

Propositions en vue
des élections législatives 2023

Grands Défis



En tant que laboratoire d'idées, IDEA s'est donnée une mission qu'elle tâche de remplir depuis près de dix ans désormais, celle de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Dans la perspective des élections législatives du 8 octobre 2023, IDEA a élaboré ce Recueil des « Grands Défis » principalement destiné aux partis, candidats et futurs élus, avec des propositions concrètes, dont ils pourraient, selon nous, s'inspirer dans leurs programmes.

Auteurs : Muriel Bouchet, Vincent Hein, Michel-Edouard Ruben

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa



© Avril 2023, Fondation IDEA a.s.b.l.

www.fondation-idea.lu | info@fondation-idea.lu

Sommaire

Grands Défis : des propositions en vue des élections	4
Préserver le tissu productif	7
Aménagement du territoire	45
Coopération transfrontalière	65
Vieillessement	81
Finances publiques.....	103

Grands Défis : des propositions en vue des élections

La législature 2018-2023 a été riche en rebondissements, avec les suites du Brexit, une crise sanitaire sans équivalent en Europe depuis 1918 puis des événements géopolitiques décoiffants. De multiples rebondissements qui ont bousculé la mise en œuvre du programme de la coalition en place, sans qu'on puisse l'en blâmer. Peu d'économistes ont d'ailleurs anticipé la valse des prix et le retournement complet des politiques monétaires, pour ne citer que deux éléments.

Si elles ont brouillé l'appréhension de la situation à court terme, les crises successives ont en revanche clarifié, en les accentuant, les Grands Défis auxquels est confrontée depuis de longues années la société luxembourgeoise, qu'il s'agisse (i) des accrocs dans le tissu productif, de (ii) l'aménagement du territoire ou de la (iii) coopération transfrontalière (la crise COVID en particulier ayant bien mis en évidence les dépendances du Grand-Duché à cet égard). On songera aussi à l'impact de la COVID et des événements géopolitiques sur le financement de la sécurité sociale ou plus largement sur la problématique du vieillissement de la population (iv) et sur les finances publiques (v).

Le recueil approfondit ces cinq problématiques, sans cependant afficher une quelconque prétention à l'exhaustivité. IDEA les aborde en évitant scrupuleusement de s'aventurer au-delà de sa « zone de compétence », le choix étant de privilégier les domaines où le laboratoire d'idées peut apporter une réelle valeur ajoutée et qui a priori devraient se trouver au centre de la fonction objectif des politiques publiques durant la prochaine législature. Pour chacun de ces domaines, nous dressons un état des lieux sans concessions, d'où dérivent des propositions se voulant aussi concrètes que possible. Il s'agit d'éclairer, dans le contexte des prochaines élections législatives, certains enjeux majeurs qui sont autant de contraintes pouvant entraver le développement harmonieux du Grand-Duché.

Une originalité du recueil est la présence, pour chaque Grand Défi traité, d'une liste de « grandes questions ». Nombre d'aspects, particulièrement délicats et complexes, demeurent en effet en friche malgré le travail d'approfondissement accompli. Diverses zones grises ou même de « trous béants » gagneraient à être comblés. Ils sont condensés en une série de questions pouvant (très) utilement alimenter le débat pré-électoral – IDEA va s'y employer en tout cas. L'objectif ultime étant de contribuer par ce biais, avec humilité et de manière

aussi constructive que possible, à la cohésion et à la prospérité de la société luxembourgeoise ainsi que des zones frontalières environnantes.

L'équipe d'IDEA.

Préserver le tissu productif

Auteur : Michel-Edouard Ruben

Préserver le tissu productif

État des lieux

Quand en 1991 Norbert von Kunitzki¹ s'est penché sur les raisons de l'exceptionnelle prospérité du Luxembourg, passé d'un État agricole relativement démuné à une nation (industrialisée puis financiarisée) immensément riche, il a conclu que le miracle du Grand-Duché s'expliquait par une multitude d'éléments - allant de la chance (don du fer, petite dimension, loi 1929 sur les holdings) à l'effet d'entraînement des voisins (Allemagne, France, Belgique) en passant par le monnayage de niches de souveraineté, une habile stratégie de saute-mouton (i.e capitaliser sur des innovations développées à l'étranger, tirer profit des erreurs des autres pays), le prestige conféré par son statut de Capitale européenne, un climat de stabilité politique favorable à l'entrepreneuriat et aux investissements directs étrangers, une ouverture décomplexée à la main-d'œuvre venant du reste du monde, etc. - qui ont permis à son économie d'être à la fois très compétitive (c'est-à-dire capable de générer de façon durable des revenus, des niveaux d'emploi et de cohésion sociale relativement élevés, tout en étant exposée à la concurrence internationale), hautement productive (c'est-à-dire apte à produire davantage de richesse par salarié grâce à une meilleure combinaison des facteurs de

¹ Voir à ce sujet : Norbert von Kunitzki (1991), Le Luxembourg, pays de Cocagne ?

production) et particulièrement attractive (c'est-à-dire capable d'attirer sur le territoire national des ressources productives mobiles).

Plus de 30 ans plus tard, l'économie luxembourgeoise jouit toujours d'une remarquable prospérité :

- La balance courante, alimentée par les exportations nettes de services, est largement excédentaire ;
- Les niveaux de vie, de productivité apparente du travail et de richesse par habitant sont parmi les plus élevés au monde ;
- Des milliers de travailleurs étrangers (frontaliers ou résidents), attirés par les niveaux de rémunération, viennent chaque année offrir leurs compétences sur le marché du travail ;
- Avec une dette publique de 25% du PIB, le pays est l'un des rares à encore disposer de la notation triple A.

Aussi, le Grand-Duché est parvenu, entre habile doigté et heureux hasard, à relativement bien naviguer dans les eaux troubles de la *permacrise* (*Brexit* (2017), *Covid-19* (2020), *guerre en Ukraine* (2022)) des récentes années².

² Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2023), *Rétrospective économique 2018-2022*.

État d'alerte

Le tableau relativement idyllique sus-décrit ne doit toutefois pas occulter que l'exceptionnelle prospérité du Grand-Duché, réputée fragile et miraculeuse³, doit composer avec de plus en plus d'éléments défavorables :

- Le secteur financier, pilier essentiel de l'économie⁴, est soumis à une forte et coûteuse inflation réglementaire en plus de devoir affronter la concurrence accrue d'autres places ;
- Les importants efforts déployés afin de parvenir à diversifier le tissu productif ne sont toujours pas, près de 20 ans après le rapport Fontagné, couronnés de significatifs succès⁵ et nombreux parmi les secteurs définis comme stratégiques pour la réorientation des activités productives sont encore à l'état embryonnaire⁶ ;

³ Voir à ce sujet : André Bauler (1995), La croissance de l'économie luxembourgeoise : Notice historique et regards prospectifs.

⁴ Voir à ce sujet : Paolo Guarda, Abdelaziz Rouabah (2015), Is the financial sector Luxembourg's engine of growth ?

⁵ Le coefficient d'entropie qui mesure le degré de diversification à travers le poids des diverses branches dans la valeur ajoutée brute ne s'est pas significativement amélioré en 20 ans (et a même eu tendance à se détériorer).

⁶ Voir à ce sujet : Observatoire de la compétitivité (2018), L'impact économique des 5 nouveaux secteurs prioritaires.

- Le développement des activités économiques s'accompagne, de plus en plus, d'un certain sentiment de saturation à cause des externalités négatives (hausse du trafic routier, hausse des inégalités, sentiment d'insécurité, forte pression sur les infrastructures publiques, etc.) qui en résultent ;
- L'État est de plus en plus perçu comme un « infirmier » mettant en œuvre des plans de soutien et/ou comme une entité ayant une suractivité de production de règles et de normes ;
- La politique du logement semble incapable de gérer ses contradictions fondamentales et ne parvient pas à rendre l'accès au logement abordable ;
- Le différentiel des coûts de la vie entre le Grand-Duché et d'autres capitales européennes tend(ra)it à faire du pays un *second best* pour les fonctionnaires européens⁷ ;

⁷ Le Luxembourg a par ailleurs perdu un allié objectif au sein des instances européennes avec la sortie du Royaume-Uni de l'UE et a connu des revers avec sa non-sélection comme lieu d'accueil de l'ABE (Autorité bancaire européenne) ou le transfert de la Chafea (Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency) vers Bruxelles.

Préserver le tissu productif

- Les avantages (chemin court, habilité, agilité, etc.) que confère la petite dimension sont de plus en plus contraints (par les obligations de transparence, par le *level playing field*, etc.) et les inconvénients à être un petit État (coûts de la mise en conformité avec les réglementations internationales, obligation de se conformer à l'extra-territorialité du droit des grands pays, vivier de main-d'œuvre limité, faible autonomie stratégique, concentration et volatilité de certaines recettes fiscales, contraintes écologiques, etc.) semblent de plus en plus imposants ;
- Les gains de productivité, déterminants à long terme de la poursuite de la prospérité, sont inexistantes depuis le début du millénaire⁸.

⁸ La croissance annuelle de la productivité a été de seulement 0,08% au Luxembourg entre 2000 et 2021, contre 1,06 % pour l'UE dans son ensemble.

Propositions

Au service de l'attractivité

I. Refonder la politique du logement

Le Luxembourg construit systématiquement moins de logements que le pays ne compte de nouveaux ménages chaque année, avec pour conséquences un stock de logements sous-dimensionné (390 pour 1.000 habitants contre 495 en moyenne au sein de l'OCDE) et un risque - réel - que les difficultés à se loger entravent sérieusement les capacités de développement économique du pays.

Si historiquement l'objectif principal de la politique du logement a été de favoriser la propriété occupante, il semble indiqué, alors que les niveaux atteints par le couple prix immobiliers/taux d'intérêt ont désolvabilisé de nombreux ménages, de délaisser la poursuite de l'objectif historique pour faire passer au premier rang la double nécessité, qui suppose une double alliance, d'augmenter significativement le stock de logements et de compléter la stratégie nationale du logement abordable⁹.

⁹ Voir à ce sujet : Ministère du Logement (2023), La Stratégie nationale du Logement abordable: vers un droit au logement pour tous.

A. Alliance pour la construction de logements

Le Logement étant un bien tutélaire¹⁰ principalement produit par le secteur privé, tout choc d'offre conséquent passera nécessairement par une alliance entre les secteurs privé et public visant à faire du Luxembourg un territoire bâtisseur et à créer les conditions pour une optimale disponibilité des matières premières (autorisations de bâtir, foncier constructible, main-d'œuvre, matériaux de construction, financements, décharges pour matières inertes, etc.) indispensables à la production de logements.

Concrètement, sur le modèle allemand du *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen* qui comportait près de 200 mesures pour une offensive de construction¹¹, un pacte (entre l'État, les communes, les promoteurs privés, les promoteurs sans but de lucre, les banques, les grands propriétaires fonciers, les principaux employeurs, etc.) comportant un ensemble clair et concret d'obligations, d'engagements et de changements législatifs à mettre en place en faveur du choc d'offre

¹⁰ Un bien tutélaire est un bien dont les effets externes sont jugés si importants que l'État refuse qu'il relève seulement des mécanismes de marché.

¹¹ Voir à ce sujet : Bundesregierung (2022), *Bündnis bezahlbarer Wohnraum Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive*.

(réaliste¹²) voulu devrait être conclu sous la houlette d'un Ministère de la construction de logements.

Le format qui a prévalu au sein du Gouvernement luxembourgeois entre 1989 et 1994 - c'est-à-dire un même Ministre (Jean Spautz) de l'Intérieur, du Logement et de l'Urbanisme sous l'autorité duquel était placé un Conseil Supérieur du Logement et de l'Urbanisme ayant pour mission de suivre d'une manière permanente l'évolution de la situation dans le domaine du logement et de l'urbanisme, d'étudier les problèmes généraux y relatifs, d'adresser au Gouvernement des propositions concernant le logement et l'urbanisme qu'il juge utiles - est, pour la réussite d'une telle coalition en faveur de la construction, une option à sérieusement envisager.

B. Alliance pour une nouvelle stratégie de logements abordables.

Considérer que la politique (publique)¹³ du logement social à la luxembourgeoise est un cuisant échec serait une erreur.

¹² Voir à ce sujet : Michel - Edouard Ruben (2022), Mission : construire plus. Etat : compliqué.

¹³ N.B. Il a longtemps existé au Luxembourg une politique privée du logement social conduite notamment par les employeurs de la sidérurgie, grands bâtisseurs de cités ouvrières, qui en 1910 ont créé la Société anonyme pour la construction de maisons ouvrières à Dudelange (SAMOD) ayant pour objet exclusif la construction, l'achat, la vente et la

Préserver le tissu productif

La SNHBM et le Fonds du logement (respectivement créés en 1919 et 1979) ont été à l'origine de la construction de 13.800 logements (soit l'équivalent de 5,5% du parc immobilier) et ont permis à de nombreux ménages d'accéder à la propriété et de s'enrichir.

Néanmoins, la politique du logement social, reposant quasi-exclusivement sur des promoteurs publics, semble avoir atteint ses limites :

- Les listes d'attente pour disposer d'un logement public débordent ;
- Les conditions de vente (régime de l'emphytéose avec moins-value monétaire) actuellement pratiquées par les promoteurs publics (et certaines communes) sont économiquement, financièrement¹⁴, voire juridiquement¹⁵, discutables ;
- La politique de logements abordables n'a aucune incidence sur le niveau général des prix immobiliers ;

location d'habitations à des personnes vivant principalement de leur travail et de leur salaire.

¹⁴ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2018), Immobilier au Luxembourg : le bail emphytéotique, une fausse bonne idée ?

¹⁵ Voir à ce sujet : Mario Di Stefano (2021), Le bail emphytéotique, droit réel ou trompe-l'oeil?

- La mobilité au sein du parc locatif public (i.e. sortie du parc public vers le marché privé) est (réputée) faible ;
- L'intensité de construction par les promoteurs publics laisse à désirer (e.g. le parc de logements locatifs publics est passé de 3,4% en 2001 à 1,6% en 2021).

Aussi, une fraction croissante de la classe moyenne, trop riche pour être éligible aux logements abordables publics (qui de toute façon n'existent pas en nombre suffisant) mais pas assez fortunée pour pouvoir accéder à la propriété se transforme en une « classe sandwich¹⁶ » qui doit (ou risque de devoir) consacrer une part de plus en plus importante de ses revenus au paiement de loyers.

Dès lors, la politique du logement public abordable, factuellement à bout de souffle et de solutions, devrait être augmentée d'une politique sociale du logement en vertu de laquelle des investisseurs privés (particuliers, employeurs, investisseurs institutionnels) seraient incités à développer le segment intermédiaire¹⁷ entre les logements locatifs publics et les loyers - *de facto* - libres (cf encadré 1).

¹⁶ Voir à ce sujet : James Lee (1994), *Affordability, Home Ownership and the Middle Class Housing Crisis in Hong Kong.*

¹⁷ Voir à ce sujet : Michel Wurth (2022), *Créer un deuxième marché immobilier.*

Encadré 1 : De la politique du logement social à une politique sociale du logement

Parce qu'à chaque locataire il faut un bailleur, permettre que le Grand-Duché devienne - de façon harmonieuse - un territoire plus locatif que par le passé suppose de soutenir l'investissement locatif (avec des aides bien pensées en direction des investisseurs-bailleurs), de conditionner ces aides à des obligations sociales (e.g. loyers modérés), de maîtriser le prix de revient des logements à loyers modérés et d'augmenter le taux de recours à la subvention de loyer¹⁸.

Il est un fait indéniable que l'héritage du passé (i.e la chute de rentabilité de l'investissement locatif à cause de la forte hausse des prix immobiliers, les allers-retours parfois incohérents de la politique d'incitation à l'investissement locatif¹⁹, la préférence pour la propriété occupante, l'importance des investisseurs particuliers sur le marché locatif,

¹⁸ Compte tenu de la faible pénétration de la subvention de loyer auprès des locataires éligibles, il est éventuellement à considérer l'opportunité d'intégrer - au même titre que les intérêts d'emprunt, les frais de déplacement forfaitaires ou les frais en cas de reconnaissance fiscale d'un cabinet de travail à domicile - l'aide aux locataires dans le régime fiscal (e.g. rendre le montant du loyer déductible du revenu imposable dans la limite d'un plafond qui serait (ou pas) fonction de la composition familiale ou mettre en place un crédit d'impôt location.

¹⁹ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2022), Paradoxe politique (budgétaire) du logement.

etc.) rendra potentiellement compliqué la mise en place d'une telle nouvelle politique ; mais le développement du pays et le bien-être de la « classe sandwich » pourraient bien à l'avenir grandement dépendre de l'offre de logements à loyers intermédiaires.

II. Préserver l'attrait international du point de vue fiscal

Le compétitif - quoique complexe - système luxembourgeois de taxation des bénéficiaires des entreprises contribue largement au(x) succès de l'économie et à la bonne santé des finances publiques; aussi, il participe au financement du généreux système de protection sociale qui au Luxembourg repose majoritairement sur des contributions publiques²⁰.

Pourtant, alors qu'il y a sous l'égide de l'OCDE une marche forcée vers l'harmonisation fiscale (dont l'objectif réel est une réaffectation des recettes de l'impôt sur les sociétés à rendement quasiment constant (+0,15% du PIB²¹) et que l'UE a adopté une directive instaurant un impôt minimum de 15% sur les bénéficiaires des entreprises multinationales

²⁰ Voir à ce sujet Michel-Edouard Ruben (2017), Fin du travail (?), robotariat (?), Ubérisation(?) et (possible) modèle social du futur !

²¹ Voir à ce sujet : FMI (2023), International corporate tax reform.

Préserver le tissu productif

(EMN)²², il semble régner au Luxembourg, où environ 7.500 entités devraient être concernées par l'imposition minimale, une (relative) indifférence quant à l'impact potentiel que de tels changements pourraient avoir sur l'attractivité du pays et sur l'équilibre des finances publiques.

Contrairement aux hubs d'investissement très dépendants des EMN que sont l'Irlande²³, la Suisse²⁴ et Singapour²⁵, le Grand-Duché n'a entrepris aucune consultation publique, ni conduit de véritables études d'impact, sur les enjeux de l'harmonisation internationale de l'imposition des grandes entreprises.

Cette posture d'attente agile peut être vue comme une grande assurance dans les atouts - parafiscaux - intrinsèques du pays ; mais puisque les

²² Voir à ce sujet : Journal officiel de l'Union européenne (2022), Directive visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.

²³ Voir à ce sujet : <https://www.gov.ie/en/consultation/a0d43-pillar-two-implementation-feedback-statement/> et <https://www.gov.ie/en/consultation/c68e4-public-consultation-on-pillar-two-minimum-tax-rate-implementation/>

²⁴ Voir à ce sujet : <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/72174.pdf>

²⁵ Voir à ce sujet : <https://www.pwc.com/sg/en/tax/singapore-budget-2022/commentary/adv-notice-for-a-new-minimum-effective-tax-rate-regime.html>

conséquences économiques d'une mauvaise anticipation d'une perte de compétitivité du cadre fiscal luxembourgeois pourraient être « significativement graves », il convient, par prudence, de la compléter sans attendre la manifestation d'éventuels effets négatifs.

A. Renforcer l'expertise sur les enjeux économiques des réformes fiscales internationales

Dans le but d'éclairer les enjeux concernant les nombreuses évolutions (ATAD, DAC, GLOBE, Pilier I, BEFIT, etc.) des règles de la fiscalité internationale, l'État devrait développer son expertise au sujet de l'impact potentiel que ces changements pourraient avoir sur l'économie luxembourgeoise (impact sur les finances publiques, implication sur le choix du Luxembourg comme État de siège, risque de délocalisation et de sortie de capitaux, etc.).

Il s'agira de ne plus considérer ces réformes fiscales sous leur seul angle juridique mais de tenir également compte de leurs dimensions économique, budgétaire et concurrentielle²⁶.

²⁶ A terme, les analyses de ce type pourraient émaner d'une version étoffée et transformée de « Luxembourg Stratégie » devenu organe permettant à l'État de penser ces nombreux défis stratégiques ; dans le contexte actuel, ce pourrait être la mission confiée à un groupe de travail constitué de

B. Adapter la taxation des bénéficiaires des entreprises

Depuis de nombreuses années, les pays de l'OCDE se sont engagés dans une stratégie de réduction de la fiscalité des entreprises²⁷. La France, qui a vu son taux nominal d'impôt sur les sociétés (IS) passer de 33,3% à 25,8% entre 2018 et 2022, est exemplaire de ce mouvement quasi-généralisé de baisse des taux d'IS.

Au Luxembourg, le taux d'IS²⁸ est resté figé à 24.9% (taux normal) et à 22.8% (pour les entreprises dont les bénéficiaires ne dépassent pas 175.000 euros) depuis le budget de 2019.

Parce qu'il indique de manière explicite et transparente la charge pesant sur les revenus des sociétés et qu'il est un indicateur privilégié des classements d'attractivité, le taux d'IS devrait demeurer un élément déterminant à la fois pour attirer les entreprises sur un territoire et pour empêcher que celles qui s'y trouvent ne se délocalisent.

Le Grand-Duché devrait par conséquent simplifier son régime de taxation des entreprises et, par la

fonctionnaires des ministères des finances et de l'économie et de professionnels de la place financière.

²⁷ Voir à ce sujet : OCDE (2022), Statistiques de l'impôt sur les sociétés.

²⁸ IRC, ICC et impôt de solidarité combinés.

même occasion, abaisser son taux légal d'impôt sur les bénéfices des sociétés (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Quelles réformes de l'impôt sur les sociétés ?

Le cas de l'Irlande, qui est parvenue à préserver son taux d'IS à 12,5% en échange de son accord à la mise en place d'un impôt minimum sur les EMN²⁹, indique que les réformes des règles fiscales internationales en cours ne signifient en rien la fin de la concurrence fiscale et rappelle que les PME et les entreprises de taille intermédiaire, qui constituent l'épine dorsale des économies, en seront exemptées.

Parce que des conditions fiscales attractives sont déterminantes pour favoriser l'implantation d'entreprises dans une petite économie ouverte ³⁰, le Grand-Duché ne devrait pas avoir un taux d'IS plus élevé que ceux de ses principaux partenaires commerciaux qui sont *de facto* ses principaux concurrents comme lieux de localisation pour des entreprises.

S'il existe de nombreuses voies pouvant être explorées pour réformer la fiscalité des

²⁹ Voir à ce sujet : <https://www.gov.ie/en/press-release/59812-ireland-joins-oecd-international-tax-agreement/>

³⁰ Voir à ce sujet : Centre d'Études et d'Information Internationales (2011), La réforme fiscale dans les États membres de l'UE.

Préserver le tissu productif

entreprises au Luxembourg, elles devraient toutes (a minima) intégrer que le taux d'IS doit être abaissé en dessous du taux moyen de ses principaux partenaires.

Moyenne des taux d'IS des principaux partenaires européens du Luxembourg

	2013	2018	2022
Moyenne des taux d'IS des partenaires (FR, BEL, NL, CH, UK) du Luxembourg	27.3%	25.6%	23.1%
Taux du Luxembourg	29.2%	26.01%	24.9%
Moyenne des taux réduits d'IS des partenaires (FR, BEL, NL) du Luxembourg	20%	18.5%	18%
Taux réduit du Luxembourg	28.2%	22.8%	22.8%

Une stratégie que pourrait dès lors adopter le Grand-Duché serait :

- De viser un taux d'IS de 20%. Ce taux supposerait de faire passer progressivement le taux d'IRC qui est actuellement de 18% à 13% ;
- De supprimer le taux réduit sur les bénéfices inférieurs à 175.000 euros qui ne repose pas sur des justifications économiques pertinentes³¹ ;
- De rehausser le montant des abattements (17.500 euros pour les collectivités, 40.000 euros pour les sociétés de personnes et les entreprises individuelles) qui viennent

³¹ Voir à ce sujet : FMI (2016), Acting Now, Acting Together.

réduire le revenu imposable à l'impôt commercial communal et qui sont figés depuis 20 ans ;

- D'exonérer totalement d'IRC, d'ICC et d'impôt de solidarité les entreprises nouvellement créées durant (par exemple) les 5 premières années³².

III. Attirer la main-d'œuvre qualifiée étrangère

Les perspectives de développement de l'économie luxembourgeoise, les départs à la retraite et les dettes implicites du système de sécurité sociale font que les besoins futurs de recrutement y sont colossaux ; si le pays, qui n'a jamais véritablement connu de baby-boom, a pu compter depuis des décennies sur l'immigration (principalement en provenance de l'UE) et les travailleurs frontaliers pour palier son manque criant de main-d'œuvre endogène, le vieillissement de la population active européenne (y compris au sein de la Grande Région)

³² Cette mesure, dont des versions semblables existent en Irlande - avec le Tax relief for new start-up companies - et en France - avec l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les jeunes entreprises innovantes et pour les entreprises créées en zone de revitalisation rurale - serait en réalité davantage une mesure de simplification administrative que fiscale car très peu d'entreprises sont redevables d'un montant conséquent d'IRC, d'ICC et d'Isol durant leurs premières années !

Préserver le tissu productif

et la « compétition mondiale » pour attirer des talents imposent au Luxembourg de concevoir une véritable stratégie nationale d'attraction (et de rétention) de travailleurs qualifiés en provenance de l'étranger.

Cette stratégie devrait à la fois intégrer des éléments fiscaux³³ (par exemple une réforme du régime des impatriés pour le rapprocher des régimes les plus performants en Europe³⁴), des éléments en lien avec l'enseignement supérieur (l'Université du Luxembourg est ainsi un allié objectif naturel de toute stratégie d'attractivité luxembourgeoise ce qui suppose, en plus de dispenser un enseignement de qualité, qu'elle doit avoir la visibilité internationale nécessaire), des éléments infrastructurels (écoles internationales, infrastructures de transport desservant la Grande Région) ainsi que des éléments législatifs et réglementaires permettant notamment de répondre au mieux à la nouvelle réalité de l'immigration (e.g. poids croissant de travailleurs qualifiés en provenance de pays-tiers³⁵).

³³ A cet égard, l'existence au Luxembourg de l'imposition conjointe (classe 2) est un élément d'attractivité qu'il conviendrait de ne pas minimiser.

³⁴ Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2018), Cahier thématique n°5/5 - Entreprises.

³⁵ La nouvelle directive européenne qui fixe les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les droits des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés et de leur famille qui doit entrer en vigueur dans les États membres au plus tard le 18 novembre

Aussi, le Luxembourg devrait s'efforcer de mieux connaître - et de nouer des liens privilégiés avec - les près de 110.000 Luxembourgeois établis à l'étranger qui constituent un vivier potentiel de travailleurs qualifiés, nourris à l'expérience internationale, sur lequel le pays devrait pouvoir compter³⁶.

Enfin, l'essor du télétravail, considéré de plus en plus comme un acquis³⁷, constitue un défi supplémentaire ; le Grand-Duché devra(it) en conséquence concevoir un « modèle luxembourgeois » de recours au télétravail tenant compte de l'importance du travail frontalier et du risque de télé-migration d'une partie de sa main-d'œuvre (i.e. cas où travailleur habitant la Grande Région préférera (télé)travailler à Bruxelles, Paris,

2023 est à ce titre une occasion pour le Luxembourg de moderniser sa politique d'immigration de travailleurs de pays-tiers ; cette modernisation devrait être l'occasion de permettre d'utiliser pleinement les possibilités offertes par le régime de carte-bleue européenne (y compris des facilités pour l'embauche de travailleurs de pays-tiers déjà présents au sein de l'UE), d'améliorer les conditions d'employabilité des immigrants secondaires (membres de la famille des immigrés) et de mettre à jour la liste des professions en pénurie qui n'a pas été révisée depuis 2015.

³⁶ Voir à ce sujet : OCDE (2015) : Talent Abroad: A Review of German Emigrants.

³⁷ Voir à ce sujet : OCDE (2023), Teleworking, workplace policies and trust: A critical relationship in the hybrid world of work.

Préserver le tissu productif

ou Francfort plutôt que de (télé)travailler au Grand-Duché)³⁸.

Au service de la productivité

La faiblesse des gains de productivité, davantage prononcée au Luxembourg, est une réalité commune à de nombreux pays de l'OCDE.

S'il n'existe aucun consensus³⁹ véritable sur les raisons de ce ralentissement, les explications les plus souvent avancées concernent :

- Le vieillissement de la population active ;
- Une inefficience allocative croissante (à cause de la faiblesse des taux d'intérêt et de régimes de faillite non-performants) qui a concouru à maintenir en vie des entreprises zombies ;
- L'essoufflement de la contribution des TIC au progrès économique⁴⁰ ;
- Une faible intensité de la diffusion du progrès technique (à cause du recul de la concurrence, d'acquisitions tueuses, d'abus

³⁸ Le modèle luxembourgeois de télétravail pourrait notamment comporter un volet « multiplication/mutualisation » des tiers-lieux aux frontières.

³⁹ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2016), Productivité: tellement de désaccords (En fait non, pas tant que cela !)

⁴⁰ De nombreux « avantages » tirés par les consommateurs de l'économie numérique (usages dérivés de réseaux sociaux, de la téléphonie mobile, d'internet, etc.) relèveraient de la sphère non-marchande et auraient avant tout une valeur ajoutée sociale.

dans l'utilisation de la protection de la propriété intellectuelle ou d'entreprises pas assez agiles et/ou ne disposant pas du personnel qualifié leur permettant de prendre les virages technologiques) ;

- Des niveaux insuffisants d'investissements (notamment en R&D) ;
- Une part croissante dans les économies de secteurs d'activité à forte intensité de main-d'œuvre et à faibles gains de productivité ;
- Un nombre insuffisant de jeunes entreprises de croissance (start-ups) ;
- Des difficultés de mesures statistiques⁴¹.

Partant, il existe plusieurs leviers que le Luxembourg pourrait actionner dans l'espoir de redresser sa productivité dont notamment :

I. La R&D

Le niveau de dépenses intérieures de R&D des entreprises luxembourgeoises (0,5% du PIB) est

⁴¹ Il est à ce titre un fait relativement méconnu que le « boom » de productivité qui a eu lieu aux Etats-Unis à partir du milieu des années 1990 a coïncidé avec la publication du rapport de la Commission Boksini nommée par le Sénat américain pour étudier les biais possibles dans le calcul de l'IPC et les virulentes critiques d'Alan Greenspan sur la faiblesse de la productivité mesurée par les statistiques officielles ; voir à ce sujet : Martin Neil Baily, Nicholas Montalbano (2016), Why is US productivity growth so slow? Possible explanations and policy responses.

Préserver le tissu productif

parmi les plus faibles au sein des pays de l'OCDE (moyenne de 2% du PIB). Pour réduire cet écart, qui s'explique notamment par la structure productive de l'économie⁴², il faudra renforcer les conditions-cadres propices au développement des activités de R&D.

Si le pays dispose de centres de recherche publics avec lesquels les entreprises peuvent collaborer et a mis en place des mesures de soutien financier aux dépenses de R&D - qu'il conviendrait de compléter par la mise en place d'un régime de crédit d'impôt recherche -, la faiblesse de sa base industrielle et l'impossibilité de pouvoir compter sur du personnel qualifié en nombre suffisant sont deux importantes entraves à la performance de son écosystème de recherche contre lesquelles il conviendra de lutter par des mesures d'attractivité (cf. supra) et par la mise en place de coopération et de collaboration intelligentes.

Le Luxembourg étant contraint par la petite taille de son territoire et le coût élevé du foncier, il devra(it) éventuellement concevoir un modèle de maillage « grand-régional » d'attractivité d'entreprises industrielles qui pourraient à la fois localiser une partie de leurs activités dans les autres pays de la

⁴² Le secteur industriel est à l'origine de 60% des dépenses de R&D des entreprises contre 3% pour le secteur des services financiers ; voir à ce sujet : STATEC (2021), la performance de R&D et d'innovation des entreprises.

Grande Région (et ainsi bénéficié de conditions plus favorables en termes de foncier et de coûts du travail) et localiser leurs sièges sociaux et centres de décisions (direction financière, communication, R&D) sur le territoire luxembourgeois (et ainsi bénéficié du savoir-faire grand-ducal en termes de services de soutien aux entreprises et contribuer à y développer des activités de R&D faisant appel à des travailleurs résidents et frontaliers⁴³).

Aussi, il pourrait être stratégique pour le territoire grand-ducal de nouer des partenariats privilégiés avec des pays, notamment asiatiques, qui sont des leaders en matière de R&D mais dont le potentiel d'innovation est encore sous-exploité en termes d'intelligence artificielle et de *big data*⁴⁴.

II. Le soutien aux entreprises de croissance

Dans le but d'offrir aux start-ups implantées (ou désireuses de s'implanter) au Grand-Duché les conditions leur permettant de quitter le « start » pour le « up », l'écosystème luxembourgeois⁴⁵

⁴³ A cet égard, des zones franches de brevets sur le territoire du Luxembourg et se trouvant au voisinage des autres pays de la Grande Région sont éventuellement une alternative à considérer ; voir à ce sujet : Mehdi Mahammedi-Bouzina (2016), Les zones franches de brevets, une idée originale au service de la compétitivité hors coût

⁴⁴ Voir à ce sujet : <https://www.ccifi.or.jp/services-aux-entreprises/programme-2021/retour-sur-loperation-100-pme-au-japon/industrie-40.html>

⁴⁵ Startup Genome (2022), Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking.

Préserver le tissu productif

devrait être complété⁴⁶ ; un nouveau régime fiscal favorable aux investisseurs en capital-risque⁴⁷, des dispositifs de soutien (e.g. chèque-innovation⁴⁸) et des réglementations favorables à l'innovation (e.g. bac à sable (*sandbox*) réglementaire⁴⁹), des incitations à la valorisation des résultats de la recherche publique vers les PME, une modernisation du droit des faillites et une politique de soutien à l'essaimage semblent à ce titre des mesures à privilégier.

III. La préservation du secteur financier

Historiquement, le progrès technique⁵⁰ et l'effet d'entraînement d'un secteur hautement productif (jadis la sidérurgie, désormais le secteur financier)

⁴⁶ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2017), Start-up nation : vers un young business act !

⁴⁷ En vertu des articles 20 et 58 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique qui instaura un régime fiscal favorable pour les investissements en capital-risque est abrogée à partir du 1er janvier 2021.

⁴⁸ Voir ce sujet : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/15207.pdf>

⁴⁹ Voir à ce sujet : <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/lois/developpement-amelioration-reglementation-federale/modernisation-reglementation/qu-est-ce-qu-un-bac-a-sable-reglementaire.html>

⁵⁰ L'acquisition du procédé Thomas-Gilchrist a joué un rôle déterminant dans le développement industriel du pays ; il est aussi un fait remarquable que Paul Wurth ait déposé pas moins de 450 brevets.

ont été des pièces maîtresses du haut niveau de productivité du Luxembourg.

Sachant que le progrès technique, qui constitue une mesure de notre ignorance, demeure imprévisible et que les avancées technologiques post-diffusion de l'internet semblent avoir de moindres impacts économiques que celles (imprimerie, électricité, motorisation, production à la chaîne, etc.) des révolutions technologiques précédentes⁵¹, il est impératif pour le Luxembourg de préserver - et de développer - son secteur financier (environ 25% de la valeur ajoutée, 14% de l'emploi, 76% des recettes d'IRC, 70% des recettes d'ICC, 86% des recettes de l'impôt sur la fortune, un niveau de productivité près de deux fois supérieur à celui des autres secteurs⁵²) qui est à la fois capital pour son niveau de productivité, pour l'accompagnement des autres activités productives et pour le financement (via son importance fiscale) des activités non-marchandes (santé, éducation, sécurité, etc.) qui devraient continuer à gagner en importance.

Pour ce faire, il faudra(it) notamment accompagner - fiscalement - les investissements numériques du secteur financier, garantir les conditions

⁵¹ Voir à ce sujet : Robert Gordon (2015), *Secular Stagnation: A Supply-Side View* et Nicholas Bloom, Charles I Jones, John Van Reenen, Michael Webb (2017), *Are Ideas Getting Harder to Find?*

⁵² Voir à ce sujet : LFF, Deloitte (2023), *The state of financial sector in Luxembourg*.

Préserver le tissu productif

d'attractivité nécessaires à la bonne santé de la place, conserver un bon équilibre des finances publiques (et ainsi conserver le triple A) et assurer aux acteurs de la place de s'appuyer sur un cadre réglementaire constamment optimisé et sur un environnement fiscal hautement compétitif⁵³.

Au service de la compétitivité

Être - et demeurer - compétitif est une obligation pour le Luxembourg, petite économie ouverte soumise à une forte concurrence internationale (pour l'attraction de talents, l'accueil d'IDE, des parts de marché à l'exportation, la gestion de fortune, la localisation d'activités financières, etc.).

Pour faire face, le Grand-Duché devra(it), en plus de soigner son attractivité et sa productivité (cf. supra), s'évertuer à moderniser, entre autres, trois domaines stratégiques à même de renforcer son tissu productif et sa position concurrentielle :

I. Le secteur public

Le secteur public (en particulier) et le secteur non-marchand (en général) sont des maillons essentiels de la compétitivité grand-ducale ; les craintes d'un effondrement de l'économie si les salariés du secteur de la santé (majoritairement frontaliers)

⁵³ En plus des mesures fiscales précitées, il conviendra d'améliorer à chaque fois que cela s'avèrera nécessaire les conditions fiscales applicables aux marchés des capitaux au Luxembourg (e.g. exceptions fiscales adéquates au profit de certains segments de marché).

étaient réquisitionnés par les pays voisins durant la Covid, l'importance des investissements publics (routes, ponts, aéroports, réseaux de télécommunications ou transports publics) pour le potentiel de croissance ou le casse-tête que constitue le manque d'enseignants et de médecins le prouvent au même titre que le rôle de premier plan tenu par les pouvoirs publics dans le développement d'activités (sidérurgie, finance, télécommunication) qui ont consacré la compétitivité du pays en atteste.

Il faudra par conséquent veiller à ce que les dépenses publiques soient efficaces et que l'État – à qui il revient la tâche de prévoir, de préparer et de faciliter les adaptations dictées par les échanges extérieurs⁵⁴ - soit efficient.

La question du coût d'opportunité des dépenses publiques et fiscales devra(it) par conséquent être de plus en plus posée, ce qui suppose un plus grand recours à l'évaluation des politiques publiques, voire une revue générale des dépenses publiques. Aussi, les besoins en main-d'œuvre du secteur public - dans un Luxembourg encore relativement sous administré⁵⁵ - devraient être de plus en plus importants et la compétition - entre les secteurs

⁵⁴ Voir à ce sujet : Fernand Reinesch (1987), Existe-t-il un déterminisme de la très petite dimension ?

⁵⁵ L'emploi dans les administrations publiques représente 12% de l'emploi total au Luxembourg contre 18% en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Préserver le tissu productif

public et privé - pour l'attraction des talents risque d'être de plus en plus vive, ce qui suppose que l'État investisse davantage dans la numérisation des services publics.

Par ailleurs, parce que le Grand-Duché, qui a l'un des taux de natalité parmi les plus faibles de l'UE en dépit de la jeunesse relative de sa population, pourrait à terme venir à manquer de fonctionnaires de nationalité luxembourgeoise compétents, motivés et maîtrisant les 3 langues, la question de l'ouverture des emplois publics aux étrangers ne devra(it) pas être éludée⁵⁶.

II. L'éducation

Si la population active du Grand-Duché, largement composée de personnes immigrées, est parmi les plus éduquées de l'UE, les performances du système éducatif luxembourgeois demeurent toutefois, en dépit des niveaux élevés des dépenses d'éducation⁵⁷, relativement sous-optimales :

⁵⁶ Cette question devrait progressivement également se poser au sujet des Luxembourgeois qui auront fréquenté les écoles européennes publiques, voire des (néo)-Luxembourgeois vivant à l'étranger.

⁵⁷ Le traitement statutaire des enseignants, qui représente 68,6 % des dépenses publiques en matière d'éducation, est près de deux fois plus élevé au Luxembourg que le salaire des autres diplômés de l'enseignement supérieur ; voir à ce sujet : Commission européenne (2020), Rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2020.

- La réussite scolaire des enfants est très dépendante de la situation socio-économique de leurs parents⁵⁸ ;
- Les redoublements sont très fréquents ;
- Les orientations des élèves sont très fortement contraintes par le trilinguisme du système scolaire.

Sachant que les élèves dont la langue maternelle est le luxembourgeois sont minoritaires dans l'enseignement tant primaire (35%) que secondaire (42%), que chaque année quelque 2.000 élèves nouvellement arrivés intègrent l'école fondamentale luxembourgeoise et 2.000 autres l'enseignement secondaire et que les initiatives qui se veulent des alternatives à l'éducation trilingue traditionnelle se multiplient - avec le risque d'engendrer de nouvelles ségrégations scolaires -, l'épineuse question du régime linguistique d'alphabétisation à privilégier afin de permettre à l'économie de tirer pleinement

⁵⁸ Voir à ce sujet : Guillaume Osier (2013), Regards sur la transmission intergénérationnelle des avantages et désavantages sociaux.

Préserver le tissu productif

profit⁵⁹ du potentiel de tous les (enfants de) résidents devra(it) être frontalement adressée⁶⁰.

A côté de l'éventuelle réforme linguistique du système éducatif afin de réduire les déterminismes sociaux et d'augmenter le pouvoir qualifiant de l'école, le Grand-Duché devrait - pour favoriser la compétitivité hors coût et atteindre son objectif de porter à 78% le taux d'emploi en 2030 - élaborer une stratégie nationale de compétences permettant aux résidents, notamment les seniors dont les emplois sont plus susceptibles d'être touchés par les changements numériques et la transition vers la neutralité climatique, d'être en capacité, durant toute leur vie active, de faire face aux éventuelles mutations du travail ; à cet égard, l'ADEM, qui a lancé l'initiative « FutureSkills », devra(it) devenir un acteur doté de la capacité d'analyse lui permettant d'anticiper les besoins futurs en main-d'œuvre et les risques de rupture sur le marché du

⁵⁹ Selon les conclusions du rapport national sur l'éducation de l'Université du Luxembourg « le système scolaire luxembourgeois ne parvient actuellement pas à prendre entièrement en compte la diversité sociale, langagière et culturelle du pays » et « les élèves issus de familles socialement défavorisées qui ne parlent ni l'allemand ni le luxembourgeois à la maison rencontrent le plus de difficultés dans notre système scolaire actuel ».

⁶⁰ Le résultat des premières évaluations des écoles européennes publiques, principalement implantées dans des communes aisées, *a priori* fréquentées par des élèves issus de familles à plus haut revenu que l'ensemble des élèves du système scolaire régulier et dépourvues de sections à vocation professionnalisante devrait être très instructif à cet égard.

travail⁶¹ et une « Garantie pour les Seniors » - allié du vieillissement productif - devrait être mise en place⁶².

III. La rémunération

L'évolution comparée des rémunérations au Luxembourg et chez ses principaux partenaires/concurrents est un point focal de la discussion sur sa position concurrentielle qui est contrainte par l'existence dans le pays de l'échelle mobile des salaires.

Si les effets de l'indexation sur l'économie en général et sur l'inflation en particulier semblent relativement indéterminés, il est toutefois documenté que ce mécanisme automatique d'évolution des salaires relativement inédit en

⁶¹ Voir à ce sujet : ADEM (2022), Stratégie ADEM 2025.

⁶² Concrètement, il s'agirait d'un « pacte productif de l'âge » qui s'attaquerait au trilemme (taux d'activité faible, ancrage dans le chômage de longue durée, dépréciation des compétences) qui se pose aux seniors et soutiendrait l'entrée ou la réinsertion dans la formation et/ou l'emploi des NERF ((seniors) ni employés, ni à la retraite, ni en formation) qui voient le chômage et l'inactivité jouer pour eux le rôle de transition entre l'emploi et la retraite, permettrait aux travailleurs âgés - qui pour certains « doivent » s'occuper de leurs petits-enfants ou de leurs parents - de concilier vie privée et professionnelle, renforcerait les compétences numériques des « *analogic native* », s'attaquerait aux discriminations âgistes, renforcerait les emplois de qualité pour les seniors via la promotion de la santé et de la sécurité au travail et établirait une culture qui valorise de rester en emploi jusqu'à l'âge légal (65 ans) de la pension vieillesse.

Préserver le tissu productif

Europe n'est pas neutre sur l'évolution des coûts salariaux unitaires.

Conscient de cela, l'État module régulièrement l'indexation, dans le respect des dispositions légales en vigueur⁶³, en période de crise.

Si les plus récentes modulations décidées dans le contexte de la crise énergétique ont assurément préservé la compétitivité des entreprises, elles ont toutefois lourdement grevé les finances publiques et risquent de déboucher à terme sur des hausses d'impôt ou des reports d'investissements publics (afin de restaurer les finances publiques) de nature à avoir des effets négatifs sur la compétitivité.

A minima, une modernisation du régime de modération salariale par temps de crise devrait avoir lieu⁶⁴. Concrètement, la clause échappatoire que constitue l'article 512-12 du code du travail (limitation, plafonnement) pourrait intégrer le

⁶³ « En cas d'aggravation de la situation économique et sociale, le gouvernement convoque incessamment le Comité de coordination tripartite et lui soumet les mesures législatives et réglementaires qu'il juge nécessaires notamment sur les modalités d'application de l'échelle mobile – y compris la limitation temporaire du nombre et des effets des tranches indiciaires et du plafonnement de celles-ci à partir d'un certain seuil de revenu qui peuvent être adaptées temporairement aussi bien pour les salaires que pour toutes les autres catégories de revenus » : Article 512-12 du code du travail.

⁶⁴ Ce pourrait par ailleurs être l'occasion d'intégrer dans le RGD du 5 avril 1985 pris en application de la loi du 24 décembre 1977 qui instaura le Comité de coordination tripartite le tableau de bord de l'Observatoire de compétitivité.

recours systématique à des chèques dans les moments de poussée inflationniste⁶⁵ ; dans pareille situation, il serait, par exemple à partir d'un certain niveau de rémunération, dérogé au mécanisme d'indexation au-delà d'une tranche indiciaire annuelle et le pouvoir d'achat des salariés concernés serait soutenu par le recours à des chèques de consommation (à charge des employeurs mais sous-fiscalisés) utilisables au Luxembourg.

⁶⁵ Voir à ce sujet : Convention collective de travail n°98 du 20 février 2009 concernant les écochèques.

Préserver le tissu productif

Questions majeures

Quelles sont pour le Luxembourg les (potentiellement coûteux) enjeux socio-économiques et budgétaires de la (nécessaire) transition vers une économie bas-carbone ?

Quelle(s) réforme(s) de la fiscalité immobilière ?

Le Grand-Duché doit-il ambitionner de redevenir une nation industrielle ?

Devenir un territoire locatif, n'est-ce pas dangereux ?

Plus de 30.000 arrivées en 2022, le Luxembourg n'est-il pas trop attractif ?

Quelle(s) réforme(s) de l'enseignement ?

Le Grand-Duché peut-il demeurer une (si) importance place financière ?

CBCR, DAC6, GLOBE, BEFIT : et si les multinationales partaient ?

Le Luxembourg pourra(i)-t-il - dans la durée - « supporter » la construction de jusqu'à 6.000 logements par an ?

Comment se préparer à loger 1 million d'habitants ?

Les seuls Luxembourgeois suffiront-ils pour administrer 1 million d'habitants ?

Où en est la diversification de l'économie luxembourgeoise ?

Et les transmissions d'entreprises dans tout ça ?

Comment pleinement exploiter le potentiel des seniors - 55 à 64 ans - dont le taux d'activité (45%) est l'un des plus bas dans la zone OCDE ?

La progression constante du nombre de recours aux congés spéciaux (congés de paternité, congé de maternité, congé parental, congés pour raisons familiales) ne constitue-t-elle pas un choc négatif de compétitivité et de productivité ?

Aménagement du territoire

Auteur : Vincent Hein

Etat des lieux

Parmi les interrogations sur la soutenabilité à long terme du modèle de croissance luxembourgeois figure celle de la capacité de son territoire à continuer d'accueillir toujours plus de résidents, d'activités économiques et de travailleurs frontaliers. Le développement éco-démographique ininterrompu de ces dernières décennies a en effet mis en lumière des goulets d'étranglements (problèmes de disponibilité foncière, saturation des infrastructures, difficultés de recrutement...) mais aussi des externalités (artificialisation, pollution, modifications du cadre de vie, ségrégation socio-spatiale...) qui pourraient mettre à mal la capacité (voire l'acceptabilité) du pays à poursuivre une telle trajectoire sans de profonds changements en matière d'aménagement du territoire.

La sous-estimation de la plupart des projections démographiques réalisées depuis les années 1950, couplée à la difficulté de mettre en œuvre concrètement les grandes orientations des différentes stratégies d'aménagement spatial, ont vraisemblablement amplifié les effets négatifs de la croissance. En outre, si les développements démographiques et économiques ont pu se « matérialiser » dans les faits malgré des projections sous-estimées, cela s'explique en partie par diverses caractéristiques socio-spatiales (disponibilité de logements, de main d'œuvre transfrontalière,

surdimensionnement de certaines infrastructures...), autant de marges d'ajustement qui se sont restreintes dans la période récente. Le développement futur du pays sera également davantage contraint par les impératifs environnementaux.

Selon un scénario de développement économique et démographique « au fil de l'eau » le Luxembourg pourrait accueillir en 2050 une population de l'ordre de 1,1 million d'habitants et compter quelque 950.000 emplois (dont plus de 500.000 frontaliers). Si cette simulation peut paraître « maximaliste », le scénario alternatif basé sur de plus forts gains de productivité apparente du travail (scénario « désiré » qui permettrait de maintenir un certain niveau de richesse avec une croissance démographique plus modérée) constitue un narratif de rupture par rapport aux mégatendances, quand celui basé sur un recul du niveau de richesse relatif du pays est peu souhaitable sur le plan socio-économique.

Dès lors, et compte tenu de ce que nous apprennent les constats passés sur les risques que pourrait représenter une politique de développement spatial fondée sur une croissance sous-estimée, il apparaît nécessaire d'esquisser une stratégie de développement territorial basée sur un scénario qui n'hypothèque pas *a priori* les chances de maintenir

Aménagement du territoire

un développement économique dynamique à l'avenir.

Mais un scénario à dynamiques économiques et démographiques inchangées ne sera pas compatible avec un scénario dans lequel les dynamiques de développement spatial n'évolueraient pas en profondeur. Ainsi, les politiques d'aménagement du territoire (au sens large) devraient être considérées comme des outils à part entière de la stratégie de développement socio-économique à long terme.

Accueillir 1,1 million d'habitants et 950.000 emplois d'ici 2050 appellera la mise en œuvre de certains principes de l'aménagement du territoire comme la densification (et le changement d'échelle) des trois principales agglomérations du pays (Luxembourg, Sud et Nord) et de certaines communes prioritaires, le développement de nouvelles centralités urbaines dans ces espaces, le ralentissement du développement démographique des espaces ruraux, le renforcement de la mixité fonctionnelle sur l'ensemble du territoire, le déploiement de nouvelles infrastructures (et de nouvelles habitudes) de mobilité, la création d'un projet de développement territorial partagé avec les régions voisines et de nombreux investissements.

La concrétisation de ces concepts d'aménagement demandera également de penser des outils au

service d'une politique d'aménagement du territoire et de mobilité plus efficace.

Encadré 3 : Les évolutions territoriales du Luxembourg

Si c'est au moment des révolutions industrielles que le pays a connu ses plus profondes restructurations territoriales, l'histoire économique plus récente du Luxembourg, faite de reconversions réussies, est un prisme par lequel il est utile d'analyser les ressorts du modèle spatial luxembourgeois. La croissance économique de l'ère post industrielle luxembourgeoise est très riche en nouveaux emplois, en nouveaux habitants et en nouveaux travailleurs frontaliers et cette tendance s'est accélérée au cours de la dernière décennie.

Si la croissance semble avoir pris toutes les stratégies d'aménagement de court par son ampleur, force est de constater que ses manifestations territoriales dressent un tableau peu cohérent sur le plan du développement spatial. Il se caractérise en effet par un échec de la mise en œuvre de la stratégie de « déconcentration concentrée », une périurbanisation et une rurbanisation galopantes, un mitage spatial inquiétant et une insuffisante diversité fonctionnelle, au Luxembourg comme dans les régions limitrophes.

Aménagement du territoire

En dépit des impulsions politiques visant à accélérer les procédures d'aménagement et les réalisations, la vitesse de la mise en place de la plupart des infrastructures étatiques et communales, mais aussi privées (logement) reste insuffisante compte tenu de la dynamique de développement.

Le développement économique, social et spatial du pays repose en grande partie sur un territoire qui dépasse ses frontières et forme une métropole transfrontalière, ce qui complexifie encore davantage la capacité à piloter concrètement l'aménagement du territoire.

L'artificialisation des sols mais aussi le morcellement des continuités écologiques et la fragmentation des paysages, principales causes du déclin de la biodiversité, ont été particulièrement importants ces dernières décennies et l'empreinte carbone du pays reste problématique.

Les recommandations formulées dans ce chapitre sont tirées de l'étude « Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme, Fir eng Kohärent Entwécklung vum Land » publiée par IDEA en février 2023⁶⁶.

⁶⁶ Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2023/02/27/etude-idea-une-vision-territoriale-pour-le-luxembourg-a-long-terme-fir-eng-koharent-entwecklung-vum-land/>.

Propositions

I. Pour assurer une meilleure prise en compte sur l'ensemble du territoire des grands objectifs de la politique nationale de développement territorial

Il serait opportun de renforcer la cohérence entre les grands objectifs de la politique de l'aménagement du territoire (nationale) et les politiques de développement mises en œuvre à l'échelle locale (communale) mais également les autres politiques sectorielles (gouvernementales) pouvant avoir des effets sur le développement territorial. Un meilleur alignement des stratégies ne passera pas uniquement par un renforcement du pouvoir de l'aménagement du territoire, mais appellera également une plus grande implication des acteurs communaux, des décideurs et de la société en général qu'il faudra convaincre du caractère impératif du nouveau modèle de développement territorial luxembourgeois.

Le mode actuel de financement des communes pourrait évoluer afin d'inciter les fusions et les coopérations entre les communes appartenant à des espaces à enjeux partagés ainsi que le respect des objectifs de l'aménagement du territoire. Les rapprochements et fusions seront particulièrement cruciaux dans les trois principales Agglos du pays. Le mode de financement communal pourrait être

Aménagement du territoire

complété par des financements compétitifs (sous forme d'appels à projets) pour des projets communaux d'envergure en s'inspirant de la politique suisse des agglomérations⁶⁷.

Etant donné que les communes ne disposent pas toujours de compétences techniques et juridiques suffisantes en matière d'urbanisme et de planification territoriale, elles pourraient également être incitées à se regrouper pour créer des agences intercommunales d'urbanisme et de planification territoriale. Le rôle de ces agences serait de gérer pour le compte des communes un ensemble de démarches techniques liées à l'aménagement du territoire et au suivi de la réalisation des projets afférents. Elles pourraient également mener les réflexions sur les grands objectifs en matière de développement territorial et ainsi contribuer à l'élaboration des visions territoriales régionales.

Le département ministériel en charge de l'aménagement du territoire occupe une place sectorielle dans le dispositif gouvernemental actuel alors que sa mission est par nature éminemment transversale. Il conviendrait de lui conférer une place plus appropriée au sein du Gouvernement, notamment pour mieux interagir avec les secteurs gouvernementaux qui mettent également en œuvre des politiques publiques pouvant avoir de forts impacts sur l'aménagement du territoire. Il pourrait

⁶⁷ Voir : <https://regiosuisse.ch/fr/politique-agglomerations>.

être également envisagé de concrétiser le rôle transversal de l'aménagement du territoire dans la Constitution afin de renforcer le pouvoir opposable des lois encadrant ces politiques. La Suisse pourrait à cet égard servir d'exemple à étudier⁶⁸.

II. Pour assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires

La mise en œuvre d'une politique de développement territorial ambitieuse contraindra à une meilleure utilisation de la ressource foncière disponible. Il importera de veiller à ce que le potentiel foncier (en termes d'étendue mais également de localisation) soit en phase avec un développement cohérent sur le plan démographique et économique. Cela signifie que l'exploitation du potentiel foncier doit rendre possible une croissance démographique très soutenue, concentrée dans une trame urbaine bien définie tout en générant une artificialisation et un

⁶⁸ La constitution fédérale suisse contient plusieurs dispositions qui traitent de l'aménagement du territoire. Elle donne à la Confédération la compétence de légiférer (dans une loi-cadre) sur la thématique (art. 75), elle définit les compétences entre les différents niveaux institutionnels (art.3 et 5) (Confédération, Cantons, Communes), donne les conditions auxquelles une loi peut restreindre les droits fondamentaux (art. 36) par exemple le droit de propriété, avec un principe de proportionnalité de la mesure, garantit l'autonomie communale (art 50.), énonce la notion d'agglomérations urbaines et de régions de montagne (art. 50 al. 3) et permet d'introduire des mesures de protection de l'environnement (art 73).

Aménagement du territoire

morcellement les plus faibles possibles du territoire national.

Etant donné qu'il n'est pas réaliste que l'État et les communes puissent à eux seuls assurer l'urbanisation des terrains appropriés, il restera crucial de convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains à travers des projets privés ou en les associant à des projets publics et en trouvant des moyens de les intéresser aux bénéfices du développement. Cette démarche devra être complétée par des outils fiscaux et réglementaires visant à inciter la mobilisation des terrains.

Dans ce contexte, il sera tout d'abord indispensable de mettre en œuvre les outils prévus pour lier le classement de terrains en zone constructible à leur utilisation effective et remembrer les parcelles d'un projet en cas de blocage⁶⁹. Des efforts devront également être faits pour mieux coordonner et simplifier les différentes procédures d'autorisation et réduire « l'insécurité » pour les porteurs de projet au cours des différentes phases de développement.

⁶⁹ Voir projet de loi n°7139 et amendements gouvernementaux prévoyant la mise en place de servitudes urbanistiques du type « créneau temporaire de viabilisation » (CTV) et « créneaux temporaires de construction de logements » (CTL), ainsi que de « remembrements ministériels » permettant d'accélérer la reconfiguration des parcelles d'un projet d'aménagement particulier (PAP) pour lever des blocages pouvant provenir d'un ou plusieurs propriétaires à la demande de la Commune ou d'un ou plusieurs propriétaires.

Pour faciliter la mobilisation de terrains nécessaire à la réalisation de projets d'intérêt général, il serait également opportun de renforcer le poids de l'utilité publique dans le droit luxembourgeois. La Suisse pourrait ici encore être une source d'inspiration. Les restrictions du droit à la propriété y sont possibles, mais doivent être fondées sur une base légale, justifiées par un intérêt public et proportionnées au but visé⁷⁰. Cela implique dans la pratique que lors de conflits d'usage, les intérêts publics et privés soient tous deux mis dans la balance, tout en renforçant l'obligation de compensation en cas de restriction de la propriété. Dans ce but, il pourrait être envisagé un fonds de financement alimentant d'éventuelles compensations financières découlant de changements d'affectation moins avantageux de terrains. Pour alimenter ce fonds, il serait possible de mettre en place une contribution exceptionnelle au titre du changement d'affectation de terrains générant pour le détenteur une plus-value.

⁷⁰ Extrait de la Constitution suisse : « Art. 36 Restriction des droits fondamentaux

1 Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

2 Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. »

III. Pour favoriser une exploitation « optimale » des surfaces existantes et encourager la mixité urbaine

Si l'objectif de mobilisation des terrains appropriés pour entamer le processus d'urbanisation de manière optimale est important compte tenu de la forte croissance démographique et économique, il sera également crucial de penser à des outils permettant d'exploiter au mieux les espaces déjà en projet, voire déjà construits et d'orienter le développement urbain dans une logique de mixité à la fois fonctionnelle et sociale.

Etant donné qu'une partie importante des terrains disponibles ne se trouve pas à des endroits appropriés, alors qu'à d'autres endroits qui le sont les volumétries de construction permises pourraient être plus importantes et qu'il existe également de « bons » terrains qui ne sont pas encore classés constructibles, des mécanismes permettant une certaine flexibilité pourraient être envisagés. Pour cela, des outils de transfert des droits d'urbanisation et de construction de terrains moins adaptés vers des terrains plus adaptés, tout en faisant bénéficier proportionnellement les propriétaires des terrains moins adaptés et reclassés de la plus-value résultant du transfert, constituent certainement une voie à suivre. Ce type d'outil mentionné dans le projet PDAT 2023 impliquerait néanmoins dans la pratique des moyens administratifs et techniques importants et,

le cas échéant, des dédommagements tout aussi conséquents.

Le plan d'occupation du sol (POS) de l'aménagement du territoire est un instrument qui pourrait également être employé pour réaliser de grands projets d'urbanisme mixte d'importance structurelle à la réalisation desquels participent activement l'État et la ou les communes concernées. En effet, cet instrument a surtout été utilisé pour des projets à caractère particulier ou unique, comme l'aéroport, ou encore des zones d'activités à caractère national créées suite à la grande crise sidérurgique. Pour ces projets, il était nécessaire de mettre rapidement de nouveaux terrains à la disposition de l'indispensable reconversion industrielle, mais rien n'empêche a priori⁷¹ d'utiliser le POS pour la réalisation rapide de grands projets urbains mixtes. Il conviendrait d'analyser les éventuels freins juridiques à une utilisation plus poussée du POS et d'envisager si nécessaire une réforme de l'instrument pour en faire une sorte de « SUPER-POS » destiné à la planification de grands projets urbains mixtes sous l'égide de l'État (en l'occurrence du département de l'aménagement du

⁷¹ Voir Art. 20 (3) de loi de 2018 portant sur l'aménagement du territoire.

Aménagement du territoire

territoire), si possible, en coopération avec la ou les communes concernées^{72,73}.

Une autre piste à explorer, qui est dans la logique des mesures prévues dans le cadre du Pacte logement 2.0, serait la création d'un dispositif permettant de garantir un minimum de surfaces construites à des fins de développement d'activités pour la mixité fonctionnelle des quartiers, à l'instar des pourcentages de réservation de logements abordables dans les PAP nouveaux quartiers. Par exemple, il pourrait être imaginé que pour des immeubles mixtes d'une certaine surface construite dans des quartiers denses, un certain pourcentage de cette surface devrait être cédé (à la commune, à un promoteur public, ou éventuellement à un GIE) pour y aménager des services ou équipements collectifs (crèches, commerces de proximité, voire d'autres dans des espaces urbains plus centraux

⁷² S'il est clair qu'un POS devrait, en tout état de cause, être réalisé en collaboration avec la ou les communes concernées, il devrait néanmoins être possible pour l'État de mettre en œuvre de grands projets urbains mixtes incluant un volet logement important, s'il s'agit de projets clés du PDAT ou du plan directeur sectoriel « Logement », même si la ou les communes concernées sont réticentes.

⁷³ Le projet de PDAT 2023 suggère également d'utiliser le POS « de manière plus catégorique » et propose d'étudier « une modification de la législation existante et plus particulièrement des objectifs de cette dernière pour déterminer le champ d'intervention du POS « autonome », c'est-à-dire non prévu par un plan directeur sectoriel (PDS).

comme des cabinets médicaux, restaurants, ...) qui bénéficieraient d'un loyer attractif^{74, 75}.

IV. Pour une politique de mobilité durable compatible avec le « chemin de croissance »

La politique de mobilité sera une des conditions *sine qua non* du succès de la mise en œuvre d'un modèle de développement territorial cohérent et durable. Cette dernière devra être pensée de manière prospective et transfrontalière, inciter les individus et les organisations à changer leurs habitudes et permettre aux acteurs concernés de construire dans des délais adéquats les infrastructures nécessaires.

La fiscalité pourrait être mobilisée pour inciter les actifs à revoir leurs habitudes de mobilité. Tout d'abord, il serait nécessaire d'aller plus loin que la logique des dernières réformes fiscales qui visent à moduler la taxation du revenu en nature pour la mise à disposition de véhicules professionnels (leasing de voitures de société) en fonction de la motorisation, car cette dernière n'est pas une mesure suffisante pour favoriser le report modal

⁷⁴ Certaines communes ont déjà des stratégies de rachat de locaux commerciaux pour les proposer à un loyer attractif et ainsi maintenir une activité diversifiée en ville.

⁷⁵ Il faudra cependant être attentif aux effets que cette mesure pourrait avoir sur le coût des projets et prévoir le cas échéant des mesures de soutien public.

Aménagement du territoire

ciblé⁷⁶. En outre, les déductions fiscales pour les trajets domicile-travail (« frais de déplacement forfaitaires ») devraient être revues de manière à moins encourager l'éloignement du domicile au lieu de travail, en particulier dans un contexte où le développement du télétravail jouera déjà un rôle d'incitatif à l'éloignement. De nouveaux incitatifs « positifs » pourraient être créés, comme un budget pour la mobilité durable. La fiscalité des personnes physiques devrait ainsi offrir la possibilité aux entreprises de verser à leurs salariés des primes de mobilité défiscalisées et exonérées de cotisations pour favoriser tous les modes de déplacement autres que « l'autosolisme ».

Il conviendrait également d'étudier la pertinence de l'introduction d'une vignette automobile s'inspirant de celle existant pour le centre de Londres⁷⁷, afin d'éviter la congestion des zones urbaines les plus problématiques du pays. L'introduction d'une telle mesure contraignante forte présuppose un certain nombre de conditions, comme l'existence de liaisons alternatives à la traversée de ces quartiers

⁷⁶ Voir : Vincent Hein, fondation IDEA asbl, Décryptage N°12, Quel coup de pouce fiscal pour contribuer à la mobilité durable ? 2020.

⁷⁷ La « Congestion Charge » est une charge journalière de 15 £ qui est due en cas de conduite dans une zone (centrale) définie, de 7h00 à 18h00 du lundi au vendredi et de 12h00 à 18h00 du samedi au dimanche, de même que les jours fériés. La gratuité prévaut entre le jour de Noël et le jour de l'An férié (inclus). Voir : <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>.

y compris pour la voiture privée, d'une masse critique suffisante de clients potentiels pour le fonctionnement des commerces de ces quartiers mais aussi d'alternatives de mobilité durable d'une excellente qualité afin que les non-résidents puissent y accéder facilement. En parallèle, une augmentation sensible du tarif à partir de la deuxième vignette de stationnement résidentiel devrait être envisagée, ainsi qu'une limitation du nombre de ces vignettes par ménage ou par logement dans les communes centrales des trois agglomérations du pays.

Enfin, il sera indispensable de mieux anticiper les besoins en infrastructures en amont de la création des nouveaux quartiers, en particulier en matière de mobilité durable. Il faudra également se donner les moyens d'accélérer les procédures concernant les projets d'infrastructures de mobilité multimodale et de doter les administrations et entreprises en charge de la réalisation de projets de mobilité des moyens nécessaires.

Aménagement du territoire

Questions majeures

L'autonomie et le découpage actuel des communes sont-ils à repenser pour mieux coordonner les actions communales et les politiques nationales d'aménagement du territoire ?

Les objectifs environnementaux, en particulier le « zéro artificialisation nette » en 2050, sont-ils vraiment tenables dans le cas d'un petit pays fortement imbriqué dans les économies environnantes ?

Le droit à la propriété doit-il être aménagé pour faciliter la mise en œuvre de projets d'aménagements d'intérêt général, sous réserve de mécanismes de compensation, comme cela est le cas en Suisse ?

Est-il utopique de penser que la capitale pourrait devenir une agglomération de 500.000 habitants avec un métro dans la deuxième moitié du siècle ?

Est-il raisonnable de penser qu'une croissance économique soutenue et nettement moins intensive en main-d'œuvre (et donc en immigration et frontaliers) est possible dans les 25 ans ?

Faut-il atténuer l'attractivité du Luxembourg pour éviter le « black-out » territorial ?

Comment rendre les villes attractives pour limiter la croissance des zones rurales ?

Faut-il créer une nouvelle ville pour absorber la croissance démographique et économique ?

Y-aurait-il de la place pour réindustrialiser le pays dans un scénario à plus d'un million d'habitants ?

Le Luxembourg va-t-il manquer d'eau ?

La trajectoire « Zéro émission nette » en 2050 est-elle réaliste dans le cas du Luxembourg, un petit « pays-métropole » en forte croissance comme le Luxembourg ?

Coopération transfrontalière

Auteur : Vincent Hein

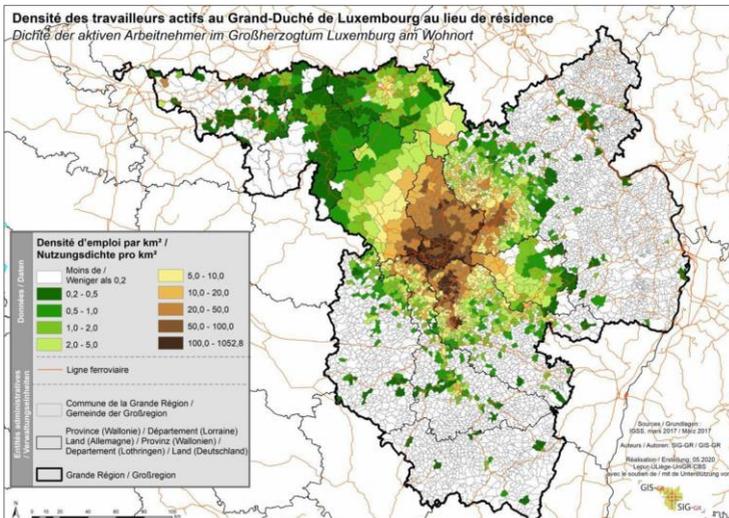
Coopération transfrontalière

Etat des lieux

Avec le développement d'un territoire transfrontalier toujours plus intégré sur le plan socio-économique autour du Luxembourg, la coopération transfrontalière pourrait prendre une importance toujours plus stratégique et son approche pourrait être amenée à évoluer dans plusieurs domaines de l'action publique. Le pays devra s'appuyer à l'avenir sur de nouvelles formes de coopération pour accompagner les nouvelles contraintes que pose sa croissance en matière d'aménagement du territoire (cf. chapitre thématique dédié), de développement économique, d'attractivité, de formation, et pourrait être amené à mettre en œuvre de nouveaux outils de gouvernance et de financement pour rendre le modèle de développement transfrontalier, vital pour la prospérité à long terme du Luxembourg, plus soutenable.

Avec la croissance très soutenue de l'emploi, le Luxembourg est progressivement devenu dépendant d'un territoire qui dépasse ses frontières pour de nombreux aspects qui touchent à son fonctionnement économique et social. Le développement d'une « aire fonctionnelle transfrontalière » a créé des dépendances réciproques plus ou moins poussées, et amène avec lui des aubaines et des risques qui évoluent au fil des années. La politique de coopération

transfrontalière, éminemment complexe, peine à suivre les évolutions des enjeux socio-économiques, conduisant à une situation où il n'existe pas de véritable projet ni de gouvernance propre pour le territoire de l'aire fonctionnelle du Luxembourg, qui s'est peu à peu muée en métropole transfrontalière. En outre, le cadre institutionnel de la Grande Région, bien que nécessaire par ailleurs, est peu opérant pour adresser les problématiques de ce territoire plus restreint.



Les actions de coopération avec les pays/régions limitrophes devraient intégrer de nouveaux objectifs ambitieux qui sont dans l'intérêt économique du Luxembourg à moyen et long terme. Il sera par exemple opportun d'adresser de manière commune des questions comme l'anticipation des besoins en

Coopération transfrontalière

mobilité, en logement, l'aménagement cohérent du territoire, l'effort de formation pour anticiper les mutations du marché du travail, les contraintes foncières, l'atténuation des effets négatifs de la croissance, l'attractivité, la transition environnementale, etc.

L'Avis du Conseil Economique et Social « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région », du 29 juin 2022, formule par ailleurs une vingtaine de recommandations qui pourraient utilement guider la nouvelle orientation des politiques de coopération transfrontalière du Grand-Duché.

Propositions

I. Pour faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière du Luxembourg

La mise en place d'un projet de territoire à l'échelle de la métropole transfrontalière du Luxembourg apparaît comme une nécessité pour penser le développement territorial du pays à long terme, en complément avec les réflexions sur l'aménagement du territoire (voir infra). L'expérience de la coopération transfrontalière enclenchée dans le cadre du Grand Genève⁷⁸, un territoire ayant certaines similarités avec la métropole transfrontalière du Luxembourg pourrait être une source d'inspiration pour une telle démarche.

Concrètement, un tel projet de territoire pour la métropole transfrontalière du Luxembourg, s'appuyant sur une vision globale de l'aire fonctionnelle, pourrait faire l'objet de conventions-cadres bilatérales (avec la France, la Belgique et l'Allemagne) contenant les objectifs détaillés et les moyens d'une politique de développement territorial cohérent sur les prochaines décennies. Les projets de territoires transfrontaliers devraient être négociés de manière bilatérale avec chacun des pays voisins et comporter une forte implication des collectivités locales, dans des conventions de

⁷⁸ Et plus largement, de la politique suisse des agglomérations.

Coopération transfrontalière

développement de moyen-long terme fixant des objectifs et des moyens partagés. Ces projets seraient l'occasion de redéfinir le contrat « gagnant-gagnant » en matière de relations transfrontalières, ce qui nécessitera un certain engagement politique (interne) et diplomatique (externe) qui pourrait passer par la mise en place d'une diplomatie de proximité pour défendre cette vision du développement. Des expérimentations⁷⁹ devraient également être revendiquées auprès des institutions européennes compte tenu du statut particulier du Luxembourg comme « État-Métropole » faisant face à des contraintes spécifiques liées à la présence de frontières au sein de son aire fonctionnelle.

Ce projet de territoire transfrontalier, devrait, avec les mêmes impératifs qu'à l'échelle nationale (limiter l'étalement urbain, créer des agglomérations cohérentes et bien connectées, accueillir une population toujours plus nombreuse), chercher à planifier le développement urbain dans certains espaces prioritaires en visant une concentration de la croissance de la population dans des territoires prédéfinis en commun avec les régions et pays voisins. Dans la mesure du possible, ils devront également constituer des continuités

⁷⁹ Zones douanières et/ou fiscales à statut international spécifique, application du droit voisin sur un territoire de projet, délégations de compétences des Etats centraux aux collectivités locales, etc.

urbaines avec des agglomérations existantes du côté luxembourgeois.

Pour renforcer la dimension de « projet partagé » et s'inspirer de la pratique de la coopération dans le Grand Genève (notamment), des mécanismes devraient inciter les communes à se rassembler dans des groupements intercommunaux transfrontaliers. Cela pourrait par exemple être une condition d'éligibilité à des financements de projets. Ces groupements pourraient jouer un rôle important dans le suivi des projets de coopération appelés à se multiplier dans les territoires de proximité aux frontières et ils pourraient contribuer à faciliter la recherche des interlocuteurs adéquats qui est régulièrement mentionnée comme un frein à la coopération.

Dans le but de rendre le développement territorial transfrontalier plus cohérent, les « projets de territoires » devraient également prévoir le codéveloppement d'infrastructures publiques comme des hôpitaux, lycées, centres de formation et d'apprentissage, zones économiques, infrastructures sportives, culturelles, etc.

II. Pour se préparer à une augmentation des flux de frontaliers en matière de transports

Compte tenu des différentes contraintes de capacité et d'un possible doublement des flux de travailleurs frontaliers à l'horizon 2050 dans un scénario

Coopération transfrontalière

économique et démographique « au fil de l'eau », les aménagements à réaliser dans les prochaines décennies pour garantir des conditions optimales de mobilité devront être d'une ampleur supérieure à celle des réalisations du passé. Dans la stratégie visant à rendre plus cohérentes les politiques de mobilité à l'échelle transfrontalière, il sera nécessaire d'intégrer trois objectifs complémentaires :

- Chercher à réduire les déplacements par l'augmentation de la mixité fonctionnelle des territoires, la déconcentration des activités sur le territoire luxembourgeois, la création de pôles d'activités secondaires au Luxembourg et dans la Grande Région et le recours accru au télétravail (à domicile, dans des centres de télétravail à l'étranger et au Luxembourg) ;
- Inciter au report modal avec une augmentation progressive du recours aux transports collectifs, aux mobilités douces et au covoiturage ;
- Développer en commun des infrastructures ainsi que des services de mobilité bien coordonnés.

Il sera notamment nécessaire de lancer certains projets de transport à fort impact structurel dans le

but de renforcer l'armature transfrontalière⁸⁰. Ces projets devraient faire l'objet de co-financement définis dans de nouvelles conventions bilatérales.

III. Pour mieux organiser le développement économique dans la métropole transfrontalière du Luxembourg

Sur le long terme, la poursuite de la tendance à la polarisation des activités principalement sur le territoire luxembourgeois pourrait contribuer à rendre le développement moins soutenable car il renforce les effets de saturation à l'intérieur des frontières (artificialisation des sols, tensions économiques sur le foncier, conflits d'usage du territoire, problèmes de transport) et accentue les déséquilibres constatés autour de ces dernières (concurrence salariale, manque à gagner fiscal, charges liées à la présence de nouvelles populations, etc.) qui font que le « soutien » à la

⁸⁰ Il s'agit par exemple de l'amélioration des liaisons ferroviaires vers Bruxelles et Liège, Cologne, du doublement des voies ferrées entre Thionville et Bettembourg, de la réouverture de la liaison directe entre Thionville et Esch/Alzette et de l'étude d'une liaison ferroviaire directe entre Luxembourg-Ville et Sarrebruck, de l'élargissement des autoroutes avec voies réservées au covoiturage et bus dans des délais relativement proches (A4 vers Esch/Alzette, prolongation de la mise à 3 voies de l'A3 sur l'A31 française ainsi que de l'E25 en Belgique), des extensions des réseaux de bus à hauts niveaux de services dans les agglomérations transfrontalière comme celle du Sud, etc. Pour plus de détails sur les projets concernés, voir : Fondation IDEA asbl, *Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme, Fir eng kohärent Entwécklung vum Land*, février 2023.

Coopération transfrontalière

bonne fortune économique du Luxembourg par les autorités des régions limitrophes pourrait s'amoinrir en comparaison à une situation passée où certaines de ces régions faisaient face à un chômage plus important.

La coopération transfrontalière devrait ainsi intégrer un objectif de rééquilibrage socio-économique afin de limiter cette tendance peu soutenable à long terme. Cela pourrait faire l'objet de plusieurs mesures.

- Multiplier les formations en commun, voire créer des organismes de formation professionnelle transfrontaliers, en particulier dans les métiers en tension
- Favoriser les rapprochements des stratégies de R&D et d'innovation (via des clusters transfrontaliers, notamment)
- Aménager des zones d'activité économique transfrontalières, éventuellement avec des accords fiscaux et/ou réglementaires spéciaux permettant de renforcer leur attractivité tout en bénéficiant communément aux pays concernés
- Développer des agences transfrontalières de développement économique pour promouvoir un modèle d'entreprise transfrontalière

IV. Pour rendre l'ensemble du territoire plus attractif et son développement plus cohérent

La logique de coopération renforcée, en l'absence d'un système de péréquation financière transfrontalière, impliquerait notamment d'aller au-delà de la logique de financements ponctuels de projets bilatéraux (principalement dans la mobilité à ce jour), mais aussi de celle de la « compensation » (transferts financiers aux communes voisines sans visibilité sur leur objet et sans évaluation des investissements publics), afin d'entrer progressivement dans une logique de développement plus équilibré.

La proposition de créer des fonds dédiés à la coopération transfrontalière⁸¹ pourrait ainsi être soutenue. Ces fonds bilatéraux pourraient servir à lancer des appels à projets pour co-financer avec les collectivités et/ou les États voisins des infrastructures de mobilité, des projets de formation communs, des équipements sociaux, culturels, environnementaux, etc. Inspirés de ce qui existe déjà depuis de nombreuses années avec le Programme Interreg A, les projets sélectionnés pourraient être indifféremment développés du côté luxembourgeois ou frontalier, l'important étant qu'ils aient une vraie plus-value transfrontalière, c'est-à-dire qu'ils contribuent à renforcer la fluidité,

⁸¹ Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2022/01/06/pour-la-creation-dun-fonds-de-codeveloppement-transfrontalier>.

Coopération transfrontalière

la cohérence, l'attractivité et la durabilité du territoire transfrontalier pris dans son ensemble. Les règles d'abondement de ces fonds (alimentés par le Luxembourg et les partenaires avec également une recherche de fonds européens), le mode de fonctionnement, l'évaluation et les priorités de fonctionnement seraient élaborés de manière paritaire dans de nouvelles conventions bilatérales d'État à État.

La problématique des seuils fiscaux à partir desquels les travailleurs frontaliers sont imposés partiellement dans leur pays de résidence fait l'objet de négociations bilatérales continues depuis quelques années. Une possible « issue » serait de négocier avec les pays voisins un rehaussement de ces seuils et une simplification administrative en contrepartie d'un mécanisme de financement basé sur les jours télétravaillés par les frontaliers qui abonderait ces fonds de coopération bilatéraux. Une telle option serait nettement plus bénéfique au territoire transfrontalier qu'une situation où de nombreux frontaliers dépasseraient le « seuil » fiscal, ce qui engendrerait une perte nette pour le fisc luxembourgeois, d'une part, et une recette pour les Etats centraux des pays de résidence et non pour les collectivités voisines, d'autre part. Abonder des fonds de coopération transfrontalière avec la fiscalité du télétravail permettrait de flécher les recettes au service de projets d'intérêt partagé et constituerait une adaptation intelligente du

système de compensation genevois au cas du Luxembourg.

De plus, il pourrait être envisagé d'ouvrir certains programmes comme les « Pakt » communaux aux communes transfrontalières qui pourraient être éligibles selon différents critères.

Enfin, il serait opportun de chercher à mettre en œuvre certaines dispositions prévues par le projet de règlement européen « European Cross Border Mechanism » (ECBM) qui semble aujourd'hui bloqué. En particulier, l'obligation que chaque État membre mette en place des « points de contacts » chargés d'obtenir une réponse des autorités centrales en présence d'obstacles rencontrés dans les projets transfrontaliers pourrait être négociée avec les pays voisins dans le cadre des conventions bilatérales.

Coopération transfrontalière

Questions majeures

Peut-on imaginer que l'économie luxembourgeoise soit moins dépendante des travailleurs frontaliers dans les 25 prochaines années ?

Quelle est la meilleure place de la compétence « coopération transfrontalière » et du ministère à la Grande Région dans l'architecture gouvernementale ?

Les politiques environnementales et les grands objectifs en la matière devraient-ils être abordés à l'échelle du territoire transfrontalier plutôt qu'à l'échelle du Luxembourg ?

Le modèle « gagnant-gagnant » entre le Luxembourg et les régions limitrophes, régulièrement évoqué dans le débat public, est-il en train d'évoluer ?

Le nombre de frontaliers a doublé depuis 2004 (en 18 ans). Est-il réaliste que cela se reproduise dans les 25 prochaines années ?

Le financement de la sécurité sociale rend-il le Luxembourg dépendant d'une augmentation continue et soutenue du nombre de frontaliers ? Quelle incidence du phénomène frontalier sur les finances publiques à court et à moyen terme ?

Ne faudrait-il pas inciter certaines activités hautement intensives en main d'œuvre et/ou en foncier à se localiser davantage dans les régions

Vincent Hein

limitrophes pour rendre le modèle de croissance plus durable du point de vue de la contrainte territoriale ?

Vieillessement

Auteur : Muriel Bouchet

Vieillesse

Etat des lieux

Une mutation profonde et multiforme

Le vieillissement démographique est un défi incontournable au Luxembourg. Selon des simulations démographiques « fil de l'eau » récemment publiées par IDEA⁸², le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus passerait de 98 000 en 2023 à 140 000 en 2033 (c'est-à-dire en l'espace de deux législatures seulement), et à 222 000 en 2050 soit un doublement par rapport à la situation actuelle⁸³. La population des personnes de 80 ans et plus⁸⁴ serait quant à elle pratiquement multipliée par 3 durant la même période, avec 72 000 personnes en 2050 contre 25 000 environ

⁸² Fondation IDEA asbl, *Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme, Fir eng kohärent Entwécklung vum Land*, février 2023.

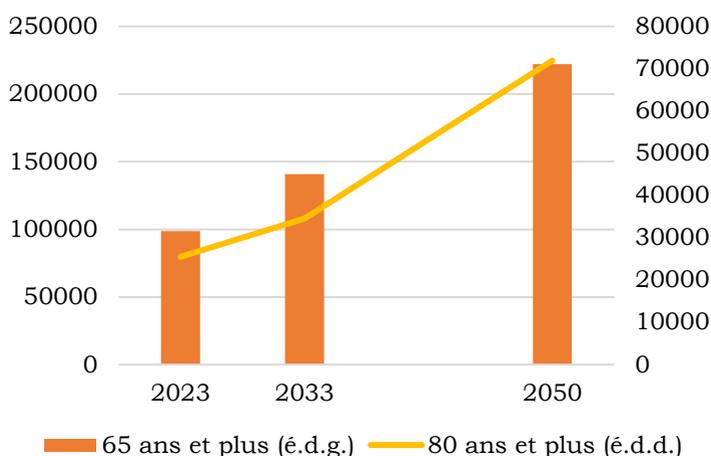
⁸³ Avec également une sensible hausse en termes de proportions de la population totale, passant de 14,9% en 2023 à 20,3% en 2050 en dépit d'une immigration nette supposée demeurer à un niveau élevé (près de 13 000 personnes par an en moyenne de 2023 à 2050).

⁸⁴ Soit approximativement l'âge à partir duquel les dépenses de santé atteignent un plateau élevé. L'évolution du nombre de personnes âgées n'est qu'une approximation des besoins futurs en soins de santé, dépendance ou infrastructures destinées aux personnes âgées (dont les maisons de repos), car ces besoins peuvent aussi être affectés par le genre ou le profil socio-professionnel des personnes concernées, la composition de leurs familles, ou encore par le jeu des migrations (retour possible de Luxembourgeois actuellement établis à l'étranger, par exemple), pour ne citer que quelques facteurs. Le manque déjà palpable de places d'accueil requiert par ailleurs un effort de « rattrapage » dans les années à venir.

en 2023⁸⁵. Une véritable explosion, en à peine plus d'une génération.

Des mutations de cette ampleur vont profondément affecter le « vivre-ensemble » dans (quasiment) tous ses aspects, une (r)évolution qui doit être anticipée et même encadrée dès maintenant.

Graphique : Nombre de personnes âgées



Sources : STATEC et calculs IDEA.

La sécurité sociale est le premier élément venant à l'esprit. Les prestations sociales luxembourgeoises destinées aux aînés paraissent souvent très généreuses en comparaison internationale⁸⁶, ce qui

⁸⁵ Avec 3,9% de la population résidente totale en 2023 et 6,6% en 2050.

⁸⁶ En termes de taux de remplacement des revenus par les pensions ou de durée moyenne de la pension, de prestations de

Vieillesse

va démultiplier l'incidence financière de la mutation prévisible de la structure de la population. Le Luxembourg présente en outre une spécificité d'envergure, à savoir une forme de « second vieillissement » en relation avec une main-d'œuvre transfrontalière importante et croissante, qui représentera une proportion élevée des pensions de retraite dans les décennies à venir⁸⁷ - ces exportations croissantes de transferts publics contribuant d'ailleurs à affaiblir la consommation et les investissements sur le territoire luxembourgeois, avec à la clef une accentuation de l'impact économique du vieillissement démographique.

Selon le Groupe de Travail européen sur le Vieillesse⁸⁸, les seules dépenses de pension passeraient de 9,2 à 14,8% du PIB d'ici 2050, ce qui représenterait en termes absolus un surcoût annuel⁸⁹ de plus de 4 milliards d'euros par rapport à la situation actuelle. Une telle évolution n'étonne guère à l'aune des estimations, effectuées par IDEA, du taux de rendement des cotisations sociales de pension en termes de pensions futures. Ce

l'assurance-dépendance, de prise en charge par l'Etat des soins de santé et des infrastructures de santé, notamment.

⁸⁷ Selon l'IGSS, 45% du montant total des pensions du régime général seront payées à des non-résidents (dont d'anciens travailleurs frontaliers) en 2060.

⁸⁸ Ageing Working Group ou AWG.

⁸⁹ A l'aune du PIB et des valeurs de 2022.

rendement serait en effet de l'ordre de 7%⁹⁰ l'an pour quelques cas types raisonnablement représentatifs. En clair, seule une croissance économique (et en volume) d'au moins 5% l'an permettrait d'éviter une dérive progressive des dépenses de pension. De quoi hisser d'ici 2050 le PIB du Luxembourg au niveau actuel de celui de la Roumanie ou du Danemark. Le coût du vieillissement serait encore accentué par une sensible augmentation prévisible des dépenses de l'assurance dépendance et des soins de santé⁹¹.

Des besoins accrus compensés par une couverture moindre ? Pas précisément, car **les services fournis aux personnes âgées** doivent être d'une qualité irréprochable et par ailleurs les besoins évoluent, notamment en matière de dépendance. Il s'agit là d'une question de civilisation, d'un véritable « impératif catégorique », exigeant notamment la disponibilité d'un personnel suffisant

⁹⁰ Conditionnellement à une inflation de 2%. Ce serait par exemple 9% avec une inflation moyenne de 4% l'an. Ces rendements ne déclinent que faiblement même à partir de seuils de revenu élevés. Pour plus d'informations, voir l'Idée du mois n°19, *Pensons pensions!*, https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM_pension_19_auformat.pdf.

⁹¹ Dans la projection de base de l'AWG, les dépenses de santé et d'assurance dépendance augmenteraient progressivement, d'ici 2050, à concurrence de 0,8 point de PIB dans les deux cas, soit un total de quelque 7 points de PIB de plus qu'actuellement (pensions comprises).

Vieillesse

dans le domaine de la santé et des structures d'accueil de personnes âgées⁹². Or selon l'étude de référence « Etat des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg »⁹³, respectivement 60 et 71% des actuels médecins généralistes et spécialistes accéderaient à la retraite d'ici 2034⁹⁴.

S'ajouteront à ces départs des contraintes « sociologiques », comme la volonté des jeunes générations de médecins et travailleurs de la santé de mieux concilier leur vie personnelle et leur carrière. Enfin, le recours massif du Luxembourg à du personnel de santé étranger⁹⁵ pourrait devenir plus ardu, les pays limitrophes percevant avec une acuité croissante le caractère « stratégique » du

⁹² Notamment les CIPA ou centres intégrés pour personnes âgées, les maisons de repos et les logements encadrés pour personnes âgées. Selon le plus récent rapport du Ministère, ces institutions abritaient 7 583 lits en 2022 (voir le rapport d'activité 2022 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-famille-integration-grande-region/2022-rapport-activite-mfamigr/rapport-dactivit-2022-vf.pdf>).

⁹³ Marie-Lise Lair-Hillion, *Etat des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg*, version 2019-10-01, rapport final et recommandations, <https://sante.public.lu/fr/publications/r/rapport-etat-des-lieux-professions-de-sante-version-complete-2019.html>.

⁹⁴ En cas de départ à 60 ans.

⁹⁵ En 2019, 53% des personnes exerçant une profession de santé réglementée (surtout des infirmi(è)r(e)s et aides-soignants) résidaient dans un autre pays que le Luxembourg.

secteur de la santé et leurs propres risques de pénurie médicale.

L'offre de soins de santé risque donc d'être étriquée dans les décennies à venir, face à des besoins quant à eux résolument croissants, liés au vieillissement et à la progression générale de la population⁹⁶. En outre, la pénurie médicale revêt une dimension géographique. Ainsi, le canton de Vianden ne compte qu'un généraliste et par ailleurs les cantons de Wiltz et Remich seraient particulièrement affectés par les départs en retraite du corps médical selon le rapport Lair⁹⁷.

Si cette tendance à la pénurie médicale devait se concrétiser, elle porterait gravement préjudice à la qualité des soins et services dispensés aux personnes âgées (et à la population en général), alors que des présomptions d'insuffisances se manifestent déjà à cet égard⁹⁸. Selon l'OCDE, le Luxembourg comptait 3 médecins pour 1000 habitants en 2019, contre 3,9 dans la moyenne de l'UE⁹⁹ - cette situation s'expliquant principalement

⁹⁶ Toujours selon le scénario démographique "Fil de l'eau" d'IDEA, le Luxembourg compterait 1 092 000 résidents en 2050, soit 65% de plus qu'en 2023.

⁹⁷ Op. cit.

⁹⁸ Pour les médecins du moins, car le Luxembourg se caractérise par une densité d'infirmières et d'infirmiers excédant la moyenne de l'UE, avec selon l'OCDE respectivement 11,7 et 8,3 pour 1000 habitants.

⁹⁹ OECD, Luxembourg: Country Health Profile 2021, State of health in the EU, OECD publishing, <https://www.oecd->

Vieillesse

selon l'OCDE par la formation médicale incomplète au Luxembourg.

En outre, certains manquements dans les domaines de la santé et de l'accueil aux personnes âgées ont été révélés par la crise sanitaire comme l'atteste notamment le récent rapport OCDE sur le sujet¹⁰⁰, qui souligne le fait que la pandémie a touché de façon disproportionnée les populations âgées de plus de 80 ans et les populations désavantagées, la prévention des risques étant également jugée perfectible. Toujours selon l'OCDE, le taux de mortalité parmi les plus de 80 ans résidant dans les structures d'hébergement a été pratiquement deux fois plus élevé au Grand-Duché que dans la moyenne des pays de l'OCDE¹⁰¹.

[ilibrary.org/docserver/3c147ce7-en.pdf?expires=1681228784&id=id&accname=guest&checksum=BE6949E57F9FB1B3ECBA5C3DA2420FF6](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3c147ce7-en.pdf?expires=1681228784&id=id&accname=guest&checksum=BE6949E57F9FB1B3ECBA5C3DA2420FF6).

¹⁰⁰ *Evaluation des réponses au COVID-19 au Luxembourg : tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c9358848-fr/index.html?itemId=/content/publication/c9358848-fr>.

L'OCDE met aussi en exergue divers atouts du Luxembourg, par exemple *“La stabilité du système politique depuis 30 ans, et la gouvernance publique très centralisée du pays, ont aussi permis aux pouvoirs publics de prendre des décisions rapides”* ou *“l'efficacité de la campagne vaccinale, de la politique de dépistage intensif et de suivi des cas contacts est indéniable”*.

¹⁰¹ Selon l'OCDE, cette situation pourrait s'expliquer en partie par la priorité accordée au maintien à domicile au Luxembourg, qui induit par rapport à d'autres pays un profil plus aigü des personnes en institutions.

Nombre d'autres aspects de la vie en commun seront affectés par le vieillissement, phénomène comportant de multiples facettes et exigeant une approche « holistique » à la fois proactive et transversale.

Le vieillissement affectera en effet les **infrastructures et investissements publics** en structures de santé et d'accueil (avec en outre la nécessité de structures prenant mieux en compte les besoins de convivialité, d'autonomie et d'épanouissement intellectuel et culturel des résidents) et exigera une voirie et des transports publics plus adaptés aux personnes à mobilité réduite.

La façon de déployer des **technologies nouvelles** devrait également être reconsidérée, compte tenu d'une affinité technologique souvent moindre chez nombre de personnes âgées, qui éprouvent avant tout un besoin de rapports humains. Cette situation pose la question d'un apprentissage au maniement des nouvelles technologies ciblant davantage les personnes d'âge mur, avec un encadrement spécifique accru, ou celle d'une simplification de dispositifs (certes très louables) comme Doctena ou MyGuichet.lu.

Le vieillissement influencera également la manière d'envisager **la cohésion sociale** (mutation de la famille et de sa composition) **et le traitement des inégalités**, sans compter **la formation**

Vieillesse

professionnelle qui devra être adaptée à une force de travail elle-même vieillissante. Dans une publication de 2017¹⁰², IDEA avait montré que les seniors (c'est-à-dire les personnes de 50 ans ou plus) représenteraient près de 25% de l'emploi résident en 2050, contre environ 21% actuellement. Une telle évolution prévisible va requérir un effort accru de formation, afin de permettre aux seniors d'accroître leur productivité dans le cadre de leur métier de base, de se recycler plus aisément dans un autre métier si la nécessité s'en fait sentir et de faciliter la transmission de leur savoir-faire aux jeunes générations.

Le vieillissement affectera également **le marché du logement**, du fait de la modification induite de la taille des foyers et des besoins spécifiques des personnes âgées, le logement de la vie active n'étant plus nécessairement adapté à la période de retraite. Par ailleurs la solitude affecte durement nombre de personnes d'âge mûr, ce qui pourrait alimenter des besoins accrus de logements intergénérationnels ou en commun.

Enfin, le vieillissement est de nature à modifier la composition et la nature même de la consommation et les processus de production, générant une

¹⁰² Voir IDEA, *formation continue, une réponse au vieillissement*, <https://www.fondation-idea.lu/2017/01/27/formation-continue-reponse-veillesse/>. En supposant que les taux d'activité des seniors demeurent inchangés.

Muriel Bouchet

véritable « **économie grise** ». Un (autre) thème d'analyse à part entière...

Propositions

- **En matière de pensions**

Si les systèmes de pension se caractérisent actuellement par d'importants surplus (liés au décalage entre une main-d'œuvre cotisante en forte expansion et les engagements forcément différés de pension) et par la réserve corrélative, les prestations devraient commencer à excéder (et ce de manière croissante) les cotisations à partir de 2027, avec à la clef une « fonte » graduelle mais néanmoins impitoyable des actuelles réserves (voir l'encadré ci-dessous).

Afin de pallier cette évolution, une réforme globale conciliant rigueur et équité s'impose dès le début de la prochaine législature. Elle permettrait d'économiser de l'ordre de 4 points de PIB d'ici 2052¹⁰³ :

- Ecrémage des pensions les plus élevées via une diminution graduelle du taux de majoration proportionnelle (diminution de l'ordre de 45% d'ici 2052), avec en revanche le maintien des pensions les plus basses par le biais d'une sensible

¹⁰³ Pour une description plus précise, voir l'Idée du mois IDEA n°21, *Pensions, que faire?*, https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/IDM_pension.pdf ou le cahier thématique https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/IDM_pension.pdf, pages 19 à 27.

augmentation de la partie forfaitaire de la pension¹⁰⁴.

- Maintien de l'ajustement des pensions aux salaires réels, mais ce lien serait modulé en fonction du niveau de la pension (avec un lien intégral jusqu'à concurrence de la pension minimale et partiel au-delà).

- Prime de fin d'année également modulée en fonction du niveau de la pension, afin de la préserver pour les titulaires de « petits revenus » (avec de nouveau le maintien intégral jusqu'au niveau de la pension minimale).

- Introduction dans la formule de calcul des pensions d'un coefficient de longévité dépendant de l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans, et ce pour la tranche des nouvelles pensions excédant le niveau minimum. Selon l'Insee (certes pour la France), l'espérance de vie à 60 ans devrait augmenter de l'ordre de 0,1 année par an d'ici 2050. En l'absence d'une telle adaptation purement « correctrice », les dépenses de pension pourraient à terme connaître une hausse de l'ordre de 10% « toutes autres choses égales par ailleurs ».

La réforme des pensions esquissée ici se traduira par une diminution certes graduelle mais néanmoins très significative des pensions les plus élevées. Afin de permettre aux titulaires de ces

¹⁰⁴ Le taux de majoration forfaitaire.

Vieillesse

pensions d'amortir le choc, il est proposé de favoriser la constitution de droits à pension du 2^{ème} pilier (professionnel), en relevant le plafond personnel déductible (bloqué à 1 200 euros depuis de nombreuses années¹⁰⁵) et en adaptant le mode de taxation de l'abondement de l'employeur (actuellement soumis à une taxe forfaitaire de 20%, qui serait modulée à la baisse pour les revenus faibles ou moyens¹⁰⁶).

Encadré 4 : Quid des « plantureuses » réserves de pension ?

Il est souvent fait référence à l'importante réserve de compensation du régime général de pension, qui se serait montée à quelque 36% du PIB à la fin de 2021. Cette réserve publique de pension est nettement plus « plantureuse » que les fonds correspondants constitués dans les pays limitrophes (voir le graphique ci-dessous, en bleu).

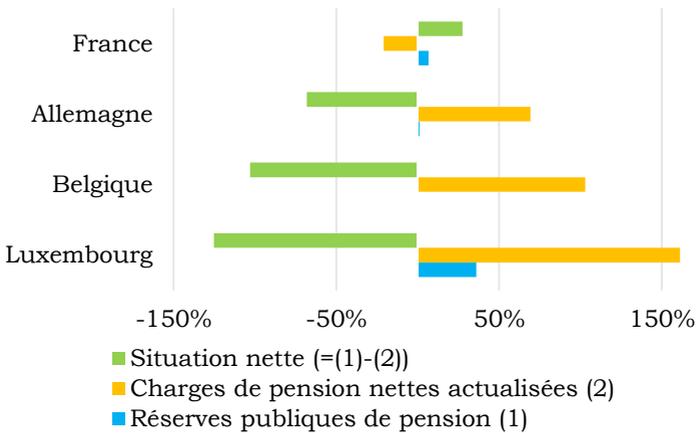
Cette situation est cependant trompeuse, car elle résulte dans une large mesure d'un simple décalage temporel entre les cotisations de pension d'une part

¹⁰⁵ Ce plafond pourrait dans un premier temps passer à 2 000 euros. Pour rappel, le montant correspondant dans le cadre de la prévoyance-vieillesse se monte à 3 200 euros.

¹⁰⁶ Ce taux de 20% (auquel s'ajoute un prélèvement complémentaire de 0,9%) réduit à la portion congrue l'avantage potentiel, pour les titulaires de revenus moyens ou réduits, d'un régime de pension complémentaire. Il conduit donc à leur exclusion de fait des régimes complémentaires de pension. Ce taux pourrait par exemple être ramené de 20 à 5% pour les revenus modestes, puis augmenter graduellement jusqu'à 20%.

et les dépenses (forcément différées) associées d'autre part. Or au Luxembourg, des déficits croissants devraient apparaître dans les décennies à venir selon le plus récent bilan technique de l'IGSS. Actualisés à un taux (élevé) de 4%, les déficits prévus dans le scénario de base de l'IGSS se monteraient selon les calculs d'IDEA à 161% du PIB, soit plus de quatre fois la réserve de compensation. Des calculs similaires effectués dans les pays limitrophes mettent en lumière un décalage nettement moindre entre les actuelles réserves et les charges nettes actualisées de pension.

Graphique : réserves publiques de pension et valeur actualisée des charges nettes futures de pension (en % du PIB de 2021)



Sources : AWG, Fonds de Compensation, IGSS, OCDE et calculs IDEA (note : valeur actualisée pour le régime général de pension seul dans le cas du Luxembourg, pour l'ensemble des régimes de pension dans les

Vieillesse

autres cas ; à un taux actuariel de 4% et jusqu'en 2070 avec une inflation de 2% l'an en moyenne ; charges futures de pension pour les pays limitrophes = différentiel dû au vieillissement par rapport à la situation de départ et pour le Luxembourg prise en compte des excédents de départ). Bases de départ 2021 (mais réserves de pension pour les pays limitrophes 2020).

Le constat est implacable : loin de connaître une situation comparativement favorable comme le suggère un examen partiel basé sur des indicateurs purement contemporains, le Luxembourg affiche un « bilan actuariel » compromis. Il devrait dès lors s'attaquer dès que possible à la problématique des pensions, par exemple en mettant en œuvre les propositions esquissées supra...

- **Lutte contre la pénurie dans les professions de santé**

- Renforcement dans les meilleurs délais des études de médecine (en direction d'un master en particulier) et de pharmacie¹⁰⁷, afin de tempérer le risque bien établi de pénurie des professions de

¹⁰⁷ Dans la foulée des travaux passés d'IDEA sur la « Medical School ». Voir par exemple <https://www.fondation-idea.lu/2016/03/10/une-medical-school-au-luxembourg/> et <https://www.fondation-idea.lu/2017/03/27/medical-school-a-luxembourgeoise-fin-debat/>. A noter (voir le plus récent discours sur l'état de la Nation) que quatre nouveaux programmes de bachelor pour infirmiers spécialisés débiteront à l'automne 2023. Par ailleurs un bachelor en soins généraux sera proposé dès 2024.

santé dans un environnement de besoins croissants.

- Conformément aux recommandations du rapport Lair, suivre de près l'évolution prévisible du nombre de médecins et du personnel de santé, par spécialité et par région¹⁰⁸.

- Mettre en œuvre des mesures incitatives (conditions de travail et d'installation, éléments de rémunération) en faveur de généralistes s'installant dans les cantons présentant une faible densité médicale et favoriser l'accès aux spécialistes dans les régions peu couvertes (centres médicaux pluridisciplinaires, promotion de (et éducation à...) la télémédecine).

- **Action transversale**

Elaborer¹⁰⁹ un véritable plan intégré « vieillissement », transversal et proactif, qui permettrait au Luxembourg de gérer dans les meilleures conditions, sur le plan économique mais également (et surtout) du point de vue social, le vieillissement démographique (assurance-dépendance, invalidité, santé et démographie des

¹⁰⁸ L'une des missions de l'Observatoire de la santé consiste d'ailleurs à « *étudier l'évolution et l'adéquation des ressources en professionnels de la santé pour répondre aux besoins sanitaires de la population* ». Il pourra aussi remettre des propositions en la matière.

¹⁰⁹ En intégrant les apports des organes existants, notamment le Conseil supérieur des personnes âgées ou le récemment constitué Observatoire national de la santé).

Vieillesse

professions de santé, CIPA et maisons de repos, logement, formation de la main-d'œuvre plus âgée, économie grise et adaptation des infrastructures publiques et de leur programmation, aspect technologiques, etc.). Mise en place d'un groupe de travail multidisciplinaire évaluant les défis en la matière, les besoins (financiers notamment) associés et élaborant un catalogue cohérent de mesures.

Questions majeures

Réforme des pensions : la réforme proposée par IDEA est assez « paramétrique », en ligne avec la législation actuelle (ce qui assure une mise en œuvre plus aisée et évite de déstabiliser les assurés et pensionnés). Mais conviendrait-il (à plus long terme) de réfléchir à des réformes plus radicales (âges de départ plus « à la carte » en fonction des besoins individuels, système notionnel « à la suédoise », etc.) ?

La durée moyenne de la pension est élevée au Luxembourg, en comparaison internationale. Mais quelle est cette durée par classe de pension ou de revenus, par classe socio-professionnelle (données sur le départ en pension (vieillesse, invalidité et les deux) ; espérance de vie par revenu ou classe) ? Conviendrait-il de moduler l'âge de la retraite ou le niveau de la pension en fonction de la « pénibilité » du travail ?

Quelle transition de la vie professionnelle à la retraite (combinaisons temps partiel et travail, etc.)¹¹⁰ ?

Quels suppléments de pension pour les personnes ayant sacrifié une partie de leur vie professionnelle pour élever leurs enfants ? Les incitants existants

¹¹⁰ Voir à ce sujet la proposition par IDEA d'une « garantie seniors » : <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2020/09/IDEA-Decryptage-N%C2%B014-activite-des-seniors-PDF.pdf>.

Vieillesse

(« baby years », périodes complémentaires, forfait d'éducation à partir de 65 ans) sont-ils suffisants ?

Convient-il de revoir la politique de formation des travailleurs plus âgés, au niveau public et au sein même des entreprises ?

Que convient-il de faire pour améliorer la coopération transfrontalière en soins de santé et d'accueil des personnes âgées (accès aux infrastructures ou établissements, formation conjointe des professions de santé, etc.) ? A court terme (« quick fixes ») et à moyen terme ?

Quel mode de prise en charge des personnes âgées ou dépendantes privilégier ? Des soins à domicile intensifiés, des maisons de repos (plus ou moins médicalisées), des résidences-seniors (avec le cas échéant des colocataires plus jeunes), d'autres modalités ? Comment faciliter l'accès (financier) aux structures d'accueil ?

Stratégies de prévention en matière de santé ou de dépendance : quel bilan peut-on tirer des pratiques actuelles et convient-il de les adapter ?

Vieillesse de la population : quelle adaptation des infrastructures (voirie et transports en communs plus accessibles aux personnes à mobilité réduite, construction de structures d'accueil, accès au numérique, etc.), quel coût prévisible ?

Muriel Bouchet

Economie grise : quelles retombées concrètes, identification des branches d'activité nouvelles, favorisées, pénalisées par le vieillissement ?

Quel mode de supervision des structures d'accueil pour personnes âgées ? Convient-il de réviser le mode actuel, à la lumière notamment de la crise sanitaire ?

Finances publiques

Auteur : Muriel Bouchet

Etat des lieux

Finances publiques luxembourgeoises : un géant aux pieds d'argile

Le Luxembourg présente a priori une situation budgétaire enviable par rapport aux pays limitrophes ou à la zone euro. La dette publique, nettement inférieure tant à la valeur de référence « européenne » de 60% du PIB qu'à la moyenne de la zone euro (95% du PIB en 2021) passerait néanmoins de 8% du PIB en 2007 à près de 25% en 2022 et 29,5% en 2026 selon le projet de budget 2023, sans même tenir compte de l'impact budgétaire du Solidaritétspak 3.0 et de la hausse plus forte qu'anticipé des taux d'intérêt. Le déficit public s'établirait en outre à 2,2% du PIB en 2023 selon la même source¹¹¹, l'Administration centrale accusant même une impasse budgétaire de quelque 3,4% du PIB en 2023.

Or le Luxembourg fait face à au moins cinq défis affectant directement les finances publiques :

- Le besoin d'une croissance assez soutenue (tant du PIB que des recettes publiques face à une progression « spontanée » assez soutenue des dépenses : +8% en moyenne de

¹¹¹ Les plus récentes projections économiques à moyen terme du STATEC, antérieures au Solidaritétspak 3.0, délivrent le même chiffre de 2,2% du PIB pour 2023.

2018 à 2023¹¹²). Dans le même temps, nombre de « goulets d'étranglement » se manifestent ou se profilent (logement, mobilité, autres infrastructures, pénuries de main-d'œuvre,...). Ces derniers nécessiteront des investissements publics et des dépenses de formation à la fois élevés et performants.

- L'impact du vieillissement démographique, déjà sensible à l'heure actuelle comme l'illustre une réduction tendancielle et marquée des excédents de la sécurité sociale sur la période 2000-2026. Ce problème apparaît clairement, quelle que soit la méthode d'évaluation utilisée : projections à moyen terme, le calcul de taux de rendement des systèmes de pension, etc.
- L'impact des transitions écologique, énergétique et numérique et les coûts substantiels impliqués.
- La forte volatilité intrinsèque d'une économie très ouverte et reposant davantage que dans les autres pays de la zone euro sur le secteur financier. Nombre de recettes peuvent être

¹¹² Selon le projet de budget 2023 et sans même prendre en compte l'incidence du Solidaritétspak 3.0. Même après correction de l'impact des mesures "anti-crisis" et du surcroît d'inflation, la croissance des dépenses demeure légèrement supérieure à une tendance "spontanée" déjà élevée, notamment en ce qui concerne les dépenses de rémunération.

Finances publiques

considérées comme fragiles (les impôts directs sur les sociétés sont très concentrés, impact potentiel des accords en matière de fiscalité internationale, Tanktourismus, taxe d'abonnement très exposée aux fluctuations boursières, etc.).

- Enfin, le Luxembourg pourrait, en tant que véritable « métropole transfrontalière », être amené à contribuer davantage au financement de projets embrassant l'ensemble de son hinterland socio-économique, ou voir ses recettes fiscales affectées par de nouvelles dispositions avec les pays limitrophes¹¹³.

Ces multiples sources de vulnérabilité, de même que la survenance de plus en plus fréquente de crises globales mais néanmoins très spécifiques (la crise sanitaire et les tensions géopolitiques, par exemple) requièrent la présence de solides « poires pour la soif ». Une politique budgétaire « cyclique », permettant de suppléer un manque de demande en période de crise, suppose d'ailleurs aussi la constitution d'excédents budgétaires en phase de reprise économique.

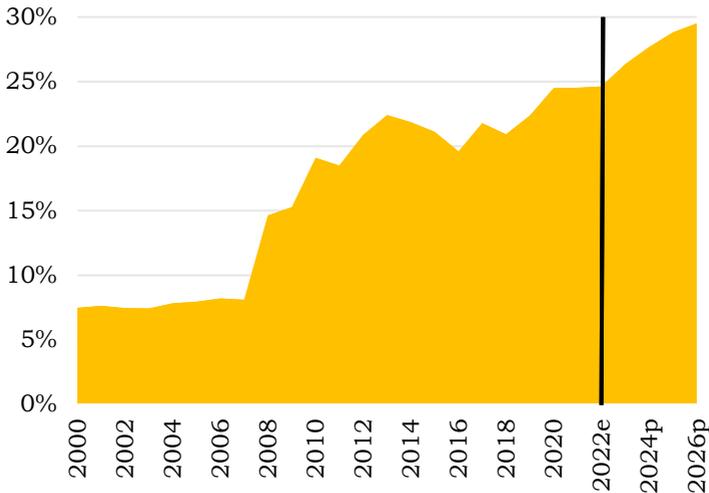
¹¹³ Par exemple, l'incidence potentielle de nouveaux seuils de rattachement à la sécurité sociale (une proportion passant de 25 à 49% par exemple, comme actuellement envisagé) sur les impôts directs perçus auprès des ménages frontaliers.

Le Luxembourg dispose certes d'actifs financiers à première vue assez conséquents, fruits de l'accumulation d'excédents publics passés, mais chacune des vulnérabilités précitées pourrait rapidement épuiser ces fonds. A titre d'exemple, les réserves du Fonds de Compensation commun au régime général de pension se sont établies à quelque 36% du PIB à la fin de 2021, soit près de la moitié des actifs financiers totaux des Administrations publiques. Ces fondations apparemment solides sont néanmoins assez « vermoulues ». Dans un « état du monde » où les cotisations sociales de pension demeureraient inchangées, les actuels excédents des systèmes de pension luxembourgeois se transformeraient avant 2030 en déficits primaires¹¹⁴ croissants, dont la valeur actualisée¹¹⁵ se monte à 160% du PIB, soit plus du quadruple de l'actuelle réserve de compensation. Par ailleurs les actions détenues par l'Etat sont souvent peu mobilisables, car elles correspondent à des participations stratégiques.

¹¹⁴ C'est-à-dire hors charges d'intérêt et revenus du patrimoine.

¹¹⁵ Valeur actualisée calculée avec un taux d'escompte de 4% par hypothèse et ce jusqu'en 2070, sur la base des données du bilan technique du régime général de pensions publié par l'IGSS en avril 2022 (scénario de base ; voir <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/26-haagen-pensions/bilan-technique-pensions-2022.pdf>). Une valeur actualisée égale à la réserve (soit 36% du PIB) signifierait que le régime est actuariellement en équilibre.

Graphique : Dette publique (en % du PIB)



Sources : budget 2023, STATEC et calculs IDEA.

Enfin, la dette publique tend à progresser¹¹⁶ dans un contexte de taux d'intérêt eux-mêmes croissants¹¹⁷. Le taux d'intérêt implicite sur la dette est actuellement de 0,8%. Une convergence de ce taux vers les 3% ambiants, qui ne va certes pas s'effectuer en un jour, coûterait annuellement 0,6%

¹¹⁶ En pourcentages du PIB, mais également par résident. Ainsi, la dette publique est passée (certes en termes nominaux) de 5 170 euros par habitant en 2005 à 29 990 en 2021, soit pratiquement 6 fois plus (les prix ayant augmenté de 33% sur la même période).

¹¹⁷ Ainsi, l'emprunt émis le 3 mars 2023 présente deux tranches, l'un assortie d'un taux de 3% (à 10 ans) et l'autre de 3,25% (à 20 ans). Pour rappel, l'emprunt de 2,5 milliards émis le 24 mars 2021 (soit moins de deux années auparavant) était encore porteur d'un coupon de 0,0% (à 10 ans).

du PIB, soit approximativement le coût annoncé du Solidaritétspak 3.0 en 2023 (500 millions d'euros).

Propositions

Les diverses propositions formulées ici constituent un tout, à considérer d'ailleurs conjointement avec les propositions en matière de pensions et de sécurité sociale¹¹⁸.

- **Au niveau européen**

- Evaluer (au-delà des considérations purement juridiques sur les Traités) le bien-fondé d'une règle budgétaire simple, une forme de « seuil de référence de 3% revisité », soit un solde hors investissements des Administrations publiques équilibré, afin de ne plus pénaliser systématiquement ces derniers¹¹⁹. Le solde de référence serait calculé hors investissements (quels qu'ils soient)¹²⁰.

¹¹⁸ Voir la partie « Vieillesse » de ce recueil.

¹¹⁹ Qui sont plus aisément compressibles, politiquement parlant, que la quasi-totalité des autres dépenses publiques.

¹²⁰ A l'échelle de l'ensemble de la zone euro, cette règle ne serait pas plus contraignante que l'actuelle valeur de référence « Maastricht ». Selon Eurostat, les investissements publics représentaient 3% du PIB en 2022. Un équilibre du solde hors investissements induirait donc un déficit de 3% du PIB dans la zone euro considérée dans son ensemble. D'où l'expression « règle des 3% revisitée ».

Finances publiques

- Conformément aux projets de la Commission européenne¹²¹, accompagner la règle des 3% (revisitée ou non) d'un examen holistique de la soutenabilité à terme des finances publiques, basé sur un tableau de bord raisonnablement standardisé mais tenant compte des spécificités nationales. Ce cadre plus global intégrerait idéalement la situation de départ des finances publiques et les coûts prévisibles associés au vieillissement démographique et aux transitions environnementale, énergétique et numérique – sans oublier la nécessité d'assurer la cohésion sociale et territoriale et de renforcer les efforts de défense. La contrainte ultime serait un ratio d'endettement qui, sur un horizon de moyen terme, déclinerait vers le seuil de référence de 60%¹²², chaque Etat membre

¹²¹ Voir Commission européenne, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, novembre 2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf. Le Conseil européen a accepté ces orientations générales le 14 mars 2023. Dans un recueil IDEA (« *Inventaire avant sortie de crise !* »), Georges Heinrich a dès juin 2021 présenté une approche globale des finances publiques (« *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* »). Voir <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/Fondation-IDEA-Recueil-2021-Inventaire-avant-sortie-de-crise.pdf>.

¹²² Avec dans la proposition de la Commission un indicateur opérationnel fondé sur les dépenses publiques primaires, mais « anchored on debt sustainability ».

étant cependant libre d'opter pour un ancrage plus exigeant.

- **Au Luxembourg**

- Instaurer une « règle des 30% d'endettement » revisitée. Opter, tout en respectant le cadre « européen » esquissé ci-dessus, pour une limite d'endettement à moyen terme différenciée et plus volontariste de 30% au niveau luxembourgeois. Il ne s'agirait pas d'une limite « au jour le jour », mais d'une valeur servant de base à la déclinaison luxembourgeoise du « tableau de bord » européen. Une norme de dépenses primaires des Administrations publiques, voire même (et de manière complémentaire) de l'Administration centrale serait dégagée et son application évaluée par le Conseil national des finances publiques (CNFP¹²³). Elle donnerait le ton lors de l'établissement des projets de budget pluriannuels.
- Veiller à une gestion intégrée et dynamique des actifs financiers de l'Etat, dans le cadre du fonds souverain (FSIL) par exemple (sauf participations stratégiques et réserve de compensation). Instaurer un groupe de travail sur ces aspects, s'inspirant de l'expérience de pays étrangers (la Norvège et son « Government Pension Fund Global », par exemple).

¹²³ Conformément d'ailleurs aux recommandations de la Commission européenne : « *Independent fiscal institutions would play an important rôle in each Member State in assessing the assumptions underlying the [national] plans* ».

Finances publiques

- Compte tenu de l'importance cruciale du développement spatial et des investissements publics pour le développement socio-économique du Luxembourg, instituer une Commission nationale des infrastructures identifiant les besoins en investissements publics sur une vingtaine d'années, de manière pleinement transparente et participative, en associant à toutes les étapes l'expertise disponible au Grand-Duché.
- Fiscalité : mettre en place un taux de déduction « social » des avantages fiscaux. Les contribuables bénéficient de diverses déductions au titre de l'impôt des personnes physiques, par exemple les contributions à un RCP, l'assurance vie, les intérêts hypothécaires ou la prévoyance-vieillesse. Ces déductions s'effectuent cependant au taux marginal d'imposition, ce qui pénalise résolument les « faibles revenus ». Il est dès lors proposé d'octroyer à ces derniers des crédits d'impôt leur permettant de retirer de leurs déductions un avantage d'au moins 40%, quel que soit le revenu imposable.
- Indexation des barèmes fiscaux : faire de la prochaine législature un temps de réflexion et d'approfondissement à cet égard. Mise en place d'un groupe de travail mobilisant divers experts en la matière, et évaluant les avantages et inconvénients (budgétaires notamment) de divers modes d'ajustement des barèmes à l'inflation (automatique, ponctuels, partiels (en fonction du

revenu), absence d'ajustement, etc.) et les interactions (du point de vue budgétaire mais aussi des retombées pour les ménages) entre l'indexation des barèmes fiscaux d'une part et le type d'indexation des salaires d'autre part.

Questions majeures

Intérêt d'une revue générale des dépenses publiques : comment appréhender le niveau des dépenses par rapport à des « benchmarks » (les pays voisins par exemple) ? En pourcentages du PIB ou en montants absolus ? Intérêt d'analyses indépendantes en la matière.

Quelle gouvernance publique privilégier afin d'assurer une gestion plus efficiente et proactive des fonds publics ?

Ne serait-il pas essentiel de « resserrer » la composition du Gouvernement, en définissant des aires de compétences plus larges, permettant d'éviter les chevauchements de compétences ?

Quid d'un renforcement du rôle du CNFP, par exemple dans le cadre de la proposition de réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance par la Commission européenne (évaluation de l'évolution envisagée par le Gouvernement des dépenses nettes primaires ; affinement de la méthodologie présidant à l'analyse de la soutenabilité à moyen terme des finances publiques) ?

Quelle implication des citoyens dans la définition des besoins futurs en infrastructures ?

Quel est le montant de l'ensemble des actifs (financiers et non financiers – y compris l'immobilier) des Administrations publiques ?

Comment promouvoir la fusion des communes au Luxembourg, ou du moins une coopération plus étroite entre ces dernières ?

Quand et comment une réforme fiscale d'ensemble de l'imposition des ménages pourra-t-elle être mise en œuvre ?

Quels instruments fiscaux faut-il privilégier afin d'assurer l'attractivité du Luxembourg ?

Comment anticiper et prévenir l'affaîssement possible de certaines recettes (Tanktourismus, impact d'accords internationaux sur la fiscalité) ? Convient-il de les « mettre de côté », au sein du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL) par exemple, afin d'éviter qu'elles alimentent des dépenses risquant pour leur part de devenir récurrentes ?

Quel calendrier pour la mise en œuvre d'un Green Budgeting au Luxembourg, et selon quelles priorités (application aux dépenses fiscales uniquement, du moins dans un premier temps ?) et modalités ?

Quel sera le coût futur de la transition climatique, énergétique et digitale ? Sous quelle forme le financer et comment l'intégrer aux objectifs budgétaires ?

Politique familiale plus active : quel impact net sur les finances publiques (prestations familiales

Finances publiques

accruës *versus* impact éventuel sur la
démographie)

Dans la perspective des élections législatives du 8 octobre 2023, IDEA a élaboré un Recueil des « Grands Défis » principalement destiné aux partis, candidats et futurs élus, avec des propositions concrètes dont ils pourraient, selon nous, s'inspirer dans leurs programmes.

Cet ouvrage approfondit cinq problématiques auxquelles est confrontée depuis de longues années la société luxembourgeoise : la préservation du tissu productif, l'aménagement du territoire, la coopération transfrontalière, le vieillissement de la population et les finances publiques.