

Inventaire avant sortie de crise !

Muriel Bouchet – Julie Boyer – Christel Chatelain – Louis Chauvel
Narimène Dahmani – Vincent Hein – Georges Heinrich
Sylvain Hoffmann – François Koulischer – Jean-Paul Olinger
Antoine Paccoud – Sidonie Paris – Pauline Perray
André Prüm – Michel-Edouard Ruben – Céline Schall
Alain Steichen – Thi Thu Huyen Tran

Juin 2021

Juin 2021

Inventaire avant sortie de crise !

Auteurs :

Muriel Bouchet – Julie Boyer – Christel Chatelain
Louis Chauvel – Narimène Dahmani – Vincent
Hein Georges Heinrich – Sylvain Hoffmann
François Koulischer – Jean-Paul Olinger
Antoine Paccoud – Sidonie Paris
Pauline Perray – André Prüm
Michel-Edouard Ruben – Céline Schall
Alain Steichen – Thi Thu Huyen Tran

Directeur de la publication :

Muriel Bouchet,
Directeur de la Fondation IDEA asbl.

Édition :

Michel-Edouard Ruben, Senior Économiste,
Fondation IDEA asbl.

© 2021 *Fondation IDEA asbl*
7, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
www.fondation-idea.lu
info@fondation-idea.lu

Sommaire

Avant-propos : Quelle crise !	5
L'année 2020 en chiffres	10
Soutenir autant que nécessaire, c'est combien ! Par Narimène Dahmani, Michel-Edouard Ruben.....	13
Comment expliquer la relative bonne performance du Luxembourg en 2020 - au-delà du biais financier ! Par Muriel Bouchet.....	26
Résilience économique... et sociale ? Par Sylvain Hoffmann.....	37
Plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg : un coup de pouce pour le développement durable et la digitalisation, par Christel Chatelain, Sidonie Paris	49
« Justice fiscale » post-pandémique : éléments de réflexion, par Alain Steichen	55
Crise sanitaire et crédits immobiliers au Luxembourg, par François Koulischer, Pauline Perray, Thi Thu Huyen Tran	66
L'économie libidinale du foncier, par Antoine Paccoud.....	78
Faut-il compter sur la théorie de l'imprévision pour réviser les relations contractuelles dont l'économie est brisée par la pandémie de la Covid-19 ? Par André Prüm, Julie Boyer.....	88
Stability and Growth Pact: Dropping the anchor to gain stability, par Georges Heinrich	98

Le Luxembourg face aux nouvelles réglementations fiscales internationales, par Jean-Paul Olinger	110
Culture et crise sanitaire : quelques pistes de réflexion, par Céline Schall	124
Développer le télétravail dans l'espace transfrontalier : quelques réflexions pour l'après Covid, par Vincent Hein	135
Et si la Covid durait ! Par Louis Chauvel.....	145
Les auteurs.....	152

INVENTAIRE AVANT SORTIE DE CRISE !

Avant-propos : Quelle crise !

Le 17 Mars 2020, nous publions « **La santé d'abord, l'économie ensuite**¹ », un texte dont le titre nous avait été soufflé par un « acteur de la place ».

Alors que l'état de crise sanitaire était sur le point d'être décrété (18 mars) et que les pouvoirs publics venaient de décider de mettre à l'arrêt une partie des activités de commerce (16 mars), nous y défendions l'idée d'un programme financier détaillé d'intervention pandémique (PFDIP) afin de lutter contre la récession qui s'annonçait.

Selon nous, dans cette situation où « ce qui se passera le lendemain nous n'en savons strictement rien », le PFDIP devait :

- « être le plus simple possible car ce n'est pas (en réalité ce n'est jamais) le moment de se laisser aller à de l'innovation et de l'ingénierie financières sophistiquées » ;
- « avoir au centre de sa fonction objective la maximisation du PIB, l'aide à ceux qui se trouvent dans le plus grand besoin, et le maintien/rétablissement du plein-emploi » ; et
- reposer sur « la vérité absolue que pour permettre une reprise digne de ce nom, il sera nécessaire de garantir le pouvoir d'achat et d'investissements (donc la confiance) des

¹ Voir : Fondation IDEA (2020), La santé d'abord, l'économie ensuite - Document de travail N°14.

ménages et des entreprises », ce qui « passera nécessairement par la dépense publique ».

Concrètement, le PFDIP devait « être un filet de sécurité généralisé à l'activité », « viser à fournir une impulsion à l'économie », et combiner « suivant la durée de la pandémie et sous certaines conditions » :

1. Des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises durant une période décrétée comme exceptionnelle : suspension (voire exonération) de versements d'impôts et de cotisations sociales, de factures d'eau, de gaz, d'électricité, (au besoin) augmentation du taux (actuellement 80% du salaire normalement perçu) et (donc) des remboursements de l'indemnité de compensation au titre du chômage partiel, moratoire sur les remboursements de crédits, extension/garantie de découverts bancaires, etc. ;
2. Des garanties/subventions de chiffres d'affaires pour les secteurs/entreprises les plus pénalisé(e)s. Par une formule simple (par exemple baisse du chiffre d'affaires entre le premier semestre 2020 et le premier semestre 2019) une fraction (pouvant aller jusqu'à 100%) du manque à gagner de certaines entreprises (en tenant compte des indemnités de chômage partiel payées par le fonds de l'emploi) leur serait remboursée par l'Etat ;
3. Des mesures de garantie de revenus pour les travailleurs indépendants précaires (avocats, chauffeurs de taxis, artistes, femmes de ménage, coach sportif, etc.) lourdement

impactés par la situation. C'est là une disposition particulièrement nécessaire sachant que le taux de risque de pauvreté des indépendants est au Luxembourg deux fois plus élevé en moyenne que celui des salariés ;

4. D'éventuelles mises en œuvre de travaux extraordinaires d'intérêt général comme mesure de soutien à l'offre et à la demande conformément à l'article 511- 16 du code du travail qui évoque la possibilité de tels travaux pour des branches économiques qui éprouvent des difficultés conjoncturelles d'une gravité telle que leur admission à des travaux extraordinaires d'intérêt général s'impose ;
5. Une éventuelle promotion (après la crise sanitaire) auprès des entreprises de la possibilité offerte par le code du travail de prêt temporaire de main d'œuvre (article 132-1) ;
6. D'éventuelles mesures de blocage des baux commerciaux et des loyers (comme cela avait été fait en 1982) ;
7. D'éventuelles solutions innovantes pour inviter/inciter à la consommation (comme le paiement en « chèques cadeau/ticket de resto » d'une fraction des rémunérations/primes au-delà d'un certain seuil (après la crise sanitaire)).

Au moment de publier ce document voilà plus d'un an, nous nous demandions si nous n'avions pas un peu trop chargé la barque.

C'est qu'au 17 mars 2020, le Luxembourg ne comptait « que » 3 morts de la Covid-19 et 197 personnes testées positives. Alors, un PFDIP qui

invitait aux largesses budgétaires et à préférer aux règles chiffrées² deux principes³ dont les coûts n'étaient pas chiffrables nous paraissait (au fond) quelque peu téméraire.

Pourtant, à l'aune des événements qui ont suivi, nous avons eu tort d'avoir été timorés.

Les forces pandémiques ont balayé de nombreux tabous de la pensée économique conventionnelle et les mesures de soutien budgétaires - qui ont accompagné et facilité la relative bonne résilience de l'économie luxembourgeoise - auront été bien supérieures à ce que nous osions imaginer.

Actuellement, la situation sanitaire et économique tend à s'améliorer grâce, entre autres, à la double prouesse que constituent l'intégration des « mesures barrières » dans les comportements et la disponibilité de plusieurs vaccins.

L'« embellie » est toutefois sujette à caution car les vents contraires en présence sont légion.

Certains secteurs d'activité continuent de souffrir et sont contraints de se réinventer, le surplus d'épargne accumulé est concentré chez des ménages à faible propension à consommer, les inégalités se creusent, le prix du m² a augmenté de

² Objectif budgétaire à moyen terme, norme de dépenses, seuil national à 30% de PIB pour la dette publique.

³ 1- « *la santé de la population est le bien le plus précieux qui soit et tout sera fait pour la préserver* » ; 2- « *le tissu productif luxembourgeois est robuste et solvable mais puisque cette situation exceptionnelle fait qu'il risque de connaître quelques soucis de liquidité et de demande effective, tout sera fait pour le préserver* ».

1.000 euros en un an, le télétravail prive les commerçants et les restaurateurs du pays de milliers de consommateurs, les contraintes transfrontalières pourraient rendre le marché du travail du Luxembourg moins attractif, les hésitations au moment de venir en aide aux indépendants pourraient engendrer une crise de vocation entrepreneuriale, l'incidence de la pandémie sur l'exécution de certains contrats est de nature à générer une multiplication de litiges, le secteur de la culture pourrait être durablement affecté par la crise, les règles budgétaires européennes – dépassées - font craindre le retour d'une crise institutionnelle et de dette publique dans la zone euro, la « zombification » et les défaillances d'entreprises sont redoutées, les incessantes modifications visant à brider la concurrence fiscale internationale risquent de contraindre les marges de manœuvre du Grand-Duché, la Covid a confirmé que l'Europe était insuffisamment « stratège », etc.

Les contributions contenues dans ce second⁴ « recueil Covid » visent à éclairer ces questions. Bien évidemment, elles n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas forcément les vues de leur employeur ni de la Fondation IDEA asbl.

⁴Le premier « Recueil de contributions SPECIAL COVID-19 » a été publié en juin 2020 et est accessible sur le site de la Fondation IDEA asbl.

L'année 2020 en chiffres



-1,3%

L'économie du Luxembourg s'est contractée de 1,3% en 2020, qui aura été la 6ème année depuis 1975 où un recul de l'activité a été observé au Grand-Duché.



+8 400

Malgré la Covid et la crise économique, le pays aura réussi l'exploit de créer environ 8.400 emplois salariés supplémentaires.



**-23
millions**

A cause notamment du recours massif au chômage partiel, le nombre d'heures travaillées aurait chuté de près de 2% en 2020, soit un trou d'air de 23 millions d'heures de travail.



**+1,2
milliard**

Les ménages ont engrangé 1,2 milliard d'euros d'épargne supplémentaire en raison principalement des restrictions de consommation.



+0,8%

Dans un contexte de demande contrainte, de gratuité des transports publics et d'effondrement du cours du pétrole, l'inflation a fortement diminué et s'est élevée à 0,8% contre 1,7% en 2019.



-4,1%

Compte tenu de la forte progression des dépenses publiques, le déficit s'est élevé à 4,1% du PIB (2,6 milliards d'euros) contre un excédent de 2,4% du PIB (1,5 milliard d'euros) en 2019.



+16%

Les appartements construits se vendaient en moyenne 7.014 euros le m² en 2020, soit une progression des prix de 16% (+957€/m²) sur un an.



1 206

Les défaillances d'entreprises ont, paradoxalement, été en diminution en 2020 (1.206 contre 1.239 en 2019).



+8,5% Le nombre de décès a augmenté de 8,5% en 2020. La Covid était en cause dans 10,8% des 4.649 décès enregistrés sur l'année.

INVENTAIRE AVANT SORTIE DE CRISE !

Soutenir autant que nécessaire, c'est combien !

Narimène Dahmani, Michel-Edouard Ruben

Le 11 mars 2020, l'OMS déclarait officiellement que l'humanité était en proie à une pandémie. Dans la foulée, le gouvernement luxembourgeois, à l'instar de beaucoup d'autres, a actionné le levier budgétaire afin de limiter les dégâts socio-économiques dans un contexte d'arrêt partiel de l'activité imposé par le confinement et les obligations de distanciation physique. Avec pour objectifs de minimiser l'impact de la crise sur les ménages et les entreprises et de maintenir l'économie au voisinage du plein-emploi, près de 11 milliards d'euros (de subventions aux entreprises, d'indemnités de chômage partiel, de garanties de prêts, de reports d'impôts et de cotisations) ont été annoncés dans les plans de stabilisation (Stabilisierungspak - mars 2020) puis de relance (Neistart Lëtzebuerg - mai 2020). Fort heureusement, « seulement » 2,5 milliards d'euros avaient été effectivement mobilisés au 1^{er} trimestre 2021.

Du 3T (timely, targeted, temporary) au SAQN (soutenir autant que nécessaire)

Les aides⁵ (d'urgence puis de relance) envisagées par le gouvernement afin de protéger l'emploi et

⁵ En fonction des mesures de restriction sanitaire en vigueur et des modifications de l'encadrement des aides d'Etat par la Commission européenne, ces aides ont fait l'objet d'adaptations

préserver l'appareil productif ont consisté en trois grandes catégories :

1. Des dépenses directes avec un impact immédiat sur le déficit budgétaire (indemnités d'urgence pour indépendants et petites entreprises, aides à l'investissement, subventions en capital sous forme d'avance, dispositifs de chômage partiel, soutien aux ménages vulnérables et aux parents actifs impactés par la covid, aides de relance et coûts non couverts) pour un montant total annoncé d'environ 3 milliards d'euros ;
2. Des reports de paiements⁶ d'impôts et de cotisations sociales à hauteur de 4,6 milliards d'euros ;
3. Des garanties de l'Etat⁷ pour faciliter l'accès à des prêts bancaires pour un montant de 3,3 milliards d'euros.

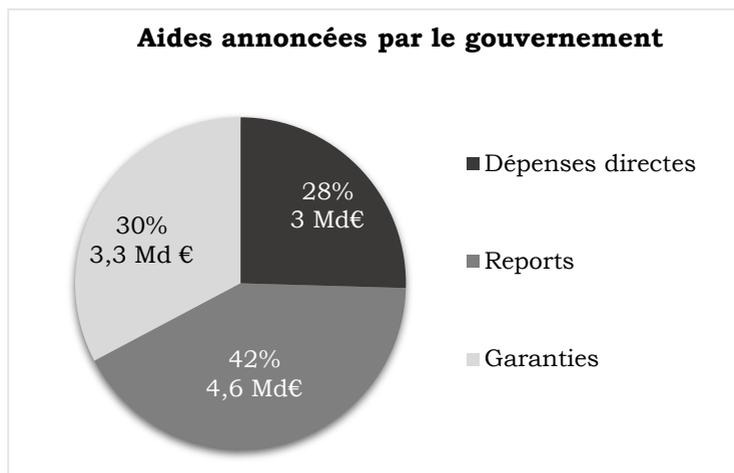
Le programme budgétaire de lutte contre les impacts négatifs de la pandémie sur le tissu productif luxembourgeois reposait ainsi (ex ante) principalement sur la mise au service des entreprises de la capacité d'emprunt de l'Etat au travers de reports de paiements et des garanties

régulières se rapportant à leurs montants, leurs destinataires, les conditions pour y avoir droit, ou leur durée.

⁶ Annulation d'avances, dépassement autorisé de la date-limite de dépôt pour les déclarations de TVA, flexibilité accrue pour le paiement des cotisations sociales.

⁷ Sont également incluses dans cette catégorie les enveloppes disponibles via la SNCI (financement spécial anti-crise, garantie-PME), l'Office du Ducroire et la Mutualité de cautionnement.

visant à faciliter le financement bancaire et éviter un *credit crunch*.



Sources : Minfin, MECO

Dans les faits (*ex post*), les montants effectivement engagés au 31 mars 2021 (**2,5** milliards d'euros d'aides directes, de reports de paiements, et de garanties) n'auront été qu'une fraction des sommes annoncées dans les premiers instants de la crise sanitaire, ce qui a permis aux finances publiques d'être moins « détériorées » que prévues⁸.

Dépenses directes en faveur des entreprises et des ménages

De l'enveloppe globale prévue pour les mesures budgétaires discrétionnaires, « seulement » **1,6**

⁸ D'après le Programme de stabilité et de croissance publié en avril 2020, le déficit public était annoncé à 8,5% du PIB en 2020 ; en réalité, il s'est élevé à 4,1% du PIB.

milliard d'euros (52%) avaient été effectivement alloués à la fin du premier trimestre 2021.

64% des montants destinés à préserver le pouvoir d'achat des ménages (congés pour raisons familiales, congés pour soutien familial, indemnités pécuniaires de maladie, prolongation de l'indemnisation de chômage, allocation de vie chère) et à maintenir les relations d'emploi entre les salariés et les entreprises (chômage partiel/structurel) ont été utilisés. L'écart par rapport aux montants prévus s'explique notamment par le remboursement, à hauteur de 360 millions d'euros, de « trop perçus » au titre du chômage partiel par certaines entreprises. Par ailleurs, 35% du budget prévu pour soutenir les entreprises et les indépendants (aides forfaitaire et complémentaire aux microentreprises, indemnités d'urgence pour indépendants, aide de relance, aide coûts non couverts, avances remboursables) a été distribué.

Mesures budgétaires discrétionnaires liées à la Covid-19 au 31 mars 2021 (MIO €)

	Annoncées	Déboursées	%
Aides aux ménages	1770	1137	64
Mesures pour maintenir l'emploi et l'employabilité	1310	681	52
Indemnités pécunières de maladie	160	153	96
Congés extraordinaires	250	262	105
Aides sociales	50	41	82
Aides aux entreprises	1245	429	35
Avances remboursables	400	153	38
Fonds de relance et indemnités d'urgence	680	195	29
Aides pour stimuler les investissements	125	60	48
Aides sectorielles	40	21	53
Total	3015	1566	52

Sources : Minfin, MECO

Soutien à la liquidité axé sur les reports de paiements

« Seulement » 618 millions d'euros (13%) d'étalement de paiements liés aux échéances fiscales ont été utilisés, avec des taux de recours aux différents dispositifs de faveur très hétérogènes :

1. 236 millions d'euros (18%) pour les impôts directs (annulation des avances en matière d'impôt, report sans intérêt du paiement de l'impôt sur le revenu, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur la fortune⁹) ;
2. 204 millions d'euros (68%) pour les impôts indirects (remboursement anticipé et délais de paiement et de dépôt de déclaration de la TVA);
3. 178 millions d'euros (6%) pour les reports de cotisations sociales.

Dans l'ensemble, les entreprises semblent donc avoir particulièrement « boudé » les possibilités offertes de reporter (sans intérêts) le paiement des cotisations sociales, ce qui peut s'expliquer par le fait que de tels reports sur les échéances à venir risquaient d'alourdir sensiblement leurs obligations futures vis à vis du Centre commun de la sécurité sociale.

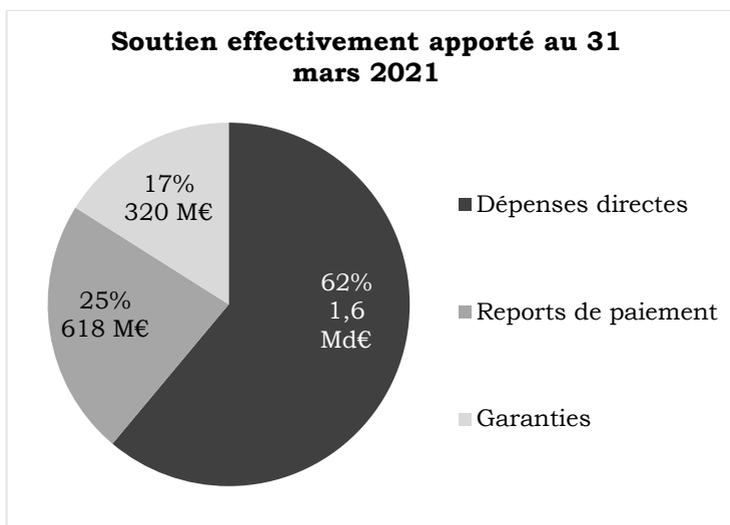
⁹ D'après le rapport d'activité du ministère des finances, 2.819 demandes d'annulation des avances IRC et ICC pour le 1er et 2ème trimestre 2020 pour un montant total de 123 millions d'euros et 199 demandes de délais de paiement IRC, ICC et IF pour un montant total de 64 millions d'euros ont été traitées en 2020.

Soutien à la liquidité sous forme de garanties d'Etat et de prêts

Les régimes de garanties d'Etat et de prêts qui entendaient remédier aux éventuelles pénuries de liquidité des entreprises et reposaient à la fois sur des institutions financières privées et publiques (banques, SNCI, Office du Ducroire, Mutualité de cautionnement) auront été encore moins sollicités. Des 3,3 milliards d'euros disponibles, seulement 320 millions (10%) avaient été mobilisés au 31 mars 2021. Alors que peu d'entreprises (environ 400) ont recouru aux régimes de prêts garantis, elles ont toutefois été nombreuses (plus de 15.000 pour un volume de 4 milliards d'euros de crédits) à profiter du moratoire (de 6 mois) qui était accordé par 8 banques de la place sur le remboursement des crédits existants.

En définitive, si la riposte budgétaire à la mise à l'arrêt partiel des activités économiques a été vigoureuse avec l'annonce d'une orientation prospective très accommodante, l'impulsion budgétaire « augmentée¹⁰ » n'a représenté « que » 4% du PIB.

¹⁰ Ce terme fait référence aux dépenses budgétaires en faveur des entreprises et des ménages (nettes des remboursements au titre du chômage partiel) augmentées des tirages effectifs au titre des mesures de soutien à la liquidité (garanties et reports).



Sources : Minfin, MECO

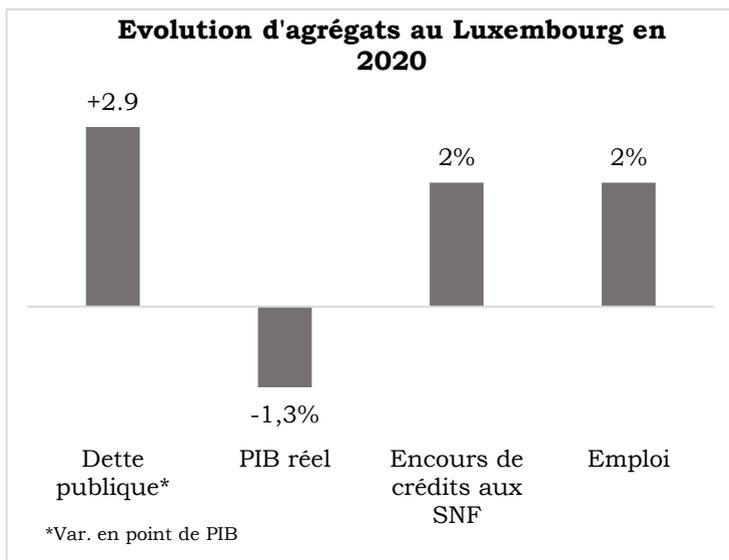
Habile doigté

En dépit du faible taux de recours à certains dispositifs de soutien, il est un fait indéniable que les 2,5 milliards d'euros mobilisés pour contrebalancer les pertes de production causées par la crise ont accompagné l'économie du Luxembourg avec une insolente efficacité.

L'évolution de la dette publique a été limitée (de 22% du PIB en 2019 à 24,9% en 2020), la récession a été peu profonde (décrochage de 1,3% du PIB), le marché du travail a bien résisté (plus de 8.000 emplois créés), et le risque de « zombification¹¹ » est doublement contenu par la résilience de l'économie

¹¹ La zombification fait référence à la multiplication d'entreprises peu productives, lourdement endettées, et qui connaissent des difficultés à faire face à leurs obligations de charges d'intérêt.

et l'utilisation marginale par les entreprises des prêts garantis.



Sources : Eurostat, BCL, STATEC

De la difficile comparaison internationale des plans de soutien

Dans l'ensemble, les autres pays de l'OCDE, et singulièrement ceux de l'UE, ont mis en place des plans d'urgence et de relance le plus souvent articulés autour des mêmes dispositifs que le Luxembourg, à la différence notable qu'il n'y a eu au Grand-Duché ni programmes de prise de participation/recapitalisation dans des entreprises stratégiques ni réduction de la fiscalité (baisse de TVA, report en arrière).

La comparaison entre les politiques budgétaires mises en œuvre pour faire face à la récession pandémique dans les différents pays européens

pose néanmoins des difficultés majeures du fait du caractère relativement exceptionnel de la crise et des mesures de stabilisation macroéconomique décidées pour y faire face.

Les sommes annoncées ont été régulièrement amendées (à la hausse) et ont le plus souvent été surdimensionnées¹² par rapport aux montants réellement mobilisés qui ont combiné - dans des proportions variables suivant les pays - des mesures avec une incidence immédiate sur le solde budgétaire¹³ et des mesures de liquidité¹⁴ sans incidence sur le solde budgétaire (sauf en cas de défaut de paiement). A ces particularités qui font de la quantification du coût total de l'impulsion budgétaire discrétionnaire un exercice particulièrement complexe s'ajoute la puissance variable des stabilisateurs automatiques selon le niveau de protection sociale des pays¹⁵.

¹² Voir : Antoine Collin, Valérie Boddin, Koen Van De Castele (2021), The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States, qui recense les montants des dispositifs de soutien aux entreprises notifiés par pays de l'UE en lien avec la crise de la Covid-19 et approuvés par la Commission.

¹³ Subventions aux entreprises, indemnités de chômage partiel, aides aux ménages.

¹⁴ Octroi de garanties, assouplissement des obligations fiscales.

¹⁵ Voir : BCE (2020), Les stabilisateurs budgétaires automatiques dans la zone euro et la crise de la COVID-19 - Bulletin n°6/2020.

Les dépenses publiques non anticipées¹⁶ compte tenu du choc récessif¹⁷ offrent néanmoins une « indication » des ripostes budgétaires des Etats pour lutter contre la récession pandémique. A cette aune (certes imparfaite), il ressort que les mesures de soutien au revenu des ménages et des entreprises (mesuré par la distance entre les dépenses publiques non anticipées et le choc récessif) ont été très importantes au Luxembourg. Aussi, il semble que l'ampleur des aides versées par les pays de la zone euro ait davantage reflété leur niveau de richesse qu'il n'ait été fonction du degré de sévérité de la crise qui les frappait¹⁸.

¹⁶ Les dépenses publiques non anticipées correspondent à la différence entre les montants de dépenses publiques en 2020 renseignés dans les prévisions d'octobre 2019 du FMI et les montants de dépenses publiques effectivement constatés en 2020.

¹⁷ L'impact de la récession (écart de production en 2020) est obtenu en faisant la différence entre le niveau de PIB prévu (avant la crise) et le niveau de PIB effectivement atteint.

¹⁸ Les versements de fonds provenant du plan de relance de l'UE (NGEU) visent à corriger, quoique marginalement, cet état de fait.

Orientation budgétaire et choc récessif dans la zone euro en 2020 (MIA €)

	Choc récessif	Dépenses publiques non anticipées
Belgique	-23	27
France	-196	72
Allemagne	-222	100
Grèce	-31	3
Italie	-145	62
Luxembourg	-1,5	1,9
Pays-Bas	-34	15
Portugal	-14	4
Espagne	-165	58

Source : FMI

La question de savoir si la sortie de crise actuellement engagée - avec un acquis de croissance de 5,5% au premier trimestre - sera pérenne n'aura probablement pas de réponse ferme avant plusieurs mois. Ce n'est cependant pas prendre trop de risque que de supposer que cette crise inédite pourrait laisser des séquelles économiques durables et être suivie d'une reprise à plusieurs vitesses entre secteurs prompts à retrouver leur sentier de croissance d'avant et secteurs confrontés à un choc de productivité et de coûts durable. Par conséquent, après avoir protégé les entreprises et l'emploi durant la phase aigüe de la crise, il s'avèrera peut-être nécessaire d'accompagner vigoureusement certains secteurs d'activité et leurs salariés durant la sortie de crise. La rassurante nouvelle dans cette perspective est

que le Luxembourg ne manque pas de marges de manœuvre pour mener un ensemble de politiques - budgétaires, économiques, de requalification - à même de contenter à la fois Keynes, Say et Schumpeter.

Comment expliquer la relative bonne performance du Luxembourg en 2020 - au-delà du biais financier !

Muriel Bouchet

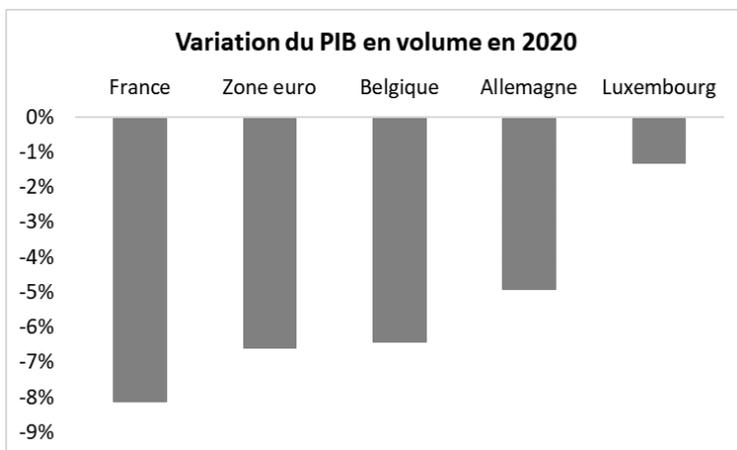
L'activité économique au Luxembourg a, en comparaison internationale, fait preuve d'une résistance manifeste en 2020. Il est difficile à ce stade de décrire de manière exhaustive les facteurs explicatifs de cette résilience, mais une décomposition par branche permet déjà de mieux cerner les évolutions en cours, de relativiser certaines explications un peu hâtives et de mieux identifier les « bonnes questions ».

Une bonne résistance de l'économie luxembourgeoise en 2020

Diverses prévisions économiques ont émaillé l'année 2020 et les premiers mois de 2021. Elles laissaient augurer un déclin vertigineux du PIB grand-ducal en 2020, s'étalant selon la plupart des institutions entre 4 à 6%. A titre d'exemple, le projet de budget 2021 déposé le 14 octobre 2020 a été établi sur l'hypothèse d'une diminution de quelque 6% du PIB en 2020. Par ailleurs, dans ses projections de décembre 2020, le STATEC tablait sur un déclin du PIB en volume de l'ordre de 4% en 2020¹⁹ et un scénario réalisé par IDEA au mois de

¹⁹ Voir la Note de conjoncture 2/2020, avec -3,5% dans le scénario haut et -4,5% dans le scénario bas.

mai tablait également sur un recul de cet ordre²⁰. Le tout dans un contexte sans précédent caractérisé par une accumulation d'incertitudes, de nature économique mais également « épidémiologique ».



Sources : Eurostat et STATEC.

Or selon les comptes nationaux publiés par le STATEC début mars 2021, le PIB luxembourgeois aurait affiché un recul de 1,3% « seulement » en 2020, alors que le PIB grand-ducal avait concédé plus de 4% en 2009, au cœur de la « Grande Récession ». Le déclin du PIB enregistré au Luxembourg en 2020 est par ailleurs nettement en retrait des évolutions de l'activité réelle enregistrée la même année en Allemagne (-4,8%), en Belgique (-6,3%), en France (-8,1%) ou encore dans l'ensemble de la zone euro (-6,6%)²¹.

²⁰ <https://www.fondation-idea.lu/2020/05/20/document-de-travail-n15-coronavirus-quel-impact-economique-au-luxembourg/>.

²¹ Source : Eurostat.

Ces données agrégées, à l'aune desquelles le Grand-Duché s'est montré on ne peut plus résilient, dissimulent cependant des écarts très marqués entre les différentes branches de ces diverses économies.

Résilience économique du Luxembourg : le résultat d'une « bonne » composition sectorielle ?

A rebours de la vision très globale envisagée supra, le tableau suivant²² fournit une décomposition de la croissance de la valeur ajoutée brute en volume (VAB)²³ enregistrée en 2020 au Luxembourg, chez ses trois voisins et dans la zone euro.

²² Basé sur des données du STATEC et d'Eurostat et sur des calculs d'IDEA.

²³ Un concept proche de celui de PIB mais pas strictement identique, ce qui explique les légères différences entre les taux de croissance du PIB d'une part et de la valeur ajoutée brute d'autre part.

MURIEL BOUCHET

Evolution de la VAB en 2020 (%)	Lux.	Zone euro	Allemagne	Belgique	France
Agriculture, sylviculture et pêche	0,3%	-1,1%	-0,7%	10,2%	-2,4%
Industrie	-6,2%	-8,0%	-10,5%	-4,2%	-11,1%
Construction	-2,8%	-6,1%	1,8%	-4,2%	-14,5%
Commerce, transport et Horeca	-9,5%	-13,3%	-6,7%	-13,2%	-14,3%
Information et communication	16,3%	0,1%	-1,1%	-1,8%	-3,3%
Finance et assurance	-1,9%	-1,2%	-0,3%	-2,2%	-4,2%
Activités immobilières	2,2%	-0,9%	-0,5%	1,1%	-0,5%
Services aux entreprises	-2,0%	-9,1%	-8,2%	-6,4%	-9,2%
Branches "non marchandes"*	4,0%	-4,9%	-4,5%	-5,9%	-6,4%
Croissance totale de la VAB	-0,7%	-6,5%	-5,2%	-5,9%	-8,1%
Idem, Lux. = structure zone euro	-1,5%				

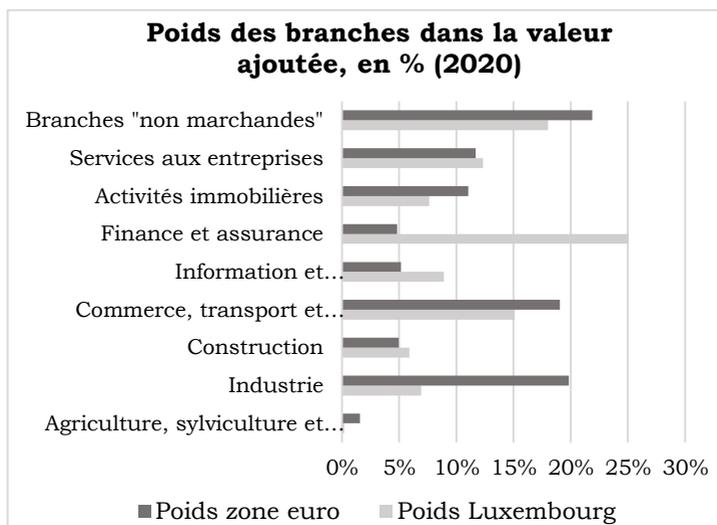
Sources : Eurostat, STATEC et calculs de l'auteur.

* : branches principalement (mais non exclusivement) non-marchandes (administration, santé et action sociale, culture, éducation).

Sur un plan agrégé, le Luxembourg a franchement mieux résisté à la crise sanitaire que les autres entités géographiques considérées au tableau, avec une « surperformance » de quelque 5,8 points de pourcentage du Grand-Duché par rapport à la zone euro, du même ordre que celle qui a été observée en termes de PIB.

Une hypothèse souvent avancée pour expliquer cet écart de performance est la spécialisation sectorielle relative du Luxembourg. Par rapport à la zone euro et aux pays limitrophes, le Grand-Duché se caractérise en effet par un poids économique élevé

du secteur financier (ce dernier représentant de l'ordre de 25% de la VAB, contre environ 5% dans l'ensemble de la zone euro) et des technologies de l'information et de la communication²⁴, deux branches d'activité aisément « télétravaillables »²⁵ et n'ayant pas directement fait l'objet de mesures sanitaires les empêchant de fonctionner. Selon le STATEC, quelque 52% des salariés résidents ont télétravaillé au Luxembourg au 2ème trimestre de 2020 (soit au plus profond du confinement), le taux étant particulièrement élevé dans les deux secteurs précités avec respectivement 88% (finance) et 77% (TIC)²⁶.



²⁴ Avec 9% de la VAB au Luxembourg, contre 5% dans la zone euro.

²⁵ Voir également Michel-Edouard Ruben, PIB, emploi, chômage et covid-19, décryptage n°15, Fondation IDEA asbl, octobre 2020.

²⁶ Note de conjoncture STATEC 2/2020, op. cit.

Un examen plus approfondi des données issues de la décomposition sectorielle montre cependant que si la structure par branches du Luxembourg a joué en sa faveur²⁷, ce facteur a été nettement moins déterminant que communément admis.

De bonnes performances comparatives oui, mais surtout au sein même des secteurs

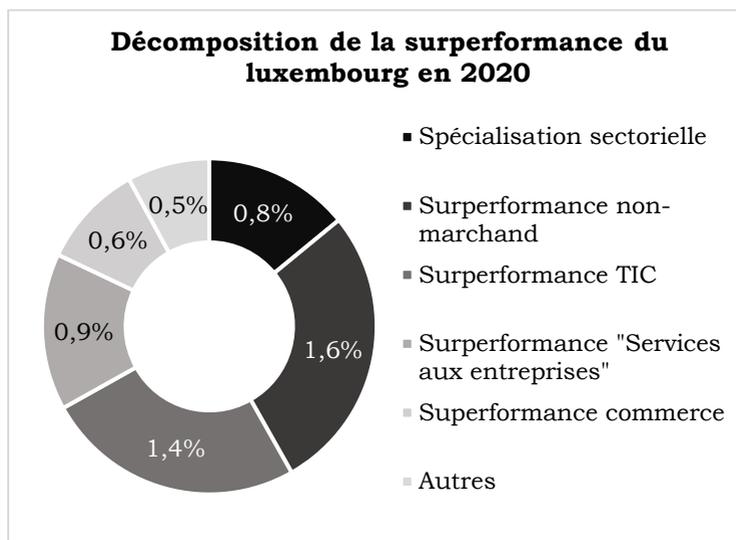
Une identification plus précise de l'effet de « spécialisation sectorielle » consiste à construire une sorte de « Luxembourg synthétique », où la composition de la VAB par branches serait strictement identique à celle de la zone euro avec une croissance par branche restant cependant inchangée par rapport à celle qui a été observée au Grand-Duché en 2020²⁸. Comme le montre le tableau ci-dessus²⁹, ce « Luxembourg synthétique », pur décalque de la zone euro en ce qui concerne le poids respectif des différents secteurs, aurait conformément aux attentes enregistré un décrochage de sa VAB plus accentué que le chiffre effectif, publié par le STATEC. Sa valeur ajoutée brute totale aurait en effet décliné à raison de 1,5% en 2020, alors que le déclin effectif de la VAB, enregistré par le « Luxembourg réel » s'est limité à 0,7%.

²⁷ Autrement dit, si le Luxembourg avait les mêmes spécificités sectorielles que ses voisins, il aurait un peu moins bien résisté à la crise.

²⁸ En d'autres termes, les croissances par branches sont repondérées sur la base des poids de ces dernières dans la VAB de la zone euro (et non du Luxembourg).

²⁹ Voir la toute dernière ligne du tableau.

L'effet de composition sectorielle serait dès lors favorable comme escompté par la plupart des observateurs, à raison de 0,8 point de %³⁰. Il ne s'agit cependant là que d'une portion relativement réduite de la surperformance globale du Luxembourg, le Grand-Duché ayant pour rappel enregistré en 2020 une surperformance de quelque 5,8 points de pourcentage par rapport à la zone euro en ce qui concerne l'évolution de la VAB totale. En d'autres termes et comme l'indique le graphique ci-dessous, la composition sectorielle n'explique qu'environ un septième de la surperformance globale du Luxembourg observée en 2020.



Sources : STATEC, Eurostat et calculs de l'auteur.

L'écart d'évolution de la VAB totale constaté s'explique dès lors à 85% par de meilleures

³⁰ Soit -0,7% - (-1,5%).

performances relatives du Luxembourg au sein même de certaines branches, notamment **le non-marchand**. Ce dernier a pu être favorisé par la bonne situation de départ des finances publiques, qui a permis d'assurer la poursuite d'une croissance soutenue de l'emploi correspondant. Il est en tout cas frappant de constater que le non-marchand³¹ a selon le STATEC connu une croissance de sa valeur ajoutée en volume de quelque 4% en 2020, alors que dans le même temps elle déclinait de près de 5% dans la zone euro. Ce « grand écart » de quelque 9 points de pourcentage explique la forte contribution du non marchand à la « surperformance » de 5,8 points de pourcentage du Luxembourg par rapport à la zone euro avec une contribution du non-marchand de 1,6 point³²). Un tel résultat ne peut qu'interpeler, même si le non-marchand est notoirement difficile à appréhender dans les comptes nationaux, en particulier dans le présent contexte.

La branche TIC a quant à elle pu bénéficier du recours accru aux outils numériques dans un pays comptant un nombre élevé d'emplois « télétravaillables », mais il paraît peu concevable que l'énorme écart constaté par rapport aux autres entités géographiques (une croissance de 16% constatée au Luxembourg contrastant avec une stagnation dans la zone euro et même une réduction dans les pays voisins) puisse s'expliquer

³¹ Soit le conglomérat formé de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et action sociale. Cet agrégat comprend certaines entités relevant du secteur privé.

³² Soit l'écart de 9 points de % (4-(-4,9)) multiplié par la part du non-marchand dans la VAB du Luxembourg (soit 18%).

par ce seul élément. Le Grand-Duché n'a assurément pas eu le monopole d'une utilisation plus intensive des outils numériques pendant la crise sanitaire.

Il importe au demeurant de garder à l'esprit la forte volatilité des statistiques nationales relatives aux activités TIC, compte tenu du rôle déterminant d'un nombre réduit d'acteurs au sein de la branche en question. Il conviendrait, afin de mieux cerner ce facteur, de mener à bien un examen « historique » de l'évolution de l'activité dans cette branche, quasiment entreprise par entreprise, afin de déterminer la nature de la croissance (élevée) qui y a été observée³³ et de bien appréhender la façon dont la crise sanitaire a pu interagir avec ce processus de croissance en 2020.

A noter également l'excellente résistance relative des **services aux entreprises** (services juridiques, comptables et de gestion, architecture et ingénierie, publicité, recherche et développement, sécurité, bâtiments et services administratifs et de soutien aux entreprises, notamment), qui ont pour leur part accusé le coup au Luxembourg, mais à raison de 2% « seulement » contre 9% environ au sein de la zone euro et dans les pays limitrophes. A lui seul, ce facteur pourrait expliquer une surperformance globale de 1 point de pourcentage du Grand-Duché en termes d'évolution de l'activité. Cette bonne résistance pourrait s'expliquer notamment par la

³³ Avec par exemple une hausse de quelque 8,6% de la valeur ajoutée brute en volume de 1995 à 2019.

plus forte orientation « finance » de cette branche d'activité au Luxembourg.

Enfin, **le commerce au sens large** (avec aussi, notamment, le transport et l'HoReCa) a alimenté à raison de 0,6 point de pourcentage (soit un dixième) la surperformance globale du Grand-Duché observé en 2020 en termes de VAB. Cette branche a certes durement encaissé la crise, avec une chute de quelque 9,5% de la VAB (l'HoReCa, notamment, ayant pour des raisons évidentes particulièrement souffert de la crise). Le déclin a cependant été encore plus marqué dans la zone euro (-13,3%), peut-être en raison d'une plus forte orientation globale vers le tourisme, avec à la clef un renforcement additionnel (et relativement contre intuitif) de la « surperformance » luxembourgeoise.

Si cet examen par branches de l'évolution économique ne permet pas de décrire de manière exhaustive les raisons précises de la bonne résilience économique du Luxembourg en 2020, il permet toutefois de mieux circonscrire les questions les plus pertinentes (par exemple, quelles sont les raisons de la très forte croissance des TIC au Luxembourg ?), tout en ramenant à sa juste valeur le rôle de la spécialisation sectorielle « positive » du Luxembourg. Ce dernier facteur a certes joué, mais dans une moindre mesure que communément supposé³⁴.

La « grille sectorielle » peut par ailleurs se superposer à certains facteurs sous-jacents,

³⁴ Du moins sur la base des subdivisions sectorielles disponibles. Une décomposition plus fine des branches aurait peut-être livré des résultats plus nuancés.

comme l'action résolue des pouvoirs publics en termes d'aides (remboursables ou non, reports de charges fiscales et cotisations ou encore garanties). Les règles de confinement dans les pays respectifs pourraient également expliquer partiellement les différentiels de croissance observés. Selon l'Université d'Oxford, le « Stringency index » (sorte d'indicateur composite d'autant plus élevé que les règles sont strictes)³⁵ s'est en moyenne établi à 54 au Luxembourg de mars à décembre 2020³⁶, soit moins qu'en Belgique (63), en France (66) ou encore aux Pays-Bas (64)³⁷.

³⁵ Voir le site <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>.

³⁶ Moyennes des indicateurs observés à la fin de chacun de ces mois.

³⁷ L'indicateur n'étant pas disponible sur l'ensemble de la période pour l'Allemagne.

Résilience économique... et sociale ?

Sylvain Hoffmann

Jusqu'à présent, l'économie luxembourgeoise a prouvé sa résilience dans la crise actuelle, du moins « dans l'ensemble ». Les secteurs souffrant le plus pèsent relativement moins dans la balance de la valeur ajoutée, et leurs résultats sont cachés derrière une moyenne nationale dominée par les services moins touchés par la crise car fortement « télétravaillables³⁸ ». Reste à espérer que la vague des faillites prédite par d'aucuns pour les secteurs vulnérables, avec des conséquences sociales certainement néfastes, n'aura pas lieu.

La pandémie montre également la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise (comme celle des autres pays) en ce qui concerne sa dépendance à un système de santé publique performant, mais qui est arrivé, par moments, au bout de ses limites et qu'il convient de consolider en termes de personnel et d'infrastructures.

La pandémie montre par ailleurs la dépendance (pour ceux qui avaient encore besoin d'une preuve) de l'économie luxembourgeoise vis-à-vis de la main-d'œuvre transfrontalière ; ceci de manière générale et, plus particulièrement, dans les métiers « essentiels ». Le Luxembourg devrait donc s'investir davantage dans la réalisation de projets transfrontaliers. Hélas, le récent plan du gouvernement pour la reprise et la résilience, réalisé

³⁸ Voir à cet égard le texte de Muriel Bouchet.

dans le cadre du semestre européen 2021, reste très peu ambitieux en la matière.

La crise souligne l'importance d'un Etat social fort

La crise a également souligné l'importance d'un Etat social fort qui est un facteur de la résilience économique en tant que stabilisateur de la demande des ménages et qui a certainement aidé à éviter que la crise économique ne se transforme immédiatement en crise sociale.

L'instrument du chômage partiel, rapidement adapté aux circonstances, a de nouveau fait ses preuves. Une avancée importante aura été l'introduction d'un plancher au niveau du salaire social minimum. Néanmoins, il y a un fort bémol à souligner, susceptible d'avoir renforcé les inégalités au cours des derniers mois, à savoir une perte de 20% de revenu pour la plupart des salariés concernés³⁹. Les télétravailleurs, quant à eux, à niveau de qualification en moyenne supérieure, et donc bénéficiant de revenus plus élevés, ont continué à toucher l'intégralité de leur salaire.

Le congé extraordinaire pour raisons familiales constitue un autre élément-clé de la stabilisation sociale. Lors de la crise, cet instrument permet aux parents, sans perte de revenu cette fois, d'assurer la garde de leurs enfants lors de mise en quarantaine ou de « homeschooling ». D'autres

³⁹ Sans compter que pour les salariés du secteur de l'HoReCa et de l'événementiel, généralement faiblement rémunérés, les pourboires constituent une partie importante du revenu ; ces pertes n'ont pas été compensées au niveau de l'indemnité de chômage partiel.

mesures ont été prises pour aider les plus démunis, notamment la revalorisation de l'allocation de vie chère et la protection temporaire des locataires contre des hausses de loyers et le déguerpissement

De la pauvreté statistique en matière sociale

Tout cela a-t-il permis d'éviter une progression des inégalités qui se situaient déjà à un niveau record avant la crise ? Rien n'est moins sûr.

Malheureusement, les statistiques sociales sont souvent établies avec un grand retard. Les indicateurs « classiques » mesurant les inégalités ne sont pas encore disponibles pour les années de la crise ; alors que des indicateurs comme le PIB, l'indice des prix à la consommation ou les données sur l'emploi et le chômage sont établis trimestriellement, voire mensuellement. Ceci n'est évidemment pas une particularité luxembourgeoise. Les leaders européens ont déclaré souhaiter donner un nouveau souffle à l'Europe sociale. Cette priorité doit également se refléter dans la construction d'indicateurs sociaux fiables et actuels.

Dans son plan d'action sur le socle européen des droits sociaux de cette année, la Commission européenne indique que « *l'intégration et la mise à jour de l'ensemble actuel d'indicateurs [du tableau de bord social] permettront une observation plus complète des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle ainsi qu'un suivi de l'exécution des mesures proposées. [...] Les États membres seront invités à rendre compte régulièrement dans leurs programmes nationaux de réforme de cette mise en œuvre et des initiatives*

stratégiques envisagées pour combler les lacunes. Enfin, de même que les estimations précoces de la pauvreté et des inégalités, l'actualité des statistiques sociales sera encore améliorée à la suite de l'adoption récente du règlement relatif aux statistiques sociales européennes intégrées ».

Dans la préface du Rapport « Travail et Cohésion sociale 2020 », Serge Allegrezza explique d'ailleurs que « *les études qui se sont penchées sur les épidémies récentes, certes graves mais locales, comme par exemple le SRAS, H1N1, MERS, Ebola et Zika, montrent qu'une épidémie s'apparente à un choc négatif, significatif et persistant de 1,25 % sur le coefficient de Gini par rapport à la période d'avant-épidémie. Il faut donc s'attendre, au Luxembourg également, à une aggravation des inégalités de revenu* ». Selon Marcel Fratzscher, la pandémie renforcera également les inégalités déjà massives dans toute société à l'égard de la santé, même s'il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif⁴⁰.

Des inégalités qui dépassent entretemps la moyenne européenne

Dans l'avis du 30 avril 2021 du Conseil économique et social « Evolution économique, sociale et financière du pays 2021⁴¹ », on peut lire qu'« *au Luxembourg, depuis quelques années, les organisations salariales se plaignent d'inégalités sociales croissantes et de l'aggravation de la situation des ménages les moins aisés en se basant entre autres sur des indicateurs du tableau de bord*

⁴⁰ Fratzscher Marcel, Die neue Aufklärung, Berlin Verlag.

⁴¹ Contribution commune des partenaires sociaux nationalement représentatifs au Semestre européen 2021

social de la Commission européenne. Bien que les représentants des entreprises contestent les principes qui sont à la base même de ces mesures, il reste que le souci de préserver dans notre pays une cohésion sociale à tous égards est partagé sans réserve par les partenaires sociaux ».

Or, le constat est implacable à la lecture de différents indicateurs mesurant les inégalités. Anciennement bon élève en matière d'inégalités, proche des niveaux des pays scandinaves, le Luxembourg a entretemps dépassé la moyenne européenne. Ainsi, son coefficient de Gini⁴² s'élève à plus de 0,32 en 2019 (dernière année disponible !) alors que la moyenne de la zone euro est proche de 0,30. Le Luxembourg se rapproche à grands pas du niveau du Royaume-Uni, voire des Etats-Unis.

Les différents ratios interquantiles indiquent une évolution similaire. Ainsi, le ratio S80/S20⁴³ passe de 3,9 à 5,3 entre 2005 et 2019 au Luxembourg, alors qu'il évolue de 4,6 à 5 pour la zone euro sur la même période. L'on observe que le Grand-Duché est l'un des rares pays de la zone euro à afficher une

⁴² À la différence des rapports interquantiles qui ne sont sensibles qu'aux changements aux extrêmes de la distribution des revenus, le coefficient de Gini prend en compte l'ensemble de la distribution. Si la répartition des revenus est égalitaire (tout le monde perçoit le même revenu), le coefficient de Gini devient nul ; il est égal à l'unité si l'intégralité du revenu national tombe entre les mains d'une seule personne.

⁴³ Le ratio S80/S20 permet de faire le rapprochement entre la part du revenu disponible équivalent perçue par les 20% les plus aisés et la part perçue par les individus se situant dans le premier quintile de revenus (S20). Une augmentation de ce rapport signifie que l'écart de revenus entre les plus pauvres et les plus riches s'exacerbe.

augmentation quasi ininterrompue et importante de cet indicateur depuis le milieu des années 2000.

En recourant au ratio « D10/D1 »⁴⁴, cet indicateur a, à partir de 2012, connu une ascension importante pour atteindre son plus haut niveau à 9,3 en 2019⁴⁵. Sachant que les revenus les plus élevés utilisés dans ce genre d'indicateurs sont généralement sous-estimés, il est fort probable que les écarts soient en réalité encore plus importants.

Les constats décrits précédemment se confirment au niveau du taux de risque de pauvreté. Entre 2005 et 2019, il est passé de 13,7 à 17,5% ; ce qui constitue une augmentation de 28% et la plus forte progression du taux de risque de pauvreté parmi tous les pays de la zone euro et nous a fait dépasser, ici aussi, leur moyenne.

Certaines catégories de ménages plus touchées que d'autres

Si, en général, l'emploi protège contre le risque de pauvreté, au Grand-Duché cela est moins le cas qu'ailleurs. Le risque de pauvreté au travail au Luxembourg s'élève à 12,1%, donc certes en dessous de la moyenne nationale globale. Or notre pays se situe, avec ce taux, à une triste deuxième

⁴⁴ Part du revenu national équivalent perçue par les 10% les plus riches comparée à celle perçue par les 10% les plus pauvres.

⁴⁵ Les 2% des ménages aux revenus les plus élevés touchent, en 2019, des revenus 3,3 fois supérieurs aux 10% des ménages ayant les revenus les plus faibles. En 2005, ce rapport était encore de 1,7, et pour cet indicateur, le Luxembourg a également finalement dépassé la moyenne de la zone euro.

position dans la zone euro, derrière l'Espagne⁴⁶. Parmi les chômeurs, presque la moitié (ce qui correspond à peu près au pourcentage de demandeurs d'emploi non indemnisés) se trouve en risque de pauvreté. Ici, le Luxembourg se situe légèrement en dessous de la moyenne de la zone euro.

Le taux de risque de pauvreté des locataires se situe à 31%, contre 12% pour les propriétaires. L'écart entre les deux catégories de ménages est parmi les plus élevés dans la zone euro. Le Luxembourg se retrouve en deuxième position des pays de cette zone dans lesquels le loyer ampute le plus le revenu disponible des ménages. Presque un tiers du revenu disponible est consacré au loyer en moyenne. Ici, l'écart entre l'effort consacré au logement entre les ménages soumis au risque de pauvreté et les autres ménages est encore parmi les plus élevés de la zone euro.

Finalement, les ménages avec enfants, et plus particulièrement les ménages monoparentaux, connaissent un risque de pauvreté plus élevé que la moyenne. Pour ce dernier type de ménage, le taux de risque de pauvreté se situe à 41%, troisième taux le plus élevé de la zone euro en 2019.

Ces évolutions sont inquiétantes pour la cohésion sociale du pays et l'éloignement de plus en plus du Triple A social dont d'aucuns aiment se réclamer. Elles signifient concrètement que de nombreux

⁴⁶ En Finlande et en Irlande, ce taux se situe respectivement à 2,7% et à 4,3%.

ménages ont des difficultés à faire face à leurs charges financières récurrentes.

Par ailleurs, la Chambre des salariés montre dans son Panorama social qu'il existe au Luxembourg, comme dans d'autres pays, une pauvreté cachée qui est peu ou pas du tout représentée dans les statistiques officielles et touche notamment les personnes sans domicile fixe, mais aussi certaines franges de la population « fixée » en proie à des difficultés financières. A titre d'exemple, le montant des aides non remboursables, versées par les offices sociaux à la population, ne cesse de croître depuis 2014. Ou encore, le recours aux épiceries sociales qui proposent, aux personnes touchées par la pauvreté, des produits alimentaires et d'hygiène à des prix réduits. Ces épiceries, créées en 2009 et qui se voulaient être un soutien limité dans le temps, sont toujours présentes, se multiplient et témoignent par-là de besoins grandissants au sein de la population luxembourgeoise.

Quelles sont les raisons de la montée des inégalités ?

L'augmentation structurelle du chômage, dans un contexte où seulement 50% des demandeurs d'emploi touchent l'indemnité de chômage complet, concourt à la hausse des inégalités. Alors que le taux de chômage était de 3,9% en mars 2008, il s'élève désormais (mars 2021) à 6,1%. Sur la période, le nombre de chômeurs a progressé de 10.000 personnes et selon les prévisions récentes, le taux de chômage luxembourgeois se rapprocherait fortement de la moyenne européenne

dans les années à venir, alors qu'il était historiquement parmi les plus faibles.

L'évolution très hétérogène des rémunérations constitue un autre facteur explicatif. Le rapport S95/S20 des salaires bruts (passé de 4 en 2009 à 4,4 en 2019) calculé par la Chambre des salariés dans son Panorama social 2021 renseigne une progression plus forte des salaires élevés en comparaison aux salaires modestes.

Rappelons d'ailleurs que le salaire social minimum net ne permet au Luxembourg ni d'atteindre le seuil de risque de pauvreté ni de couvrir la totalité des besoins de base d'un ménage tel que déterminé par le STATEC comme budget de référence⁴⁷. Ainsi, pour un adulte vivant seul, qu'il ait ou non un enfant à charge, le salaire social minimum net, même augmenté des allocations et prestations, suffit tout juste à dépasser le niveau du seuil de risque de pauvreté, mais est insuffisant pour atteindre celui du budget de référence approprié.

Un autre facteur expliquant l'explosion des inégalités est la moindre efficacité des transferts sociaux, dont le rôle tend à se réduire considérablement. Depuis 2015, le rôle des transferts sociaux est en net recul pour atteindre son plus bas niveau en 2019 (réduction de 9 points de pourcentage seulement du taux de risque de pauvreté).

⁴⁷ Le Statec définit le budget de référence comme étant : « le montant mensuel qui représente l'ensemble des biens et services dont un certain type de ménage a besoin pour satisfaire tous ses besoins de base qui sont regroupés dans différents paniers. »

La désindexation des prestations familiales y est certainement pour quelque chose, même s'il convient de concéder que les prestations en nature (non reprises dans le calcul du taux de risque de pauvreté) ont partiellement compensé cette désindexation pour une partie des ménages. La non-adaptation, depuis fort longtemps, du montant de l'allocation de vie chère (sauf augmentation temporaire de 10% pendant la crise sanitaire) contribue également à l'augmentation des inégalités.

Enfin, il y a lieu de se questionner sur le rôle du régime fiscal dans le creusement des inégalités. Si la progressivité du barème et l'existence de crédits d'impôt jouent certainement en faveur d'une réduction des inégalités, cette progressivité, par ailleurs mal agencée car pénalisant de manière extraordinaire les revenus moyens, est déformée par l'existence de nombreuses exonérations et déductions possibles, notamment au niveau des revenus des capitaux touchés prioritairement par les ménages aisés. A ces éléments s'ajoute la quasi-exonération de tous les éléments du patrimoine qui est également inégalement réparti.

Aussi, l'imposition indirecte régressive - elle prélève une proportion plus importante du revenu des ménages plus pauvres comparativement aux ménages les plus riches - renforcée ces dernières années (augmentation du taux standard de la TVA et introduction d'une taxe CO₂ par exemple), et dont il n'est pas tenu compte lors de l'établissement des indicateurs des inégalités, creuse encore ces dernières.

Que faire ?

Le modèle luxembourgeois doit encore faire la preuve de sa résilience sociale. Au regard des évolutions inquiétantes et persistantes et puisqu'il a déjà échoué au cours de la stratégie UE-2020, il est primordial que le gouvernement établisse un nouveau plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qu'il s'imposera de respecter aussi bien que d'autres caps qu'il s'est fixés par ailleurs (dette publique par exemple). Ce plan devrait contenir des objectifs réalistes, préciser un *timing* à respecter, être articulé autour de mesures claires et précises à mettre en œuvre. Il devrait par ailleurs être élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et bénéficier d'un investissement budgétaire à la hauteur des objectifs à atteindre.

Les catégories de ménages les plus touchées par la montée des inégalités sont connues et leur situation peut être améliorée par des mesures ciblées : augmentation structurelle des prestations familiales et de l'allocation de vie chère, augmentation du crédit d'impôt monoparental, prolongation de l'indemnisation du chômage complet, augmentation de la subvention de loyer, imposition plus conséquente des revenus du capital et du patrimoine, augmentation de la pension minimale et du salaire social minimum, etc.

La « bonne nouvelle » est que la plupart de ces mesures sont très faciles à mettre en œuvre. La très mauvaise est qu'il est surprenant qu'elles ne soient pas encore en place. C'est à se demander si le gouvernement attend que le niveau des inégalités

INVENTAIRE AVANT SORTIE DE CRISE !

au Luxembourg atteint celui des pays anglo-saxons !

Plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg : un coup de pouce pour le développement durable et la digitalisation

Christel Chatelain, Sidonie Paris

La machine européenne à l’assaut des conséquences de la pandémie

À année exceptionnelle, procédures exceptionnelles. Le Semestre européen 2021 ne fait pas exception à la règle. Du fait de la crise de la Covid-19, ce cycle de coordination annuel des politiques économiques au sein de l’Union européenne (UE)⁴⁸, initié par la *Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable* publiée le 17 septembre 2020, a été adossé à la Facilité pour la reprise et la résilience. Instrument temporaire entré en vigueur le 19 février 2021 et situé au cœur de l’effort de relance de l’UE « Next Generation EU », la Facilité est destinée à financer la reprise économique des Etats membres et à rendre les économies et sociétés européennes plus résilientes

⁴⁸ Le Semestre européen, qui se concentre sur les six premiers mois de chaque année, vise la coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l’Union européenne. En période « normale », celui-ci s’articule autour de trois axes, à savoir : les réformes structurelles, visant principalement la promotion de la croissance et de l’emploi, les politiques budgétaires, afin d’assurer la viabilité des finances publiques conformément au pacte de stabilité et de croissance, la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs. Le cycle 2021, centré sur l’atténuation des effets sociaux-économiques de la crise Covid-19, se distingue de façon manifeste des cycles des années précédentes.

et mieux préparées aux défis des transitions écologique et numérique.

Cette Facilité pour la reprise et la résilience, et plus largement le Plan de relance « Next Generation EU » constitue un instrument inédit. Pour la première fois de son histoire, la Commission européenne est habilitée à emprunter des fonds sur les marchés dans le cadre du budget pluriannuel européen pour financer les programmes de « Next Generation EU », vaste train de mesures destiné à réduire l'impact socioéconomique de la pandémie. Les Etats membres ont longuement discuté pour s'accorder sur la répartition des 672,5 milliards d'euros, dont 312,5 milliards d'euros seront constitués de subventions (non remboursables) et 360 milliards d'euros seront des prêts. Mettre en route la machine européenne, aux ambitions des plus louables, n'a pas été chose aisée, son agilité et sa réactivité étant relativement contraintes par sa taille importante, l'hétérogénéité des économies qui la composent et son mode de décision à l'unanimité.

Particularité de la Facilité, l'obtention des aides est conditionnée par la présentation par chaque Etat membre d'un plan détaillant les investissements et réformes envisagés, devant être en ligne avec les principes directeurs de l'UE : la durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité. Dans ce cadre, au minimum 37% des dépenses doivent être centrées sur la transition écologique et au moins 20% sur la transformation numérique. En outre, les Etats membres doivent également intégrer les recommandations du Conseil européen aux Etats membres dans le cadre des précédents cycles de Semestre européen, en

particulier les cycles 2019 et 2020. Un cadre donc relativement strict.

Un PRR luxembourgeois pour un montant limité

Le Luxembourg aura droit à des subventions à hauteur d'environ 93,53 millions d'euros, dont 76,64 millions d'euros au cours des années 2021 et 2022, et environ 16,89 millions d'euros en 2023 (la seconde tranche prévue en 2023 pouvant varier en fonction de l'évolution économique du pays). Le projet de « Plan pour la reprise et la résilience » (PRR) du Luxembourg a été dévoilé en mars, et le plan définitif fin avril.

Le PRR du Luxembourg repose sur 3 « piliers », à savoir : 1. « Cohésion et résilience sociale » ; 2. « Transition verte » ; et 3. « Digitalisation, Innovation et Gouvernance ». Chaque « pilier » est à son tour subdivisé en une ou plusieurs « composantes » au titre desquelles des projets de réformes ou d'investissements sont proposés. Les coûts budgétisés renseignés dans le PRR dépassent de 90 millions l'enveloppe totale des fonds alloués au Luxembourg, soit 49% du total engagé. Par comparaison, le dépassement s'élève à 54% en Belgique, à 60% en France et à 80% en Allemagne.

A la lecture de ce PRR, le premier constat qui apparaît est que la quasi-totalité des projets proposés étaient déjà inclus dans le Budget de l'Etat pour l'exercice 2021, dans la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024, et sont issus de stratégies existantes, qui auraient été implémentées même sans cet apport européen. Bien que les moyens alloués au Luxembourg soient faibles, pourquoi ne pas les allouer à des projets

innovants, peut-être plus risqués, mais dont l'impact sur l'économie luxembourgeoise serait indéniable ? L'exemple parfait serait le développement d'une « Medical Valley », à savoir un écosystème de la santé intégrant en un tout cohérent l'enseignement de la médecine, la recherche et développement, la planification à moyen terme de l'offre et de la demande, la démographie médicale. Pour ce type de projets, et bien d'autres y compris ceux qui sont contenus dans le PRR, une implication conjointe des secteurs public et privé est incontournable. Il est regrettable que celle-ci ne soit pas toujours prévue dans le plan luxembourgeois.

Alors que la Commission européenne préconisait d'intégrer « *toutes les recommandations par pays que le Luxembourg a obtenues pour les années 2019 et 2020* », deux sujets semblent avoir été « oubliés », à savoir la mise en œuvre efficace des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, en particulier les PME et les travailleurs indépendants, ainsi que l'amélioration de la viabilité du système de pension à long terme, deux thèmes des plus importants pour établir durablement la résilience du Luxembourg.

Un dernier regret concernant le PRR luxembourgeois est peut-être que le pays a ignoré la recommandation de la Commission européenne de regrouper le PRR et le programme national de réforme (PNR) en un document unique. Ces deux documents n'ont pas les mêmes horizons temporels, le PNR revient sur les réponses politiques aux défis économiques identifiés et sur les progrès réalisés en matière d'atteinte des

objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU, tandis que le PRR se projette pour les années à venir. L'occasion aurait pu être saisie de combiner le Luxembourg d'hier et celui de demain.

Une note positive doit toutefois venir compléter les propos qui précèdent. Les 93 millions d'euros viendront utilement alimenter le programme d'investissements publics, pilier de la politique contracyclique déjà engagée par le Luxembourg, et devant préparer le terrain pour une relance rapide et durable après la crise sanitaire. Les investissements publics revêtent en effet une importance cruciale dans les présentes circonstances. D'une part, ils présentent à court terme une capacité d'entraînement économique bien plus affirmée que les dépenses publiques courantes et seraient à même de pallier le probable décrochage des dépenses privées d'investissement dans un environnement économique empreint d'une grande incertitude. D'autre part, des investissements publics correctement sélectionnés permettent, de renforcer significativement le potentiel de croissance économique à moyen terme (à travers l'élimination de « goulets d'étranglement » dans le transport et le logement, notamment).

Et après ?

Considérée par d'aucun comme une goutte d'eau, les aides allouées doivent toutefois faire partie d'un tout visant à établir au plus vite les conditions d'une relance durable et profitable. Un cadre porteur et pro-business doit offrir un soutien à la capacité de résilience et d'innovation des entreprises et à l'attractivité du Grand-Duché, des

conditions *sine qua non* à la santé future de l'économie luxembourgeoise. Il s'agit, en outre, de mettre en place ces conditions sans attendre le versement des aides européennes, afin d'éviter une plus grande fragilisation des secteurs en souffrance et de permettre un retour à une certaine normalité dès que possible. La décision relative aux ressources propres, qui fixe le système de financement du budget de l'UE, dont le plan « Next Generation EU » fait partie, doit encore être ratifiée au niveau national par l'ensemble des États membres avant de pouvoir entrer en vigueur. Il est donc important pour le Luxembourg de mener ces réformes et investissements indépendamment de l'agenda européen, au vu de l'urgence d'une relance forte et durable.

Le Luxembourg a su, grâce à une collaboration entre le gouvernement, les chambres et fédérations professionnelles, les entreprises et la société civile, amortir les conséquences de la crise et ainsi éviter le pire, telles qu'une destruction massive d'activités économiques et d'emplois. Des mesures de soutien de vaste ampleur mis en place rapidement et bénéficiant à de larges pans de l'économie ont permis de maintenir dans l'emploi et en activité nombre d'entreprises qui sans aides, n'auraient pas tenu le choc. Il est toutefois trop tôt pour crier victoire sachant que la crise sévit toujours et que la confiance des entreprises, des investisseurs et des consommateurs reste fortement affectée. La vigilance, la réactivité et la flexibilité doivent rester de mise, tant au niveau national qu'europpéen, à l'heure où la relance de l'économie se profile.

« Justice fiscale » post-pandémique : éléments de réflexion

Alain Steichen

« Des gouverneurs lui conseillant d'augmenter l'impôt des provinces, [Tibère] leur écrivit que le devoir d'un bon berger était de tondre le troupeau, non de l'écorcher »

Suétone, *Vies des Douze Césars*. Tibère, XXXII.

Le 23 septembre 2019, une vingtaine de personnes ont mené une action symbolique devant le palais d'Egmont à Bruxelles pour appeler le prochain gouvernement belge à faire de la justice fiscale une pierre angulaire dans sa future déclaration. Les militants ont crié le message « Justice fiscale » sur les trottoirs et ont brandi des pancartes et banderoles sur lesquels étaient écrits « L'argent est là. Venez-le prendre » ; « Une taxation unitaire des multinationales » et « Un impôt progressif sur les revenus du patrimoine ». Neuf mois plus tard, cette question est non seulement restée d'actualité, mais elle semble devenir de plus en plus centrale. Le pape François a ainsi déclaré le 18 mars 2021 : « Il est devenu évident que ceux qui ne paient pas leurs impôts commettent aussi un crime : s'il n'y a pas assez de lits d'hôpitaux et de respirateurs artificiels, c'est également leur faute ». Le débat concernant la justice fiscale a également gagné le Luxembourg. L'OGBL est ainsi d'avis que le système fiscal luxembourgeois n'est pas « socialement juste », ; « il serait même fou de faire une telle déclaration, le capital n'étant pas autant imposé que le travail ». Le ministre Dan Kersch embrasait qu'il serait normal de mettre davantage à contribution les personnes aux « épaules larges ». La LSAP réclame même un « impôt corona », qui n'enthousiasme

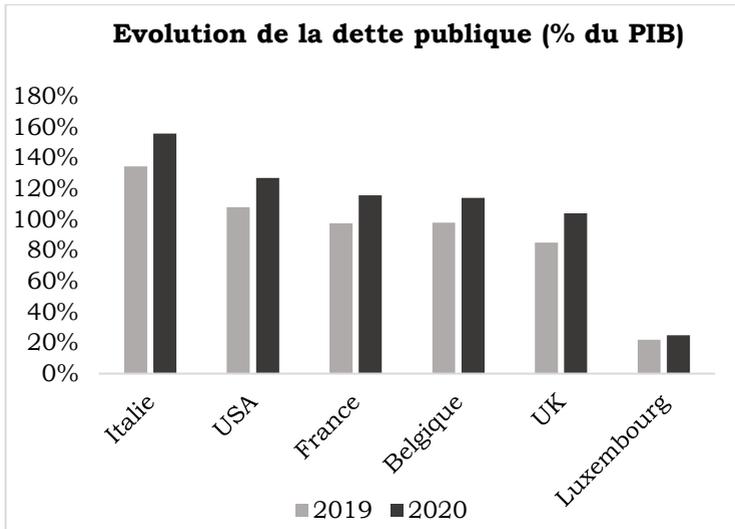
cependant guère l'Union des Entreprises Luxembourgeoises. Y-a-t-il urgence à agir, ou est-il urgent, tel que le pense le député Bauler (DP), d'attendre ? Et s'il y a lieu de changer le système fiscal luxembourgeois, que faut-il faire afin de le rendre plus juste ?

Une réforme fiscale en urgence ?

Un peu partout dans le Monde, l'opinion semble faire son chemin que la pandémie Covid-19 doit conduire à des changements substantiels, voire profonds, dans la politique économique et fiscale des pays. L'assainissement des finances publiques ne pourrait être réalisé que si les gouvernements ont le courage d'adopter une véritable réforme fiscale, un « choc fiscal » fort avec comme objectif de financer, d'un côté l'augmentation des dépenses dans des secteurs sociaux clés (éducation et santé notamment) et, de l'autre, la protection et la couverture sociales pour les plus démunis à travers de nouveaux instruments financiers. Pour financer ces dépenses publiques additionnelles, il faudrait instaurer une « vraie » progressivité fiscale sur les hauts revenus, sur le patrimoine et sur l'héritage. Un impôt sur la fortune serait dans ce contexte à méditer. Par analogie avec l'impôt de guerre à la sortie de la IIe Guerre mondiale, certains préconisent une imposition de solidarité temporaire sur le capital afin de renforcer la justice fiscale et sociale et de répondre au défi de financement de la crise sanitaire, économique et sociale de la Covid-19.

Ces mesures seraient pour le moins incisives. Mais l'analogie avec les temps de guerre est-elle effectivement justifiée ? Le paysage en la matière est pour le moins contrasté. En France, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis ou en Belgique, la dette publique

supplémentaire liée au financement des coûts de la pandémie a été de l'ordre de 20 points de PIB.



On comprend dès lors l'utilité, voire la nécessité du débat sur la pertinence d'un impôt extraordinaire pour sortir de la crise dans ces pays. Ce débat est évidemment intéressant sur un plan philosophique et on aurait tort de vouloir s'y fermer, par principe, au Luxembourg. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que la situation y est foncièrement différente de celle rencontrée ailleurs. La progression de la dette publique luxembourgeoise semble tout à fait contenue, les prévisions étant qu'elle passe de 22,0% du PIB (2019) à « seulement » 26,9% du PIB en 2021. Certes, le Luxembourg a dû s'endetter pour financer les mesures liées à la crise Covid. Mais ce faisant, il s'est à certains égards enrichi puisque les 5 milliards d'euros d'emprunt contractés en avril 2020 et mars 2021 l'ont été à des taux d'intérêt négatifs. Le niveau relatif de la dette publique luxembourgeoise ne justifie dès lors

aucune mesure spectaculaire, et certainement aucune mesure à adopter en urgence.

Nous avons donc du temps pour adopter les mesures appropriées, si elles devaient s'avérer nécessaires. En attendant, il devrait suffire de laisser jouer les effets positifs liés aux allègements des règles sanitaires. D'une part, on peut s'attendre à un rebond mécanique de la croissance, alimentée par la transformation d'une partie de l'épargne additionnelle accumulée par les ménages depuis un an - en raison des restrictions imposées en dépenses de consommation - avec le retour progressif à la « normale ». Cette dynamique semble d'ailleurs déjà à l'œuvre vu la bonne tenue des recettes publiques au 1^{er} trimestre 2021 (+9,5% par rapport au 1^{er} trimestre 2020). Les recettes publiques seront par ailleurs dopées à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros lorsque les reports de paiement et les avances remboursables accordés en 2020 dans le cadre du soutien à l'économie viendront à expiration. Si le but de la réforme devait être d'assainir les finances publiques luxembourgeoises, il est dès lors indiqué de la reporter à plus tard, avec une forte probabilité de constater plus tard venu qu'elle n'est plus nécessaire, les stabilisateurs automatiques ayant fait leur œuvre.

Cependant, le choc causé par la pandémie a sans doute également modifié la psychologie collective sur un grand nombre de points, dont celui du contribuable devant être mis à contribution dans un système fiscal qui serait « juste ». Aussi, le moment est probablement propice pour réfléchir à une remise en question du système fiscal, que l'on essaiera de sonder quant à son caractère équitable.

Quels critères pour la justice fiscale ?

Notre système fiscal est profondément méconnu, sa complexité réelle se trouvant d'ailleurs fréquemment supplantée par sa complexité supposée. Ainsi, ce sont les catégories sociales les moins favorisées qui dénoncent le plus largement l'impôt, sans avoir pourtant toujours à s'en acquitter. Ce rejet découle essentiellement du sentiment d'un droit fiscal aveugle, auquel est reproché son absence de prise en compte des situations particulières, alors qu'à l'autre bout du spectre social cette prise en compte permet au contraire aux plus favorisés de s'accommoder d'autant plus facilement de l'impôt qu'ils disposent de stratégies d'évitement taillées sur mesure pour eux. Dans l'opinion du contribuable moyen et dans l'indifférence assez générale des praticiens, l'impôt juste est celui qui frappe uniquement le voisin. L'impôt s'enfonce ainsi dans une crise théorique profonde car nous manquons généralement de critères lorsqu'il s'agit de décider si une personne déterminée ou une opération particulière devrait subir l'impôt.

Cette crise s'accroît encore davantage lorsqu'on précise la question fiscale en se demandant s'il est « juste » d'imposer telle personne plutôt que telle autre, s'il est « juste » que le barème d'imposition soit progressif, etc. La question de la justice est en effet non seulement l'une des plus prestigieuses, mais également l'une des plus confuses qui soit. Si la justice est une valeur universelle, la conception concrète de la justice est généralement individuelle, chacun ayant ses vues sur la « chose ». Il est vrai que souvent un consensus peut être dégagé sur ce qui est juste dans une situation particulière. Ainsi, on n'aura sans doute pas de peine à s'accorder sur l'idée que, en période de guerre et de rationnement de vivres, la distribution de la nourriture

devrait s'opérer selon le principe du « à chacun selon ses besoins ». Plus près de nous, la priorisation des vaccins anti-Covid en fonction de l'âge se comprend également aisément sur la base du critère « à chacun en fonction des risques encourus ».

Mais en matière fiscale, la « juste » répartition de la charge acceptée par les pouvoirs publics et les contribuables varie dans l'espace et dans le temps, reflétant, ici ou là, des conceptions différentes, quoique toutes légitimes, de la vie en société.

Historiquement, la première conception de la justice fiscale est celle qui considère l'impôt comme le prix des services publics. Présente dès le XVII^e siècle sous la plume de Thomas Hobbes, John Locke et Jean-Jacques Rousseau, cette théorie de l'impôt-échange est basée sur une conception contractuelle de la fiscalité, comme s'il y avait un échange volontaire entre l'État et les contribuables. Cette théorie a retrouvé un intérêt certain dans l'école dite « libertarienne », qui cherche à appliquer dans la mesure du possible au secteur public les règles du secteur privé. Le prix pour chaque contribuable à payer sous forme d'impôt devrait dans ce cas être déterminé sur la base de l'utilité personnelle retirée par chaque contribuable dans les services publics. On aboutit très rapidement dans un tel système à un impôt de capitation, où chaque contribuable doit payer une somme d'argent identique. La dame de fer Margaret Thatcher a été renversée en 1990 sur un tel projet, lorsqu'elle a voulu instituer une « poll tax » au niveau local britannique. Cette vue de la justice fiscale ne paraît guère réaliste pour le Luxembourg non plus.

Il reste dès lors à choisir entre les autres grandes représentations de la justice fiscale qui coexistent encore actuellement un peu partout dans le monde.

Il y a notamment l'approche proportionnaliste qualifiée de justice distributive. Elle pose en principe que les richesses doivent être réparties en fonction des mérites de chacun. L'idée est que le citoyen doit recevoir de la société en proportion de ce qu'il y a amené. Il en découle que ce même citoyen, en tant que contribuable, doit être plus ou moins taxé, selon qu'il profite plus ou moins de la richesse produite. Le système fiscal le plus conforme à ce type de logique est celui qui s'organise autour d'impôts sur la consommation à taux proportionnel. Ici, la justice ne s'identifie pas à une égalité directe entre individus, mais à une égalité de rapports entre ce qui est apporté et retiré par chacun du produit de l'effort de tous. Thomas Hobbes dans son *Léviathan* (1651) en posait déjà les principes essentiels. Cette idée sera reprise et étayée plusieurs siècles plus tard par deux prix Nobel d'économie, Lord Nicholas Kaldor et James Meade. Le philosophe John Rawls opine dans le même sens lorsqu'il estime que l'impôt proportionnel sur la consommation est juste car « il impose une charge en fonction de la quantité de biens qu'une personne a prélevé sur le stock commun ».

Une alternative, qualifiée de justice redistributive, entend associer étroitement justice fiscale et justice sociale. Elle vise au travers d'une redistribution des richesses par l'impôt à réduire les inégalités de revenus. Selon cette optique de l'impôt-solidarité, l'impôt doit être progressif, personnalisé, et tenir compte de la faculté contributive du contribuable. Pour les adeptes de cette conception de l'impôt, celui-ci doit non seulement financer les services publics, mais également assurer une certaine redistribution des revenus et de la richesse. Il s'agit de « prendre » aux riches pour « donner » aux pauvres. La réduction des écarts de revenus par les prélèvements sociaux et

fiscaux est complétée par le versement de prestations sociales diverses et variées. Ces politiques peuvent paraître justifiées, parce que toutes les sociétés modernes sont marquées par une inégalité des revenus et des patrimoines. Les travaux de Thomas Piketty montrent que ces inégalités sociales non seulement se maintiennent mais qu'elles se creusent encore aujourd'hui. La Chambre des salariés dans son Panorama social 2021 fait le même constat concernant le Luxembourg : les écarts se creusent, notamment sous l'effet de la pandémie.

La justice fiscale comme guide unique dans le choix du système fiscal ?

De quelle justice fiscale parlons-nous ? S'agit-il de celle qui s'inscrit dans une neutralité de l'État et qui privilégie la justice distributive ? Ou bien de celle qui participe d'un interventionnisme plus ou moins grand de l'État associé à une justice redistributive ? C'est un choix crucial qu'il convient de faire. Chacun en a conscience, la question est d'importance. Au-delà de la justice fiscale, elle concerne la légitimité de l'impôt et par conséquent la cohésion sociale, l'équilibre de la société. Car il n'est pas de société moderne qui puisse être et se penser solidaire sans que ceux qui la composent ne soient convaincus que la justice et l'égalité fiscales, comme la recherche du bien-être pour le plus grand nombre, constituent des réalités effectives. Débattre de ce que pourrait être la justice fiscale dans le monde d'aujourd'hui à la lumière des diverses conceptions que l'on peut en avoir est par conséquent vital pour l'avenir.

Ce débat ne peut cependant être effectué en faisant abstraction de toute autre considération. L'impôt n'est en effet pas seulement un instrument de justice fiscale, mais également d'efficacité économique. Supposons

une collectivité composée de trois personnes (A, B, C) aux revenus de 10 (A), 20 (B) et 30 (C) respectivement. Un recours à l'impôt dans une perspective redistributive pourrait consister à demander un impôt de 10 à C, aux fins de versement d'une allocation de 10 à A. Dans ce cas, après prélèvement fiscal et transfert social, les trois personnes auraient exactement le même revenu (20). Cependant, il est probable que C n'appréciera que modérément cette ponction. Il risque donc de décider de travailler moins. C'est l'« effet de substitution » bien connu des économistes. La redistribution par l'impôt entraînera alors une baisse du niveau d'activité de la collectivité. Est-ce une raison d'abandonner la redistribution ? Pas nécessairement, car tout dépendra de l'impact de l'impôt sur l'activité économique : plus il sera élevé, plus la redistribution par l'impôt paraîtra critiquable ; moins cet impact sera important, plus la redistribution pourra se justifier. Pour reprendre l'exemple précédent : la redistribution par l'impôt ne sera sans doute pas vue de la même manière, selon que le niveau d'activité tombe de 60 à 58 ou à 40.

Mais ce n'est pas la seule question additionnelle qu'il faut prendre en considération lorsqu'on envisage de conduire une réforme pour des raisons de justice fiscale car l'impôt comporte également une dimension politique. Avec la justice redistributive, le danger vient, dans les pays où règnent le suffrage universel et le parlementarisme comme le nôtre, de ce que l'on sait où l'on commence mais pas toujours jusqu'où on ira. Les impôts finissent par être votés par des gens représentant des électeurs qui, non seulement ne les paient pas mais qui, en outre, se partagent le produit des impôts qu'ils font payer aux autres. La vie en société, ainsi que le pouvoir de contrainte propre au

droit fiscal, ne sont cependant légitimes et donc acceptables qu'à condition qu'ils apportent à chacun plus d'avantages que d'inconvénients. La supériorité du bien-être collectif fait défaut lorsqu'elle n'est assurée qu'au mépris total des intérêts des groupes minoritaires. Dans un tel cas, l'impôt se transforme, à l'égard des groupes minoritaires, en violence et reste illégitime. Il est donc nécessaire d'effectuer un arbitrage entre la redistribution par l'impôt dû à la solidarité et l'idée que la vie en société devrait assurer des avantages mutuels à chacun de ses membres. Redistribution oui, mais non pas spoliation. Le débat sur une éventuelle réforme fiscale requiert donc également une réflexion politique - au sens fort - visant à dégager les principes d'une éthique fiscale partagée par la collectivité.

Conclusion : plus juste, plutôt que juste

Une réforme d'ensemble de la fiscalité est éminemment souhaitable en ce qu'elle permettrait de reconsidérer les objectifs assignés au système et de rétablir une cohérence globale que les modifications successives ont, au fil des ans, mis à mal. Le souci d'assurer une meilleure justice fiscale doit, à l'évidence, être l'un des objectifs majeurs de toute réforme ; mais il ne dispense pas d'opérer des arbitrages avec d'autres objectifs poursuivis par les divers instruments fiscaux. Il serait également naïf de vouloir penser qu'il existerait une conception unique de la justice fiscale partagée par tout le monde que les pouvoirs publics devraient concrétiser coûte que coûte. Au-delà de ce constat, on devrait sans doute pouvoir s'accorder sur le fait que l'impôt n'est pas seulement un prix, mais également un instrument de politique. Le choix politique de taxer une richesse aux dépens ou en complément d'une autre n'est cependant pas sans effets. Plutôt que de reposer comme présentement sur des habitudes, des automatismes ou

des facilités, le prélèvement d'une richesse devrait être la conséquence de choix politiques dûment pesés faisant intervenir pour une part non-négligeable des considérations de justice fiscale. Ces choix devraient être clairement articulés et débattus à la Chambre des Députés, dans l'espoir d'emporter l'adhésion de la plus large fraction possible de la population. Toute future réforme fiscale sera réussie, si elle arrive à articuler entre eux les choix finalement opérés dans un nouveau système fiscal globalement plus cohérent - et donc plus juste - que le système fiscal existant. « Plus juste » va certes moins loin que « juste », mais constituerait néanmoins une amélioration sensible de la situation actuelle.

Crise sanitaire et crédits immobiliers au Luxembourg⁴⁹

*François Koulischer, Pauline Perray,
Thi Thu Huyen Tran*

Le Luxembourg est entré dans la crise sanitaire de la Covid-19 sans déséquilibres macroéconomiques, mais avec des risques liés à la hausse des prix des logements et à l'endettement élevé des ménages.⁵⁰ Dans un document de travail récent (Koulischer, Perray et Tran, 2021), nous explorons les impacts potentiels de la crise sanitaire sur l'emploi et la situation financière des ménages ayant un crédit immobilier en cours au Luxembourg. Si au niveau agrégé, la situation financière des ménages, le marché du travail et le secteur financier sont assez solides pour résister au choc, une analyse des données d'enquêtes suggère cependant que certains segments de la population sont financièrement vulnérables face à la crise sanitaire.

Les vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel luxembourgeois

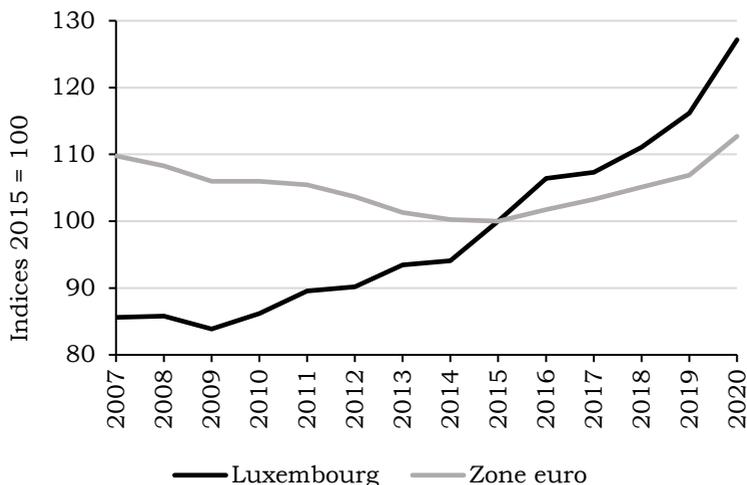
Le Comité européen du risque systémique (CERS) a averti dès 2016 que le secteur immobilier résidentiel luxembourgeois est une source de risque systémique pour la stabilité financière – en raison de la croissance soutenue des prix immobiliers et du niveau d'endettement des ménages en constante progression –

⁴⁹ Ces recherches ont reçu le soutien du Fonds National pour la Recherche (FNR projet MORTGAGE COVID19-14741841CK).

⁵⁰ European Commission. Macroeconomic Imbalances Procedure. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macro-economic-imbalances-procedure_en.

qui peut avoir de graves conséquences négatives pour l'économie réelle⁵¹. Les effets de réaction en chaîne entre le marché de l'immobilier, le système financier et l'économie réelle accentueraient toute évolution négative.

Graphique 1 : Rapport des prix aux revenus



Source : OCDE

Les prix des logements au Luxembourg sont parmi les plus élevés d'Europe et augmentent à un rythme qui s'est accéléré d'en moyenne 6% par an en 2016 à 14.5% par an en 2020. La crise sanitaire n'a donc pas (encore) freiné la croissance des prix immobiliers. Ils ont augmenté bien plus rapidement que le revenu disponible par tête au Luxembourg, le rapport entre les

⁵¹ Warning of the European systemic board on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector of Luxembourg. 22 Septembre 2016.

https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/warnings/2016/161128_E_SRB_LU_warning.en.pdf?62da3406e05239bb957357388c9b4ac8.

deux s'étant accru de près de 30% depuis 2015. Dans son examen de la stabilité financière en 2020, la Banque centrale européenne indiquait que la matérialisation des risques sur le marché immobilier dépendra dans une large mesure de la progression du chômage et de la baisse des revenus futurs des ménages lorsque les régimes de soutien seront réduits.

L'appréciation du marché du logement favorise les propriétaires existants, mais elle exerce une forte pression sur les nouveaux acheteurs qui subissent des coûts et des crédits de plus en plus élevés pour se loger. Le rapport entre le niveau de dette et le revenu disponible moyens des ménages luxembourgeois est le troisième plus élevé de l'Union européenne (174% en 2018 contre 93% en zone euro), derrière le Danemark (210%) et les Pays-Bas (200%). L'enquête SILC (2019) révèle que près de 40% des ménages à faible revenu au Luxembourg sont surchargés par les frais de logement, contre 33% dans l'Union européenne⁵².

D'après les réponses à l'Enquête sur la consommation et les finances des ménages (HFCS)⁵³ au Luxembourg, le remboursement moyen des prêts immobiliers est de 20 000€ par an, soit près de 1 700€ par mois. Pour les ménages aux revenus élevés (dernier quintile), ces remboursements pèsent en moyenne pour 15% du revenu, contre 25% ou plus pour les trois premiers quintiles (revenus plus faibles). L'immobilier représente aussi 80% du patrimoine total des ménages. Ainsi, en

⁵² Pour le 1^{er} quintile de revenus. Le taux de surcharge des coûts du logement est mesuré par le pourcentage de la population vivant dans un ménage où le coût total du logement représente 40% ou plus du revenu disponible du ménage.

⁵³ L'Enquête HFCS, réalisée par la Banque centrale du Luxembourg et le LISER, permet d'étudier les principaux postes du bilan d'environ 1 600 ménages résidant au Luxembourg.

cas de choc majeur sur le marché immobilier, le niveau de richesse des ménages luxembourgeois serait largement affecté. Pour atténuer l'accumulation des vulnérabilités liés aux crédits immobiliers, le Comité du risque systémique (CdRS) a recommandé le 9 novembre 2020 à la Commission de surveillance du secteur financier de mettre en place une limite sur le rapport entre le montant du prêt octroyé et la valeur du bien immobilier, y compris pour les crédits destinés à l'investissement locatif (buy to let)⁵⁴.

Le taux d'épargne disponible moyen – mesuré par le rapport entre les flux de trésorerie disponibles après le paiement de toutes les dépenses, impôts et charges liées au logement, et le revenu disponible brut sur base de l'enquête HFCS – est de 9% pour les propriétaires avec un crédit immobilier (contre 13% en moyenne nationale). Il existe des différences substantielles selon l'emploi et le revenu du représentant du ménage. Les personnes travaillant dans les branches d'activités telles que les services d'information et communication ou la finance ont en moyenne un taux d'épargne disponible élevé (autour de 10%), alors que dans la construction, l'hôtellerie-restauration (HoReCa) ou le commerce de détail, le taux d'épargne moyen est négatif. Pour ces derniers, le taux d'épargne varie fortement selon les revenus, il est négatif pour les salariés sous le revenu médian de ces branches d'activité, ce qui signifie que les bas revenus de ces branches n'arrivent pas à « boucler les fins de mois ». Si certains ménages détiennent peu de liquidités et ont une dette élevée par rapport à leur revenu disponible,

⁵⁴ En janvier 2021, de nouvelles règles sur les prêts immobiliers au Luxembourg sont entrées en vigueur : les ménages (hors primo-accédant) ne peuvent emprunter que 90% du prix d'achat du bien immobilier, contre 80% pour les investissements locatifs.

ils sont alors très sensibles à tout choc sur les revenus ou sur le marché du logement. Un effet de levier élevé des ménages peut aussi amplifier et aggraver les ralentissements et les chocs économiques.

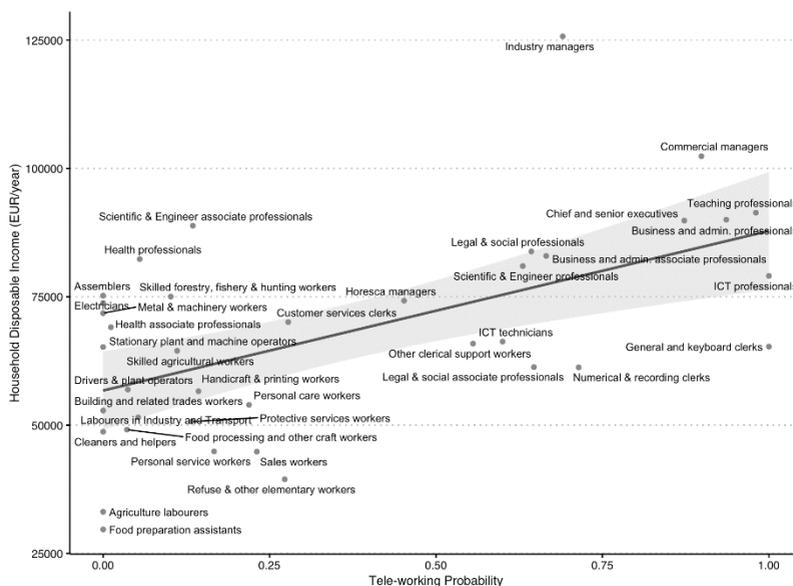
Impacts hétérogènes des restrictions sanitaires sur l'emploi selon les branches d'activité

Pour limiter la propagation de la Covid-19, le gouvernement a mis en place un certain nombre de restrictions sur les activités économiques et sociales dès mars 2020. Le taux de chômage est passé de 5.4% en février 2020 à 6.9% trois mois plus tard. Il a légèrement reculé avec la reprise de l'activité durant l'été puis a stagné à 6.3% sur le dernier trimestre de 2020. Les impacts de la crise sanitaire sont très hétérogènes selon les branches d'activité et les professions. En comparaison européenne, le marché du travail luxembourgeois a été relativement épargné par la crise du fait de sa structure, avec moins de services à forte interaction physique (dans le domaine du tourisme par exemple) et un secteur financier prépondérant. Un tiers des salariés travaille dans les secteurs financier ou public, peu affectés par les restrictions sanitaires, contre seulement 25% dans l'UE. En ne considérant que les résidents luxembourgeois, 40% sont employés dans le secteur financier ou dans une administration publique.

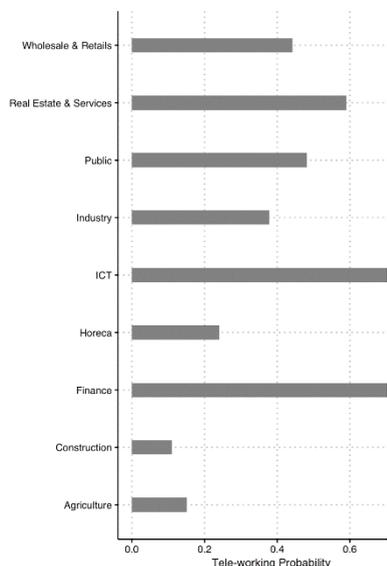
Comme Dingel et Neiman (2020), nous avons estimé les probabilités d'effectuer du télétravail selon les professions, les revenus et les branches d'activité sur base des données de l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) de 2019. Au Luxembourg, 53% des emplois peuvent être exercés à domicile. Les travailleurs avec une forte probabilité de pouvoir travailler à domicile gagnent également plus en moyenne. Le Graphique 2 illustre les probabilités de

télétravailler des représentants de chaque ménage par rapport à leur revenu disponible moyen. Ceux qui travaillent dans le secteur financier ou dans les services d'information et communication ont une probabilité beaucoup plus élevée d'effectuer leur travail à domicile que ceux travaillant dans l'HoReCa, la construction ou l'industrie.

Graphique 2 : probabilité de télétravailler selon la profession / la branche d'activité au Luxembourg



INVENTAIRE AVANT SORTIE DE CRISE !



Source : SILC (2019),
calculs des auteurs
basés sur l'Index de
télétravail de Dingel et
Neiman (2020) selon
les branches NACE
Rev. 2.

En termes d'évolution de l'emploi, les perdants de cette crise sont l'HoReCa (-8.3% d'emplois sur un an au 1^{er} trimestre 2021), l'industrie (-2.0%), le commerce (-0.4%), les transports (-0.3%) et les services à la personne (-0.3%)⁵⁵. Le chômage partiel, principale mesure de maintien de l'emploi, a été demandé pour plus de 80% des travailleurs de l'HoReCa et de la construction, et pour presque la moitié des travailleurs de l'industrie pendant le premier confinement de 2020. Sans cette aide, et en faisant l'hypothèse forte que toutes les personnes concernées auraient perdu leur emploi, le chômage aurait doublé à près de 12% en 2020 au Luxembourg⁵⁶. En avril 2021, quelque 31 000 personnes (7% des salariés) restaient concernées par les demandes de chômage partiel, la plupart

⁵⁵ STATEC (2021). Conjoncture flash 04-2021.

⁵⁶ STATEC (2020). Note de conjoncture n° 2-2020, p.42.

travaillant dans l'HoReCa (39%), l'industrie (21%), le commerce (16%), les services aux entreprises (10%) et les transports (7%).

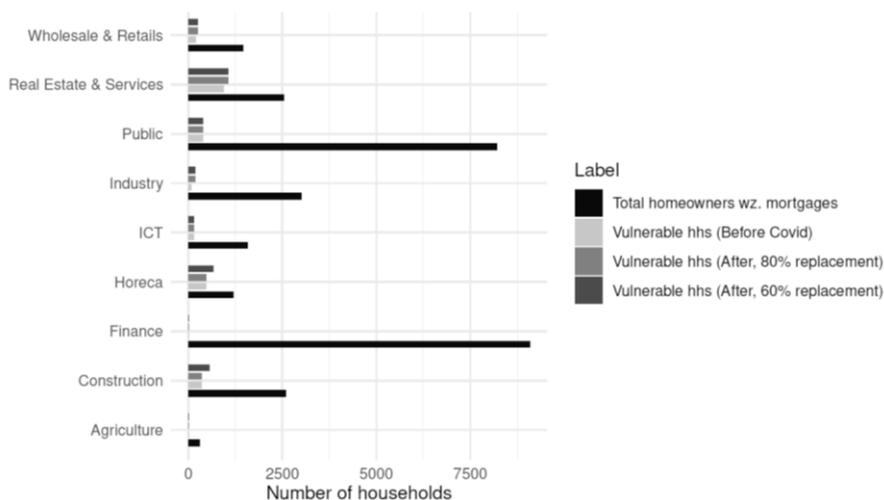
Tests de résistance à la crise sur les ménages détenant un crédit immobilier

Pour évaluer la résilience des ménages à la crise sanitaire, des tests de résistance ont été effectués sur les données de l'enquête HFCS au Luxembourg (2018), avec une méthodologie similaire à Giordana et Ziegelmeyer (2019). On simule une réduction de revenu de 20% à 40% pour certains employés selon leur secteur d'activité, sur base de la structure du chômage partiel et du chômage classique pendant les périodes de confinement et après. Les chômeurs involontaires et travaillant au Luxembourg depuis au moins 6 mois perçoivent une indemnité de chômage de 80% du revenu - plafonnée à 2.5 fois le salaire social minimum. Avec le chômage partiel, l'Etat rembourse 80% du salaire, les 20% restants étant payés ou non par l'entreprise. Une réduction du revenu de 40% correspond à un scénario plus conservateur qui pourrait refléter par exemple un prolongement du chômage, un abaissement des allocations liées ou une perte de revenus autre que sur salaire (travail informel par exemple). Pour garder l'analyse simple et directe avec le moins d'hypothèses possible, nous préservons les niveaux de dépenses des ménages.

Les estimations suggèrent que 1% à 2% des propriétaires avec des crédits immobiliers pourraient devenir vulnérables, avec des réserves de liquidités négatives trois mois après avoir été frappés par un choc de revenu. Ils pourraient alors

ne plus être en mesure de rembourser leur crédit immobilier. La part de ménages vulnérables dans l'HoReCa augmenterait de 5 à 15 points de % selon les restrictions sanitaires imposées.

Graphique 3 : Nombre de ménages vulnérables suite au choc de revenu



Source : HFCS 3^e vague (2018), calculs des auteurs

Comme l'illustre le Graphique 3, la majorité des répondants à l'enquête qui ont un crédit immobilier travaillent dans les secteurs financier ou public, les moins touchés par la crise sanitaire. Les restrictions sanitaires ont surtout touché ceux qui se trouvaient déjà dans une situation vulnérable avant la crise. La moitié des personnes travaillant dans l'HoReCa et un tiers dans le commerce sont ou deviendraient financièrement vulnérables en cas de baisse des revenus.

Capitalisation du secteur bancaire au Luxembourg

L'endettement élevé des ménages, l'accélération des prix immobiliers et le choc Covid-19 sur certaines branches d'activité peuvent accroître les risques pour le secteur financier. Entre la fin de 2007 et celle de 2020, le prix moyen des logements au Luxembourg a plus que doublé (+110%), engendrant un gonflement des encours de prêts immobiliers de 165%. Selon la dernière enquête de l'ABBL et la CSSF⁵⁷, les crédits immobiliers représentent 85% des encours de prêts dans le bilan des banques de détail. Le secteur bancaire luxembourgeois est toutefois davantage spécialisé dans les activités de banque privée, de banque dépositaire et de financement des entreprises. Les crédits immobiliers ne représentent ainsi qu'une petite partie du bilan du secteur bancaire au Luxembourg (5% des actifs, contre une moyenne de 13% pour les banques de la zone euro).

Les six grandes banques de détail / universelles au Luxembourg (la BGL, la BCEE, la Banque de Luxembourg, ING, la BIL et Raiffeisen) détenaient dans leur bilan 92% des crédits à long terme des ménages à la fin de 2019. En 2019, ces banques avaient un ratio de capital Tier 1⁵⁸ compris entre 12% et 30% (22% pour le secteur bancaire luxembourgeois à la fin de 2020), soit bien au-

⁵⁷ ABBL et CSSF (2020). Retail Banking Survey 2020. https://www.abbl.lu/content/uploads/2020/11/RBCL_Survey-December0312.pdf.

⁵⁸ Rapport entre les fonds propres de base de catégorie 1 (de très bonne qualité) et les actifs pondérés par le risque.

dessus des exigences réglementaires. Avec des ratios de solvabilité élevés, ces banques pourraient absorber de potentielles pertes sur les crédits immobiliers. Les derniers rapports du mécanisme d'alerte de la Commission européenne indiquent que même si l'endettement des ménages a atteint des niveaux élevés reflétant la hausse des prix des logements, les risques pour la stabilité financière sont atténués par la solidité du secteur bancaire.⁵⁹

Conclusion

La structure du marché du travail au Luxembourg a permis d'atténuer les répercussions des restrictions sanitaires par rapport aux autres pays, d'autant que la majorité des ménages qui ont des crédits immobiliers travaillent dans des secteurs qui sont moins touchés par la pandémie. Le secteur bancaire est solide, bien capitalisé et diversifié, ce qui le rend assez résistant aux vulnérabilités financières des ménages. Au niveau microéconomique cependant, les tests de résistance révèlent des différences substantielles dans la situation financière des ménages, de sorte que certains peuvent être exposés à des difficultés financières. Les branches d'activités fortement impactées par les restrictions sanitaires, telles que l'HoReCa et le commerce, comportent également une part importante de travailleurs avec un faible niveau d'épargne disponible, ce qui les rend encore plus sensibles au choc de la crise sanitaire.

⁵⁹ Commission européenne (2019). 2020 European Semester: Alert mechanism report. December 2019.
https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-alert-mechanism-report_en.

Bibliographie

- ABBL et CSSF (2020). Retail Banking Survey 2020.
https://www.abbl.lu/content/uploads/2020/11/RBCL_Survey-December0312.pdf.
- BCE (2020). Financial Stability Review. November 2020.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202011~b7be9ae1f1.en.html#toc14>
- Commission européenne (2019). 2020 European Semester: Alert mechanism report. December 2019.
https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-alert-mechanism-report_en
- Dingel, J. I. et Neiman, B. (2020). How Many Jobs Can be Done at Home? *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 26948.
<https://doi.org/10.3386/w26948>
- Giordana G. et Ziegelmeier M. (2019). Stress testing household balance sheets in Luxembourg. *ECB Working Paper Series*, N°2254, Mars 2019.
- Koulischer, F., Perray, P. et Tran, T.-T. H. (2021). COVID-19 and the Mortgage Market in Luxembourg. *STATEC Working Paper*, 119(1), 1–29.
- STATEC (2020). Note de conjoncture n° 2-2020.
- STATEC (2021). Conjoncture flash 04-2021.

L'économie libidinale du foncier

Antoine Paccoud

Le prix du logement augmente fortement au Luxembourg, dans un contexte de hausse généralisée liée aux taux d'intérêt bas et à la perception que le logement représente un investissement sûr et rentable. Face à cette hausse, un consensus s'établit autour du besoin d'augmenter la production de logements, surtout abordables, pour pallier le déficit structurel entre offre et demande en la matière. Ce déficit de logements abordables a des conséquences visibles dans la sphère socio-économique, avec des taux d'effort en augmentation parmi les populations les plus vulnérables et un effet de sélection par le logement pour la résidence au Luxembourg.

Produire plus de logements, qu'ils soient abordables ou non, veut dire confronter la situation du foncier. Et cette situation a de quoi interpeller au Luxembourg. Bien qu'il y ait de larges réserves de terrains constructibles, la vaste majorité de ceux-ci ne sont pas en cours de construction. Ces terrains sont quasi-exclusivement aux mains de propriétaires privés (surtout des individus). Selon l'Observatoire de l'Habitat, les personnes physiques détenaient 72,5% de la surface des terrains disponibles pour la production résidentielle en 2016⁶⁰. Alors qu'une partie importante de la population est propriétaire de son logement, la détention de foncier constructible reste le fait d'une minorité : seules 15 907 personnes physiques

⁶⁰ Note 23 de l'Observatoire de l'Habitat.

détenaient du foncier constructible, soit moins de 3% de la population.

Il ressort de ces mêmes analyses que l'accès difficile au foncier n'est pas principalement dû au morcellement de la propriété foncière. La détention du foncier constructible est en effet extraordinairement inégale, même au sein de cette minorité qui en détient. Les 1 000 propriétaires aux possessions foncières les plus étendues (soit moins de 0,2% de la population) détenaient en moyenne près d'un hectare de terrain constructible. Avec des prix par hectare qui s'échelonnaient sur la période 2015-2017 d'environ 2 500 000 euros au nord du pays à près de 20 000 000 euros à Luxembourg-Ville⁶¹, cette minorité au sein de la minorité des détenteurs de terrains constructibles est assise sur un patrimoine foncier très important. L'Observatoire de l'Habitat a estimé à 13,5 milliards d'euros la valeur des terrains constructibles détenus par les personnes physiques au Luxembourg en 2016, et cette valeur est en augmentation constante depuis lors puisque « *la hausse annuelle des prix des terrains à bâtir s'est élevée en moyenne à +7,0% entre 2010 et 2019* » et qu'il « *apparaît clairement que la hausse des prix des terrains a été très largement supérieure à celles des prix des logements existants et en construction* »⁶².

Face à l'ampleur de ces chiffres – qui découlent principalement du dynamisme économique et démographique du pays, on peut se dire que la faible mobilisation du foncier au Luxembourg est

⁶¹ Note 24 de l'Observatoire de l'Habitat.

⁶² Le Logement en Chiffres, avril 2020.

déterminée par une logique économique : pourquoi vendre lorsqu'on détient déjà le meilleur placement disponible ? D'autant que l'impôt foncier est au Luxembourg l'un des plus faibles d'Europe et que les successions en ligne directe y sont exonérées d'impôt. Dans un tel contexte, c'est vendre qui semble être la mauvaise décision économique. Cette non-disponibilité marchande du foncier complique et a compliqué non seulement la production de logements mais aussi l'implantation d'autres activités, comme cela a été le cas pour les zones industrielles planifiées dans la stratégie de diversification de l'économie à partir des années 1970. En l'absence – en théorie, aussi bien qu'en pratique – d'instruments coercitifs permettant l'acquisition du foncier, l'accès à cette denrée rare nécessite négociations et offres que l'on ne peut refuser, un jeu qui privilégie les acteurs privés aux poches les plus larges.

Cette analyse repose néanmoins sur l'hypothèse centrale que le foncier est conservé parce qu'il est le placement le plus sûr et le plus rentable qui soit. Force est de reconnaître qu'il existe très peu d'informations sur les propriétaires fonciers au Luxembourg et sur la façon dont ils gèrent ce patrimoine. L'analyse du processus d'acquisition de terrains lors de la création de zones industrielles a en tout cas fait ressortir une hétérogénéité de trajectoires : ventes très rapides de larges zones à Echternach et Bascharage en 1963 et 1979, processus d'acquisition long et onéreux au Kirchberg (1962-1975) et à Dudelange (1974-2017). Il y a bien aussi une production de logements, parfois de grande ampleur, et il y a bien des ventes

de terrains : près de 800 ventes de terrains à bâtir au seul quatrième trimestre de 2020, pour un volume financier de plus 500 millions d'euros⁶³. Mais face à cette activité, certes relative, sur le marché des terrains à bâtir, il y a la fixité extraordinaire de la structure de la détention du foncier. L'analyse de données cadastrales historiques montre pour la ville de Dudelange un niveau de concentration du foncier au 19^e siècle pratiquement équivalent à celui d'aujourd'hui. En 1872 comme en 2016, les 10% des propriétaires aux propriétés foncières à la plus haute valeur concentraient entre 60 et 70% de la valeur totale. Le développement industriel qui a profondément modifié la structure économique, sociale et démographique de cette ville à partir de 1880 n'a donc pas eu d'impact significatif sur la structure de la détention du foncier et les terrains ont traversé sans trop de déperdition les générations.

Il semble donc y avoir à la fois des forces de dissémination et de conservation à l'œuvre dans l'économie politique du foncier. Pour y voir plus clair, il est utile de comparer deux approches théoriques à la question de la propriété foncière. D'un côté, on raisonne en termes de types de propriétaires fonciers, de l'autre en termes de types d'investissements dans le foncier. En exemple de la première approche, on peut citer l'ouvrage des géographes Doreen Massey et Alejandrina Catalano intitulé « *Capital and Land : Landownership by Capital in Great Britain* » et publié en 1978. Cet ouvrage s'attelle à la tâche de recenser la propriété

⁶³ Le Logement en Chiffres, avril 2021.

foncière au Royaume-Uni et d'en catégoriser les propriétaires par rapport à leur fonction au sein du système économique capitaliste. Elles font ressortir trois grands types de propriétaires : ceux dont la propriété foncière précède et a été adaptée au mode de production capitaliste (l'aristocratie, l'église, la couronne, etc.), ceux pour qui la détention de foncier est une condition nécessaire à la production (une détention qualifiée d'industrielle), et ceux pour qui le foncier n'est qu'un secteur d'investissement parmi d'autres (la détention « financiarisée » du foncier).

La deuxième approche s'intéresse non à des catégories de propriétaires qui sont censés maintenir une orientation fixe envers le foncier qu'ils détiennent mais à des types d'investissements dans le foncier qui peuvent changer au cours du temps pour un même propriétaire. C'est la géographe Anne Haila qui a, la première, proposé cette approche dans son article de 1991 intitulé « *Four Types of Investment in Land and Property* ». Elle distingue quatre types d'investissements dans le foncier en croisant deux dimensions : 1. l'objectif de l'investissement est soit l'utilisation soit l'échange ; 2. l'horizon d'investissement est soit orienté vers le présent soit vers le futur. Par exemple, le premier type d'investissement qu'elle identifie est orienté vers une utilisation au présent : on acquiert du foncier pour l'utiliser, tout de suite. Haila qualifie cet investissement de « fortuit » ; on peut par la suite, au moment de revendre, se rendre compte que son bien a pris de la valeur, mais ce n'est pas cet objectif-là qui en a motivé l'acquisition. A l'opposé se trouve l'investissement du spéculateur

qui n'acquiert que pour échanger plus tard, quand le terrain aura pris assez de valeur. Sur les deux autres coins se trouvent le planificateur, qui acquiert en vue d'une utilisation (publique) future, et ceux qui ne se focalisent que sur la valeur d'échange à court terme (et qu'elle nomme « dealers »). Haila suggère qu'un processus séculaire de capitalisation du foncier est à l'œuvre, avec une transition généralisée vers l'attitude du spéculateur vis-à-vis du foncier – ce qu'elle nomme la tendance du foncier à devenir un pur actif financier.

Comment situer la détention du foncier au Luxembourg par rapport à ces deux approches ? Le rôle important de l'héritage dans la détention foncière est une donnée empirique importante. Dans l'approche de Massey et Catalano, cela rapprocherait les détenteurs de foncier de l'aristocratie terrienne anglaise – sauf que la révolution française et la confiscation des terres des nobles en 1795 est passée par là. Il n'empêche que ce rapprochement a l'avantage de mettre en avant le rôle de la transition entre féodalisme et capitalisme ; les propriétaires fonciers actuels – et c'est ce que fait ressortir le cas de Dudelage – sont les héritiers des journaliers et cultivateurs qui trimaient pour les seigneurs de la Mont Saint-Jean au 18^e siècle (que l'on retrouve dans le Cadastre de Marie-Thérèse de 1766). De la même façon que l'aristocratie terrienne, les héritiers successifs de ces sujets féodaux ont dû adapter leur mode de détention du foncier au développement du capitalisme et de l'industrie. Comme le disent Massey et Catalano, « *ils sont fermiers, ou*

promoteurs, ou bailleurs, ou exploitants forestiers, parce qu'ils sont propriétaires fonciers, et non l'inverse »⁶⁴.

En même temps, il est indéniable qu'un processus de capitalisation du foncier (d'autres parleront de « financiarisation ») est à l'œuvre. Comment pourrait-il en être autrement avec les prix, tant du foncier que des logements, qui encouragent la transformation de nombreux propriétaires foncier en promoteurs ? Le modèle proposé par Haila nous mène à la question de la transition au sein des propriétaires fonciers – héritiers du monde rural et féodal – d'un investissement dans le foncier de type « fortuit » à un investissement dans lequel la spéculation constitue l'objectif principal. Comment cette transition s'opère-t-elle ? Et surtout, le foncier peut-il vraiment être un actif « purement » financier ?

La lecture de *l'Economie Libidinale*, essai de Jean-François Lyotard de 1974, ouvre une piste. Dans cet ouvrage, il croise les idées de Marx et de Freud pour tenter de sortir d'une approche purement économique des faits sociaux. En approchant ces faits sociaux dans leur dimension à la fois économique et affective, il suggère que toute économie politique est « libidinale », c'est-à-dire que toute activité économique a une dimension affective et que tout désir a une dimension économique. Lyotard résume cette idée dans la formule : « *il n'y a pas de sociétés primitives* »⁶⁵, pas de temps

⁶⁴ Capital and Land: Landownership by Capital in Great Britain, page 66.

⁶⁵ Ibid, 148.

précapitaliste où les relations économiques et affectives aient été distinguées de manière limpide, où ait régné la naturalité, l'immédiateté (dans la relation du propriétaire foncier à ses terrains). Au lieu de cela, il nous exhorte à considérer « *la gamme entière des dispositifs de jouissance* »⁶⁶, alliances de productions économiques et affectives qui portent une activité à son paroxysme. Chacun des types d'investissements de Haila serait donc à considérer comme investi à son tour de désir, d'intensité libidinale. Même l'investissement « fortuit », tout entier dédié à la valeur d'usage, pour lequel tout accroissement de valeur ne serait que surplus insignifiant a une intensité libidinale et est par conséquent plus qu'une relation immédiate et naturelle au foncier.

Dans une telle intensité libidinale il y a multitude de branchements partiels, tous les liens matériels, mémoriaux, affectifs, esthétiques, etc. qui existent entre un individu et un bout de territoire. Dans un tel « dispositif de jouissance », difficile de différencier le foncier du propriétaire foncier, l'usage qui en est fait de sa valeur, l'histoire de cette parcelle de son futur. Dans cette optique, le refus de vendre son ou ses terrains n'a pas de relation avec la fin d'un usage particulier (la culture de la terre, la production) ni même avec la fin du producteur (aïeul, parent ou conjoint) tant qu'il existe des branchements et de l'intensité libidinale. Il n'y a pas de place ici pour la transaction, car celle-ci introduit nécessairement « *le signe intelligent, la monnaie communicable, dans la « monstruosité* »

⁶⁶ Ibid, 171.

singulière et vaine du phantasme [...] Le prix se mêle au et du hors-de-prix ; ce qui n'a pas de comparaison, se paie, donc s'évalue »⁶⁷. Comment concevoir une vente qui reviendrait à mettre un prix froid et métallique à une intensité libidinale ? Pourquoi vendre si c'est pour permettre des investissements libidinaux autres que le sien ?

Pour acquérir du foncier, il faudrait donc attendre que les branchements partiels de l'intensité libidinale se distendent ? En tout cas, pour Lyotard, c'est à ce moment-là qu'il y a « *fin de la dissimulation, commencement de la valeur, et de l'ambivalence* »⁶⁸. Il y a retrait d'investissement libidinal, et donc séparation entre le foncier et son propriétaire, entre son usage et sa valeur marchande, entre l'histoire de cette parcelle et ce qui peut en être fait. Mais ce retrait d'investissement ne veut pas dire rejet, il change simplement la relation entre le propriétaire et son terrain ; relation qu'il convient d'appréhender à la lumière crue de l'économie libidinale comme un nouveau « dispositif de jouissance ». Pourquoi se séparer de ce qui attise les convoitises et les jalousies ? Pourquoi ne pas continuer à en faire un usage, même s'il est économiquement et socialement inefficace, du moment qu'à l'intérieur on s'enrichit ? La capitalisation du foncier de Haila – le mouvement séculier par lequel l'investissement du spéculateur se généralise – n'est peut-être vu comme inéluctable que parce qu'il est le plus visible des dispositifs de jouissance dans

⁶⁷ Ibid, 102.

⁶⁸ Ibid, 34.

l'économie libidinale du foncier ? Une autre perspective est que ce type d'investissement se généralise car c'est l'activité même de spéculation qui devient investie d'intensité libidinale. Créer une intensité libidinale non pas avec un terrain mais avec l'idée qu'avec du foncier on peut « *rassembler, unir, capitaliser, conquérir, étendre, renfermer et dominer* »⁶⁹, en voilà un labyrinthe qui ne donne pas envie.

⁶⁹ Ibid, page 83.

Faut-il compter sur la théorie de l'imprévision pour réviser les relations contractuelles dont l'économie est brisée par la pandémie de la Covid-19 ?

André Prüm, avec le concours de Julie Boyer

La propagation de la COVID-19 bouleverse, depuis plus d'un an, nos vies et nos relations. Ses conséquences économiques sont profondes pour de nombreux acteurs. Bien qu'une pandémie de ce genre ne fût en soi pas inconcevable, elle nous a pris par surprise, comme l'ont également les mesures de confinement et les restrictions à la liberté de se déplacer qui nous sont imposées, avec une sévérité variable, depuis des mois.

Cette situation anormale a déjoué l'attente des parties de nombreuses relations contractuelles, qui n'ont pas pu se dérouler comme il était prévu. Certains contrats n'ont tout simplement pas pu être exécutés. La fermeture de l'espace aérien ayant entraîné l'annulation de nombreuses réservations de vols en est un exemple. Pour d'autres contrats dont l'exécution n'est pas impossible, leur économie ne se trouve pas moins affectée par les circonstances exceptionnelles. Ainsi, de nombreux locataires de baux commerciaux se sont retrouvés dans l'impossibilité d'assurer le paiement de loyers dus, du fait de la baisse de leur activité commerciale⁷⁰. Certains prestataires de services ont

⁷⁰ I. Corbisier, "An II de la pandémie de covid-19 – Un point comparatif sur les tribulations du paiement du loyer dans le

vu leurs charges augmentées par la nécessité de mettre en place des mesures d'hygiène strictes afin de poursuivre leur activité, les mettant ainsi en difficulté financière auprès de leurs fournisseurs.

Le droit permet-il de répondre à ces situations, offre-t-il une « arme » à ceux qui sont frappés par la pandémie ⁷¹?

Le système du code Napoléon qui continue à gouverner le droit civil luxembourgeois reste marqué par le principe selon lequel les parties à un contrat sont liées par les termes de celui-ci. « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites », dit l'article 1134 du Code civil pour traduire la maxime latine *Pacta sunt servanda*. La règle est fondée sur le dogme de la liberté individuelle. Celui qui s'engage contractuellement à effectuer une prestation ou à donner une chose doit tenir sa promesse quoi qu'il arrive. Il ne peut pas s'en décharger en se prévalant d'un obstacle qui rend l'accomplissement de cette promesse impossible ou excessivement onéreuse. À défaut, les contrats n'offriraient à leurs cocontractants plus aucune sécurité. Or le droit a pour fonction d'assurer aux parties à un contrat cette sécurité en leur permettant de se fier à ce qui a été convenu.

cadre d'un bail commercial (Luxembourg, Belgique et France) : cacophonie, solidarisme ou pragmatisme ?", J.T.L., 2021/2 ; S. Regnault, "Covid et bail commercial", AJ Contrat, 2020/1, p. 193.

⁷¹ M. Mekki, "De l'urgence à l'imprévu du Covid-19 : quelle boîte à outils contractuels ?", AJ Contrat, 2020, p. 164.

Certes, les parties ont pu prévoir l'avènement de circonstances exceptionnelles et insérer dans leur convention des mécanismes pour y faire face. De telles clauses dites de *hardship* sont fréquentes dans les contrats internationaux surtout ceux qui se déroulent sur une certaine durée. Typiquement, les parties conviennent qu'elles se remettent dans un tel cas autour de la table pour négocier d'une solution. Mais les contrats ordinaires ne contiennent pas de telles clauses de *hardship* de sorte que la partie qui est victime de l'évènement qui l'empêche de tenir sa promesse ou pour laquelle le contrat devient économiquement insupportable n'a d'autre secours que les solutions du droit commun.

Dans un système comme celui de notre Code civil celles-ci n'ouvrent toutefois que des perspectives étroites. Trois règles peuvent a priori être mobilisées : la reconnaissance de la force majeure, le principe de la bonne foi dans l'exécution des contrats et la théorie dite de l'imprévision⁷².

Qu'une partie à un contrat ne puisse être tenue responsable de l'inexécution par elle de ses engagements ou de leur réalisation tardive parce qu'elle en a été littéralement empêchée à la suite d'un cas de force majeure constitue une règle admise universellement. Mais une telle exonération suppose des circonstances vraiment exceptionnelles puisqu'elle requiert que

⁷² J. Heinich, "L'incidence de l'épidémie de coronavirus sur les contrats d'affaires : de la force majeure à l'imprévision", D., 2020, p. 611 ; L. Vogel, J. Vogel, "Possibilités, limites et exclusions du recours à l'imprévision dans la crise du Covid-19", AJ Contrat, 2020/1, p. 275.

l'événement en question réponde cumulativement à trois conditions : il doit avoir été imprévisible pour tout un chacun, irrésistible pour celui qui s'en prévaut et totalement extérieur à sa volonté comme à son comportement⁷³. On peut d'abord s'interroger si la pandémie que nous traversons était en soi vraiment imprévisible⁷⁴. La dernière grande épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère n'est pas ancienne et le risque de telles épidémies s'intensifie⁷⁵. Mais possiblement, la pandémie actuelle n'était pas vraiment prévisible quant à son étendue et ses conséquences. Ensuite, l'invocation de la force majeure sert seulement à exonérer une partie contractuelle de sa responsabilité lorsque sa prestation se trouve être totalement empêchée⁷⁶. Souvent ce n'est pas le cas. L'équilibre économique du contrat se trouve brisé, mais les prestations ne deviennent pas matériellement impossibles.

⁷³ Code civil, Lux., art. 1148; P. Ancel, *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois, Approche comparative*, Bruxelles, Larcier, 2015, §789

⁷⁴ Les tribunaux se montrent traditionnellement réticents à admettre qu'une épidémie (telle celles du H1N1, Ebola, le chikungunya et la dengue) remplit les conditions d'un cas de force majeure. voir R. Zadié, "L'impact du Covid-19 sur les contrats commerciaux", *AJ Contrat*, 2020, p. 176. En France, la Cour d'appel de Douai s'est montrée plus accueillante à propos de la COVID-19 (Douai, 4 mars 2020, n° 20/00395 ; Douai, 5 mars 2020, n° 20/00400 ; Douai, 5 mars 2020, n° 20/00401)

⁷⁵ Jones K E, Patel N G, Levy M A, Storeygard A, Balk D., and others. 2008. "Global Trends in Emerging Infectious Diseases." *Nature* 451 (7181): 990–93

⁷⁶ O. Poelmans, "L'impact du Covid-19 sur le droit des contrats", Conférence Saint-Yves "L'impact du Covid-19 sur le droit luxembourgeois", 1^{er} déc. 2020, p. 5.

L'exigence que les contrats doivent être exécutés de bonne foi n'offrira en soi guère de protection à la partie contractuelle qui se trouve être victime d'une rupture de l'économie du contrat. Telle que la comprennent les tribunaux luxembourgeois, elle sert essentiellement à imposer aux parties un comportement loyal, un esprit de collaboration pour faciliter la réalisation du contrat. Le fait d'exiger de l'autre partie l'exécution des prestations promises, quoiqu'elles s'avèrent sensiblement plus onéreuses pour cette dernière que ce qui avait été envisagé, constitue un droit dont il est difficile d'imaginer un usage abusif et contraire au principe de bonne foi⁷⁷.

Reste la « théorie » ou règle de l'imprévision⁷⁸. L'idée est de permettre au juge de réviser un contrat à la demande d'une des parties lorsque par suite d'un événement extérieur, étranger à la volonté des contractants et imprévisible lors de la conclusion du contrat, l'exécution de celui-ci devient pour l'une des parties tellement onéreuse qu'elle risque de le ruiner ou en tout cas de lui causer un préjudice grave. Le Code Napoléon est resté imperméable à cette idée, comme d'ailleurs plus largement à l'ingérence d'un juge dans l'accord des parties. Méfiant vis-à-vis des juges, Napoléon souhaitait qu'ils se tiennent à appliquer la loi à la lettre et non

⁷⁷ O. Poelmans, « L'abus de droit en droit luxembourgeois », D.A.O.R., 2019/3, n°131, p. 125 et sv.

⁷⁸ P. Ancel, *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois, Approche comparative, op. cit.*, §482 et sv. ; D. Spielmann, "Chapitre 4. La théorie de l'imprévision. Rapport luxembourgeois", in *Réformer le droit des contrats ? Analyse comparée autour du droit luxembourgeois*, P. Ancel, A. Prüm (dir.), Bruxelles, Larcier, 2020, p. 445, spéc. §1.

d'accomplir une sorte d'office de justicier ou de médiateur. Au Luxembourg, comme en France⁷⁹ ou en Belgique⁸⁰, la jurisprudence est restée largement fidèle à cette conception du rôle restreint du juge⁸¹. D'autres pays d'Europe ne sont pas marqués par cette méfiance des juges. Ainsi, pour s'en tenir aux exemples les plus anciens, le Bürgerliches Gesetzbuch allemand ou le Codice civile italien consacrent depuis plus d'un siècle une règle d'imprévision permettant au juge de réviser un contrat dans une telle situation exceptionnelle⁸². La théorie s'est imposée aussi dans plusieurs instruments internationaux, comme la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandise ou les principes UNIDROIT des contrats internationaux ou les principes du droit des contrats européens⁸³.

La situation est cependant en train d'évoluer en France comme en Belgique. L'introduction dans le Code civil français d'une règle d'imprévision

⁷⁹ Cass. fr. civ., 6 mars 1876, "Canal de Craponne", in *Les grands arrêts de la jurisprudence civile*, t. 2, H. Capitant, F. Terré, Y. Lequette, F. Chénéde (dir.), 2015, 13^{ème} éd., n°165.

⁸⁰ Cass. be., 14 avril 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 65.

⁸¹ D. Philippe, "La théorie de l'imprévision. Etudes de droit luxembourgeois, de droit comparé et de jurisprudence arbitrale", *Ann. Dr. Lux.*, 2015, p. 43, spéc. p. 46.

⁸² Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), §313 ; Codice Civile, art. 1467; ou encore en droit anglais *Davis Contractors Ltd v Fareham Urban District Council* [1956] AC 696, p. 729.

⁸³ *Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises*, 1980, art. 79 (tel qu'interprété par la doctrine) ; Institut international pour l'unification du droit privé, *Principe d'Unidroit relatifs aux contrats du commerce international*, 2016, arts 6.2.1 à 6.2.3.

constitue l'un des changements majeurs introduits par la réforme du droit des obligations de 2016, que les auteurs prennent pour une véritable rupture avec les solutions d'avant⁸⁴. En Belgique, les tribunaux ont commencé à pallier l'absence de règle dans le Code civil par un usage plus étendu de l'exigence de bonne foi⁸⁵ et une sanction plus stricte des abus de droit⁸⁶. Dans des espèces relatives aux difficultés liées à la pandémie, le refus d'accorder au débiteur une "marge de négociation" a ainsi pu être considéré comme illégitime⁸⁷. De même, des loyers dus dans le cadre d'un bail commercial ont été réduits de moitié au motif que la réclamation de leur montant intégral était abusive⁸⁸. Le projet de réforme du Code civil belge doit emboîter le pas à la réforme en France en consacrant à son tour une règle d'imprévision⁸⁹. Bien qu'elle n'ait pas encore été adoptée, certains juges se sont sentis

⁸⁴ Voir le nouvel article 1195 C.civ. fr. ; O. Deshayes, T. Genicon, Y.-M. Laithier, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, Commentaire article par article, LexisNexis, 2018, 2^{ème} éd, p. 436.

⁸⁵ Voir par exemple Cass. be., 19 juin 2009, RG n° C.07.0289.N.

⁸⁶ Voir par exemple Cass. be., 14 oct. 2010, R.G. n° 09.0608.F.

⁸⁷ J.P., Anvers, 10 juillet 2020, cité par N. Bernard, "Dernières tendances jurisprudentielles en matière de bail commercial et de Covid-19", J.L.M.B., 2021/1, p. 39.

⁸⁸ J.P., Bruxelles, 1^{er} canton, 19 nov. 2020, J.L.M.B., 2021/1, p. 35

⁸⁹ Ministère de la Justice (Belgique), Proposition de loi portant insertion du livre 5 "Les obligations" dans le nouveau Code civil, Doc. Parl., Ch. repr., sess. 2018-2029, n° 3709, art. 5. 74 Changement de circonstances.

encouragés à anticiper la nouvelle règle dans leur pratique⁹⁰.

Faut-il s'attendre à ce que le Luxembourg suive à plus ou moins brève échéance ce mouvement ⁹¹? Les juridictions luxembourgeoises se distancent peu à peu du rejet de principe auquel elles étaient longtemps attachées. Ainsi, dans un arrêt du 15 décembre 2010, la Cour d'appel de Luxembourg retient l'idée d'un « bouleversement de l'économie du contrat » dont elle juge cependant qu'il n'était pas prouvé dans l'espèce dont elle a eu à connaître. La Cour de cassation dans une décision du 24 octobre 2013 admet, au moins implicitement, que des juges du fond pourraient appliquer la théorie⁹². Tout récemment, le tribunal de paix de Luxembourg l'évoque de façon explicite à propos de la crise de la COVID-19 comme mécanisme susceptible de justifier la révision d'un contrat⁹³.

Le recours à la théorie de l'imprévision ne sera cependant vraiment possible que si le législateur

⁹⁰ I. Corbisier, "An II de la pandémie de covid-19 – Un point comparatif sur les tribulations du paiement du loyer dans le cadre d'un bail commercial (Luxembourg, Belgique et France) : cacophonie, solidarisme ou pragmatisme ?", art. préc., §13.

⁹¹ P. Ancel, *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois, Approche comparative, op. cit.*, §482 et sv.; D. Spielmann, "Chapitre 4. La théorie de l'imprécision. Rapport luxembourgeois", in *Réformer le droit des contrats ? Analyse comparée autour du droit luxembourgeois, op. cit.*, spéc. §1 ; D. Philippe, "La théorie de l'imprévision. Etudes de droit luxembourgeois, de droit comparé et de jurisprudence arbitrale", art. préc., p. 46.

⁹² Cass. lux., 24 oct. 2013, n° 64/13, Pas. Lux., 36, p. 393, note P. Ancel.

⁹³ Trib. paix Lux., 14 janv. 2021, Rép. Fisc. n° 124/2021.

luxembourgeois se décide à son tour d'introduire une règle spécifique dans notre Code civil. La décision sera d'abord politique puisqu'elle implique d'introduire une brèche au principe sacro-saint de la force obligatoire du contrat⁹⁴. Elle requiert ensuite une série de choix techniques puisque la règle peut prendre des formes différentes en donnant au juge un pouvoir de révision plus ou moins intrusif⁹⁵. La protection des parties contractuelles faibles plaide pour reconnaître au juge le droit d'adapter le contrat voire d'y mettre un terme dès lors que l'une des parties le lui demande et que bien entendu les circonstances exceptionnelles d'une révision sont remplies. La sécurité des transactions juridiques entre des parties averties exige de leur laisser la possibilité d'exclure conventionnellement une révision judiciaire pour définir, le cas échéant, leur propre mécanisme d'adaptation de leur contrat⁹⁶.

En fin de compte, il faut se garder encore de placer de faux espoirs dans la consécration d'une règle

⁹⁴ P. Ancel, " Chapitre 4. La théorie de l'imprécision. Rapport introductif", in *Réformer le droit des contrats ? Analyse comparée autour du droit luxembourgeois*, op. cit., p. 437, spéc. §1 ; J. Cartwright, Ancel, " Chapitre 4. La théorie de l'imprécision. Rapport anglais", in *Réformer le droit des contrats ? Analyse comparée autour du droit luxembourgeois*, op. cit., p. 499, spéc. §1.

⁹⁵ P. Ancel, A. Prüm (dir.), *Réformer le droit des contrats ? Analyse comparée autour du droit luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 435 et s..

⁹⁶ L. Vogel, J. Vogel, "Possibilités, limites et exclusions du recours à l'imprévision dans la crise du Covid-19", art. préc., p. 275 ; M. Mekki, "De l'urgence à l'imprévu du Covid-19 : quelle boîte à outils contractuels ?", art. préc., p. 164.

d'imprévision. Même dans les pays où elle est admise, elle ne constitue pas un remède absolu aux bouleversements que peuvent subir des relations contractuelles dans une situation de pandémie, comme nous l'enseignent les décisions rendues dans nos pays voisins⁹⁷. Un esprit d'entraide et de solidarité entre acteurs règle souvent mieux de telles situations que le recours au juge.

⁹⁷ M. Mekki, "De l'urgence à l'imprévu du Covid-19 : quelle boîte à outils contractuels ?", art. préc., p. 164 ; P. Jacquot, "La covid, le loyer et le juge", AJDI, 2021, p. 99 citant Réf. Trib. Com. Paris, 11 déc. 2020, n° 2020035120.

Stability and Growth Pact: Dropping the anchor to gain stability

Georges Heinrich

The Covid-19 pandemic has killed millions of people around the globe. It has destroyed lives, disrupted our habits and our beliefs – not just short-term, but potentially also long-term.

After the banking and subsequent sovereign debt crisis of 2008-2015, the pandemic is the second black swan to hit Europe in a little over ten years. These two low-probability but very high-impact events have left some gaping holes in public finances: although the EU's Stability and Growth Pact fixes the upper limit for the debt-to-GDP ratio at 60%, 14 out of 19 euro area Member states currently exceed that ceiling and half of those exhibit debt levels above 100% of GDP.

However, unlike 10 years ago, when concerns about public debt sustainability almost led to the implosion of the euro area, this has been much less of an issue in the context of the Covid-19 crisis.

In fact, governments have stepped up public spending and deficits have ballooned in order to alleviate the most acute economic and social consequences of the fight against Covid-19 and the ensuing serial lockdowns.

However, the very significant conventional and non-conventional policies deployed by central banks in order to overcome the euro area sovereign debt crisis have been very successful in allaying fears of loss of market access and have brought down

interest rates to such low (or even negative) levels that almost any level of public debt has become sustainable.

So, are we about to witness a major paradigm shift in European public finances? Should we prepare for fiscal policy to venture into non-conventional territory, get ready for helicopter money and debt cancellations? And are we soon going to witness the final demise of the much-despised Stability and Growth Pact (SGP)?

The SGP is the cornerstone of the fiscal policy framework of the European Economic and Monetary Union (EMU). For much of its existence since 1997, it has also been the focal point of major political controversies and tensions between Member states.

Broadly speaking, the SGP calls for countries to exhibit fiscal positions close to balance over the cycle. Deficits higher than 3% of GDP are deemed excessive - and so are debt levels above 60% of GDP. There are some escape clauses or exceptional circumstances which Member states can invoke to obtain some respite. But a quick look at current deficit and debt levels makes clear that those escape clauses are not nearly flexible enough to cope with the consequences of the pandemic crisis.

As a result, the SGP is currently suspended as enforcing its rules in the current context, by asking governments to tighten their fiscal policy stance and threaten them with sanctions if they don't, does not make very much sense.

However, the SGP is not a mere political agreement: it is enshrined in the EU treaties and regulations. Furthermore, since the ratification of the Fiscal Compact of 2013, some key features of the SGP have been integrated into national fiscal frameworks in order to enhance national appropriation of those rules - or at least that was the idea.

Thus, sooner or later, the SGP will have to come out of the freezer and EU institutions and Member states will need to come to an agreement on its future. In fact, the debate has already started, and some are already suggesting that the SGP might need another revamp. This would then be the third major reform – following those of 2005 and 2011.

Given the circumstances and frequency of changes to the rules, one might be tempted to ask: is a rule that changes whenever it is put to the test really a rule? In fact, the SGP bears more resemblance to a thermometer for fever than an actual body of rules: it takes the temperature of the political debate on fiscal policy in Europe – and we see that currently, this temperature is rising again. However, as is the case with a real fever, treating the symptom will not actually help to diagnose the actual illness or make it go away...

The temperature is rising because the prospect of a reactivation of the SGP rules rekindles the eternal conflict between ‘stability proponents’ and ‘growth proponents’ in the euro area. This conflict is as old as the SGP – in fact, it is even older than the SGP, as it led to the creation of the SGP; however, as at the time the issue was fudged rather than resolved,

it regularly reappears at the top of the list of political emergencies.

So, what is the underlying issue? The German language has a word that captures it quite well: *Etikettenschwindel*. That is, what it says on the label, and what is really inside is not quite the same thing... In the run-up to the EMU, in order to be 'fit for the euro', candidate countries did undergo extraordinary deficit and debt reduction efforts. But how to ensure that fiscal discipline would be sustained beyond the 'eurozone entry test' and how to prevent reckless fiscal policies by one or a few countries from jeopardising the whole project? The answer to this conundrum gave us the Stability and Growth Pact (SGP): a political contract between countries with the aim of fostering trust between fiscally more conservative and fiscally more profligate countries.

However, some countries feared that in the absence of a supplementary growth orientation applied to the Pact, its purely stability-oriented prescriptions might be perceived as too strict in the 'court of public opinion' and grant too little leeway to countries wanting to implement discretionary fiscal policy. Thus, as a concession to the more growth conscious countries, the Stability Pact was called *Stability and Growth Pact*. But, to be honest, it never really was about growth *per se*. It was about stability. It was about fostering trust and credibility. And it was about the necessity to consider national fiscal policy as a matter of common interest and thus coordinate accordingly.

So how could the SGP be fixed in order to resolve the inherent conflict between stability and growth?

Well, fixing it in such a way is probably an impossible task. In fact, under the circumstances, it is highly unlikely that a meaningful reform of the current framework can be achieved. Hence, rather than trying to make the impossible possible through the art of political compromise, it may be more sensible to consign the SGP to the annals of history and replace it with a new framework respecting the Tinbergen Rule, i.e. avoiding the pursuit of multiple policy objectives with a single policy instrument.

Stability and fiscal rectitude remain of paramount importance in the context of the euro area. Interest rates are currently very low or even negative, implying that the mounting debt levels do not entail a sharp increase in debt servicing. There is also nothing that suggests that the European Central Bank (ECB) is likely to rapidly terminate its sovereign bond purchases. In the current context, debt sustainability is safeguarded – even for the most highly indebted euro area countries. However, do we really believe that this is the ‘new normal’ of public finances? That euro area members will continue to be able to finance themselves at next-to-no cost going forward for the next 10 or even 20 years? And that the ECB will eternally continue to bankroll governments without any collateral damage to its credibility and its mandate? It is, of course, possible that it will be the ‘new normal’. But it is just as likely that new events will intrude and take us in a different direction...

The new fiscal framework should therefore be able to deal with such uncertainty, and it should also be able to cope with the heterogeneity of fiscal shocks that may occur.

Thus, rather than relying on an indicator-based system with added scope for political judgement, fiscal surveillance should be embedded in a genuine risk management framework and be based on a 'fiscal heatmap' providing a comprehensive analysis of fiscal risks, probabilities of occurrence and scenarios.

In fact, there is nothing sacrosanct about a deficit of 3% of GDP or a debt level of 60% of GDP. Depending on country-specific circumstances, these benchmarks may be too low, too high – or just about right... In order to be able to carry out an informed judgement of the fiscal risks associated with a specific deficit or debt level, it is necessary to carry out a more granular analysis. It is, for instance, important to take into account a country's conditions of market access; to understand whether a deficit is financed by debt or out of reserves; appreciate the size of the public debt in light of assets held – or implicit liabilities incurred (e.g., unfunded pension liabilities, state guarantees); to analyse the sensitivity of public expenditures and revenues to the business cycle; to assess how much of the public expenditures are allocated to categories that enhance the growth potential of the economy (which, incidentally, is not the same as gross capital formation according to the European System of Accounts – ESA); or to evaluate the reliability of the public finance statistics and forecasts produced by the authorities...

A 'fiscal heatmap' will also serve as a more reliable early warning system than the current SGP, allowing for the early identification and possible correction of adverse trends before they show up in headline deficit or debt figures – which can sometimes occur with a significant lag. The early warning capability of the SGP was particularly weak and time lags between the occurrence of a departure from the rules and the prescription of corrective measures were too long. Unfortunately, such procrastination usually only makes the cost of the necessary adjustment go up – both economically and politically... Hence, early action is of the essence!

Make no mistake: this is not a manifesto for unfettered growth of public deficits and debt. Current deficit and debt levels – although unavoidable – pose a very significant risk to the sustainability of public finances in the euro area and the euro area needs a robust fiscal framework to address this risk in a structured way. Benign neglect of an increasing balance of risks and lack of credible sanctions has already forced the euro area to balance on the knife edge once, and a repeat performance should be avoided. The proposed fiscal framework will allow EU institutions and Member states to better identify the risks, to more precisely target the necessary adjustment measures and to tailor them to the needs and specificities of individual countries. However, absence of effective action will need to be reprimanded. The SGP relied on pecuniary sanctions, which turned out to be nothing more than a theoretical instrument. Based on that experience, it is obvious that a credible

sanctions mechanism cannot be enforced by Member states. The ECB on the other hand, via its sovereign bond purchasing programmes, has at its disposal an extremely powerful tool to elicit fiscal discipline. It is true that the ECB's primary objective is price stability, and not enforcement of the euro area's fiscal rules. Conversely, its determined actions during the recent crises confirm its overarching role in managing systemic risks and safeguarding the stability of the euro.

Thus, by monitoring fiscal risks in a dynamic framework rather than targeting ex post fiscal outcomes and by granting enforcement powers to an institution less prone to forming collusive alliances, the proposed framework corrects the main shortcomings of the SGP and in this way, is more likely to help combat the underlying illness rather than merely treating the symptoms...

Nevertheless, the most effective way to achieve long term sustainability of public finances in the proposed fiscal framework is to implement policies that foster economic growth. Yet, the proposal has not mentioned growth in any way. How can that be?

The purpose of fiscal framework is to deliver stability. One objective. One policy instrument. Just like the Tinbergen Rule says.

Fiscal policy should of course support a growth agenda. But maybe it is also time to debunk some myths about fiscal policy, the SGP and its link to economic growth.

Frankly speaking, the suggestion that the SGP has prevented governments from implementing growth-friendly policies is simply absurd. In most countries, public expenditure and public revenue account for 45-55% of GDP. So how credible is it to claim that a restriction that prevents a government from spending 3% more of GDP than it collects in revenues is the reason why it is not implementing growth-friendly policies? What about the remaining 50% of GDP both on the expenditure and on the revenue side? Is there really no scope for growth-enhancing policies in there?

Euro area finance ministers and Heads of State and Government should talk more about the link between fiscal policy and growth and discuss how they can fine-tune their expenditure and tax policies in order to deliver more robust growth. However, such discussions should take place within the fiscal framework – and not in the context of the fiscal framework. A subtle but very important nuance...

Furthermore, for the sake of this discussion, it would probably be helpful to distinguish more clearly the macroeconomic and microeconomic aspects of fiscal policy. Or rather, to talk more about the quality than about the quantity...

As mentioned above, public expenditure and revenues account for about 50% of GDP in most euro area countries. It is therefore undeniable and rather arithmetic that changes to public expenditures or revenues are prone to have a sizeable impact on macroeconomic aggregates, including GDP. However, impacting GDP at any

point in time is rather different from generating an economic impulse that will foster sustainable growth. One is accounting, the other is engineering – with no disrespect meant to accountants, of course...

The point is: merely juggling with large numbers and not paying enough attention to ‘details’ like timeliness, incentive structures, moral hazard, adverse selection or distributional impacts undermine the growth impact of public finances.

Take for instance the so-called ‘Juncker Plan’ and the more recent ‘Recovery plan for Europe’. Although not directly in the realm of Member states’ public finances, these frameworks provide a good illustration for the above-mentioned point. Both programmes have aimed big in terms of headline spending numbers. Both sets had or have identified spending targets that support long term growth. Yet, the ‘time to market’ is disappointing: protracted political discussions at EU and national levels and complicated disbursement procedures imply long time lags between the impact of the crisis and the actual support measures reaching the real economy. Worse: the pledged amounts may not even be disbursed completely, or they may fall prey of adverse selection – which is not a problem in an ‘accounting mindset’ but carries an opportunity cost in an ‘engineering mindset’.

The accounting issue also pertains to other categories of public spending, e.g., public investment. The political litmus test of the quality of any budget is the share of resources allocated to public investment. Surely that’s a good thing as, by

definition, an investment yields future returns greater than its initial cost. The problem with 'public investment' is that from an SGP perspective, an investment is an expenditure that according to ESA accounting principles counts towards 'gross fixed capital formation'. So, spending public monies on health, transport, IT or energy infrastructures counts as investment. So far, so good. Building a new school is also an investment yielding long-term benefits. But what about the adjacent swimming pool? Or the refurbishment of the gymnasium? There is probably still an investment part in there, but clearly there are decreasing returns to many types of investment expenditures. However, by bunching all these expenditures together in the same category without assessing whether there is a genuine added impact on future growth is economically questionable.

The revenue-side of budgets is also linked to economic growth. Let's take a brief look, for instance, at the current discussion on governments taxing their way out of the Covid-19 budget deficits. Should so-called 'Covid winners' be taxed? In a static, macroeconomic framework, such a proposal could indeed make sense. However, the 'Covid winners' are a more than a heterogeneous bunch. Some were just lucky, a case of 'in the right place at the right time'. Likewise, many entrepreneurs adapted their business model to a changing environment, innovated, took risks – and succeeded. So, what is the message to them? Solidarity, yes. But what will be the second-round impact on risk-taking and the drive for innovation? Tough call... In any case, there is a lot of empirical

evidence to suggest that tax reforms that incentivise positive actions have a greater positive impact on long-term growth than more punitive tax measures. This is not to say that contributive capacity should not play a role in the design of tax policies. However, for efficiency and equity reasons, it may be warranted to identify more precisely the reasons underlying contributive capacities, notably where they stem from economic rents related to some sort of market-failure. In that respect, some but not all 'Covid winners' may have accumulated economic rent, but so have many real estate investors...

There are plenty of genuine fiscal policy issues to be discussed in Brussels and capitals around Europe without venturing into the minefield of SGP reform, late-night drama at the Eurogroup and eleventh-hour European Councils to save the day. Europe and its citizens deserve better. They deserve stability and growth.

Le Luxembourg face aux nouvelles réglementations fiscales internationales

Jean-Paul Olinger

Depuis 2015, les règles fiscales internationales sont en constante évolution. Derrière la multiplication des sigles tels que BEPS, ACCIS, ATAD, GILTI, BEFIT s'annoncent et se construisent d'importantes réformes de la taxation des multinationales. Le Luxembourg étant un centre financier fortement exposé aux marchés globaux, l'impact sur ses finances publiques et son économie des modifications envisagées de la fiscalité internationale pourrait être sensible.

Actuellement, les entreprises multinationales sont à la fois exposées à un grand nombre de régimes fiscaux différents et concernées par une multitude de conventions fiscales internationales visant à limiter la double imposition⁹⁸. Pour minimiser leurs obligations fiscales et choisir la voie la moins taxée, ces entreprises sélectionnent les régimes avantageux et tirent profit du manque d'harmonisation entre les règles fiscales nationales. Ces stratégies d'optimisation fiscale ont

⁹⁸ Le système d'imposition internationale des sociétés, hérité du début du siècle dernier, relève de la souveraineté nationale de 206 États, Nations et Territoires. A cette époque, l'économie était marquée par des processus de fabrication plus simples ; mais sur les dernières décennies, le dispositif fiscal s'est fortement complexifié avec l'accélération de la mondialisation, l'interaction des économies nationales spécialisées et l'essor de l'économie numérique.

nécessairement une incidence sur la répartition des assiettes fiscales entre les pays.

La communauté internationale se mobilise, singulièrement depuis le lancement du projet BEPS, pour lutter contre ces pratiques et imposer plus de transparence dans les transactions. Un consensus international a débouché en 2016 sur la mise à disposition de rapports d'activité détaillant, pays par pays, les ventes, profits, masse salariale et actifs des multinationales. Un État peut donc désormais s'enquérir de la réalité des activités déclarées par une multinationale auprès d'un autre État en vertu du *country by country reporting*⁹⁹.

Pourtant, si la mondialisation de l'économie a renforcé la nécessité d'adapter le cadre fiscal international, l'impact sur les différents pays des changements envisagés ne s'annonce pas uniforme. Les intérêts des uns et des autres s'avèrent très différents. Ils divergent foncièrement suivant la taille respective (grande ou petite) des marchés domestiques, suivant la spécialisation productive des pays, et suivant qu'ils soient « Etat de source¹⁰⁰ », « Etat de siège¹⁰¹ », « pays producteur », ou « juridiction de marché ».

⁹⁹ Un accord a été trouvé le 1^{er} juin 2021 entre les colégislateurs de l'UE au sujet du public country by country reporting (divulgation publique d'informations pays par pays).

¹⁰⁰ Pays dont les résidents encaissent moins de revenus issus d'activités ou d'investissements à l'étranger qu'ils n'en versent.

¹⁰¹ Pays dont les résidents encaissent plus de revenus issus d'activités ou d'investissements à l'étranger qu'ils n'en versent.

Le Luxembourg, plateforme de services financiers à destination du monde entier et à contribution fiscale importante

Le secteur financier est traditionnellement hautement productif et ses employés bien rémunérés. Au Luxembourg, ce secteur est particulièrement développé et compte pour 27% de la valeur ajoutée et 11% de l'emploi (contre respectivement 5% et 3% en moyenne au sein de l'UE).

Le succès et l'importance de « la finance » au Luxembourg s'explique par de multiples facteurs qui constituent un cercle vertueux. L'accès au marché des capitaux et aux services financiers sophistiqués est aisé ; la stabilité politique et la robustesse des finances publiques (AAA) alimentent un climat de confiance propice au développement des activités financières ; le système fiscal et le cadre réglementaire sont « finance-friendly » et capables d'adaptations rapides qui visent à renforcer la compétitivité de la place ; sa spécialisation en finance constitue un élément d'attractivité favorable à l'implantation de nouvelles activités financières et à l'expatriation vers le Luxembourg¹⁰².

A première vue homogène, **Eis Finanzplatz** est en réalité constitué d'une multitude de sous-secteurs complémentaires aux caractéristiques propres :

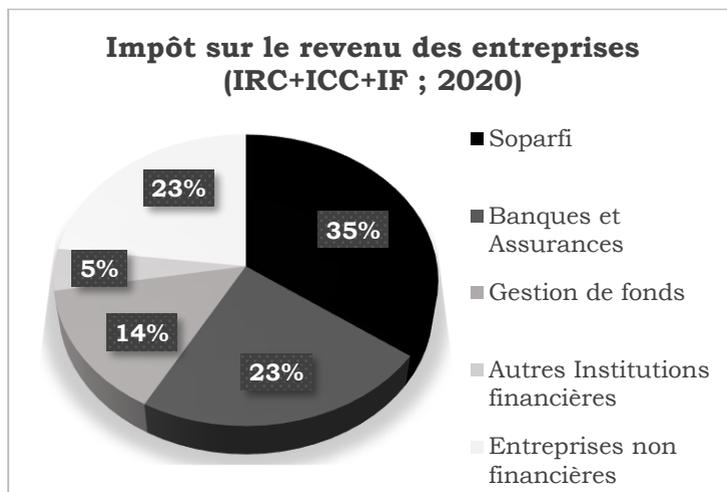
¹⁰² Les délocalisations consécutives au Brexit vers le Luxembourg sont exemplaires à cet égard.

- Les secteurs bancaire et d'assurance qui sont des piliers de longue date de l'économie luxembourgeoise et servent une clientèle internationale avec des services diversifiés (banque privée, banque dépositaire de fonds d'investissement et corporate banking, produits assurance-vie et non-vie) ;
- Les fonds d'investissement alternatifs (private equity, immobilier, hedge et dette) et traditionnels qui détiennent et gèrent quelque 5.400 milliards d'euros et font du Luxembourg le deuxième centre mondial en la matière après les Etats-Unis ;
- Le secteur des Soparfi constitué de 45.000 entités luxembourgeoises qui effectuent des activités internationales de prise de participation, de financement intra-groupe ou d'investissement des multinationales non-financières (industrie, commerce, TIC, etc.) et des fonds d'investissements alternatifs avec un volume de 8.600 milliards d'euros d'actifs.

Au-delà d'être un pourvoyeur d'emplois de premier ordre et une locomotive¹⁰³ pour les autres secteurs d'activité, le secteur financier verse d'importantes recettes fiscales aux finances publiques luxembourgeoises. 80% de l'IRC, 75% de l'ICC, 85% de l'IF, 75% de l'IRCAP proviennent du secteur financier qui est à l'origine de 77% des recettes fiscales directes payées par les entreprises, d'un

¹⁰³ Les quelques 50.000 emplois du secteur financier seraient à l'origine d'environ 40.000 emplois indirects dans les autres secteurs (activités spécialisées, transport, construction, HoReCa, TIC, activités de services administratifs et de soutien). Voir à ce sujet : Muriel Bouchet (2019), Secteur financier : quel impact sur l'emploi ?, Fondation IDEA – Décryptage n°2.

milliard d'euros de taxe d'abonnement et de plus de 25% des impôts retenus sur les traitements et salaires.



Source : CES

Le Luxembourg est donc fortement dépendant de son secteur financier. S'il devait subir un choc négatif, il en résulterait probablement des impacts négatifs sur l'emploi, les recettes fiscales et par un effet domino sur toutes les autres branches de l'économie. A terme, un impact sur le niveau de vie tout court.

Enjeux économiques et budgétaires des discussions en cours sur la fiscalité internationale des entreprises

Dans le sillage de la crise de 2008, les « programmes ambitieux en matière de fiscalité des entreprises », les projets visant à « adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée », les « plans d'action sur la fiscalité des entreprises pour le XXI^e siècle », les « programmes visant à œuvrer à la cohérence internationale de la fiscalité des sociétés » se sont multipliés, et en partie concrétisés, créant aussi bien des opportunités de nouvelles sources de revenus fiscaux que des risques pour l'économie et le budget luxembourgeois.

Adopté en 2015, le projet BEPS – articulé autour de 15 actions – vise à combler les lacunes de la fiscalité internationale, devenue obsolète, et à mettre fin aux pratiques fiscales dommageables. Pour faciliter et supporter son implémentation, l'OCDE a notamment développé un Instrument Multilatéral qui permet l'amendement simultané de milliers de traités en vigueur entre États.

L'UE a élargi la portée de certaines dispositions de BEPS à travers ses deux Directives (ATAD I en 2016 et ATAD II en 2017) concernant la lutte contre l'évasion fiscale.

Les Etats-Unis, sous l'Administration Trump, ont connu une réforme fiscale d'envergure (Tax Cuts and Jobs Act) qui affichait comme triple objectif de renforcer l'attractivité de la place fiscale américaine, de transférer et créer des emplois aux Etats-Unis,

et de simplifier le système fiscal. Cette réforme a par ailleurs bouleversé le système fiscal américain en le faisant passer d'un régime mondial à un régime territorial qui entendait rapatrier les recettes fiscales américaines sur le sol américain.

Ces mutations de l'environnement international de l'impôt des sociétés ont lieu dans un contexte d'intensification de la concurrence fiscale comme en témoigne la baisse des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés dans les pays de l'OCDE, qui sont passés de 27% en 2008 à 23,2% en 2020.

Des changements fondamentaux additionnels continuent à être négociés et portent notamment sur la compétition fiscale, la digitalisation et l'extension des droits d'imposition.

Le Cadre inclusif de l'OCDE suggère de modifier le plan fiscal international selon deux piliers. En vertu du Pilier 1 (cf . encadré 1), une partie des profits serait attribuée automatiquement aux juridictions de marché sur base d'une clé de répartition (jugée) simplifiée. Le Pilier 2 entend limiter la compétition fiscale via la mise en place d'un impôt sur le revenu global minimum applicable aux multinationales.

Encadré 1 : Pilier 1, vers un basculement du droit d'imposition du pays producteur vers le pays consommateur

Le principe du marché unique s'applique à tous les produits et services de l'UE tels que les fruits et légumes espagnols, les voitures allemandes, le vin français, les produits de mode italiens, etc. ; il suit la

théorie économique de Ricardo dite « des avantages comparatifs ».

Cependant, le marché unique n'impose pas le revenu à échelle européenne, mais à échelle nationale. A partir du moment où une activité est juridiquement et fiscalement localisée dans un pays et dès lors que les produits et services livrés sont consommés dans un autre, la question se pose de savoir où est générée la richesse et à qui revient le droit d'imposition.

Actuellement, le pays producteur tient le droit d'imposition sur le revenu. Prenons l'exemple d'un service rendu par une société établie dans un « pays A » à un consommateur résident dans un « pays B ». La règle générale veut que le droit d'imposer le revenu correspondant de la société revienne au « pays A ».

L'OCDE, soutenu par plusieurs grands pays européens, estime au titre du Pilier 1 qu'il revient au pays consommateur, le « pays B », une partie du pouvoir de taxation du revenu.

Le principal objectif poursuivi par les projets de déplacement du « pouvoir d'imposer » est de reconsidérer la répartition des ressources fiscales en fonction du poids démographique des États. A ce titre, la Chine et l'Inde, qui comptent quelques 1,4 milliard d'individus chacune, détiennent un avantage potentiel par rapport aux pays occidentaux.

L'émergence de l'économie numérique renforce cette orientation qui a commencé avec les règles sur la TVA du commerce électronique.

Un accord concernant les deux Piliers est attendu au niveau OCDE pour mi-2021. Nous y sommes. Le calendrier ambitieux se précise suite aux annonces récentes de l'Administration Biden en matière d'imposition du digital et d'impôt global minimum.

Au sein de l'UE, l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) reste à l'ordre du jour, mais sous une forme différente (BEFIT) annoncée par la Commission européenne en mai 2021¹⁰⁴. Sur base de l'ancienne proposition d'ACCIS, il était prévu qu'un ensemble unique de règles européennes supplante 27 règles nationales différentes d'imposition des sociétés exerçant des activités transfrontalières. Les résultats imposables consolidés du groupe seraient alors répartis entre chacune des sociétés qui le constituent par application d'une formule simple. Cette formule basée sur l'emploi, les salaires, les actifs et les ventes par destination du groupe permettrait ainsi à chaque État membre de soumettre les bénéfices des sociétés résidentes de cet État à son propre taux. En somme, une simplification aux dépens de la souveraineté nationale de 27 pays. BEFIT poursuit le même objectif et s'apparente à une marche forcée vers l'harmonisation fiscale au sein de l'UE.

104

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf.

Vers un déclin des recettes fiscales luxembourgeoises ?

L'OCDE et la Commission européenne confirment que le Luxembourg a mis en œuvre toutes les initiatives internationales et européennes récentes.

L'harmonisation des bases d'imposition sous BEPS tend à restreindre le bénéfice d'une déduction fiscale ou d'une réduction d'impôt pour les groupes internationaux. Elle risque *in fine* de réorienter des flux financiers internationaux au détriment des Soparfi luxembourgeoises.

Les secteurs bancaire, d'assurance et des fonds d'investissement traditionnels restent encore épargnés par la réglementation BEPS. Les recettes correspondantes devraient demeurer acquises, mais un impact indirect sur leur activité est probable. Les recettes provenant des secteurs de l'industrie, du commerce et des fonds d'investissement alternatifs (à travers les Soparfi) risquent de décroître.

Il en est de même pour la réforme fiscale américaine conçue par Donald Trump et le projet de réforme fiscale envisagé par Joe Biden, deux stratégies qui poursuivent un même objectif : décourager les multinationales américaines à réinvestir leurs profits en dehors des États-Unis. La poursuite de cette stratégie touchera tous les secteurs du fait des liens économiques forts entretenus entre le Luxembourg et les États-Unis.

La répartition par formule simplifiée sous le Pilier 1 de l'OCDE ou sous ACCIS revient à tourner le dos à

la définition traditionnelle de l'établissement stable. Elle modifie sensiblement les bases imposables au détriment des petites économies ouvertes comme celle du Luxembourg et devrait affecter tous les secteurs.

La mise en œuvre d'un impôt global minimum devrait avoir des effets ambigus sur les recettes fiscales du Grand-Duché. Gain ou perte d'impôts lié au comportement des multinationales et des autres juridictions concernées ? Actuellement, les experts ne sont pas en mesure de se prononcer.

A cela s'ajoutent la charge administrative additionnelle liée à la gestion des nouvelles règles fiscales et à leur complexité accrue, ainsi que la complexité de l'interprétation des termes et des textes juridiques. Ces facteurs risquent de bloquer des ressources et de freiner les investissements.

En novembre 2020, le FMI laissait entrevoir l'impact négatif potentiel sur les finances publiques luxembourgeoises des actions engagées ou en discussion : « Alors que les recettes fiscales provenant des entreprises ont connu une croissance forte sur les dernières années, des signes précurseurs annoncent timidement le changement qui touche l'économie luxembourgeoise et le mix des sources de revenus fiscaux – cohérent avec les réponses auxquelles s'attendre des entreprises multinationales par rapport aux changements de fiscalité internationale récents », « Au total, le Luxembourg perdrait 17 points de pourcentage de son assiette fiscale liés aux bénéfices résiduels (Pilier 1), ce qui équivaut à

12% de l'assiette fiscale actuelle du Luxembourg¹⁰⁵ ». Ces constats rejoignent les conclusions de la Commission européenne contenues dans un document¹⁰⁶ publié en 2016 : « *la plus forte baisse consécutive à la mise en place d'ACCIS aurait lieu au Luxembourg : -1% de PIB, soit 20% d'impôts sur les sociétés en moins* » ; ils sont également en ligne avec les propos inscrits dans la *Note au formateur*¹⁰⁷ : « *La mise en œuvre des diverses mesures décidées au niveau de l'UE et de l'OCDE (BEPS, ATAD 1 et 2, etc.) ainsi que d'éventuelles nouvelles mesures à venir (ACCIS) ont notamment pour conséquence de réduire la marge de manœuvre nationale en matière de fiscalité, de sorte qu'à politique inchangée, le Luxembourg risque de perdre son attractivité en tant que terre d'accueil pour des entreprises internationales. L'impact de BEPS n'étant pas chiffrable à l'heure actuelle en raison de la complexité de la matière, la Commission européenne a toutefois estimé que l'impact de l'initiative CCCTB serait de 1% du PIB pour le Luxembourg, soit 600 millions d'euros par an. Il faut finalement noter que les recettes issues des impôts sur les sociétés (IF, IRC/ICC, etc.) connaissent un degré de concentration très important, leur évolution étant intimement liée*

¹⁰⁵ De Mooij, Prihardini, Pflugbeil et Stavrev, 2020, *International Taxation and Luxembourg's Economy*, IMF Working Paper 20/264 (Washington: International Monetary Fund), p.18; (traduction libre).

¹⁰⁶ EU Commission, 2016, Impact assessment accompanying the document Proposals for a Council Directive on a CCCTB, p.149.

¹⁰⁷ Ministère des finances, 14.11.2018, *Note au Formateur, Projections macroéconomiques et prévision de finances publiques à politique inchangée pour la période 2018-2022*, p.15.

au comportement d'un nombre de contribuables très restreint. »

Faut-il considérer cette situation comme provisoire ou définitive ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer ou l'infirmier, mais elle devra faire l'objet de discussions lors du débat sur la fiscalité prévu prochainement au sein de la Chambre des Députés dont les préparatoires ont commencé début de cette année à la Commission des Finances et du Budget.

Compte tenu de la diversité et de la complexité des mesures prises ou de celles qui se profilent, il est en effet encore difficile de définir assurément l'impact réel des dispositions susmentionnées sur la finance internationale et donc aussi sur l'économie luxembourgeoise.

Cela est d'autant plus vrai que tant l'attractivité économique que l'attractivité fiscale se comprennent en termes relatifs. Lesdites répercussions des mesures internationales sur le Luxembourg dépendront aussi des mesures concrètes d'implémentation prises par les autres États membres et de leur application au niveau international ou uniquement européen.

Les cartes étant rebattues en permanence, il convient d'être à l'écoute des inconstances du monde et d'être créatifs pour adapter de nouvelles stratégies à de nouveaux enjeux. La sécurité juridique et la capacité d'innover constituent le socle solide de l'économie du Luxembourg qui reste un terreau fertile et une pépinière cosmopolite pour transformer sa première richesse – à savoir l'expertise de concitoyens spécialisés, issus de plus

170 nations différentes – en des produits et des services recherchés dans le monde entier.

Liste des abréviations :

ACCIS - CCCTB : Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés

ATAD : Anti-tax avoidance Directive

BEFIT : Business in Europe: Framework for Income Taxation

BEPS : Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices

GILTI Global intangible low-taxed income

ICC : Impôt commercial communal

IRC : Impôt sur le revenu des collectivités

IF : Impôt sur la fortune

IRCAP : Impôt sur le revenu des capitaux

Culture et crise sanitaire : quelques pistes de réflexion

Céline Schall

À l'origine de cette contribution, deux questions m'ont été posées :

1. La fermeture des lieux de culture pendant la pandémie a-t-elle été vécue comme quelque chose d'important au sein de la société luxembourgeoise ?
2. A-t-elle touché « tout le monde » ou seulement une portion très réduite de la population – les « privilégiés » pour le dire vite ?

Ce court article esquisse quelques pistes de réflexion « à chaud » autour de ces deux questions ; il n'est donc qu'une première réflexion.

La culture, « produit non essentiel » ?

À l'origine de ces questions, un sondage du *Sunday Times* qui a fait grand bruit dans le monde de la culture en 2020 et selon lequel des métiers étaient perçus comme « essentiels » et d'autres comme « non essentiels », en cette période de crise sanitaire. Du côté des emplois « non essentiels », les artistes se trouvaient en première position. Ce sondage semble donc (en première lecture) montrer que la culture n'est qu'un aspect non essentiel de notre vie, du moins pour une large majorité de personnes interrogées (71%).

Cette observation corrèlerait *a priori* une longue tradition de recherches, qui montre que les pratiques culturelles ne sont le fait que d'une part réduite de la population. On observe en effet depuis

une cinquantaine d'années les limites (voire l'échec) de la démocratisation culturelle dans nos sociétés modernes. En dépit des efforts et des politiques culturelles d'ouverture à l'ensemble de la population, l'intensité des pratiques culturelles reste essentiellement liée à des caractéristiques sociodémographiques comme le niveau de diplôme ou le salaire (voir par exemple Bourdieu & Darbel en 1969, mais aussi plus récemment, Donnat 2011). De même, au Luxembourg, 24% des résidents ne fréquentent aucun équipement culturel (musées ou spectacles) (Ceps 2011) et 43% des résidents déclarent profiter « peu ou pas » de la culture (TNS 2016).

Par ailleurs, si on a pu assister à une ruée vers les supermarchés avant le confinement, il n'en a pas été de même vers les musées ou les bibliothèques. Et plus tard, les mouvements de protestation pour faire rouvrir les lieux de culture (qu'on a observés en France, en Belgique ou en Allemagne) n'ont pas été massivement soutenus par les populations et surtout, n'ont pas eu lieu partout (et notamment pas au Luxembourg, pour d'autres raisons que nous développerons plus loin).

On pourrait considérer ce faisceau d'indices pour déclarer que la culture est effectivement un « produit non essentiel » : la plupart des citoyens s'en passent habituellement et il serait donc possible, pour tous, de s'en passer. Mais cette conclusion serait bien hâtive et ignorerait tout un pan de ce qui s'est effectivement passé pendant la crise.

Lieux de culture nulle part... Culture partout !

Tout d'abord, suite à la reprise du sondage du *Sunday Times* dans des médias internationaux, l'entreprise qui l'a élaboré en a souligné les limites. Premièrement, il a été réalisé auprès de la population singapourienne et donc dans un contexte spécifique. Ensuite, les auteurs de l'étude soulignent que, même si le panel considère certaines professions culturelles comme non essentielles dans le contexte de crise sanitaire, cela ne signifie pas qu'il considère que les artistes n'ont pas de valeur dans un autre contexte. Il ne faut donc pas tirer de conclusion trop rapide à partir de ce seul sondage.

Ensuite, même lorsque les lieux de culture ont fermé, de nombreux observateurs ont noté l'extraordinaire vivacité de la culture dans le monde¹⁰⁸. D'abord, les institutions et les artistes du monde entier ont cherché des solutions pour garder le contact avec leurs publics et pour leur proposer une offre culturelle à distance, notamment par le biais du numérique (avec une explosion des expositions en ligne, des rediffusions de concerts, des conférences, etc.). Au Luxembourg, le musée National de la Résistance a ainsi mis en place des expositions en ligne et ouvert une chaîne YouTube. La pandémie a suscité une accélération sans

¹⁰⁸ À ce propos, on peut se reporter aux bulletins de l'UNESCO (*Culture & Covid-19*) ou encore aux bilans et séminaires en ligne réalisés par l'Agenda 21 de la Culture, qui offrent un aperçu de l'impact de la crise sur le secteur culturel mondial et surtout des réponses apportées aux niveaux local et national.

précédent de l'essor de la culture en ligne, y compris au Luxembourg.

À côté de ces propositions numériques, qui consistaient finalement à proposer les mêmes contenus à distance, de nouvelles propositions culturelles ont fleuri (des défis ou des concours en ligne ou dans l'espace public) et certaines institutions se sont réinventées complètement. Au Luxembourg, la Kulturfabrik a par exemple rapidement improvisé un été créatif et musical en extérieur avec son *Kufa Summer Bar*. Ensuite, les actrices et acteurs du spectacle vivant ayant senti leur métier menacé à court et long termes ont constitué des groupes de réflexion partout à travers le monde dès mars 2020, parfois accompagnés de performances dans l'espace public. Les initiatives privées se sont par ailleurs multipliées : des concours d'écriture, de dessins ou de photographies, des défis ouverts à tous, etc. Ces initiatives avaient pour but de stimuler la créativité et de vaincre l'ennui des confinés... La culture, même en confinement, était donc bien présente au sein des espaces privés et publics.

Les pratiques des citoyens en temps de Covid

Pour connaître la réception de ces propositions par les citoyens, il convient de regarder les études produites dans les pays voisins, notamment en France. Parmi 10.000 Français sondés en janvier 2021, 80 % se disaient touchés par la fermeture des lieux culturels (surtout la fermeture du cinéma et du spectacle vivant). En parallèle, les pratiques culturelles en ligne ont doublé. Les concerts en direct ou en *replay* ont eu le plus de succès, suivis

des visites virtuelles des expositions (Gece 2021). Selon l'Unesco, la fréquentation des sites internet des musées a augmenté de 200% et celle du site du Louvre a été multipliée par 4. La consultation quotidienne des réseaux sociaux ou d'autres sources d'information sur Internet a également augmenté et la consultation de séries et films sur les plateformes s'est maintenue à un niveau très élevé. Aussi, les jeux vidéo ont été plébiscités et les pratiques amateurs (observation des étoiles, recherches historiques, dessin, peinture, sculpture, chant, danse) ont été fortement (ré)investies (Jonchery & Lombardo 2020)¹⁰⁹.

Les publics qui ont développé ces pratiques ne sont pas uniquement une petite poignée de « privilégiés ». Jonchery et Lombardo (2020) observent certes une intensification des pratiques de ceux qui étaient déjà actifs en la matière, mais ils montrent également que les pratiques culturelles en temps de Covid ont été moins clivées. Les conditions du confinement auraient ainsi contribué à réduire les différences de comportements culturels, étendant la culture d'écran à des générations plus âgées ou des catégories sociales plus populaires, notamment dans le cadre d'une pratique familiale. Les moins de 40 ans et, plus encore, les moins de 25 ans ont exploré une plus grande variété d'univers culturels qu'habituellement (Jonchery & Lombardo 2020). Un autre sondage (Gece 2021) montre également que 19 % de Français qui n'ont fréquenté ni cinéma,

¹⁰⁹ Il a en revanche été constaté que le pourcentage de personnes ayant lu un livre avait baissé en 2020.

ni théâtre, ni musée en 2019 ont consommé des contenus en ligne pendant le confinement. Parmi ces nouveaux « consommateurs » figurent des retraités et des jeunes des zones rurales éloignés des lieux culturels. Si tout un pan de la culture lié aux sorties et aux visites a été supprimé, « le rapport des individus à la culture a donc été modifié en créant de nouveaux comportements, de nouveaux usages des écrans et en réorganisant les modes de pratiques au sein de la sphère privée » (Jonchery & Lombardo 2020).

Des constats valables au Luxembourg ?

En temps habituels, il est possible d'établir des parallèles entre les pratiques culturelles luxembourgeoises et celles des pays voisins. On pourrait donc supposer que lors de la crise sanitaire, des comportements similaires à ceux observés en France se sont manifestés au Luxembourg. Sauf que la politique culturelle luxembourgeoise a été beaucoup moins restrictive que dans la plupart des pays frontaliers, ce qui réduit la pertinence de comparaisons trop mécaniques. Si certaines grandes salles de concert sont restées fermées depuis mars 2020, la culture est restée « vivante » pendant une grande partie de la crise au Grand-Duché, laissant les pays voisins envieux.

Cette politique (qu'il faudrait analyser plus en détail) est intéressante parce qu'elle a été pensée au plus près de la réalité du terrain et des risques potentiellement encourus, selon les spécificités de chaque institution. En France par exemple, les petits musées ou les petits théâtres ont, à l'inverse,

été traités de la même manière que le Louvre ou les Zéniths.

Pour justifier cette politique originale, la ministre de la Santé du Luxembourg Paulette Lenert a déclaré à propos de la réouverture du secteur culturel du 11 janvier 2021 : « On ne peut pas se limiter aux réflexions sur la santé. Pour être en bonne santé, il faut aussi une bonne santé mentale. ». Cette reconnaissance de la nécessité de la culture a probablement encouragé les acteurs de la culture et libéré leur créativité.

Il n'est cependant pas possible de savoir si les pratiques culturelles des citoyens luxembourgeois se sont ou non diversifiées et démocratisées pendant les confinements et par la suite, faute d'études dédiées à ce sujet.

Une réponse à la question de départ... et un peu plus

Aux questions de départ, nous pouvons donc répondre que : 1) la fermeture des lieux de culture pendant la pandémie a été vécue par les citoyens de nombreux pays comme un événement important et au Luxembourg, les politiques publiques ont traité la culture comme un élément essentiel et 2) la fermeture des institutions a davantage concerné les pratiquants assidus, mais elle a aussi touché le reste de la population, qui a également augmenté ses pratiques. La culture a en réalité été omniprésente pendant les confinements de la plupart des citoyens du monde¹¹⁰, illustrant la

¹¹⁰ Notons que cette omniprésence de la culture pourrait paradoxalement représenter un risque en créant l'illusion

pensée de Jean Dubuffet : « Sans pain, l'homme meurt de faim, mais sans art, il meurt d'ennui. ». Plus qu'un moyen de « tuer le temps », la culture a été une planche de salut pour nombre de citoyens du monde.

Mais il est loisible d'aller plus loin à partir de ces observations. En effet, 3) si la culture s'est montrée fondamentale pendant la crise, elle le sera aussi pour nous en sortir. Avec la pandémie, les troubles dépressifs, d'anxiété et le stress post traumatique ont augmenté dans l'ensemble de la population, en particulier chez les jeunes et au sein des populations les plus fragiles. L'Organisation Mondiale de la Santé indique que pour remédier à cette grave crise psychologique des populations, la créativité et l'art sont des outils à ne pas négliger. De même, l'Agenda 21 de la culture encourage les agences de l'ONU, les gouvernements et toutes les autres parties prenantes à penser la culture comme le cœur de la reconstruction de nos sociétés.

Ensuite, 4) la crise a mis en évidence que les populations, dans certaines situations spécifiques, avaient plus encore envie et même « besoin » de culture. On ne peut plus dire qu'il est « impossible » de toucher certaines tranches de la population; dans certaines conditions (encore à préciser, comme : un accès facilité et gratuit ou presque, une offre foisonnante mais aussi et surtout une

d'une culture « sans institution » (qui est bien une illusion puisque la plupart des initiatives ont été portées par des institutions), la reconnaissance de ces dernières pourrait en pâtir à moyen et long termes. Mais c'est un autre sujet.

reconfiguration de notre temps libre), les inégalités d'accès à la culture pourraient s'atténuer.

Enfin, 5) l'obsession (bien légitime) des institutions et des artistes à garder le contact avec leurs publics pendant la crise les a amenés à se questionner sur leur visibilité et sur la question de la médiation. La médiation a ici été comprise comme l'ensemble des actions visant à garder un contact, voire à tisser un lien affectif solide avec les publics proches ou éloignés. Et cet intérêt les a menés à des expériences extrêmement intéressantes, voire à se réinventer complètement. De nouveaux efforts de médiation (active, en face à face, ou proactive avec des dispositifs de médiation ; en ligne ou dans l'espace public ; en direct ou en différé, etc.) pour accompagner les publics ont été entrepris. Mais si la crise a entraîné une accélération de ces innovations, c'est bien souvent avec une préparation insuffisante. L'après crise pourrait représenter une occasion de les penser sur le long terme. Il est difficile de savoir si du côté des publics, ces nouvelles pratiques peuvent perdurer, mais il pourrait être intéressant de continuer ces efforts de médiation lors de l'après crise. Ainsi, les concerts pourraient continuer à être diffusés en streaming pour les publics éloignés ; des propositions culturelles pourraient être pensées pour l'espace public ; les conférences en ligne pourraient devenir la règle, les expositions muséales pourraient se penser systématiquement en parallèle de leur double en ligne, avec des objectifs de communication et des cibles différents, multipliant ainsi les approches d'un sujet et la curiosité des publics...

En somme, la crise sanitaire montre l'importance de la culture pour nos sociétés, et indique des pistes à suivre pour faire profiter des offres culturelles à une plus grande partie de la population. Reste maintenant à œuvrer pour leur mise en application.

Références et sources citées

Bourdieu Pierre & Darbel Alain. 1969. *L'amour de l'art : les musées et leur public*. Éditions de Minuit.

Ceps Instead (Bardes Julia & Borsenberger Monique dir.). 2011. *Les pratiques culturelles et médiatiques au Luxembourg*. Les Cahiers du Ceps Instead. Disponible sur : <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-CEPS/2011/16-culturelles.pdf>

Coulangeon Philippe & Lemel Yannick. 2009. « Les pratiques culturelles et sportives des Français : arbitrage, diversité et cumul ». *Économie et statistique*, 423 (1), pp. 3-30. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377248?soommaire=1377254>

Donnat Olivier. 2011. « En finir (vraiment) avec la “démocratisation de la culture” ». Disponible sur : <http://owni.fr/2011/04/24/democratisation-culture/index.html>

Gece. 2021. « L'impact des restrictions sanitaires sur l'état moral des Français ». Disponible sur : <https://www.gece.fr/wp-content/uploads/2021/02/Impact-des-restrictions-sanitaires-sur-le-moral-des-Francais-Gece-fevrier-2021.pdf>

Jonchery Anne & Lombardo Philippe. 2020.
« Pratiques culturelles en temps de
confinement », *Culture études*, vol. 6, n°6, pp.1-44.
Disponible sur : [https://www.cairn.info/revue-
culture-etudes-2020-6-page-1.htm](https://www.cairn.info/revue-culture-etudes-2020-6-page-1.htm)

TNS Ilres. 2016. « Sondage sur la culture dans la
société luxembourgeoise - de Stellevuert vun der
Kultur am Alldag » pour le ministère de la Culture.
Résumé disponible sur :
[https://kep.public.lu/dam-assets/documents/5b-
TNS-Ilres-Sondage-Stellevuert-vun-der-Kultur.pdf](https://kep.public.lu/dam-assets/documents/5b-TNS-Ilres-Sondage-Stellevuert-vun-der-Kultur.pdf)

Développer le télétravail dans l'espace transfrontalier : quelques réflexions pour l'après Covid

Vincent Hein

En l'espace de quelques jours, la crise sanitaire aura été l'occasion de lancer une opération de test grandeur nature de ce que d'aucuns appelaient de leurs vœux comme solution aux problèmes de mobilité dans le « Grand Luxembourg transfrontalier », à savoir la mise en place du télétravail partout où cela est possible. Sans minimiser le caractère tragique de cette pandémie, il s'avère qu'elle a également consisté en une expérimentation naturelle de recours massif au télétravail. Depuis, de nombreux débats et analyses ont eu lieu sur les aspects humains, techniques, managériaux, voire sociétaux que le travail à distance pouvait mettre en lumière. L'Avis du CES publié en septembre 2020 donne un très bon aperçu des multiples implications en jeu. En comparaison à d'autres « pôles tertiaires supérieurs » européens comparables, le débat au Luxembourg devra considérer une dimension supplémentaire qui ne sera pas de nature à décomplexifier la question, celle du caractère transfrontalier de son marché de l'emploi.

Saturation des infrastructures de mobilité : le pire est-il évitable ?

L'extraordinaire dynamisme économique luxembourgeois de ces dernières années a eu des conséquences sensibles en termes de conditions de

mobilité. Ce constat est bien connu, mais il mérite d'être précisé pour prendre la mesure des enjeux. Entre 2016 et 2019, le pays a créé autour de 15.000 emplois par an, ce qui représenterait, compte tenu des habitudes de mobilité renseignées par l'enquête Luxmobil de 2017, l'équivalent de 9.150 voitures supplémentaires sur les routes du pays, de 1.800 nouveaux passagers de covoiturage, de 2.850 nouveaux usagers des transports en commun et de 1.200 adeptes de la mobilité douce chaque année. Le taux de congestion routière mesuré par le TomTom Traffic Index en temps de trajet supplémentaire par rapport au temps théorique progresse continuellement et a atteint le record de 36% en 2019, classant l'aire urbaine luxembourgeoise au 53^{ème} rang mondial des agglomérations les plus encombrées. Avec les tensions sur le marché immobilier, il s'agit certainement de la manifestation la plus concrète des goulets d'étranglement du modèle économique et spatial propre au développement du pays. Cela est d'autant plus préoccupant que d'après les projections démographiques, le Grand-Duché pourrait accueillir d'ici à 2030 quelques 135.000 habitants supplémentaires et près de 110.000 nouveaux employés dont environ 60.000 seraient des frontaliers.

Au regard de ces éléments, il n'est pas surprenant que la piste d'un développement soutenu du télétravail soit régulièrement mentionnée. De surcroît, la part des emplois potentiellement concernés au Luxembourg est particulièrement

élevée¹¹¹, en raison de la forte tertiarisation de son économie. Cet ordre de grandeur d'un emploi sur deux a été confirmé par le STATEC qui a estimé que 52% des actifs (résidents, certes) étaient en télétravail au plus fort du confinement¹¹².

Cette expérimentation tout aussi forcée que massive du télétravail a eu des effets sur la mobilité, en particulier au printemps 2020 où les mesures sanitaires étaient les plus fortes. Entre mars 2020 et mars 2021, les déplacements routiers ont en moyenne baissé de 15% et l'utilisation des transports en commun de 34% en comparaison au début de l'année 2020¹¹³. Le nombre d'heures moyen passé dans les bouchons est quant à lui passé de 163 heures en 2019 à 105 heures en 2020¹¹⁴.

Si l'expérience aura donc prouvé que des marges de manœuvre existaient, il ne faut pas pour autant considérer le télétravail comme solution unique aux problèmes de mobilité au Luxembourg si d'autres efforts ne sont pas menés par ailleurs en matière d'aménagement du territoire, ne serait-ce que pour absorber les flux générés par les habitants et employés supplémentaires attendus les prochaines

¹¹¹ D'après Jonathan I. Dingel and Brent Neiman (2020), BFI, University of Chicago, 53% des emplois au Luxembourg sont télétravaillables, contre 45% en Suisse, 44% au Royaume-Uni, 42% en Belgique, au Pays-Bas et aux Etats-Unis, 38% en France, 37% en Allemagne.

¹¹² Données 2^{ème} trimestre 2020. Source : STATEC - EFT, dans « Rapport Travail et Cohésion Sociale », octobre 2020.

¹¹³ Source : Apple, Rapports sur les tendances de mobilité, calculs IDEA.

¹¹⁴ Source : TomTom Traffic Index.

années, mais aussi parce que la vie fait que nous ne nous déplaçons pas uniquement pour nous rendre au travail...

Il faut aussi regarder les données sur la baisse de la mobilité en considérant quelques limites, car l'augmentation (massive) du télétravail n'est pas la seule à avoir eu un effet pendant la pandémie. De nombreuses autres restrictions de déplacement (couvre-feu, fermeture des frontières) ou encore l'interdiction ou l'annulation de nombreuses activités (éducation, commerce, restauration, animations culturelles, rassemblements privés, consultations médicales, etc.) ont également accentué la baisse des déplacements.

Il sera plus difficile de déployer le télétravail au Luxembourg qu'ailleurs

Qu'il existe des réserves sur la capacité du télétravail à constituer une solution miracle aux problèmes de mobilité n'en fait pas pour autant une piste à évacuer, ne serait-ce que parce qu'il y a fort à parier que ce dernier fera partie des aspirations sociétales incontournables des années qui viennent, en particulier dans le contexte de mobilité décrit ci-dessus.

La marche vers sa « généralisation » fera néanmoins face à un certain nombre d'obstacles et ne pourra être menée tambour battant au rythme de la pandémie qui a sidéré le monde en 2020. En premier lieu, la crise a révélé que le télétravail pourrait constituer une nouvelle « fracture » sociale entre ceux qui peuvent le pratiquer... et les autres. Il sera crucial de garder à l'esprit que si du « progrès social » était engendré par le télétravail, il

sera par essence injustement réparti. Le second point à considérer est qu'il n'y a pas de consensus clair sur les effets qu'il engendre sur la productivité et le bien-être, ou du moins que ces effets dépendent très fortement des conditions de son déploiement.

Ces éléments du débat ne sont pas propres au Luxembourg et les réflexions sur ces enjeux progresseront indiscutablement. Il faudra les suivre de près pour en tirer les leçons qui s'imposent. Mais alors que le pays cherche à attirer les mêmes talents que d'autres métropoles européennes, il ne jouera pas pour autant à armes égales face à ces dernières, ce qui pourrait peser sur son attractivité. La présence de frontières étatiques entre le lieu de travail et le domicile de près d'un salarié sur deux constitue en effet le frein au travail à distance qui sera plus difficile à faire évoluer. Il nécessitera de multiplier les efforts diplomatiques et de trouver des compromis dans le cadre d'une coopération transfrontalière ambitieuse.

Imposition, affiliation, cotisations : freins et plafonds

Avant même la crise sanitaire, le débat sur les « freins fiscaux » au télétravail commençait à prendre de l'ampleur dans la Grande Région. Ce terme générique cache en réalité plusieurs sujets. Le premier découle du principe général qui prévaut dans les conventions négociées entre le Luxembourg et ses voisins, à savoir que les travailleurs frontaliers sont imposés dans leur pays de travail. Quand ils ne s'y rendent pas (pour des raisons de télétravail ou de déplacement

professionnel), l'équivalent des revenus qui ont été gagnés durant les jours travaillés en dehors du Luxembourg et qui dépassent un certain plafond sont imposés dans leur pays de résidence (29 jours en France, 24 en Belgique¹¹⁵, 19 en Allemagne). Bien que contraignant à plusieurs égards, ce seuil relève néanmoins davantage du frein que de la barrière stricte, certaines configurations fiscales rendent d'ailleurs un tel basculement avantageux pour le salarié.

Le deuxième provient d'un Règlement européen¹¹⁶ qui régit l'affiliation à la sécurité sociale dans l'Union. Il en découle, pour de multiples raisons qui ne trouvent probablement pas leur origine dans la question des régions transfrontalières, que si le temps de travail effectué en dehors du Luxembourg excède 25% du temps de travail total, les salariés basculent alors intégralement dans le système de protection sociale de leur pays de résidence, c'est à dire avec les cotisations sociales liées (patronales et salariales), mais aussi avec la perte des prestations de sécurité sociale luxembourgeoises. Etant donné les niveaux de cotisation des pays voisins, cette situation n'est avantageuse ni pour les salariés frontaliers, ni pour leurs employeurs ; elle constituerait en outre un risque de pertes de recettes dans les différentes caisses de sécurité sociale du pays. Elle constitue donc une sorte de

¹¹⁵ Au moment de la rédaction de cet article, la presse a fait état d'un possible changement du seuil convenu avec la Belgique à hauteur de 48 jours.

¹¹⁶ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

« plafond de verre » de 56 jours par an pour la pratique du télétravail frontalier¹¹⁷.

Le troisième niveau d'incertitude réside dans la définition faite par les conventions fiscales interétatiques de l'établissement stable qui représente un risque non négligeable pour les entreprises en cas de travail régulier de certains cadres à l'extérieur du pays.

Les implications territoriales du télétravail comptent davantage dans une région transfrontalière

Le développement du télétravail à plus grande échelle représente des opportunités et des risques bien spécifiques pour les différents territoires et cela a tendance à se complexifier dans un contexte transfrontalier où les mécanismes de péréquation sont quasi inexistantes. Ces opportunités et ces risques sont parfois partagés, mais ce n'est pas toujours le cas (voir tableau). Le territoire employeur, en l'occurrence le Luxembourg, peut avec le travail à distance espérer atténuer certains effets liés à la saturation, comme la pression foncière et immobilière, la pression salariale, alors que cela engendrerait une perte d'activité dans les services à la personne (restaurants, commerce, etc.) en raison de la baisse de la consommation des salariés frontaliers, ainsi que des pertes fiscales. Au-delà des considérations transfrontalières, ce phénomène jouerait aussi à l'intérieur du pays

¹¹⁷ Avis du CES du 11 septembre 2020 portant sur le Télétravail au Luxembourg, p.38 : « 56 jours si on considère 224 (i.e. 365 - 104 (weekend) - 26 (congés payés) - 11 (jours fériés) x 25% ».

entre les « territoires d'emploi » et les « territoires de résidence », ce qui pourrait avoir pour conséquence de rééquilibrer la mixité fonctionnelle.

Pour les territoires résidentiels, notamment les régions voisines, le déploiement du télétravail permettra des regains d'activité dans ces mêmes services à la personne ainsi que des retombées fiscales indirectes, mais l'attractivité des emplois luxembourgeois pour les actifs locaux générera une concurrence aux entreprises locales dans un contexte d'offre de travail déjà relativement tendue et de cotisations sociales luxembourgeoises plus attractives.

Enfin, pour l'ensemble de la métropole transfrontalière, une généralisation des facilités de télétravail permettra une baisse relative de la pression sur la mobilité et une amélioration de la qualité de vie globale sur le territoire, mais elle pourrait aussi faire apparaître de nouveaux segments de concurrence avec des territoires potentiellement plus attractifs si ces derniers pouvaient également s'affranchir de leurs goulets d'étranglement. Par exemple, une dissociation facilitée des lieux de vie et de travail pourrait faire que « vivre en Normandie et télétravailler à Paris » serait une nouvelle option envisageable face à celle de « vivre à Thionville et télétravailler au Luxembourg ».

Effets potentiels du télétravail pour les territoires dans un contexte transfrontalier

	Opportunités	Risques
Pour les territoires employeurs (Luxembourg)	Atténuation des effets de saturation (prix fonciers, immobiliers, salaires)	Perte d'activité dans les services à la personne Pertes fiscales
Pour les territoires résidentiels (régions frontalières)	Gains d'activité dans les services à la personne Rentrées fiscales	Concurrence aux entreprises locales
Partagés (métropole transfrontalière)	Baisse de la pression sur la mobilité Attractivité liée à la qualité de vie	Concurrence d'autres territoires où le télétravail est plus avantageux

Ainsi, pour aborder la problématique du télétravail dans un contexte transfrontalier, cette prise de recul axée sur le développement territorial et pas uniquement sur la situation des travailleurs, est une couche supplémentaire inévitable du débat sur le développement de cette pratique au Luxembourg.

Quelques pistes pour préparer l'avenir

Au moment de la pandémie, la suspension des « seuils » applicables aux frontaliers a permis aux entreprises luxembourgeoises de maintenir

l'activité en activant massivement le télétravail. D'une certaine manière, les pays voisins ont fait preuve de solidarité fiscale à l'égard du Grand-Duché. L'élément parfois entendu dans le débat public qui consisterait à demander aux Etats voisins de revoir les seuils d'exonération à la hausse sans contrepartie ne relève pas *a priori* du « renvoi d'ascenseur » le plus élégant. Pour « sortir par le haut » de cette tortueuse question fiscale, une des solutions serait de négocier avec les États voisins une répartition équitable de la fiscalité prélevée sur le télétravail des frontaliers pour abonder des fonds de codéveloppement, en contrepartie de la révision à la hausse des seuils applicables. Ces fonds, également abondés par les pays ou régions voisins, pourraient financer des infrastructures de mobilité, des projets de formation, des équipements communaux de part et d'autre des frontières, sans discrimination à partir du moment où ils contribuent à rendre plus cohérent et attractif le territoire transfrontalier dans son ensemble.

Plusieurs éléments tendent donc à montrer que le télétravail ne permettrait pas à lui seul, en l'état actuel, de résoudre tous les problèmes de mobilité dans la métropole transfrontalière du Luxembourg. En outre, il semble incontournable d'aborder son déploiement dans une perspective transfrontalière, aussi bien pour aborder la question des limites réglementaires et fiscales qui freinent son développement, que pour réfléchir aux implications économiques territoriales dans la logique d'un développement transfrontalier cohérent et (donc) soutenable.

Et si la Covid durait !

Louis Chauvel

Partira ? Ne partira pas ? Au moment où je l'écris, nous en savons moins que ceux qui liront. Mais le plus important pour nous est ceci : même si la réalité du virus suit sa propre vie, le plus intéressant au long terme relève des conséquences longues, potentiellement permanentes, que l'expérience collective de la pandémie portera aux populations. Même sans aggravation catastrophique dans les mois prochains, et même avec un retour à la réalité normale d'avant, nous avons déjà franchi de nombreux seuils d'alerte et points limites de non-retour : nous devons vivre avec les séquelles, pour le pire et le meilleur.

Ici comme ailleurs, la prospective – cet art complexe consistant à mettre dans un mélangeur des éléments de connaissance, de la créativité, un esprit d'ouverture, en complétant le tout avec des tranches d'histoire – se fonde sur des scénarios contrastés et l'expérience historique du passé des réponses sociales.

Scénario Oméga :

Vous excuserez de débiter par la fin, puisque je commence par le scénario oméga. Nous en connaissons bien les contours au travers de *The Scarlet Plague* de Jack London (1912) et des différents romans que cet ouvrage princeps a inspirés. Je pense à *Ravage* de René Barjavel (1943), même s'il ne s'agit pas d'une pandémie,

mais aussi à *I Am Legend* de Richard Matheson (1954), *The Stand* de Stephen King (1978), *The Road* de Cormac McCarthy (2006). Il faudrait compléter avec Edgar Poe et Michael Crichton, notamment. Nous sommes en pleine littérature post-apocalyptique, un genre lassant à la longue. Tout cela plagie peu ou prou *The Last Man* de Mary Shelley (1826) qui fut la première à susciter cette littérature.

Le scénario Oméga est simple à bâtir : une nouvelle hybridation du virus, dit variant de Tornio, ou encore Covid-21, peu détectable avec les tests classiques, présentant une faible symptomatique dans la majorité des cas, est susceptible d'infecter de nouveau les immunisés de la Covid-19. Les vaccins développés jusqu'à présent sont en échec. Extrêmement virulent pour 20% de la population, sans distinction d'âge, parfaitement aléatoire, présentant un taux de létalité net de 10% avec des décès advenant après des semaines d'agonie, le nouveau virus fait monter les sociétés de plusieurs crans dans l'horreur. La prise de conscience trop lente des réalités par les gouvernements conduit à un double désastre : un bilan humain lourd, rapidement croissant, et une économie déjà exsangue confrontée aux nécessités d'un re-confinement total, interminable.

Ce scénario Oméga n'a rien de très probable ; « en général », les virus s'atténuent avec le temps, la Covid étant censée devenir « un bon rhume ». Mais s'il devait advenir, il signifierait une crise majeure dans un contexte où les ressources contra-cycliques de relance de l'activité se tariraient

rapidement, l'hyperinflation se présentant comme un dernier recours, dans un contexte où les classes moyennes peineront à défendre leurs intérêts les plus directs, d'où une explosion des écarts de revenu. Les connaisseurs de l'histoire des inégalités (Scheidel 2021) et ceux de la sociologie des calamités (Sorokin 1942) saisiront immédiatement les enjeux : les désastres collectifs n'arrivant jamais seuls, la pandémie serait alors l'occasion de régler de vieux comptes. La disparition d'une série d'Etats indépendants (Taiwan et l'Ukraine se trouvant en haut de la liste) ne pourra guère étancher la soif de conquête de nouveaux vainqueurs qui parviennent à mobiliser leur population électrisée par la terreur, alors que d'autres peuples se terrent dans la cave. Scheidel nous rappelle le cortège calamitaire qui accompagne la peste : révolution sanglante, guerre totale, effondrements étatiques viennent à tour de rôle ou bien ensemble. Sorokin rajoute une plaie : la famine, que nous traduirons en nos termes en crise socio-économique majeure. A tout point de vue, les conséquences en sont incalculablement néfastes, puisqu'il s'agit d'un retour routinier aux aggravations régulières de ce que nous avons connu. Il n'existe plus de certitude d'une rémission possible. Une torture à petit feu.

Il reste que, le virus restant essentiellement aérien, un bon masque FFP2 permet de réduire considérablement le risque de transmission. Faire ses courses reste possible, l'eau et l'électricité continuent de parvenir jusqu'aux ménages, les récoltes ne pourrissent pas dans les champs. Le collapsus complet n'advient pas : pas avec un taux

de létalité de 10%. Il faudrait écrire pour cela un Scénario Oméga II. A vous de jouer.

Scénario Alpha :

C'est le scénario opposé, relativement optimiste. La vaccination fonctionne. Certes, différents variants menaçants émergent, mais l'amélioration des vaccins pallient ces difficultés. La productivité exponentielle de l'industrie pharmaceutique permet de vacciner toute la planète. Nous sommes débarrassés du sujet. L'amnésie collective fait son œuvre et les vraies urgences – le problème des retraites, les équilibres démographiques, les dettes, la croissance ralentie des pays de vieille industrie, le coût du logement, les problèmes de circulation – reviennent au-devant des débats.

Dans la perspective de ce Scénario Alpha, le retour à la normale devient certain. Dès lors, la question pertinente serait : « Et si la Covid disparaissait ! ». En réalité, même en ce cas, elle ne pourrait s'évanouir totalement. Evidemment, du point de vue de la conscience collective, de nouvelles urgences sauront remplacer la pandémie. Il reste que les conséquences de la pandémie seront toujours là : en particulier l'exacerbation de problèmes préexistants, mais que la Covid a amplifiés, comme la crise de la dette dans de nombreux pays, le chômage de masse, le coût prohibitif du travail, les inégalités économiques fondées sur l'héritage et non le mérite, etc. Même passée, la Covid, par les séquelles économiques et sociales qu'elle laissera, sera toujours là. Les réponses sociales et psychologiques de masse à ces difficultés ne peuvent pas non plus être négligées :

après des mois d'enfermement et pour beaucoup de perte de repères, la confrontation aux réalités oubliées par de larges strates de la population pourrait être difficile. Pensons au retour aux routines, après des mois de télétravail, les transports quotidiens, les embouteillages. Tout un ensemble d'habitudes exigeront une patiente rééducation. Beaucoup ont perdu l'habitude de s'entasser dans les ascenseurs et en ont maintenant la phobie.

Pour une société d'anticipation

Mais plus profondément, il faut anticiper tout un ensemble de réponses sociales à une liberté enfin retrouvée. Au Luxembourg où la population manifeste peu, l'enjeu est moindre que dans d'autres pays voisins où le mouvement social a tôt fait de s'exprimer bruyamment, voire violemment. Depuis la Covid, dans bien des pays du Sud, les printemps et les étés ont souvent pris des allures d'émeutes ; les populations trop longtemps confinées tendent à exprimer avec excès le mal-être accumulé. L'ordre reviendra certainement, mais les tensions sont là. Nous avons mentionné ci-dessus la sociologie historique des cataclysmes (Sorokin, 1942 ; Scheidel, 2021) qui nous apprend que les fléaux n'opèrent que rarement seuls, mais plutôt en groupes ou en escadrilles pour susciter le scénario oméga. Ce point menaçant peut en réalité signifier des espoirs meilleurs. « Là où croît le péril demeure aussi ce qui sauve » disait le poète Hölderlin. La déstabilisation sociale évidente suscitée par la pandémie a sans doute des effets de fragilisation générale dans d'autres domaines, mais elle peut

aussi signifier une véritable occasion collective, positivement politique, de réévaluer l'importance et de promouvoir, dans une société vigilante, une attitude de préparation vis-à-vis des risques futurs.

Dans son tout dernier travail, *Doom, the politics of catastrophe*, l'historien Niall Fergusson (2021), souligne que, pour que de simples éléments déstabilisateurs deviennent de véritables cataclysmes civilisationnels, il faut que les organisations politiques centrales soient dépourvues de réactivité et même d'anticipation par rapport à l'arrivée imminente du désastre. Les grands mastodontes aveugles que sont les Etats-Unis, l'Allemagne ou la France, sont à la peine aujourd'hui pour répondre aux enjeux du moment. Plus flexible et capable de prendre des décisions rapides en fonction de contraintes correctement anticipées, le Luxembourg est plus à même de réagir à temps, contrairement aux grands voisins dont les bureaucraties se grippent face à l'imprévu. Le virus de la Covid-19 aurait-il été plus létal, nous imaginons les dégâts qu'il aurait fallu gérer dans une Europe figée, sans réaction rapide dans un contexte de déstabilisation complète. Nous y avons échappé de peu, tout comme l'Asie a échappé d'un rien au SRAS de 2003. Depuis, tout voyageur qui visitait la Chine, le Japon ou ailleurs en Asie, devait passer au débarquement de l'avion devant une caméra thermique. Devant la Covid-19, l'Asie était prête, plus que nous Européens, capable, devant la plupart des risques, de réagir parce que les difficultés ont été préalablement analysées et anticipées. Il s'agit maintenant pour nous de créer une société européenne d'anticipation et de

réactivité, plus clairvoyante et prête à répondre aux plus grands défis.

Références

Ferguson Niall 2021 *Doom: The Politics of Catastrophe*, London, Allen Lane.

Sorokin, Pitirim A. 1942, *Man and Society in Calamity: The Effects of War, Revolution, Famine, Pestilence Upon Human Mind, Behavior, Social Organization and Cultural Life*. New York: E. P. Dutton & Co., Inc.

Scheidel Walter, 2021, *Une histoire des inégalités. De l'âge de pierre au XXIe siècle*, préface de Louis Chauvel, Arles : Actes Sud.

Les auteurs

Muriel Bouchet, Directeur de la Fondation IDEA asbl.

Julie Boyer, Docteure en droit / Juriste à Clifford Chance Luxembourg.

Christel Chatelain, Head of Economic Affairs à la Chambre de Commerce du Luxembourg.

Louis Chauvel, Professeur de sociologie à l'Université du Luxembourg.

Narimène Dahmani, Économiste à la Fondation IDEA asbl.

Vincent Hein, Économiste à la Fondation IDEA asbl.

Georges Heinrich, Ph.D. (Economics), Secrétaire Général de la Banque de Luxembourg.

Sylvain Hoffmann, Directeur de la Chambre des Salariés.

François Koulischer, Professeur, Université du Luxembourg, Département de Finance.

Jean-Paul Olinger, Directeur de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL).

Antoine Paccoud, Chercheur au LISER.

Sidonie Paris, Économiste à la Chambre de Commerce du Luxembourg.

Pauline Perray, STATEC, Division Conjoncture, Modélisation et Prévision.

André Prüm, Professeur, Université du Luxembourg, Département de Droit.

Michel-Edouard Ruben, Senior Économiste à la Fondation IDEA asbl.

Céline Schall, Docteure en Sciences de l'information et de la communication, Ph.D. en Muséologie, Médiation et Patrimoine, Chercheure associée à Avignon Université, Chargée d'études et de formations au Service Culture de la Ville d'Esch.

Alain Steichen, Professeur associé à l'Université du Luxembourg, Managing partner à Bonn Steichen & Partners.

Thi Thu Huyen Tran, STATEC, Division des Statistiques Sociales et Université du Luxembourg, Département d'économie et de gestion.

