28 mars 2018

# UEL

**UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES**

# CES – Semestre européen

## Contribution de l'UEL dans le cadre de la procédure du semestre européen 2018

***« Profiter du contexte actuel pour construire ensemble une croissance tournée vers l'avenir »***

# SOMMAIRE


1 Le Luxembourg est notre bien commun, discutons sereinement de son futur ..... 4

2 Le Luxembourg a besoin de croissance économique ..... 5

3 Le modèle de croissance actuel n'est pas optimal ..... 9

3.1 Spécificités de la croissance extensive ..... 9

3.2 Aspects économiques d'une croissance sans gain de productivité ..... 11

*3.2.1 Dérapage des CSU… qui repartent à la hausse ..... 11*

*3.2.1 Baisse de la balance courante ..... 12*

*3.2.2 Détérioration de la rentabilité des entreprises ..... 14*

3.3 Conséquences socio-économiques de la croissance extensive ..... 19

4 Vers un nouveau modèle de croissance ..... 25

4.1 Le timing idéal pour agir ..... 27

*4.1.1 Contexte européen ..... 28*

*4.1.2 Contexte luxembourgeois ..... 29*

4.2 Quels sont les leviers pour tendre vers plus de productivité, d'efficacité ? ..... 30

*4.2.1 Utiliser la digitalisation comme levier commun à toutes les initiatives ..... 30*

*4.2.2 Faire de l'État le moteur de la transition économique ..... 32*

*4.2.3 Poursuivre la diversification économique ..... 38*

*4.2.4 Faire du Luxembourg une véritable « start-up nation » ..... 39*

*4.2.5 Consolider l'attractivité fiscale du Luxembourg ..... 40*

*4.2.6 Investir dans les compétences ..... 42*

*4.2.7 Adopter une législation flexible et agile pour optimiser l'allocation des ressources ..... 47*

*4.2.8 Réduire les charges administratives surtout pour les PME et pour la construction de logement ..... 48*

*4.2.9 Promouvoir la responsabilité sociale et environnementale ..... 49*

*4.2.10 Achever le marché unique ..... 51*

5 Principaux chantiers pour rendre cette transition possible ..... 52

5.1 Un niveau suffisant de compétitivité-coût ..... 52

*5.1.1 Contenir l'augmentation du SSM ..... 52*

*5.1.2 Agir contre la pauvreté, c'est agir contre le chômage ..... 55*

5.2 Des finances publiques saines ..... 56

*5.2.1 Ne pas se fier aux apparences ..... 57*

*5.2.2 Des évolutions démographiques d'ores et déjà programmées ..... 60*

5.3 Des infrastructures appropriées à la production de richesse nationale ..... 63

*5.3.1 Focus sur le logement ..... 65*

6 Conclusion ..... 69

## Liste des graphiques

Graphique 1 : Évolution du PIB réel (base 100 en 2000) ..... 9
Graphique 2 : Évolution de l'emploi et de la productivité dans le secteur marchand (base 100 en 2000) ..... 9
Graphique 3 : Progression de l'emploi, dans le marchand et le non marchand (base 100 en 2000) ..... 11
Graphique 4 : Évolution cumulée des CSU nominaux au Luxembourg et dans les pays voisins (base 100 en 2000) ..... 12
Graphique 5 : Évolution de la balance courante des biens et services (en % du PIB) ..... 13
Graphique 6 : CSU nominaux et balance courante des paiements au Luxembourg ..... 13
Graphique 7 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises non financières ..... 14
Graphique 8 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises de l'industrie ..... 17
Graphique 9 : Part des dépenses du personnel dans le CA du secteur de l'hébergement et de la restauration ..... 18
Graphique 10 : Indicateurs des prix annoncés en euros courants (Base 100 au 1er trimestre 2005) ..... 21
Graphique 11 : Évolution de l'endettement des ménages et des prix du logement ..... 21
Graphique 12 : Évolution des En-cours des crédits immobiliers (en % du PIB) et des prix (indice) des logements ..... 23
Graphique 14 : Dépenses en niveaux absolus par habitant (2015 ; euros en standards de pouvoir d'achat et hors dépenses de santé et protection sociale en faveur des non-résidents) ..... 34
Graphique 15 : Rémunérations des infirmiers hospitaliers (2015 ; OCDE) ..... 35
Graphique 16 : Nombre d'infirmiers par 1.000 habitants (2015 ; OCDE) ..... 36
Graphique 17 : Taux moyen net d'imposition au Luxembourg d'un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 167% du salaire moyen (2016 ; OCDE) ..... 43
Graphique 18 : Indice de l'éco-innovation 2016 (UE = 100) ..... 49
Graphique 19 : Part des non-résidents dans les dépenses de pension (en %) ..... 57
Graphique 20 : Ventilation par secteur du solde des administrations publiques (en % du PIB) ..... 58
Graphique 21 : Évolution de la structure par âge de la population (en % du total) ..... 61
Graphique 22 : Dépendance entre croissance économique et main-d'œuvre étrangère ..... 63
Graphique 23 : Synthèse des projections démographiques du STATEC et EUROPOP ..... 64

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Dépenses de l'administration centrale (2016 = 100) ..... 7
Tableau 2 : Synthèse du régime d'aide à l'innovation et des taux applicables ..... 47
Tableau 3 : Vulnérabilité des recettes fiscales au Luxembourg ..... 59
Tableau 4 : Principaux éléments de l'offre et la demande du marché immobilier à Luxembourg ..... 65

## Liste des infographies

Infographie 1 : Comparaison entre la qualité de vie au Luxembourg et dans l'OCDE (2016) ..... 19
Infographie 2 : Croissance extensive et générosité du système général d'assurance pension ..... 19
Infographie 3 : Écosystème des Fintech à Luxembourg ..... 40

# 1 Le Luxembourg est notre bien commun, discutons sereinement de son futur

Le Luxembourg a la chance d'être un pays performant, ouvert, dynamique et fiable !

Le Luxembourg mérite sa situation socio-économique forte et enviée par de nombreuses nations, parfois amies, parfois concurrentes.

Malheureusement - ou parfois heureusement -, la vérité d'aujourd'hui ne garantit pas celle de demain. Cette réalité en perpétuelle évolution s'applique à toute entité, mais encore plus à celles - comme toute entreprise et comme tout pays - soumises à la concurrence.

Partant du postulat que cette situation est bénéfique pour nous tous, salariés, politiques et entreprises, la seule question que nous devons nous poser est : comment continuer à offrir à tous ceux qui font partie du projet commun « Luxembourg » une situation si exceptionnelle en termes de qualité et de niveau de vie ?

Dès lors, il faut que toutes les forces vives discutent, objectivement, de ce qui est positif aujourd'hui, à quoi cela est dû, quels en sont les risques et enjeux à court, moyen et long termes, pour agir et évoluer dans un monde qui change.

Le dialogue social fonctionne bien au sein des entreprises, parce que les employeurs et leurs employés connaissent la situation spécifique de leur entreprise, discutent objectivement, partagent les constats et comprennent l'intérêt commun que l'entreprise, aussi grâce à ses salariés motivés et bien formés, soit durablement forte et compétitive. Ils peuvent donc agir en conséquence.

Au niveau du dialogue social national, cette philosophie doit être la même. Représentants des employés et représentants des employeurs doivent s'échanger, comprendre les enjeux et vouloir faire de l'« entreprise Luxembourg » une entité durablement forte, pérenne et capable de remettre en question son mode de fonctionnement pour se tourner vers l'avenir.

C'est dans cette perspective que nous espérons discuter, avec les représentations syndicales et le Gouvernement, de façon constructive, des défis de demain à travers le Conseil économique et social (CES) dans le cadre de la procédure du semestre européen. L'intelligence est et reste dans la nuance, dans la compréhension de phénomènes de plus en plus complexes, dans l'analyse factuelle, dans le questionnement, dans l'argumentation et dans le débat ; à rebours d'une communication progressivement plus populiste ou opportuniste faite d'affirmations, de revendications extrêmes, simplistes, voire même de *fake news*. Un débat reposant sur une dichotomie entre des « bons » et des « mauvais » sera toujours stérile. Sans plaider pour la technocratie, chacun doit balayer devant sa porte pour mettre ses dogmes en retrait et privilégier le sens pratique et le respect de chacun.

L'UEL profite donc de cette contribution pour relancer un appel à l'objectivation des débats autour de la croissance, de la qualité de vie et de la productivité. Afin de nous focaliser uniquement sur les solutions, nous avons besoin des « bons thermomètres », mais aussi de thermomètres correctement échelonnés (qualité des données). Les dernières contributions du CES (Avis « Productivité » ; Avis « Indicateurs » ayant débouché sur un nouveau système d'indicateurs national) sont de premières avancées concrètes à ce sujet.

L'institutionnalisation[1] de l'actuel « *comité de prévision* », qui regroupe les principaux acteurs publics impliqués dans la préparation des prévisions économiques et budgétaires, sous le titre de « *comité économique et financier national – CEFN* » en est une autre. L'UEL se réjouit de son institutionnalisation qui était prévue par le programme gouvernemental de 2013, mais regrette que ce futur CEFN ne soit pas davantage ouvert à une expertise dépassant les cercles publics usuels, en direction des forces vives de l'économie et d'experts émanant d'institutions fonctionnellement indépendantes. Compte tenu de l'extrême complexité du cadre de gouvernance économique et financière européen, de sa déclinaison au niveau luxembourgeois et des projections macro-économiques et de finances publiques associées, il aurait été judicieux de mobiliser au maximum les compétences disponibles au Luxembourg. Les Chambres professionnelles, la Cour des comptes ou le CNFP auraient constitué des candidats « *naturels* »[2].

# 2 Le Luxembourg a besoin de croissance économique

Rappelons d'abord que la « croissance économique » d'un pays n'est rien d'autre que l'accroissement des quantités de biens et services marchands produits dans le pays en question. La croissance économique comporte donc une dimension quantitative, se traduisant par une variation de grandeurs macroéconomiques, le PIB en particulier, mais elle présente également un aspect plus qualitatif, socio-économique, dans la mesure où elle consomme des ressources primaires et s'accompagne de modifications des structures économiques et sociales.

On distingue schématiquement deux formes de croissance : la croissance extensive qui est avant tout proportionnelle à l'augmentation des quantités des facteurs de production et la croissance intensive qui est liée, outre au progrès technique, à l'augmentation de la productivité du travail ou du capital.

La croissance économique constitue le moteur fondamental d'accroissement des richesses et dès lors du bien-être de la population. **Aucun des grands problèmes sociétaux - pauvreté, inégalités, chômage - ne peut espérer trouver de solutions sans croissance économique**. À l'échelle planétaire, elle est le corollaire indispensable à la croissance de la population, qui sombrerait inévitablement dans la pauvreté sans croissance économique. Depuis des décennies, elle est l'expression du progrès humain, de l'innovation et de la découverte.

Or, on lui reproche d'entraîner inévitablement une consommation toujours plus grande de ressources pourtant limitées et donc de n'être pas soutenable. Mais cela n'est vrai qu'en partie, car son moteur principal et indispensable est en réalité le progrès scientifique : les avancées technologiques et d'organisation permettent en permanence des gains de productivité qui peuvent, mais ne doivent pas, être consommatrices en ressources primaires

[1] Le règlement grand-ducal est paru au Mémorial le 10 octobre 2017.

[2] La Chambre de commerce avait d'ailleurs formulé cette proposition dans son avis y relatif, proposition qui n'a pas été suivie. Pire, l'article 3 est même devenu un peu plus restrictif dans le sens où dans le projet, la phrase venant après l'énumération des membres qui était « *Les membres peuvent se faire accompagner aux réunions du comité par un expert interne* ***et, le cas échéant, par des experts supplémentaires »,*** est devenue *« Les membres peuvent se faire accompagner aux réunions du comité par un ou, le cas échéant, par plusieurs experts internes ».*

supplémentaires. Augmenter la productivité consiste à accroître la richesse avec moins de ressources.

Une croissance par gains de productivité est donc le moyen d'enrichir une population en augmentant le volume du gâteau et en distribuant une part grandissante à ceux qui le font. Sur le long terme, c'est aussi le seul moyen de générer le progrès et la cohésion sociale, de priser le modèle social et de lutter contre l'exclusion et la pauvreté.

On peut remarquer que dans les pays où le PIB par habitant est élevé, l'espérance de vie est généralement plus longue, la mortalité infantile est plus faible, la démocratie est plus souvent répandue, la liberté est moins contrainte, le niveau d'instruction est plus élevé, les services publics sont plus accessibles, la redistribution grâce aux transferts sociaux est plus pratiquée, l'émancipation des femmes est plus avancée, les droits des minorités sont mieux protégés... Bref, la qualité de vie est tout simplement meilleure.

À l'inverse, se passer de la croissance, c'est se passer d'un modèle social. Si l'on sait que les dépenses pour prestations sociales - en nature et en espèces - ont progressé de 56% entre 2007 et 2014, on voit qu'un Luxembourg sans croissance, c'est un pays qui doit démanteler son système social. En d'autres termes, notre volonté redistributive ne peut pas faire le détour d'une économie performante et productive. À ce jour, les défendeurs d'un modèle de décroissance font allègrement l'impasse sur cette question sociale, fondement de notre État Providence.

**La qualité de vie très positive d'aujourd'hui a été rendue possible par la forte croissance économique du passé**. Croire que l'on serait à la première place sur les aspects sociaux sans avoir pu bénéficier d'une telle croissance économique ne peut être intellectuellement admis.

Pourtant, en dépit des indicateurs revenus "au vert", un malaise subsiste, tant dans le monde économique que dans le monde politique ou encore associatif. Pourquoi ?

D'abord parce que chacun est conscient que personne ne peut parfaitement appréhender toutes les conséquences – négatives – engendrées si rapidement par la forte croissance – quantitative – qu'on connaît depuis de nombreuses années.

Nos stratégies classiques de croissance et nos modèles de progrès économique ne correspondent peut-être plus aux réalités du 21e siècle. Nous avons en quelque sorte besoin d'un nouveau logiciel. Prenons simplement comme exemple d'un tel besoin, la difficulté que les États rencontrent pour taxer la nouvelle économie sur un pied d'égalité avec les secteurs traditionnels, ou intégrer les nouvelles formes de travail dans la sécurité sociale alors qu'ils seront des *drivers* essentiels de la croissance de demain.

L'erreur serait donc de ne pas vouloir de croissance économique sur base de ses conséquences négatives ou tout simplement parce qu'elle n'est pas parfaite. Pourquoi ? **Simplement, parce que ce serait omettre tous ses bienfaits et tout ce qu'elle offre, par exemple** :

- Des **rentrées fiscales** pour permettre à l'État de boucler son budget, et ce d'autant plus dans la mesure où les dépenses budgétaires augmentent structurellement du fait des automatismes réglementaires. Sans croissance économique, il y aurait augmentation des prélèvements obligatoires et réduction du revenu disponible des ménages et de la rentabilité des entreprises. Il en résulterait une perte de compétitivité dans le chef des entreprises, démotivation dans le chef des salariés,

chute des investissements publics et privés. Il s'agirait d'un cercle vicieux qui tirerait inexorablement le Luxembourg vers le bas.

- Des **cotisations sociales** pour financer les soins de santé, les dépenses de retraites et toute la panoplie de transferts sociaux, tant en nature qu'en espèces. Nous verrons d'ailleurs plus loin dans cette contribution que ces dépenses seront - fortement - orientées à la hausse dans les prochaines années dues principalement au vieillissement de la population. La dernière publication du STATEC en la matière confirme que « *la population du Luxembourg vieillit et cela peu importe le scénario migratoire envisagé. L'âge moyen de la population devrait augmenter d'au moins cinq ans par rapport à aujourd'hui, de 39,3 ans en 2017 à 44,2 ans en 2060 dans le scénario «croissance PIB 4,5%» et à 46,0 ans dans le scénario «croissance PIB 0%» … Aujourd'hui, les 65 ans et plus représentent environ 14% de la population totale. En 2060, ce serait entre 24% et 28% selon les quatre scénarios envisagés* ».
- Des **perspectives d'avenir pour les jeunes**. C'est parce qu'ils croient en un avenir meilleur que les jeunes sont prêts à mieux se former. Il suffit de voir la situation de fuite des talents que la Grèce, et dans une moindre mesure le Portugal, ont connue au début de cette décennie pour s'en rendre compte. N'oublions pas également que la croissance économique est le levier le plus efficace pour alimenter **l'ascenseur social** et une société égalitaire. L'indicateur B13 du nouveau système d'indicateurs national, élaboré par le CES et repris par l'Observatoire de la Compétitivité, montre par exemple que c'est au Luxembourg que l'écart de salaires hommes-femmes est le plus faible !
- Des **perspectives d'évolution de rémunérations** pour les salariés puisque les salaires ne peuvent augmenter que si la production s'accroît de manière - au moins - proportionnelle. Pour que les entreprises soient en mesure de proposer des salaires plus élevés, il faut donc qu'elles puissent les générer !

La période de crise que le Luxembourg a traversée en 2008-2012 ne s'est pas répercutée à travers ces dimensions, pour la raison principale qu'on a artificiellement pallié ce déficit de croissance économique par un recours massif à l'endettement qui est passé de 2,87 milliards EUR en 2007 à 11 milliards EUR en 2013 (soit une augmentation de presque 300%).

Si on compare l'évolution des principales catégories de dépenses de l'administration centrale sur la période 2016-2021 à l'évolution du PIB, on se rend compte de l'importance de la croissance économique.

Tableau 1 : Dépenses de l'administration centrale (2016 = 100)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Consommation intermédiaire | 100 | 101 | 107 | 109 | 112 | 115 |
| Formation de capital | 100 | 120 | 115 | 132 | 120 | 122 |
| Rémunération des salariés | 100 | 107 | 114 | 120 | 125 | 132 |
| Prestations en espèces | 100 | 104 | 102 | 105 | 109 | 113 |
| Transferts en capital à payer | 100 | 124 | 125 | 137 | 149 | 149 |
| **Dépenses totales** | **100** | **107** | **112** | **117** | **121** | **125** |
| **PIB en valeur** | **100** | **104** | **110** | **116** | **120** | **124** |

*Source : PLPFP 2018-2021*

Ce tableau montre la dépendance des dépenses au PIB. Les tendances de certains types de dépenses sont d'ailleurs préoccupantes :

- Les rémunérations des salariés augmentent de 7 points plus rapidement que le total des dépenses et de 8 points de plus que le PIB. En 2021, leur part dans les dépenses totales atteindrait ainsi 23,6%.
- La formation de capital, donc les investissements directs de l'État, augmente de façon moins dynamique que les dépenses totales ou le PIB. En 2020 et 2021, ils accuseraient même une baisse par rapport à 2019, qui semble cependant être liée à la comptabilisation de l'acquisition d'un avion militaire. On peut donc se demander si cette évolution est adaptée aux défis auxquels le pays est confronté actuellement et le sera encore plus à l'avenir, à supposer que le Luxembourg continue à connaître une croissance économique élevée.

Si les mesures politiques sont incapables à elles seules de susciter une croissance économique durable (même si elles peuvent bien entendu soit la favoriser, soit la freiner) qui ne peut être générée que par des actions et efforts économiques, il revient néanmoins à la politique de les soutenir par un environnement législatif favorable. Il en est ainsi notamment des actions à mener dans le cadre de la politique économique, sociale, fiscale et environnementale. Il s'agit d'instituer un **cadre législatif favorable à l'expansion économique**.

Au-delà de ces domaines clés, le bien-fondé de toute action politique doit être vérifié au regard de cette finalité. La définition de cette stratégie et le respect de celle-ci reviennent en tout premier lieu au pouvoir central qui doit pouvoir disposer des prérogatives nécessaires pour la mener à bonne fin. L'exécution de cette action d'intérêt général ne doit pas être compromise par le principe « absolu » de l'autonomie communale, l'intérêt général devant en toute circonstance primer les intérêts particuliers (nous reviendrons sur cette problématique qui s'est concrètement manifestée ces dernières semaines).

Si l'on ne veut pas voir le populisme, le radicalisme et le repli identitaire saper l'économie et la démocratie, il est impératif que tous les acteurs de la société s'engagent pour non seulement créer les conditions de la croissance économique, mais aussi pour qu'elle soit de qualité, durable et équitable entre les générations.

**Nous, représentants des entreprises, sommes convaincus que les citoyens sont prêts à faire des efforts**, voire à temporairement sacrifier certains acquis... mais à condition qu'il y ait un véritable projet de société auquel ils peuvent s'identifier.

**Sans croissance économique, il n'y a pas de légitimité politique ; sans répartition des fruits de la croissance économique, il n'y a pas de bien-être sociétal durable**.

L'objectif est donc d'améliorer la qualité de la croissance économique et non, naïvement, de la réduire à néant ou prôner la décroissance. La croissance économique - quantitative[3] - actuelle doit permettre de créer les fondamentaux nécessaires[4] pour en changer son paradigme (i.e. tendre vers plus de productivité) et ambitionner une croissance qualitative profitable à chacun.

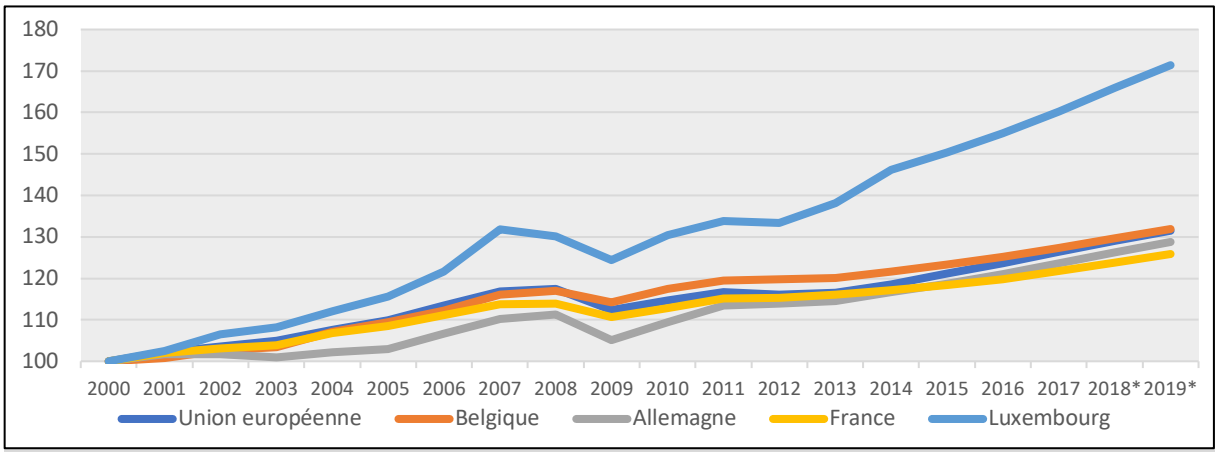
[3] Voir partie 3 pour comprendre les tenants et aboutissants de notre croissance économique actuelle.
[4] La partie 4 reprend les principaux leviers pour une croissance qualitative.

# 3 Le modèle de croissance actuel n'est pas optimal

## 3.1 Spécificités de la croissance extensive

Nous venons de voir que nous avons besoin de croissance économique. Alors tout va bien puisque, comme nous le montre le graphique ci-dessous, le PIB croît fortement à Luxembourg ?

Graphique 1 : Évolution du PIB réel (base 100 en 2000)

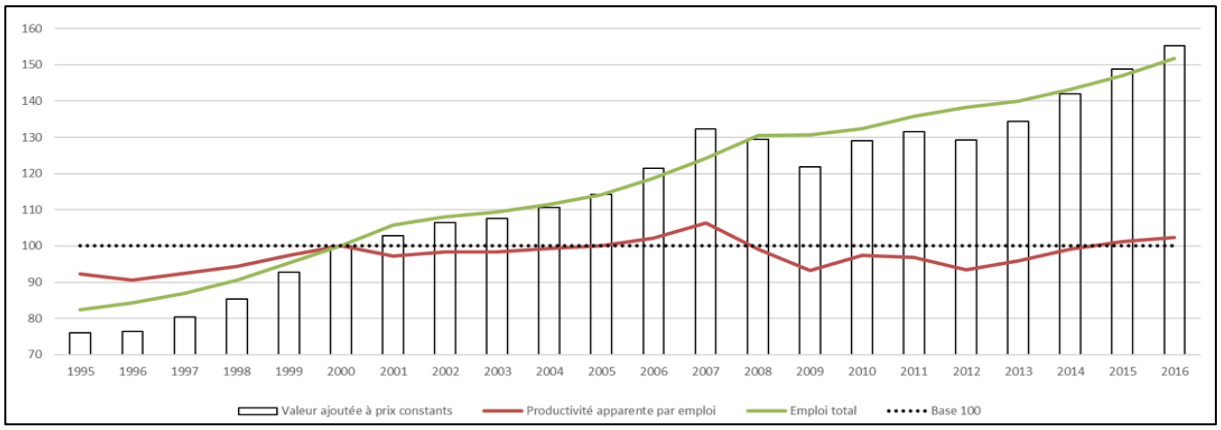



*Source : Ameco*

La **croissance économique** semble extraordinaire et c'est une excellente nouvelle !

Cependant, comme nous le montre le graphique ci-dessous issu de l'avis CES Productivité 2017, il s'agit d'une **croissance quantitative, c'est-à-dire qui provient très largement de l'augmentation de l'emploi au Luxembourg, alors que les gains de productivité sont quasiment inexistants** : entre 2000 et 2015, l'emploi a augmenté de 53%, alors que la productivité n'a augmenté que de 1,8%.

Graphique 2 : Évolution de l'emploi et de la productivité dans le secteur marchand (base 100 en 2000)




*Source : Avis CES Productivité 2017*

Il apparaît à la lecture du graphique que **le niveau de productivité par emploi n'a quasiment pas augmenté** sur la période considérée alors que la valeur ajoutée dans l'économie a progressé de plus de 50%. Il s'avère dès lors que la croissance de la valeur ajoutée a été générée quasi exclusivement en ayant recours à des quantités plus importantes du facteur « *travail* » ; l'évolution de l'emploi et celle de la valeur ajoutée étant peu ou prou égales sur la période considérée.

Alors que l'avis Productivité du CES précise que « *la productivité a baissé plus fort au Luxembourg qu'ailleurs dans le sillage de la crise et le Luxembourg vit une période de 15 ans sans gains de productivité* », la Commission européenne, dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.27), confirme « *qu'il n'y a eu quasi aucun gain de productivité* » depuis 2000.

**Le constat est sans équivoque : il n'y a pas de gains de productivité**. Et c'est une très mauvaise nouvelle. La productivité est définie comme le rapport, en volume, entre la production d'un bien ou d'un service et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. Elle constitue donc une sorte de mesure de l'efficacité avec laquelle une entreprise, un secteur et/ou une économie mettent à profit les ressources dont ils disposent pour fabriquer des biens ou prester des services. De manière plus simple, on peut en conclure que **l'appareil de production du Luxembourg - dans sa globalité - n'est pas plus efficace aujourd'hui que ce qu'il ne l'était au début du millénaire actuel.**

Les partenaires sociaux regroupés au niveau du CES ont tenté d'appréhender ces évolutions :

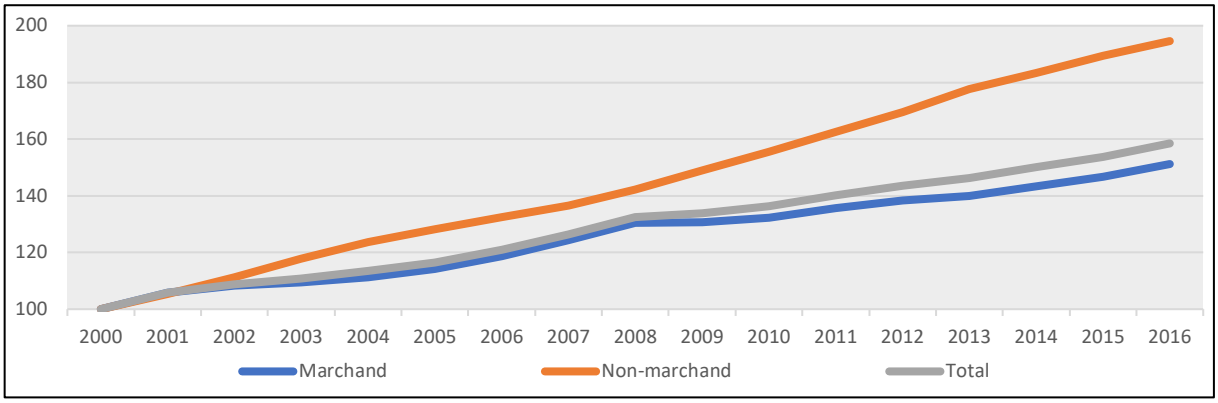
- Alors que le niveau absolu de productivité est plus élevé au Luxembourg que dans la Zone euro, notamment en raison du mix sectoriel de l'économie luxembourgeoise, dans presque toutes les branches, la crise a provoqué une chute beaucoup plus importante de la productivité apparente du travail au Luxembourg que dans les autres pays de la Zone euro (baisse de 8,8% au Luxembourg contre 1,4% dans la Zone euro, au cours de la période 2007-2010).
- Cette évolution est le résultat d'une baisse plus forte et plus rapide de l'activité que celle de l'emploi.
- Alors que la plupart des autres pays européens ont pu retrouver les niveaux de productivité d'avant-crise au cours de 2010, le niveau de la productivité observé au Luxembourg en 2010 demeurait largement en dessous de celui observé en 2007.
- Cette dégradation s'explique en majeure partie par une hausse de l'emploi plus importante au Luxembourg que dans la Zone euro (respectivement +7,7% et +0,4% entre 2007 et 2010) et beaucoup moins par une évolution divergente de la valeur ajoutée brute (-1,8% au Grand-Duché et -1,0% dans la Zone euro).

Si les gains de productivité sont la balise naturelle de **l'évolution salariale**, il faut se rendre compte qu'on est, aujourd'hui, très loin de pouvoir partager des gains de productivité par une évolution de salaires ou une réduction du temps de travail **puisqu'il n'y a tout simplement pas de gains de productivité à distribuer.**

D'ailleurs, en ce qui concerne le marché du travail, un problème additionnel vient du fait du secteur de la fonction publique et assimilée.

Premièrement, la croissance de l'emploi dans le secteur non marchand connaît une progression annuelle à la fois forte (+95% depuis le début du siècle, soit presque un doublement), mais également sans aucune connexion avec le secteur marchand (+51% depuis le début du siècle), respectivement avec la croissance économique, comme nous le montre la pente constante de l'emploi dans le secteur non marchand (quel que soit le contexte économique) sur le graphique ci-dessous.

Graphique 3 : Progression de l'emploi, dans le marchand et le non marchand (base 100 en 2000)




*Source : STATEC*

Ce phénomène semble encore s'accentuer. Alors que le projet de budget 2015 faisait référence à des engagements progressant à raison de 350 agents par an en moyenne, le projet de budget 2016 prévoyait un accroissement des effectifs de 750 agents et le projet de budget 2017 de 848 agents. Le projet de budget 2018 autorise quant à lui la création de 1.100 postes en 2018, attirant vers le secteur public – et au détriment du secteur privé – une part significative de travailleurs, de jeunes diplômés notamment. Cet accroissement important du facteur de production travail montre que la croissance qualitative annoncée reste sur le papier. Le triplement des besoins en termes d'agents entre les projections de 2015 et de 2018 aurait dû faire l'objet de davantage de précisions, d'autant plus que les dépenses de cette catégorie ont, ces dernières années, connu une progression conséquente.

De manière globale, entre 2010 et 2017, la hausse des dépenses en lien avec la rémunération des salariés s'est établie à 50%, les dépenses afférentes passant de 2,8 milliards EUR à 4,2 milliards EUR, ce qui représente 7,1% du PIB, soit près du double des investissements publics.

Deuxièmement, l'évolution des salaires dans les secteurs exposés à la concurrence internationale est affectée par l'augmentation des rémunérations dans les branches abritées de l'économie. Les entreprises exposées, les PME notamment, sont dès lors prises en tenaille entre, d'une part, une détérioration tendancielle et à terme potentiellement fatale de leur compétitivité-coût (en cas d'alignement de leurs politiques salariales sur les branches abritées) et, d'autre part, des difficultés endémiques de recrutement notamment de résidents suffisamment expérimentés (en l'absence d'alignement des conditions salariales des secteurs exposés sur le segment abrité).

Last but not least, **n'oublions pas qu'il revient aux activités économiques marchandes de financer les emplois du secteur non marchand**.

## 3.2 Aspects économiques d'une croissance sans gain de productivité

### *3.2.1 Dérapage des CSU… qui repartent à la hausse*

La problématique du **dérapage incontrôlé des coûts salariaux unitaires** (CSU), qui a déjà été de nombreuses fois mise en évidence par l'UEL, est une **conséquence manifeste d'un environnement économique dépourvu de gains de productivité.**

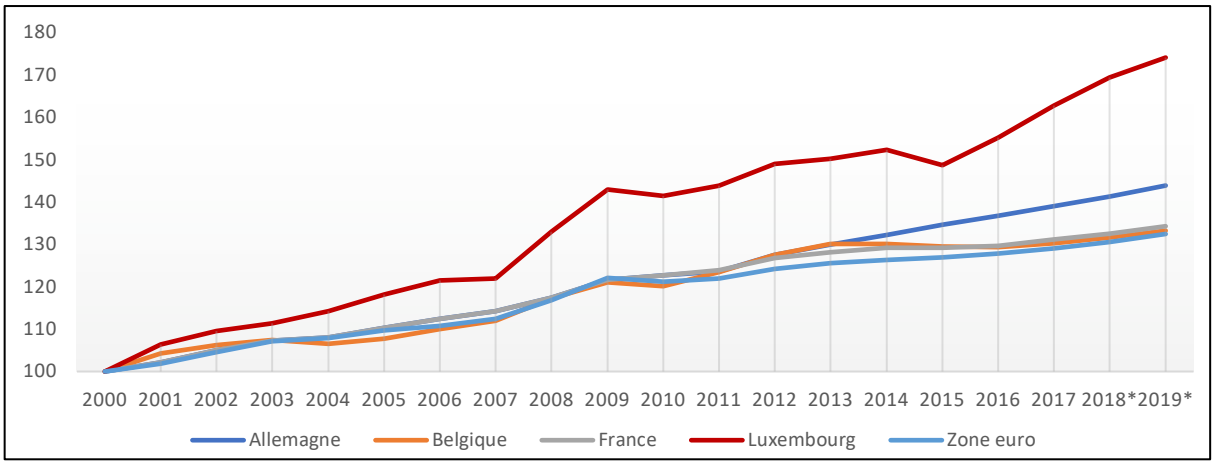
Selon le Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne, « *l'augmentation constante des CSU nominaux depuis 2000 s'est traduite par un écart significatif par rapport à*

*la Zone euro … De 2000 à 2016, les CSU nominaux ont augmenté de 56 % en cumulé, soit près de deux fois plus que dans la Zone euro (28 %)* ».

Alors que l'on avait réussi, entre 2013 et 2016, notamment grâce à une politique adéquate de maîtrise des hausses salariales et de faible inflation (se matérialisant aussi par une « pause d'indexation »), à contenir les CSU nominaux, ils explosent depuis 2017, comme nous montre le graphique ci-dessous.

Cette recrudescence s'explique notamment par la hausse du SSM de 1,4%, la tranche indiciaire de 2,5% des salaires en 2017 et la forte progression des salaires nominaux enregistrés tant dans le secteur public que privé du fait des accords conclus, notamment dans la fonction publique et les secteurs assimilés.

Graphique 4 : Évolution cumulée des CSU nominaux au Luxembourg et dans les pays voisins (base 100 en 2000)




*Source : Ameco*

**L'UEL n'est absolument pas contre ces augmentations de rémunérations, seulement et si seulement l'évolution de la productivité le permet ;** ce qui n'est malheureusement pas le cas comme nous l'avons vu précédemment. Cette situation sape la compétitivité du Luxembourg et, comme nous allons le voir dans la partie suivante, fragilise le Luxembourg du fait de l'extrême ouverture de son économie.

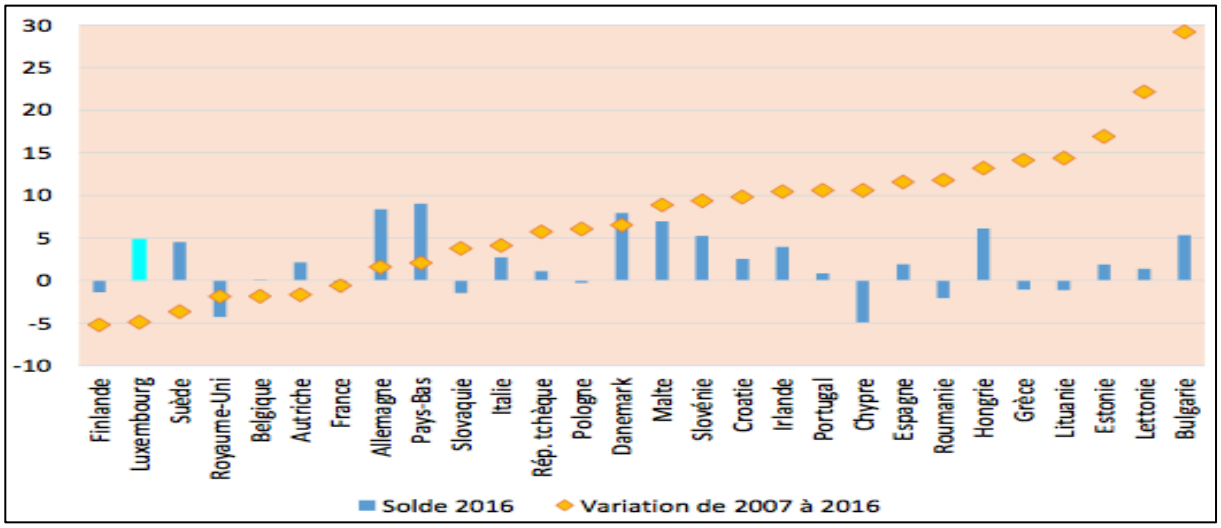
### *3.2.1 Baisse de la balance courante*

Quelque 80% des biens et services sont voués à l'exportation. À cela s'ajoute que les prix pratiqués par les entreprises nationales ne relèvent souvent pas du choix de l'entreprise, mais sont largement induits par la pression du marché et par les consommateurs étrangers. **Comme l'a pertinemment rappelé l'avis Productivité du CES, le Luxembourg est *price taker*.** Il s'ensuit que les entreprises ne peuvent, le plus souvent, pas répercuter entièrement la hausse de leurs coûts sur leurs clients et leurs marges opérationnelles se réduisent au fur et à mesure (cf. partie suivante).

Alors que le Luxembourg affichait en moyenne un surplus courant de 9,8% du PIB de 2002 à 2006, ce dernier est en effet revenu à 7,5% du PIB en moyenne de 2007 à 2011 et à 5,6% en 2016. La **détérioration tendancielle de la balance courante du Luxembourg** pourrait refléter un effet de tenaille s'exerçant à l'encontre du secteur exposé (détérioration de la compétitivité et/ou étiolement de pans d'activité faute d'une rentabilité suffisante ou d'une réelle attractivité pour la main-d'œuvre).

Selon le Rapport de la Commission européenne sur le mécanisme d'alerte 2018, ce solde s'est franchement dégradé de 2007 à 2016 comme l'illustre le graphique ci-dessous ; seule la Finlande connaissant une évolution plus défavorable à cet égard. Les futures évolutions de la balance courante devront être observées de près dans une perspective luxembourgeoise, afin de voir si la détérioration de la balance courante nationale ces dernières années constitue un phénomène structurel, reflet d'une moindre capacité à exporter nos biens et services et/ou d'une rémunération plus importante des facteurs de production non-résidents, ou s'il s'agit d'un simple rééquilibrage résultant notamment d'une croissance économique tendanciellement plus forte au Luxembourg que dans l'ensemble de l'UE.

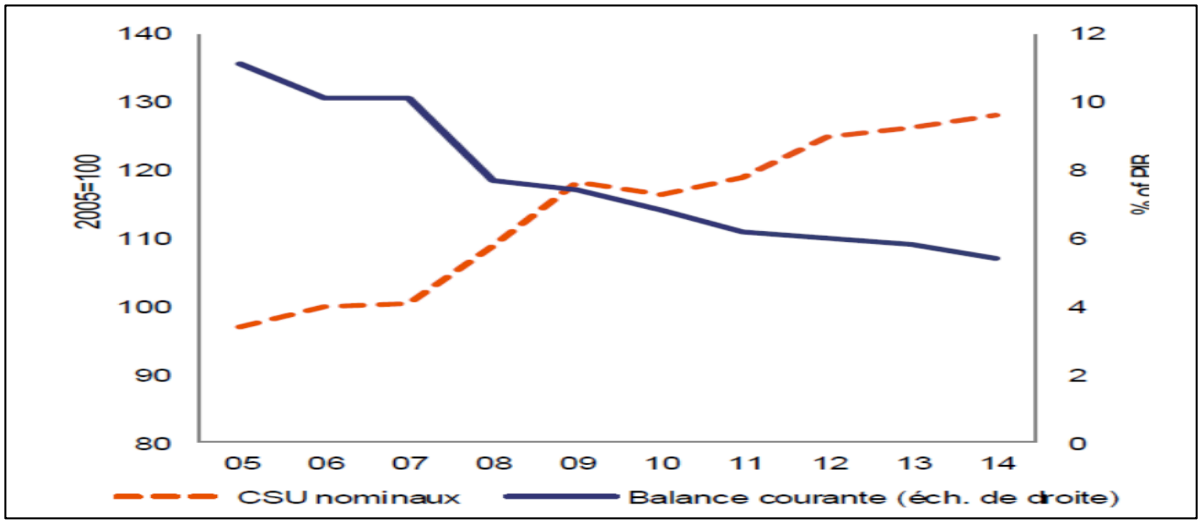
Graphique 5 : Évolution de la balance courante des biens et services (en % du PIB)




*Sources : EUROSTAT et Commission européenne (extrait du Rapport sur le mécanisme d'alerte 2018)*

Nous nous devons de rappeler que le Rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte de la Commission européenne mettait déjà en exergue ce talon d'Achille traditionnel du Luxembourg que constitue le dérapage de nos coûts salariaux unitaires. Au moyen du graphique ci-après, le Rapport 2016 établissait d'ailleurs un **lien entre la forte progression des coûts salariaux unitaires luxembourgeois et la détérioration continue du solde courant de la balance des paiements**.

Graphique 6 : CSU nominaux et balance courante des paiements au Luxembourg



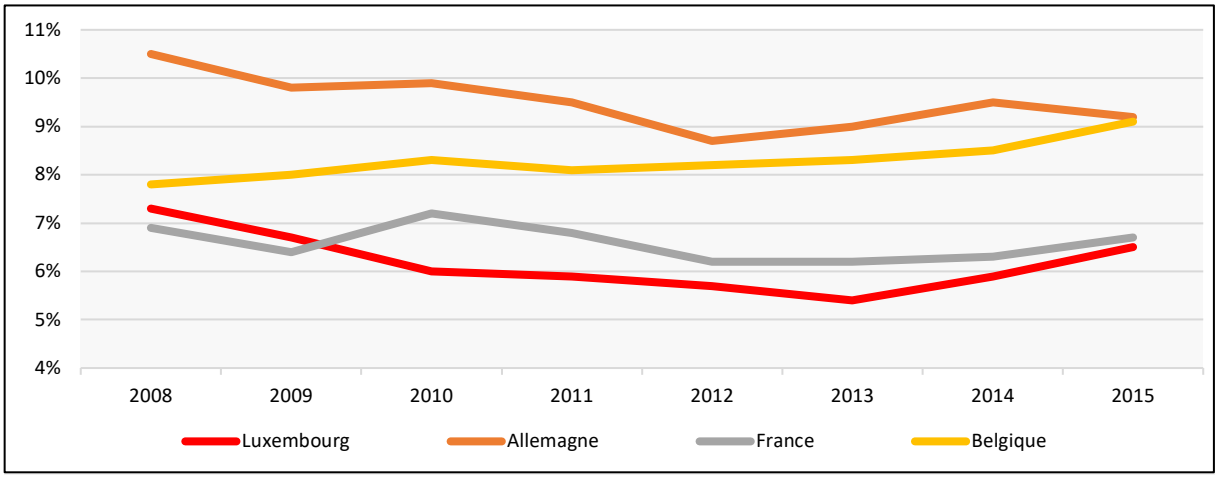

*Source : Rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte, Commission européenne*

### 3.2.2 *Détérioration de la rentabilité des entreprises*

**Le manque de compétitivité-coût et de gains de productivité se visualise concrètement au cœur des entreprises luxembourgeoises. On peut s'en rendre compte via l'analyse de leur rentabilité**. Pour cela, il est nécessaire de réfléchir de manière plus approfondie, examiner sur l'axe du temps quelle est concrètement la santé financière des entreprises luxembourgeoises, secteur par secteur, et considérer les déterminants (baisse d'activité sans possibilité d'adaptation proportionnelle des coûts, augmentation des coûts de production, des matières premières et/ou de la main-d'œuvre, diminution des marges liées à l'intensification de la concurrence).

Parmi les 67 indicateurs pris en compte par le nouveau système d'indicateurs national, l'un inquiète particulièrement les acteurs économiques, à savoir **la rentabilité des sociétés non financières** mesurée en divisant l'excédent brut d'exploitation (EBE), c'est-à-dire les « marges » des entreprises et les revenus mixtes des indépendants, par le chiffre d'affaires (CA) réalisé. En effet, **le Grand-Duché occupe une peu envieuse position de lanterne rouge concernant cet indicateur**[5].

Graphique 7 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises non financières



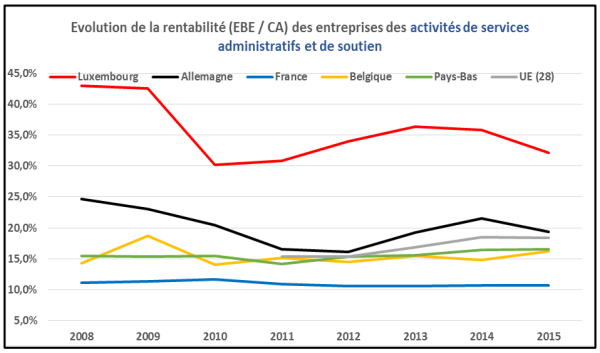

*Source : EUROSTAT*

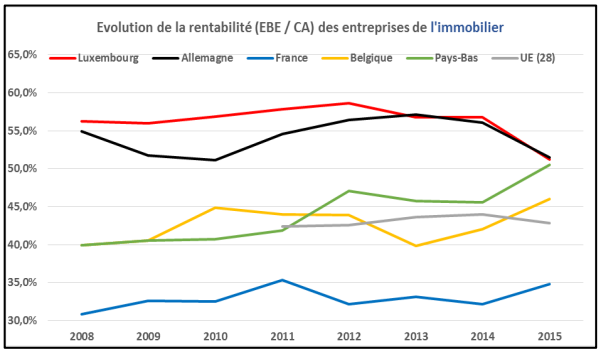
Dès 2008, le ratio EBE / CA des sociétés non financières était plus faible au Luxembourg qu'en Allemagne. La rentabilité des entreprises luxembourgeoises a évolué négativement jusqu'en 2013 avant de se redresser légèrement. Le regain de rentabilité, observée entre 2013 et 2015 pour tous les pays hormis l'Allemagne, est concomitant à une légère accélération de la croissance au sein de la Zone euro.

Au-delà de cette « big picture », la structure des produits et des coûts des entreprises dépend évidemment fortement de leur secteur d'activité. La faible rentabilité des entreprises luxembourgeoises pourrait provenir, en partie du moins, de la spécialisation sectorielle de son économie. Les différents secteurs du tissu économique peuvent être regroupés en trois grands groupes, successivement passés en revue dans les lignes qui suivent.

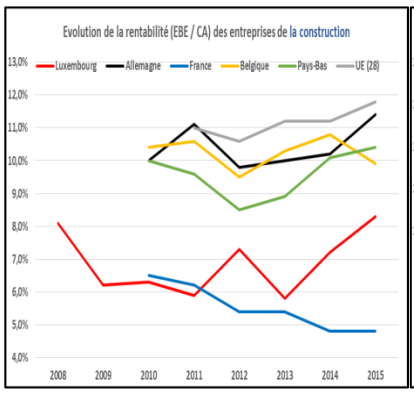
[5] Tous les graphiques de cette partie ont pour source EUROSTAT.

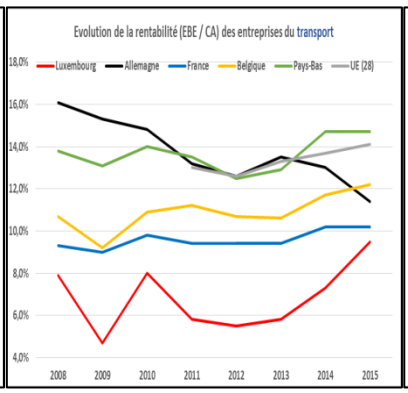
- ***Les secteurs a priori rentables (activités de services administratifs et de soutien, immobilier)***

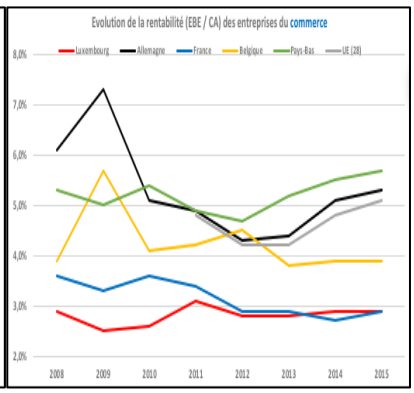


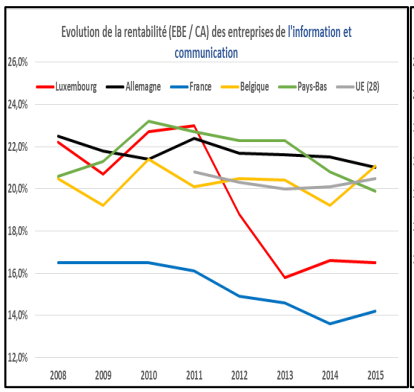

- ***Les secteurs à faible rentabilité (construction, commerce, transport)***

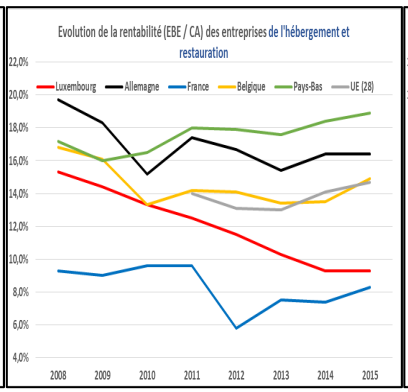


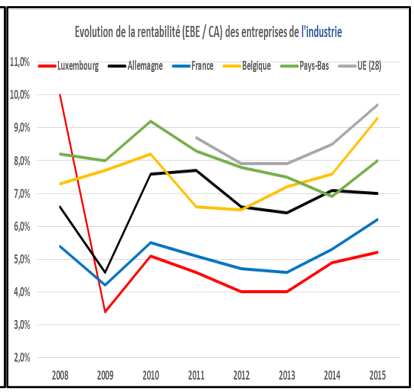




- ***Les secteurs en crise de rentabilité (industrie, hébergement et restauration, information et communication)***




Trois secteurs ont connu sur les huit dernières années une forte baisse de leur rentabilité, dans l'absolu et relativement aux pays voisins du Luxembourg : l'industrie qui a subi un choc en 2009, le secteur de l'information et de la communication avec un déclin brutal entre 2011 et 2013, et celui de l'hébergement et restauration en dégradation constante sur la période.

La diminution observée de la rentabilité des sociétés de l'information et de la communication entre 2011 et 2013 provient d'une rupture de série, plus exactement d'un bond de 42% du

chiffre d'affaires en deux ans, dû à l'arrivée d'une ou de plusieurs entreprises sur le secteur. Par ailleurs, l'évolution de la rentabilité du secteur selon le ratio EBE sur la valeur ajoutée n'est pas en déclin sur la période 2008-2015.

Plusieurs tendances observées, notamment dans l'industrie, nuancent cependant, au niveau microéconomique, quelque peu certaines observations macroéconomiques de cette perte de rentabilité :

- La tendance la plus spécifique au Luxembourg résulte de la taille réduite de l'économie luxembourgeoise ; ce qui entraîne une certaine concentration naturelle à l'intérieur des secteurs. Par exemple, les entreprises du commerce de minerais et de métaux représentent à elles seules 44% du chiffre d'affaires du commerce au sein du pays. Quelques entreprises peuvent à elles seules modifier les indicateurs conjoncturels d'un secteur entier. Cela s'est vu à plusieurs reprises dans le secteur du commerce :
    - En 2015, alors que les chiffres d'Eurostat faisaient état d'un recul de 12% en un an du volume des ventes du commerce de détail au Luxembourg, la réalité du terrain divergeait : ce résultat s'expliquait par le repositionnement de certains acteurs du commerce électronique établis au Luxembourg qui ont soit cessé leurs activités au Luxembourg, soit leurs ventes n'ont plus été comptabilisées au Luxembourg.
    - En 2017, les chiffres d'Eurostat constataient que le volume des ventes avait reculé de 20,7% entre décembre 2016 et décembre 2017. Pourtant, ici aussi le recul de 20,7% sur un an du volume des ventes du commerce de détail n'était pas structurel ; la baisse affichée s'expliquant par la cessation de l'activité d'iTunes au Luxembourg, ainsi que par la reclassification des codes NACE d'Amazon Luxembourg.
- Des réorganisations à l'intérieur de certaines grandes entreprises (p.ex. facturation au niveau du groupe via le site Luxembourg) se répercutent sur les comptes de celles-ci.
- Le financement d'investissements via des tiers fait que ces investissements se retrouvent dans le compte des pertes et profits en tant que loyers et non comme valeur ajoutée brute dans l'EBITA.
- L'investissement dans l'immatériel, notamment dans le capital humain, via la mise en place de quartiers-généraux fait que davantage est comptabilisé via les rémunérations pour les salaires et non dans l'EBITA.

Il faut donc prendre un peu de recul par rapport à l'utilisation d'un indicateur. Il peut seulement indiquer une tendance générale, alors qu'à l'intérieur de cette tendance, de nombreuses « réalités » concrètes peuvent exister pour les entreprises individuelles. Il demeure que l'évolution de la rentabilité est préoccupante pour les secteurs de l'industrie, et de l'hébergement et restauration, qui emploient respectivement 33.000 et 19.600 personnes, soit 20% de l'emploi hors finance et assurance du pays.

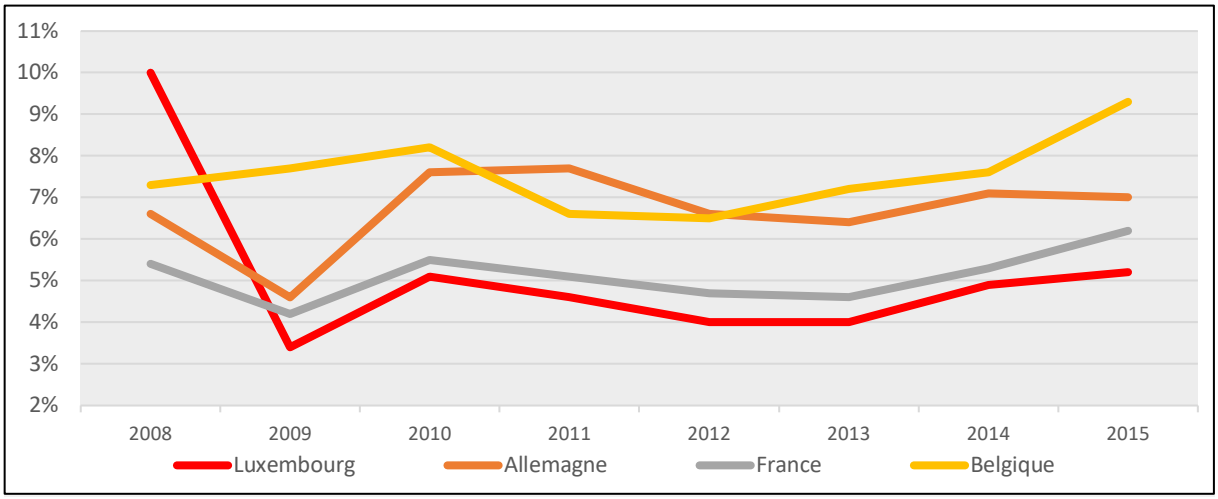
**Si on essaye de croiser cette situation en termes de rentabilité et les éléments expliqués ci-avant (forte croissance de l'emploi, stagnation de la productivité, rigidité des prix à l'exportation), on peut essayer de comprendre leurs relations**. En effet, un affaissement de la rentabilité peut avoir bien des origines : une baisse d'activité sans possibilité d'adapter les coûts dans les mêmes proportions, une augmentation des coûts de production, des matières

premières ou de la main-d'œuvre causant ainsi une baisse structurelle de la rentabilité ou encore une diminution des marges liée à l'intensification de la concurrence.

Dans le cas du Luxembourg et dans le cadre des débats actuels portant sur l'indexation des salaires et la hausse du SSM, il est intéressant d'analyser l'incidence de l'évolution du coût de la main-d'œuvre sur la structure économique des entreprises. En effet, le Grand-Duché a historiquement des résultats médiocres concernant l'indicateur intitulé « Flexibility of wage determination » du Global Competitiveness Report du World Economic Forum. Ceci pourrait en partie expliquer la panne de rentabilité des sociétés non financières.

Le choc qui a frappé l'industrie en 2009 se retrouve dans la forte augmentation des dépenses de personnel en proportion du CA de cette même année. En effet, malgré le recours important au chômage partiel, les entreprises n'ont pas pu diminuer leurs coûts, notamment de main-d'œuvre, d'une proportion équivalente au ralentissement de l'activité égal à 28%. Des secteurs comme celui de la sidérurgie ont notamment été fortement impactés par la crise. Les entreprises industrielles ont pu ensuite réajuster leurs dépenses de personnel sans avoir retrouvé la rentabilité d'avant la crise, comme le montre le graphique sur la rentabilité du secteur. Le secteur de l'industrie semble moins concerné que d'autres par les évolutions du SSM, car seuls 9,5% des salariés de l'industrie sont rémunérés au voisinage du SSM[6].

Graphique 8 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises de l'industrie



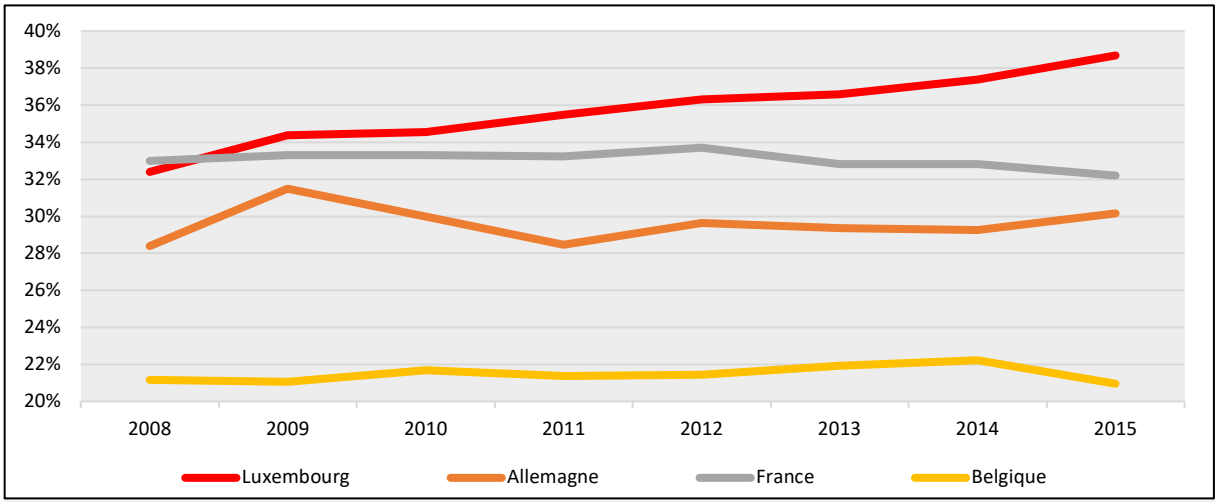

*Source : EUROSTAT*

En ce qui concerne le secteur Horeca, comme nous le montre le graphique ci-dessous, la part des dépenses de personnel dans le chiffre d'affaires n'a fait que croître entre 2008 et 2015, passant de 32,4% à 38,7%. Ce ratio est stable pour les pays voisins du Grand-Duché. Le secteur de l'hébergement et de la restauration souffre bien d'un affaissement de sa rentabilité sans possibilité de s'adapter en termes de coûts de sa main-d'œuvre. Les entreprises de l'hébergement et de la restauration sont de très loin celles qui emploient le plus de salariés moins qualifiés et rémunérés au voisinage du SSM, avec environ 38%[7] des travailleurs du secteur ayant ce niveau de rémunération. Le SSM non qualifié a progressé de 1.467 EUR en janvier 2005 à 1.923 EUR au mois de janvier 2015, soit une hausse de 31%. Les prix se sont ainsi ajustés aux coûts de la main-d'œuvre. Toutefois, ce n'est pas le cas de l'activité en volume par employé qui a eu tendance à diminuer. Cette baisse provoque un accroissement

[6] Projet de loi sur la revalorisation du SSM 2017.
[7] Ibidem.

continu de la part des dépenses de personnel par rapport au chiffre d'affaires et, conséquemment, la dégradation inexorable de la productivité du travail et de la rentabilité.

Graphique 9 : Part des dépenses du personnel dans le CA du secteur de l'hébergement et de la restauration




*Source : EUROSTAT*

En synthèse de ce qui précède, les entreprises luxembourgeoises éprouvent, pour beaucoup d'entre elles, un vrai déficit de rentabilité par rapport à leurs semblables installées dans les pays voisins. Au cours des huit dernières années, l'écart ne s'est aucunement réduit, ce qui montre une incapacité à réajuster structurellement les sociétés non financières luxembourgeoises.

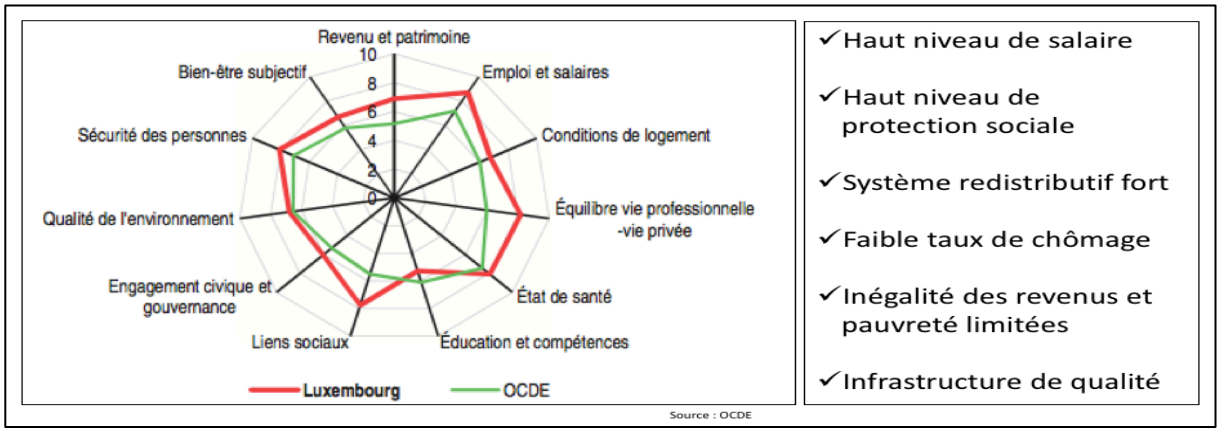
L'analyse par secteur laisse transparaître des réalités diverses derrière une relative stabilité de la rentabilité. Il est à craindre **l'existence d'une fracture sectorielle au sein du tissu économique luxembourgeois,** fracture qui aurait tendance à se creuser progressivement.

D'un côté, des entreprises liées aux secteurs de la finance ou à des activités à haute valeur ajoutée arrivent à dégager une rentabilité comparable, voire supérieure à celle des pays voisins. C'est le cas pour les sociétés immobilières et celles des activités de services administratifs et de soutien, dont la rentabilité est tirée vers le haut par les entreprises de location et location-bail. À l'opposé, des entreprises à plus faible valeur ajoutée, symbolisées par le secteur de l'hébergement et de la restauration ou celui des services relatifs aux bâtiments et aux aménagements paysagers, voient leur marge fondre davantage chaque année, **car la progression de leur chiffre d'affaires n'arrive pas à suivre celle des salaires. C'est en particulier pour ces entreprises qu'il est essentiel de ne pas voir le SSM s'envoler**. Nous y reviendrons plus en détail dans la partie 5.1.

## 3.3 Conséquences socio-économiques de la croissance extensive

**De manière générale, les conséquences du modèle de croissance sont globalement positives**. C'est cette croissance économique qui permet aujourd'hui aux résidents luxembourgeois d'avoir une belle qualité de vie, comme le résume l'infographie suivante.

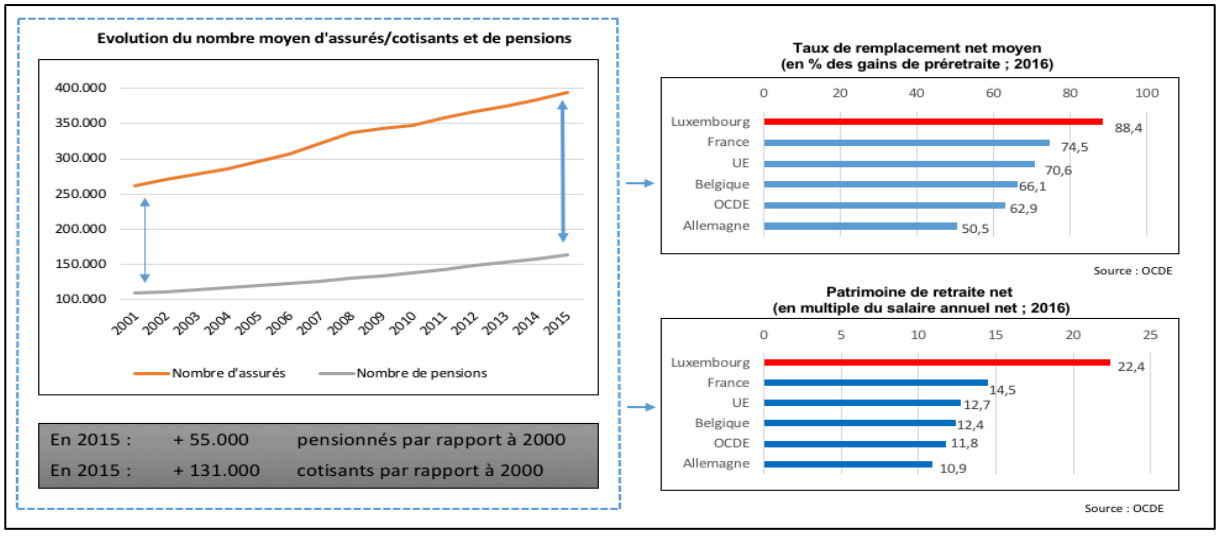
Infographie 1 : Comparaison entre la qualité de vie au Luxembourg et dans l'OCDE (2016)




Sur presque chacune des dimensions du bien-être (mesurées à l'aide d'1 à 4 indicateurs entrant dans la composition de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE[8]), la position du Luxembourg est meilleure que celle de l'OCDE.

**De manière plus spécifique par rapport à son aspect extensif** (explicité ci-avant), le modèle de croissance a permis d'avoir, aujourd'hui, un **système d'assurance maladie et d'assurance pension parmi les plus généreux et profitables au monde**. Nous allons juste reprendre ici ses bienfaits - actuels - sur le système d'assurance pension, car c'est là que le caractère extensif se visualise le plus aisément. Le régime général d'assurance pension au Luxembourg présente plusieurs particularités : des prestations fortes, des prélèvements faibles et un âge effectif de départ à la retraite faible, comme nous le résume l'infographie suivante.

Infographie 2 : Croissance extensive et générosité du système général d'assurance pension




[8] Ces indicateurs sont assortis de coefficients de pondération égaux et normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de 0 à 10 (allant du pire au meilleur résultat possible), *source :* OCDE (2016), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE 2016*, www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm.

La générosité du système luxembourgeois de pension est parfaitement illustrée par ces 2 indicateurs :

- Le **taux de remplacement net** se définit comme les droits à la retraite nets divisés par le salaire net avant le départ en retraite, en prenant en compte l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales acquittés par les salariés et les retraités. La pension nette est donc en moyenne de 88,4% du dernier salaire, alors que les salaires au Luxembourg sont déjà parmi les plus élevés au monde[9].
- Le **patrimoine de retraite net** correspond à la valeur actualisée du flux des prestations de retraite, en tenant compte des impôts et des cotisations sociales dus par les retraités sur leurs pensions. Il est calculé et exprimé sous forme de multiple du salaire individuel net annuel du pays concerné.

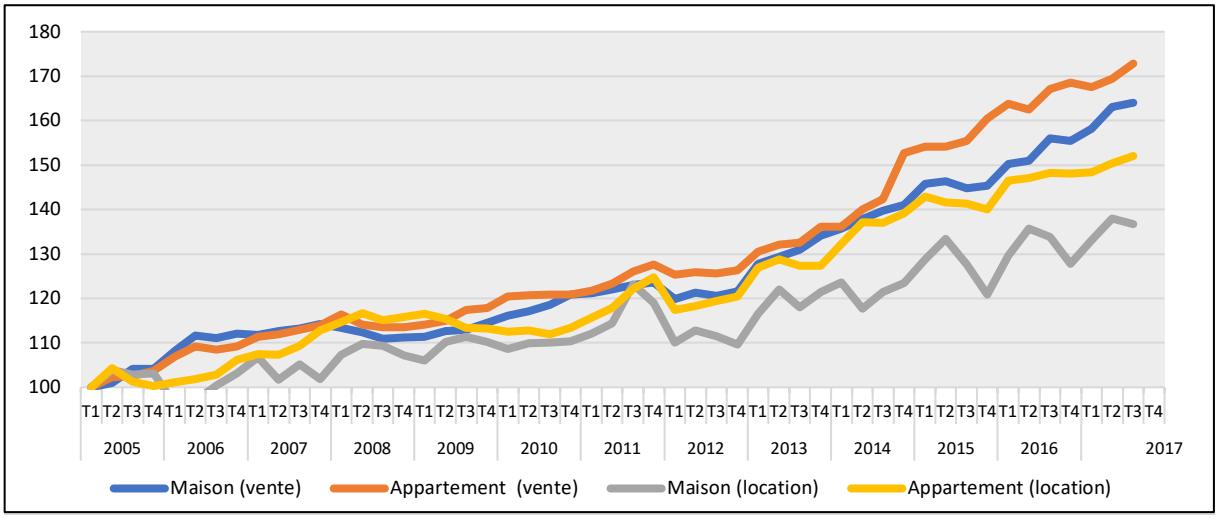
Le patrimoine de retraite net constitue donc un excellent indicateur synthétique, car il montre l'ampleur de la somme qui serait nécessaire pour acheter un flux de versements de pensions équivalant à celui que promet le système de retraite obligatoire dans chaque pays. Il dépend de l'espérance de vie et de l'âge du départ à la retraite, ainsi que des règles d'indexation. **Le niveau des prestations de pensions au Luxembourg est particulièrement généreux alors même que les rémunérations nettes au Luxembourg sont déjà beaucoup plus importantes que dans les pays limitrophes.**

**Cependant, cette croissance extensive induit des conséquences négatives qui font qu'un tel modèle n'est pas soutenable à long terme, vu son besoin accru en ressources et infrastructures** et surtout son impact à moyen terme sur les systèmes actuels de sécurité sociale. Sans penser au futur et aux différentes projections démographiques tournant autour du million d'habitants entre 2060-2070, selon les différents scénarii, le modèle extensif du passé arrive déjà aujourd'hui à saturation : les entreprises ne savent plus recruter en nombre les profils recherchés, la plupart des gens ne savent plus se loger sur le territoire grand-ducal, la mobilité est de plus en plus ardue et la cohésion sociale s'effiloche. Les conséquences les plus visibles se rapportent au logement et au transport.

En ce qui concerne l'aspect **logement**, les prix ont explosé ces dernières années. En une dizaine d'années, le prix moyen d'une maison a augmenté de plus de 60% pour atteindre environ 800.000 EUR en 2017 tandis que le prix moyen d'un appartement a augmenté de presque 70% pour atteindre en 2017 environ 500.000 EUR. Les loyers ont aussi évolué fortement, que ce soit pour les maisons, mais surtout pour les appartements (+50%). Le loyer moyen pour un appartement 2 chambres est de 1.600 EUR (2.300 EUR pour 3 chambres).

[9] Pour information, une publication du STATEC de 2017 qui se base sur une enquête ESS de 2014, montre qu'au Luxembourg, en 2014, le salaire moyen était de 59.700 EUR (4.917 EUR sur 12 mois) et le salaire médian de 47.600 EUR (3.967 EUR sur 12 mois).

Graphique 10 : Indicateurs des prix annoncés en euros courants (Base 100 au 1er trimestre 2005)

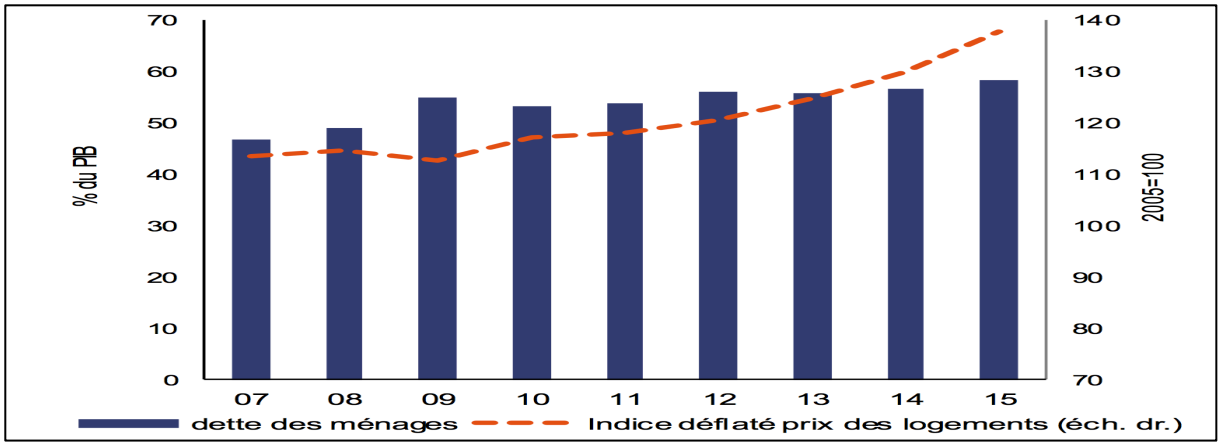



*Source : OdH*

Des efforts en vue de permettre un meilleur accès au marché du logement, et ce, dans des conditions financières abordables, doivent être poursuivis et accélérés, car le logement est un bien de première nécessité et un important vecteur de cohésion sociale. La situation est tendue puisque les dépenses de logement représentent plus d'un tiers des dépenses des ménages alors que 36% de ces derniers considèrent que le fardeau financier y relatif est important.

Dans son « Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017 », la Commission européenne faisait remarquer qu'au Luxembourg, l'évolution des prix immobiliers entraînait une augmentation vigoureuse des prêts immobiliers et donc de l'endettement des ménages.

Graphique 11 : Évolution de l'endettement des ménages et des prix du logement




*Source : Commission européenne (extrait du Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017)*

Il importe également de soulever que la plupart des prêts immobiliers ont été contractés à des taux variables, qui depuis la crise sont faibles, mais qui pourraient connaître une hausse. Notons tout de même que la part des taux fixes a fortement augmenté depuis 2009[10].

[10] Voir p. 29 du Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne.

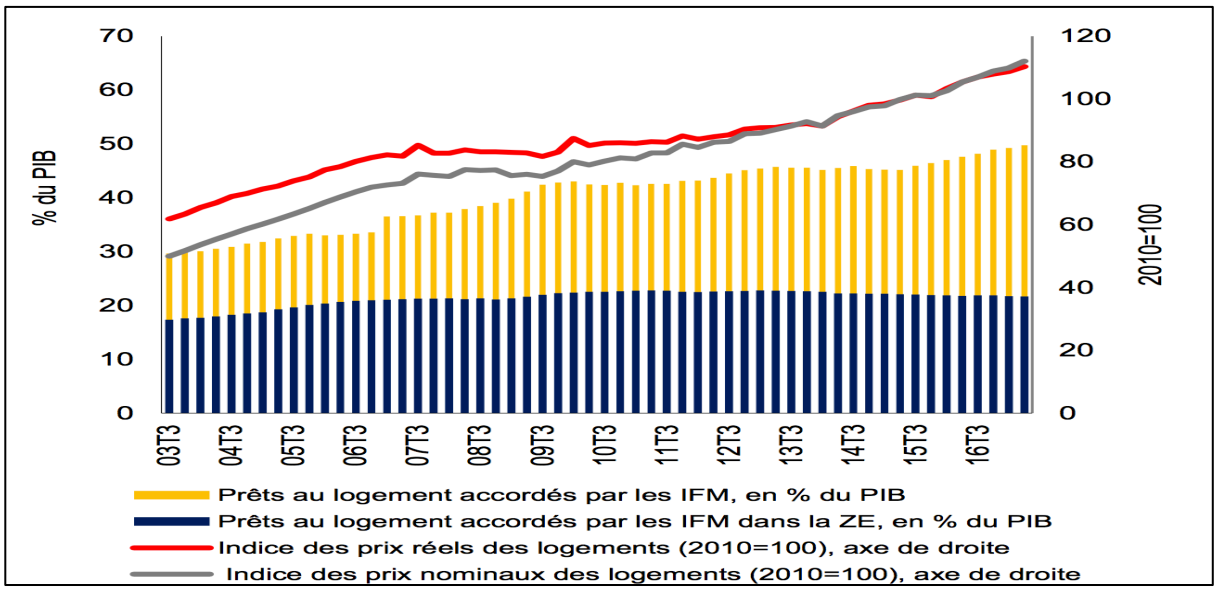
Le Luxembourg a d'ailleurs reçu un « warning » de la part du Comité européen du risque systémique au sujet de la vulnérabilité à moyen terme de son marché du logement. **Agir sur le logement, c'est solutionner concrètement le pouvoir d'achat**.

Le Rapport 2018 sur le Luxembourg de la Commission européenne, quant à lui, rappelle cette problématique et la complète :

- Les prix de l'immobilier résidentiel semblent surévalués et augmentent à un taux annuel réel de 5,9 %[11]. Dans l'ensemble, les écarts d'évaluation fondés sur le ratio prix/revenu et le ratio prix/loyers donnent des chiffres nettement plus élevés que les résultats obtenus à l'aide des modèles économétriques.
- La hausse rapide des prix des logements combinée à l'endettement croissant des ménages suscite des inquiétudes quant à la viabilité de l'endettement des ménages. L'augmentation des prix des logements a des répercussions sur l'endettement des ménages, étant donné que plus de 80% de celui-ci résultent de prêts hypothécaires.
- Le ratio dette des ménages/PIB a augmenté plus rapidement au Luxembourg que dans la Zone euro. Par ailleurs, ce ratio calculé en fonction du PIB sous-estime le poids de la dette des ménages, compte tenu du grand nombre d'entreprises internationales et de travailleurs frontaliers qui contribuent au PIB. L'endettement en pourcentage du revenu disponible des ménages s'élève à plus de 160 %, et est l'un des plus élevés de l'UE.
- La vulnérabilité croissante des ménages ou la possibilité que le marché évolue dans des conditions de non-équilibre justifient une surveillance étroite, leurs interactions cumulées étant de nature à amplifier les effets sur l'économie d'un éventuel choc majeur.
- Les encours des crédits immobiliers en pourcentage du PIB sont bien plus élevés et, depuis 2007, augmentent plus vite au Luxembourg que dans l'ensemble de la Zone euro (voir graphique ci-dessous, en particulier la partie jaune).

[11] Plusieurs institutions ont publié des mesures du degré de la surévaluation de l'immobilier résidentiel au Luxembourg, avec des chiffres qui varient fortement en fonction de la méthode appliquée. Le CERS a conclu à un écart de valorisation de 18% par rapport aux fondamentaux sur la base du ratio prix/revenu et de 9% sur la base d'un modèle économétrique à la fin de 2016 (CERS, 2017, p. 46). Dans ses prévisions à court terme, la BCL a estimé une surévaluation de 8,5% en moyenne depuis 2015 et de 5,7% au troisième trimestre 2016 (BCL 2017, p. 137). Sur la base d'une moyenne du ratio prix/revenu, du ratio prix/loyers et d'un modèle reposant sur les fondamentaux, l'écart de valorisation global calculé par les services de la Commission européenne (Commission européenne, 2017) est plus important, à près de 28%.

Graphique 12 : Évolution des En-cours des crédits immobiliers (en % du PIB) et des prix (indice) des logements

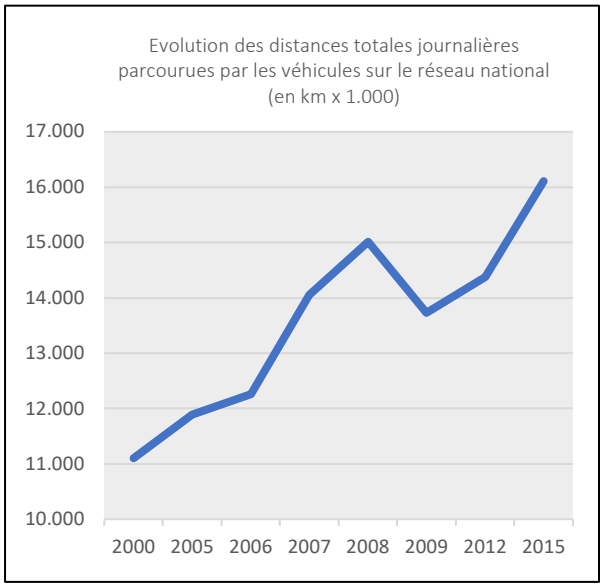


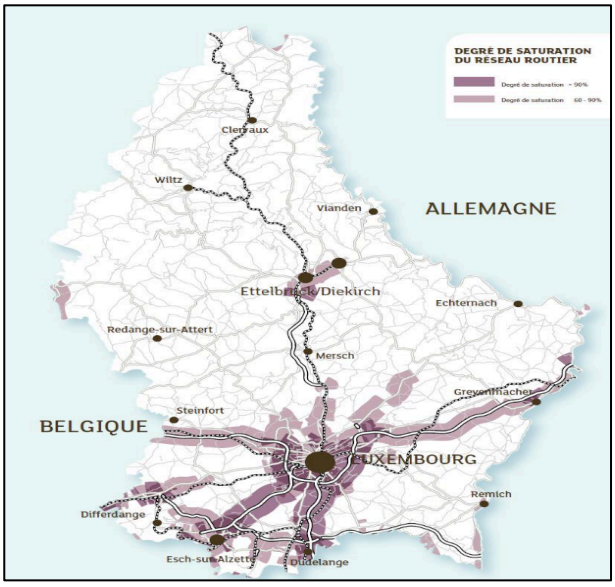

*Source : Rapport 2018 pour le Luxembourg de la CE (source primaire : BCE)*

En outre, **la situation du marché du logement impacte directement le marché du travail. Il risque à terme de décourager l'installation sur le sol luxembourgeois, qu'il s'agisse de travailleurs ou d'entreprises.** D'ailleurs, cela se remarque déjà progressivement. Prenons par exemple **l'effet-signal** que représente la décision, début février, des collèges échevinaux des Sanem et Differdange qui se sont prononcés contre l'implantation de nouvelles entreprises, jugées trop polluantes. Pourtant, l'entreprise qui voulait s'installer à Sanem fabrique de la laine de roche (soit un produit subventionné par l'État luxembourgeois dans le cadre de l'assainissement énergétique des habitations privées) et prévoyait de construire une usine de production pour un investissement de 100 millions EUR et 120 emplois**. Cette attitude des élus locaux envoie un message au gouvernement, mais également à toute nouvelle entreprise voulant investir et/ou se développer à Luxembourg.**

En ce qui concerne l'aspect **transport**, les trajets quotidiens et les distances totales journalières parcourues par les véhicules sur le réseau national (en km x 1.000) ont augmenté de 45% entre 2000 et 2015 (graphique de gauche). Cela se visualise par des réseaux routiers saturés, essentiellement ceux utilisés par les travailleurs frontaliers (infographie de droite)[12]. On peut comparer cette évolution à la croissance du PIB en valeur (+55%) dans ce même laps de temps et se poser la question de savoir si les investissements dans les transports en commun (train en particulier) sont de nature à inverser la situation, à freiner la corrélation ou à n'être qu'une goutte sur une pierre chaude.

[12] Avis CES Transport 2017.




*Source : Avis CES Transport 2017*

Il en résulte des conséquences économiques (perte de temps et de productivité des travailleurs, manque à gagner pour le commerce local, besoin en infrastructures de transport), des conséquences environnementales (émissions de polluants liées aux déplacements encore très majoritairement motorisés) et des conséquences sociales (perte de qualité de vie et de bien-être, conciliation vie familiale – vie professionnelle). D'ailleurs, il s'agit d'un frein qui prend de plus en plus d'ampleur pour recruter des résidents étrangers, d'autant plus que les récentes adaptations fiscales - de part et d'autre des frontières - réduisent l'attrait en termes de rémunérations.

Que va-t-il se passer si le statu quo est maintenu ? Combien d'infrastructures devrions-nous construire ? Nos procédures, notre espace naturel, voire nos ressources financières disponibles sont-elles compatibles avec un tel scénario ?

# 4 Vers un nouveau modèle de croissance

La réflexion sur le modèle de croissance du Luxembourg a été entamée en public dans le cadre d'initiatives telles que 2030.lu, 5VIR12, ou plus récemment l'étude sur la Troisième Révolution Industrielle (TIR).

Le projet TIR[13] est une innovation, car le Gouvernement (ensemble avec la Chambre de Commerce et en partenariat avec IMS Luxembourg) est lui-même à l'origine de l'initiative. Le rapport TIR ne décrit certes pas un « avenir certain » et ne donne pas de prévision chiffrée dûment articulée, mais a une importance considérable, car il repose sur la convergence des TIC, des énergies renouvelables et des nouveaux modes de transport, soit les jalons d'une **croissance durable et qualitative, discussion qui se confond largement avec celle portant sur la productivité**. Il a par ailleurs permis de prendre conscience des ramifications de la révolution numérique et d'identifier les opportunités, les vecteurs de croissance de demain, sachant que les efforts en cours, tels que le développement des FinTech, la recherche de l'efficience énergétique, les accents mis sur l'entrepreneuriat et la priorité gouvernementale accordée à des secteurs comme les TIC, la logistique, les écotechnologies et les technologies de la santé, constituent d'ores et déjà des accents pertinents à cet égard.

Des plateformes thématiques, pilotées chacune par un groupe de travail, ont été mises en place. C'est une phase importante, car il s'agit d'appliquer ces concepts sur le cas spécifique du Luxembourg. Le bilan intermédiaire des travaux a été dévoilé en octobre 2017. Parmi les changements de paradigme non mentionnés dans le rapport, on attire l'attention sur le fait que le Grand-Duché a souvent profité de niches de souveraineté qui seront beaucoup moins faciles à identifier et à exploiter à l'avenir. **La compétition se jouera sur d'autres terrains et notamment sur les compétences de la main-d'œuvre (skills).**

Aujourd'hui, quand nous parlons de nouveau modèle de croissance, nous parlons de la croissance qualitative et de productivité. L'idée est de faire plus avec moins, d'utiliser nos ressources de manière plus efficace : aménagement du territoire, ressources humaines, matériaux, énergie. En termes de ressources humaines, un gain de productivité permet de croître la taille du gâteau sans devoir augmenter le nombre de personnes qui s'en servent par la suite. En termes d'utilisation des territoires, la nécessité des gains de productivité est évidente partant du fait que le territoire national est déterminé par les frontières géographiques.

**Qui dit productivité, dit efficacité et efficience** : que ce soit pour l'énergie, pour l'eau, pour le transport ou pour le logement, nos projets doivent se détourner dès aujourd'hui d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif.

Cette partie identifie plusieurs leviers pour tendre vers ce nouveau modèle. On ne pourrait être exhaustif tant il s'agit d'une **philosophie qui doit guider chacune des actions, aussi bien dans le domaine des entreprises privées que dans la sphère publique (administration, santé, éducation).** Tout input mis dans l'appareil de production luxembourgeois doit produire le plus d'output. Cette philosophie fait partie de l'ADN des entreprises privées qui doivent en permanence optimiser le retour sur investissement. L'État, quant à lui, doit se mettre au

[13] L'annexe 1 reprend la synthèse de la vision TIR vue par la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg.

diapason et doit se rendre compte que la plupart de ses dépenses par tête d'habitant (cf. partie 4.2.2) sont exorbitantes et que son gonflement ne peut pas perdurer.

Cette transition de modèle économique est et sera un processus long, dont les avancées se matérialiseront progressivement. Comme nous le verrons plus en détail dans la partie 5, il faut conserver - à court et moyen terme - les fondements de notre modèle de croissance actuel, car nous en avons besoin pour financer l'État social d'aujourd'hui d'une part et d'autre part pour investir dans les leviers de la croissance de demain.

Nous nous réjouissons que progressivement les médias et le grand public accompagnent et commentent ces réflexions et donc implicitement s'interrogent sur les tenants et les aboutissants du modèle de croissance actuel.

**La compréhension par les partenaires sociaux (avis CES Productivité) que « *la productivité est le baromètre du niveau de vie et de l'évolution* des salaires » et qu'« *un pays ne peut répartir que ce qu'il a durablement réalisé* » nous conforte dans l'idée que le Luxembourg est capable de se tourner vers l'avenir.**

Il est important que toutes ces discussions entamées sur l'avenir du pays continuent aussi dans les mois à venir, indépendamment des élections parlementaires et surtout sans que ces dernières n'enveniment les débats. Les trois partis gouvernementaux (DP-LSAP-Déi Gréng) se réfèrent aux travaux TIR comme feuille de route tandis que le CSV parle de « croissance sélective ».

En ce début de période électorale, il pourrait être facile de trouver comme bouc émissaire les frontaliers. Ils et elles sont plus de 180.000 et viennent de France, d'Allemagne et de Belgique. Pour pouvoir bénéficier de salaires luxembourgeois, ils et elles sont prêt-e-s à accepter de passer plusieurs heures par jour en voiture ou dans les transports publics. Leur présence au Luxembourg a certes des conséquences (cf. partie 3.3), mais n'oublions pas leur contribution positive.

**Dans ces questions sociétales, il convient d'être objectif et raisonné pour ne pas tomber dans des discours aux accents populistes qui pourraient décourager tout contributeur étranger** (tant travailleurs étrangers qu'entreprises étrangères) voulant s'implanter au Luxembourg ou y investir. Nous devons rester attentifs à l'effet-signal que de tels propos peuvent avoir en dehors de nos frontières. Le Luxembourg est bien placé pour savoir qu'il est très difficile de se défaire d'une image négative.

Rome ne s'est pas faite en un jour. La fin pure et simple du modèle de croissance extensif luxembourgeois n'est pas directement applicable : elle ne se décrète pas. Il s'agit d'une transition progressive. **L'idée est de travailler au Luxembourg de demain sans oublier ce qui fait sa force d'aujourd'hui.**

Il s'agit des mêmes réflexions lorsqu'on parle de diversification économique au Luxembourg. Nous devons développer de nouveaux secteurs économiques sans oublier ni punir ceux qui font la force actuelle du Luxembourg et qui financent l'État Providence. Comme exposé dans la partie 2, nous avons besoin de croissance économique puisqu'il n'existe pas de voie alternative pour financer un - généreux - système social et les caisses de l'État dans une société qui sera davantage automatisée, dans laquelle certains emplois disparaîtront ou se transformeront. En même temps, nous ne pouvons / voulons plus utiliser nos ressources naturelles (notre terre a énormément de valeur… et en aura davantage au fur et à mesure qu'elle deviendra rare) et humaines (jusqu'où devrons-nous attirer notre main-d'œuvre –

jusqu'à quel point nos pays limitrophes acquiesceront-ils de voir épuiser leur main-d'œuvre qualifiée) de manière aussi forte.

Malheureusement**, la politique de finances publiques est plutôt axée sur le modèle de croissance actuel et sur sa continuation future** qui adopte comme hypothèse implicite un doublement de la population et de la main-d'œuvre dans le temps d'une génération. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le financement de la sécurité sociale dont les projections sont calculées sur une telle hypothèse démographique. Cette politique est ainsi en contradiction avec les affirmations du Gouvernement selon lesquelles il rechercherait la voie de la croissance qualitative, de l'augmentation de la productivité et du respect de l'environnement.

Plutôt que d'être le premier pays où la croissance serait remise en cause, le Luxembourg doit poursuivre sa modernisation, soutenir les acteurs historiques et redoubler d'efforts de promotion. Le *space mining*, les investissements industriels, le *HPC* ou encore le *data center* de Google sont des *case studies* vendeurs à l'étranger et porteurs ici.

La transition vers un nouveau modèle industriel constitue une opportunité pour le Luxembourg. Il appartient dès lors au Gouvernement d'accompagner activement cette transition vers la digitalisation de l'économie, tout en mettant en place les glissières de sécurité nécessaires pour éviter d'éventuelles dérives, notamment sur le plan économique (p. ex. restriction de la concurrence, concurrence déloyale …) et sur le plan des finances publiques (p. ex. moins-values de recettes en raison de la non-déclaration de certaines activités économiques...), mais aussi sur le plan social. Dénoncer l'inégalité de la société, c'est bien. Utiliser les fruits de la croissance pour mieux la répartir, c'est très bien. Mais se battre pour que plus de citoyens puissent alimenter et profiter de cette croissance, c'est encore mieux. Pour ce faire il faut notamment réussir à convaincre chacun de ne pas refuser le changement ; de ne pas se reposer sur les acquis et de ne pas regarder uniquement le passé.

En d'autres mots, s'opposer désespérément à la révolution industrielle et numérique en marche ne sert à rien, car comme toutes les précédentes, elle est inéluctable. Si nous mettions autant d'énergie à nous adapter à cette révolution que celle que certains mettent à y résister, nous profiterions mieux de son potentiel économique et de ses gains de productivité. Oui, il faut accepter et comprendre que l'emploi évolue et qu'il ne sera plus "comme avant". Prenons l'initiative, réinventons-le, comme le Luxembourg l'a déjà fait à plusieurs reprises, et avec succès, depuis 1839 !

Enfin, la **protection des acquis sociaux dans un monde qui change est bien sûr parfaitement défendable. Mais quand elle se fait au détriment de générations qui ne bénéficieront jamais des mêmes avantages, est-elle vraiment équitable** ? Où est la notion de solidarité quand le gâteau se réduit ?

## 4.1 Le timing idéal pour agir

Outre l'appropriation progressive par tous les *stakeholders* de la société luxembourgeoise de la nécessité de débattre sur le modèle de croissance du Luxembourg, le contexte socio-économique actuel est idéal.

Tant au niveau de l'UE, de la Zone euro qu'au niveau du Luxembourg, l'activité économique est soutenue, les niveaux d'emploi sont élevés et les taux de chômage tendent à redescendre à leurs niveaux d'avant la crise. **C'est donc le bon moment pour agir, pour entreprendre des réformes structurelles et assurer une croissance à long terme**.

De manière générale, l'Examen annuel de la croissance 2018 (EAC 2018) de la Commission européenne, publié en novembre 2017, a invité les États membres « *à stimuler l'investissement de façon à soutenir l'essor économique, à accroître la productivité et à renforcer la croissance à long terme* ». La CE recommande également des réformes structurelles supplémentaires qui sont nécessaires pour rendre l'économie européenne plus stable, plus inclusive, **plus productive** et plus résiliente. Les politiques budgétaires devraient trouver le bon équilibre entre assurer la viabilité des finances publiques et soutenir l'expansion économique. La réduction des niveaux élevés d'endettement et la reconstitution des réserves budgétaires doivent rester une priorité.

Compte tenu des conditions conjoncturelles favorables, tous les États membres devraient, selon les recommandations de la CE, *« **accorder la priorité aux réformes qui augmentent la productivité et le potentiel de croissance, améliorent le cadre institutionnel et l'environnement des entreprises, suppriment les obstacles à l'investissement*** ».

Le contexte socio-économique actuel représente une formidable fenêtre d'opportunité pour investir dans l'avenir et activer les leviers de la croissance qualitative de demain.

### *4.1.1 Contexte européen*

Selon les récentes estimations de la CE[14] (7 février 2018), les taux de croissance de la Zone euro et de l'Union européenne ont dépassé les prévisions de l'an dernier, le passage de la phase de reprise économique à la phase d'expansion se poursuivant : l'économie de la Zone euro et celle de l'ensemble de l'UE ont enregistré une progression de 2,4% en 2017, la plus soutenue depuis 10 ans.

La croissance du PIB en 2017 est maintenant estimée à 2,4%, ce qui dépasse les taux de 2,2% pour la Zone euro et de 2,3% pour l'UE qui avaient été pronostiqués en novembre lors des prévisions économiques d'automne. Les prévisions de croissance pour 2018 et 2019 ont également été revues à la hausse depuis novembre, aussi bien pour la Zone euro que pour l'ensemble de l'UE, de 2,1% à 2,3% pour cette année et de 1,9% à 2,0% pour 2019. Cette amélioration des perspectives résulte à la fois d'une meilleure dynamique conjoncturelle en Europe, où l'embellie sur le marché du travail se poursuit et où la confiance économique est particulièrement élevée, et d'un redressement plus marqué que prévu de l'activité économique mondiale et des échanges commerciaux internationaux[15].

L'économie européenne affiche une solide santé en ce début d'année 2018. La Zone euro a retrouvé des taux de croissance qu'elle n'avait plus connus depuis la crise financière. Il s'agit

[14] Winter prevision CE

[15] Les négociations relatives au Brexit n'étant pas encore achevées, les prévisions de la Commission pour l'année 2019 reposent sur l'hypothèse d'un maintien du *statu quo* en ce qui concerne les relations commerciales entre l'UE-27 et ce pays. Il s'agit là d'une hypothèse purement technique servant uniquement à l'élaboration des prévisions et sans influence sur les négociations en cours dans le cadre de la procédure prévue à l'article 50.

d'une tendance à la hausse portée par tous les États membres (croissance positive pour chaque État membre, y compris la Grèce).

Le chômage et les déficits publics continuent de baisser. L'inflation sous-jacente, qui ne tient pas compte des prix volatils de l'énergie et des denrées alimentaires non transformées, devrait rester modérée. L'inflation globale, qui continuera d'être fortement influencée par les prix de l'énergie, devrait augmenter légèrement. Dans la Zone euro, le taux d'inflation a atteint 1,5% en 2017, devrait stagner à 1,5% en 2018 et légèrement augmenter à 1,6% en 2019.

L'indice PMI des directeurs d'achat (Markit) pour la Zone euro a atteint 60,6 en décembre 2017, ce qui correspond au rythme d'expansion le plus élevé depuis le début de la série (mi-1997). La croissance est particulièrement forte pour les biens d'équipement. L'indicateur PMI composite « flash » de Markit s'établissait quant à lui à 58,6 pour la Zone euro en janvier (niveau le plus élevé depuis 12 ans).

Cependant, on note :

- La remontée de l'euro par rapport au dollar ces derniers mois ; ce qui altère la compétitivité des produits de la Zone euro, même si le contexte mondial plus favorable devrait continuer à profiter à l'Europe.
- Les incertitudes liées au Brexit (hard ? light ?) et aux effets de la réforme fiscale aux États-Unis, de même que les effets potentiellement dévastateurs en cas de déclenchement d'une guerre commerciale entre les États-Unis et l'Europe.
- Les grandes disparités au sein de la Zone euro (croissance du PIB en volume allant de 7,7% à Malte et 6,2% en Lettonie à 1,3% en Grèce, taux de chômage allant de 3,6% en Allemagne (11/2017) à 20,7% en Grèce (10/2017)) sont sources de tension et freinent l'achèvement de l'Union économique et monétaire.
- Les dettes publiques restent élevées, avec une dette brute de la zone euro égale à 88% du PIB (2017), même si le solde agrégé de la Zone euro pour les Administrations publiques est contenu (1,1% du PIB en 2017).

### *4.1.2 Contexte luxembourgeois*

Toutes les dernières prévisions (FMI, CE, BCL, STATEC) pour le Luxembourg anticipent un **contexte économique favorable au Luxembourg tant pour 2018 que pour les années subséquentes. D'ailleurs, il faut profiter d'une part de ce contexte pour agir et d'autre part de ces excédents de croissance pour investir dans l'avenir.**

Selon le Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne, la croissance économique au Luxembourg devrait atteindre 3,4% en 2017, 3,9% en 2018 et 3,6% en 2019 ; le tout pour une inflation légèrement inférieure à 2%.

Le STATEC, dans un exercice de projection à moyen terme pour la période 2018-2022, estime que la croissance atteindra 4,5% en 2018 et en 2019 puis table sur un ralentissement qui la ramènerait à 3% en 2022. Cette expansion profiterait à tous les secteurs, serait relativement peu inflationniste et verrait le chômage descendre aux alentours de 5%.

Pour la BCL, conjuguée à l'expansion soutenue dans la Zone euro, la croissance devrait se renforcer et se maintenir à un niveau élevé, soit une hausse du PIB de 4% pour 2017 et de 3,6% sur la période 2018-2020, le tout pour une inflation variant autour des 2%.

En outre, la consommation des ménages devrait se renforcer en 2018 : adaptation au choc de pouvoir d'achat important survenu en 2017 et en 2018 (réforme fiscale, SSM, index, accord salarial dans la fonction publique et dans les secteurs de la santé et de l'action sociale, ajustement pensions). L'indicateur de confiance des consommateurs de la BCL s'est d'ailleurs établi en janvier 2018 à son plus haut niveau depuis le début de l'enquête en 1999, avec un solde moyen de +20 en janvier 2018 contre +15 en décembre 2017.

## 4.2 Quels sont les leviers pour tendre vers plus de productivité, d'efficacité ?

### *4.2.1 Utiliser la digitalisation comme levier commun à toutes les initiatives*

#### *4.2.1.1 Poursuivre les efforts entamés par tous les acteurs*

La digitalisation constitue un des leviers les plus essentiels pour accroître la productivité et l'efficacité de toute organisation, qu'elle soit publique ou privée.

Dans la recherche d'un relais à la croissance extensive, la digitalisation s'impose comme un prérequis incontournable à tous les niveaux. Il s'agit d'une tendance de fond durable qui a d'ores et déjà produit des effets visibles à l'échelle mondiale. Pour illustrer cet état de fait, nous pouvons par exemple évoquer les entreprises digitales natives qui ont fortement impacté les géants historiques de certains secteurs comme dans le transport (Uber, BlaBlaCar), la télévision (Netflix), les loisirs (AirBnB), etc. En seulement quelques années, ces start-up ont mis en péril des groupes leaders mondiaux depuis des décennies. Le point commun de ces nouveaux challengers : une organisation digitalisée.

Ce sont des illustrations qui montrent la puissance de développement du numérique, mais **l'idée pour l'UEL est en premier lieu de positionner la digitalisation au centre de la stratégie de croissance du Luxembourg**.

Pour les entreprises "traditionnelles", cela passe par un changement d'organisation et la mise en place d'une stratégie digitale permettant de gagner en efficacité et flexibilité sur l'exécution de certaines opérations pour offrir plus de qualité de service aux clients. Vu le tissu économique actuel du Luxembourg, un accent particulier doit être mis sur les PME luxembourgeoises qui commencent à se rendre compte de **la formidable opportunité qu'est la digitalisation.** En réalisant cette mutation de fond, les entreprises historiques pourront rester compétitives et attractives.

Pour les nouvelles entreprises, il est important d'intégrer le levier numérique au centre de leur projet, et ce, dès leur conception. Quel que soit le secteur, le digital va leur permettre de se développer plus rapidement, de renforcer leur visibilité et de proposer de nombreux services en ligne par exemple.

La digitalisation ne s'improvise pas ! Les dirigeants d'entreprises de taille réduite ne savent bien souvent pas par où commencer et se posent des questions d'ordre pratique portant, entre autres, sur l'intégration du numérique dans leur quotidien ou sur les coûts liés à la mise en œuvre d'une stratégie de transition numérique. **Nous nous réjouissons dès lors de**

**l'attitude (pro)active à de multiples égards du Gouvernement, notamment sous l'impulsion des Chambres et Fédérations professionnelles.**

Ainsi, pas plus tard qu'en ce début d'année, le Ministère de l'Économie, la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et Luxinnovation ont présenté un programme de digitalisation des PME destiné à faire progresser la transition digitale au sein des petites et moyennes entreprises et ainsi leur permettre d'utiliser au mieux les possibilités offertes par le numérique. S'adressant aux PME relevant des secteurs du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et de l'horeca, cette assistance aux entreprises comprend plusieurs étapes : la sensibilisation et l'information quant aux enjeux de la digitalisation, un diagnostic professionnel de l'entreprise avec formulation de recommandations, ainsi qu'un accompagnement lors de la mise en œuvre des solutions proposées.

Au sein de ce programme, la Chambre des Métiers avec son service « eHandwierk » et la Chambre de Commerce avec son équipe « Go Digital » proposent chacune une initiative adaptée aux besoins de leurs ressortissants pour sensibiliser les entreprises aux défis de la digitalisation et pour les informer, les orienter et les conseiller dans leurs démarches en ce sens. La phase de diagnostic par un expert ainsi que la phase subséquente de mise en œuvre sont proposées en collaboration avec Luxinnovation. Lors de ces deux étapes, les chambres professionnelles s'appuient sur l'offre de services « Fit 4 Digital » développée par Luxinnovation pour aider les PME à tirer avantage des technologies numériques. Il en résulte :

- Avec « Go Digital », la Chambre de Commerce et la House of Entrepreneurship offrent un accompagnement sur mesure aux TPE et PME qui souhaitent réussir leur transition digitale.
- Avec « eHandwierk », la Chambre des Métiers souhaite sensibiliser, informer et guider ses entreprises dans leur transformation digitale.
- Avec « Fit 4 Digital », Luxinnovation permet aux PME d'avoir un regard extérieur neutre sur leur maturité digitale actuelle via un programme d'accompagnement sur-mesure par un expert dans l'identification et l'implémentation de solutions IT porteuses de compétitivité.

Lors de leur processus de digitalisation, les entreprises peuvent en outre bénéficier de différentes aides financières de la part du Ministère de l'Économie, notamment de la prise en charge des frais du diagnostic à hauteur de 5.000 EUR[16].

Toutefois, **les gains de productivité obtenus par la numérisation ne doivent pas être restreints par de nouvelles approches réglementaires et modèles de temps du travail qui peuvent représenter un frein au développement, en plus d'une surcharge administrative**. La recherche de solutions doit être personnalisée au niveau de chaque entreprise, en conformité avec les intérêts des dirigeants et des travailleurs concernés.

Avant de parcourir plus en détail les leviers de la croissance de demain, l'UEL voudrait rappeler ses principales priorités dans le projet TIR :

- Développer la mobilité comme service : une solution centrée sur la multimodalité.
- Créer un Internet national de l'énergie.

[16] Une fiche d'information portant sur l'assistance et les aides à la digitalisation dont peuvent bénéficier les PME est consultable sur Guichet.lu.

- Mettre en place des projets phares pour démontrer des quartiers intelligents, durables, circulaires, et à zéro énergie.
- Développer une « Luxembourg Sustainable Development Finance Platform ».
- Créer un C3 – Centre de compétence en cybersécurité.
- Développer des plateformes technologiques co-implantées pour les chercheurs industriels et universitaires travaillant sur des questions transversales.
- Promouvoir la conception circulaire de produits et de nouveaux modèles d'entreprise (produit-comme-service) et des fournitures circulaires.

#### *4.2.1.2 Miser sur le numérique, l'économie de partage et l'économie circulaire pour développer de nouveaux business models*

Largement aidés par la révolution numérique, de nouveaux *business models* comme l'économie collaborative ou l'économie du partage, qui figure au cœur de l'étude TIR, sont en plein essor.

Ce phénomène - décrit par de nombreux termes où le partage d'un bien ou d'un service prédomine sur la propriété : consommation collaborative, consommation basée sur l'accès, capitalisme de plateforme ou plus simplement Uberisation - offre, s'il est bien encadré d'un point de vue législatif, de nombreuses opportunités à saisir pour les entreprises qui entrevoient la possibilité de générer des revenus supplémentaires et/ou optimiser l'utilisation des ressources, que ce soient des actifs, des compétences, ou encore des ressources financières. Nous voyons donc ce modèle d'affaires, si le cadre légal prévoit les glissières de sécurité appropriées, comme une nouvelle source de croissance qualitative.

Au Luxembourg, seulement 13% des résidents se disent prêts à recourir à ce type de services, et seulement 4% à en proposer. Il y a donc encore un important travail de communication à réaliser… et un **formidable potentiel de croissance**.

Dans le cadre de la plateforme « mobilité », l'Artisanat, par exemple, soutient l'initiative « électromobilité » et plaide en vue d'une sensibilisation des entreprises aux nouveaux modèles d'affaires « *mobility as a service* ». En rapport avec l'« économie circulaire », **nous désirons mettre en valeur le « savoir-faire » spécifique** (construction durable ; réparation/rénovation ; éco-innovation ; prévention/recyclage ciblé) **de nos entreprises industrielles et artisanales.**

Même si les pouvoirs publics sont confrontés à de nouveaux défis (fiscalité équitable, concurrence déloyale), **nous encourageons une attitude pragmatique et *business friendly*,** au minimum lors de la phase de démarrage de ces initiatives.

### *4.2.2 Faire de l'État le moteur de la transition économique*

Il s'agit pour **l'État luxembourgeois d'adopter un rôle de leader dans cette transition économique**. Cette ambition doit être celle d'un gouvernement qui désire positionner le pays comme une Smart Nation, comme il le fait par exemple dans le domaine des TIC. Nous sommes également du même avis que la Commission européenne lorsque, dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg, elle explique les bons résultats enregistrés dans le domaine des TIC par les investissements et par la solidité de l'infrastructure technologique.

Grâce à cette attitude volontaire, le pays est doté d'infrastructures compétitives avec une connectivité à haut débit, notamment de réseaux de fibre optique reliés à tous les POP européens majeurs (par exemple, Teralink et LuxConnect), de nœuds d'échange internet (par exemple, LIX et LU-CIX) et d'une connectivité par satellite (SES). Actuellement, les centres de données et l'environnement informatique sécurisé sont deux grands domaines d'investissement et de spécialisation.

**L'UEL constate cependant que le concept de croissance qualitative est tout sauf une réalité sur le versant des dépenses étatiques et que d'immenses gains de productivité sont à réaliser.** Outre dégager des fonds supplémentaires pour investir dans les infrastructures du numérique de demain, cela aurait pour conséquence de moderniser l'image de la fonction publique et de tirer, dans son sillage, particuliers et entreprises. De plus, réduire les coûts par prestation permettrait d'augmenter le revenu disponible des ménages et les marges des entreprises, en d'autres termes de mieux faire participer les agents économiques aux résultats de la croissance économique.

#### *4.2.2.1 Un formidable potentiel de gains de productivité*

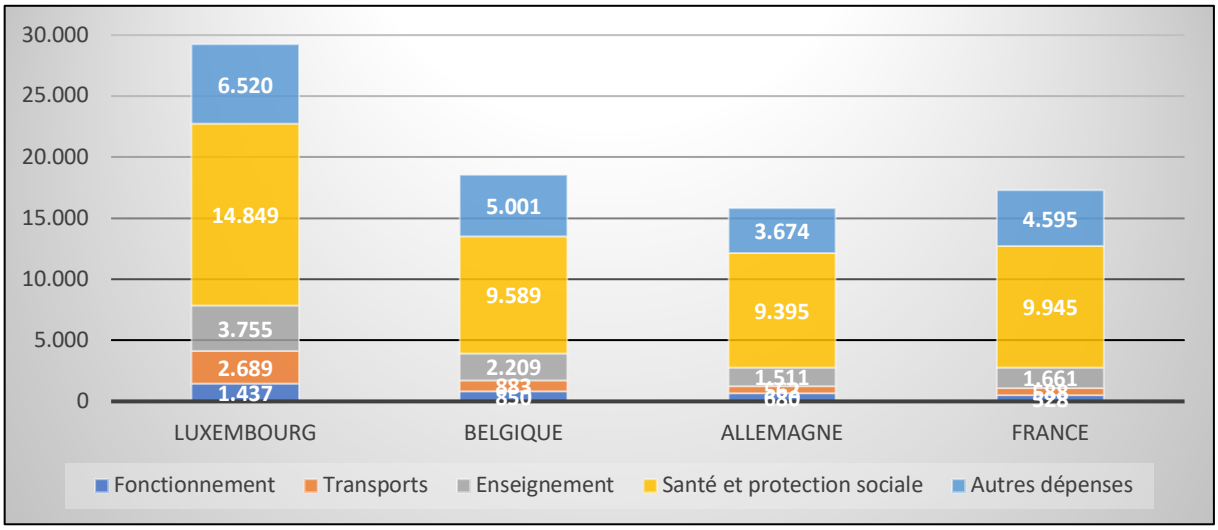
Les **dépenses des administrations publiques paraissent fort élevées en comparaison internationale, sans pour autant s'accompagner de performances *a priori* exceptionnelles**. On songera notamment à l'éducation et aux scores PISA, ou encore aux indicateurs de santé.

Les dépenses sont souvent exprimées en pourcentages du PIB, mais une telle présentation est trompeuse en présence d'un PIB très élevé, au demeurant biaisé par le grand nombre de travailleurs non-résidents – le RNB est d'ailleurs largement en retrait du PIB au Luxembourg.

Pour cette raison, l'UEL a préféré considérer les **dépenses en montants absolus par habitant**, exprimées en parités de pouvoir d'achat et en annulant les dépenses de sécurité sociale canalisées vers les non-résidents. Les résultats apparaissent au graphique suivant. Ils pourraient certes encore être affinés (dépenses d'éducation rapportées aux élèves et non à la population ou composante non résidente extraite également des dépenses d'infrastructures de transport, par exemple), mais ils constituent déjà une bonne approximation des « *inputs* » de dépenses.

Si les trois pays limitrophes se caractérisent par des niveaux similaires de dépenses publiques, le Luxembourg fait très clairement « *bande à part »,* et ce dans toutes les sous-catégories considérées. L'ensemble des dépenses publiques par habitant et par an se situe bien au-delà des autres pays de référence, en dépit des « *corrections* » pour parités de pouvoir d'achat (neutralisation des prix plus élevés au Luxembourg) et de la soustraction des dépenses de santé et de protection sociale dont bénéficient les non-résidents.

**Graphique 13 : Dépenses en niveaux absolus par habitant** (2015 ; euros en standards de pouvoir d'achat et hors dépenses de santé et protection sociale en faveur des non-résidents)




*Sources : CNS, IGSS, Eurostat, STATEC*

En matière de soins de santé, le rapport entre l'output (santé des individus, qualité des soins prodigués, nombre de personnes prises en charge...) et les inputs est particulièrement révélateur. Dans une récente étude intitulée « Healthcare more than pensions will be key fiscal challenge from population ageing », Moody's a livré une analyse à rebours des attentes en appelant les États européens – là où le vieillissement est « le plus aigu » et son impact fiscal « le plus significatif », selon les auteurs – à porter un soin particulier à leur système de santé s'ils veulent préserver leur notation à long terme.

Loin d'appeler à couper coûte que coûte dans les dépenses de santé, Moody's soutient l'idée d'un système de santé « *résilient et efficace pour contribuer à une vie professionnelle plus longue, une force de travail plus productive et de moindres niveaux d'absentéisme au travail* ». Ainsi, des coupes dans la santé pour des raisons budgétaires n'auraient pas d'impact positif sur la note de crédit des États, puisqu'elles affecteraient « les revenus liés à la santé, la productivité et la stabilité sociale ». Moody's met donc l'accent sur la « bonne adaptation par les gouvernements de leur système de santé à leur population vieillissante ».

Moody's fait remarquer que les dépenses de santé au Luxembourg approchent 6.000 EUR par habitant en 2015 – record de l'UE28 –, quand les pays scandinaves, l'Allemagne et les Pays-Bas pointent à 4.000 EUR, pour une moyenne européenne de 3.000 EUR[17]. Plus étonnant encore, la croissance annuelle des dépenses de santé au Luxembourg s'est accélérée entre 2009 et 2015 – en pleine crise économique –, alors qu'elle a ralenti, parfois considérablement, dans tous les autres pays[18].

Dans ce contexte, l'UEL rappelle qu'en 2016, elle a proposé de réformer la Caisse nationale de santé et plus globalement le système des soins de santé au Luxembourg. Cette proposition vise une réorganisation du financement et de la gestion de l'assurance maladie-maternité au Luxembourg dont l'objectif est de rendre le système de soins de santé plus efficient et transparent.

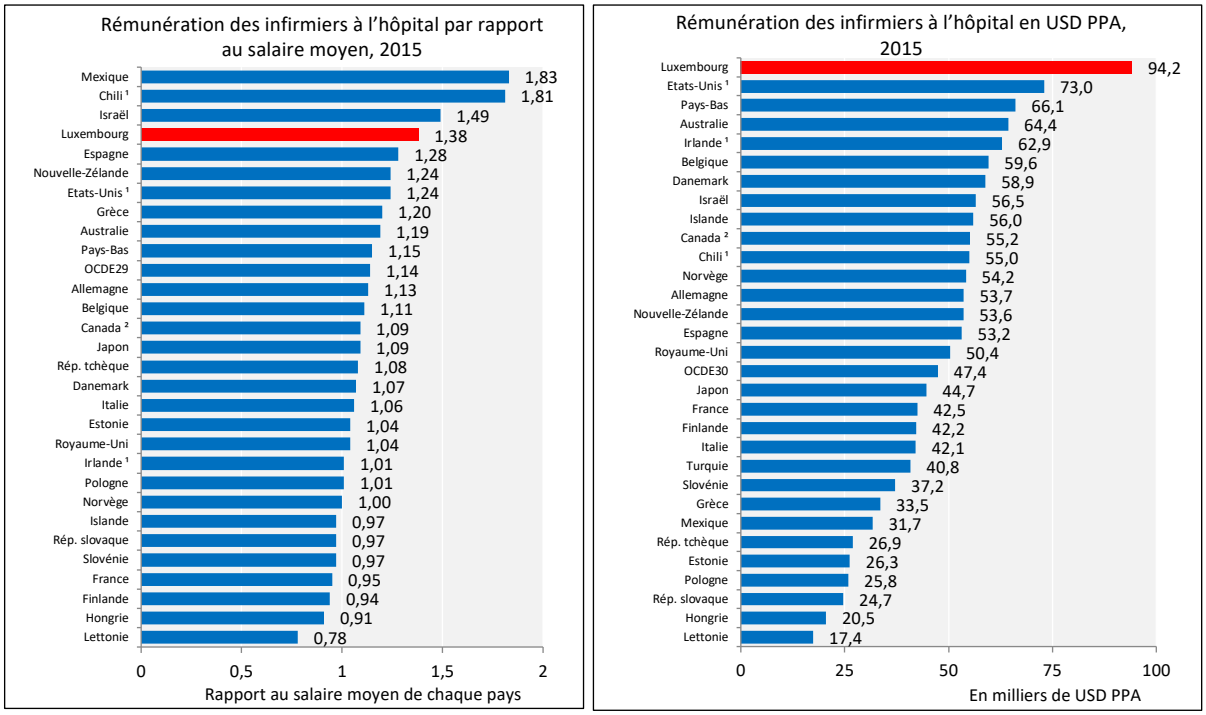
[17] Notons cependant que des non-résidents (frontaliers en premier lieu) consomment des soins de santé à Luxembourg ; ce qui pourrait - légèrement ajuster - à la baisse ce constat.
[18] Ce qui confirme ce que nous avons évoqué à la partie 3.3.

*Pourquoi les dépenses de soins santé au Luxembourg sont si élevées au Luxembourg ?*

Nous pouvons prendre de nombreux indicateurs pour examiner cela, mais, puisque les frais de personnel représentent le poste principal des dépenses des hôpitaux[19] (eux-mêmes représentant le principal poste de dépenses de soins de santé), nous avons décidé d'analyser les rémunérations du personnel hospitalier, et plus précisément les rémunérations des infirmiers hospitaliers (car l'OCDE fournit ces données).

Les rémunérations des infirmiers hospitaliers, comme nous le montrent les 2 graphiques suivants, sont exceptionnellement élevées à Luxembourg, que ce soit par rapport au salaire moyen luxembourgeois ou en comparaison internationale.

**Graphique 14 : Rémunérations des infirmiers hospitaliers (2015 ; OCDE)**




Premièrement, la rémunération du personnel infirmier est comparée au salaire moyen de l'ensemble des travailleurs nationaux, ce qui donne une indication comparativement au travailleur moyen au Luxembourg / du secteur privé. Deuxièmement, le niveau de rémunération dans chaque pays est converti dans une monnaie commune, le dollar américain, corrigé par les parités de pouvoir d'achat, ce qui donne une indication comparativement à leurs homologues à l'étranger.

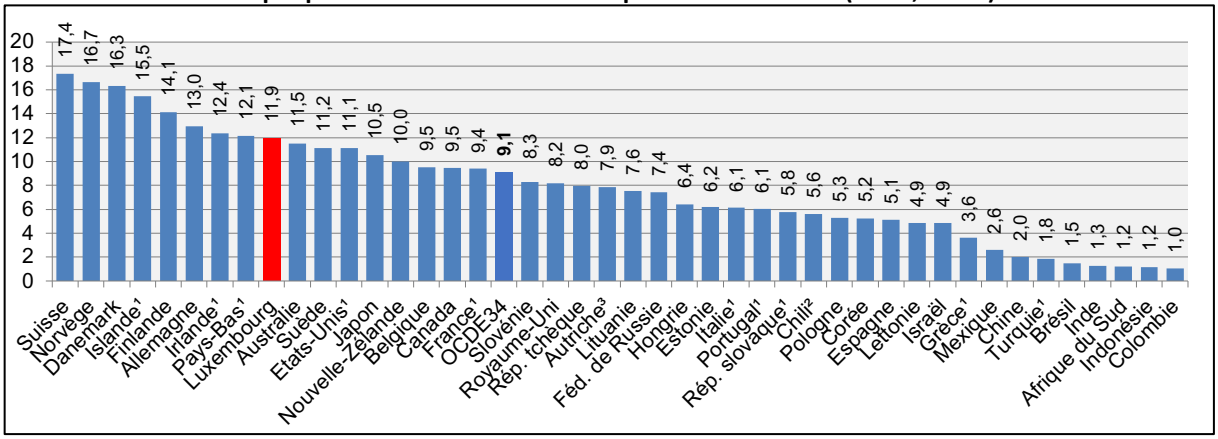
Les infirmiers hospitaliers au Luxembourg ont une situation enviable, surtout par rapport aux infirmiers des pays limitrophes mais également par rapport aux autres travailleurs au Luxembourg. Il n'en est pas de même pour les infirmiers français par exemple qui gagnent moins que la moyenne des infirmiers dans l'OCDE et moins qu'un salarié français moyen.

Pour apprécier les conditions de travail (efficacité, pénibilité), il est intéressant de voir si ces rémunérations exceptionnelles s'expliquent par une charge de travail tout aussi

[19] 64,7% en 2014 selon le Rapport IGSS 2014 sur les hôpitaux.

exceptionnelle. Un indicateur établi par l'OCDE permet d'estimer cette charge de travail, à savoir le nombre d'infirmiers[20] pour 1.000 habitants.

**Graphique 15 : Nombre d'infirmiers par 1.000 habitants (2015 ; OCDE)**




Par rapport aux pays limitrophes, il y a plus d'infirmiers par habitant au Luxembourg qu'en France et en Belgique, mais moins qu'en Allemagne. La faible différence avec l'Allemagne en termes de charge de travail (13 ; 11,9) ne peut s'expliquer par la différence de rémunérations qui est presque le double au Luxembourg (94.200 USD en PPA) qu'en Allemagne (53.700 USD en PPA). En comparaison avec la Belgique et la France, la densité des infirmiers est plus forte au Luxembourg alors que ces derniers gagnent déjà individuellement beaucoup plus. En outre, la concentration du personnel infirmier au Luxembourg en comparaison au nombre de médecins est plus élevée au Luxembourg. Il y a en effet en moyenne 1 infirmier par médecin en plus au Luxembourg (4,2 pour 1) que dans les pays limitrophes (3,2 pour la Belgique et l'Allemagne et 2,8 pour la France).

On peut en déduire qu'au Luxembourg l'offre en matière de personnel de santé hospitalier est à la fois abondante et onéreuse. Cette situation pèse considérablement sur les budgets des hôpitaux, sur le financement des soins de santé et donc détermine le niveau des cotisations sociales (patronales ET salariales). Rappelons en outre la tendance inflationniste - automatique - due au mode de fixation de rémunération du personnel.

On peut donc y déceler par un cas concret que des gains considérables de productivité et d'efficacité peuvent être dégagés pour optimiser la relation entre l'output (qualité de l'offre) et les inputs (dépenses financières) y relatifs.

[20] Définition OCDE : Le nombre d'infirmiers couvre l'ensemble du personnel infirmier employé dans des structures publiques ou privées, fournissant des soins directement aux patients ; sont également inclus, dans certains cas, les infirmiers qui exercent une fonction d'encadrement, de formation ou de recherche. Dans les pays où il existe différents niveaux professionnels, les données couvrent à la fois les « infirmiers de niveau supérieur », qui ont suivi une formation plus poussée et assument des tâches de plus haut niveau, et les « infirmiers de niveau intermédiaire », qui sont néanmoins reconnus et enregistrés comme infirmiers.

#### *4.2.2.2 Une évaluation de la productivité des services publics, certes difficile, mais nécessaire*

L'évaluation de la productivité des services publics doit permettre de mesurer la performance des services publics au regard de la valeur ajoutée sociale ou civique apportée. **L'évaluation de la productivité du secteur non marchand doit s'effectuer parallèlement au suivi de la qualité des services.**

À titre d'exemple, le nombre d'opérations pratiquées dans un hôpital n'est rien de plus qu'une donnée quantitative. Il n'indique pas si l'ensemble des opérations était nécessaire, ni si la population cible est en meilleure santé, ni si le patient aurait pu être soigné en évitant l'opération. Toujours est-il qu'analyser, comme nous venons de le voir, la relation output/input livre tout de même des enseignements sur l'efficacité de l'utilisation des ressources primaires.

De manière plus générale, la gouvernance des finances publiques est en retrait des pratiques observées dans de nombreux pays étrangers, en dépit de discours très prononcés lors du dépôt des projets de budget successifs. **Les finances publiques doivent encore effectuer le « *virage de la croissance qualitative* » ; ce qui exige un cadre de gouvernance budgétaire plus en phase avec la TIR en gestation,** reposant non plus sur une présentation purement fonctionnelle des articles (par ministères et sections) et sur une présentation comptable traditionnelle déconnectée des standards européens (« *SEC 2010* »), mais plutôt en fonction de programmes d'activités auxquels seraient assignés des indicateurs de performances correctement définis et mesurés.

Un tel cadre ne peut certes être mis en place du jour au lendemain, comme l'indiquent diverses expériences étrangères. Raison de plus pour poser dans les meilleurs délais les jalons de l'élaboration d'un tel système au Luxembourg, en s'inspirant des meilleures pratiques étrangères.

Une bonne gouvernance implique également des aménagements institutionnels. L'UEL se félicite de la mise en place d'un fonds souverain intergénérationnel, vers lequel pourraient être canalisées des recettes « *vulnérables* » et/ou volatiles, qui ne serviraient dès lors pas à alimenter des dépenses pour leur part récurrentes et assez rigides. L'UEL note cependant que les montants actuellement versés au fonds souverain sont faibles – ils sont en effet de l'ordre de 50 millions EUR par an, soit environ 0,1% du PIB. Si l'idée de base est excellente, elle gagnerait à être mise en œuvre de manière beaucoup plus volontariste.

#### *4.2.2.3 Un large spectre d'amélioration*

La recherche d'efficience et la digitalisation doivent être des thématiques clés dans le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil étatique. Bien que nous soyons conscients qu'il s'agit d'un processus ardu, puisqu'il repose sur une adaptation de la manière de travailler et de s'organiser, plusieurs illustrations montrent que les avantages en termes de qualité et d'efficacité en valent la peine.

- Outils statistiques : « Projet Scanner data » du STATEC

Ce projet consiste à recueillir les données du passage en caisse de différents supermarchés luxembourgeois et permet de classer automatiquement une grande partie de l'information

fournie. Les données de passage en caisse 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. Au Luxembourg, des collaborations ont pu être établies avec plusieurs distributeurs qui transmettent désormais tous les mois leurs données au STATEC. Ce dernier a ainsi commencé à utiliser cette source de données pour calculer les indices des prix à la consommation. Il en résulte un gain d'efficacité (fin de la collecte manuelle des prix dans les points de vente) et un gain de qualité (précision des données).

- *Santé*

Les nouvelles technologies médicales améliorent la qualité de la prise en charge des patients. Par exemple, de meilleurs diagnostics permettent un traitement plus ciblé et une guérison plus rapide et efficace. Cependant, elles représentent de lourds investissements et d'importants frais opérationnels d'utilisation et de maintenance pour les établissements hospitaliers et contribuent donc à l'augmentation des dépenses du secteur hospitalier. Il s'agit donc d'optimiser la relation entre avantage médical / coût total.

Nous saluons ici le plan d'action E-santé développé au Luxembourg qui s'inscrit dans cette perspective. Il s'agit en effet d'une vraie démarche volontaire et ambitieuse basée sur une vision et qui commence à porter ses fruits. **Le Dossier de Soins Partagé (DSP) est une bonne illustration de ce que peut apporter la digitalisation pour améliorer l'efficacité, la qualité et la productivité en matière de soins de santé.**

### *4.2.3 Poursuivre la diversification économique*

Il s'agit d'une recommandation récurrente de la Commission européenne. La première recommandation en 2017 de la Commission était d'ailleurs : « *Renforcer la diversification de l'économie, notamment par la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation ; supprimer les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises* ».

Dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg et plus précisément dans l'évaluation de ladite recommandation, la Commission constate que « *le Luxembourg a réalisé certains progrès dans la mise en œuvre de la recommandation* », car « *le gouvernement a renforcé sa stratégie de diversification de l'économie et certaines mesures ont été adoptées pour stimuler l'innovation »*. La Commission note cependant que « *l'investissement privé en particulier dans la R&D, et l'innovation restent faibles par rapport à la moyenne de la Zone euro* » et que « *des obstacles subsistent dans le secteur des services aux entreprises, notamment en ce qui concerne la profession d'avocat* ».

Une croissance économique qualitative et durable doit reposer sur un grand nombre de secteurs économiques, à l'instar de la croissance de tout portefeuille d'investissement à long terme. C'est la raison pour laquelle nous sommes également convaincus qu'il est nécessaire de poursuivre la stratégie de diversification économique entamée depuis déjà de nombreuses années. La plus récente illustration est la volonté de positionner le pays en tant que pôle européen de l'exploration et de l'utilisation de ressources spatiales par la création d'un cadre légal qui donne aux opérateurs privés des assurances quant à leurs droits sur les ressources extraites de l'espace. Cette action positive et entrepreneuriale contient des risques et il n'est pas certain qu'il s'agira inévitablement d'une *success story,* mais le Luxembourg se doit de prendre des risques, d'être ambitieux. D'ailleurs, nous sommes confiants que ce combat vaut

la peine d'être mené, notamment grâce à la solide réputation que le Luxembourg a développée dans des secteurs apparentés (avec SES notamment).

Notons dans ce contexte que, comme l'a souligné la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.8), le Luxembourg doit rester attentif à sa compétitivité-coût, car « *une possible baisse de la compétitivité-coût pourrait compromettre la stratégie de diversification* ». La diversification économique passera également par l'innovation (cf. partie 4.2.6.3), la création d'entreprise (cf. partie 4.2.4) et la formation (cf. partie 4.2.6.2) et par une législation flexible (cf. partie 4.2.7).

Ici aussi tous les stakeholders du Luxembourg ont un rôle à jouer. D'ailleurs, chacun des partenaires sociaux profitera, de manière directe ou indirecte, immédiatement ou plus progressivement, de manière plus ou moins forte, des fruits du développement des secteurs économiques de demain.

### *4.2.4 Faire du Luxembourg une véritable « start-up nation »*

La mutation de notre structure économique implique **de développer l'esprit d'entreprise, de donner aux jeunes l'éducation et le courage de se lancer vers l'aventure entrepreneuriale**. Sans une culture d'entrepreneuriat et de start-up, dont les carences en Europe expliquent dans une certaine mesure le décrochage économique par rapport aux États-Unis, nous ne réussirons ni la transition technologique ni le réamorçage de l'ascenseur social.

Selon le nouveau tableau de bord de l'ODC, les « entrepreneurs luxembourgeois éprouvent plus de difficultés pour accéder à des ressources financières (23$^{e}$ place sur 28), et la part des intentions entrepreneuriales[21] se trouve en dessous de la moyenne européenne (11,9% contre 12,7% au niveau de l'UE). Il en ressort également que « *le Luxembourg est mal positionné en matière de procédures de création d'entreprises (temps nécessaire en jours pour démarrer une entreprise) avec une 24$^{e}$ place sur 28* ».

Le Luxembourg connaît néanmoins des améliorations. Des efforts ont été faits pour améliorer la réactivité de l'administration, notamment en facilitant l'accès en ligne pour les petites et moyennes entreprises (PME)[22]. Beaucoup a également été fait afin de réduire le temps de réponse de l'administration pour différentes procédures. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour informatiser les formalités administratives et accélérer la simplification administrative[23][24]. La *House of Entrepreneurship*, quant à elle, constitue la référence pour aider toutes les démarches de la vie entrepreneuriale.

**Le Luxembourg dispose de nombreux ingrédients**, notamment une main-d'œuvre qualifiée, une université performante et des incubateurs de plus en plus proactifs et prometteurs[25]. Le dernier « nouveau-né » dans l'écosystème dédié aux start-up est l'incubateur de l'Université de Luxembourg dont l'objectif est de proposer une offre complémentaire dans le cadre de son

[21] L'indicateur « *Pourcentage des intentions entrepreneuriales* (A23) » trouve son origine dans l'étude *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM).

[22] Partie du portail en ligne « www.guichet.lu ».

[23] L'initiative « Digital Luxembourg - Digital Lëtzebuerg ».

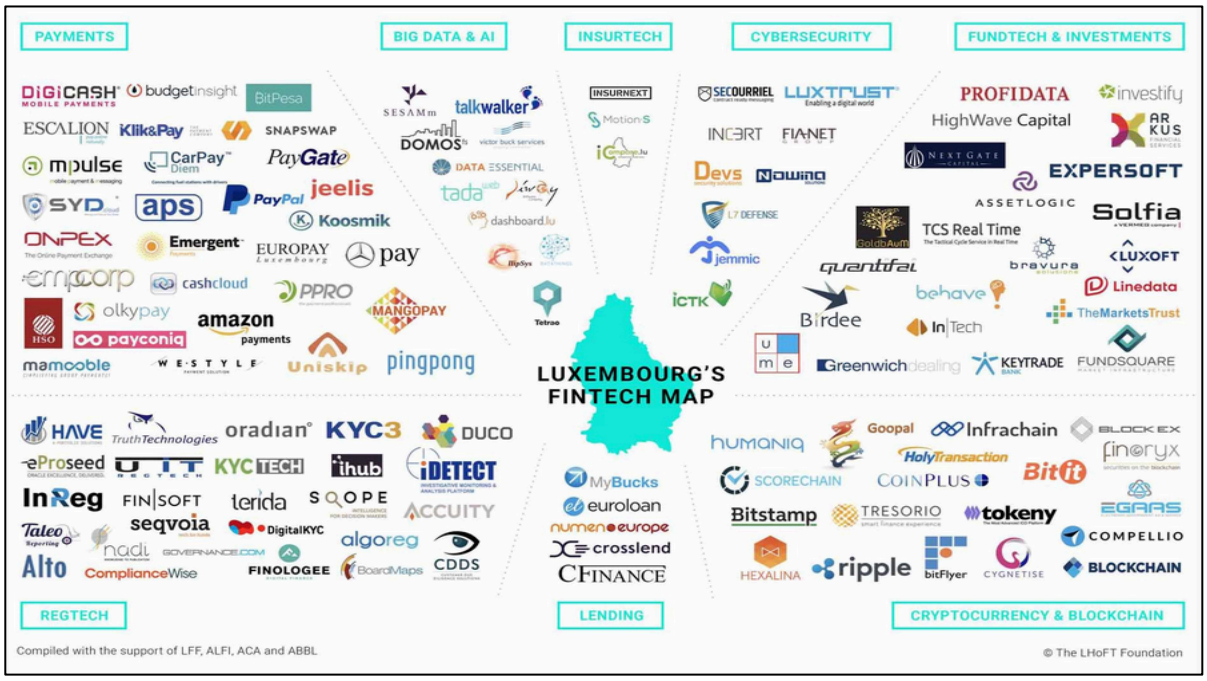
[24] Commission européenne (2016), « Small Business Act - Fiche technique ».

[25] Le récent incubateur « Tomorrow Street », fruit d'un partenariat entre Vodafone Luxembourg et le Technoport, constitue un bel exemple. Cet incubateur, spécialisé dans l'Internet des objets et l'intelligence artificielle, s'inscrit parfaitement dans la stratégie de diversification de l'économie luxembourgeoise.

« *entrepreneurship programme* », qui vise à sensibiliser ses étudiants à l'entrepreneuriat. Nous nous réjouissons de cette nouvelle offre qui en quelque sorte boucle la boucle des initiatives entrepreneuriales puisque ce ne sont pas des start-up en tant que telles qui seront incubées, mais des idées à l'état embryonnaire.

Et ces efforts tant d'acteurs publics que privés se matérialisent, déjà aujourd'hui, quand on voit par exemple la multitude de projets et de start-up dans le domaine des FinTech (infographie ci-dessous) à l'échelle de notre pays.

Infographie 3 : Écosystème des Fintech à Luxembourg




Alors que manque-t-il aux jeunes pousses dans cet écosystème ?

Une fiscalité pleinement adaptée à ce type de firmes, en particulier un régime d'impatriés « à haute valeur ajoutée économique ». **Il s'agit aussi de réfléchir à une fiscalité proactive des sociétés ou même des ménages prenant pleinement en compte le cycle de vie particulier des firmes émergentes** (aménagement de la taxation des employés durant les premières années « sans profits », IP boxes adaptées et avantages fiscaux en faveur des dépenses de recherche et développement, impôt des sociétés mieux calibré, exonérations des plus-values, etc.).

Dans ce cadre, l'UEL se veut force de propositions concrètes et rappelle qu'elle a présenté au gouvernement une série de mesures en faveur de l'entrepreneuriat en 2016. D'ailleurs, des représentants de l'UEL ont rencontré, en août 2017, le Ministère des Finances pour discuter plus en détail de l'une de ces mesures, à savoir la création d'un « Seed-4-Luxembourg » afin de mieux canaliser l'épargne privée vers les jeunes pousses.

### *4.2.5 Consolider l'attractivité fiscale du Luxembourg*

Pour la compétitivité et l'attractivité d'une petite économie très ouverte comme le Luxembourg, il importe de garantir l'existence d'un environnement économique porteur. Le

tout à travers une politique fiscale avisée, qui soit suffisamment attractive dans un environnement international devenu extrêmement mouvant.

Les propositions ci-dessous, outre celles spécifiques aux start-up, visent *in fine* à rendre plus compétitive l'économie luxembourgeoise. Or qui dit compétitivité dit croissance et ensuite redistribution…

#### *4.2.5.1 Adapter le taux d'affiche de l'impôt des sociétés*

Selon le nouveau tableau de bord de l'ODC, le Luxembourg est mal positionné en matière de taux d'imposition affiché des sociétés (23e place sur 28). Malgré la baisse récente du taux d'imposition des sociétés, le Luxembourg a inexorablement perdu en attractivité au cours de ces dernières années.

Dans un environnement réglementaire toujours plus coûteux et contraignant, la fiscalité reste pourtant l'un des seuls leviers que peut activer le pays pour attirer davantage d'investisseurs étrangers. **Qu'on le veuille ou non, d'un point de vue fiscal, le taux d'imposition nominal reste un des premiers éléments pris en considération par un investisseur ou une société à la recherche d'une nouvelle implantation**.

Alors que les taux d'affiche sont nettement plus compétitifs chez les concurrents directs du Luxembourg (Irlande, Royaume-Uni et Suisse), la compétition internationale continue à s'intensifier. Au Luxembourg, la réforme fiscale, qui a essentiellement pris ses effets au 1er janvier 2017, a conduit à une réduction modeste du taux de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRC). S'il est trop tôt pour en évaluer les effets, cette baisse reste contenue et ne permet pas au pays de rattraper son retard par rapport à d'autres juridictions plus attractives. Le taux nominal est aujourd'hui d'environ 26% contre 30% précédemment. Cet effort doit être souligné, mais il n'est pas suffisant quand on sait que le taux moyen est sous la barre des 24% pour l'ensemble des pays de l'OCDE et que le taux médian correspondant au sein de l'UE est de 21%.

**Ce taux médian de 21% constituerait pour le Luxembourg une excellente cible,** qui devrait être annoncée déjà à court terme et se déploierait idéalement sous la forme d'une feuille de route pluriannuelle. Cet objectif est fort raisonnable, puisqu'il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen. Précisons également qu'un tel objectif n'est possible qu'avec une réforme de la fiscalité communale.

Il devrait s'ajouter à cette convergence « vers le milieu du peloton » une diminution additionnelle de l'impôt des sociétés, qui s'opérerait en fonction d'un suivi des répercussions sur la base imposable du processus BEPS (ou encore ACCIS) ou d'autres évolutions globales et à l'aune des décisions adoptées par les pays étrangers.

L'idée n'est donc pas de faire une course vers un taux d'imposition 0, mais de ne pas décourager certaines entreprises étrangères à développer des activités au Luxembourg. Il est certain que le Luxembourg a d'autres atouts à faire valoir, mais si l'on considère la situation d'un point de vue fiscal uniquement, l'argument ne plaide pas en faveur de notre pays. L'évolution doit être raisonnée : l'objectif n'est pas de jouer dans la surenchère en affichant subitement le taux nominal le plus bas d'Europe, mais de mieux se positionner sur ce point.

#### *4.2.5.2 Des « intérêts notionnels » adaptés à la situation particulière du Luxembourg*

La Commission européenne a de nombreuses fois fait état de l'asymétrie prévalant au Luxembourg entre le financement des entreprises par actions et par obligations. Partant, l'instauration au Luxembourg d'un régime fiscal plus symétrique entre les fonds propres et l'endettement permettrait de mettre fin à cette apparente préférence pour l'endettement, ce qui favoriserait la solidité financière des entreprises et renforcerait leur résilience aux chocs économiques.

Afin d'éviter un coût budgétaire trop élevé, ce régime pourrait être mis en place de manière incrémentale, le taux notionnel d'intérêt jouant non pas directement sur le stock de fonds propres, mais plutôt sur ses variations.

#### *4.2.5.3 Impôt sur la fortune*

Cet impôt, antiéconomique par excellence, constitue pour les entreprises luxembourgeoises, seules à le supporter, un considérable handicap concurrentiel – le Luxembourg faisant bande à part en la matière. **Il devrait idéalement être supprimé, certes de manière graduelle en fonction d'un calendrier pluriannuel annoncé bien à l'avance.**

Il s'agit d'un impôt qui touche essentiellement les sociétés de participation au sens large, tout comme il frappe, de manière contre-intuitive, les entreprises qui disposent d'une très forte substance au Luxembourg, alors que les efforts sont déployés justement pour augmenter la substance économique des entreprises.

### *4.2.6 Investir dans les compétences*

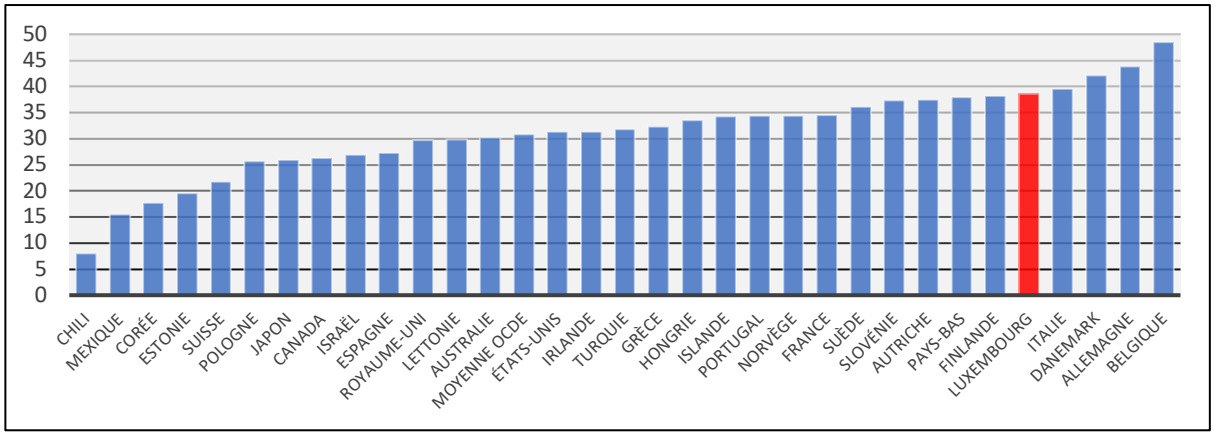
#### *4.2.6.1 Attirer la main-d'œuvre qualifiée*

L'UEL insiste sur la nécessité de maintenir à Luxembourg un cadre - notamment fiscal - aussi attractif que possible pour des profils à haute valeur, nécessité encore renforcée tout particulièrement dans la perspective du BREXIT. Ainsi, on constate qu'aux Pays-Bas la réglementation en place, en limitant des bonus, y réduit fortement les chances d'attirer des sièges bancaires dans le contexte du BREXIT. Les cadres supérieurs et autres salariés de premier plan constituent une ressource indispensable tant pour les entreprises matures que pour les start-up dont la croissance passe nécessairement par l'international. La santé économique du pays et la transition vers une croissance qualitative dépendent de la qualité des gens qui y travaillent.

Dans le contexte international actuel, attirer ce type de travailleur devient de plus en plus difficile. **Un des déterminants les plus décisifs pour attirer ces « highly skilled » concerne, outre les aspects administratifs** (obtention d'un visa, respectivement d'un titre de séjour), **la fiscalité des particuliers**. Et lorsqu'on l'analyse de manière plus approfondie, on remarque que le Luxembourg est mal positionné en la matière.

Ainsi, selon l'OCDE, comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, le taux moyen net d'imposition au Luxembourg d'un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 167% du salaire moyen, est un des plus élevés de tous les pays de l'OCDE[26].

Graphique 16 : Taux moyen net d'imposition au Luxembourg d'un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 167% du salaire moyen (2016 ; OCDE)




*Source : OCDE*

Attirer des talents et cadres constitue un défi ; les conserver en constitue un autre. Il importe donc que les entreprises luxembourgeoises puissent proposer des solutions de nature à les attirer, mais également à les fidéliser. Toute modification du cadre fiscal luxembourgeois doit obligatoirement s'analyser sous cette double perspective. **À relever que la capacité d'attrait est particulièrement importante dans le cas des entreprises multinationales, où plusieurs localisations doivent parfois entrer en concurrence lorsque l'installation des personnes concernées est décidée.**

En complément, une **attention particulière doit être portée aux profils qui maîtrisent le numérique puisqu'ils constituent par définition les leviers de la digitalisation du pays**. Et c'est un enjeu essentiel au Luxembourg, car comme, l'indique la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.43), les entreprises luxembourgeoises ont du mal à recruter des spécialistes des TIC : 65 % des entreprises ayant recruté ou tenté de recruter ont déclaré avoir eu des difficultés à pourvoir leurs postes vacants en 2016 (3e place en Europe ; moyenne européenne : 48 %).

Finalement, comme signalé par la Commission européenne dans ce même Rapport, « *les prix de l'immobilier, qui ont continué à augmenter, pourraient fragiliser la capacité du Luxembourg à attirer et à retenir une main-d'œuvre qualifiée, constituée en grande partie de ressortissants étrangers* ».

#### *4.2.6.2 Accroître la formation et l'éducation pour **rendre la croissance plus inclusive***

Une croissance économique durable et stable doit reposer sur un grand nombre de contributeurs. **Chaque élément du projet « Luxembourg » doit idéalement être un contributeur net à la croissance économique**. Cela implique d'améliorer l'éducation de base,

[26] http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=AWCOMP (chiffes de 2016 ; données extraites le 23 mars 2018).

la qualification et la requalification de la main-d'œuvre locale, l'accompagnement des travailleurs tout au long de leur carrière.

**Le niveau de productivité d'une entité** (entreprise/administration/nation) **est étroitement fonction du niveau de qualification et de l'expérience acquise des individus** (salariés/fonctionnaires/citoyens) **qui la composent**.

D'après les simulations effectuées par l'OCDE, si tous les pays atteignaient le niveau maximum d'appariement des compétences observées dans l'OCDE, les gains qui en résulteraient pour la productivité globale seraient considérables, de l'ordre de 3% aux États-Unis et de 10% en Italie. Selon une étude du STATEC portant sur 28 secteurs, une augmentation de la proportion de salariés formés de 5 points de pourcentage dans un secteur donné donne lieu, toutes autres choses égales par ailleurs, à un gain de productivité de 4%[27].

Les pouvoirs publics doivent anticiper cette mutation digitale et socio-économique, en prévoyant d'ores et déjà les moyens financiers substantiels qui seront requis pour lui faire face avec succès. Comme l'a souligné la Commission européenne dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg, une « attention accrue[28] a été portée en 2017 à l'amélioration de la formation des demandeurs d'emploi pour tenir compte des besoins du marché du travail, en particulier dans le domaine numérique ».

Nous encourageons à accentuer ces efforts tout en précisant que :

- Le taux de participation des entreprises à la formation est élevé[29]. En 2015, 77 % des entreprises proposaient des formations à leurs salariés et 62 % des salariés (soit plus de 170.000 personnes) ont bénéficié de ces mesures. La formation a représenté 1,2 % du temps de travail (deux fois plus qu'il y a 20 ans) et, en moyenne, 35 heures de formation ont été suivies.
- L'accès à la formation continue pour tous pourrait aider à éliminer le biais actuel qui fait que les salariés les plus formés ainsi que les plus jeunes font le plus de formation continue.

Dans cette perspective, l'UEL salue l'idée de base du projet « Luxembourg Digital Skills Bridge », dont l'objectif est d'accompagner les entreprises et leurs salariés dont l'activité va être radicalement transformée par un changement technologique majeur vers une nouvelle organisation, de nouvelles fonctions et emplois. Le « Luxembourg Digital Skills Bridge » a donc pour objectif d'anticiper les répercussions des évolutions technologiques sur l'emploi en proposant aux salariés dont les postes sont transformés ou menacés, des formations sur

---

[27] Voir le Cahier Economique n°118, 2014, « Dynamiques des Entreprises au Luxembourg » http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2014/PDF-

[28] L'ADEM a travaillé en plus étroite collaboration avec le Luxembourg Lifelong Learning Centre afin d'améliorer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation continue et d'accroître l'offre de formation facilitant les transitions sur le marché du travail. Ce centre propose notamment des formations spécifiques sur la manière de configurer et de gérer des réseaux informatiques, des formations sur mesure au numérique et des cours préparant au permis de conduire informatique européen. Un partenariat a été mis en place avec OpenClassrooms, le leader européen de la formation professionnelle numérique, pour améliorer les perspectives d'emploi des demandeurs d'emploi dans le secteur numérique. Il s'ajoute à d'autres partenariats ou travaux dans ce domaine (comme «Fit4Coding» qui est cofinancé par le Fonds social européen et dont le taux de placement est supérieur à 80 %, ou «Start&Code»).

[29] La Commission européenne l'a d'ailleurs remarqué (cf. p. 35 du Rapport 2018 pour le Luxembourg).

mesure ainsi qu'un accompagnement individuel leur permettant de les préparer à exercer un nouveau poste préalablement identifié (en interne ou externe).

**Cette approche préventive est à la fois intéressante pour l'entreprise, le salarié et l'économie dans son ensemble.** Il convient cependant de **garder à l'esprit que le cœur de réflexion doit toujours être l'entreprise,** car c'est elle, et uniquement elle, qui offre *in fine* l'emploi aux travailleurs. Par ailleurs, pour l'instant, il ne s'agit que d'un projet-pilote en attente de solutions pratiques.

L'objectif louable pourrait éventuellement être rencontré par une modification de la législation actuelle en matière de formation continue pour la rendre plus avantageuse en cas de restructuration au niveau digital, sans créer une usine à gaz. Pour le surplus, l'UEL se réfère aux discussions concrètes menées actuellement avec le Ministre du Travail.

La formation et l'éducation sont des conditions nécessaires pour que le Luxembourg puisse profiter des efforts entrepris en termes de transition numérique et de diversification économique. Ainsi, prenons le domaine des TIC qui est un des secteurs du futur et de la stratégie de diversification décidée par le Luxembourg.

À juste titre, la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p. 43) signale que « *malgré cet environnement favorable, le développement du secteur des TIC pourrait être entravé à moyen terme par une pénurie de travailleurs hautement qualifiés dans ce domaine* ». En effet, même si le Luxembourg est dans le peloton de tête des pays européens qui comptent le plus grand nombre de spécialistes des TIC, représentant 4,6% de l'emploi total en 2015 (au-dessus de la moyenne européenne de 3,5%), les entreprises luxembourgeoises ont du mal à recruter des spécialistes des TIC : 65% des entreprises ayant recruté ou tenté de recruter ont déclaré avoir eu des difficultés à pourvoir leurs postes vacants en 2016 (3$^{e}$ place en Europe, moyenne européenne : 48%). Notons tout de même que pour faire face à cette pénurie, le gouvernement luxembourgeois a mis en chantier des mesures et des programmes pour l'éducation formelle et la formation professionnelle (par exemple, l'initiative «Digital4Education» lancée en 2015 dans l'enseignement primaire et secondaire).

En parallèle, il est important de ne pas axer la formation uniquement sur des compétences techniques, mais également sur des **compétences sociales, la résolution de problèmes, la collaboration, et l'apprentissage autodidacte (apprendre à apprendre).**

Finalement, la **digitalisation peut permettre à des secteurs historiques** (artisanat, industrie…) **de moderniser leur image**. Par exemple, l'artisanat et l'industrie « version digitale » intégrant de nouveaux activités, qualifications et métiers, pourront à l'avenir se repositionner à travers l'approche TIR et bénéficier ainsi d'un gain en attractivité susceptible de (re)valoriser leur image de marque, plus particulièrement auprès des jeunes.

#### *4.2.6.3 Renforcer les capacités d'innovation et d'adaptation des entreprises*

Les 15 dernières années ont vu le système national luxembourgeois de recherche, de développement et d'innovation (RDI) se développer, se structurer et atteindre une taille critique. Reposant au départ sur les activités de RDI de quelques grandes multinationales, le système luxembourgeois s'est vu renforcé par la création des Centres de recherche publics (CRP) et puis de l'Université, et la recherche publique est ainsi devenue progressivement une des priorités du Gouvernement. Les contrats de performance signés avec les Instituts de

recherche et Luxinnovation, la fusion des CRP Henri Tudor et Gabriel Lippmann au sein du Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) et l'intégration de l'Integrated Biobank of Luxembourg au sein du Luxembourg Institute of Health (anciennement CRP Santé) ainsi que l'adaptation récente des missions du Fonds national de la Recherche (FNR) ont contribué à rendre la RDI plus mature au Luxembourg.

Le système de RDI luxembourgeois a fait l'objet de nombreuses évaluations au cours des dernières années. Ainsi, qu'ils s'agissent des recommandations de l'OCDE, de la CE ou des Chambres professionnelles, les thèmes sont récurrents et touchent la diversification de la structure de l'économie et le développement des secteurs prioritaires, l'accroissement des coopérations entre recherche publique et entreprises ou encore l'évaluation régulière des instruments de soutien.

Une nouvelle loi, adoptée en mai 2017, renouvelle les régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, élargissant ainsi le champ d'application des aides publiques disponibles. Ce nouveau régime d'aides à la RDI pour entreprises est une excellente avancée en la matière : la nouvelle législation doit permettre d'inciter encore davantage, d'une part, les entreprises à investir dans le développement de nouveaux services ou produits ainsi que dans l'amélioration des processus de production et, d'autre part, la spécialisation multisectorielle dans les axes prioritaires suivants : les matériaux avancés, les technologies durables, les technologies de la vie, la logistique, les technologies spatiales, l'automobile et les TIC.

**Ce nouveau régime va dans le bon sens, car il ouvre au maximum le spectre des aides aux entreprises en s'adressant non seulement aux grosses entreprises, mais aussi aux PME et start-up**. Toutes les entreprises ont droit à ces aides qui vont de 25% à 80% du budget pour les projets ou programmes de recherche et développement, jusqu'à 100% pour les projets innovants menés par des PME et peuvent atteindre 1,2 million EUR pour les jeunes entreprises innovantes.

Nous soulignons que **ces aides sont de surcroît incitatives (majoration des taux) pour favoriser (plus que proportionnellement) les petites entreprises ainsi que certaines zones géographiques** (ce qui fait sens avec les problématiques de transport et de logement exposées à plusieurs reprises dans la présente contribution).

Tableau 2 : Synthèse du régime d'aide à l'innovation et des taux applicables

| | Taux d'aide maxima applicables | | Grande entreprise | Moyenne entreprise | Petite entreprise |
|---|---|---|---|---|---|
| Aides à l'innovation | Aides à l'innovation pour PME | | n.a. | ≤ 50% | ≤ 50% |
| Projets | Innovation de procédé et d'organisation | | ≤ 15% (en cas de collaboration effective) | ≤ 50% | ≤ 50% |
| | Etudes de faisabilité | | ≤ 50% | ≤ 60% | ≤ 70% |
| | Développement expérimental | Majoration de collaboration: + max 15% en cas de collaboration effective (dans la limite de 80%) | ≤ 25% | ≤ 35% | ≤ 45% |
| | Recherche industrielle | | ≤ 50% | ≤ 60% | ≤ 70% |
| Accélération | Jeune entreprise innovante | Majoration régionale: + max 400K€ sur les communes de Dudelange ou Differdange | n.a. | n.a. | Jusqu'à 800k€, limité aux apports en numéraire des actionnaires |
| Démarches sectorielles | Infrastructures de recherche | | ≤ 50% | | |
| | Aides à l'investissement dans les pôles d'innovation | Majoration régionale: + max 5% sur les communes de Dudelange ou Differdange | | | |
| | Aides à l'animation de pôles d'innovation | | | | |

Maintenant que ces outils existent, il convient d'en **optimiser leur utilisation**, d'une part via une communication[30] de ceux-ci et d'autre part par une **approche pragmatique** (acception des risques, interprétation large des conditions d'accès et minimisation des contraintes administratives).

De manière générale, les investissements (input) doivent eux aussi être optimisés (il s'agit d'une déclinaison supplémentaire vers la recherche de plus de productivité). Dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.45), la Commission européenne note en effet que malgré le fait que les autorités luxembourgeoises ont beaucoup investi dans le développement de la recherche publique ces vingt dernières années, ces efforts ne se sont pas encore traduits par une hausse sensible des investissements privés dans la R&D ni par une augmentation des performances en matière d'innovation, telles que mesurées par le tableau de bord européen de l'innovation. Pire, les résultats du Grand-Duché en matière d'innovation, tels que mesurés dans le tableau de bord européen de l'innovation, sont également à la baisse depuis 2013[31] et ont encore chuté de 4% en 2016 par rapport à l'année précédente).

### *4.2.7 Adopter une législation flexible et agile pour optimiser l'allocation des ressources*

Le redéploiement continu des emplois d'entreprises et secteurs peu productifs vers d'autres, plus productifs, est un facteur primordial pour accroître la productivité. L'étude sur le Luxembourg de l'OCDE publiée en 2012[32] mentionnait déjà les obstacles qui contrarient une allocation efficace du travail.

[30] Nous soulignons à cet égard les conférences organisées le 6 et le 20 février dernier par la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce respectivement, en collaboration avec le Ministère de l'Économie et Luxinnovation et qui avaient pour objectif de présenter plus en détail cette nouvelle loi.

[31] Tableau de bord européen de l'innovation 2017: http://ec.europa.eu/docsroom/documents/23930

[32] http://www.oecd.org/fr/luxembourg/

Des travailleurs pourtant productifs demeurent, selon l'OCDE, au chômage ou sous-employés, tandis que des emplois existants sont occupés par des agents moins productifs. **La « *protection légale* » des emplois serait, selon l'OCDE, excessivement stricte au Luxembourg.**

L'allocation des facteurs de production est aussi entravée par des réglementations excessives des marchés des produits, qui limitent tant les taux de sortie (d'entreprises peu efficientes) que d'entrée de nouvelles entreprises susceptibles de renouveler les processus de production et d'introduire de nouveaux produits.

En moyenne dans les pays de l'OCDE, environ un quart des travailleurs indiquent qu'il existe un décalage entre leurs compétences et celles requises par l'emploi qu'ils occupent – c'est-à-dire qu'ils sont soit sous-qualifiés soit sur-qualifiés. Ainsi, si les mesures visant à améliorer les compétences de la main-d'œuvre sont importantes, elles se doivent d'être accompagnées de politiques visant à **promouvoir une meilleure affectation des compétences au sein de l'économie.**

Dans « *Labour Market Mismatch and Labour Productivity : Evidence from PIAAC Data (2015)* », l'OCDE analyse les effets de la discordance des compétences (*skills*) et des qualifications sur la productivité du travail. Le mésappariement des compétences réduit la productivité : des travailleurs très qualifiés peuvent être « *piégés* » dans des activités peu productives générant des décalages entre compétences requises et proposées. **Les discordances de compétences et de qualifications ont une relation négative avec la productivité moyenne du travail**.

Il est tout d'abord essentiel de veiller à une régulation plus ciblée, plus simple et performante. En particulier en ce qui concerne les politiques en faveur d'une démographie saine des entreprises, le marché du travail, le marché des produits, la simplification administrative, l'incitation à l'innovation et aux « *jeunes pousses* », un droit des faillites performant et une transmission d'entreprises facilitée. Si on en croit l'OCDE, l'indicateur global de régulation du marché des produits au Luxembourg était en 2013 le plus élevé au Luxembourg de la Zone euro, après la France, la Grèce et la Slovénie. Les barrières à l'entrée seraient particulièrement dissuasives dans les services, le Luxembourg étant à ce titre la lanterne rouge de l'OCDE après l'Italie.

### *4.2.8 Réduire les charges administratives surtout pour les PME et pour la construction de logement*

La Commission européenne, dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg, reconnaît que « *le Luxembourg a fait des efforts pour simplifier les formalités administratives »,* mais précise que « *le secteur des services aux entreprises est toujours restrictif* ».

Le Bureau fédéral du Plan en Belgique a, en février 2018, publié un rapport sur les charges administratives pour les entreprises en 2016. Ce rapport, qui se limite aux charges administratives liées aux réglementations en matière d'emploi, de fiscalité et d'environnement, a montré que :

- Les charges liées à ces trois matières coûtent 5,93 milliards EUR par an, soit 1,4% du PIB aux entreprises.
- Le coût des charges administratives représente 3,4% du CA des petites entreprises, 1,6% du CA des entreprises de taille moyenne et 0,8% du CA des grandes entreprises.

- Les petites entreprises de moins de 10 travailleurs supportent le coût administratif par employé le plus élevé. Près de 6.500 EUR par employé pour une petite entreprise, alors que ce coût est de 2.000 EUR pour une entreprise moyenne et tourne aux alentours de 500 EUR pour une grande entreprise.

Même si une telle étude n'existe pas au Luxembourg, et que les résultats ne sont pas directement transposables au Luxembourg, on ne peut qu'insister sur **la nécessité de mettre en place une législation de qualité, simple à appliquer.**

Pour les PME, ce sont les charges administratives générées par les dispositions en matière de fiscalité qui sont considérées comme les plus lourdes tandis que pour les grandes entreprises, c'est le domaine réglementaire lié à l'emploi. Cela démontre encore une fois **que toute action politique doit être déclinée en fonction de la taille de l'entreprise et que les charges administratives constituent une perte sèche, incompatible avec une croissance qualitative** !

Les charges administratives liées aux procédures de construction sont détaillées en section 5.3.1.

### *4.2.9 Promouvoir la responsabilité sociale et environnementale*

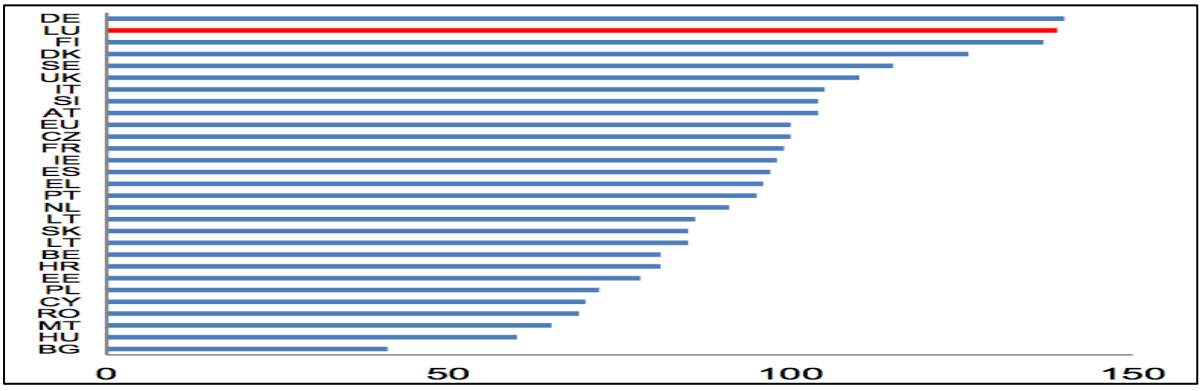
#### *4.2.9.1 Réduire l'utilisation des ressources*

Il s'agit de privilégier une croissance respectueuse de l'environnement en développant davantage l'économie circulaire et la « construction verte ».

Comme le souligne la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.50), le programme d'aide « Fit 4 Circularity », créé en 2015 par Luxinnovation, s'inscrit dans cette perspective puisqu'il est destiné à aider les PME qui sont prêtes à s'engager davantage dans un modèle de développement durable, ce qui implique une utilisation plus efficace des matières premières, une utilisation optimale des sources renouvelables, le développement de produits et services innovants en faveur d'une croissance durable, une réduction de la consommation d'énergie.

Nous pouvons nous réjouir que déjà actuellement, le Luxembourg obtienne des résultats supérieurs à la moyenne de l'UE en matière d'utilisation efficace des ressources et se classe deuxième au tableau de bord de l'éco-innovation, comme nous le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 17 : Indice de l'éco-innovation 2016 (UE = 100)




*Source : Observatoire de l'éco-innovation: Tableau de bord de l'éco-innovation (2016) repris dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg de la CE*

Il faut donc continuer à utiliser la créativité, la technologie, l'innovation par le business model pour augmenter la création de valeur tout en respectant la planète. Recyclage, économie de la fonctionnalité, réparation, fiscalité incitative, éducation, formation... doivent nous permettre de croître sans hypothéquer les ressources de la planète.

Finalement, en termes d'« efficience énergétique » et de « construction durable », il importe de mettre en exergue la participation active de l'artisanat aux travaux, entre autres, du « Conseil National de la Construction Durable » (CNCD), de « My energy » et du « Centre de Ressources pour les Technologie de l'Innovation du Bâtiment » (CRTI-B). Par ailleurs, l'utilisation du procédé « Building Information Modeling (BIM) » créera des plus-values aux différentes étapes d'un projet de construction et en optimisera les processus. De cette manière, il contribue à améliorer la qualité du bâti tout en augmentant l'effectivité des acteurs de la construction et la productivité de tout le secteur. Grâce au BIM nous atteindrons à moyen et long terme les objectifs fixés dans le cadre de la TIR, notamment en évoluant vers des bâtiments répondant aux impératifs d'une économie circulaire. Voilà pourquoi, dans le cadre de l'étude Rifkin publié fin 2016, le BIM est désigné comme étant l'un des principaux piliers des futures évolutions dans le domaine de la construction.

#### *4.2.9.2 Adopter une démarche RSE*

La responsabilité sociale des entreprises - RSE - constitue un levier de productivité et d'efficience non négligeable, et ce à de multiples égards. La RSE, c'est le développement durable vécu à l'échelle des entreprises.

Les entreprises adoptant la RSE tirent des avantages directs au niveau de l'efficacité opérationnelle de leurs activités par la réduction de la consommation d'énergie et des matériaux premiers, la réduction des déchets et leur recyclage systématique. Une meilleure appréciation des risques, une gestion plus efficace des responsabilités et des processus d'information plus transparents sont également susceptibles d'accroître la productivité des entreprises.

L'entreprise qui adopte donc une approche RSE améliore sa capacité à obtenir du financement de la part des investisseurs et banques, tout en présentant un profil de risque plus favorable. Progressivement, les fonds d'investissement intègrent les critères de la RSE dans leur processus d'investissement, d'abord en excluant les entreprises qui ne correspondent pas aux critères de la RSE, puis en misant de plus en plus sur les entreprises respectueuses des normes environnementales ou sociales.

**Un avantage clé que les entreprises tirent de la RSE est celui de l'augmentation de l'engagement et de la loyauté envers l'entreprise et de la motivation de ses salariés, de leur capacité d'innovation et de leur productivité**. Ces entreprises auront plus facile à recruter et à retenir les meilleurs collaborateurs, à les motiver, à suivre des formations leur permettant d'être plus productifs, plus soucieux de la performance de l'entreprise. De meilleures relations employeur-salariés se traduisent par une meilleure visibilité auprès du public cible visé au niveau du recrutement, une meilleure insertion des nouvelles embauches dans l'entreprise, un accroissement de la motivation des salariés, de leur maintien en poste, de l'apprentissage, de l'innovation et partant de toute la productivité.

Par une **communication circonstanciée sur son engagement RSE, l'entreprise peut développer sa notoriété et son image de marque**, ce qui lui permettra d'attirer de nouveaux

clients, des profils de candidats à l'embauche plus adaptés et plus performants et d'augmenter sa part de marché.

La RSE modifie la manière dont l'entreprise s'adresse aux actionnaires, aux salariés, aux créanciers, aux fournisseurs, aux clients, aux collectivités, aux organisations non gouvernementales et aux administrations gouvernementales en renforçant le dialogue ouvert, la volonté de former des partenariats réels dans un souci accru de transparence. Les relations améliorées avec les collectivités environnantes permettent une plus grande facilité d'obtention d'un « droit d'opérer ».

L'UEL s'engage au quotidien depuis plus de 10 ans dans la RSE via l'Institut National pour le Développement Durable (INDR).

### *4.2.10 Achever le marché unique*

Notre économie a besoin du libre-échange des biens et des services et de la libre circulation des personnes et des capitaux, au sein de l'Europe. Force est de constater que le marché unique, l'un des plus grands succès du projet européen, demeure inachevé ; de nombreuses barrières au libre-échange persistent par exemple dans les domaines du commerce des services et du commerce électronique, au niveau du principe de la reconnaissance mutuelle, des marchés publics ou encore de la mobilité des travailleurs. L'achèvement du marché unique numérique et de l'énergie - soit deux des principaux « enablers » de la Troisième Révolution Industrielle - apparaît comme prioritaire. De grandes avancées pourraient déjà être obtenues en approfondissant le marché unique, qui est important pour les 28 États membres de l'Union, mais surtout pour ceux d'entre eux qui ont adopté l'euro.

Il s'agit aussi d'un levier vers plus de productivité, car cela permettra à nos entreprises de vendre plus (et plus facilement) sans consommer (beaucoup) plus de ressources, surtout pour des services *on line.*

# 5 Principaux chantiers pour rendre cette transition possible

Nous avons vu que nous avons besoin de croissance économique. Nous avons constaté que nous avons actuellement une croissance économique, mais que son caractère extensif n'est pas soutenable ni souhaité. Nous devons changer de paradigme et tendre vers une croissance plus qualitative. Nous avons également relevé que le contexte socio-économique nous donne une formidable opportunité pour assurer cette transition économique qui doit se faire progressivement par une recherche permanente de productivité et d'efficacité en actionnant les leviers identifiés dans la partie 4.

Cette stratégie est réaliste si et seulement si nous restons attentifs tant aux entreprises (secteur financier en tête) qu'à celles et ceux (résidents étrangers et frontaliers) qui contribuent jour après jour à la croissance économique actuelle du Luxembourg, qui rapportent financièrement à la société luxembourgeoise et qui financent les dépenses sociales et les investissements.

Puisque cette transition prendra du temps, il faut aussi agir à court et moyen termes pour conserver la fenêtre d'opportunité ouverte, respectivement avant que les effets positifs de la croissance qualitative se matérialisent : cela déterminera notre pouvoir d'action commun et la facilité avec laquelle nous arriverons à transformer notre modèle socio-économique.

Plusieurs chantiers peuvent compromettre cette transition.

## 5.1 Un niveau suffisant de compétitivité-coût

L'Observatoire de la compétitivité a montré qu'au Luxembourg, la rentabilité des sociétés non financières était la plus faible de l'UE et nous avons montré que de nombreux secteurs économiques subissaient cette situation parce que leur structure de coûts était grandement guidée par le poste des dépenses en rémunération.

**Pourtant, ce sont ces entreprises qui offrent le plus d'emplois aux personnes actuellement peu ou relativement qualifiées**, qui présentent le plus de perspectives d'évolution dans les années à venir et surtout **qui offrent le plus de produits et services de proximité, essentiels au bien-vivre à Luxembourg.**

Il faut donc veiller à les conserver et à les encourager, tout autant que les entreprises multinationales et/ou financières, parce que le Luxembourg et les Luxembourgeois en ont besoin, **en évitant de prendre des mesures** qui, bien que naïvement bénéfiques, seraient **contre-productives et détruiraient le tissu économique luxembourgeois**.

### *5.1.1 Contenir l'augmentation du SSM*

La loi du 15 décembre 2016 a porté le SSM à 1.998,59 EUR et le SSM qualifié à 2.398,30 EUR par mois à compter du 1er janvier 2017 au lieu de 1.922,96 EUR et de 2.307,56 EUR en vigueur depuis le 1er janvier 2015. Cette hausse de 1,4% est venue s'ajouter à une augmentation cumulée totale du SSM de quelque 58% de juillet 2000 à janvier 2015 du fait de l'effet combiné des adaptations du SSM et des indexations.

En termes absolus, **le SSM au Luxembourg est élevé, plus élevé que dans les autres pays de l'UE et parmi les plus élevés au niveau mondial**. Par ailleurs, le SSM est déjà régulièrement

adapté à l'évolution générale des salaires. D'ailleurs, le net y relatif a fortement augmenté l'année dernière. Ainsi et à titre d'exemple, un célibataire (classe d'imposition 1) rémunéré au SSM non qualifié et ne bénéficiant que des abattements de base a bénéficié au début de 2017 d'une augmentation de son traitement net de l'ordre de 6,3%. Cette progression pour le moins marquée résulte de la conjonction de trois facteurs, à savoir (i) l'arrivée à échéance d'une tranche d'indexation (+2,5%) ; (ii) la réforme fiscale entrée en vigueur au 1er janvier 2017 (+2,4% dans un tel cas de figure) et (iii) la revalorisation du SSM au 1er janvier 2017 (+1,4%).

Le STATEC a estimé, dans un rapport publié en octobre 2017[33], que le seuil de risque de pauvreté est de 1.689 EUR par mois au Luxembourg (données de 2016) alors que le SSM est actuellement de 1.998,6 EUR[34], soit de 1.727 EUR net. Dans ce même rapport, le STATEC a calculé que le revenu disponible après impôt d'environ 90% des ménages résidant au Luxembourg était supérieur à 2.000 EUR par mois (médiane à 4.632 EUR par mois, soit une augmentation de 118 EUR par rapport à 2015). Pour une comparaison juste, il faut ajouter au SSM net, les transferts sociaux auxquels un bénéficiaire du SSM a normalement droit (allocation de vie chère, subvention de loyer, allocation communale, allocations familiales et de rentrée scolaire s'il a des enfants). On en déduit que, selon le STATEC, tout travailleur rémunéré au SSM dispose d'un revenu supérieur au seuil de risque de pauvreté (alors que celui-ci est déjà parmi les plus élevés au monde).

Nous, représentants des entreprises luxembourgeoises, sommes d'avis qu'il est plutôt difficile de vivre avec un tel niveau de revenu. Nous devons constater cela alors que **notre but est que tous nos salariés puissent vivre de manière décente avec le salaire que nous sommes en mesure de leur offrir.** Il s'agit d'un souhait partagé par tous les patrons, qu'ils soient responsables de grandes ou de petites entreprises. Pour cette raison, le gouvernement a déjà augmenté certaines prestations en nature en faveur des familles, se rajoutant à une panoplie de mesures existantes, **ce qui place le Luxembourg en tête du classement européen pour l'aspect social dans le Bilan compétitivité 2017.**

Les besoins élémentaires (se nourrir, s'habiller, se chauffer…) coûtent-ils plus chers ici que dans nos pays voisins ? NON. **Il n'y a finalement qu'une différence majeure : le logement, mais c'est le cœur du problème.** La charge financière du logement est une question centrale pour les ménages. En 2016, 36,1% des ménages résidant au Luxembourg considèrent que la charge financière de leur logement est importante, 45,5% qu'elle est moyennement importante, et uniquement 18,5% qu'elle n'est pas du tout importante. Pour près de quatre ménages sur cinq au Luxembourg, le problème de la charge financière liée au logement est donc préoccupant. Pour les ménages qui déclarent que la charge financière de leur logement est importante, le coût total induit par le logement représente en moyenne 38% du revenu brut du ménage en 2016. Pire, 9% de la population habite dans un logement dont le coût dépasse 40% du revenu disponible du ménage[35]. Ces statistiques ne tiennent d'ailleurs pas compte de celles et ceux qui aimeraient habiter à Luxembourg, mais ne peuvent se permettre ce luxe ni de celles et ceux obligés d'émigrer !

Et que remarque-t-on au niveau du logement ? **La croissance extensive que l'on connaît ne fait qu'augmenter le coût du logement et donc l'ampleur de cette problématique** : le prix de

[33] http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2017/123-cohesion-sociale/index.html

[34] Impôts 80 EUR, assurance pension 160 EUR, assurance maladie 61 EUR, assurance dépendance 21 EUR.

[35] N° 123 Cahier économique STATEC.

vente d'une maison a augmenté de plus de 50% en 10 ans. Alors oui, il est impossible d'être propriétaire d'une maison au Luxembourg avec ce niveau de SSM… mais cela semble *logique* puisque le prix de vente moyen des maisons est aujourd'hui (2017) d'environ 800.000 EUR en moyenne. Avec ce niveau de SSM, il n'est d'ailleurs pas possible non plus d'acheter un appartement puisque le prix de vente moyen en 2017 est d'environ 500.000 EUR. Est-il seulement possible de louer un appartement au Luxembourg avec un SSM ? Très difficile sachant que le loyer moyen est d'environ 1.500 EUR/mois, en augmentation aussi de 50%[36] depuis une décennie ! **Certes, se loger au Luxembourg constitue une problématique pour les personnes rémunérées au SSM, mais il l'est également pour la plupart des salariés du secteur privé.**

De plus, **un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées et une trappe à l'embauche pour les résidents**. Le niveau déjà élevé du SSM actuel pose donc d'importants problèmes, notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées. Dans la mesure où bon nombre de personnes insuffisamment qualifiées présentent d'ores et déjà une productivité inférieure au SSM, toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs et de fragiliser davantage la cohésion sociale.

La tendance haussière du SSM est d'autant plus préoccupante que le SSM couvre une proportion importante des salariés hors fonctionnaires. La population concernée par la mesure, se situant au SSM ou « au voisinage » de ce dernier, se chiffrait à quelque 45.000 salariés au 31 mars 2016, soit 12,4% des salariés hors fonctionnaires.

Alors, pourquoi l'UEL est-elle contre l'augmentation du SSM ? Parce qu'une telle augmentation ne résout pas les problèmes et risque d'en créer d'autres.

Il s'agit aussi de prendre conscience des conséquences néfastes de l'augmentation du SSM. Voulons-nous exclure les personnes moins qualifiées du marché de l'emploi ? Un SSM trop élevé n'incite pas les entreprises à embaucher ces personnes, mais les pousse plutôt à recourir à des travailleurs plus qualifiés en provenance de la Grande Région. Cette réalité est déjà plus que palpable : l'emploi frontalier n'a cessé de croître ces dernières années. L'emploi intérieur total au Luxembourg a évolué de 264.000 personnes en 2000 à 418.400 en 2016. Or, sur cette augmentation totale de 154.400 unités, environ 60% sont imputables aux frontaliers, leur nombre passant de 88.100 en 2000 à 180.900 en 2016.

De manière générale, **toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs et la pauvreté**. **Soyons cohérents : la hausse récurrente du SSM aura bien plus de conséquences sur l'emploi que la digitalisation**. L'UEL est d'avis qu'il serait plus approprié d'agir sur des variables endogènes (hausse du SSM et indexation automatique des salaires, formations) que sur des variables exogènes (l'évolution numérique et technologique) pour maintenir un haut niveau d'emploi au Luxembourg.

Voulons-nous détruire les petites entreprises à visage humain issues de l'artisanat, du commerce ou de l'Horeca sachant que ce sont celles-là qui emploient le plus de personnes au SSM (alors que 12,4% des salariés, tous secteurs confondus, se situent au SSM ou « au voisinage » de ce dernier, la proportion est beaucoup plus élevée dans des secteurs d'activité

[36] http://observatoire.liser.lu/index.cfm?pageKw=fiche_info_comp_loc

tels que l'hébergement et la restauration (38%), la branche « agriculture, sylviculture et pêche » (36%) ou le commerce (23%)[37]? Voulons-nous au Luxembourg uniquement des entreprises avec cadres et experts sachant que ces entreprises ne sont que très relativement impactées par les augmentations du SSM ? Voulons-nous au Luxembourg uniquement des sociétés financières, car, comme nous l'avons vu dans la partie 3.2.2, la rentabilité des autres secteurs est déjà faible ?

À toutes ces questions, notre réponse est NON. Ce n'est pas la vision que l'UEL a pour le Luxembourg. Bien entendu, nous tenons à nos grandes entreprises financières et industrielles qui font notre force et notre renommée à l'échelle internationale. **Mais nous tenons de manière tout aussi forte à notre tissu économique et à la diversité de nos entreprises**. Nous sommes une « Nation PME » et privilégiés de l'être. Nous voulons garder nos boulangeries, épiceries, coiffeurs et autres petits commerces, ici au Luxembourg. Nous voulons un pays avec un niveau de chômage aussi faible que possible. Nous voulons avoir des salariés satisfaits, productifs et qui puissent se loger et vivre décemment.

### *5.1.2 Agir contre la pauvreté, c'est agir contre le chômage*

Rappelons tout d'abord plusieurs thèses erronées souvent entendues sur le SSM :

- ***Les « travailleurs pauvres » le sont à cause du (faible) niveau du SSM.*** Tel que mesuré, un travailleur pauvre n'est pas forcément une personne qui touche un salaire faible, mais un travailleur qui vit dans un ménage exposé au risque de pauvreté. Plus que le niveau du SSM, c'est avant tout la composition du ménage (présence ou non d'enfants) et l'intensité de travail (temps partiel ou temps complet) qui expliquent la pauvreté laborieuse. Lutter contre la pauvreté laborieuse supposerait donc d'avoir un système sociofiscal plus performant en matière familiale et qui tiendrait compte du travail partiel.
- ***Le SSM constitue la variable d'ajustement d'un marché immobilier en déséquilibre.*** Il serait tentant de justifier le relèvement du SSM sur la base du niveau élevé du coût du logement, mais il importe de dissocier la fixation du SSM, dont la formation doit normalement s'opérer sur le marché du travail, des problèmes d'accès financier au logement qui relèvent de déterminants tout à fait distincts. Les prix immobiliers résultent en effet de la confrontation de l'offre et de la demande de biens immobiliers. Or, en raison de la croissance extensive, la demande sur le marché immobilier luxembourgeois est structurellement bien plus dynamique que l'offre. Preuve à l'appui, le SSM a augmenté de 60%[38] de 2000 à 2017 et n'a pas permis de résoudre le problème du logement. Il faut agir sur l'offre, c'est le vrai débat (d'ailleurs, pourquoi n'y a-t-il pas plus de logements à caractère social ?).
- ***L'augmentation du SSM réduira le risque de pauvreté.*** Le risque de pauvreté au Luxembourg concerne principalement les chômeurs (taux de risque de pauvreté de 45% en 2016) et les travailleurs indépendants (taux de risque de pauvreté de 20% en 2016). Puisque ces deux groupes ne sont pas concernés par le SSM, les plus vulnérables

[37] Soit 45.000 salariés. Chiffres de 2016.

[38] La loi du 15 décembre 2016 a porté le SSM à 1998,59 euros depuis le 1er janvier 2017) du fait des deux mécanismes d'adaptation du SSM (indexation générale des salaires, revalorisation du SSM.

et concernés par le risque de pauvreté seront en réalité exclus de cette éventuelle « mesure ». À cela s'ajoute que de nombreux travailleurs rémunérés au SSM (parmi les intérimaires, parmi les travailleurs du secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration) sont des travailleurs frontaliers (39% en mars 2016) qui ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux de pauvreté au Luxembourg.

Agir conjointement sur le modèle de croissance à suivre, sur le logement et sur le chômage nous semble bien plus efficace. D'ailleurs, comme l'a encore confirmé une étude publiée récemment[39] par EUROSTAT, les personnes sans emploi courent cinq fois plus le risque de se retrouver en situation de pauvreté que celles qui travaillent. Au Luxembourg, en 2016, 44,9% des personnes âgées de 16 à 64 ans qui ne disposaient pas d'un emploi se trouvaient en risque de pauvreté, contre 12% de celles qui travaillaient.

**Lutter contre la pauvreté, c'est lutter contre le chômage. Et c'est ce que l'UEL fait !**

Cet engagement se matérialise notamment par le partenariat que l'UEL a conclu en 2015 avec l'ADEM et qui avait comme principal objectif d'augmenter le nombre d'embauches de demandeurs d'emploi.

Ce partenariat est une réussite concrète. Le nombre de demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi a ainsi connu une croissance continue depuis 2014. Par rapport aux chiffres de 2014, plus de 5.900 demandeurs d'emploi supplémentaires ont ainsi pu réintégrer le marché de l'emploi entre 2015 et 2017. L'objectif des 5.000 a été atteint.

La formation est un élément essentiel dans le retour à l'emploi des candidats de l'ADEM. Des formations répondant à un besoin concret des entreprises ont ainsi pu être mises en place par l'ADEM et connaissent un taux de placement élevé. L'ADEM a également développé des formations ciblées en matière de compétences digitales afin de répondre à la demande des entreprises. Les deux chambres patronales (Chambre de Commerce et Chambre des Métiers) se sont engagées dans ces efforts, que ce soit par la gratuité des cours pour les demandeurs d'emploi ou le développement de nouvelles formations.

Un autre objectif du partenariat était le développement de nouveaux outils permettant de rapprocher les entreprises et les demandeurs d'emploi. Le JobBoard de l'ADEM a ainsi pu être lancé en 2016 sur le Portail de l'emploi www.adem.lu . Plus de 1.500 entreprises utilisent déjà actuellement cette plateforme électronique sur laquelle on trouve les profils de 20.000 candidats. Il s'agit ici aussi d'une matérialisation de la valeur ajoutée que peut apporter la numérisation/digitalisation dans l'administration !

**Et nous continuons à nous inscrire dans cette démarche positive puisque l'UEL et l'ADEM ont reconduit leur partenariat pour une nouvelle durée de 3 ans (2018-2020).**

## 5.2 Des finances publiques saines

Au sein de toute économie, mais plus particulièrement dans un pays très ouvert tel que le Luxembourg, l'équilibre des finances publiques doit être préservé à court, mais surtout à long terme. L'enjeu est de permettre aux autorités de développer les leviers de la transition économique.

[39] 28 février 2018.

### 5.2.1 *Ne pas se fier aux apparences*

La situation des finances publiques luxembourgeoises semble *a priori* favorable « *en instantané* ». Ainsi, le solde des Administrations publiques a été excédentaire à raison de 1,5% du PIB en 2016 et ce résultat se maintiendrait en 2017 selon les plus récentes données. Par ailleurs, la réserve du régime général de pension s'est montée à 34% du PIB selon le plus récent rapport général 2017 de l'IGSS (17,8 milliards EUR en 2016).

Tout irait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ?

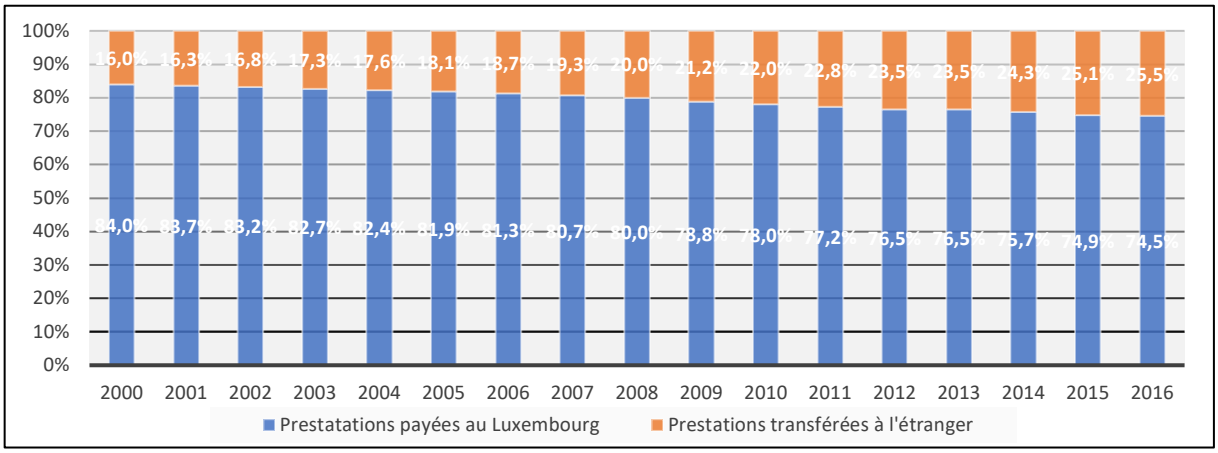
L'UEL regrette que les apparences soient malheureusement trompeuses et attire l'attention sur diverses vulnérabilités de nos finances publiques, se manifestant dès à présent, de manière on ne peut plus explicite et tangible.

**Une première faille se rapporte au décalage entre la part dans les cotisations et prestations de pension des non-résidents**. Ce décalage explique à lui seul environ la moitié du surplus de 1,5% des Administrations publiques. Il a par ailleurs largement alimenté la réserve de compensation du régime général de pension.

Le Luxembourg accueille actuellement environ 180.000 travailleurs frontaliers. Or, si les non-résidents supportent un peu plus de 40% des cotisations de pensions, ils ne représentent pour l'instant que 25,5% des dépenses de pension. Ce décalage contribue à lui seul à augmenter de 1,2 point de PIB le surplus de la sécurité sociale – qui pour rappel s'élevait toutes branches confondues à 1,7% du PIB en 2016. Sans ce facteur « *non-résident* », les Administrations publiques luxembourgeoises ne présenteraient qu'un léger surplus. La réserve de compensation n'est quant à elle que le résultat de l'accumulation au fil du temps de ces surplus.

Malheureusement, **le « *bonus frontalier* », de près de 1% du PIB**, diminue graduellement du fait que de plus en plus de frontaliers ayant contribué de nombreuses années à la (trop) bonne santé financière du système général d'assurance pension partent en retraite. La part des non-résidents dans les prestations du régime général de pension augmente désormais de manière systématique, comme l'illustre le graphique suivant. Selon le bilan technique du régime général de pension publié par l'IGSS en décembre 2016, cette évolution devrait s'amplifier au cours des décennies à venir, de sorte que près de 45% des pensions versées en 2060 seraient transférées à l'étranger – avec à la clef une fuite de consommation et un revenu national brut allégé d'autant.

Graphique 18 : Part des non-résidents dans les dépenses de pension (en %)




*Source : IGSS*

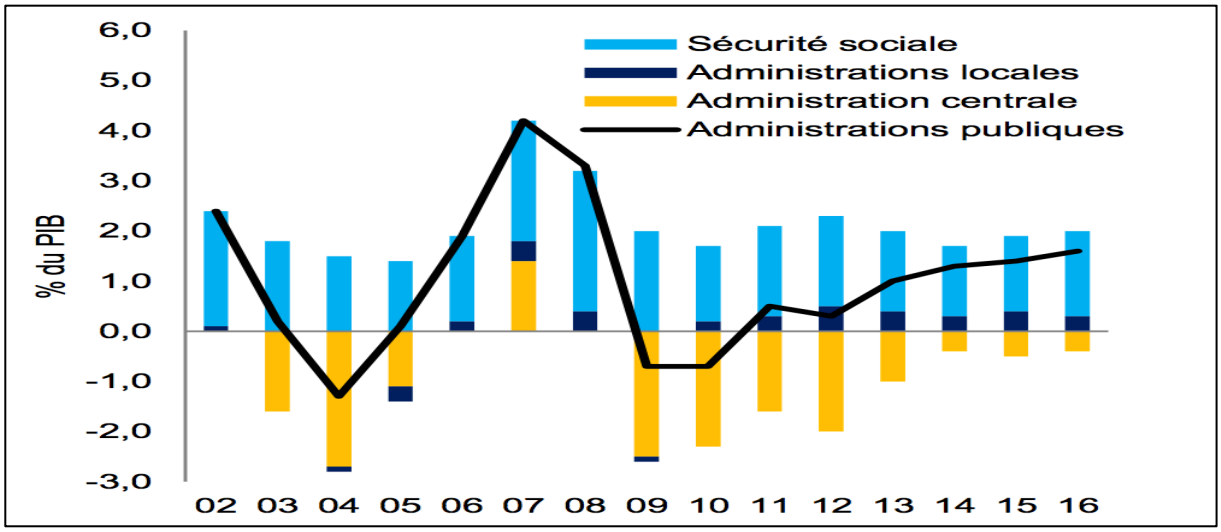
L'accroissement tendanciel de la proportion de non-résidents dans les pensions, conjugué au départ progressif des « papy-boomers », qui est déjà actuellement une réalité (de 2000 à 2015, le nombre de pensions est passé de 108.000 à 165.000, soit +53%), est l'un des principaux facteurs explicatifs de l'augmentation continue de la prime de répartition pure (PRP). Pour rappel, la PRP est le rapport des prestations du régime général à la masse cotisable. Une prime excédant le seuil des 24%, soit l'actuel taux de cotisation global de pension, signifierait que le régime général est structurellement en déficit. Or, la PRP s'est dangereusement rapprochée de ce seuil au cours des années récentes, passant de 20,8% en 2000 à 21,92% en 2016. Selon le bilan technique de l'IGSS déjà évoqué ci-dessus, le seuil fatidique des 24% serait d'ailleurs dépassé en 2023, soit dans 5 années seulement.

**Sans le « *bonus non résident* » de l'ordre de 1% du PIB mentionné ci-dessous, la PRP excéderait d'ailleurs déjà la limite des 24%.** Recalculée pour le seul segment des résidents, elle aurait en effet atteint 27,3% en 2016.

Autre indicateur manifestant désormais une dégradation constante : le coefficient de charge, soit le rapport entre le nombre de pensions (165.000 en 2015) et le nombre d'assurés (394.000 en 2015), a continuellement augmenté depuis 2008[40].

**Une deuxième faille** de nos finances publiques, qui constitue en quelque sorte l'envers du miroir du plantureux (mais temporaire) excédent de la sécurité sociale, est **le déficit récurrent de l'Administration centrale.** Comme nous le montre le graphique ci-dessous, issu du Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne, l'Administration centrale vit clairement au-dessus de ses moyens depuis de nombreuses années : un seul excédent (2007) depuis 2002.

Graphique 19 : Ventilation par secteur du solde des administrations publiques (en % du PIB)




*Source : Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne (p. 10)*

Selon le projet de budget 2018, le déficit de cette entité serait de l'ordre de 900 millions EUR tant en 2017 qu'en 2018. Des informations récentes en provenance du Ministère des Finances, reposant sur des données relatives à la fin décembre 2017, évoquent quant à elles, que le

[40] Il se serait encore accru en 2016 selon le site http://www.isog.public.lu, passant à 42,1%.

déficit en question devrait être bien en retrait du montant de 900 millions EUR anticipé[41] ; ce qui dénote une incontestable amélioration des perspectives budgétaires. Il faut cependant y voir l'incidence, sur le produit de l'impôt des sociétés, d'une éventuelle accélération du paiement des soldes liées aux exercices fiscaux antérieurs à 2017, de même que l'impact de la conjoncture plus clémente – les cours boursiers favorisant de surcroît la taxe d'abonnement. Sans cette conjonction bienvenue, l'Administration centrale aurait une fois de plus enregistré un sensible déficit en 2017.

**Une troisième faille des finances publiques est la fragilité des recettes, situation encore accentuée par des dépenses publiques souvent très rigides**. Cette fragilité s'explique par la spécificité de diverses recettes de nos Administrations publiques (taxe d'abonnement, impôt sur la fortune, Tanktourismus, etc.), mais également du fait d'un environnement international en mutation constante (BEPS, proposition ACCIS de la Commission, réformes de l'impôt des sociétés dans de nombreux pays concurrents du Luxembourg, etc.). Sans compter la (très) forte concentration du produit de l'IRC (impôt sur le revenu des collectivités), de l'ICC (impôt commercial communal) et de l'impôt sur la fortune au Luxembourg. Ainsi et à titre d'exemple, selon le CES[42], **25% des recettes totales de l'IRC reposaient sur seulement 0,02% des contribuables personnes morales en 2016**. Un changement affectant un seul de ces « *gros contributeurs* » pourrait dès lors affecter lourdement nos finances publiques. Le tableau ci-dessous synthétise les différentes sources de vulnérabilité des recettes fiscales du Luxembourg. Cette vulnérabilité (et *a fortiori* la volatilité correspondante) doit être comparée au caractère structurel et difficilement adaptable des dépenses !

Tableau 3 : Vulnérabilité des recettes fiscales au Luxembourg

| Recette | % du PIB en 2016 | Type de vulnérabilité |
|---|---|---|
| **IRC et ICC et impôt de solidarité sur les sociétés** | 4,6% | Concentré sur les Soparfis, les grandes banques, BEPS, compétition internationale sur les taux… |
| **TVA** | 6,5% | Pertes de recettes TVA électronique en 2019, impact des nouveaux projets de la Commission ? |
| **Taxe d'abonnement** | 1,7% | Volatilité des marchés boursiers, pas compétitif au niveau international (voir l'Irlande) |
| **Accises et assimilés** | 3,5% | Vulnérabilité du « Tanktourismus » à moyen terme |
| **Impôt sur la fortune** | 1.0% | Forte concentration, pas du tout compétitif au niveau international |
| **Impôts sur les salaires et traitements** | 6,4% | Impact à moyen terme de la numérisation ? |
| **Cotisations sociales** | 10,9% | Impact à moyen terme de la numérisation ? |

[41] Des informations récentes en provenance du Ministère des Finances, reposant sur des données relatives à la fin décembre 2017, évoquent en effet un excédent de l'ordre de 364 millions EUR pour 2017. Ce surplus ne repose cependant pas sur une vision d'ensemble de la situation relative à l'exercice budgétaire 2017. Alors que l'essentiel des recettes (soit environ 99%) a d'ores et déjà été engrangé fin 2017, il en est tout autrement pour les dépenses, qui n'ont été exécutées qu'à raison de 95% environ fin décembre (le montant effectif des dépenses imputables à 2017 ne sera connu que fin avril 2018). Il est donc vraisemblable qu'en définitive, un déficit de l'Administration centrale sera *in fine* observé pour l'exercice 2017.

[42] Voir l'avis « *Analyse des données fiscales au Luxembourg* », novembre 2015 : http://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf

### *5.2.2 Des évolutions démographiques d'ores et déjà programmées*

Essayons maintenant d'analyser l'évolution des finances publiques à plus long terme, où, espérons-le, la croissance qualitative sera devenue le paradigme sur lequel reposera le modèle socio-économique du Luxembourg.

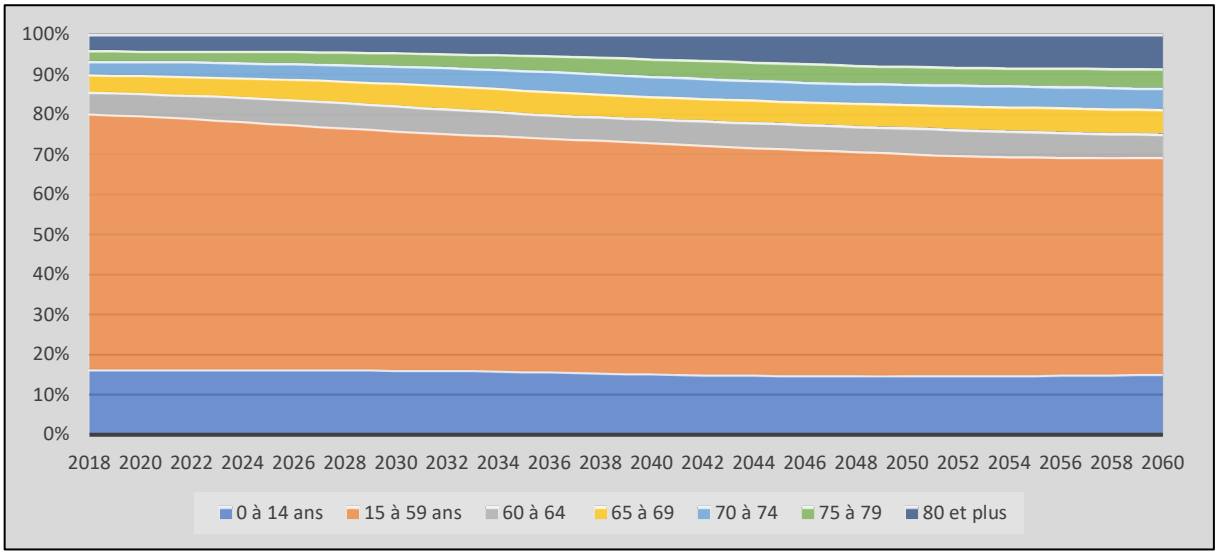
Certains observateurs insisteront toujours sur la prétendue incertitude des projections à long terme et avanceront cet argument pour justifier l'inaction. Deux aspects appelés à peser considérablement sur ces projections sont pourtant bien établis et ne pourront vraisemblablement être freinés qu'à la marge.

Il s'agit en premier lieu de l'arrivée graduelle à l'âge de la pension des larges contingents de travailleurs frontaliers. Ce facteur a déjà été passé en revue ci-dessus. Les non-résidents alimentent actuellement un excédent additionnel de la sécurité sociale de plus de 1% du PIB, de même qu'une large proportion de la constitution de la réserve de compensation du régime général de pension. Or, sauf augmentation exponentielle du nombre de frontaliers dans le futur, ce surplus ne peut que s'éroder avec le temps. Cette évolution s'est d'ailleurs déjà amorcée au cours des années récentes, comme indiqué *supra*.

En second lieu, **le Luxembourg va se voir confronté dans les décennies à venir à un brusque vieillissement de la population résidente. Or, pour des raisons évidentes, les dépenses de sécurité sociale sont largement concentrées dans les couches les plus âgées de la population**. C'est une réalité tangible pour les pensions, mais également pour l'assurance dépendance ou pour les soins de santé. Or comme le montre le graphique suivant, pourtant issu du scénario démographique le plus « *dynamique* » du moment, qui postule une population excédant 1 million d'habitants vers 2050 (« *Europop 2013* »), la proportion des personnes âgées ne peut qu'augmenter très sensiblement au cours des prochaines décennies. Ainsi, la part des personnes de 60 ans et plus passerait de 20% actuellement à 24% en 2030 et 31% en 2060. Au sein de ce segment, la part des 80 ans et plus serait elle-même en nette progression.

Ce processus affirmé de vieillissement serait observé en dépit de l'immigration nette soutenue postulée dans le cadre du scénario Europop 2013. Le scénario qui sera privilégié par le Groupe de travail européen sur le vieillissement (GTV) dans son prochain rapport, qui sera publié dans le courant de 2018 (dit scénario « *Europop 2015* »), sera d'ailleurs moins volontariste de ce point de vue (population de 992.000 personnes en 2060). Il devrait de ce fait se traduire par un vieillissement plus caractérisé encore que ne laisse augurer le graphique ci-dessous.

Graphique 20 : Évolution de la structure par âge de la population (en % du total)




*Source : STATEC, scénario EUROPOP 2013*

Le ratio de dépendance démographique est particulièrement important pour les dépenses de pension futures. La définition privilégiée ici afin de mieux « *capter* » les spécificités du Luxembourg, notamment un départ précoce à la retraite, est le ratio de la population âgée de 60 ans et plus sur la population des 15 à 59 ans, dite « *en âge de travailler* ». **Ce ratio de dépendance spécifique devrait doubler à l'horizon 2060** (d'environ 30% aujourd'hui à environ 60% en 2060) et ce, toujours selon le scénario pourtant volontariste « *EUROPOP 2013 – Luxembourg à 1 million d'habitants* ».

Au-delà de projections de long terme, de simples paramètres actuellement observés illustrent la grande générosité des pensions au Luxembourg (cf. Infographie 2). Pour un cas type représentatif (carrière au salaire moyen), les cotisations de pensions (employés et employeurs) versées sont déjà récupérées en termes actuariels après 6 ans de pension[43], pour une espérance de vie à 60 ans de 22 ans. La différence actualisée (à 2%) entre les pensions d'une part et les cotisations le « *long de la carrière professionnelle* » d'autre part s'élèverait à près de 900.000 EUR pour ce même cas représentatif. Les régimes spéciaux de pension[44], quant à eux, se caractérisent par un degré de générosité plus important encore que le régime général : en 2016, la pension de vieillesse brute médiane pour un homme était de l'ordre de 5.700 EUR par mois.

**Développements démographiques, montée en puissance des non-résidents dans les prestations et générosité intrinsèque des pensions constituent un cocktail particulièrement détonnant**. Il n'est nullement surprenant dans ces conditions et au-delà de toute incertitude potentielle que l'IGSS anticipe, dans le scénario de base de son récent bilan technique, une flambée des dépenses de pension. Ces dépenses passeraient en effet d'environ 7% du PIB

[43] Voir l'Idée du mois n°19 de la Fondation IDEA asbl, « *pensons pensions* », novembre 2017, http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM_pension_19_auformat.pdf

[44] Du fait notamment d'une absence de plafonnement des cotisations sociales et des prestations sur ce segment et en raison de la subsistance – certes graduellement appelée à s'étioler – d'un régime spécial transitoire pour les agents publics entrés en fonction avant le 1er janvier 1999. Pour les agents relevant de ce régime transitoire, le calcul des pensions dépend toujours (partiellement, avec convergence graduelle vers un taux de remplacement plus bas) de l'ancienne formule des 5/6e du traitement touché juste avant la retraite. En 2016, 18.135 pensions ont été payées dans les régimes spéciaux, dont 12.133 pensions de vieillesse[44].

actuellement à 12,4% du PIB en 2060, malgré le fait que ce scénario repose sur l'évolution démographique fort dynamique « *Europop 2013 – Luxembourg à 1 million d'habitants* ». Dans ces conditions, la prime de répartition pure dépasserait allégrement le taux de cotisation de 24% dès 2023, les réserves violeraient à partir de 2035 le prescrit légal (réserves égales à au moins 1,5 fois les prestations annuelles) et elles seraient épuisées dès 2043. Vers 2060, le régime de pension accuserait même une dette équivalente à 46% du PIB.

Deux autres branches de la sécurité sociale présentent d'importants risques financiers à moyen terme, à savoir l'assurance dépendance et la santé. Comme le synthétise la Commission européenne dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg, « ***le défi, pour le Luxembourg, est la viabilité à long terme de ses finances publique**s* ».

En effet, le Luxembourg devrait connaître d'ici 2070 l'une des plus fortes hausses des coûts liés au vieillissement démographique observées dans l'UE. Plus précisément, c'est ce que laisse présager la valeur relativement élevée de l'indicateur S2, l'écart de viabilité à long terme, qui s'établit à 9,5 points de PIB, entièrement imputable à l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement, en particulier les pensions (6,5 points de PIB), ainsi que des dépenses de soins de santé et de soins de longue durée (2,8 points de PIB)[45]. Cette situation n'est guère étonnante compte tenu du vieillissement démographique et de la concentration de ces dépenses dans les classes d'âge supérieures.

L'UEL a de nombreuses fois proposé des mesures pour pérenniser le système d'assurance pension ; mesures qui restent toujours en attente. Rappelons quelques-unes d'entre elles :

- **Suppression ou suspension de la liaison des pensions aux salaires réels**. Cette mesure devrait à long terme induire des économies de l'ordre de 12% des prestations[46] par rapport à une situation de liaison intégrale aux salaires réels. Une telle mesure ne réduirait pas le pouvoir d'achat des pensions (qui seraient toujours indexées aux prix)[47].
- Une **liaison de la formule de pension à l'évolution de l'espérance de vie**. La Chambre de Commerce a déposé, dans le cadre de son plus récent avis budgétaire, une proposition en ce sens[48]. Cette dernière permettrait déjà d'économiser à moyen terme environ 6% des prestations.
- **Une meilleure adéquation entre les prestations et les cotisations**, en procédant à un inventaire analytique détaillé de tous les éléments induisant une dissociation entre ces deux éléments.

[45] Les indicateurs de durabilité S1 et S2 reposent sur les données du rapport 2018 sur le vieillissement, à paraître (Commission européenne, 2018).

[46] En postulant une augmentation moyenne des salaires réels de l'ordre de 1% par année – ce qui supposerait bien évidemment que la productivité soit au moins égale à ce dernier taux.

[47] Rappelons qu'en vertu de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, l'ajustement intégral aux salaires réels est maintenu aussi longtemps que la prime de répartition pure ne dépasse pas le taux de cotisation global de 24%. Le cas échéant, une révision du coefficient modérateur a lieu l'année qui suit le dépassement, le Gouvernement soumettant « *un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision* ».

[48] Voir http://www.cc.lu/uploads/media/Avis_budgetaire.pdf, pp. 88-95 pour davantage d'explications sur l'introduction d'un coefficient de longévité dans la formule de pension.

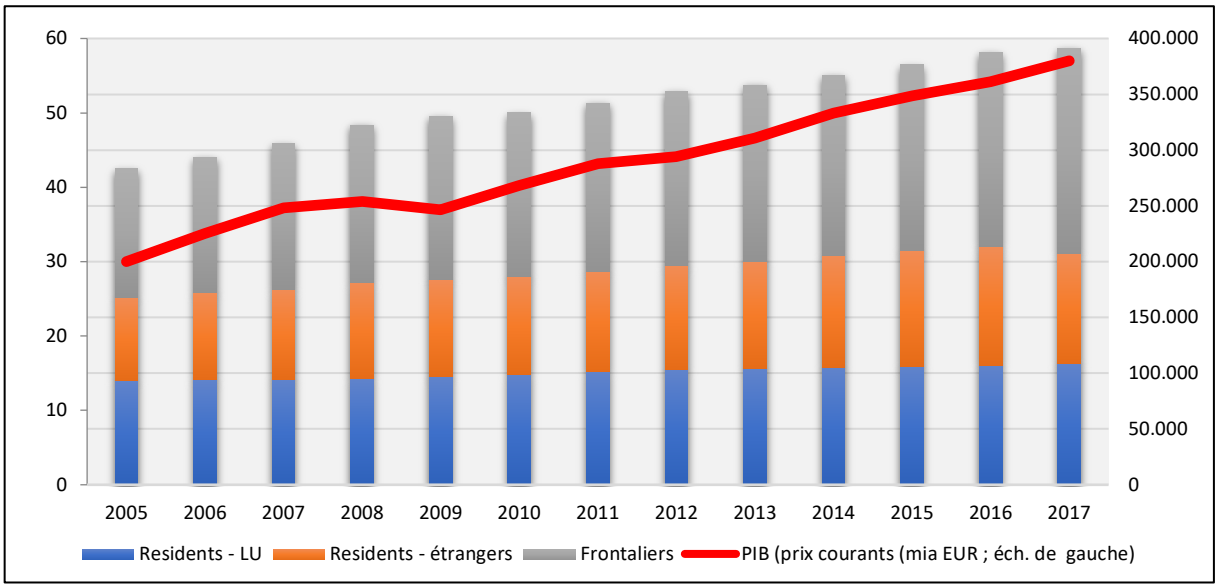
- Le maintien du **double plafonnement** symétrique, de la pension maximale d'une part et du maximum cotisable d'autre part, mais en fixant le double facteur de plafonnement à 4 au lieu de 5 actuellement.

## 5.3 Des infrastructures appropriées à la production de richesse nationale

Tant que les gains de productivité ne seront pas suffisants, le Luxembourg aura besoin de main-d'œuvre (en quantité suffisante) pour faire fonctionner son économie. **Comme cette main-d'œuvre ne se trouve actuellement pas sur le territoire national, il faut soit l'importer, soit la transporter ; ces dimensions sont *a fortiori* interdépendantes**.

Notre production de richesses a presque doublé en un peu plus d'une décennie, mais cette croissance, comme expliqué aux prémices de la présente contribution, est extensive : dans ce même laps de temps, environ 110.000 personnes supplémentaires ont été nécessaires pour faire tourner l'appareil de production du Luxembourg. Puisque les résidents luxembourgeois n'étaient en mesure de fournir qu'à la marge cette main-d'œuvre (progression de seulement +17.000 personnes entre 2005 et 2017), elle est, comme nous le montre le graphique ci-dessous, principalement venue de l'étranger (+24.000 résidents étrangers et +69.000 frontaliers).

Graphique 21 : Dépendance entre croissance économique et main-d'œuvre étrangère




*Source : STATEC*

**Il en résulte une situation tendue en termes de logement et de transport, puisque ces infrastructures n'ont pas été pensées à temps et/ou que le niveau d'investissements** (certes en absolu important) **n'était pas approprié à cette croissance**. Ainsi, l'offre de logements et de terrains à bâtir n'a pu satisfaire la forte demande. Au cours des 20 dernières années, seulement 2.600 unités de logement ont été construites par an en moyenne, alors que le nombre de nouveaux biens nécessaires pour suivre la hausse constante de la demande est estimé à 6.300 unités par an[49].

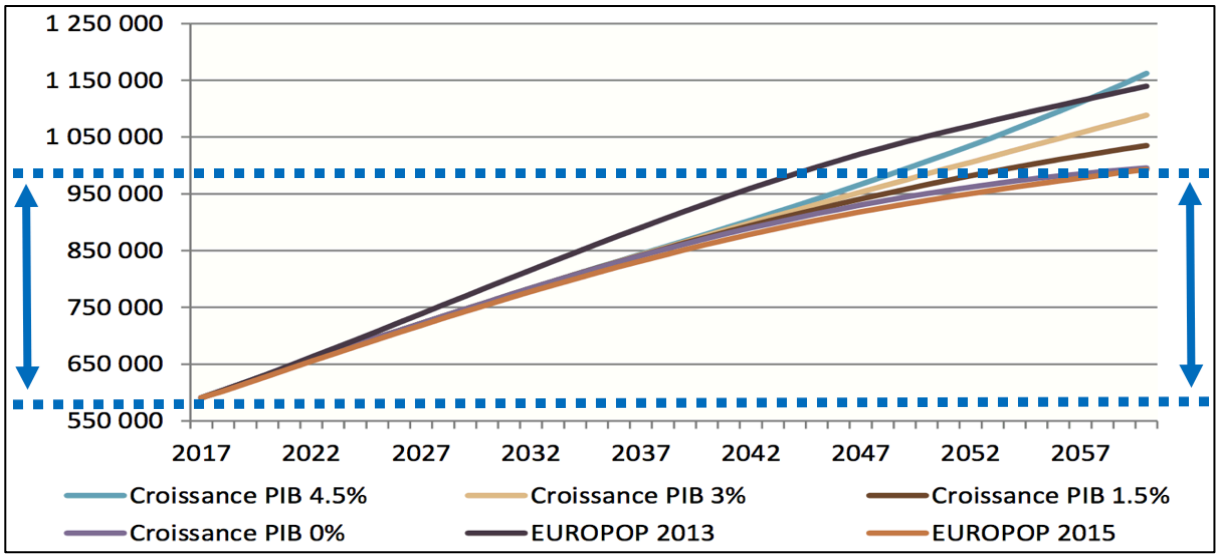
[49] Rapport 2018 pour le Luxembourg par la Commission européenne (p. 27).

Puisque ces sujets font l'objet d'avis du CES (Avis spécifique en ce qui concerne le transport / Avis annuel en ce qui concerne le logement), nous nous bornerons à exposer les grandes lignes de cette problématique en portant notre regard uniquement sur le futur. D'ailleurs, pour être complète, cette analyse devrait inclure toutes les infrastructures nécessaires (crèches, écoles, hôpitaux, maisons de soins…) sans oublier tous les profils nécessaires pour les faire fonctionner (professeurs, médecins…).

L'UEL invite cependant le gouvernement à discuter des propositions concrètes qui sont reprises d'une part dans les avis respectifs du CES et d'autre part, dans la lettre commune des Chambres professionnelles adressée, le 12 mars 2018, à Monsieur le Président de la Chambre des Députés concernant le débat de consultation sur l'aménagement du territoire.

Les projections macro-économiques et démographiques du STATEC, qui sont synthétisées en annexe, permettent de comprendre l'enjeu de ces problématiques. Le STATEC a élaboré 4 scénarios, en fonction des moteurs (productivité et/ou travail) de la croissance économique, que nous avons recoupés avec les projections d'EUROPOP (voir graphique ci-dessous).

Graphique 22 : Synthèse des projections démographiques du STATEC et EUROPOP




*Sources : STATEC et EUROPOP*

Les projections réalisées par le STATEC se situent entre EUROPOP 2013 et EUROPOP 2015 à l'exception du scénario « croissance PIB 4,5% », qui est légèrement supérieur par rapport à EUROPOP 2013. **Même dans le scénario le plus pessimiste sans croissance économique** (« scénario croissance PIB 0 % »), **la population atteindrait 1 million d'habitants à l'horizon 2060**. Les besoins en infrastructures - logement en particulier - sont donc colossaux.

En ce qui concerne **l'impact des projections sur la problématique du transport**, le STATEC a aussi réalisé une analyse de sensibilité entre la part respective des frontaliers et immigrés actifs. Plus précisément, le scénario central basé sur une part des frontaliers de 50% (soit la moyenne sur le dernier cycle économique) a été décliné en une part des frontaliers fixée à 33%, respectivement à 66% (ces valeurs correspondent, à peu de choses près, aux minimum et maximum observés en bas de cycle économique, respectivement en hausse de cycle). Toutes ces projections en termes d'évolutions des frontaliers font apparaître une **population d'au minimum 350.000 frontaliers à l'horizon 2060** (470.000 avec l'hypothèse 66%), soit plus ou moins le double de la situation actuelle.

**Par rapport aux récents débats sur la congestion routière et la responsabilité du financement, nous sommes d'avis qu'il faut prendre un peu de hauteur et voir les choses de manière plus large**. Le Luxembourg est une économie particulièrement ouverte, avec d'importants flux de biens et de personnes, qui va continuer à grandir. Partant de ce constat, tout ce qui touche aux infrastructures à l'intérieur d'un périmètre de 80 voire 100km (donc au-delà des frontières du pays) doit nous intéresser.

Le Luxembourg a tout intérêt à s'associer à des travaux d'infrastructures dans les pays voisins et regarder ces pays, ces régions, comme des endroits où il faut investir côte à côte avec les autorités locales parce que nos entreprises sont complètement dépendantes de ces flux. **Il faudrait donc être ouvert et réfléchir à des solutions Win-Win innovantes** (télétravail, zones franches, modèles transfrontaliers de croissance partagée, financement partagé…).

### *5.3.1 Focus sur le logement*

L'UEL est d'avis qu'il est nécessaire d'agir à court terme sur des mesures concrètes, car la situation est urgente. De manière simultanée, il faut définir ensemble une stratégie nationale, un *masterplan* qui doit reposer sur les axes de réflexion repris dans cette partie.

#### 1. Marché du logement

Le marché du logement luxembourgeois fait face à un **déséquilibre manifeste entre** la **demande et l'offre de logements** (synthétisé dans le tableau ci-dessous), qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages et tout particulièrement pour les jeunes et les monoparentaux en raison notamment des prix et des loyers élevés, et ce malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe.

Tableau 4 : Principaux éléments de l'offre et la demande du marché immobilier à Luxembourg

| Demande croissante | Offre rigide |
|---|---|
| • Modèle de croissance extensive.<br>• Croissance démographique due notamment à l'immigration.<br>• Changement de la structure des familles (recrudescence de ménages comportant une seule personne notamment. La taille des ménages a diminué de 2,7 à 2,3 sur la période 1991-2011).<br>• Augmentation de la surface habitable moyenne.<br>• Niveau historiquement bas des taux hypothécaires. | • Les biens immobiliers résidentiels représentent des biens avec une longue durée de vie. Ils constituent également un bien d'investissement voué à rester sur une période plus ou moins longue dans le patrimoine d'un ménage.<br>• Mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles.<br>• Production insuffisante de logements en général, et sociaux en particulier.<br>• Procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'environnement.<br>• Réticences des responsables communaux, notamment en raison des pressions de la population, d'accroître le nombre de logements, et en particulier sociaux.<br>• Absence d'une gestion immobilière basée sur une stratégie à long terme. |

Les mesures et dispositifs en matière de politique de logement, certes louables en termes de but, mis en place par les gouvernements successifs, n'ont pas engendré les résultats escomptés, notamment parce qu'il s'agit d'une **politique axée essentiellement sur la**

**demande et sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme.** Cette politique n'a réussi ni à endiguer la pénurie de logements ni à stabiliser les prix.

D'ailleurs, nous rejoignons l'élément suivant mis en évidence par la Commission européenne dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg : « *Les avantages fiscaux liés au logement, tels que de faibles taux d'imposition sur les biens immobiliers, combinés à la déductibilité fiscale des intérêts, réduisent le coût marginal des logements occupés par leur propriétaire et, partant, favorisent la propriété. Compte tenu de la rigidité de l'offre, ces avantages fiscaux sont susceptibles d'être capitalisés dans les prix des logements* ».

Le soutien de la demande ne doit pas être augmenté, mais doit être davantage ciblé sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé (familles avec plusieurs enfants, familles monoparentales et personnes vivant seules). Des critères de sélectivité sociale et de développement durable doivent être introduits pour l'ensemble des aides.

Pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, ce déséquilibre, il est primordial, et urgent, d'implémenter une **politique du logement axée davantage sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national. Il s'agit de l'élément essentiel de toute la problématique du logement.

Tout le monde s'accorde à dire que le problème du logement est *a priori* un problème de prix. Le prix du foncier étant en progression constante et constituant le facteur essentiel du caractère de plus en plus inabordable du logement : **toute action restera marginale si on n'arrive pas à réduire substantiellement le coût du foncier.**

Un des facteurs des prix élevés du foncier réside sur le plan du **potentiel de terrains constructibles mis en vente** et sur le plan d'une **densité résidentielle trop réduite.**

Aussi**, les logements nouvellement construits devraient suivre, au moins, l'accroissement démographique**. Au-delà, il est nécessaire de garder à l'esprit qu'en plus des nouveaux logements stricto sensu, il faut y ajouter le retard historique accumulé dans leur construction.

Pour augmenter l'offre, il convient de :

- **Mobiliser les terrains non bâtis**
    - Appliquer concrètement, dans les communes, l'obligation de construire tel que prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[50].
    - S'inspirer de l'initiative « Baulücken » de la Ville de Luxembourg qui pourrait servir d'exemple pour d'autres communes dans la mesure où elles disposent de terrains. Une analyse du LISER a révélé qu'au Luxembourg, 957 ha de terrains constituent des « Baulücken » dont plus de 90% sont en propriété de personnes physiques et morales de droit privé.
    - Les pouvoirs publics, et notamment les communes, disposent des moyens d'intervention nécessaires, d'une part, pour **augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement** (extension de la superficie des zones d'habitation par la refonte des PAG) et d'autre part, pour **rendre une partie considérable des**

[50] Article 103 : Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

**2.701 ha de terrains actuellement théoriquement constructibles rapidement mobilisables**. Il incombe aux communes d'accompagner les développements des PAP, voire, en absence d'initiative privée, de prendre elles-mêmes l'initiative d'élaborer ou de modifier un PAP sans devoir être à 100% propriétaires des terrains.

- Les communes disposent aussi de toute une ribambelle de **mesures via le « *Pacte Logement* »** (droit de préemption sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières, les zones d'aménagement différé et sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, taxes sur la rétention de terrains et les logements inoccupés, augmentation de la densité du bâti).

- **Stimuler davantage l'offre de logements locatifs qui est plus qu'une alternative au principe « tous propriétaires ».**
- **Augmenter la densité résidentielle du bâti**, via une augmentation, dans les quartiers où cela s'avère approprié, des coefficients d'utilisation maximale du sol.
- **Étendre des périmètres d'agglomération**, en respectant les principes d'un aménagement du territoire durable.

## 2. Procédures

Le goulot d'étranglement ne se situe pas seulement au niveau de la construction, mais également au niveau de l'autorisation de construire. La procédure d'autorisation de plus en plus complexe constitue une problématique majeure due à l'effet conjugué de l'allongement des délais (impact sur le coût de préfinancement) et d'une inflation d'études et de rapports (hausse du coût du logement).

Il convient de :

- **Alléger les procédures d'autorisations** en matière d'urbanisme et d'environnement afin de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter par conséquent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements. En outre, cela engendrerait une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports, etc.), tandis que la diminution de la durée des procédures mènerait à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts).
- Revoir le mode de fonctionnement entre les ministères et les administrations, en **instaurant le principe de l'unicité de la procédure**, dans le sens d'un processus itératif, pour dépasser les divergences d'approche dues aux compétences partagées et accélérer ainsi les procédures ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement. **L'instauration d'un code de la construction** assurant notamment la cohérence de tous les textes légaux en la matière peut être bénéfique.
- Les communes doivent se donner les moyens financiers à la hauteur des défis et de leurs ambitions en matière d'aménagement durable, ainsi qu'en matière d'accession à la propriété de logements privés. Les communes devront se doter de **moyens en personnes qualifiées** et s'adjoindre les services de conseils professionnels externes.

### 3. Fiscalité

La Commission européenne a souvent soulevé le fait que **l'impôt foncier** au Luxembourg est très faible en comparaison européenne, ce qui n'incite guère les propriétaires à mettre sur le marché leurs biens inoccupés, voire à utiliser la ressource « terre » de manière économe.

De par la loi, les communes ont le droit d'introduire **un impôt foncier** sur les immeubles bâtis ainsi que sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation. Pour l'année d'imposition 2016, un total de 80 communes a introduit l'impôt foncier B6 « terrains à bâtir à des fins d'habitation ». Le taux multiplicateur B6 varie entre 235 et 1.500. Étant donné que le montant du taux multiplicateur est souvent encore très bas, l'impact fiscal pour les propriétaires reste limité.

### 4. Gouvernance

Une **vision globale** en matière de politique de logement englobant tous les niveaux de pouvoir doit voir le jour. **La politique du logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles**. La politique de logement va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du territoire et de gestion du foncier, visant à éviter la spéculation foncière et toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains.

En outre, des actions précises, appropriées et ciblées permettant d'encourager l'activité de la construction de logements pourront seulement être mises en œuvre **si le diagnostic est solide**. Or, les estimations des besoins en logements varient substantiellement selon les différents acteurs, comme l'a déjà constaté le CES en 2013 dans son avis « L'accès à un logement abordable ». Ce constat est toujours d'actualité.

Aussi, aucune analyse approfondie sur le fonctionnement du marché du logement et l'interaction entre les différents facteurs n'a été effectuée à ce jour, et ce pour un secteur susceptible de générer plus de 1,5 milliard EUR de recettes budgétaires.

Il convient de :

- **Faire une étude approfondie sur le fonctionnement** du marché luxembourgeois qui permettrait d'apporter davantage de connaissances sur les déterminants de la demande et de l'offre de logements, et sur le processus de formation des prix de l'immobilier**.**
- **Étendre les informations concernant les prix des terrains aux terrains bâtis,** notamment, en cas de revente d'un logement, puisque les données actuelles **se limitent aux terrains à bâtir** et ne comprennent pas les terrains bâtis.
- De mettre en place une **base statistique publique des taxes**. Elle pourrait aider les citoyens à décider du choix de la localisation de leur futur logement en connaissance de cause, en augmentant la transparence en matière de taxes locales et leur impact sur les prix d'un logement dans les communes.

# 6 Conclusion

Les réflexions reprises dans ce document ne sont qu'une modeste contribution de l'UEL, et partant de toutes les entreprises affiliées à ses organisations membres, au projet commun « Luxembourg ».

Notre ambition est de faire comprendre que cette vision n'est ni plus ni moins qu'un projet de société. Les aspects démographiques et environnementaux, la transition énergétique et numérique, les problématiques de disponibilité des ressources humaines, de logement, de sécurité sociale, de transport, de cohésion sociale nous imposent de remettre en question notre modèle de croissance et de réfléchir à la société à laquelle nous aspirons, humblement sans croire que rien ne peut nous arriver, et que tout se passera bien dans le futur, pour la simple raison que cela a toujours été le cas dans le passé.

Les entreprises ne peuvent réussir seules cette transition : il doit s'agir d'une vision commune et partagée par toutes les forces vives (donc aussi nos salariés - nationaux, étrangers, frontaliers -, nos représentants politiques), car elle sera profitable à tous (cercle vertueux).

Dans cette perspective, nous voulons finir cette contribution en insistant sur la nécessité d'avoir de la cohérence dans nos désirs et nos choix :

- Désire-t-on être un pays accueillant des sociétés avec une activité réelle nécessitant de la substance ou veut-on se limiter à des sociétés financières et SOPARFI ? Si on est partisan de la première option, alors il faut accepter de voir apparaître des bureaux et des usines et ne pas punir / décourager la substance (infrastructures trop chères, main-d'œuvre trop chère, transport inadapté…).
- Désire-t-on offrir un logement abordable et décent ou préfère-t-on que les jeunes s'endettent ou quittent le pays pour faire fonctionner notre économie et assurer notre sécurité sociale ? Si on est partisan de la première option, alors on ne peut pas refuser la construction de décharge de déchets inertes (de la terre ?) sur son territoire (cf. décision des autorités locales de Differdange et Sanem) alors que ces structures sont essentielles pour supporter l'activité de construction du pays.
- Désire-t-on des maisons bien isolées d'un point de vue thermique ou préfère-t-on consommer plus d'énergies et polluer l'environnement ? Si on opte pour la première option, on ne peut pas refuser l'implantation d'une société qui produit exactement un matériau d'isolation plus écologique dont nous avons besoin, parce que nous ne voulons pas les inconvénients de la production.
- Désire-t-on être un pays riche ou préfère-t-on se replier sur nous-mêmes ? Si on est partisan de la première option, il faut se souvenir que c'est l'exportation qui fait la richesse d'un pays et que pour pouvoir vendre à l'étranger, il faut pouvoir être compétitif.

# Annexe 1 : Synthèse de la vision TIR/ Rifkin vue par la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg.

*Encadré 3.4.2:* **Vision stratégique à épingler: la «troisième révolution industrielle»**

**En 2015, le Luxembourg a décidé de lancer une nouvelle stratégie à long terme pour «préparer le pays aux défis de l'avenir»; cette stratégie questionne en profondeur les modèles économiques et sociaux actuels au travers d'un processus prospectif et une approche interdisciplinaire.** Le gouvernement, agissant de concert avec la Chambre de commerce et Inspiring More Sustainability (le principal réseau luxembourgeois actif en matière de responsabilité sociétale des entreprises), a demandé à l'économiste américain Jeremy Rifkin de réaliser une étude stratégique sur la question. La stratégie a été mise en place grâce à l'action facilitatrice du gouvernement, qui a permis à près de 300 acteurs issus du monde universitaire et des entreprises, ainsi que de la société civile, de coopérer. M. Rifkin en personne a présenté la stratégie au public en novembre 2016.

**L'objectif de la stratégie est d'améliorer la durabilité et l'interconnexion de l'économie luxembourgeoise en créant des écosystèmes numériques au point de rencontre des technologies d'aujourd'hui et de demain. La stratégie porte sur les technologies de l'information et de la communication, les énergies propres et les transports.** Dans ce contexte, les scénarios sociaux, culturels et environnementaux, la théorie économique et les pratiques des entreprises convergent pour concourir au remaniement du modèle de développement économique traditionnel, lequel est inscrit dans un cadre de vie qualitatif plus large. Par ailleurs, la stratégie insiste fortement sur la diminution de l'empreinte écologique et la lutte contre le changement climatique. La stratégie traite spécifiquement du partage, de la numérisation, des énergies renouvelables, de l'internet des choses, de l'économie intelligente, de l'économie circulaire et du télétravail. L'étude a permis d'identifier neuf défis, dont six défis sectoriels (l'énergie, la mobilité, la construction, l'ingénierie, l'industrie alimentaire et la finance) et trois horizontaux (l'économie intelligente, l'économie circulaire et le modèle social). Au total, la stratégie énonce deux cent vingt-neuf mesures, recommandations stratégiques et projets destinés à préparer le pays à la troisième révolution industrielle.

**Plus tard, le gouvernement a annoncé le lancement des neuf premières mesures** dans les domaines de l'internet national de l'énergie, de la mobilité (y compris la mobilité électrique et les véhicules à émissions zéro), des villes et des quartiers intelligents, durables et circulaires, de la production alimentaire durable, des plateformes technologiques partagées, de la promotion du financement du développement durable, de l'infrastructure de calcul à haute performance (HPC) et de la promotion de l'économie circulaire au moyen de marchés publics. Un comité gouvernemental de suivi de la stratégie a été institué pour superviser les travaux des huit plateformes thématiques ([1]) chargées d'analyser, de discuter et, si nécessaire, d'approfondir les différentes mesures et propositions énoncées dans la stratégie. Le comité de suivi, présidé par le vice-premier ministre et ministre de l'économie, est composé de représentants des syndicats, des chambres professionnelles, de l'Union des entreprises luxembourgeoises, de la Chambre de commerce et d'autres parties intéressées.

- **À long terme, la stratégie pour la troisième révolution industrielle devrait changer radicalement les modèles économiques et sociaux d'aujourd'hui**. En novembre 2017, un premier rapport intermédiaire, établi un an après la publication de l'étude Rifkin, a porté, entre autres, sur l'état d'avancement des travaux de concrétisation des projets prioritaires (implémentation d'une infrastructure HPC, réalisation d'un projet phare de quartier/ville durable, circulaire et à zéro énergie, projet de recherche universitaire «Eco-construction For Sustainable Development») ainsi que sur des sujets transversaux (protection des données, économie du partage). Le rapport a été discuté avec la population, avec les représentants des chambres d'agriculture, de commerce, des fonctionnaires et employés publics, des métiers et des salariés, ainsi qu'avec les membres de la Chambre des députés. L'application correcte de la stratégie requiert que tous les acteurs concernés veillent à relever les défis économiques et sociaux de manière équilibrée.

([1]) Conseil national pour la construction durable, Energiezukunft Lëtzebuerg, Groupe de haut niveau TIR industrie, Économie circulaire, Mobilité, Haut comité de la Place financière, Intensification durable de l'agriculture ainsi que Travail, Emploi et Questions sociales.

# Annexe 2 : Synthèse des projections macroéconomiques et démographiques du STATEC

| | 2016 | 2030 (projection de référence) | | | 2060 (4 scénarios illustratifs) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Variables \ Variantes | Données observées | Part des frontaliers 33% | Part des frontaliers 50% | Part des frontaliers 66% | Croissance du PIB de 0.0% | Croissance du PIB de 1.5% | Croissance du PIB de 3.0% | Croissance du PIB de 4.5% |
| Croissance du Produit intérieur brut[1] (PIB) | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 0.0 | 1.5 | 3.0 | 4.5 |
| Croissance intensive[1] (productivité) | 0.1 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | -0.1 | 1.1 | 2.0 | 2.8 |
| Croissance extensive[1] (création nette d'emplois) | 3.0 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 0.1 | 0.4 | 0.9 | 1.7 |
| Emploi intérieur total (en milliers) | 419 | 569 | 570 | 571 | 697 | 737 | 793 | 870 |
| Emploi frontalier (en milliers) | 181 | 253 | 268 | 282 | 361 | 381 | 409 | 448 |
| Emploi intérieur résident (en milliers) | 238 | 316 | 302 | 288 | 337 | 356 | 384 | 422 |
| Revenu disponible par rapport aux pays voisins | 151% | 146% | 146% | 146% | 108% | 127% | 148% | 170% |
| Travailleurs étrangers attirés[2] | 14 774 | 9 675 | 9 665 | 9 656 | 3 093 | 5 607 | 9 925 | 17 110 |
| Solde migratoire[2,4] | 12 335 | 13 041 | 10 080 | 7 298 | 4 181 | 6 437 | 10 313 | 16 762 |
| Accroissement naturel de la population[2] | 2 083 | 3 478 | 2 978 | 2 508 | -612 | -37 | 793 | 1 987 |
| Population totale (en milliers) | 576 | 785 | 759 | 736 | 996 | 1 035 | 1 089 | 1 162 |
| Part de la population jeune[3] (0-15) | 16.5 | 16.3 | 16.2 | 16.1 | 14.3 | 14.5 | 14.8 | 15.2 |
| Part de la pop. en âge de travailler[3] (16-64) | 69.3 | 66.5 | 66.2 | 65.8 | 57.9 | 58.5 | 59.3 | 60.3 |
| Part de la population âgée[3] (65+) | 14.2 | 17.1 | 17.6 | 18.1 | 27.9 | 27.0 | 25.9 | 24.6 |

[1] Taux de variation annuelle en %
[2] Flux annuel en nombre de personnes
[3] En % de la population totale
[3] Y compris ajustement statistique