pour l'échange électronique de renseignements à l'arrivée, pendant le séjour et au départ des navires dans les ports.

2. Les défis futurs dans le secteur de la logistique

Pour le développement de l'intelligence artificielle au Luxembourg, le CES estime plus raisonnable de se limiter à l'une ou l'autre niche stratégique d'intelligence artificielle appliquée pour être en mesure de jouer un rôle de premier plan.

Selon le CES, il serait souhaitable que le législateur mette fin à l'incertitude juridique qui prévaut au niveau des différents services liés à la logistique en légiférant en la matière afin de doter le contrat de services logistiques d'un cadre spécifique. Les avantages qui en résultent, en termes de sécurité juridique et de compétitivité, justifient pleinement le travail que doit entreprendre le législateur.

Dans son Avis, le CES avait déploré que le projet « Single Window for Logistics » (SWL) avait du mal à démarrer du fait de sa complexité et des nombreux acteurs intervenant dans sa mise en place. Pourtant le SWL constitue une réelle opportunité pour développer le secteur de la logistique.⁵⁷

Le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics essaie, à travers une panoplie d'options de mesures d'encourager les entreprises et les autorités locales/publiques, à prendre des initiatives en vue de réduire ou d'améliorer et d'optimiser le trafic urbain. Le CES salue ces options de mesures, mais se doit de rappeler que si le Luxembourg veut atteindre d'ici 2030 une logistique urbaine « CO₂ free », il est essentiel de prendre des mesures plus contraignantes.

Principales recommandations :

- Avant de remplacer, le cas échéant, l'Eurovignette, mener, au Luxembourg, des réflexions avec toutes les parties prenantes au préalable de toute décision en matière d'aménagements tarifaires.
- Mettre en place au plus vite des points de ravitaillement en gaz naturel liquéfié ouverts au public et de stimuler l'utilisation du GNL, par des mesures incitatives, telles que la réduction de taxes.
- Pour ce qui concerne les véhicules utilitaires légers, soumettre les VUL circulant sur le territoire national pour le compte d'autrui et plus particulièrement, pour une société de transport, à des contrôles réguliers pour les volets technique et réglementaire, accroître le nombre de stations de contrôle mobile à disposition de la SNCT de manière à ce que des contrôles techniques de VUL puissent être effectués sur des aires de repos, et mettre en place au plus vite des tachygraphes dits « intelligents », tels qu'envisagés par la Commission européenne, dans les VUL, à l'exception de ceux circulant pour le compte propre d'une entreprise.
- Investir dans un élargissement des aires de stationnement pour poids lourds avec des zones de sécurité et des possibilités d'hébergement appropriées.
- Augmenter les capacités du Centre de Formation pour Conducteurs afin de pouvoir offrir des cours de formation adaptés aux besoins plus spécifiques des entreprises de transport.
- En matière de sécurité sociale, adapter les dispositions relatives au détachement et les exigences administratives y afférentes à la nature extrêmement mobile du travail des conducteurs du transport routier international et les simplifier et harmoniser par le biais d'une plateforme européenne.
- Equiper les infrastructures ferroviaires d'Eurohub Sud, exploitées par CFL terminals, de manière à proposer diverses solutions aux transporteurs routiers nationaux, à savoir le chargement de poids lourds entiers (tracteur et semi-remorque) y compris le conducteur sur les trains ou bien le seul chargement de la remorque ou de containers.

⁵⁷ Le CES salue que le portail « Single Window for Logistics » (<https://logistics.public.lu/fr.html>) ait entretemps été mis en place. Celui-ci a pour objectif de fournir des informations sur les infrastructures et les activités logistiques au Luxembourg et de guider les entreprises dans leurs démarches auprès des administrations.

- Inscrire le projet du terminal de transbordement de Bettembourg dans une complémentarité territoriale, sur base d'une concertation des acteurs de la Grande Région sur les atouts de la Grande Région et les perspectives de développement de l'activité industrielle et de services, et, partant, de l'activité logistique.
- Continuer à favoriser les investissements à court terme et la création d'entrepôts à valeur ajoutée aux alentours de l'aéroport du Luxembourg afin de développer davantage l'implantation et l'emploi d'entreprises clés pour le secteur de la logistique.
- Généraliser l'utilisation du système électronique des contrats de transport aérien dématérialisé « e-Air Waybill » parmi tous les acteurs actifs dans ce secteur de la logistique.
- Évaluer l'impact qualitatif et quantitatif de la digitalisation de LuxairCARGO sur l'emploi et les conditions de travail, afin de pouvoir préparer de manière anticipative cette transformation et prévoir les formations nécessaires pour les salariés.
- Investir dans le développement de carburants de substitution durables, surtout dans le domaine de l'aviation.
- Pour ce qui est du Port de Mertert, relier l'autoroute A1 au réseau transeuropéen de l'Union européenne.
- Recenser les données statistiques sur le total des recettes générées par l'ensemble des entreprises dont l'activité est en lien avec le secteur maritime au Luxembourg.
- Fournir au Commissariat aux Affaires Maritimes des informations précises quant à la couverture de ces personnes en matière de sécurité sociale s'appliquant aux gens de mer à bord de la flotte maritime luxembourgeoise.
- Réaliser le projet « blue belt » initié par la Commission européenne, visant à mettre en place un guichet unique maritime européen électronique, afin d'alléger les formalités douanières applicables aux navires.
- Diversifier les modes de transport pour les importations de pétrole, notamment en développant davantage le transport ferroviaire, afin d'assurer l'approvisionnement pétrolier sur le territoire national.
- Se mettre d'accord, entre autorités politiques, sur une stratégie commune procurant au pays une réelle identité logistique et préparant le secteur aux défis futurs.
- En termes de logistique, se limiter à l'une ou l'autre niche stratégique d'intelligence artificielle appliquée pour être en mesure de jouer un rôle de premier plan.
- Lever l'incertitude juridique prévalant au niveau des différents services liés à la logistique en légiférant en la matière afin de doter le contrat de services logistiques d'un cadre spécifique.
- Dans l'optique de l'atteinte de l'objectif d'avoir en place d'ici 2030 une logistique urbaine « CO₂ free », prendre des mesures davantage contraignantes pour inciter les entreprises et les autorités locales et publiques à prendre des initiatives en vue de réduire et/ou d'améliorer et d'optimiser le trafic urbain.

Résultat du vote:

Le présent Avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel BECKER

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'D. Becker', with a stylized, sweeping underline.

Secrétaire Général

Steve HEILIGER

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'S. Heiliger', with a stylized, sweeping underline.

Président