Fondation idea

Monsieur Luc Frieden
CSV Fraktioun
13, rue du Rost
L-2447 Luxembourg

Luxembourg, le 11 octobre 2023

Monsieur le formateur,

Le 8 octobre dernier, les électeurs luxembourgeois ont désigné les 60 représentants qui siégeront à la Chambre des députés pour les 5 prochaines années. Les résultats ont conduit à votre nomination comme formateur du Gouvernement qui, une fois composé, aura la mission de définir son programme.

En amont de la campagne électorale, IDEA a poursuivi la mission qu'elle tâche de remplir depuis près de 10 ans maintenant : contribuer à l'amélioration de la qualité du débat socio-économique à travers des analyses de qualité et des propositions audacieuses.

Nous avons publié le 27 avril dernier un **recueil intitulé « Grands Défis »**, principalement destiné aux partis, candidats et futurs élus, avec **une cinquantaine de propositions concrètes**. Le recueil approfondit cinq problématiques auxquelles est confrontée depuis de longues années la société luxembourgeoise : la préservation du tissu productif et le logement, l'aménagement du territoire, la coopération transfrontalière, le vieillissement de la population et les finances publiques.

Ce document a été envoyé aux principaux partis politiques et décideurs économiques et sociaux du pays. Les propositions qui y figurent ont été débattues à l'occasion d'événements organisés par IDEA et, enfin, discutées avec les fractions à la Chambre des députés.

En écho à ces recommandations, nous avons également publié le 6 septembre un ouvrage « **Face aux Grands Défis** » dans lequel 22 auteurs, observateurs avertis aux profils très divers, ont été invités à répondre à des questions majeures qui devraient nous éclairer sur les grands défis du pays.

Nous vous proposons de retrouver ci-dessous les 12 propositions les plus emblématiques issues de notre travail.

Attractivité, productivité, compétitivité : préserver le tissu productif

- Sur le modèle allemand du *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen*, un pacte destiné à rehausser le nombre de logements achevés devrait être conclu sous la houlette d'un Ministère de la Construction de logements.
- La politique du logement public abordable devrait être augmentée d'une politique sociale du logement en vertu de laquelle des investisseurs privés seraient incités à développer le segment intermédiaire entre les logements locatifs publics et les loyers - de facto - libres.

- La faiblesse de la base industrielle et l'impossibilité de pouvoir compter sur du personnel qualifié en nombre suffisant sont deux importantes entraves à la performance de l'écosystème de recherche contre lesquelles il conviendra de lutter.
- Il faudra(it) notamment assurer aux acteurs de la place financière de pouvoir s'appuyer sur un cadre règlementaire constamment optimisé et sur un environnement fiscal hautement compétitif.

Améliorer l'aménagement du territoire

- Le mode de financement des communes pourrait évoluer afin d'inciter les fusions ainsi que le respect des objectifs de l'aménagement du territoire.
- Pour faciliter la mobilisation de terrains nécessaire aux projets d'intérêt général, il serait opportun de renforcer le poids de l'utilité publique dans le droit.

Consolider la métropole transfrontalière

- Un projet de territoire à l'échelle de la métropole transfrontalière du Luxembourg est indispensable pour penser le développement territorial du pays à long terme.
- Des fonds de coopération transfrontaliers pourraient co-financer des infrastructures de mobilité, des formations, des équipements sociaux et environnementaux.

Se préparer au vieillissement de la population

- Une réforme globale des pensions conciliant rigueur et équité s'impose dès le début de la prochaine législature.
- Le renforcement des études de médecine (en direction d'un master en particulier) et de pharmacie apparait comme nécessaire.

Maintenir des finances publiques saines

- Mettre en place un taux de déduction « social » des avantages fiscaux permettant de retirer un avantage d'au moins 40%, quel que soit le revenu imposable.
- Tout en respectant le cadre européen, opter pour une limite d'endettement public à moyen terme plus volontariste de 30% au niveau luxembourgeois.

En espérant que ces propositions retiendront votre intérêt dans la phase de rédaction du programme de Gouvernement, nous demeurons, Monsieur le formateur, à votre entière disposition pour en discuter de vive voix.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le formateur, nos salutations distinguées,

L'équipe de la Fondation IDEA asbl

Pièces jointes :

- *Recueil « Grands Défis : propositions en vue des élections législatives 2023 »*
- *Recueil « Face aux Grands Défis »*

7, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
T: (+352) 42 39 39 - 350
F: (+352) 43 83 26
info@fondation-idea.lu
www.fondation-idea.lu
registre de commerce : N° RCSL : F9439

Propositions en vue
des élections législatives 2023

Grands Défis

Idea
Fondation

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
Vieillissement 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 des « 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

État des lieux

Quand en 1991 Norbert von Kunitzki[1] s'est penché sur les raisons de l'exceptionnelle prospérité du Luxembourg, passé d'un État agricole relativement démuni 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 années[2].

[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 miraculeuse[3], doit composer avec de plus en plus d'éléments défavorables :

- Le secteur financier, pilier essentiel de l'économie[4], est soumis à une forte et coûteuse inflation règlementaire 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 succès[5] et nombreux parmi les secteurs définis comme stratégiques pour la réorientation des activités productives sont encore à l'état embryonnaire[6] ;

[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(rait) à faire du pays un *second best* pour les fonctionnaires européens[7] ;

[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.

- 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 paying field*, etc.) et les inconvénients à être un petit État (coûts de la mise en conformité avec les règlementations 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 inexistants depuis le début du millénaire[8].

[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 abordable[9].

[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 tutélaire[10] 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 construction[11], 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.

(réaliste[12]) 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

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, financièrement[14] , voire juridiquement[15], 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 sandwich[16] » 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 intermédiaire[17] 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 loyer[18].

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 locatif[19], 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), Paradoxale 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 bénéfices 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 publiques[20].

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 PIB[21]) et que l'UE a adopté une directive instaurant un impôt minimum de 15% sur les bénéfices 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.

(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'Irlande[23], la Suisse[24] et Singapour[25], 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 - para-fiscaux - 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.newsd.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 concurrentielle[26].

[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 bénéfices des entreprises

Depuis de nombreuses années, les pays de l'OCDE se sont engagés dans une stratégie de réduction de la fiscalité des entreprises[27]. 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'IS[28] est resté figé à 24.9% (taux normal) et à 22.8% (pour les entreprises dont les bénéfices 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 EMN[29], 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.

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 pertinentes[31] ;
- 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 années[32].

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 !

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 fiscaux[33] (par exemple une réforme du régime des impatriés pour le rapprocher des régimes les plus performants en Europe[34]), 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-tiers[35]).

---

[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 compter[36].

Enfin, l'essor du télétravail, considéré de plus en plus comme un acquis[37], 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 préfèrera (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.

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 consensus[39] 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 économique[40] ;
- 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 statistiques[41].

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 Boksin 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.

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'économie[42], 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 bénéficier 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 bénéficier 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 frontaliers[43]).

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 luxembourgeois[45]

[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.ccifj.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.

devrait être complété[46] ; un nouveau régime fiscal favorable aux investisseurs en capital-risque[47], des dispositifs de soutien (e.g. chèque-innovation[48]) et des réglementations favorables à l'innovation (e.g. bac à sable *(sandbox)* règlementaire[49]), 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 technique[50] 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.newsd.admin.ch/newsd/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 précédentes[51], 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 secteurs[52]) 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.

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 règlementaire constamment optimisé et sur un environnement fiscal hautement compétitif[53].

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 extérieurs[54] - 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 administré[55] - 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.

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 éludée[56].

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'éducation[57], 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 parents[58] ;
- 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.

profit[59] du potentiel de tous les (enfants de) résidents devra(it) être frontalement adressée[60].

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'éduction 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.

travail[61] et une « Garantie pour les Seniors » - allié du vieillissement productif - devrait être mise en place[62].

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.

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 vigueur[63], 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 lieu[64]. 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 inflationniste[65] ; 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.

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

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.

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 2023[66].

[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

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 agglomérations[67].

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 étudier[68].

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).

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 règlementaires 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 blocage[69]. 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 visé[70]. 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 priori[71] 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.

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.

ciblé[76]. 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 Londres[77], 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.

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

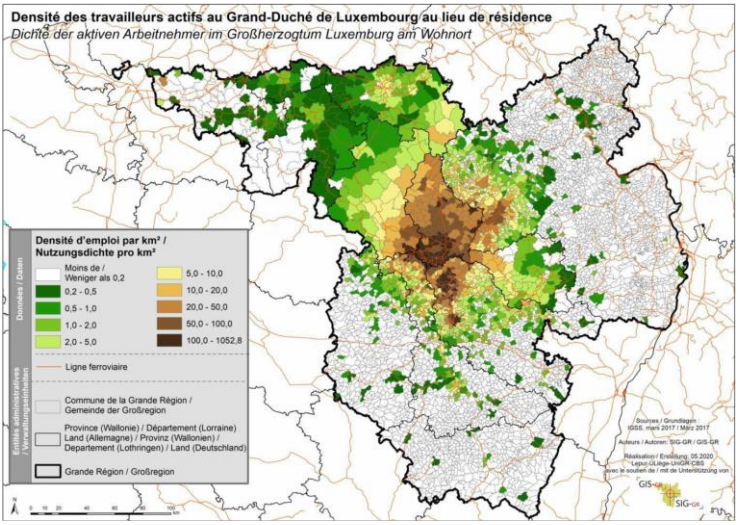
Auteur : Vincent Hein

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

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 Genève[78], 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.

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 expérimentations[79] 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

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 transfrontalière[80]. 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.

bonne fortune économique du Luxembourg par les autorités des régions limitrophes pourrait s'amoindrir 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 règlementaires 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 transfrontalière[81] 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.

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.

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

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

Vieillissement

Auteur : Muriel Bouchet

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 IDEA[82], 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 actuelle[83]. La population des personnes de 80 ans et plus[84] 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.

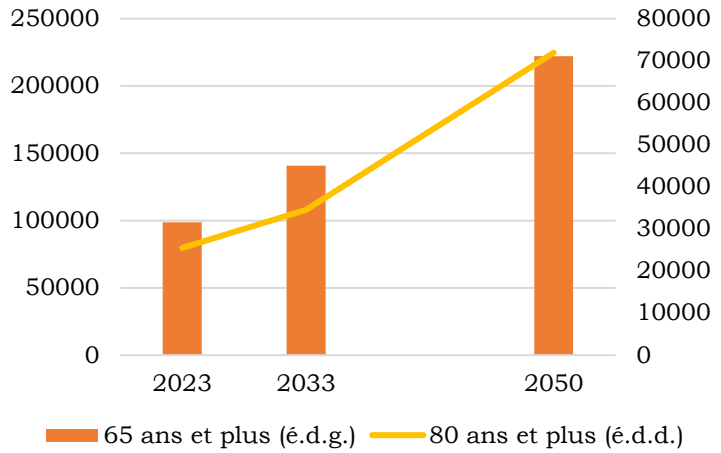
[83] Avec également une sensible hausse en termes de proportions de la population totale, passant de 14,9% en 2023 à 20,3% en 2050 en dépit d'une immigration nette supposée demeurer à un niveau élevé (près de 13 000 personnes par an en moyenne de 2023 à 2050).

[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 2023[85]. 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 internationale[86], 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

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 venir[87] - 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 Vieillissement[88], 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 annuel[89] 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 santé[91].

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).

dans le domaine de la santé et des structures d'accueil de personnes âgées[92]. 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 2034[94].

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 étranger[95] 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 population[96]. 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 Lair[97].

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 égard[98]. Selon l'OCDE, le Luxembourg comptait 3 médecins pour 1000 habitants en 2019, contre 3,9 dans la moyenne de l'UE[99] - 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-

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 sujet[100], 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'OCDE[101].

---

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**

professionnelle qui devra être adaptée à une force de travail elle-même vieillissante. Dans une publication de 2017[102], 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-vieillissement/. En supposant que les taux d'activité des seniors demeurent inchangés.

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 2052[103] :

- 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 pension[104].

- 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.

pensions d'amortir le choc, il est proposé de favoriser la constitution de droits à pension du 2ème pilier (professionnel), en relevant le plafond personnel déductible (bloqué à 1 200 euros depuis de nombreuses années[105]) 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 moyens[106]).

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).

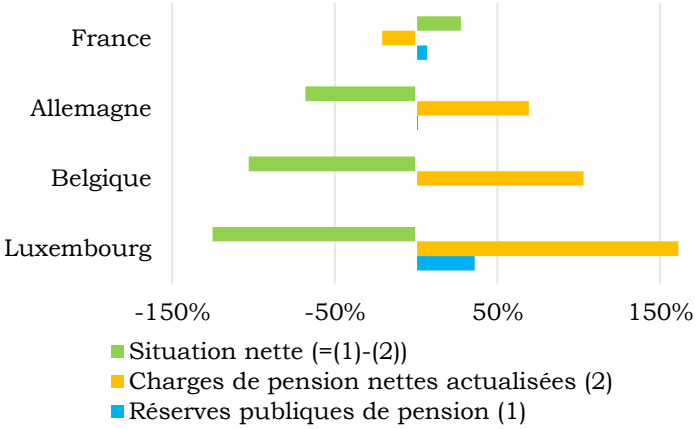
Cette situation est cependant trompeuse, car elle résulte dans une large mesure d'un simple décalage temporel entre les cotisations de pension d'une part

[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

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 pharmacie[107], 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 débuteront 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 région[108].

- 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**

Elaborer[109] 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).

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.

(« 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 ?

Vieillissement 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 ?

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 Solidaritéitspak 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 source[111], 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 Solidaritéitspak 3.0, délivrent le même chiffre de 2,2% du PIB pour 2023.

2018 à 2023[112]). 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 Solidaritéitspak 3.0. Même après correction de l'impact des mesures "anti-crises" 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.

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 limitrophes[113].

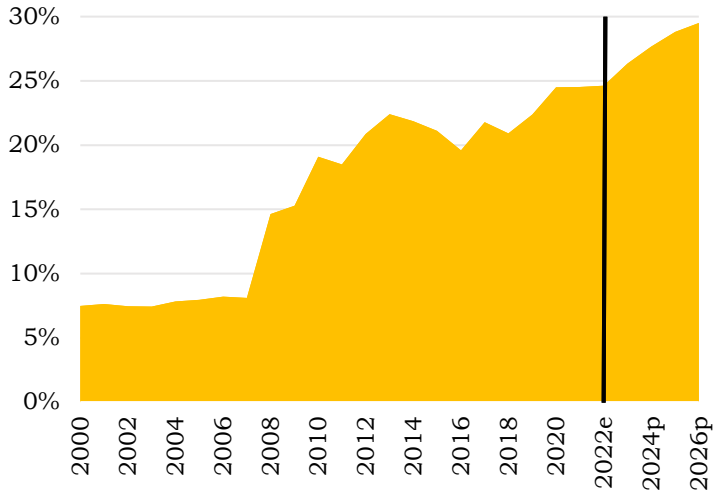
Ces multiples sources de vulnérabilité, de même que la survenance de plus en plus fréquente de crises globales mais néanmoins très spécifiques (la crise sanitaire et les tensions géopolitiques, par exemple) requièrent la présence de solides « poires pour la soif ». Une politique budgétaire « cyclique », 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 porportion 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 primaires[114] croissants, dont la valeur actualisée[115] 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 progresser[116] dans un contexte de taux d'intérêt eux-mêmes croissants[117]. 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 Solidaritéitspak 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 sociale[118].

- **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 derniers[119]. Le solde de référence serait calculé hors investissements (quels qu'ils soient)[120].

[118] Voir la partie « Vieillissement » 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 ».

- Conformément aux projets de la Commission européenne[121], 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 heatmat providing a comprehensive analysis of fiscal rikks, 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 (CNFP[123]). 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* ».

- 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'affaissement possible de certaines recettes (Tanktourismus, impact d'accords internationaux sur la fiscalité) ? Conviendrait-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

accrues *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.

Fondation IDEA a.s.b.l | www.fondation-idea.lu

idea
Fondation

Face aux Grands Défis

Dr Serge Allegrezza, Sahar Azari, Aurélien Biscaut,
Flora Castellani, Christel Chatelain, Norry Dondelinger,
Christian Ensch, Caroline Faber, Robert Goebbels,
Jean Hamilius, Georges Heinrich, Sylvain Hoffmann, Pierre Hurt,
Jean-Marc Lambotte, Stephanie Law, Frédéric Meys,
Jean-Jacques Rommes, Julien Schmitz, Christophe Serredszum,
Robert Urbé, Michaël Vollot, Michel Wurth.

En tant que laboratoire d'idées, la Fondation IDEA asbl s'est donné 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.

Auteurs :

Dr Serge Allegrezza, Sahar Azari, Aurélien Biscaut, Flora Castellani, Christel Chatelain, Norry Dondelinger, Christian Ensch, Caroline Faber, Robert Goebbels, Jean Hamilius, Georges Heinrich, Sylvain Hoffmann, Pierre Hurt, Jean-Marc Lambotte, Stephanie Law, Frédéric Meys, Jean-Jacques Rommes, Julien Schmitz, Christophe Serredszum, Robert Urbé, Michaël Vollot, Michel Wurth.

Édition : Muriel Bouchet, Vincent Hein, Ioana Pop, Michel-Edouard Ruben, Jean-Baptiste Nivet.

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa

© Septembre 2023, Fondation IDEA a.s.b.l.

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

Sommaire

Introduction 7

Chapitre 1 : Tissu productif 9

Bombe D ?

Jean Hamilius 11

Comment se préparer à loger 1 million d'habitants ?

Jean-Jacques Rommes 16

Politique(s) du logement, que faire ?
Robert Goebbels 24

Comment sortir de la crise du logement et éviter la crise immobilière ?
Christophe Serredszum 31

Quelles sont « concrètement » les barrières règlementaires injustifiées qui contraignent l'activité de construction ?
Sahar Azari et Stephanie Law 41

Une fiscalité incitative peut-elle contribuer à satisfaire aux objectifs du Luxembourg en matière de lutte contre le changement climatique ?
Flora Castellani 48

Sous-traiter sa création de richesse à des travailleurs venant de l'étranger : Ne serait-ce pas insoutenable ?
Georges Heinrich 58

Chapitre 2 : Aménagement du territoire et coopération transfrontalière 65

Pourra-t-on poursuivre le développement économique et démographique soutenu sans réformes ?
Michel Wurth 67

Densité, zéro impact, coût abordable, Nimby, qualité de vie… Le Luxembourg est-il prêt à construire les quartiers de demain ?
Pierre Hurt 84

Vivre plus nombreux au Luxembourg en limitant les impacts environnementaux.
Caroline Faber. 97

Est-il utopique de mettre en œuvre un projet de territoire dans l'agglomération transfrontalière du Luxembourg ?
Aurélien Biscaut 107

Planifier le réseau ferroviaire transfrontalier dont aura besoin le Grand Luxembourg d'ici 2050 en l'articulant à l'urbanisation.
Jean-Marc Lambotte 120

Grand Luxembourg : un modèle de développement intenable qui appelle de profondes réformes.
Julien Schmitz et Michaël Vollot 135

Chapitre 3 : Vieillissement et finances publiques 149

Financement des pensions : un défi trop peu considéré ?
Christel Chatelain 151

L'augmentation de l'âge de départ à la retraite : une fausse bonne idée !
Sylvain Hoffmann..... 158

Vieillissement et pauvreté.
Robert Urbé..... 169

Le défi pressant de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur d'aides et de soins : enjeux critiques pour la santé publique au Luxembourg.
Christian Ensch..... 181

Pour une vraie « révolution copernicienne » de la gestion budgétaire.
Dr Serge Allegrezza..... 190

Renforcer la gouvernance des finances publiques pour bien maîtriser les défis actuels et futurs.
Norry Dondelinger..... 202

Pistes de réflexions sur le coût de la transition nécessaire aux défis climatique et énergétique.
Frédéric Meys..... 212

Les auteurs..... 221

Introduction

Ce recueil fait écho à la publication « Grand Défis » de la Fondation IDEA asbl, qui formule une cinquantaine de recommandations en vue des élections législatives d'octobre 2023[1]. Invités à s'exprimer sur les mêmes thèmes que ceux traités par l'équipe d'IDEA, 22 auteurs d'horizons très variés y proposent 20 contributions enrichissantes pour le débat public luxembourgeois. Ils apportent des précisions, mettent en avant des contradictions, des grandes questions et des pistes d'action, contribuant ainsi à sortir du « prêt à penser » sur des thématiques essentielles pour l'avenir du Luxembourg. Qu'il s'agisse de sujets « sur-commentés » ou au contraire « sous-thématisés » dans les discussions publiques (et politiques), cet ouvrage, qui ne prétend pas à l'exhaustivité des sujets abordés, tente d'apporter un recul indispensable à la formulation d'idées pour faire face aux grands défis du pays.

Le premier chapitre regroupe des réflexions portant sur le maintien du tissu productif luxembourgeois, avec une attention particulière portée à l'une des conditions de l'attractivité du pays, à savoir la capacité à répondre aux défis du logement et de la crise immobilière. Y sont également proposées des idées pour que le levier fiscal concoure à la transition bas carbone ainsi qu'une réflexion sur

[1] Fondation IDEA asbl, *Grands Défis, Propositions en vue des élections législatives 2023*, avril 2023.

une meilleure mobilisation des talents nationaux au service du tissu productif.

Le deuxième chapitre permet au lecteur d'appréhender différents défis qui devraient se poser sur le plan du développement territorial, urbain, environnemental, mais aussi transfrontalier dans la perspective d'une poursuite de la croissance économique et démographique. Des contributeurs issus du Luxembourg et des pays limitrophes mettent ainsi en perspective les raisons qui imposent de repenser la manière d'aménager l'espace national et de mettre en œuvre un projet territorial transfrontalier cohérent et partagé avec les voisins.

La nécessité de réformer les pensions tout en évitant la « paupérisation » des seniors, des moyens à mettre en œuvre afin de prévenir toute pénurie de main-d'œuvre dans le secteur d'aides et de soins, des outils permettant de maintenir la soutenabilité des finances publiques, de réformer la gestion budgétaire et d'intégrer le coût de la transition bas carbone au Luxembourg sont développés dans le troisième chapitre.

La Fondation IDEA asbl tient à remercier l'ensemble des contributeurs et souhaite au lecteur, qu'il soit citoyen, décideur ou simple observateur, une lecture éclairante.

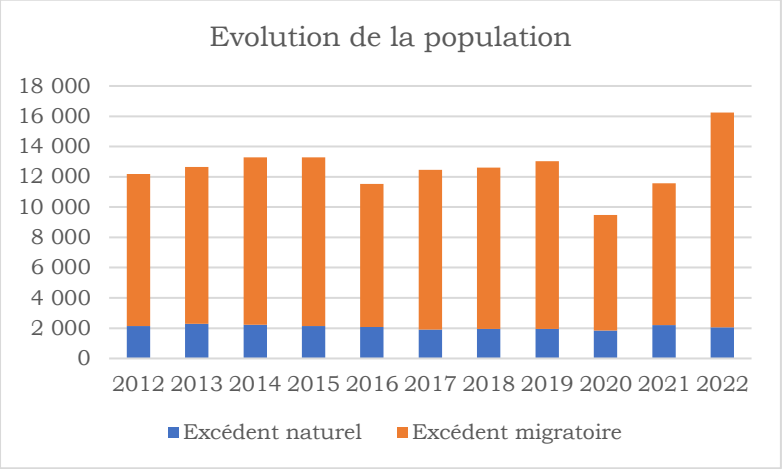
Chapitre 1 : Tissu productif

Bombe D ?[2]

Jean Hamilius

[2] Référence à La bombe P de Paul R. Ehrlich.

Cette question (Bombe D. ?) vise les défis posés par la croissance démographique persistante de notre pays qui voit chaque année sa population augmenter de plus de 10.000 habitants. Comme le solde naturel (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès) n'est que de l'ordre de 2.000 par an, cet accroissement est avant tout dû à l'immigration nette.



Les problèmes ainsi créés, tels la frustration des chercheurs de logements, le malaise des frontaliers et des résidents pris dans les bouchons routiers, les difficultés du système éducatif face à une population croissante de jeunes élèves nouvellement arrivés dans le pays, restent irrésolus et leurs conséquences négatives renforcées :

- Malgré des efforts financiers importants, les infrastructures du pays, ses routes, ses

moyens de transport, son équipement en écoles et en hôpitaux, son administration publique, sont souvent dépassés ; la lenteur de la justice devient préoccupante, la sûreté est en berne, le scellement du sol augmente, la surface réservée à la nature diminue : l'aspect du pays change ;

- Le pourcentage des résidents parlant le luxembourgeois diminue, le caractère de la population change, peu à peu le pays perd de son identité nationale au profit d'une identité multiculturelle remarquablement dépourvue de tensions sociales ou raciales, inédite dans l'Union Européenne : la nature du pays change.

Ces considérations font que le soussigné se méfie d'une politique de croissance déterminée. Mais si on peut souhaiter infléchir la croissance démographique, il faudra tout de même permettre aux entreprises, à la place financière, aux institutions européennes, de grandir, de participer au progrès technique, d'embaucher, bref de se développer : dès lors, une politique de modération de la croissance s'avère en réalité particulièrement délicate à mettre en œuvre.

Il se trouve un autre problème (difficilement soluble lui aussi) qu'il faut mentionner lorsqu'on examine l'avenir du pays : le système d'assurance pension du secteur privé qui est malade et doit être réformé.

Du point de vue actuariel, si on veut rendre un système de pension « autoporteur », indépendant d'une béquille étatique, il n'y a que deux méthodes : ou bien celui du « fixed contribution and variable benefit » ou bien celui du « fixed benefit and variable contribution ».

Ou bien on sert une pension mensuelle basée sur une cotisation fixée d'avance et la pension est alors adaptée périodiquement aux réserves ainsi constituées, ou bien le montant de la pension est fixe et la cotisation est périodiquement adaptée en conséquence.

Or le régime général d'assurance pension s'apparente à bien des égards à un système à cotisations et prestations définies. Le risque que les réserves ne suffisent pas à financer le service des pensions est ainsi implicitement couvert par la garantie de l'État.

L'augmentation de la durée de vie moyenne fait que la durée pendant laquelle une pension est servie a considérablement augmenté. L'augmentation constante du coût des pensions qui en résulte implique que non seulement la contribution annuelle de l'État est, per se, en augmentation constante, mais qu'en plus les pensions servies durant la période de retraite sont de plus en plus déconnectées des cotisations versées : une situation devenant à la longue insoutenable.

Chez nous, (résoudre) le problème est particulièrement délicat : les cotisants et

pensionnaires de la Caisse de Pension sont de plus en plus de nationalité étrangère (résidents et frontaliers) alors que les fonctionnaires, qui touchent - du régime spécial transitoire et du régime spécial - des pensions relativement importantes, sont presqu'exclusivement des Luxembourgeois. Le régime général du secteur privé doit être réformé, mais celui des fonctionnaires devra l'être aussi.

Ce double impératif a lieu dans un pays où les citoyens luxembourgeois, en passe de devenir minoritaires, sont ceux qui votent lors des élections législatives qui décident des réformes à conduire, peuvent devenir députés ou ministres, monopolisent les rangs des fonctionnaires, dirigent le pays et ne sont pas particulièrement demandeurs d'une baisse du pouvoir d'achat des pensions qui leur sont servies.

J'arrête-là la description d'une situation - à plus d'un titre - inquiétante.

Comment se préparer à loger 1 million d'habitants ?

Jean-Jacques Rommes, Président du Conseil scientifique de la Fondation IDEA asbl

A Luxembourg, la première réponse pertinente que suscite cette question fait écho aux chansons dédiées au Seigneur de La Palice : il faut commencer par le vouloir. Car c'est bien là le premier péché du Luxembourg : Le pays a un besoin chronique de croissance, mais il vit mal avec les conséquences de cette évolution - assez mal en tout cas pour ne pas s'être convenablement préparé à abriter les 650.000 habitants qu'il compte dès aujourd'hui.

Lorsque l'ancien Premier ministre Juncker prédisait dans son discours sur l'état de la nation de 2002 que le Luxembourg compterait 500.000 habitants en 2020 et 700.000 en 2050, on lui a reproché d'avoir agité un spectre, une perspective irréaliste et fâcheuse. Mais s'il s'est effectivement trompé, c'est parce qu'il aura été en-dessous de la réalité : le demi-million fut franchi dès 2010, les 700.000 seront franchis vers 2026 et tous les analystes estiment que le million sera atteint dans une trentaine d'années.

Si on demandait aux électeurs de voter pour ou contre cette évolution, il y a fort à parier qu'ils répondraient par un refus franc et massif. D'ailleurs ils ne sont pas seuls : des pans entiers de nos administrations semblent davantage occupés à empêcher un tel scénario qu'à le rendre viable et vivable. Entre « zéro artificialisation des sols », réduction des émissions, pénurie organisée des décharges pour matières inertes, dénigrement endogène de la place financière et bâtons dans les

roues d'installations industrielles, la politique flirte avec la décroissance comme la voie royale vers un « meilleur vivre ».

Pourtant, la croissance, cet enfant mal aimé de notre vie économique, avec son apport massif de main-d'œuvre, est d'abord l'aubaine par laquelle le pays finance son État providence, notamment sa protection sociale, et assure une qualité de vie et un pouvoir d'achat exceptionnels – singulièrement aux électeurs qui sont majoritairement fonctionnaires et retraités. Si donc on demandait aux électeurs de choisir entre le bonheur financier permis par la croissance et la réduction de quelque 50% de leurs salaires et retraites, il n'y a pas à douter de leur réponse - elle aussi franche et massive.

Conscients de ce dilemme électoraliste, les partis politiques luxembourgeois évitent tous de poser les bonnes questions. Il semble ainsi d'ores et déjà acquis que le débat électoral à venir tournera principalement, voire exclusivement, autour de la question des inégalités et d'une mythique « Steiergerechtegkeet » pour y remédier. Mais outre le fait que l'égalité n'est guère souhaitable si à la fin tous sont pauvres, l'erreur cardinale de cette approche consiste à ignorer à quel point la souffrance sociale est davantage corrélée au logement qu'à tout autre facteur.

On ne peut que regretter cet aveuglement car le logement est un bien de première nécessité et un important vecteur de cohésion sociale. Agir sur les

coûts du logement, c'est lutter contre la pauvreté et c'est aussi le moyen de donner du pouvoir d'achat supplémentaire aux classes moyennes. Si elles en manquent, dans le pays aux salaires nets parmi les plus élevés du monde, c'est bien du côté des dépenses du logement qu'il faut chercher. Et face à la perspective du million d'habitants, il faut vraiment se voiler la face pour ne pas voir à quel point il est urgent – socialement urgent – que les pouvoirs publics s'attellent à mettre à disposition le nombre de logements requis.

Sur la dernière décennie, alors que la demande en logements était très soutenue – du fait de l'immigration, de la faiblesse des taux d'intérêt et d'incitants fiscaux qui ont contribué à mettre de l'huile sur un feu de demande déjà ardent –, l'offre est restée très mesurée ; fort logiquement, les prix immobiliers ont explosé. C'est qu'au Luxembourg la production de logements souffre – en plus de l'insuffisance de terrains constructibles, du manque de main-d'œuvre et de la réticence des responsables communaux, notamment en raison des pressions de la population - de conflits d'objectifs. Ainsi, pendant que la politique subventionnait la demande en pensant qu'elle faisait du « social », elle a alourdi les procédures administratives à l'extrême en faisant de l'écologie, de l'urbanisme, de la protection du patrimoine, de l'archéologie, de la gestion des eaux ou encore du génie civil. Aussi, les mesures censées avoir un

impact sur l'offre ont été des plus contradictoires : mise en vente de terrain pour un temps favorisée fiscalement, abolition du taux de TVA super réduit pour l'investissement dans le logement locatif, aller-retour incompréhensible sur l'amortissement accéléré, chaos politico-juridique sur le bail à loyer, foi irrationnelle dans la capacité des promoteurs publics à produire assez de logements dits « abordables ».

Bref, l'activisme aveugle de la politique du logement cache le manque d'une gestion politique intégrée et basée sur une stratégie de long terme. En face des dizaines d'autorités publiques qui rendent la vie dure à quiconque veut construire, il n'y en a aucune chargée de coordonner tous les demi-dieux administratifs qui poursuivent leurs objectifs propres.

Afin de loger le million d'habitants, perspective à laquelle la soutenabilité des finances publiques, retraites en tête, aspire, le pays a besoin d'une gouvernance de sa politique du logement très différente de celle actuellement en vigueur et devrait enfin se doter d'une autorité centrale munie des pouvoirs de planifier et de mettre en œuvre une politique de construction de logements à grande échelle qui suppose de pouvoir coordonner, voire de mettre au pas, les différents acteurs impliqués dans le logement. Les grands projets actuellement les plus en vue, impôt national à la mobilisation de terrains, impôt foncier, « logements abordables », redéfinition du capital investi, sont ainsi à des

années-lumière du sujet primordial qu'est la nécessité d'un doublement du nombre de logements achevés par an afin de servir l'évolution prévue de la population durant les prochaines décennies.

Pour atteindre cet objectif ambitieux, quasi-vital, les sujets régulièrement évoqués au cours des 10 dernières années ne doivent pas seulement être sur la table, ils doivent être sur une même table. Au lieu d'un ministre du logement sans pouvoir et de maints ministères, autorités et administrations avec mille moyens d'empêcher un projet de construction, il faudrait enfin un super-ministère de la création de logements muni d'une loi Omnibus qui poserait les bases d'un renouveau de la politique du logement, articulé autour de l'objectif de passer dans un horizon prévisible à la production de beaucoup plus que 4.000 logements par an : agglomérations nouvelles sur base de principes durables d'aménagement du territoire, création de nouvelles villes, « Baulandvertrag », mobilisation de « Baulücken », révision des densités résidentielles du bâti et des coefficients d'utilisation maximale du sol, promotion du locatif, mise à contribution des métiers de la construction et des architectes-ingénieurs, coordination, voire partenariats, avec les promoteurs privés, répartition obligatoire des charges entre communes, accélération des procédures, attraction de main-d'œuvre qualifiée (y compris de pays tiers), création d'un guichet unique, élimination des mises en cause ex-post sur terrains constructibles,

réforme fiscale immobilière (TVA, droit d'enregistrement, fiscalité des plus-values et des revenus locatifs, régime de l'amortissement), … Les sujets à aligner dans un même sens ne manquent pas.

Est-ce trop demander à cet État qui osa s'approprier à bon compte les terrains du Kirchberg il y a 60 ans, qui jeta un pont rouge dans le vide, donnant naissance à une seconde ville, qui transforma l'usine de Belval en ville universitaire ; l'État qui osa garantir les satellites de SES, qui construisit le barrage de la Haute-Sûre ou qui monta le 5ième plus important aéroport de fret du continent et qui libérait, récemment encore, un terrain pour Google ?

A quiconque pense que c'est un défi, on rappellera que ce n'est pas le seul pour un Luxembourg à 1 million d'habitants : il faut aussi – en plus du logement - une discussion sérieuse et honnête sur la conciliation de la croissance et des émissions, sur la transition énergétique, sur les finances publiques et la soutenabilité vacillante de la Sécurité sociale. Tous ces problèmes doivent enfin être pensés en commun.

Notre petit pays est en phase de passer d'une densité de 240 habitants au km² à 390 habitants au km² ! Ce n'est pas Singapour avec ses 8.300 habitants au km². C'est de l'ordre de la Sarre ou de la Belgique, ce qui signifie que c'est parfaitement vivable – à condition de le vouloir. Car le problème

n'est pas le nombre, le problème est dans le processus de transformation qui s'impose au pays pour y arriver.

Reste à savoir qui le dira au pays et à ses électeurs. Aucun parti ne semble avoir vraiment commencé. Mais si le message semble a priori impopulaire, il est certain que les options alternatives sont beaucoup moins roses.

Politique(s) du logement, que faire ?

Robert Goebbels

Dans pratiquement tous les pays développés la politique du logement est devenue un casse-tête permanent. Partout le discours est le même : Locations trop chères, prix prohibitifs pour l'accès à la propriété. La Suisse manque officiellement de 50.000 logements. Les Pays-Bas visent 300.000 logements de plus par an et estiment leurs besoins pour 2030 à 900.000 logements supplémentaires.

La demande s'est multipliée. Augmentation de la population, souvent par suite d'une immigration nécessaire mais pas toujours bienvenue. Atomisation de la famille traditionnelle, multiplication des célibataires et divorcés. Nécessité d'adapter un parc immobilier vieillissant aux nouvelles règles énergétiques et environnementales. Le tout a conduit à une explosion des prix pour la construction, la location ou l'achat.

Le Luxembourg reste un pays de propriétaires. Selon une enquête d'Eurostat, quelque 70% des résidents sont propriétaires de leur résidence principale et jusqu'à 84 % parmi les Luxembourgeois. Parmi les non-propriétaires, nombre n'envisagent nullement de s'enraciner définitivement au pays. Bon an mal an environ 25.000 étrangers deviennent nouveaux résidents. En même temps, de 10.000 à 15.000 concitoyens quittent le pays.

Ceux qui restent ont de plus en plus mal à se loger. Après des années faites d'un renchérissement continuel des prix de l'immobilier, notre pays se voit

confronté à une contraction brutale d'un marché en récession manifeste.

L'année 2022 a vu une chute des autorisations à bâtir de quelque 23%, jusqu'à 55% sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Les ventes de logements en voie d'achèvement se sont réduites de 26%.

L'inflation et la hausse des taux d'intérêt font que depuis le début de l'année 2023 les ventes se sont totalement effondrées. De plus en plus de logements achevés par des promoteurs habitués depuis des années à une demande apparemment insatiable, ne trouvent plus preneur. Un stock grandissant de maisons et surtout d'appartements, bien que terminés, reste désespérément vide.

Avec comme conséquence que les promoteurs réduisent leurs engagements nouveaux. Ce qui fera baisser le nombre de livraisons nouvelles pour les années à venir. On restera loin des 7.000 logements nouveaux espérés annuellement.

L'augmentation des faillites depuis le début de l'année est un autre indicateur des tensions du secteur immobilier. Au premier trimestre, 58 entreprises artisanales ou de construction ont dû cesser leurs activités, causant 325 pertes d'emplois. S'y rajoutent plus de 300 liquidations de holdings ou de fonds d'investissements, dont une partie était active dans l'immobilier.

Le secteur est en crise manifeste mais la politique continue de ronronner et refuse de voir les problèmes cardinaux.

S'il y a une loi économique qui ne s'est jamais démentie, c'est celle de l'offre et de la demande. Quand l'offre baisse et la demande devient plus forte, il y a immédiatement renchérissement.

Depuis des années, notre pays manque de terrains à bâtir. Le Gouvernement et les nombreux rêveurs d'un aménagement tout en douceur de notre territoire crient haut et fort que les places à bâtir renseignées dans les PAG communaux sont suffisantes pour accueillir encore des milliers de logements.

La réalité est autre. Une grande majorité de ces terrains ne sont pas sur le marché. Leurs heureux propriétaires préfèrent les économiser. Leur rendement futur restera supérieur à tout placement financier résultant d'une vente éventuelle. Parmi les propriétaires se trouvent un nombre élevé de sociétés immobilières et du secteur de la construction qui n'ont aucun intérêt à brader les terrains sur lesquels ils comptent réaliser des lotissements pour les 10, 20 ou 30 ans à venir. Ils savent que dans un Luxembourg devant héberger plus d'un million d'habitants les terrains deviendront de plus en plus rares et que les lotissements censés accueillir plus de 300.000 résidents supplémentaires nécessiteront au moins 10 années de procédures avant autorisation.

Un autre aspect fondamental de l'équation insoluble de la crise du logement sont les lenteurs administratives. L'Etat et les Communes multiplient les obstacles bureaucratiques, tolèrent les recours longs et coûteux contre tout projet immobilier nouveau, les gentils voisins deviennent toujours plus NIMBY et les écologistes trouveront toujours une fleur ou une chauve-souris à protéger. Quand après de longues années un Plan d'Aménagement est enfin autorisé, le ministère de l'Environnement, ceux de l'Energie ou de l'Intérieur, respectivement leurs services, ne se privent jamais d'intervenir même en cours de construction, pour imposer des règles toujours plus pointues en matière de protection de la nature, de sauvetage de la biodiversité, d'isolation thermique ou simplement de prévention d'incendies ou d'inondations.

C'est parfois légitime, mais toujours très coûteux. Depuis le début de l'année, les chaudières à gaz sont prohibées. Or les pompes à chaleur sont trois fois plus chères et nécessitent beaucoup d'électricité, pas nécessairement renouvelable, dans un pays qui doit importer plus de 95% de son énergie primaire.

En Suisse, une société vient de réaliser « le nec plus ultra de l'efficience énergétique » : des maisons dont les murs sont bâtis en briques de terre cuite isolées à la laine de mouton, des sols faits de verre recyclé avec - évidemment - des panneaux photovoltaïques intégrés dans la toiture qui alimentent une pompe à chaleur. L'électricité ainsi produite est stockée

dans des batteries à sel, le tout pour un coût de quelque 12.000 € le m^2. Autre bémol, comme même en Suisse l'énergie solaire n'est pas toujours disponible, il faut sur l'année un apport du réseau public de 30% de l'énergie consommée.

On peut rêver, mais la réalité de la crise actuelle impose une réaction forte du prochain Gouvernement. Il ne suffit pas d'inventer de nouveaux impôts, de nouvelles taxes sur les terrains non mobilisés, sur les logements restants vides trop longtemps.

L'Etat, avec le concours des Communes, doit mettre sur le marché un nombre important de terrains à bâtir. En élargissant le périmètre actuel, en cas de besoin par une expropriation de propriétaires trop gourmands. Que serait la Ville de Luxembourg aujourd'hui, si un Gouvernement composé de Chrétiens-Sociaux et de Libéraux n'avait pas pris en main via l'expropriation la destinée du Kirchberg ?

L'Etat doit revoir à la baisse la fiscalité pesant sur l'immobilier. Les droits d'enregistrement, la TVA et toutes les autres taxes sont trop importantes sur le bâti.

L'Etat doit encourager l'investissement de capitaux privés dans l'immobilier locatif. Pour chaque locataire il doit nécessairement y avoir un bailleur, (parfois) public ou (souvent) privé. On peut traiter ces derniers de « vils spéculateurs » mais en économie de marché, il n'y aura jamais une offre

plus conséquente sans investisseurs cherchant bien évidemment un rendement.

Tout citoyen, - même d'extrême gauche -, vendant un bien durement acquis ou hérité, ne va pas le brader, mais demandera le « prix du marché » ! Devenant ainsi un « spéculateur ».

L'autre alternative serait de revenir au « socialisme immobilier » de l'économie planifiée. À l'époque de l'Union Soviétique et des États satellites on trouvait de belles datchas pour la classe dirigeante, mais des logements étroits et lugubres pour la classe ouvrière, à l'image des « Plattenbauten » de l'ancienne DDR ou les HLM français qui ne sont guère mieux.

Pour contrer la récession menaçant le secteur immobilier, il vaut mieux oublier les vieilles rengaines idéologiques. Pour assouvir les besoins réels de nos concitoyens en quête d'un logement décent et abordable, il faut élargir l'offre, notamment en terrains, simplifier les procédures, réduire les coûts résultant d'une taxation trop importante et de l'argent… beaucoup d'argent ; donc une réelle volonté politique.

Comment sortir de la crise du logement et éviter la crise immobilière ?

Christophe Serredszum, Head of valuation and partner, IVBSA Expertises

Les différents acteurs du secteur sont unanimes sur la gravité de la situation du marché immobilier au Grand-Duché et plaident pour des actions communes.

Les éléments cités par tous (augmentation continuelle de la population résidente, attractivité du Luxembourg, difficulté à trouver un logement pour les nouveaux arrivants, typologie des propriétaires fonciers, nombre très élevé de propriétaires de leur logement, règles d'urbanisme complexes, prix très élevé du foncier…) sont connus depuis de nombreuses années.

Auparavant, la variable « prix du foncier » était amortie par une conjoncture plus favorable. Aujourd'hui, les deux facteurs « coûts du crédit et de la construction » se sont très largement dégradés. S'ajoutent à cela des règles de plus en plus complexes (et coûteuses) en termes d'étude et d'urbanisme. La variable « prix du foncier » ne peut plus être absorbée par une tendance haussière du marché.

Prenons un exemple sur le seul facteur de hausse des taux d'intérêt : un acquéreur qui dispose d'une capacité de remboursement mensuelle de 4 600 € pouvait emprunter sur 20 ans 1 000 000 € (taux d'intérêt à 1 %) contre seulement 725 000 € aujourd'hui (taux d'intérêt à 4,5 %). Sa capacité d'emprunt a donc baissé de 28 %.

L'ABBL confirme que sur le secteur de la banque de détail, le volume des crédits immobiliers a baissé de

38 % sur un an et le nombre de prêts de 26 % (de T1 2022 à T1 2023). Les projets d'acquisition sont donc en partie reportés et le nombre de transactions continue à baisser.

Pour l'heure, la crise immobilière touche principalement les volumes qui ont très largement reculé.

En variation annuelle, l'effondrement a été amorcé en 2022 avec des reculs du nombre de transactions par rapport à 2021 de :

7,31 % pour les appartements existants et 26,40 % pour les appartements en VEFA.

17,48 % pour les maisons.

22 % pour les terrains à bâtir.

Le 1er trimestre 2023 a vu une amplification du phénomène avec des reculs du nombre de transactions par rapport au 1er trimestre 2022 de :

41,46 % pour les appartements existants et 72,47 % pour les appartements en VEFA.

42,90 % pour les maisons.

41,44 % pour les terrains à bâtir.

En 2022, les prix du m² ont continué à progresser, quel que soit le segment considéré. Toutefois, la hausse a été marquée par une décélération en fin d'année et une première baisse début 2023.

Les difficultés de financement ne concernent pas que les particuliers. Les promoteurs et les investisseurs institutionnels marquent également le pas. Les premiers s'étaient tournés vers les seconds afin de compléter leur financement bancaire par de la titrisation par exemple, auprès de grandes familles, de compagnies d'assurances et de fonds de pension. Ces pourvoyeurs de financement, qui raisonnent avec une vue très internationale, se tournent aujourd'hui vers d'autres marchés plus porteurs que le Luxembourg.

In fine, au regard de l'effet ciseau entre la baisse des financements et les prix qui demeurent élevés, il convient d'attirer l'attention sur le fait que la crise du logement au Grand-Duché ne concerne pas que les classes sociales les plus défavorisées. La problématique est beaucoup plus large, les classes dites moyennes sont également largement impactées.

Il convient de bien comprendre qu'une crise immobilière est toujours déclenchée par une crise de confiance et qu'en général, elle a un effet domino sur l'ensemble de l'économie du pays (secteurs de la construction, bancaire, des agences immobilières en première ligne).

Cet effet domino peut avoir un impact très marqué sur l'attractivité du pays. Les entreprises, même celles capables de recruter avec des niveaux de salaires élevés, peinent à loger leurs employés.

Il ne faudrait donc pas qu'en plus du recul très net des volumes, la crise de confiance s'aggrave et que les prix s'effondrent.

Aujourd'hui, les acteurs du secteur immobilier semblent prêts à agir, qui plus est collectivement. Il s'agit indubitablement d'un marqueur très fort traduisant la gravité de la crise actuelle et, l'union faisant la force, la volonté d'en sortir tous ensemble par le haut !

Si la politique ne peut pas tout, il lui revient cependant de fixer des objectifs clairs et de dégager la voie pour permettre aux secteurs privés et aux promoteurs publics de les atteindre.

Or, il s'avère qu'actuellement plusieurs conditions de marché sont en contradiction.

D'un côté, le gouvernement poursuit ses efforts afin de rendre le Luxembourg toujours plus attractif, les prévisions d'augmentation de la population résidente dans les années à venir en étant la résultante.

De l'autre, la fortune des Luxembourgeois est en très grande partie constituée de leur patrimoine immobilier, en lien direct avec les niveaux de prix qui y sont pratiqués. La propriété foncière (personnes physiques, Etat, communes, sociétés de promotions détenues par des Luxembourgeois) est entre les mains des Luxembourgeois pour 80 % environ. En soi, cela n'est pas un problème puisque nous sommes au Luxembourg, mais cela pose une

énorme difficulté en termes de décision politique sur le sujet.

Les risques en présence sont ainsi conséquents :

La confiance pourrait s'effondrer et la crise s'accentuer faute de signal fort donné au marché.

Compte tenu du manque de logements, la demande est toujours aussi forte. Si elle n'est pas satisfaite, soit en propriété, soit en location, les demandeurs risquent d'aller chercher ailleurs ce qu'ils ne trouvent pas au Luxembourg. L'impact potentiel sur les entreprises et leur capacité à recruter et conserver leurs salariés ne doit pas être pris à la légère.

L'objectif de vouloir maintenir la fortune immobilière des Luxembourgeois ne sera pas atteint, bien au contraire. Si la crise venait à s'aggraver, la baisse pourrait être dramatique. Il vaut mieux une perte de 15-20 % maîtrisée (à partir toutefois d'un niveau de marché très haut) plutôt qu'un effondrement brutal et subi de 40-50 % voire plus. En effet, dans le premier cas, il sera toujours plus facile de rebondir dès que les conditions de marché seront redevenues plus favorables.

S'il est vrai que différentes mesures conjoncturelles ont été prises (notamment fiscales), elles ne semblent pas suffisantes et il est grand temps d'agir plus fortement, même si le calendrier électoral 2023 (élections communales et législatives) ne constitue

pas l'environnement idéal pour une prise de décision rapide.

Alors que faire ? Tout d'abord, deux objectifs me semblent devoir être fixés afin de relancer le marché :

Une augmentation voulue des volumes de transactions et de construction.

Une baisse espérée des prix de l'ordre de 15-20 %.

Ensuite, prendre immédiatement un train de mesures diversifiées et notamment :

Rendre le foncier non bâti plus disponible par des leviers fiscaux forts permettant d'éviter la détention spéculative, ou mieux encore de favoriser le déblocage du foncier. L'Etat doit participer activement et sans tarder au déblocage du foncier dont il est propriétaire.

Simplifier les règles d'urbanisme tant en construction qu'en rénovation-transformation et réduire les délais d'obtention des autorisations de bâtir.

Faire suivre l'évolution des coûts de construction par rapport aux pays voisins. A prestations égales, construire une maison au Luxembourg ne doit pas coûter beaucoup plus cher qu'en France ou en Belgique.

Baisser les normes d'habitabilité notamment dans les logements dits « abordables ». Sans rogner sur la qualité des logements, il est par exemple possible de définir des normes de surfaces plus raisonnables. Est-il nécessaire d'avoir un logement de 150 m² ou même 100 m² quand on est deux résidents ou que l'on est jeunes salariés ? Il n'est même pas question ici de logements sociaux, quoique la problématique pourrait être abordée, le risque de pauvreté étant réel et loin d'être négligeable au Luxembourg (cf. Panorama social 2023 de la Chambre des Salariés).

Densifier le logement : 30 logements à l'ha est un non-sens dans la situation actuelle, un gaspillage d'espace. Sans tomber dans l'excès des barres d'immeubles des années 1950-1980 en France, il y a peut-être moyen de trouver un niveau plus raisonnable. 60-80 logements à l'ha serait peut-être intéressant, notamment pour les logements « abordables », tout en préservant un cadre de vie très agréable.

Faciliter le financement des promoteurs (en abaissant par exemple, le niveau du critère de pré-commercialisation) mais également des particuliers. L'Etat pourrait apporter une garantie mutuelle temporaire et partielle afin de ne pas fragiliser le secteur bancaire.

Prendre des mesures sectorielles ciblées : par exemple, baisse de la TVA pour les résidences principales. Il n'est pas nécessaire de passer de 16 à 3 %. Si les autres mesures étaient prises, un

passage de 16 à 8-10 % serait suffisant. Il convient en effet de maintenir la santé des finances du pays.

Diversifier l'offre de logements : soit en propriété, soit en location. Les deux possibilités ne sont pas contradictoires. Les résidents luxembourgeois dans les années à venir doivent pouvoir choisir leur mode d'hébergement, faute de quoi, l'attractivité du Luxembourg risque d'en pâtir. Les modes d'hébergement doivent évoluer au regard de la transformation de la société, sans bien entendu pénaliser ceux qui souhaitent rester sur le modèle actuel. L'Etat peut agir fortement sur ce point, en débloquant plus rapidement une partie du foncier dont il est propriétaire et en optimisant l'intervention des agences gouvernementales affectées à la construction de logements.

Renforcer le partenariat public-privé : l'Etat dispose de terrains, d'une partie du financement et d'organismes affectés aux logements. Le privé dispose de compétences, d'idées et de financements également. Les deux parties sont donc parfaitement complémentaires. Certains évoquent la création d'un fonds souverain qui pourrait effectivement constituer un levier très fort de gestion de la crise et de stabilité du marché.

En conclusion, le Grand-Duché de Luxembourg ne pourra surmonter cette crise qu'en unissant très rapidement l'ensemble des forces vives du pays.

Il est possible d'agir pour relancer les volumes (disponibilité du foncier, rapidité des autorisations

de bâtir, normes d'habitabilité notamment dans le logement abordable, mesures fiscales incitatives, partenariat public-privé…). Mais il ne faut surtout pas oublier qu'en matière immobilière, les mesures prises aujourd'hui commenceront à produire leurs premiers effets dans 6-12 mois minimum. Il ne faut donc pas attendre 2024 pour lancer les réformes.

Par ailleurs, dans une économie de marché, la baisse des prix ne peut pas être imposée règlementairement ; c'est le marché qui décide. Toutefois, elle peut être la conséquence de la relance par les volumes. L'offre de logements doit être en adéquation avec les capacités de financement des acquéreurs potentiels. Cela devrait permettre de ramener la demande à un niveau plus raisonnable avec comme conséquence, la baisse des prix souhaitée

Attendre, c'est prendre le risque que la situation ne s'emballe et ne soit plus maîtrisable par l'ensemble des acteurs du marché, avec une possible contagion à tous les secteurs économiques du pays.

Quelles sont « concrètement » les barrières règlementaires injustifiées qui contraignent l'activité de construction ?

Sahar Azari et Stephanie Law, Architectes,
Saharchitects

Il y a au Luxembourg de nombreux processus règlementaires qui ralentissent l'activité de construction et empêchent les projets résidentiels d'avancer à un rythme satisfaisant. Il ne s'agit pas de règlementations environnementales destinées à protéger les zones écologiques sensibles, mais plutôt de processus bureaucratiques qui prennent trop de temps, manquent de clarté ou ne sont pas en phase avec la croissance actuelle du pays et les besoins en logements qu'elle engendre.

Nouvelle adoption du PAG

L'un des principaux obstacles réside dans le processus incroyablement chronophage d'une centaine de communes adaptant leurs PAG conformément au plan directeur national connu sous le nom d'Étude préparatoire du projet d'aménagement général. Avant 2004, les règlements de construction et de zonage avaient été mis à jour pour la dernière fois en… 1937. En 2004, puis à nouveau en 2011, le plan directeur a été mis à jour et les communes ont été invitées en conséquence à adopter le PAG « nouvelle génération ». Douze ans plus tard, 18 communes sont toujours en train de mettre à jour leurs PAG, 6 n'ont pas commencé à s'adapter au schéma directeur de 2011 et une utilise encore les plans et règlements de 1937[3].

[3] Voir à ce sujet : https://mint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/amenagement-communal.html

Lorsqu'une commune est en train d'adapter son PAG, ce qui peut prendre des années, il n'est plus possible d'aller de l'avant avec nos projets si nous voulons qu'ils soient conformes au nouveau PAG. La règle est qu'un bâtiment proposé au cours de cette période doit répondre à la règlementation la plus stricte de l'ancien et du nouveau PAG, ce qui, dans certains cas, rend le projet impossible. Par exemple, la construction d'une résidence multifamiliale n'est pas autorisée en raison d'une ancienne désignation de maisons unifamiliales, même dans une zone dont il est relativement évident qu'elle sera modifiée.

Une centaine de règlements de bâtisse différents

Le règlement type sur les bâtisses n'est qu'un simple guide. Il revient à chaque commune d'élaborer ses propres règlements spécifiques et de les interpréter comme bon lui semble. Avec une centaine de communes pour un pays de seulement 660.000 habitants, cela prend un temps extraordinairement long pour rechercher tous les règlements individuels, rencontrer chaque commune et essayer de comprendre leurs interprétations qui peuvent varier considérablement : la hauteur standard d'une pièce est différente d'une commune à l'autre ; la façon dont un recul latéral d'une propriété inclinée est mesuré est différente d'une commune à l'autre.

A titre d'exemple, il est possible de citer un projet, *in fine* abandonné par le promoteur, où le règlement

sur les bâtisses ne permettait pas l'installation d'une pompe de relevage pour l'évacuation des siphons au sous-sol ; les emplacements de parking ne pouvaient dès lors pas être placés dans un sous-sol mais au rez-de-chaussée et par conséquent la surface qui aurait pu être utilisée comme surface habitable était destinée aux emplacements pour les voitures.

Règlementation entravant la densité

D'une manière générale, la question du nombre de places de stationnement nécessaires constitue un obstacle très important au développement d'un nombre suffisant de logements dans le pays. Actuellement, il faut généralement prévoir deux places de stationnement pour chaque unité de logement, ce qui, dans les zones plus denses, représente beaucoup de stationnement à fournir. Cela peut limiter considérablement le nombre d'unités d'habitation dans une résidence et rendre le développement d'un projet résidentiel non rentable pour un promoteur. Un meilleur accès aux transports en commun ou aux aires de stationnement communes serait assurément une meilleure alternative.

Avec le prix exceptionnellement élevé du foncier résidentiel au Luxembourg, il est essentiel pour les promoteurs et les propriétaires fonciers ayant un projet de construction de construire de nombreuses unités d'habitation sur chaque parcelle afin de répartir le prix élevé du foncier de manière à ne pas

rendre le prix de chaque unité exorbitant ; réduire les exigences en matière de stationnement serait, tout comme permettre plus de hauteur, une aide précieuse à cet égard. Dans la plupart des communes, les projets sont limités à 3 niveaux au-dessus du sol, ce qui rend actuellement chaque unité très coûteuse ; la possibilité d'ajouter un étage à un immeuble d'appartements multifamiliaux pourrait faire une différence significative au niveau du prix de chaque unité de logement.

Retards extrêmes dans les examens de conformité à la règlementation

Si des exceptions à certaines règlementations, telles que les exigences de stationnement, peuvent être demandées, il peut se dérouler plusieurs mois avant qu'elles ne soient accordées. Ces délais, trop longs, peuvent causer des problèmes avec les prêts bancaires et faire dérailler un projet !

Dans d'autres villes du monde, qui traitent avec des millions d'habitants, la rédaction des règlements de zonage et de construction passe par un processus approfondi impliquant des représentants de l'État, du comté et de la ville. Cependant, une fois ces règlementations en place, il appartient aux urbanistes experts et aux responsables du bâtiment d'examiner les demandes de permis de construire et de les approuver ou de les refuser. Ces fonctionnaires travaillent à temps plein et peuvent

examiner les demandes efficacement et rapidement, parfois en quelques semaines.

Ici au Luxembourg, les autorités communales, y compris le bourgmestre, se réunissent une fois par mois et examinent chaque demande de construction. S'ils n'arrivent pas à votre projet lors de cette réunion, vous devez attendre un mois de plus pour qu'ils se rencontrent à nouveau. En conséquence, il faut parfois attendre de longs mois avant de pouvoir recevoir un permis de construire. Dans un Luxembourg en forte croissance démographique, un tel système d'examen des demandes de permis de construire est sous-optimal. Sachant que la plupart des bourgmestres et des fonctionnaires municipaux ne sont pas des experts en urbanisme ou en construction, il est permis de questionner la nécessité de leur présence à de tels examens de délivrance de permis de construire.

Une règlementation non adaptée aux modes de vie modernes

Un autre sujet sur lequel le Luxembourg semble accuser un retard important est le manque de clarté au sujet du co-living. Il n'y a actuellement que quelques communes qui autorisent la cohabitation où chaque résident détient un contrat de bail individuel. Hélas, des investisseurs intéressés à poursuivre ce type de projets qui correspondent à la façon dont beaucoup souhaitent vivre se voient parfois contraints d'abandonner leurs projets

d'investissement pour cause de refus des autorités communales.

Conclusion

Nous comprenons et respectons la volonté du Luxembourg de conserver ses riches traditions. Cependant, le besoin de préserver l'existant ne devrait pas être poussé trop loin. Ainsi, il est difficilement compréhensible que certains bâtiments sans valeur architecturale ou historique particulière puissent être désignés comme bâtiments protégés.

L'autonomie des communes a récemment été évoquée lors d'une table ronde de politiciens comme étant également une tradition historique digne de protection, mais si le Luxembourg veut vraiment être un centre international des affaires et de l'innovation et être en mesure de loger plus d'un million de personnes d'ici 2050, des réformes sont absolument nécessaires et certains conservatismes devront être dépassés tout en veillant à ce que le pays continue à être gracieux.

Le tout sera donc de trouver cet équilibre qui permettra au Grand-Duché de croître efficacement et harmonieusement !

Une fiscalité incitative peut-elle contribuer à satisfaire aux objectifs du Luxembourg en matière de lutte contre le changement climatique ?

Flora Castellani, Head of tax à l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)[4].

[4] L'auteur remercie Laura Bacharzyna et Lilia Henni pour leur contribution.

Le Luxembourg s'est engagé à atteindre la neutralité climatique en 2050. Pour y parvenir, la loi climat et le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat ('PNEC')[5], dont l'avant-projet de mise à jour a récemment été publié[6], prévoient de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55% d'ici 2030 (par rapport à 2005), de disposer de 35-37% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, d'aboutir à un gain de 44% d'efficacité énergétique en 2030 et de renforcer les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique (déploiement ambitieux de l'éolien, du solaire, des pompes à chaleur et de l'électromobilité).

Cet engagement s'inscrit dans la droite ligne des objectifs affichés de la Commission européenne, notamment au travers de son plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette ('Green Deal') publié en février 2023[7].

Le Luxembourg ne pourra réaliser ses ambitieux objectifs que si tous les acteurs (publics et privés) concernés redoublent d'efforts. Car en plus des investissements publics appelés à monter en puissance, la lutte contre le changement climatique

[5] https://environnement.public.lu/fr/actualites/2020/05/pnec.html

[6] https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2023%2B04-avril%2B17-pnec.html

[7] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_23_511

nécessite des investissements massifs du secteur privé[8], qui est tout autant concerné par l'enjeu de la transformation vers une économie bas carbone. Ces investissements concernent tant la transition environnementale que la transition digitale, eu égard aux profondes synergies inhérentes à ces deux domaines. Les experts s'accordent en effet à dire que : « Idéalement, les transitions vertes et digitales devraient se renforcer mutuellement »[9]. Et c'est à ce titre que la Commission européenne a fait de la double transition digitale et environnementale l'une de ses priorités, qu'elle met en avant comme un tout indissociable dans l'impulsion de ses réformes actuelles en matière de lutte contre le changement climatique [10].

En outre, d'après le scénario « neutralité à l'horizon 2050 » de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), à l'échelle mondiale, la moitié de la réduction des émissions de CO_2 dues à l'énergie est tributaire de technologies qui ne sont pas encore totalement commercialisées. L'innovation sera donc également

[8] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/09/channeling-europe-s-savings-into-growth-op-ed-article-by-european-council-european-commission-eurogroup-ecb-and-eib-presidents/

[9] https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/twin-green-digital-transition-how-sustainable-digital-technologies-could-enable-carbon-neutral-eu-2022-06-29_fr

[10] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1467

un facteur clé de cette transition pour les entreprises[11].

Comme l'a récemment rappelé la Chambre de Commerce à l'occasion de la publication de son livret thématique « Accélérer les transitions écologique et énergétique avec un cadre propice », le soutien aux entreprises dans cette démarche est indispensable car : « si les entreprises du Grand-Duché ont déjà entamé de nombreux efforts pour entamer et accélérer la mutation de l'énergie fossile vers l'énergie verte, elles devront être encore davantage soutenues, guidées et impliquées dans la transition écologique et énergétique pour atteindre la neutralité climatique visée en 2050 et les différentes échéances intermédiaires »[12].

Ce constat soulève donc la question des outils qui devront être mis en œuvre par le Luxembourg afin d'augmenter et d'accélérer les investissements des entreprises en la matière. Il s'agit en effet de s'assurer que les entreprises deviennent réellement des acteurs majeurs en matière de développement durable et de décarbonation de l'économie, par l'impulsion des politiques publiques, tant coercitives qu'incitatives.

[11] https://www.connaissancedesenergies.org/sites/default/files/pdf-actualites/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf
[12] https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/elections-2023-contribution-de-la-chambre-de-commerce-au-debat-electoral-1

Mais quel rôle la fiscalité a-t-elle à jouer pour supporter les entreprises dans cette double transition?

La politique fiscale est évidemment l'un des outils à disposition du gouvernement pour s'assurer que le secteur privé puisse innover et réaliser les investissements nécessaires d'ici 2050. Encore faut-il s'entendre sur quelle serait la politique fiscale la plus adaptée à cet égard.

Il existe bien entendu le levier traditionnel qui consiste à prendre la voie du « pollueur-payeur ». Mais si l'on souhaite agir en amont et sur l'ensemble de notre écosystème, il est également nécessaire de réfléchir à la mise en œuvre de mesures fiscales de faveur. Un cadre fiscal incitatif permettra en effet d'aiguiller le processus décisionnel des entreprises et de soutenir l'innovation en lien avec la double transition digitale et environnementale. Une partie de la doctrine confirme d'ailleurs le bienfondé d'une telle approche en matière de politique fiscale[13].

Il n'existe donc pas de solution unique aux défis auxquels notre société est actuellement confrontée. Dès lors, l'approche consistant à mêler fiscalité incitative et punitive nous semble indispensable et s'intègre dans une stratégie horizontale plus large de lutte contre le réchauffement climatique, afin

[13] Tax foundation, "The Role of Pro-Growth Tax Policy and Private Investment in the European Union's Green Transition", mai 2023.

que les entreprises maintiennent, et accélèrent, leurs actions en matière de décarbonation.

L'opportunité d'introduire des mesures fiscales en faveur de la transition énergétique (notamment sous forme de crédits d'impôt) fait d'ailleurs partie des recommandations de la Commission européenne telles que formulées dans le « Green Deal ».

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) vient pour sa part de publier un ensemble de recommandations à l'attention des responsables publics de l'élaboration de la politique climatique, recommandations fondées sur les travaux concernant le climat menés dans les différents domaines d'activité de l'OCDE, dont la fiscalité[14]. Parmi ces recommandations, l'OCDE encourage notamment les États à soutenir financièrement les activités d'innovation des entreprises par le biais d'incitatifs fiscaux du type crédits d'impôt[15].

[14] Rapport de l'OCDE, "zero émission nette, Résilience climatique et économique dans un monde en mutation", mai 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/environment/net-zero_da477dda-en

[15]« *Importantly, specific R&D support instruments are required. Governments can financially support the innovation activities of firms through direct and targeted instruments (e.g. research grants) or via horizontal and untargeted instruments (R&D tax credits). Empirical evidence suggests that R&D tax credits have positive effects on firms' innovative activity, with the effect on experimental development about twice as large as the effect on basic and applied research, and heterogeneous effects across types of firms (OECD, 2020[18]) (Bloom, Van Reenen and Williams, 2019[19]).* ». Le parlement européen reconnait également que les aides fiscales du type crédits d'impôt sont essentiels afin d'augmenter les dépenses en matière de R&D, voir projet

Ces recommandations s'inscrivent d'ailleurs dans un contexte où de nombreux pays ont déjà introduit des mesures fiscales de faveur en vue d'accélérer la transition écologique, tout en développant les investissements et la croissance économique de leur pays.

C'est notamment le cas aux Etats-Unis, où la loi de relance (le « Inflation Reduction Act ») vise à augmenter le recours à des sources d'énergie propre, en introduisant des incitatifs fiscaux sous forme de crédits d'impôt pour un montant de 270 milliards de dollars[16].

La France vient, quant à elle, de publier en mai dernier une proposition intitulée "Industrie Verte", qui prévoit l'introduction de nouveaux crédits d'impôt à hauteur d'environ 500 millions d'euros par an pour soutenir la décarbonation de l'industrie française et préserver la compétitivité du pays, notamment face aux mesures récemment introduites par les Etats-Unis[17].

Du côté du Luxembourg, un premier jalon a été posé avec l'annonce de la modification du régime de la bonification d'impôt pour investissement (lors de

---

de rapport sur la réforme des règles fiscales pour les sociétés (publié en mai 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-736738_EN.pdf).

[16] https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376

[17] https://presse.economie.gouv.fr/16052023-discours-de-bruno-le-maire-a-loccasion-du-compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-16-mai-2023/ et https://www.economie.gouv.fr/industrie-verte-presentation-projet-loi#

la Tripartite de septembre 2022) afin de rendre éligibles les investissements effectués par les entreprises luxembourgeoises dans la transformation digitale et la transition écologique[18].

Toutefois, il ne devrait s'agir que d'une première étape vers une réforme plus vaste du système fiscal. Il nous semble en effet crucial que d'autres mesures viennent rapidement compléter ce dispositif en ayant une approche holistique pour accélérer la transition digitale et écologique.

Ainsi, il conviendrait, par exemple, d'introduire une mesure fiscale visant à soutenir l'activité des entreprises en matière de recherche et développement (R&D) au Luxembourg. On notera à cet égard que 34 des 38 membres de l'OCDE et 22 des 27 pays de l'UE disposent déjà d'un mécanisme de crédit d'impôt pour frais de R&D (en 2021)[19]. En outre, le Royaume-Uni et l'Irlande viennent d'annoncer une refonte de leur régime de crédit d'impôt pour frais de R&D pour en augmenter l'attractivité pour les investisseurs et continuer à stimuler leur croissance économique.

Il serait également important de favoriser le développement des PMEs et start-ups en tant que maillon essentiel de l'écosystème d'innovation dans notre pays. Ainsi, une mesure fiscale visant à inciter l'investissement des personnes physiques dans les

[18] https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/09-septembre/28-tripartite/skm-c36822092814330.pdf

[19] https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf

PMEs et start-ups actives en matière de transition digitale et environnementale devrait être introduite.

Enfin, il pourrait être opportun d'entamer une réflexion plus générale sur l'opportunité de refondre les avantages fiscaux existants en fonction de leur impact sur nos objectifs climatiques, selon le principe du « green budgeting ». Tel qu'observé par la Commission européenne dans le cadre du Green Deal : « Les budgets nationaux jouent un rôle essentiel dans la transition. Un recours accru aux outils de budgétisation verte aidera à réorienter les investissements publics, la consommation et la fiscalité vers les priorités vertes et à renoncer aux subventions nuisibles ». On pourrait par conséquent imaginer d'adapter ou de pondérer le bénéfice des mesures fiscales de faveur existantes (ou à venir) sur base de critères environnementaux, sociaux et/ou de bonne gouvernance (ESG), ou sur base de critères liés à l'économie circulaire.

A l'heure où il devient plus urgent que jamais d'accélérer l'action contre le changement climatique, il est clair qu'une fiscalité incitative peut contribuer à satisfaire les objectifs du Luxembourg en la matière.

En conclusion, il nous semble donc crucial que des mesures fiscales incitatives soient mises en œuvre le plus rapidement possible afin de relever le défi de lutte contre le changement climatique au Luxembourg. La politique fiscale qui sera décidée dans les prochains mois devra être non seulement

holistique et ambitieuse, mais aussi résiliente et durable, si l'on souhaite parvenir à la neutralité climatique dans un monde en mutation rapide et toujours plus compétitif.

Sous-traiter sa création de richesse à des travailleurs venant de l'étranger : Ne serait-ce pas insoutenable ?

Georges Heinrich, Économiste

Un proverbe danois dit : « La misère rend industrieux ».

Et la prospérité alors, qu'induit-elle ?

La question vient à l'esprit quand on se penche sur le Luxembourg, l'un des pays les plus riches au monde et petit État faiblement doté en ressources naturelles. Que le Grand-Duché soit aujourd'hui si prospère parait quelque peu invraisemblable – et s'explique sans doute par la créativité et le dynamisme des Luxembourgeois et des nombreux étrangers qui ont décidé d'y vivre et/ou de contribuer à son économie. Autrement dit : le succès économique du Grand-Duché repose principalement sur sa capacité à mobiliser des « ressources humaines » en nombre suffisant et à doter ces ressources humaines d'outils et d'un environnement de travail qui leur permettent d'être productifs. *So far, so simple…*

Mais avec l'enrichissement du pays, il semblerait que les habitants du Grand-Duché soient devenus un peu moins « industrieux ». Au fil des créations de nouveaux droits et de la sanctuarisation des droits acquis, la participation des résidents luxembourgeois au marché du travail a eu tendance à diminuer. A titre d'exemple, l'âge effectif de départ à la retraite est de 59,2 ans pour les hommes et 60,1 ans pour les femmes alors que l'âge « légal » est de 65 ans. Cet âge effectif est parmi les plus bas de toute l'Union européenne et aucun autre Etat membre n'a un âge plus bas pour les hommes. Alors

que la prospérité nous a procuré une augmentation de l'espérance de vie qui se chiffre aujourd'hui à 79,4 ans pour les hommes et 84,2 ans pour les femmes, évoquer l'opportunité d'une indexation de l'âge de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie est considéré comme hérétique et la voie la plus efficace pour écourter une carrière politique… Une certaine appréhension à l'égard des politiques (trop) actives de l'emploi a par ailleurs conduit à la « structuralisation » du chômage, l'augmentation du nombre absolu des personnes en situation de chômage de longue durée ou ayant quitté prématurément la population active. Alors que l'impact statistique de ce certain laissez-faire est partiellement masqué par des changements de méthode de calcul du taux de chômage, la prise en charge du fond du problème a été confiée aux politiques sociales. Enfin, l'Etat luxembourgeois qui, à un certain moment, avait l'aspiration de « faire plus avec moins » a découvert qu'on pouvait aussi « faire plus avec plus » sans que cela ne provoque beaucoup de contestation ; depuis, le secteur public s'est transformé en grand aspirateur du marché du travail et en employeur en premier ressort des talents de langue luxembourgeoise.

Pour le pays prospère qu'est le Luxembourg, cette sous-utilisation ou utilisation à des fins alternatives de la main-d'œuvre résidente n'est en apparence guère un problème car les conditions de travail et notamment de rémunération sont tellement plus intéressantes à Luxembourg que le « Reste du

monde » continue d'y affluer et constitue un réservoir quasi-illimité de personnes qualifiées voulant potentiellement réaliser leur « rêve luxembourgeois ». Et c'est ainsi que le Grand-Duché a graduellement sous-traité la responsabilité pour la génération de sa prospérité à une force de travail venant des quatre coins du monde.

Pendant longtemps, cet appui sur l'immigration et les travailleurs frontaliers fut une combinaison gagnante pour l'économie luxembourgeoise car il permettait de pérenniser la croissance économique, d'assurer la viabilité du modèle social - notamment du système des retraites - tout en garantissant aux Luxembourgeois « de souche » un accès privilégié aux postes et emplois dans les secteurs d'activité les plus convoités.

Le succès de ce modèle économique fut tellement grand – mais malheureusement aussi tellement mal compris – que dans l'entendement de « l'électeur médian » le lien entre travail presté et rémunération perçue fut largement rompu. Ainsi, la plupart des Luxembourgeois sont peu à peu devenus des crédirentiers – bénéficiant d'une rente de souveraineté, d'une rente immobilière, voire des deux à la fois. L'illusion de découplage entre travail et rémunération fut renforcée par la pandémie du Covid-19 car, à quelques exceptions sectorielles près, l'économie a fonctionné au ralenti pendant presque deux ans avec une présence physique minimale sur le lieu de travail – et néanmoins, l'économie luxembourgeoise a continué à croître et

le revenu disponible de la plupart des ménages ne fut guère négativement impacté. Cette période prolongée de travail à domicile a donné un nouvel essor – voire une nouvelle dimension – aux discussions sur le bon équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle.

Sauf que ce modèle de croissance basé sur l'importation massive de main-d'œuvre étrangère touche à ses limites, notamment parce que les externalités négatives commencent à devenir très importantes (par exemple l'évolution des prix de l'immobilier, la saturation des réseaux de transport), mais aussi parce que les employeurs rencontrent de plus en plus de difficultés à recruter des talents à l'étranger. Les infrastructures du pays touchent également à leurs limites et les coûts d'investissement commencent à devenir disproportionnés. La récente « vision territoriale pour le Luxembourg à long terme » publiée par IDEA est très instructive à cet égard. Cette étude montre qu'afin de pérenniser son modèle actuel de croissance, l'économie luxembourgeoise devra générer une augmentation importante de sa « force de travail » au cours des prochaines décennies. L'étude d'IDEA décrit en détail les implications qu'aurait un tel essor du marché du travail sur le développement territorial et les besoins en infrastructures. Au vu des performances actuelles du Luxembourg en la matière (par exemple lenteur et complexité des processus d'autorisation) et en prenant en compte une contrainte budgétaire qu'il

conviendra de respecter si on ne veut pas mettre en péril la fameuse notation AAA, on se rend vite compte que cette vision correspond davantage à un vœu pieux qu'à un agenda politiquement réaliste – toutes autres choses égales par ailleurs.

Il se trouve que le Luxembourg est actuellement saisi par un débat sur la réduction du temps de travail. Difficile de dire s'il s'agit d'une chimère de période pré-électorale ou s'il existe un véritable projet politique pour la mise en œuvre – mais il ne sera pas facile de remettre le génie dans sa bouteille… Il faut toutefois se rendre compte des conséquences d'un tel arrangement sur le marché du travail : en réduisant le temps de travail, le besoin en travailleurs supplémentaires pour pérenniser le modèle de croissance et qu'il faudra trouver à l'étranger devient encore plus important et donc la quadrature du cercle devient encore un peu plus difficile (et plus coûteuse…)[20].

La variable d'ajustement résiduelle à laquelle on pourrait faire appel est la productivité. L'évolution de la productivité est fortement corrélée avec des investissements dans l'éducation, les connaissances en général, les infrastructures ou encore les nouvelles technologies. Force est de constater que le Luxembourg investit d'importantes

[20] Il est à souhaiter que réduction et flexibilisation du temps de travail aient été confondues dans cette discussion, la flexibilisation pouvant être un levier d'efficience.

sommes d'argent dans ces domaines sans toujours atteindre l'impact souhaité (par exemple dans l'éducation ou la digitalisation) et sans nécessairement être plus performant que d'autres pays. Donc, même si la productivité reste un levier, il faudrait passer à une autre cadence en matière d'investissements et d'innovation pour espérer en faire la solution…

Alors, ne pourrait-on pas activer comme levier alternatif une utilisation un peu plus rationnelle de la force de travail potentielle résidente à Luxembourg ? Et plutôt que de l'utiliser encore moins intensivement, considérer de l'utiliser un peu plus intensivement ? D'autant plus que le vieillissement démographique commence à frapper le pays de plein fouet, que les objectifs et engagements pris en matière de lutte contre le changement climatique semblent relativement incompatibles avec un modèle économique basé sur l'importation massive du facteur de production travail. Est-ce utopique ? N'est-ce pas simplement du bon sens ? Ou pour devenir plus industrieux faudra-t-il d'abord devenir plus misérable ? Ce serait dommage – et pas trop favorable pour la « *work-life balance* » …

Chapitre 2 : Aménagement du territoire et coopération transfrontalière

Pourra-t-on poursuivre le développement économique et démographique soutenu sans réformes ?

Michel Wurth, Président de la Fondation IDEA asbl

Poser la question en ces termes conduit à y répondre par la négative. En effet, quand on se réfère au scénario « au fil de l'eau » de l'équipe d'IDEA dans son étude « Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme » qui chiffre la population luxembourgeoise, l'emploi et le nombre de frontaliers à l'horizon 2050 à respectivement 1,1 million, 955.000 et 500.000 et que l'on compare ces mêmes chiffres à ceux de 2022, de l'an 2000, ou encore à la situation des années 1950 (population de 320.000 habitants et 120.000 emplois), on remarque que la croissance démographique et économique luxembourgeoise enregistreront pendant ce siècle une évolution presque exponentielle.

Quiconque analyse une telle tendance à législation financière et sociale inchangée, conclut nécessairement que le pays doit maintenir son rythme de croissance élevé. Le Luxembourg suit en cela une logique malthusienne selon laquelle la croissance économique détermine la croissance démographique et, partant, la croissance de l'emploi, qui, depuis 20 ans, a été d'autant plus élevée que les gains de productivité apparente du travail ont été faibles. A l'inverse, dans l'hypothèse d'une croissance économique nulle ou réduite, le financement de l'économie et celui de la sécurité sociale seraient battus en brèche et le niveau des rentes et salaires qui est aujourd'hui plus que le double de celui de nos trois voisins ne serait pas tenable. En d'autres termes, le chemin de la

croissance est une nécessité et non pas un scénario parmi d'autres.

Dans une optique d'aménagement du territoire, la perspective d'une croissance forte et durable est notamment contrainte par le fait que la surface disponible est fixe, ce qui signifie que la loi des économies d'échelle ne joue pas. En effet, la théorie économique nous enseigne que dans le cas où un facteur reste fixe, on sera confronté à une situation de rendements décroissants, à savoir qu'une augmentation de x % de deux facteurs de production (la main-d'œuvre et le capital), le troisième - la surface du territoire - restant fixe, se traduira par une augmentation de la richesse produite (PIB) inférieure à x %. L'application de cette loi est peut-être une des raisons expliquant la stagnation de la productivité du travail dont souffre l'économie luxembourgeoise depuis l'an 2000[21].

Le modèle de croissance malthusienne tend à atteindre ses limites et n'est pas extensible à volonté, une raison étant la contrainte territoriale. De plus, l'économie luxembourgeoise fait face à une disponibilité insuffisante de salariés frontaliers dans la mesure où le marché limitrophe est asséché, que la démographie de la « Grande Région » à un horizon de 20 ans est déclinante et que les régions transfrontalières ne sont pas suffisamment attractives pour attirer assez de

[21] Voir également les rapports du Conseil National de la Productivité : https://odc.gouvernement.lu/fr/domaines-activite/cnp.html.

nouveaux résidents. Il s'y ajoute que les infrastructures de transport sont saturées, les temps de transport allongés et les possibilités de télétravail limitées, de sorte que les externalités négatives pour un frontalier augmentent et rendent la recherche d'un emploi dans notre pays moins attractif. Finalement, l'alternative consistant pour un salarié non-résident à devenir résident est souvent matériellement impossible du fait du manque de logements au Luxembourg ainsi que de leur prix élevé. La situation décrite ci-dessus illustre les manquements passés de la politique de l'aménagement du territoire et son incompatibilité avec notre modèle de développement.

La vision territoriale pour le Luxembourg de la Fondation IDEA essaie précisément d'esquisser des voies et moyens pour éviter que le modèle malthusien de l'économie luxembourgeoise ne s'écroule à l'horizon 2050 ou même avant. Elle tend à prouver que si tout est bien fait en matière de planification de l'espace, d'infrastructures et de gouvernance publique, il serait possible de préserver notre modèle malthusien jusqu'à ce terme. Encore faut-il savoir que la marge de manœuvre est réduite et les risques d'exécution, compte-tenu des lenteurs de nos procédures et des méandres de notre législation, substantiels.

Voilà pourquoi le but de cette contribution qui reprend ou précise certaines des propositions des auteurs de l'étude de la Fondation IDEA, est d'esquisser quelques pistes plus radicales

permettant d'aller au-delà du scénario central d'IDEA et de consolider un modèle de développement basé à la fois sur la préservation de nos équilibres naturels (biodiversité, changement climatique), le maintien d'une grande prospérité et d'une excellente qualité de vie auxquelles aspirent nos concitoyens.

Ces pistes pourraient aller dans trois directions, à savoir se garder une plus grande flexibilité en matière d'aménagement de l'espace, mieux aligner les règles de gouvernance publique avec les objectifs de l'aménagement du territoire et, finalement, dépasser l'optique du pays pour embrasser celle de la métropole transfrontalière luxembourgeoise dans un scénario de croissance et de prospérité régionale et non plus simplement nationale.

Se donner plus de flexibilité en matière d'aménagement du territoire

Selon les données du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire[22], 87% de la surface du pays est « verte », (37,5% forêts et surfaces naturelles et 49,6% agriculture) et 13% artificialisée (dont la moitié imperméabilisée). Dans cette dernière, 4,7% est occupée par l'habitat, 3,7% par des infrastructures de transport, 1,2% par l'industrie et le commerce (c-à-d les activités économiques hors agriculture) et le solde par différents usages (installations agricoles 0,6 %, loisirs 0,5%, équipements publics 1,3% et autres).

[22] Données octobre 2022, source : http://www.mea.gouvernement.lu.

La conséquence en a été que, pendant longtemps, la réaffectation de terres n'a pas été considérée comme un problème, l'impression prévalant que la disponibilité de surfaces n'était pas une contrainte.

Cependant, nos gouvernants ont introduit progressivement des mesures visant à protéger des surfaces de plus en plus étendues et à les rendre in-aménageables : ainsi 36,3 % de notre territoire est classé zones protégées, la moyenne européenne étant de 3,37 % et 0,6 % en Allemagne[23]. Une opinion largement répandue aujourd'hui est qu'il faille tendre vers une zéro nouvelle artificialisation du sol et favoriser la préservation du patrimoine naturel par des mesures ayant un impact positif sur la biodiversité, ceci indépendamment ou en dépit de la croissance de la population et du PIB.

Dans une telle lignée, une attention particulière doit être vouée à l'agriculture qui occupe la moitié du territoire (et est labellisée comme surface verte), mais dont le bilan environnemental (gros émetteur de CO2 et de méthane, grand consommateur et pollueur d'eau avec un impact négatif sur la biodiversité du fait d'une approche productiviste, de l'arrachage de haies et d'une grande utilisation d'engrais et de pesticides) est jugé négatif. Il s'y ajoute que la législation en matière de protection de l'environnement et celle sur les PAG et les PAP sont toutes destinées à limiter le potentiel

[23] Voir : Luxemburger Wort du 12/07/2023, Luxemburg Biodiversitätsliste der EU-Spitzenreiter, p7.

d'aménagement et de construction tout en n'ayant pas d'impact sur la « rurbanisation » des petites communes et sur le morcellement du territoire, considéré à juste titre comme un vrai fléau de l'aménagement du territoire au Grand-Duché.

Poser le problème en ces termes conduit à la double proposition d'inclure les terres agricoles dans le périmètre d'aménagement et de réfléchir à la possibilité de consacrer une partie de ces surfaces à la renaturalisation et au démorcellement régional et de réserver également une autre (petite) partie de celles-ci à une nouvelle urbanisation. Le corollaire en serait une réflexion en vue d'une réorientation de l'agriculture luxembourgeoise composée aujourd'hui d'un millier d'entreprises, contribuant pour moins de 0,5% du PIB et ne produisant qu'une (petite) partie des produits localement consommés.

L'histoire de l'aménagement du territoire au Luxembourg illustre que le pays s'est développé grâce au redéploiement de grands espaces : sites sidérurgiques au bassin minier entre 1870 et 1920 entraînant la création de grandes agglomérations ; zone industrielle de Colmar-Berg, du Roost, de Dudelange/Bettembourg, de Sanem/Haneboesch ou de Contern, etc. pour le développement de l'industrie ; quartier de la Gare et de Bonnevoie à partir de 1900 érigeant Luxembourg en une véritable ville ; aménagement du Plateau du Kirchberg depuis 1960 faisant de Luxembourg une capitale de l'Europe ; redéploiement des friches

sidérurgiques pour les transformer en grands quartiers urbains du XXIe siècle.

Même si les études de terrain montrent que les PAG actuels ont encore un potentiel de développement significatif permettant sur le papier de montrer qu'il existe suffisamment de foncier disponible pour répondre numériquement au besoin de logements pour les 15 prochaines années[24], il n'en demeure pas moins que planifier c'est prévoir. Voilà pourquoi, dans le contexte du scénario «au fil de l'Eau » de la Fondation IDEA, il serait logique d'étudier dès à présent quel pourrait être demain (à l'horizon 2050) le prochain grand espace où le pays pourra se développer. S'agira-t-il d'une ville nouvelle ou de nouveaux grands quartiers urbains dans les trois principales agglomérations du PDAT (agglomération de Luxembourg, Nordstad ou agglo Sud,) nul ne saurait le dire aujourd'hui. Les terrains requis se trouveront sur des terres aujourd'hui vouées à l'agriculture et devront être positionnés de façon optimale du point de vue des infrastructures existantes. En se rappelant que la surface de la Ville de Luxembourg occupe 2% du territoire national, que la moitié y sont des zones vertes, on comprend qu'il est possible de concevoir une ville nouvelle abritant 130.000 habitants et 40 % des emplois actuels du pays en réaffectant une petite partie du territoire. Un tel choix permettrait également de

[24] Voir : Département de l'Aménagement du territoire et Ministère du Logement, Raum+, Endbericht Sieldungsfläschenreserven in Luxemburg 2020/2022, juillet 2023.

freiner la rurbanisation des villages et de mettre un frein efficace au morcellement du territoire en transformant par ailleurs une autre petite proportion de terres agricoles en zones naturelles dans le but de former de plus grands ensembles naturels constituant de larges zones cohérentes protégeant la biodiversité.

La proposition de planifier la possibilité d'ériger une ville nouvelle ou d'agrandir les trois agglomérations par la création de grands nouveaux quartiers est également motivée par une des conclusions de l'étude de la Fondation IDEA, à savoir le besoin de croissance du nombre de frontaliers susceptibles de venir travailler au Luxembourg. Or, face aux contraintes des réseaux de transports et aux inconvénients de plus en plus apparents de l'éloignement du lieu de travail au lieu de résidence, il faudrait se fixer comme objectif d'accroître la proportion des résidents ce qui signifie mutas mutandis augmenter le nombre de nouveaux logements et donc de réserver la surface foncière correspondante. Une telle politique constituerait par ailleurs un vecteur important pour les pouvoirs publics (national et local) d'accroissement du nombre de logements appartenant au secteur public et à loyer plus modéré[25].

[25] Voir Michel Wurth, in Fondation IDEA, La politique du logement, entre bons motifs et gros montants ! Juin 2022.

Aligner mieux la gouvernance publique sur les priorités de l'aménagement du territoire

La gouvernance actuelle en matière d'aménagement du territoire est inadaptée à la mise en œuvre du plan d'aménagement du territoire (PDAT) pourtant préparé par le Gouvernement et débattu par le Parlement. Trois raisons principales expliquent cette subordination des priorités en matière d'aménagement à d'autres objectifs politiques :

l'aménagement du territoire étant une fonction gouvernementale horizontale, elle n'a pas l'autorité d'imposer ses priorités aux autres départements ministériels ;

l'aménagement du territoire est principalement organisé au niveau communal par le biais des PAG qui sont sous la responsabilité des conseils communaux et approuvés par le ministère de l'Intérieur. Or, avec cent communes couvrant le territoire, il est pratiquement impossible qu'autant de PAG aboutissent à créer un aménagement cohérent de l'ensemble du territoire ;

le droit de propriété, les compétences respectives d'un grand nombre de ministères et d'administrations gouvernementales qui ont chacun des priorités différentes sinon contradictoires, et la stricte limitation de la possibilité d'expropriation pour utilité publique restreignent la faculté de l'État et des communes à aménager le territoire, ceci indépendamment de la question de la juste indemnité à accorder aux

propriétaires. Il est un fait que les pouvoirs publics tendent naturellement à réduire le prix qu'ils négocient et payent pour l'acquisition de terrains et qui sont généralement inférieurs aux prix du marché, ce qui accentue la résistance des propriétaires à céder leur terrain, même pour une « bonne » cause.

Si l'on désire dès lors donner la priorité à l'aménagement du territoire par rapport à d'autres actions publiques, il faudra engager une réflexion sur les trois points soulevés ci-dessus. Sans entrer dans le détail de ces sujets éminemment politiques, on peut néanmoins mentionner un certain nombre de points à prendre en considération, à savoir :

la place de l'aménagement du territoire dans la hiérarchie des politiques et l'organisation générale du gouvernement ; les processus de gestion des fonctions étatiques transversales et de prise de décision en ces matières ;

la question du degré d'autonomie communale, celle de la fusion des communes ou du transfert des compétences en matière d'aménagement à des structures plus grandes (le canton, un statut juridique spécial pour les trois agglomérations, etc.) et l'incompatibilité des mandats de député et de bourgmestre/échevin afin d'éviter tout conflit d'intérêt potentiel entre la sphère locale et nationale ;

la modernisation du droit de propriété, ses limitations pour cause d'utilité publique et la juste

indemnité ; l'utilisation plus systématique du remembrement et de l'échange ; la possibilité de céder ou de transférer des droits attachés à un terrain contre indemnisation ; etc.

Développer concrètement une vision du Luxembourg, métropole transfrontalière

La taille de l'économie luxembourgeoise est disproportionnée par rapport à celle du territoire comme le documente le ratio emploi/population qui en 2022 a été de 0,78 (505.000 emplois et 645.000 résidents). Celui de la France est de 0,39 (27.000.000 emplois et 68.000.000 habitants), soit une relation de 2 à 1 entre les deux pays. De même le ratio RNB/habitant a été de 78.851 EUR par habitant au Luxembourg contre 38.000 EUR en France, soit également une relation de 2 à 1. Finalement, le ratio surface par habitant est de 4 km^2 pour 1.000 habitants au Luxembourg contre un peu plus de 8 km^2 pour 1.000 habitants en France, soit encore une relation de 2 à 1. En d'autres mots, la comparaison relative montre que l'économie luxembourgeoise a deux fois plus d'emplois qui génèrent chacun le double en termes de revenus sur la moitié de la surface par rapport à la France. La comparaison avec la région Grand Est confirme, sinon accentue cette conclusion dans la mesure où celle-ci est vaste et relativement moins prospère que d'autres régions de l'Hexagone. La conclusion est similaire avec la province du Luxembourg, voire avec la Wallonie et avec les régions allemandes limitrophes du Grand-Duché.

Or, si l'on se place dans une perspective historique, la région SarreLorLuxWallonie a connu un développement similaire entre 1850 et 1970 grâce à l'éclosion des industries de l'acier et du charbon qui ont forgé les quatre territoires et ont été à l'origine de leur grande prospérité. Depuis la crise de l'industrie lourde, l'évolution économique des quatre territoires a été fondamentalement divergente : croissance et reconversion spectaculaire de l'économie luxembourgeoise, restructurations et stagnation dans les autres régions. Or pendant la même période, l'Europe a constitué le Marché Unique et introduit l'Euro. Les directives européennes sont devenues les principales normes juridiques régissant la législation économique, sociale et environnementale. Et pourtant, l'approfondissement de l'Union Européenne est allé de pair avec une évolution divergente des économies de la Grande Région. Cette tendance a été masquée par le flux croissant des frontaliers au Luxembourg qui été une aubaine pour l'emploi et le niveau de vie des régions transfrontalières. Or, ce modèle arrive aujourd'hui à ses limites.

Une proposition serait que les autorités luxembourgeoises s'adressent individuellement aux pouvoirs publics des pays limitrophes pour leur proposer une approche commune (ou du moins concertée) en matière d'aménagement. Le niveau d'ambition de celle-ci pourrait varier d'une situation à l'autre et couvrir les questions relatives aux

transports et aux infrastructures, les équipements de santé et sociaux, le développement économique et l'aménagement de zones d'activités communes, les écoles et aborder les questions en relation avec le télétravail, le financement des projets, voire la répartition des prélèvements fiscaux des résidents vivants et travaillant respectivement des deux côtés de la frontière. L'instrument juridique de tels accords de coopération transfrontalière serait le traité d'État à État qui une fois ratifié présente l'avantage d'être au-dessus des normes juridiques nationales.

Le potentiel de tels projets de territoires communs existe avec chacun de nos trois voisins. La Province du Luxembourg, outre un héritage historique commun avec le Grand-Duché, offre une grande complémentarité au niveau de la disponibilité du foncier. Une association avec la région transfrontalière de Rhénanie Palatinat et de la Sarre, du fait également de sa longue frontière avec notre pays constituée pour partie par la vallée de la Moselle canalisée, pourrait devenir le lieu de l'implantation de projets de développement binationaux, à l'instar du lycée germano-luxembourgeois. Mais, c'est sans doute avec la France que le potentiel d'aménagement en commun de nos territoires est le plus grand : les frontaliers français sont deux fois plus nombreux que ceux d'Allemagne et de Belgique. La densité de la population est la plus élevée de part et d'autre de la frontière et géographiquement la Minette est le

prolongement naturel du bassin minier lorrain. Voilà pourquoi il faudrait proposer aux autorités françaises la constitution d'une véritable communauté d'intérêt documentée, via un traité érigeant des règles juridiques spécifiques permettant à cette région transfrontalière de se développer ensemble dans une vision d'amélioration de la qualité de vie et de croissance économique commune. Une telle vision dépasserait les revendications actuelles d'un partage des recettes fiscales pour viser la constitution d'une véritable métropole transfrontalière luxembourgeoise. En somme, il s'agirait de trouver les voies et moyens pour limiter la « profondeur » de la frontière, à l'instar de ce qui existe dans les états fédéraux où les frontières existent mais sont perméables à un point tel qu'elles ne sont que peu perceptibles pour les populations.

De part et d'autre de la frontière on pourrait mieux exploiter les complémentarités des territoires qui jouent surtout au niveau du foncier tant pour ce qui est de sa disponibilité que de son prix. Une telle communauté d'intérêt régionale pourrait ainsi promouvoir des projets industriels, les friches lorraines permettant d'y accueillir les usines avec le personnel local bien formé, la partie luxembourgeoise accueillant le siège avec les activités de support et de service qui seraient ainsi à proximité de la place avec ses compétences reconnues en matière de gestion, de financement, de services auxiliaires juridiques ou de conseil.

L'agglomération sud au niveau d'Esch pourrait s'enrichir du côté du crassier des Terres Rouges d'un nouveau grand quartier résidentiel englobant la partie française avec des écoles et des infrastructures sociales, éducatives, sportives et médicales communes.

Nul doute que la vision d'une métropole transfrontalière serait compliquée à mettre en œuvre. Surtout avec la France où la tradition centralisatrice et le « mille feuilles administratif » ne facilitent pas l'expérimentation à grande échelle d'un tel projet à dimension véritablement européenne. Et pourtant, l'exemple de la région de Bâle-Mulhouse et encore plus celle du Grand Genève - alors que la Suisse n'est pas membre de l'Union Européenne - montrent qu'il est possible de lier économiquement et socialement en l'espace d'une génération deux régions séparées par une frontière en une communauté où les projets communs ont pour vocation d'améliorer la qualité de vie et la prospérité de l'ensemble.

Les auspices semblent favorables de part et d'autre pour concevoir une telle expérimentation le long de la frontière franco-luxembourgeoise. La réussite de Belval a eu comme suite la conception de projets fonciers importants du côté français. Et les responsables luxembourgeois en matière de Grande Région et d'Aménagement du territoire sont conscients des enjeux et du potentiel de développement avec la France. Les entreprises tout comme leurs salariés demandent avec une

insistance grandissante que le passage à la frontière au sens propre (fluidité et rapidité des transports) et au sens figuré (télétravail pour les salariés ou travail transfrontalier sans chicanes administratives ou réglementaires et zones d'activités pour les entreprises) devienne plus simple.

Le nouveau Gouvernement issu des élections du 8 octobre pourrait en faire une de ses priorités et aborder en ce sens les autorités françaises et s'appuyer sur les relations de confiance établies depuis 2017 entre le Président de la République et le Premier Ministre luxembourgeois. Et ils devraient s'adresser directement aux parties prenantes locales - population, frontaliers, communes, assemblées départementales, etc. - et leur présenter des propositions concrètes en vue de la constitution d'une telle communauté d'intérêt. Ce type de démarche devrait également inspirer des projets similaires avec les deux autres pays limitrophes du Grand-Duché dont les relations avec les instances politiques sont tout aussi cordiales.

Densité, zéro impact, coût abordable, Nimby, qualité de vie… Le Luxembourg est-il prêt à construire les quartiers de demain ?

Pierre Hurt, Directeur de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI)

Le choix de la politique de l'aménagement du territoire s'oriente d'abord en fonction de la perception, selon des prismes différents, de la situation luxembourgeoise et de sa trajectoire.

Le sol luxembourgeois, avec sa petite superficie de 2.586 km², constitue une ressource précieuse. Les surfaces bâties (désormais environ 15 % du territoire) ont doublé ces 30 dernières années[26]. Depuis 1981, la population a augmenté de 77% (de 364.602 habitants en 1981 à 645.397 en 2022), principalement en raison d'une forte immigration (les personnes de nationalité étrangère passant de 26,3% en 1981 à 47,1% en 2022)[27].

Le scénario d'un Luxembourg avec une population d'un million d'habitants à l'orée 2050 fait ainsi couler beaucoup d'encre.

Un diagnostic partagé ?

En réalité, cette perspective ne signifie pas que nous serons massivement surpeuplés. La Sarre voisine (avec une surface comparable de 2.571 km²) compte actuellement déjà près d'un million d'habitants. Les terrains potentiellement urbanisables ne manquent pas à Luxembourg, contrairement à Genève, Hong

[26]Département de l'Aménagement du territoire (DATer), Luxembourg in Transition, Repenser notre territoire, juin 2023, Maison Moderne, https://luxembourgintransition.lu/wp-content/uploads/2023/06/lit-mag01_presentation-v2-pages_simple_low.pdf.
[27]Charlie Klein, François Peltier, STATEC, La démographie luxembourgeoise en chiffres, édition 2022, mai 2022, https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/en-chiffres/2022/demographie-en-chiffre-22.pdf

Kong, Monaco ou Paris. On pourrait encore citer Singapour, pays ayant une des plus fortes densités au monde et estimé très attractif.

Au Luxembourg, nous avons certes besoin d'un réaménagement des régions densément peuplées. Par ailleurs, il ne suffit pas de favoriser une politique du logement, il faut aussi bâtir les écoles, les infrastructures médicales et culturelles, etc. Et pour financer ces nouveaux besoins, il faudra trouver de nouveaux leviers, en réfléchissant aux systèmes de sécurité sociale, de retraite et d'imposition (basés principalement sur la taxation du travail) qui ont une influence décisive sur la qualité de la croissance. Elaborer une vision prospective est crucial, au travers d'initiatives telles que « *Luxembourg in Transition* »[28], ou le projet ECO2050[29].

Enfin, il ne faut pas perdre de vue l'interdépendance entre le Luxembourg et les autres territoires de la Grande Région. Il s'agira de travailler en « GRIT » : Grande Région in Transition…

[28]Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, Luxembourg in Transition: 6 équipes internationales pluridisciplinaires retenues pour la deuxième étape de la consultation internationale qui vise à imaginer notre territoire zéro-carbone en 2050 , 03.02.2021, https://mea.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2021%2B02-fevrier%2B03-luxembourg-transition.html.

[29] Luxembourg Stratégie, Ministère de l'Economie, Les scénarios d'avenirs & la vision stratégique pour l'économie en 2050, 13.03.2023, https://luxstrategie.gouvernement.lu/fr/eco2050.html

En chemin vers une densité désirable ou redoutée ? Peut-on tuer « Nimby » ?

Il semble inéluctable de construire plus dense. Mais comment et où construire cette densité ? Les arguments contre la densité ne manquent pas. En zones "pavillonnaires", la densification urbaine se heurte à son acceptation par les résidents et les autorités politiques. Les élus redoutent les oppositions de type Nimby (Not in My Backyard) qui pourraient leur coûter leurs mandats électifs.

Ces opposants de type Nimby sont surtout préoccupés par l'impact d'un projet querellé sur leur cadre de vie et la valeur de leur patrimoine. Des pensées très égoïstes sont souvent cachées derrière le prétexte de vouloir défendre l'intérêt général (p.ex. « Non au lotissement à côté de moi pour des raisons écologiques » alors que le seul but pourchassé est celui de vouloir préserver sa proximité avec la zone verte).

Le syndrome Nimby à « la sauce luxembourgeoise » affecte également gravement la compétitivité économique, en poussant des entreprises à renoncer à s'installer au pays[30].

Quelle solution ? Très souvent, les citoyens sont contre les grands projets, parce qu'ils craignent que

[30] Carlo Thelen, Paperjam.lu, L'effet «Nimby» à la sauce luxembourgeoise, article publié le 31 mai 2018, https://paperjam.lu/article/news-leffet-nimby-a-la-sauce-luxembourgeoise.

leur village change trop, qu'il y ait trop de nouveaux résidents. L'urbanisme bien pensé joue alors un rôle essentiel. Quand un nouveau projet est élaboré, on doit être très attentif à ce qu'il ne crée pas exclusivement une bonne qualité de vie pour les futurs résidents, mais qu'il profite également à l'ensemble du village ou du quartier.

La qualité et l'inventivité des projets sont ainsi des atouts décisifs, tant pour la création des quartiers de demain, que pour l'installation d'autres infrastructures ou équipements.

La densification peut être perçue positivement si elle est bien conçue. A rebours de l'étalement urbain, elle favorise aussi des transports plus soutenables[31].

Enfin, l'Etat doit faire prévaloir l'intérêt général de la nation sur les intérêts particuliers, même au risque de la conflictualité.

Densifier où et comment ?

Au Grand-Duché, les villages devraient conserver leur caractère rural, bien qu'ils puissent être densifiés de manière intelligente dans une certaine mesure. Mais il faudrait effectivement aménager deux ou trois véritables grandes villes.

[31] Ahlfedlt, G., and Pietrostefani, E., 2017. Demystifying Compact Urban Growth: Evidence From 300 Studies From Across the World. Coalition for Urban Transitions, London and Washington, DC. Available at: http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers.

Luxembourg, Esch-sur-Alzette et la Nordstad ont vocation à devenir des villes denses à des endroits stratégiques et soigneusement choisis, tout en assurant une parfaite qualité de vie[32].

En ville, comment construire plus dense ? Comment rendre la ville dense désirable ? L'effort de concentration et de densification doit porter à la fois sur les terrains, leurs affectations et les constructions à bâtir, en apportant aussi un soin particulier aux espaces publics et privés partagés.

Il convient de mobiliser les terrains vierges existants dans les périmètres constructibles, comme démontré dans l'étude Raum+ menée par le ministère de l'Aménagement du territoire et le ministère du Logement[33].

Une plus grande flexibilité est également souhaitable pour l'affectation des terrains, en transformant des zones d'activité monofonctionnelles en espaces multifonctionnels. En ligne de mire, il s'agit d'encourager les citoyens

[32] Smart Cities Luxembourg, Du linéaire au circulaire, assurer une nécessaire résilience à notre cadre de vie, article publié le 10 mars 2020, https://smartcitiesmag.lu/web/du-lineaire-au-circulaire-assurer-une-necessaire-resilience-a-notre-cadre-de-vie/.

[33] D'après les résultats de l'étude finale RAUM+ (juillet 2023), la réserve foncière disponible à l'habitat s'élève à environ 4.300 ha. Il est estimé que 161.500 unités de logement pourraient y être construites pour 371.000 habitants supplémentaires environ. La concentration reste très importante, ainsi, d'après la Note N°32 de l'Observatoire de l'Habitat (2023), 19.108 personnes physiques (soit l'équivalent de 3% de la population résidente) possèdent 48% du potentiel foncier constructible total du pays.

à travailler là où ils vivent, et à vivre là où ils travaillent, en développant le parc de logements abordables dans les zones à usages mixtes.

Une autre piste est le développement de constructions plus en hauteur. Il ne s'agit pas d'imaginer des gratte-ciels en plein Luxembourg-Ville. Mais construire à la verticale paraît être une solution à explorer davantage, pas uniquement pour le logement. Il s'agit aussi d'expérimenter de nouvelles formes de logements – en promouvant la créativité architecturale et l'ingénierie – pour utiliser le foncier de manière parcimonieuse.

La densification de l'existant, par exemple par l'ajout d'un ou deux étages en bois, est aussi à explorer. Concernant la typologie des bâtiments, le sujet de l'habitat en maison individuelle reste sensible. La maison à quatre murs libres reste un idéal, devenu inaccessible pour une très large part de la population.

L'aménagement du territoire est une matière complexe qui appelle des réponses adaptées et nuancées. La loi sur l'aménagement du territoire poursuit des objectifs à la fois « pro-développement » (création de logements, d'écoles, d'infrastructures pétrolières de stockage, de zones d'activités…), écologiques ou plutôt en faveur d'un « développement doux » (préservation des paysages, restriction quant à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées « en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité,

de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère… », etc.).

Comment étendre les périmètres constructibles pour des objectifs d'intérêt public ?

Eu égard à la gravité de la crise du logement, la densification ne peut être la seule solution, mais doit être couplée avec une extension des périmètres constructibles là où cela est pertinent, en particulier à Luxembourg-ville.

L'extension des périmètres constructibles, moyennant reclassement par la puissance publique de zones initialement non constructibles en zones constructibles, procure une immense plus-value foncière aux terrains éligibles. Il est donc normal qu'un tel reclassement puisse être conditionné par des objectifs et contraintes d'intérêt public (construction de logements sociaux, d'écoles, de crèches, etc.), à commencer par le fait que l'Etat doit être prioritaire pour l'achat des terrains situés initialement en dehors du périmètre constructible.

Le projet de loi dit « Baulandvertag », prévoyant un mécanisme de « créneau temporaire de viabilisation » (CTV) et de « créneau temporaire de construction de logements » (CTL) est une première initiative louable dans cette direction.

Comme exposé par l'OAI dans une prise de position (cf. « Logement abordable : Soignons enfin le « mal

de terres » !)[34], *« L'Autriche a une bonne solution dans ce contexte. Elle est basée sur le modèle d'un fonds foncier public, qui permet une extension intelligente du périmètre du bâtiment : les communes ou l'Etat achètent ou échangent des parcelles nouvellement incluses dans le périmètre constructible et ce, pour le prix reflétant la valeur du terrain au jour de la transaction, à savoir le cas échéant au prix d'un terrain non constructible.*

L'Etat ou la commune doivent bien entendu garantir que les terrains resteront toujours dans le domaine public et ne seront pas utilisés à des fins spéculatives. A l'inverse, il serait tout autant inacceptable que le propriétaire d'un terrain non constructible réalise une plus-value à la faveur d'investissements publics futurs le valorisant, dans le cadre d'une opération d'aménagement urbain, impliquant le reclassement ainsi que de substantiels investissements et travaux de viabilisation, sous la houlette de la puissance publique ».

Par ailleurs, une des causes majeures de la crise du logement est que l'Etat et les communes n'ont pas encore réussi à mobiliser suffisamment de terrains à bâtir, ni de logements sociaux, au contraire du cas exemplaire de l'Autriche. Une idée révolutionnaire provenant d'Autriche offre un début de solution. Dans le Vorarlberg, le prix de vente des

[34] Pierre Hurt, OAI, Logement abordable : Soignons enfin le « mal de terres » ! 2021, https://www.oai.lu/files/Avis/2021/Position_OAI_logement_abordable_soignons_enfin_le_mal_de_terres_20210702.pdf.

terrains en zone à bâtir a été gelé. En guise de compensation, le propriétaire reçoit un terrain en dehors de cette zone. Ce terrain ne fait donc plus l'objet de spéculations : la puissance publique met ainsi en place des projets de construction de logements[35].

L'objectif « zéro impact » : véritable transition verte ou greenwashing ?

Le secteur de la construction est le premier émetteur de CO_2, avec 37% des émissions mondiales liées à l'énergie, devant l'industrie et le transport.

Les professionnels de l'immobilier mettent en tête de gondole des bâtiments emblématiques bas carbone. Il existe une pléthore de certificats et de labels. Mais il reste un long chemin à faire pour viser de manière plus globale un zéro impact net.

Pour cela, il faut prendre en compte tout le cycle de vie du bâtiment et donc rapprocher les intérêts des investisseurs, constructeurs et utilisateurs. Ce n'est pas une transformation que les entreprises peuvent faire seules. Elles doivent être aidées par les pouvoirs publics, qui doivent également être précurseurs et exemplaires, au travers de projets pilotes.

[35] Luxembourg.public.lu, Qualité de vie et vivre-ensemble au Luxembourg, interview publiée le 9 mars 2023, https://luxembourg.public.lu/fr/vivre/qualite-de-vie/pierre-hurt-oai.html.

La première étape est la transition verte pour l'amélioration énergétique des bâtiments. C'est un chantier colossal, en particulier pour les anciens bâtiments dits « passoires thermiques », mais ce n'est pas le plus compliqué.

La deuxième étape consiste à créer des bâtiments avec des matériaux recyclables, en anticipant le manque de ressources qui nous attend. C'est le concept *cradle-to-cradle*, de l'économie circulaire.

Un autre aspect de la réversibilité pourrait être celle de bâtiments à vocation indéterminée. Or, les règlementations juridiques et la fiscalité différenciées ne facilite pas la réversibilité des usages. Et construire des bâtiments polyvalents coûte plus cher, alors que le promoteur qui investit ou loue des bureaux ne se soucie pas que cela soit transformable à long terme en logements. La réversibilité des bâtiments permettrait pourtant de faire moins de démolition et plus de réhabilitation, avec à la clef une économie considérable des matériaux consommés. En revanche, il faut concéder que rénover, plutôt que déconstruire et reconstruire, empêche parfois d'atteindre les meilleures normes environnementales.

Concernant le carcan administratif, il faut aussi réfléchir à la réduction des lois et réglementations qui sont soit superfétatoires, soit contradictoires et renchérissent le coût de la construction.

Il faut instaurer un véritable code de la construction et en même temps la possibilité d'expérimenter

« Gebäudetyp E », « Experimentell, einfach » [36], en association avec le concept de « Low tech » et plus largement de « sobriété heureuse ». Il faut voir ce qui est utile pour le bien-être de notre société. C'est la sobriété heureuse, « Suffizienz… » en quelque sorte[37].

Plus largement, un urbanisme réussi et une économie circulaire sont impossibles sans phase détaillée de conception. La revalorisation de la phase de conception – qui sous-tend tout projet durable – fait aussi partie intégrante du projet. L'architecte, l'ingénieur-conseil, l'urbaniste, l'architecte d'intérieur, le paysagiste ou l'aménageur du territoire sont les générateurs de tout ce qui se construit. Il est indispensable que les maîtres d'ouvrage procurent les ressources nécessaires aux concepteurs en valorisant leurs missions.

Si nous voulons devenir une « Smart Nation » avec un cadre de vie qualitatif, inclusif, résilient et durable, nous devons donc investir davantage dans la phase de réflexion et de conception, avec des femmes et hommes de l'art indépendants. Le système actuel, dans lequel le foncier - cause

[36] Deutsches Architektenblatt (DAB), www.dabonline.de, Gebäudetyp E: „Wir wollen einen echten Befreiungsschlag wagen!", 29.11.2022, https://www.dabonline.de/2022/11/29/gebaeudetyp-e-gebaeudeklasse-weniger-normen-einfacher-bauen-befreiungsschlag/.

[37] Ordre des Architectes et Ingénieurs-Conseils (OAI), in Infogreen.lu, Le Luxembourg en bonne voie pour un cadre de vie durable et résilient, article publié le 15 novembre 2022, https://www.infogreen.lu/le-luxembourg-en-bonne-voie-pour-un-cadre-de-vie-durable-et-resilient.html.

principale de l'envolée des prix des logements selon une étude récente de l'Observatoire de l'Habitat[38] - dicte tout, n'est plus viable. C'est actuellement le terrain qui conditionne tout, et pour forcer le trait, « le bâti ne vaut rien ». Or, l'investissement devrait financer au contraire prioritairement le bâtiment… Il est temps de cesser de « marcher sur la tête » !

[38] Observatoire de l'Habitat, Note N°32, Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété, 2023.

Vivre plus nombreux au Luxembourg en limitant les impacts environnementaux

Caroline Faber, Doctorante en architecture,
Université du Luxembourg

Chaque année, les étés deviennent plus chauds, les hivers plus doux, les périodes de sécheresse plus longues et les inondations provoquées par les fortes pluies plus fréquentes et violentes. Le changement climatique laisse depuis longtemps ses traces aussi au Luxembourg et pose des défis particuliers aux citoyens et aux décideurs. En réponse aux changements climatiques, 195 pays se sont engagés dans le cadre de l'accord de Paris, entré en vigueur en 2016, à faire des efforts pour maintenir le réchauffement moyen de la planète en dessous de 2°C.[39] Ces efforts concernent également l'aménagement du territoire et soulèvent la question de savoir comment obtenir un territoire climatiquement neutre ? S'y ajoutent également des questions sur l'origine et la disponibilité des ressources. À savoir que les ressources non reproductibles ou renouvelables finiront inévitablement par s'épuiser un jour. Un autre défi actuel est l'inégalité sociale croissante, qui se manifeste le plus clairement par la crise du logement. À ces trois défis socio-écologiques, que sont le changement climatique, la pénurie des ressources et l'inégalité sociale croissante, s'ajoute, dans le contexte luxembourgeois en comparaison européenne, une croissance démographique extrêmement forte. Selon les prévisions, le Luxembourg comptera plus d'un million

[39] Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, « Klimawandel – das von der EU ratifizierte Übereinkommen von Paris », 21 octobre 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/LSU/?uri=CELEX:22016A1019(01).

d'habitants en 2050, correspondant à une croissance d'environ 50% d'ici là. À titre de comparaison, entre 1990 et 2020, le Luxembourg a enregistré une augmentation de sa population d'environ 245.000 habitants. De 2020 à 2050, on s'attend à une augmentation d'environ 375.000 habitants.[40] La croissance démographique devrait donc continuer à s'accélérer et pose aujourd'hui à l'aménagement du territoire la question urgente de savoir où géographiquement cette croissance aura lieu ?

C'est dans ce contexte que le projet *Luxembourg in Transition* a été lancé en 2020 par le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire. Dans ce cadre, dix équipes internationales ont cherché à trouver des réponses aux questions urgentes concernant la transition socio-écologique. Des visions ont été développées pour le Luxembourg et sa région frontalière, dit l'espace fonctionnel, qui montrent quels changements seront nécessaires pour obtenir un territoire neutre en carbone. Le mot clé est la réduction : moins de trafic, moins de consommation d'énergie, moins de gaspillage de ressources. Et l'expectative se fonde sur *le moins sera plus*, en s'inspirant de la formule *Less is more* de l'architecte Ludwig Mies van der Rohe. Les exigences et les mesures concrètes pour la transition socio-écologique, tels qu'exposées par la

[40] Calculs propres basés sur les chiffres du STATEC (Institut national de la statistique et des études économique du Grand-Duché de Luxembourg)

suite, représentent une sélection des stratégies proposées dans la contribution de l'Université du Luxembourg pour *Luxembourg in Transition* : *A guide to repairing a broken territory*.[41]

Moins d'artificialisation des sols, plus de biodiversité

L'imperméabilisation des sols, qui se poursuit jour après jour, se trouve à l'origine de la formation d'îlots de chaleur dans les villes, de la perte de terres agricoles fertiles et de la diminution de la biodiversité. Dans le cadre de sa stratégie pour la protection des sols, l'Union européenne s'est fixée pour objectif la zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050.[42] Actuellement, un demi-hectare de sol est scellé chaque jour au Luxembourg en raison de l'extension continue des zones d'habitation et de

[41] Voir à ce propos University of Luxembourg et al., « Luxembourg 2050 – Prospects for a Regenerative City–Landscape – Report Phase 2 », 2021, https://luxembourgintransition.lu/wp-content/uploads/2023/06/2phase_unilu_compressed.pdf; ainsi que University of Luxembourg et al., « Luxembourg 2050 – A Guide on Repairing Commercial Zones – Report Phase 3 », 2021, https://luxembourgintransition.lu/wp-content/uploads/2023/06/unilux_lit_finalreport_unilu_20220131_compressed.pdf.

[42] Europäische Kommission et Generaldirektion Umwelt, « EU-Bodenstrategie für 2030 – Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen », 17 novembre 2021, 4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699; University of Luxembourg et al., « Luxembourg 2050 – Prospects for a Regenerative City–Landscape – Report Phase 2 »; University of Luxembourg et al., « Luxembourg 2050 – A Guide on Repairing Commercial Zones – Report Phase 3 ».

circulation.[43] Une zéro artificialisation nette des sols, associée à une croissance démographique continue, constituent une équation complexe dont la solution relève de la compétence de l'aménagement du territoire. Si l'on cesse d'imperméabiliser de nouvelles surfaces, le rôle des planificateurs sera à l'avenir de transformer l'existant. Dans ce cas, la croissance démographique pourra être absorbée par la transformation et la densification des bâtiments existants, par exemple en y ajoutant systématiquement un ou deux étages, ainsi que par la construction de nouveaux bâtiments sur des surfaces déjà artificialisées, comme les parkings ou les friches industrielles. Un arrêt de l'imperméabilisation des sols préservera les habitats naturels des individus, des animaux et des plantes, assurera la production de la nourriture et sera en outre indispensable pour atteindre les objectifs fixés par l'accord de Paris. En effet, chaque mètre carré de sol naturel est nécessaire à la décarbonisation afin d'absorber un maximum de CO_2.

[43] DATer et LISER, « Projet PDAT 2023 – Annexe II – Définition de seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol », 15 septembre 2022, 3, https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/actualites/2022/projet-pdat2023/pdat/projet-pdat2023-annexe-ii-definition-seuils-communaux-maximaux-artificialisation-sol.pdf.

Moins de monocentralité, plus de justice spatiale

Le territoire luxembourgeois est fortement fragmenté. Le mitage est problématique tant du point de vue écologique que de l'aménagement du territoire. L'habitat dispersé entraîne une perte de biodiversité, une augmentation du trafic et une injustice spatiale, car les distances entre les fonctions importantes de la vie quotidienne, telles que le logement, le travail et les achats, sont réparties de manière inégale. L'origine de la croissance plus rapide que la moyenne des agglomérations périphériques et des régions rurales provient de la concentration monocentrique des emplois dans la capitale luxembourgeoise. En tant que pôle lucratif, on y a construit par le passé plus d'immeubles de bureaux que d'immeubles d'habitation, ce qui a entraîné une pénurie de logements dans le centre-ville, et l'explosion des prix des logements. Par nécessité, les personnes à la recherche d'un logement se tournent vers les régions environnantes et de plus en plus frontalières, ce qui favorise l'étalement urbain dans les zones rurales. Une répartition plus équitable de l'espace passe par une concentration polycentrique de la croissance démographique. La stratégie nationale actuelle, qui consiste à concentrer la croissance dans trois agglomérations, au nord, au centre et au sud du pays, peut à cet égard miser davantage sur le polycentrisme et prendre en considération les petites villes d'environ 10.000

habitants. Ces localités suburbaines, qui ne sont ni des villages ni des villes, pourraient bénéficier d'une plus grande urbanité, ce qui enlèverait en même temps la pression du développement des communes rurales environnantes. En outre, avec plus de centres, le système des transports en commun pourrait mieux être organisé à l'échelle nationale et les emplois bénéficieraient d'une répartition plus uniforme sur le territoire.

Moins de mobilité, plus de qualité de vie

Dans l'espace fonctionnel du Luxembourg, le secteur du transport est responsable d'un tiers des émissions de CO_2.[44] Afin d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris, parallèlement à l'extension du réseau de transports publics et à la mise en œuvre d'électromobilité et de concepts de partage, il est indispensable de réduire le volume de la mobilité. La tâche de l'aménagement du territoire implique la transformation du territoire de manière à ce que moins de transports soient nécessaires à l'avenir. Il est impératif de réduire les distances entre les fonctions d'habitation, de travail et de loisirs. Cela pourrait être réalisé dans des quartiers fonctionnellement mixtes, où l'on peut habiter, travailler, et effectuer ses achats quotidiens. La mixité signifie créer des logements abordables dans les centres, proposer des lieux de travail tels que des *Coworking Spaces* dans les villages et

[44] University of Luxembourg et al., « Luxembourg 2050 – Prospects for a Regenerative City–Landscape – Report Phase 2 », 5.

transformer les zones commerciales monofonctionnelles en quartiers d'habitation et de travail diversifiés. Le concept de la *ville de quinze minutes*, où tous les trajets du quotidien sont accessibles à pied ou à vélo en un quart d'heure, réduit le volume du trafic et améliore la qualité de vie de ses habitants : moins de voitures, moins d'embouteillages, plus de loisirs, plus de quartiers calmes et exempts de danger. Parallèlement la réduction du nombre de véhicules recèle le potentiel de transformation des infrastructures de transport. Les bâtiments exclusivement dédiés à l'automobile, tels que les parkings, pourraient être transformés en bâtiments résidentiels et les espaces publics pourraient être densifiés ou reconvertis en espaces verts. La désimperméabilisation et la végétalisation assurent en outre un climat plus agréable dans l'espace urbain.

Moins de *top-down*, plus de *bottom-up*

La transition socio-écologique vers un territoire neutre en carbone implique un changement social fondamental. Une telle transition concerne tout le monde et aura des répercussions sur une multitude de domaines de la vie, depuis les choix individuels, comme les habitudes alimentaires et les comportements de mobilité, jusqu'aux valeurs sociales, comme l'éducation et la culture, en passant par les événements politiques et la mise en œuvre de nouvelles lois. La neutralité climatique sera la somme de tous les efforts. C'est pourquoi il sera d'autant plus important d'impliquer la société

le plus tôt possible dans le processus de transformation et de motiver les citoyens en leur donnant des responsabilités et en évitant de leur faire subir des décisions de manière *top-down*. C'est une tâche à laquelle l'aménagement du territoire devrait également se consacrer. Pour atteindre le plus grand nombre possible de citoyens, l'implication dans l'aménagement du territoire doit se faire à différents niveaux : local, régional, national et transfrontalier. L'échange entre voisins commence au niveau local des communes. Le niveau régional est ensuite responsable de la mise en réseau de ces initiatives et de la mise en œuvre d'idées dépassant le cadre communal. Au niveau national, il est recommandé de mettre en place un conseil des citoyens afin d'intégrer activement les besoins, les visions et les souhaits des citoyens dans le débat politique. Enfin, au niveau transfrontalier, l'échange et la coopération de ces conseils de citoyens sont nécessaires pour créer des modèles de transition cohérents pour l'ensemble de l'espace fonctionnel.

La question initiale de savoir comment concilier la croissance démographique et l'aménagement d'un territoire neutre en carbone, est complexe mais pas irréalisable. Comme énoncé précédemment, l'aménagement du territoire dispose d'une multitude de mesures pour faire face aux défis de la croissance démographique continue et du changement climatique. Ces tâches concernent toutefois tout aussi bien d’autres secteurs que seul

l'aménagement du territoire et soulèvent ainsi diverses questions dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement, ainsi que dans les secteurs de la construction, du transport et de l'économie. Dans l'objectif commun d'un avenir climatiquement neutre, la mise en œuvre doit être abordée de manière collective afin d'obtenir des résultats durables. La coopération entre divers acteurs, de la société civile à l'économie privée en passant par la politique, sera donc essentielle. Finalement, la transition socio-écologique doit être considérée comme une opportunité et non comme une contrainte. Elle incite à s'attaquer de front aux problèmes contemporains et crée en même temps, malgré les changements climatiques inéluctables, une vision sociétale importante d'un avenir vivable.

Est-il utopique de mettre en œuvre un projet de territoire dans l'agglomération transfrontalière du Luxembourg ?

Aurélien Biscaut, Secrétaire Général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

Pour répondre à l'un des « grands défis » du Luxembourg qui est celui de la coopération transfrontalière, la Fondation IDEA formule, parmi ses propositions, celle de « faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière du Luxembourg ». Et s'interroge : est-ce utopique ?

De prime d'abord, la question pourrait paraître saugrenue : en France, s'interrogerait-on de savoir s'il est utopique de mettre en œuvre un projet de territoire à l'échelle de la Métropole Aix-Marseille, de celle de Lyon, ou de celle de Lille ? Evidemment non, car ces trois métropoles de plus d'un million d'habitants en disposent depuis de nombreuses années, non seulement car elles en ont drastiquement besoin au vu des défis qui sont les leurs, mais aussi car le législateur français leur en a donné la compétence dès 2014.

Dans le cas de la métropole transfrontalière du Grand Luxembourg, outre le besoin d'en disposer sur lequel nous reviendrons, plusieurs éléments « fondateurs » d'un projet de territoire manquent, ou à tout le moins ont jusqu'à présent manqué à l'appel, et laissent encore ouverte la question de son utopie, à savoir : de quel « territoire » parle-t-on ? et qui pour avoir la compétence (légitimité) pour le mettre en œuvre ?

Si ces questions sont soulevées par nombre d'acteurs hors Luxembourg depuis un certain nombre d'années, elles s'invitent désormais dans le

débat luxembourgeois. Et plusieurs signaux sont encourageants.

Il y a un momentum à saisir, une prise de conscience sur laquelle s'appuyer

Au cours des derniers mois, le Grand-Duché du Luxembourg a achevé deux démarches majeures, entreprises depuis plusieurs années, et visant à anticiper et préparer autant que faire se peut les prochaines décennies, à savoir le projet pilote « Luxembourg in Transition – Visions territoriales pour le futur décarboné et résilient d'un espace transfrontalier », et son nouveau Programme directeur d'aménagement du territoire – PDAT – à horizon 2035, adopté en juin 2023.

De ces deux démarches, complémentaires, (au moins) un point commun : leur approche transfrontalière du Grand-Duché du Luxembourg, pourrait-on même dire de « l'avenir » du Grand-Duché, à l'échelle d'une « aire fonctionnelle transfrontalière autour de Luxembourg ». Ce fameux « territoire » transfrontalier dont les contours longtemps flous commencent à se préciser : 12 000 km² (près de 5 fois le Luxembourg seul), environ 2 millions d'habitants (plus de 3 fois le Luxembourg seul), plus de 700 communes autour du Grand-Duché tant en France qu'en Belgique ou en Allemagne.

Ce territoire, certes sans cesse évolutif et mouvant, doit pour trouver une existence solide être partagé par l'ensemble des acteurs formant cette

communauté transfrontalière. Et il y a clairement une prise de conscience de ce territoire qui s'affirme au Luxembourg notamment au travers des deux documents précités : l'avenir du Luxembourg sera transfrontalier ou ne sera pas. Si cette prise de conscience semble avoir eu lieu depuis environ 10 ans chez les partenaires voisins du Luxembourg, en particulier côté français, le Luxembourg a jusqu'à présent semblé considérer, et ce depuis certainement près de deux décennies, qu'une « main invisible transfrontalière » salutaire suffisait à équilibrer l'organisation et le fonctionnement de cette métropole transfrontalière qui n'en disait pas le nom. Une main invisible contribuant en particulier à équilibrer les marchés du travail transfrontaliers, sans nécessaire action publique transfrontalière majeure, tant locale, que bi ou multilatérale voire européenne.

Or, pendant 20 ans, loin d'une « main invisible », c'est d'abord un alignement des planètes économiques et démographiques qui a accompagné le développement du Luxembourg et du travail frontalier en particulier. D'un côté, un Luxembourg avec un besoin en main d'œuvre, 200 000 emplois, auquel il ne pouvait répondre seul. De l'autre, des voisins frontaliers avec des besoins en emploi (maintien des actifs, baisse des emplois), au premier rang desquels la Lorraine, auxquels ils ne pouvaient répondre seuls. Bilan : en 20 ans, 60% des emplois créés au Luxembourg ont été occupés

par des frontaliers[45], et ce sans compter ceux occupés par des frontaliers qui ont déménagé et qu'on appelle communément « résidents » au Luxembourg.

Mais désormais, cet alignement des planètes est révolu, et ce pour de nombreuses décennies. Les partenaires français ont tiré la sonnette d'alarme depuis 7-8 ans, car un Luxembourg qui irait mal n'est une bonne nouvelle pour personne. Peu ont voulu voir le mur s'approcher, mais ces derniers mois, la prise de conscience semble avoir davantage traversé les frontières. Pour preuve, lors d'une récente conférence organisée par l'Institut Grand-Ducal[46], la fondation IDEA a pu rappeler sa prospective « au fil de l'eau » à 500 000 frontaliers en 2050 au Luxembourg, Claude Turmes répondait : « c'est irréaliste, car cette main d'œuvre n'existe pas ». Comment lui donner tort ? Au cours des 15 dernières années, la population active jouxtant le Luxembourg a augmenté de 500 000 personnes. Au cours des 15 prochaines, elle baissera de 500 000. C'est donc à un différentiel d'un million d'actifs que le Luxembourg doit se préparer, et à tous ses impacts induits, notamment :

[45] Source : Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, *Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire*, 2023.
[46] Section des Sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal de Luxembourg, *Matinée-Débat : Vision pour le territoire luxembourgeois*, le 1er juillet 2023.

Des emplois qui commencent à être non ou difficilement pourvus, en dépit d'un Luxembourg qui reste un État très attractif économiquement ;

Des formations qui peinent à suivre, en quantité et en qualité ;

Une situation du logement plus que tendue, source de ségrégation socio-spatiale transfrontalière ;

Une mobilité saturée, avec un report modal qui peine à évoluer, et un télétravail qui n'a pas eu l'effet escompté (les flux étant supérieurs à l'avant-Covid) ;

Et surtout, une raréfaction globale des ressources (foncier, eau, terres agricoles…) qui va poser des limites physiques au développement, alors que Luxembourg reste l'un des plus mauvais élèves au niveau mondial en matière de GES (source : Luxembourg in Transition).

Le défi s'annonce majeur, et alors que le mur n'a peut-être jamais semblé si proche, la prise de conscience semble désormais collective. Il y a donc un momentum à saisir et à ne surtout pas manquer, pour engager un projet de territoire transfrontalier plus que nécessaire, juste indispensable.

Il y a des exemples à suivre, le Grand Genève en est le principal

L'utopie renvoie à une conception, un projet, un idéal qui paraît en l'état irréalisable. Pour autant,

des exemples concrets de projets de territoire transfrontalier existent, et démontrent par l'exemple que non seulement leur conception mais également leur mise en œuvre est tout sauf utopique. En ce sens, le Grand Genève, plusieurs fois cité par la fondation IDEA, en est certainement l'un des meilleurs emblèmes, compte tenu de la proximité entre les situations genevoise et luxembourgeoise.

En effet, sur le plan de leurs caractéristiques territoriales, le Grand Genève et le « Grand Luxembourg » présentent un certain nombre de proximités. Depuis plusieurs décennies, le canton de Genève connait une intense expansion économique, et a su attirer, par son rôle de métropole internationale, un grand nombre de fonctionnaires internationaux et de personnels hautement qualifiés dans la banque et la finance. En revanche, si Genève concentre la grande majorité des emplois du bassin transfrontalier, sa périphérie frontalière s'est surtout développée sur le volet résidentiel, générant un déséquilibre économique non négligeable. Cela induit une croissance régulière des flux de frontaliers provenant de France (le Canton de Genève, quasiment entièrement enclavé en territoire français possède 5 km de frontière avec le reste de la Suisse mais plus de 100 km avec la France) qui ont désormais dépassé les 100 000 frontaliers, une certaine congestion des infrastructures de déplacement, et un marché du logement tendu.

Toutefois, grâce à sa gouvernance transfrontalière qui s'est structurée au fil des 50 dernières années, l'agglomération du Grand Genève a pu répondre par des projets innovants à la nécessité du fonctionnement imbriqué et fluide de part et d'autre de la frontière. Si cette « gouvernance transfrontalière » a su s'incarner dès 1973 par le Comité Régional franco-genevois (CRFG), premier organe intégrant les Etats aux côtés des collectivités territoriales, et par la création du système de compensation financière franco-genevoise, qui soutient le développement des départements et communes frontalières, elle s'est renforcée par l'existence depuis 2001 de la Politique d'agglomération de la Confédération suisse qui finance les 42 projets d'agglomérations, y compris (et même obligatoirement quand ils sont concernés) dans leur dimension transfrontalière. Le niveau fédéral a, à ce titre, joué un rôle d'impulsion substantiel. Les agglomérations concernées par ce programme doivent décliner des mesures dans leurs documents de planification (comme c'est le cas du Canton de Genève par exemple), et le développement transfrontalier est ici une priorité politique majeure relayée par les niveaux locaux et fédéraux.

En 2021, les autorités partenaires du Grand Genève ont signé le Projet d'agglomération 4ème génération. Il représente un programme d'investissement de plus de 500 millions d'euros

répartis sur 23 projets. Si le Grand Genève l'a fait, pourquoi pas le Grand Luxembourg ?

L'utopie ne l'est peut-être pas tant que ça

« Pendant trente ans, nous avons été aveugles sur le transfrontalier. [Or] l'avenir du Luxembourg se joue là ». « Il faut penser le Luxembourg au-delà du Luxembourg ». « Il faut aller voir les Etats voisins et leur proposer de partager avec eux la croissance luxembourgeoise ». Ces propos, qui ne souffrent d'aucune ambiguïté, ont été respectivement prononcés par Claude Turmes, ministre luxembourgeois de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, Franz Fayot, ministre luxembourgeois de l'économie, de la coopération et de l'aide humanitaire, et Michel Wurth, Président d'IDEA, lors d'une conférence sur la Vision territoriale du Luxembourg à horizon 2050.

Au Luxembourg comme chez ses voisins, les acteurs semblent prêts à aller vers un projet de territoire transfrontalier à l'échelle du Grand Luxembourg. Il constitue à ce titre un horizon de plus en plus réaliste, sous réserve qu'on sache répondre à quelques dernières questions afin que chacun avance dans le même sens et avec les mêmes objectifs.

Un projet de territoire, pour qui ?

De même que s'occuper de la santé des gens, c'est s'occuper de celle des malades comme des biens portants, s'occuper de la population d'une

métropole transfrontalière, c'est s'occuper des frontaliers comme des non frontaliers. Aujourd'hui, les projets, voire idées de projets, soulevés dans ce « grand défi » par IDEA, sont quasi exclusivement faits pour favoriser le développement du Luxembourg et du nombre de travailleurs frontaliers : mobilité, pour y accéder plus facilement ; formations, pour des compétences en adéquation avec les besoins du Luxembourg ; télétravail, tout en maintenant les régimes fiscaux et sociaux actuels… Or, la théorie du ruissellement a depuis longtemps montré ses limites, et ce qui peut sembler bon individuellement pour chaque personne, pour ne pas dire chaque frontalier, ne sera pas forcément bon pour l'ensemble d'un territoire transfrontalier, pour l'ensemble des personnes, qu'elles soient frontalières ou non frontalières (voire frontalières dans un autre Pays que le Luxembourg). C'est un premier paradigme que devrait intégrer un projet de territoire transfrontalier, à savoir tenir compte tant des problématiques trans-frontalières comme (simplement) frontalières.

Un projet de territoire, pour quoi faire ?

Selon IDEA, ce projet de territoire transfrontalier devrait notamment permettre « d'accueillir une population toujours plus nombreuse […] en visant une concentration de la croissance de la population dans des territoires prédéfinis en commun avec les régions et pays voisins ». Mais l'avenir ne doit-il forcément passer que par toujours plus de

croissance, même mieux organisée, alors que nos biens communs, nos aménités communes, ne font que se raréfier ? A l'heure actuelle, il faudrait une forêt grande comme vingt fois le Luxembourg pour compenser ses émissions de GES (source : Luxembourg in Transition), mais qu'en sera-t-il si le territoire transfrontalier voit ses effectifs de population et d'emplois doubler ? Alors que le Grand Genève élabore sa « Vision territoriale transfrontalière » et que les prévisions réalisées anticipent 400 000 habitants supplémentaires côté français (soit un doublement de la population), les élus du pôle métropolitain du genevois français ont clairement indiqué qu'ils rejetaient ce scénario, en raison « des limites sociales, en termes de déplacement, des ressources en eau ou de l'assainissement ». Aussi, un possible projet de territoire transfrontalier, le cas échéant sur le Grand Luxembourg, devrait également se fixer comme objectif et comme paradigme, au-delà de la « croissance » et de « l'attractivité », celui du bien-être de ses populations, celui de la soutenabilité de son modèle de développement et celui de la prospérité transfrontalière, qui ne sont pas encore pleinement au rendez-vous.

Un projet de territoire, mais comment procéder ?

C'est peut-être la question la plus épineuse et qui, au-delà de ces quelques lignes, restera ouverte.

Le Fondation IDEA évoque un modus operandi à l'échelle bilatérale, entre le Luxembourg et chacun

de ses voisins, sous la forme notamment de conventions-cadres bilatérales. Séduisante car pragmatique, cette proposition revêt toutefois un écueil substantiel : seule, cette réflexion bilatérale omettrait de prendre en compte l'ensemble des interactions fonctionnelles autour du Luxembourg, et plus particulièrement entre les territoires limitrophes eux-mêmes (à titre d'exemple, les interactions entre le sud wallon et le nord lorrain ont des impacts sur le Luxembourg). A l'instar des travaux menés dans le cadre des schémas de coopération transfrontalière dans les métropoles de Strasbourg, Lille et Nice, un projet de territoire transfrontalier du Grand Luxembourg devrait conceptualiser et opérationnaliser une coopération transfrontalière multiniveaux.

Premier concerné par ces défis et porteur de stratégies à vocation transfrontalière évoquées supra, le Grand-Duché serait certainement le plus légitime pour porter l'idée d'un projet de territoire transfrontalier (à l'instar de l'impulsion par la Communauté helvétique évoquée précédemment), construit et mis en œuvre avec ses partenaires français, belges et allemands, mais devra pour ce faire accepter de nouer discussion, non seulement à l'échelle des Etats mais également à l'échelle locale, les acteurs locaux autour du Luxembourg disposant de la compétence pour agir en ce sens.

Enfin, restera à y mettre les moyens nécessaires. A ce titre, IDEA propose d'abonder des fonds de coopération transfrontalière avec la fiscalité du

télétravail, et ainsi constituer une « adaptation intelligente du système de compensation genevois ». L'idée est intéressante, mais mériterait d'être évaluée. Un fonds de coopération de ce type représenterait, si l'ensemble de la fiscalité du télétravail (dès le premier jour) y était intégré, environ 80 à 90 millions d'euros[47], pour ce qui concerne les frontaliers résidant en France uniquement. Sur le Grand Genève, pour un même nombre de frontaliers et en tenant compte tant de la compensation genevoise que du projet d'agglomération, le « fonds » atteint globalement 500 millions d'euros par an… L'utopie existe, définitivement.

[47] Estimation de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), *Impacts du télétravail frontalier : de marginal à indispensable*, 2022.

Planifier le réseau ferroviaire transfrontalier dont aura besoin le Grand Luxembourg d'ici 2050 en l'articulant à l'urbanisation

Jean-Marc Lambotte, Coordinateur scientifique du Lepur-Université de Liège – Membre du Comité de pilotage du Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région

Le souhait d'une coopération transfrontalière renforcée en vue de limiter l'étalement urbain et de concentrer de part et d'autre des frontières l'urbanisation près des nœuds des transport en commun

Les perspectives dressées par le STATEC sur lesquelles s'appuie le nouveau Programme Directeur d'Aménagement du Territoire 2035 (PDAT) du Grand-Duché tablent d'ici 2050 sur un volume de population de 1.026.200 habitants contre 660.809 habitants en janvier 2023 (+55,3%) ainsi que sur un volume total de travailleurs actifs au Luxembourg de 764.600 (+49,0%) dont près de la moitié, soit 382.000 seraient des frontaliers (+69,0%). Au travers de son PDAT 2035 et de son Plan National de Mobilité 2035, le Grand-Duché ambitionne d'ici 2035 et plus encore d'ici 2050 de modifier fortement le partage modal dans les déplacements quotidiens de la population en favorisant un fort recours aux alternatives à la voiture, tant les transports en commun que les modes doux (marche à pied et vélo). Pour ce faire, le Grand-Duché souhaite concentrer une large part des développements résidentiels et de ceux liés à l'emploi dans les trois grandes agglomérations du pays (l'Agglo-Centre, la Région Sud et la Nordstad) tandis que la septantaine de communes (sur 100) dites endogènes doivent davantage être protégées d'un fort développement, notamment en vue de se conformer aux volontés de la Commission européenne qui, dans sa Stratégie Sol adoptée en

novembre 2021, recommande aux Etats membres de tendre d'ici 2050 vers le Zéro Artificialisation Nette du sol.

Or, d'ores et déjà, la rapide croissance du volume de travailleurs frontaliers actifs au Luxembourg est alimentée largement dans les trois pays voisins par une arrivée massive de populations étrangères qui sont attirées par le marché de l'emploi du Grand-Duché et ses hauts salaires mais qui ne peuvent financièrement accéder à un logement répondant à leurs souhaits dans ce pays. D'ailleurs, dans les trois pays voisins, la part des frontaliers qui sont d'une autre nationalité qu'allemande, belge ou française est passée de 11,2% à 17,1% de 2015 à 2022 en doublant quasi de volume selon le STATEC (de 19.100 à 36.400 frontaliers d'une autre nationalité). Parmi ces 36.400 travailleurs frontaliers non belges, allemands et français figurent en septembre 2021 13.000 luxembourgeois et 9.000 portugais (contre 5.800 et 4.900 de ces nationaux six ans plus tôt).

Avec l'épuisement progressif des disponibilités foncières restant dans les zones d'habitat des PAG du Grand-Duché d'ici 2035 puis 2050, on peut craindre un fort renchérissement du prix du logement dans ce pays vu les énormes besoins découlant de la croissance démographique et économique attendue, malgré la volonté affichée de lutter contre la rétention foncière notamment au travers d'un projet de réforme en cours de la fiscalité immobilière et foncière. Dans l'hypothèse

d'une poursuite du renchérissement des prix du logement sous l'effet de cette raréfaction du foncier disponible, il n'est pas exclu qu'une partie de la forte croissance démographique attendue au Luxembourg d'ici 2050 ne se réalise pas là où elle est espérée dans le PDAT 2035. Si rien n'est mis en œuvre pour minimiser cette tendance, il est probable qu'une partie significative des nouveaux ménages attendus au Grand-Duché plutôt que de venir se concentrer dans les trois agglomérations du pays déménageront en dehors de celui-ci et se disperseront au gré des disponibilités foncières en zone d'habitat dans les centaines de localités rurales et urbaines des trois pays voisins.

Dans ce contexte, on risque de continuer à entretenir à long terme la très forte dépendance à la voiture associée aux déplacements quotidiens des travailleurs actifs au Grand-Duché. En effet, les fortes parts modales associées à l'usage des transports en commun dans le cadre des déplacements domicile-travail, notamment transfrontaliers, ne sont observées que lorsque le lieu de résidence des travailleurs est peu éloigné d'une gare ou d'un arrêt d'une ligne de bus bénéficiant d'une desserte cadencée menant rapidement vers Luxembourg-Ville et lorsque le lieu de travail au sein du Luxembourg se situe au sein ou aux abords immédiats de la capitale.

Conscientes de ce danger, les autorités du Grand-Duché appellent, dans le cadre de leur PDAT 2035, à intensifier leur collaboration avec les territoires

voisins pour endiguer notamment ce fort étalement urbain transfrontalier. Ainsi, à côté des deux premiers objectifs politiques du PDAT 2035 (concentration du développement aux endroits les plus appropriés et réduction de l'artificialisation du sol), le troisième objectif politique de ce document est la planification territoriale transfrontalière. D'ici 2035, le Grand-Duché aspire à la mise en place de stratégies territoriales pour l'aire fonctionnelle transfrontalière, ainsi que les zones fonctionnelles transfrontalières et de projets pilotes de planification territoriale transfrontalière. Pour l'horizon 2050, le PDAT 2035 plaide pour une gestion des disponibilités foncières et des ressources à l'échelle de l'aire transfrontalière et pour des objectifs de développement territorial communs à l'échelle transfrontalière.

Dans une large mesure, ces volontés s'inscrivent dans le droit fil de la stratégie opérationnelle du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) adopté en janvier 2021 par l'ensemble des ministres de l'aménagement du territoire des cinq territoires composant la Grande Région. En effet, dans celle-ci, il est préconisé de réduire l'artificialisation du sol et d'assurer plus de cohérence dans la localisation de l'emploi et de l'habitat dans les différents versants de la Grande Région. « *En matière de consommation des sols, il (…) existe un fort besoin de coordination au niveau de l'espace métropolitain central pour construire des logements et/ou créer des emplois le long des axes*

de transport et pour générer ainsi une croissance du trafic ferroviaire. (…), densifier les communes desservies par les transports en commun permet de lutter contre la dépendance à l'automobile ».

Le SDTGR préconise aussi de développer les services sur les lignes de chemin de fer pour mieux relier les pôles urbains de l'espace central, dans son noyau ainsi que dans sa moyenne périphérie et atteindre des temps de trajet en train inférieurs au déplacement en voiture. Par ailleurs, cette même stratégie promeut le « d*éveloppement de l'infrastructure existante du trafic ferroviaire dans les régions périphériques* » et propose de mener à terme des projets en faveur du renforcement de l'accessibilité externe de la Grande Région.

Or, le transport ferroviaire est un mode de déplacement qui nécessite la mobilisation de gros investissements, tant au niveau des infrastructures que du matériel roulant et un volume conséquent de personnel pour assurer son fonctionnement quotidien. Vu que le coût marginal d'un km parcouru par un train revient à plusieurs dizaines d'euros lorsque l'on tient compte de l'ensemble des charges supportées par les opérateurs ferroviaires, il s'agit d'un mode de transport qui n'est finançable pour les pouvoirs publics que lorsqu'il implique des flux de passagers vraiment massifiés. Vu la très forte croissance des flux de travailleurs frontaliers et internes au Grand-Duché, notamment à destination de Luxembourg-Ville observée depuis 35 ans et attendue d'ici 2050, on peut s'interroger

s'il ne deviendra pas possible à long, voire à moyen ou court terme d'assurer le financement de nouvelles liaisons ferroviaires transfrontalières directes cadencées sur certains axes transfrontaliers menant à Luxembourg-Ville. La réponse à cette question va en grande partie dépendre de la capacité de chaque versant à concentrer l'urbanisation autour d'un nombre limité de points d'arrêt existants ou envisagés dans un futur plus ou moins éloigné sur ce réseau ferroviaire. L'ampleur des flux de travailleurs notamment frontaliers attendus d'ici 2050 dans le scénario retenu pour le PDAT 2035 plaide en tout cas pour mener une telle réflexion dans un cadre multilatéral, d'autant que certains projets envisageables peuvent impliquer jusqu'à trois pays et quatre territoires régionaux différents.

Un flux de travailleurs parcourant des distances propices pour le train bientôt aussi élevé à destination de l'agglomération de Luxembourg qu'à destination de Bruxelles, Francfort ou Cologne

Selon les statistiques de l'emploi de l'IGSS, le Luxembourg compte fin février 2023 un total de 515.567 travailleurs. Lors de l'analyse des résultats de l'enquête Luxmobil 2017, il a été estimé que 38,2% de l'emploi total présent au grand-Duché se concentrait dans la capitale. En limitant l'agglomération aux 7 communes voisines que sont Luxembourg-Ville, Bertrange, Hesperange, Sandweiler, Niederanven, Walferdange et Strassen,

213.999 travailleurs y étaient actifs parmi les 434.771 comptabilisés dans l'ensemble du pays (49,2%) en 2017. Parmi ces 213.999 travailleurs recensés dans ce territoire urbain d'à peine 163 km², on comptait 74.147 travailleurs frontaliers (soit 45,2% des 163.976 frontaliers recensés dans l'ensemble du pays). En ajoutant à ces 74.147 frontaliers, 35.864 travailleurs actifs au sein des 7 communes de l'agglomération centrale du pays et qui résident au Grand-Duché mais en dehors des 30 communes dont l'essentiel de l'urbanisation se situe à moins de 15 km du centre-ville de la capitale, on arrive, en 2017 à un total de 110.012 travailleurs parcourant de nombreux km pour se rendre sur leur lieu de travail au sein de l'agglomération de Luxembourg. Or, ces travailleurs effectuant de longs trajets réguliers vers une grande agglomération sont la cible principale qu'il s'agit de tenter de capter via l'offre ferroviaire.

Il est pertinent d'examiner comment a évolué entre 2017 et 2023 ce flux de travailleurs actifs dans l'agglomération centrale du pays mais résidant à plus de 15 km du centre-ville de la capitale du Luxembourg et comment il risque d'évoluer d'ici 2050. Il est aussi intéressant de comparer ces volumes à ceux de même type qu'il est possible d'estimer précisément dans trois contextes métropolitains voisins situés aux abords immédiats de la Grande Région (Bruxelles, Cologne et Francfort).

Si, en 2017, ce volume de travailleurs actifs dans l'agglomération centrale du pays mais résidant à plus de 15 km du centre-ville de la capitale du Luxembourg pouvait être estimé à 110.012 travailleurs, ce volume peut déjà être estimé à 142.200 travailleurs fin février 2023. De plus, il risque de voisiner le total de 223.000 travailleurs d'ici 2050 si les projections du STATEC utilisées dans le PDAT 2035 se concrétisent (en supposant notamment que le lieu de travail de 45,2% des frontaliers continuera à se situer au sein des 7 communes centrales du pays). Ces 223.000 travailleurs résidant loin du centre-ville de Luxembourg représenteront à cette date 59,3% de l'ensemble des 376.000 travailleurs attendus à cet horizon dans le périmètre des 7 communes de l'agglomération centrale du pays.

Sans un très fort report modal vers les transports en commun, en particulier vers le réseau ferroviaire, les flux additionnels à ceux déjà existants aujourd'hui risquent d'aggraver fortement la situation déjà critique à bien des égards.

Comparons maintenant le volume de travailleurs actifs en Région de Bruxelles-Capitale, à Cologne ou à Francfort et qui résident à plus de 15 km du centre de ces métropoles avec ce volume du même type qui attend l'agglomération de Luxembourg d'ici l'horizon 2050 afin d'appréhender l'ampleur du défi qui attend le Grand-Duché et les territoires qui l'entourent au sein de la Grande Région.

La Région de Bruxelles-Capitale, territoire de 190 km², compte au 4e trimestre 2019, 632.197 travailleurs salariés selon l'ONSS. Parmi eux, ceux qui sont actifs dans la Région de Bruxelles-Capitale mais qui habitent dans des communes dont l'essentiel de l'urbanisation résidentielle se situe à plus de 15 km de la Grand-Place de Bruxelles s'élève fin 2019 à 276.199 travailleurs salariés (43,7% du total).

La Ville de Francfort, territoire de 248 km², compte fin juin 2022, 616.293 travailleurs selon la Bundesagentur für Arbeit. En leur sein, le volume de travailleurs qui sont actifs dans la Ville de Francfort mais qui habitent dans une commune située à plus de 15 km de son centre-ville s'élève à cette date à 295.929 travailleurs (48,0% du total).

La Ville de Cologne, territoire de 405 km², compte fin juin 2022, 606.633 travailleurs selon les mêmes données. En leur sein, le nombre de travailleurs actifs dans la Ville de Cologne mais habitant à plus de 15 km de son centre-ville s'élève à cette date à 231.366 (soit 38,1% du total).

De cette comparaison, on peut conclure que dès 2050, l'agglomération de Luxembourg va devoir absorber quotidiennement un flux de travailleurs résidant à plus de 15 km de son centre-ville quasi comparable en volume à celui que subissent dès aujourd'hui des métropoles bien plus densément peuplées et dotées en capacité ferroviaire telles que Bruxelles, Cologne ou Francfort. Il devient donc

vital pour le Grand-Duché et pour la Grande Région dans son ensemble de lancer au plus vite les études nécessaires en vue d'accroître de façon conséquente les capacités du réseau ferroviaires dans et autour de la métropole de Luxembourg dans un rayon d'au moins 70 à 80 km pour faire face à ces flux. Dans les métropoles telles que Bruxelles, Cologne ou Francfort, le réseau ferroviaire a dû être considérablement étoffé au cours des décennies en vue de permettre la cohabitation sur ce dernier de services cadencés de différents types :

- des trains RER / S-Bahn, soit des lignes omnibus à haute fréquence s'allongeant jusqu'à une trentaine, voire à une quarantaine de km du centre-ville (minimum 2 trains/heure, voire 4, 6 ou 8, comme c'est le cas sur les lignes du réseau interne au Grand-Duché) ;

- des trains régionaux (les lignes RB, RE, voire IRE allemandes qui correspondent aux IC belges). Autour de Bruxelles, Cologne ou Francfort, ces lignes cadencées à l'heure au minimum sont souvent doublées voire triplées en termes de fréquence sur les 30 voire 50 premiers kilomètres avec des trains qui ont des directions divergentes dans leur partie terminale ;

- des trains reliant entre elles des grandes villes (avec de très grandes distances entre chaque arrêt) et empruntant si possible des

lignes à grande vitesse (Bruxelles, Cologne ou Francfort étant trois hubs majeurs sur le réseau européen des lignes à grande vitesse).

Pour faire cohabiter des trains ayant des vitesses si différentes, les axes ferroviaires les plus chargés sortant de ces métropoles sont dotés de 4 voies. Au Grand-Duché, un premier exemple de ce type est en cours de réalisation sur le segment reliant Bettembourg à Howald. Au-delà des arrêts desservis par les lignes de type S-Bahn, ce sont plus d'une centaine de villes et bourgs qui sont connectés directement dans un rayon de plus de 100 km au cœur de ces trois métropoles, et ce dans bien plus de 10 directions différentes lorsque l'on prend en compte les parties terminales de ces lignes. C'est à cet égard que l'offre ferroviaire menant à Luxembourg-Ville apparait faible au regard des flux de travailleurs qu'elle doit déjà absorber aujourd'hui et plus encore, qu'elle va devoir supporter dès 2050.

Pour rendre de tels projets ferroviaires ambitieux justifiés au regard d'une analyse coût bénéfice, l'aménagement du territoire devrait avoir dans chacun des versants qui composent la Grande Région un rôle essentiel. D'une part, ce n'est qu'à condition d'endiguer fortement l'étalement urbain et de concentrer de part et d'autre des frontières les développements futurs résidentiels et de l'emploi autour des points d'arrêts existants ou potentiels de ce réseau ferroviaire escompté que le trafic qui pourra être capté sera suffisant pour justifier les

investissements parfois énormes qui seront nécessaires. D'autre part, l'aménagement du territoire devrait idéalement dès que possible protéger de toute nouvelle urbanisation l'assiette sur laquelle on sera amené dans les décennies qui viennent à créer de nouvelle lignes ferroviaires (qu'il s'agisse de remettre en état d'anciennes lignes abandonnées, de créer de nouveaux chaînons manquant, d'élargir l'assiette d'une ligne existante pour le passage à 4 voies, voire même pour de simples rectifications de courbes sur les lignes existantes si on veut pouvoir accroitre la vitesse commerciale sur certaines lignes existantes).

L'exemple suisse visant à conditionner d'importants soutiens financiers en faveur de projets de transports en commun par la concentration de l'urbanisation le long des axes ferroviaires en contexte transfrontalier

Afin de prioriser sur le long terme les projets de nouvelle desserte à mettre en place et de nouvelles infrastructures ferroviaires indispensables à cette fin, on peut s'inspirer du Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA) mis sur pied par la Confédération helvétique et destinée à soutenir les projets de transport initiés par les agglomérations urbaines suisses. Les contributions fédérales sont attribuées à celles dont les projets coordonnent efficacement le développement de l'urbanisation et celui des transports. Les agglomérations sont dans ce cadre mises en concurrence. Plus l'urbanisation prévue se concentre là où la desserte actuelle et

future des transports en commun est performante, plus le taux de subside est élevé.

Au travers d'un tel outil, les cantons et communes sont donc incités à s'entendre sur une série de priorités et sur une solution commune de financement. Le PTA pousse explicitement les cantons, les villes et les communes qui les entourent, ainsi que, le cas échéant, les territoires étrangers limitrophes, à collaborer efficacement en vue de combiner le développement de l'urbanisation et celui de l'offre de transport. En effet, sur les 49 agglomérations recensées au sein du pays, 10 ont un caractère transfrontalier (à l'image de celles de Genève et de Bâle). C'est à travers un tel programme que des projets transfrontaliers de transport sont cofinancés par la Confédération à l'image du projet CEVA dans l'agglomération binationale de Genève (nouvelle ligne ferroviaire reliant Genève-Cornavin à Annemasse depuis la fin 2019).

Dans le contexte de la Grande Région, transposer ce genre de dispositif est envisageable. Pour ce faire, il s'agirait de mettre en concurrence les différents ensembles de communes qui, de part et d'autre des frontières, se localisent le long d'axes ferroviaires structurants existants ou potentiels au niveau desquels se concentrent les flux de travailleurs frontaliers et internes au Grand-Duché à destination de Luxembourg-Ville. L'idée est d'inciter les acteurs propres à chacun de ces corridors à concentrer l'urbanisation de part et d'autre des frontières aux abords des nœuds de ce futur réseau.

Il s'agirait de récompenser les acteurs qui parviennent le mieux à greffer sur ces axes une part la plus substantielle de l'offre nouvelle en logements et en nouveaux postes de travail qui vont apparaitre à l'avenir.

Grand Luxembourg : un modèle de développement intenable qui appelle de profondes réformes

Julien Schmitz, Directeur Général et Michaël Vollot, Chargé d'études principal Conditions de Vie et Observation Transfrontalière, Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (AGAPE)

Introduction

Depuis près de 30 ans, le Grand-Duché de Luxembourg connaît une période d'intense croissance économique, qui se traduit notamment par une forte croissance démographique et une forte attractivité pour la main-d'œuvre des pays voisins.

Pour autant, le Grand-Duché apparaît à l'heure actuelle dépassé par sa propre dynamique économique :

- Sur la période 2005-2020, le déficit en logements atteint 33% des besoins en logements[48] ;
- La croissance démographique (+2,1% par an) est la plus rapide de toute l'Union Européenne ;
- Les prix de l'immobiliers ont plus que doublé en 15 ans et obligent aujourd'hui une partie des Luxembourgeois à s'installer dans les pays limitrophes, contribuant à augmenter les flux frontaliers.

Le projet de Programme Directeur et d'Aménagement du Territoire (PDAT) semble avoir identifié une grande partie des réformes et évolutions à mettre en place, sur la base de constats identiques à ceux observés depuis des années sur le Nord-Lorrain, souvent réduits aux seuls

[48] soit 21.000 unités selon le diagnostic du PDAT.

problèmes de mobilité qui ne sont pourtant qu'une conséquence d'un manque de planification. Ce document de planification est construit sur la base d'un scénario qui induit un quasi doublement du nombre de frontaliers (+173.000).

Ce nombre constitue déjà un défi en soi qui peut paraître intenable voire irréaliste, il l'est encore plus si la croissance continue de la part des frontaliers dans les emplois luxembourgeois (37,6% en 2001 – 46% en 2021), n'est pas contrebalancée par des mesures fortes du côté du Grand-Duché (cf. projet de PDAT, vision à long terme de la Fondation IDEA).

Ce défi se télescope à celui des ressources, où « puiser » cette main-d'œuvre pour ces emplois dans un contexte de vieillissement général ? Est-ce que les ressources naturelles sont disponibles en quantité et en qualité suffisantes pour assurer une croissance compatible avec les impératifs de transition ? La construction des trajectoires « zéro artificialisation nette » (ZAN) peut-elle prendre en compte des dynamiques exceptionnelles qui compliquent les stratégies d'aménagement (SCoT, PLUi…) sur l'ensemble de l'espace Nord-lorrain ?

Dans un contexte de changement climatique et de raréfaction des ressources, le modèle de développement envisagé est-il tenable ? Les territoires frontaliers sont-ils en capacité de soutenir cette croissance qui dépasse les frontières du seul Grand-Duché ?

1. Un modèle intenable pour le Nord-lorrain[49] à long terme

1.1 Une érosion de la main-d'œuvre déjà amorcée

D'après une projection développée par l'AGAPE, la dynamique démographique du Nord-lorrain montre que son réservoir de main-d'œuvre (la population en âge de travailler, soit les 15-64 ans) a déjà basculé dans une baisse depuis 2013, et ne cesse de baisser depuis (-1%, -4 300 personnes), sans que le phénomène frontalier (+22 800 frontaliers dans le même temps) n'y change quelque chose. Cette baisse se poursuivrait tout au long de la période 2020-2060 et pourrait atteindre -10% en 2060 (soit -27 300 personnes par rapport à 2019). Cette évolution s'explique notamment par un vieillissement **plus marqué sur les espaces les plus peuplés du Nord-lorrain** (agglomérations de Metz, Thionville et de la vallée de la Fensch).

1.2 Aux limites du phénomène frontalier

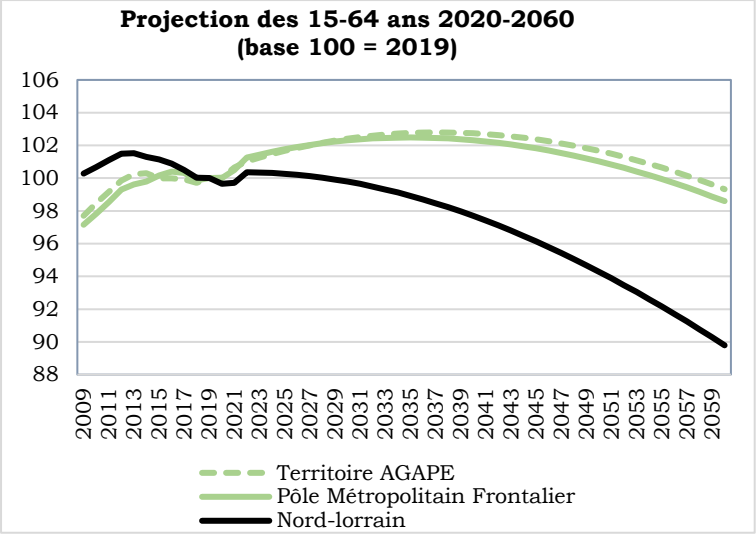
La dynamique démographique des prochaines décennies pourrait limiter la capacité du Nord-lorrain à fournir de la main-d'œuvre, aussi bien pour ses propres besoins, que pour ceux de l'économie luxembourgeoise (+312 000 emplois

[49] Le Nord-lorrain regroupe ici les 15 intercommunalités suivantes : Pays de Montmédy, Damvillers-Spincourt, Grand Longwy, Terre Lorraine du Longuyonnais, Pays-Haut Val-d'Alzette, Cœur du Pays-Haut, Orne Lorraine Confluences, Cattenom et Environs, Portes de France-Thionville, Val de Fensch, Bouzonvillois-Trois Frontières, Arc Mosellan, Rives de Moselle, Pays Orne Moselle, Metz Métropole.

dont 50% de frontaliers à horizon 2050 dans le PDAT).

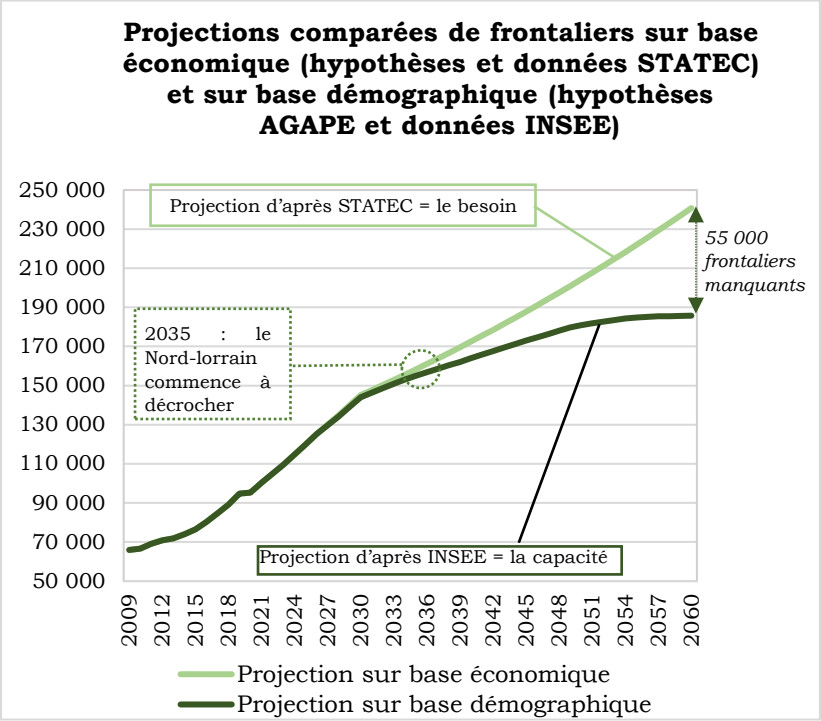
Ainsi, si l'on juxtapose les effectifs de frontaliers (issus de la déclinaison locale par l'AGAPE des projections du STATEC) à notre projection d'actifs occupés, **le modèle actuel apparaît clairement intenable : certains territoires approcheraient, voire dépasseraient des taux de frontaliers supérieurs à 100%[50] !** En 2060, seule l'agglomération messine afficherait un taux de frontaliers inférieur à 50%, son poids économique réduisant le potentiel d'attraction du Grand-Duché.

[50] Pays-Haut Val-d'Alzette (127%), Portes de France-Thionville (119%), Terre Lorraine du Longuyonnais (115%), Cattenom et Environs (114%), Grand Longwy (112%), Cœur du Pays-Haut (103%), Val de Fensch (97%), Bouzonvillois-Trois Frontières (95%).



Source : INSEE, RP 2009 à 2019, hypothèses et calculs AGAPE

Il est par ailleurs impossible de considérer qu'un territoire puisse fournir 100% de frontaliers. Le nombre et la densité d'emploi d'un territoire limite de fait le taux de frontaliers. Partant de ce constat, l'AGAPE a modélisé une projection de frontaliers en intégrant un taux de frontaliers maximum pour chaque territoire du Nord-lorrain, en tenant compte notamment du nombre et de la densité d'emplois. Tout au long de la période 2020-2060, les territoires Nord-lorrains atteindraient les uns après les autres leurs limites, au-delà desquelles le contingent de travailleurs frontaliers n'augmente que si les territoires sont en capacité d'accroître leurs actifs occupés.



Par conséquent, si l'on tient compte des limites démographiques telles qu'elles apparaissent dans nos projections, le Nord-lorrain pourrait accompagner le développement de l'économie luxembourgeoise jusqu'en 2035. Passé cette date, sa dynamique démographique ne lui permettrait plus de répondre aux besoins de l'économie luxembourgeoise. En 2060, il pourrait manquer, à l'échelle du Nord-lorrain, 55 000 frontaliers par

rapport aux projections du STATEC, qui représentent un besoin estimé.

Par ailleurs, les travaux réalisés sur le Sillon Lorrain montrent que les prospectives sur les besoins d'actifs au niveau de la Grande Région reposent sur une équation qui révèle déjà de grandes interrogations pour aboutir à une solution équilibrée (avec des besoins théoriques en main-d'œuvre sur la Sarre et la Rhénanie-Palatinat qui seront supérieurs à ceux du Luxembourg). Si l'on y ajoute le contexte de réindustrialisation et les opportunités existantes en Grand Est, il semble que l'équation s'avère insoluble, à moins d'un « choc migratoire » significatif.

1.3 Au-delà de la ressource humaine, une question de ressources territoriales

Au-delà de la seule question de la main-d'œuvre, la pérennité du modèle actuel de développement suppose que pour accompagner la croissance démographique induite par la croissance économique, les territoires frontaliers disposent de l'ensemble des ressources nécessaires à l'accueil de ces populations.

Ainsi la croissance démographique, telle qu'elle est projetée sur le Nord-lorrain, au-delà du fait qu'elle ne garantit pas au Luxembourg la main-d'œuvre dont son économie (mais aussi celle du Nord-lorrain) aura besoin, promet d'accroître les pressions sur l'ensemble des ressources des territoires frontaliers et pose notamment la

question de leur capacité à répondre : approvisionnement en eau potable, capacités des réseaux d'assainissement, disponibilités foncières, saturation des infrastructures, services et équipements publics à développer (commerces, écoles, offre de santé, etc.)

Le travail sur les maillages bleu, vert et jaune ainsi que sur les réseaux techniques mis en avant dans le PDAT constituent des axes de coopération pour concilier croissance et transitions.

2. Un changement de modèle impératif, mais qui se heurte à des frontières encore bien présentes

2.1 Luxembourg in Transition : le Grand Luxembourg à l'heure de l'urgence climatique

La démarche « Luxembourg in Transition » constitue une source d'inspiration incontournable à l'échelle de l'aire fonctionnelle luxembourgeoise. Elle offre, pour l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire, de véritables outils pour aménager l'espace et répondre à un certain nombre d'impératifs qui s'imposent à nous tous (zéro artificialisation nette, régénération urbaine, multifonctionnalité, stationnement, friches, restaurations écologiques…).

Si les passerelles et la boîte à idées peuvent facilement passer la frontière et inspirer les stratégies d'aménagement des collectivités, se pose

toutefois la question des moyens de la mise en œuvre sur le Nord-lorrain et globalement sur le territoire français.

Ainsi, le principe de « Transfer of Development Rights » est loin d'être opérationnel et transposable en France.

Aussi, les différentes façons d'appréhender le ZAN selon les Etats vont forcément impacter les résultats et certainement conduire à de gros décalages. Ceux-ci sont déjà visibles du côté français dans la mise en œuvre du ZAN :

- Fragilité juridique des SCoT (annulation du SCoT de l'Agglomération Thionvilloise du fait de justifications sur les dynamiques insuffisantes) ;

- Des projections démographiques locales (qui doivent s'accorder sur la consommation foncière projetée) qui semblent devoir s'accorder sur le modèle de projection démographique de l'INSEE (OMPHALE), qui projette depuis 20 ans une baisse de la population Nord-lorraine, à l'inverse de la réalité mesurée par les recensements successifs…

Cela ne remet pas en cause le bien-fondé de la démarche, mais faute de gouvernance intégrée et forte à l'échelle de l'aire fonctionnelle, la planification locale risque bien de devoir imaginer son aménagement et son développement avec des

contraintes aussi fortes qu'un territoire du centre de la France. Il apparaît ainsi crucial d'envisager une planification qui ne s'arrête pas aux frontières et qui va au-delà de la simple consultation.

2.2 Vers une coopération transfrontalière plus intégrée

La planification et l'aménagement des territoires frontaliers, au Luxembourg comme dans les pays voisins, doivent franchir un palier et prendre une dimension réellement transfrontalière. Les interdépendances sont aujourd'hui tellement nombreuses entre le Luxembourg et ses voisins (notamment en matière de marché de l'emploi, de logement, de mobilité, d'environnement) que l'aménagement des territoires ne peut plus se concevoir en ignorant ce qui se passe de l'autre côté de la frontière.

Cela passera notamment par une concertation de plus en plus forte entre les acteurs, et ce d'autant plus que les stratégies pensées d'un côté de la frontière demeurent souvent largement méconnues de l'autre côté.

Cette plus grande concertation est également rendue nécessaire par la traduction d'objectifs européens : la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation nette à horizon 2050 est une ambition traduite progressivement dans les documents de planification, aussi bien luxembourgeois (Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (PDAT)) que français

(Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité du Territoire (SRADDET), Schémas de Cohérence Territoriaux (SCoT), Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUI)).

Mais au-delà de la seule question de la planification réglementaire, il est aujourd'hui urgent d'organiser et de structurer l'espace transfrontalier du Grand Luxembourg : ce territoire métropolitain transfrontalier doit se doter d'un projet de territoire regroupant des projets de territoires établis à l'échelle d'espaces d'actions (cf. PDAT), d'une ambition commune, associant l'ensemble des acteurs politiques, depuis le Maire de la commune frontalière jusqu'aux Ministres en charge de l'aménagement, afin de garantir une cohérence dans l'aménagement à l'échelle de ce vaste espace fonctionnel.

A ce titre, la démarche du Grand Genève apparaît exemplaire. Son organisation doit faire prendre conscience du retard que le Grand Luxembourg a pris dans un contexte de « guerre des talents » entre les grandes régions métropolitaines européennes, voire mondiales.

Conclusion

En 2008, nos premières projections localisées de frontaliers, basées sur un scénario plus optimiste que celui privilégié par le STATEC, annonçaient 210 000 frontaliers en 2020 et avaient été parfois jugées irréalistes, voire farfelues. Pourtant elles se

sont réalisées, malgré la crise financière… ce seuil a été atteint en 2021. Même si la prospective est un exercice complexe et périlleux, il semble aujourd'hui plus que nécessaire de caler les stratégies de planification sur des perspectives et des projections pas forcément désirées mais assumées, comme cela est le cas du PDAT 2023, et sur la base d'années d'observation transfrontalière et d'une connaissance fine des enjeux et dynamiques locales.

A l'époque, une telle croissance paraissait réaliste, car les ressources étaient disponibles (main-d'œuvre, foncier notamment). Aujourd'hui, le contexte a changé : la pénurie annoncée de main-d'œuvre, les objectifs de réindustrialisation, les enjeux en matière d'accès au logement, l'urgence environnementale, la maîtrise de l'artificialisation des sols, la pression sur la cohésion sociale et les ressources des territoires d'accueil de la main-d'œuvre (et de l'ensemble de la population) bouleversent complètement la donne et annoncent un futur pour le moins incertain.

Pour que le modèle actuel perdure et permette au Luxembourg de continuer à se développer, des réformes de grande ampleur sont inévitables et engagent l'ensemble des forces vives du Grand Luxembourg dans la résolution d'une équation à plusieurs inconnues, au premier rang desquelles, la capacité du Grand-Duché à mettre en œuvre son PDAT et la capacité future des territoires frontaliers à accompagner son développement.

Chapitre 3 : Vieillissement et finances publiques

Financement des pensions : un défi trop peu considéré ?

Christel Chatelain, Directrice des Affaires Economiques de la Chambre de Commerce

Le système de protection sociale luxembourgeois, en général, et de pension en particulier, s'est construit en parallèle de la prospérité économique issue de la réussite industrielle, puis celle de la place financière, dans un contexte particulièrement porteur pour le marché du travail, avec un grand nombre de cotisants et peu de bénéficiaires de pensions. Système par répartition basé sur l'équité intergénérationnelle, le système de pensions est reconnu comme étant particulièrement généreux par rapport aux autres pays européens, tant en termes de montants que d'âge effectif de départ en retraite. Le Luxembourg est même aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne où les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent.

Les Luxembourgeois sont, en grande majorité, très attachés au modèle social national et, par là même, au système de protection sociale mis en place pour garantir la solidarité au sein de la population : les électeurs luxembourgeois faisaient du risque de sortie de l'Etat providence l'une de leurs principales préoccupations dans le Politmonitor de novembre 2022. Ce modèle social est aussi considéré comme primordial pour les chefs d'entreprises qui ont placé la sécurité sociale et le système de pensions comme étant les deux plus grands atouts compétitifs du pays dans le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce de l'automne 2022.

Mais le financement de ce système à plus ou moins long terme est à présent considéré comme un défi, sachant que les conditions avantageuses dans lesquelles il a été mis en place s'estompent, avec une croissance économique impactée durablement par les différentes crises et un vieillissement de la population qui intervertit le rapport entre cotisants et pensionnés. Selon les plus récentes données de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)[51], le déséquilibre entre recettes et dépenses de pensions est annoncé dès l'année 2027, et l'épuisement de la réserve de compensation à l'horizon 2047. Même si les projections sont par nature incertaines, se basent sur des hypothèses et peuvent faire l'objet de révisions, le système de pensions est sous pression. Nier son insoutenabilité, à terme et en absence de nouvelles réformes, risque de placer le Luxembourg au pied du mur, avec des marges de manœuvres limitées engendrant des réformes potentiellement plus douloureuses économiquement et socialement.

Or, comme le rappelle très justement IDEA dans son idée du mois n°19 « Pensons pensions », la soutenabilité est une condition nécessaire d'un système par répartition dont la pertinence repose sur le contrat de confiance entre les générations et sur la promesse que les actifs trouveront au moment de leur retraite – après avoir financé les

[51] IGSS, Bilan technique du régime général d'assurance pension 2022

retraites passées – un régime encore viable pour eux-mêmes.

Mais dessiner les réformes nécessaires et définir leur horizon temporel sont deux éléments particulièrement difficiles, car cela nécessite de faire des hypothèses (sur la démographie, sur le taux de croissance de l'emploi et de la productivité, sur la législation sociale, etc.). Selon la Chambre de Commerce, toute réforme du système de pensions doit cependant répondre à cinq principes qui en garantiront la réussite :

1. Assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l'équité intergénérationnelle

2. Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles

3. Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime

4. Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation

5. Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise

Ainsi, en vertu du principe 4, et comme pour tout budget équilibré, il s'agira soit d'agir sur les dépenses, soit sur les recettes.

S'agissant des dépenses, une altération des majorations ne concerne que les pensions nouvelles et ne se manifestera donc que progressivement au

niveau des dépenses pour pensions, ayant comme corolaire un impact substantiel relatif au niveau de vie des cohortes concernées, allant à l'encontre de l'équité intergénérationnelle.

S'agissant des recettes, une hausse pure et simple du taux de cotisation ne semble pas être la solution idoine, car elle serait en directe contradiction avec le principe 5. A en croire des simulations de l'IGSS, le taux de cotisation global devrait être porté à 35,1% (au lieu des actuels 24%), en complément d'autres mesures touchant le modérateur de réajustement[52] et l'allocation de fin d'année, afin que la réserve ne tombe pas en-dessous du seuil légal[53] avant 2070. Une telle augmentation du taux de cotisation de plus de 10 points de pourcentage impacterait immédiatement et simultanément le pouvoir d'achat des salariés actifs, le coût salarial des employeurs, et donc leur compétitivité, et les finances publiques.

La prolongation de la vie active au-delà de 65 ans n'entraîne pas à elle seule non plus une viabilité financière du régime, selon le rapport 2022 de l'IGSS, vu que ce n'est pas moins qu'une augmentation instantanée de 3 ans des conditions d'âge à remplir pour l'éligibilité à une pension de vieillesse ou une pension de vieillesse anticipée qu'il

[52] Facteur déterminant le rythme d'ajustement des pensions en cours à l'évolution « ambiante » des salaires réels.
[53] L'article 238 du Code de la sécurité sociale impose que la réserve de compensation du régime général d'assurance pension reste supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles.

faudrait appliquer, mais aussi une réduction du taux des majorations proportionnelles, ainsi qu'une hausse du taux de cotisation. Car une augmentation des âges de départ à la retraite conduit à une diminution du temps moyen passé en retraite, et ainsi à une réduction du coût des pensions de vieillesse. Cet effet est toutefois contrebalancé par une prolongation des carrières d'assurance qui, à son tour, provoque un accroissement des montants moyens de pension. La réduction du fossé entre l'âge légal (65 ans) et l'âge effectif de retraite (61 ans) pourrait cependant être encouragée, via des politiques en faveur du vieillissement actif et de l'emploi des seniors. D'importants progrès sont à accomplir pour un meilleur upskilling/reskilling des seniors dans le contexte de transition digitale et d'évolution des compétences.

La question se pose dès lors des mesures à privilégier. Outre la réforme proposée par IDEA, la Chambre de Commerce estime que le maintien d'un système de pension se caractérisant par une redistribution soutenable financièrement et équitable entre générations passera par une hausse de la productivité, qui est atone depuis de nombreuses années au Luxembourg.

En effet, les recettes du régime dépendent de la masse cotisable, qui progresse en fonction du marché de l'emploi, des salaires réels (productivité du travail) et de l'inflation. Si une forte évolution des actifs, et donc des cotisants, permettrait de générer

davantage de recettes, il faudrait[54], selon l'IGSS, 1.715.000 assurés en 2070, tranchant ainsi substantiellement avec les 605.000 assurés projetés pour ce même horizon dans le scénario de base. En laissant imaginer les impacts sur le marché du logement et la mobilité… De plus, cet atout d'aujourd'hui que représente une forte évolution des cotisants, représente en même temps les risques de demain, parce que les nombreux cotisants d'aujourd'hui deviendront de toute évidence les pensionnés de demain. Le problème ne serait alors que déplacé.

Dès lors, tendre vers une croissance qualitative, non gourmande en emploi, ni en consommation environnementale, reposant sur la matière grise et l'accroissement de la productivité, doit être l'objectif, et ce afin de conserver à son niveau actuel le taux de cotisation, véritable facteur de compétitivité du pays. Cette croissance est cependant plus facile à souhaiter qu'à réaliser dans les faits.

[54] Condition pour que la réserve de compensation du régime général d'assurance pension reste supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles, comme prévu par l'article 238 du Code de la sécurité sociale.

L’augmentation de l’âge de départ à la retraite : une fausse bonne idée !

Sylvain Hoffmann, Directeur de la Chambre des Salariés Luxembourg

De manière récurrente, des réflexions, voire des revendications concernant une augmentation de l'âge de départ à la retraite sont avancées. Elles sont motivées par des projections lointaines qui prévoient des difficultés de financement du régime actuel des pensions ainsi que par l'augmentation passée (et à venir ?) de l'espérance de vie.

L'idée d'augmenter l'âge de départ à la retraite, qui peut donc paraître intuitive pour certains, n'est pourtant pas une bonne idée pour plusieurs raisons : elle n'est pas nécessaire, son impact sur la situation financière est ambigu et elle est socialement injuste.

Une revendication qui se base sur des projections erronées

L'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) procède à une évaluation du régime de pension au bout de toute période de couverture de dix ans (actualisée tous les cinq ans) afin de vérifier si l'obligation du maintien de la réserve légale à 1,5 fois les prestations annuelles est remplie. Dans son dernier bilan en 2022, elle conclut que le régime général d'assurance pension reste dans une situation financière *« plutôt confortable »*. Dès lors, les obligations légales relatives à la situation financière sont respectées pour la période de couverture allant de 2023 à 2032 sans procéder à des adaptations du régime.

Faire des projections à plus long terme relève de la voyance. Même des projections sur une période de

10 ans se révèlent difficiles comme l'illustrent les projections datant de 2012 concernant la situation en 2020, donc huit ans plus tard seulement. Entre les projections et la situation réelle en 2020, les divergences sont énormes : croissance de l'emploi de 1,2 p.p. par an plus élevée que prévue ; prime de répartition pure[55] de 22,1% au lieu de 25,05% prévus pour 2020 ; réserve de 23,8 milliards d'euros au lieu de 19,4 milliards.

Ainsi, en comparant les projections retenues lors de la réforme de 2012 avec le bilan de 2022 (qui a été publié 10 ans plus tard), nous constatons que :

le dépassement du taux de cotisation global par la prime de répartition pure a été repoussé de +/- 10 ans ;

le moment où la réserve tombe en dessous du seuil légal de 1,5 fois le montant annuel des prestations a été reporté de 15 ans ;

le moment où la réserve est totalement épuisée a été repoussé de 13 ans !

Tout cela sans qu'aucune mesure n'ait été prise ! À ce stade, aucune mesure ni discussion au sujet des finances de la CNAP ne sont donc nécessaires de prime abord, y compris l'augmentation de l'âge de la retraite. Le catastrophisme annoncé sur des périodes de 50 ans doit être mis en question ; ces projections se sont toujours montrées erronées du

[55] Taux de cotisation nécessaire pour payer les pensions d'une année donnée.

fait des hypothèses fausses sur lesquelles elles se sont basées, comme l'a d'ailleurs montré la Chambre des salariés dans son avis relatif à la réforme des pensions de 2012.

Ces projections sont entourées d'incertitudes très et d'autant plus élevées que la période de projection est longue ; leurs résultats sont déterminés par les hypothèses sous-jacentes. C'est pourquoi la période de couverture de 10 ans représente un intervalle pertinent, ni trop long en tenant compte des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir, ni trop court pour mener une analyse de l'impact des promesses de pension.

Un impact mitigé sur la situation financière du régime d'assurance pension

La prolongation de la vie active par le biais d'une augmentation de l'âge de la retraite est souvent présentée comme une possibilité pour améliorer la situation financière du régime d'assurance pension en cas de besoin. Il n'en reste pas moins que si une telle mesure aurait a priori un impact positif sur la situation financière, étant donné que la durée du bénéfice des prestations sera réduite, cet impact serait partiellement compensé par l'augmentation des prestations versées due à l'augmentation des périodes et montants cotisés.

En effet, selon le bilan technique de l'IGSS de 2022 « *cette adaptation* [de l'âge de départ] *n'est pas considérée de manière isolée. Bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite*

conduise à une diminution du temps moyen passé en retraite et ainsi à une réduction du coût des pensions de vieillesse, cet effet est contrebalancé par une prolongation des carrières d'assurance qui, à son tour, provoque un accroissement des montants moyens de pension ».

Dans son bilan de 2022, l'IGSS a tenté de simuler l'impact d'une *augmentation instantanée à hauteur de 3 ans des conditions d'âge à remplir pour l'éligibilité à une pension de vieillesse ou une pension de vieillesse anticipée de même qu'une réduction du taux des majorations proportionnelles. Ensuite, le taux de cotisation global minimal remplissant l'objectif d'un équilibre financier jusqu'en 2070 est déterminé, le tout ensemble avec la refixation du modérateur de réajustement à 0,25. Comme une révision du taux de cotisation global est effectuée, l'abolition de l'allocation de fin d'année est également prévue dans la présente configuration* ».

L'augmentation de l'âge de départ à la retraite est donc loin de constituer une solution miracle puisque même une augmentation de trois ans implique malgré tout la nécessité, selon des projections ambitieuses, voire présomptueuses, jusqu'en 2070, d'une augmentation des cotisations combinée à une diminution des prestations[56], la

[56] D'après la modélisation de l'IGSS, un tel relèvement devrait être combiné avec une baisse du taux de majorations proportionnelles à 1,5% ainsi qu'à une hausse du taux de cotisation global à 32,3% (voire 28,8% avec les projections économiques et démographiques du Statec) pour être en mesure de garantir la pérennité du système des retraites.

remise en question de l'ajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires ainsi que l'abolition de l'allocation de fin d'année des retraités. Il s'agirait d'une dégradation sensible et supplémentaire des pensions par rapport à celle déjà décidée par la réforme de 2012 qui elle amène déjà une baisse de la pension moyenne de l'ordre de 13%.

Notons à ce titre qu'un avis du Comité de suivi des retraites français relatif à la récente réforme du régime d'assurance pension français indique que cette réforme (hausse de l'âge de départ à la retraite) contribue à long terme à une hausse du déficit en raison du fait que les pensions seront plus élevées et que d'autres dépenses sociales (chômage, maladie) seront également plus élevées[57].

Une mesure socialement injuste

L'augmentation de l'âge de départ à la retraite constitue donc une mesure superflue, voire inefficace en termes financiers, mais, avant tout, elle n'est pas sociale. En effet, les revendications d'un prolongement de la vie active se basent souvent sur l'argument que l'espérance de vie aurait augmenté.

[57] Voir l'avis du 13 juillet 2023 du Comité de suivi des retraites, https://www.csr-retraites.fr/textes/10e_avis_du_comite_de_suivi_des_retraites_20072023.pdf.

Or, premièrement, il n'est pas du tout sûr que cette tendance continue et, deuxièmement, face à l'espérance de vie, nous ne sommes malheureusement pas tous égaux.

L'aspect asocial d'un recul de l'âge de départ à la retraite ne peut dès lors pas être perdu de vue. En effet, d'après plusieurs études l'espérance de vie est beaucoup plus importante pour les personnes avec un niveau de vie élevé que pour celles avec un niveau de vie modeste, impliquant qu'un recul de l'âge de départ en retraite réduirait les années en retraite des personnes plus fortement (en termes relatifs) pour les secondes que pour les premières.

Ainsi en France, les 5% des hommes avec le niveau de vie le plus faible vivent, en moyenne, 12,7 ans moins longtemps que les 5% des hommes avec le niveau de vie le plus élevé[58]. Concrètement, les hommes avec un niveau de vie inférieur à 470 euros ont une espérance de vie à la naissance de 71,7 ans tandis que les hommes avec un niveau de vie supérieur à 5.800 euros ont une espérance de vie à la naissance de 84,4.

Partant, et en supposant que les espérances de vie soient les mêmes pour le Luxembourg, augmenter l'âge légal de départ en retraite de deux ans (soit de 65 à 67 ans) diminuerait le nombre d'années moyennes en retraite de 30% pour les 5% des

[58] L'espérance de vie par niveau de vie : Méthode et principaux résultats. Insee, Document de travail, 2018.

hommes les plus pauvres, tandis que la baisse ne serait que de 10% pour les hommes les plus riches.

En Allemagne, les fonctionnaires âgés de 65 ans ont une espérance de vie de 21,5 ans, tandis que celle pour les travailleurs n'est que de 16 ans signifiant là aussi que relever l'âge de départ en retraite à 67 ans réduirait le nombre d'années en bénéfice de pension de 12,5% pour les travailleurs, mais moins de 10% pour les fonctionnaires.[59]

Il s'ajoute que le lien entre âge de départ en retraite et espérance de vie risque de cacher un autre facteur pourtant important pour le bien-être des salariés et des pensionnés, à savoir la qualité de la santé. En effet, s'il est vrai que l'espérance de vie au Luxembourg est en constante hausse, le même constat ne peut être fait au sujet de l'espérance de vie en bonne santé. L'espérance de vie en bonne santé s'élevait à 63,3 ans au Luxembourg en 2020, soit 3 ans de moins qu'en 2011. Lier l'âge de départ en retraite à la seule espérance de vie, sans aucune considération de l'espérance de vie en bonne santé risque de créer un problème majeur de travailleurs âgés en mauvaise santé.

Si au niveau de la moyenne européenne la différence est très légèrement à l'avantage des femmes, au Luxembourg on note une plus grande disparité entre les hommes et les femmes, qui en 2020, est favorable aux hommes. Ceux-ci peuvent

[59] Heterogene Lebenserwartung. Peter Haan, Maximilian Schaller. DIW Berlin. 2021.

compter sur presque deux années de vie en bonne santé en plus que les femmes. C'est à partir de 2012 que l'espérance de vivre sans incapacité a basculé en défaveur des femmes.

On notera d'ailleurs aussi que l'espérance de vie à la naissance a légèrement diminué pour les résidents entre 2019 et 2020, elle passe de 85,2 ans à 84,5 ans pour les femmes et de 80,2 ans à 79,9 ans pour les hommes.[60]

Des conditions de travail n'invitant pas à un prolongement volontaire de la vie active

De manière générale, les résultats du Quality of Work Index de la Chambre des salariés[61] indiquent une tendance à la dégradation de la qualité du travail au Luxembourg ce qui n'est certainement pas un élément favorable pour favoriser un prolongement (volontaire) de la vie active.

Pour les salariés âgés de plus de 55 ans, certaines sous-catégories de cet indice montrent des résultats plus négatifs que la moyenne : ces salariés âgés indiquent qu'ils ont moins de possibilités de formation continue et de promotion. Ils éprouvent également plus de difficultés à changer d'emploi.

Dans un tel contexte de conditions de travail, un prolongement volontaire de la vie active nécessite

[60] Source : Panorama social 2023, Chambre des salariés.
[61] Élaboré en collaboration avec l'Université du Luxembourg sur base d'une enquête représentative du monde du travail luxembourgeois réalisée par l'institut de sondage infas. Plus d'explications sur www.csl.lu.

des mesures en aval et portant sur l'aménagement général des conditions de travail pour en améliorer la qualité et le sens tout au long de la carrière, afin de maintenir la motivation des travailleurs vis-à-vis de leur emploi.

Dans cette optique, un investissement autrement plus important dans une gestion anticipée des âges en entreprise serait nécessaire de la part des employeurs en impliquant les représentants du personnel. Les tentatives législatives présentées il y a une bonne dizaine d'années visant à mettre en place de tels dispositifs ont été largement réfutées par les organisations patronales.

Dans le cadre de cette discussion, il est d'ailleurs notable que les demandeurs d'emploi âgés sont largement sur-représentés dans les statistiques du chômage de longue durée. 31% des demandeurs d'emploi sont âgés de plus de 50 ans ; 18% ont même plus de 55 ans. Une augmentation de l'âge de la retraite risque de prolonger uniquement leur durée d'inscription à l'ADEM.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aspect de la santé et de la sécurité au travail, il y a lieu de noter que si les risques physiques sont légalement encadrés, il n'en est pas de même pour les risques psychosociaux qui augmentent pourtant très fortement ces dernières années comme l'indique le Quality of Work Index de la Chambre des salariés. Que ce soit au niveau de la charge mentale, du manque d'autonomie et de participation aux

décisions, du harcèlement moral, du stress et du burn-out, voire du risque de suicide, tous les indicateurs sont au rouge.

L'importance de ces risques psychosociaux sur le bien-être et la santé des salariés doit enfin être reconnue par les employeurs et il y a lieu de légiférer en la matière pour les réduire si l'on veut réellement améliorer les conditions de travail. Sinon on peut presser le salarié comme un citron, mais à un moment donné il n'y aura plus de jus …

Vieillissement et pauvreté

Robert Urbé, expert indépendant en inclusion sociale, protection sociale et soins de longue durée ainsi que coordinateur pour le Luxembourg du réseau européen ESPAN (European Social Policy Analysis Network)

La situation des personnes âgées au Luxembourg semble être l'une des meilleures que l'on puisse imaginer. Leur niveau de vie est élevé, même meilleur que celui des actifs, et leur taux de risque de pauvreté est nettement moindre que celui de certaines autres tranches d'âge ou encore celui de la population entière.

Néanmoins, se posent au moins trois questions :

Est-ce que ce constat bâti sur la situation matérielle, voire pécuniaire, décrit toute la réalité des personnes âgées ?

Est-ce que ce constat qui s'appuie sur des moyennes (ou médianes) statistiques vaut pour tout un chacun parmi la population cible ou est-ce qu'il cache des différences (énormes ?) entre les plus riches et les plus pauvres ?

Est-ce que la situation favorable peut se maintenir à un horizon de cinq, dix, voire vingt ans ou va-t-elle se détériorer ?

Nous allons aborder ces questions difficiles dans les lignes qui suivent.

La situation matérielle des séniors au Luxembourg

En 2022, le revenu médian[62] des personnes âgées de 65 ans et plus (65+) au Luxembourg n'est pas seulement de loin le plus élevé dans l'Union européenne (UE-27), il est presque le double de celui du deuxième de la série, le Danemark. Il est aussi plus élevé que celui de la

[62] Toutes les notions chiffrées mentionnées ici proviennent de la banque de données d'Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database), à l'exception de celles pour lesquelles une autre source est expressément nommée.

population totale ou encore des personnes de 15 à 65 ans, donc des actifs. Le Luxembourg est d'ailleurs le seul pays de l'UE-27 où le revenu médian des personnes 65+ a été plus élevé que celui des personnes actives en 2022, une constante pendant une dizaine d'années au moins.

D'autre part, le taux de risque de pauvreté (AROP) des 65+ a oscillé ces dernières années autour de la moitié de celui de la population totale. Il était même entre deux et quatre fois moins élevé que celui des enfants et jeunes ainsi que des familles avec enfants, ou encore entre quatre et cinq fois moins élevé que celui des familles monoparentales[63]. Assez pour dire que l'urgence d'une action politique se situe au niveau des familles et des enfants plutôt que du côté des 65+, mais voilà matière à développer dans un autre contexte. Les mêmes considérations valent d'ailleurs pour le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE). L'image ne change pas de manière significative en analysant l'indicateur de la privation matérielle et sociale sévère (SMSD).

La situation des personnes 65+ au Luxembourg est-elle donc à envier ? C'est loin d'être assuré. Le taux AROP a ainsi bondi de 2021 à 2022 de 9,1% à 11,6%. Reste à voir quel sera ce taux en 2023 : les résultats du STATEC sont attendus pour la mi-octobre. Serait-ce le début d'une dégradation de la situation des séniors ? Les données futures nous diront s'il s'agit d'un phénomène passager ou d'un retournement durable (voir la partie 4).

[63] Hormis l'année 2022, où le taux AROP des 65+ a connu une certaine augmentation.

Eléments de la situation immatérielle

La situation immatérielle des séniors est également essentielle, par exemple la participation des 65+ à la société. Comme le résume dans une publication récente[64] le STATEC, de nombreuses études scientifiques mettent en évidence les bienfaits d'une vie active pour le bien-être physique et psychique des personnes âgées.

L'autre revers de la médaille s'appelle « solitude ». Une « vie active » inclut aussi un nombre assez élevé de contacts sociaux. Or, une publication[65] de l'Organisation mondiale de la santé dans le cadre de leur décennie de vieillissement en bonne santé a résumé différentes études, rapportant entre autres que près d'un tiers des séniors se sentent isolés, p.ex. entre 20 et 34% dans 25 états européens[66] ! On note aussi que dans les structures pour personnes âgées, 35% des séniors éprouvent un sentiment d'isolement, un score beaucoup plus élevé que chez ceux vivant à leur domicile. D'autres données d'Eurostat éclairent cette problématique :

6,8% des 65+ (contre 1,4% des 25-64 ans) déclarent n'avoir pas été ensemble avec des membres de leur famille ou des amis pendant les derniers douze mois ;

[64] Eco&Stat n°3-23 - Le budget de référence des personnes âgées autonomes et en bonne santé, https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/economie-statistiques/2023/03-23.html.

[65] Voir OECD (2021): Social isolation and loneliness among older people, https://www.who.int/publications/i/item/9789240030749.

[66] Le Luxembourg faisant partie d'un groupe de neuf pays (avec BG, CZ, DE, IE, IT, LT, SI, SK) accusant un pourcentage entre 23 et 30% de séniors se déclarant isolés.

8,2% des personnes 75+ (contre 5,6% des 25-64 ans) n'ont personne pour discuter de questions personnelles ;

alors que 83,8% des 25-64 ans ont participé à des activités culturelles ou sportives au cours des 12 derniers mois, ce pourcentage tombe à 59,4% pour les 75+ ;

alors que 55,2% de la population âgée de 18 à 64 ans vivent dans des logements sous-occupés, c'est le cas pour 84% des 65+ ;

parmi les pays de l'UE, seules l'Estonie et la Hongrie accusent un nombre d'heures passées seul plus élevé que le Luxembourg.

Comme des liens sociaux de qualité sont essentiels à notre santé mentale et physique et à notre bien-être, les sentiments répandus d'isolement ont aussi des conséquences néfastes pour la santé des séniors. Ainsi en 2018, 18,7% des 65+ ont déclaré un état de santé mauvais ou très mauvais, contre 10% de la population âgée de 16 ans et plus.

L'isolement social et la solitude ont par ailleurs un impact significatif sur la longévité des personnes âgées, leur effet sur la mortalité pouvant être comparé à celui d'autres facteurs de risque de mortalité bien établis. Au Luxembourg, les 65+ ont encore en moyenne 10 années en bonne santé devant eux, un chiffre proche de la moyenne UE qui est de 9,7 années.

Même les poches bien remplies et en tant que propriétaire de leur logement, c'est-à-dire sans soucis pécuniaires et matériels, suffisamment d'écueils subsistent, qui

n'incitent guère à parler d'une situation enviable des personnes âgées.

Situations disparates à l'intérieur de la population cible

Cependant, même la situation matérielle favorable ne reflète qu'une moyenne statistique, camouflant des situations disparates au sein des 65+.

Si leur revenu médian, comme nous l'avons vu, a tout pour être envié, une vue de plus près offre d'autres réalités. 11,6% des 65+ doivent vivre avec moins que 60% de ce revenu médian, donc moins que €2.428 par mois. Or, dans son étude précitée, le STATEC nous fait savoir qu'une personne âgée seule a besoin de €2.551 pour vivre décemment au Luxembourg. Le revenu médian pour un ménage à deux serait quant à lui légèrement supérieur au budget de référence du STATEC.

Notons dans cet ordre d'idées que la pension minimum octroyée au Luxembourg par le système de pension général s'élève depuis le 1er avril 2023 à €2.165,58, donc également en-dessous du montant minimum calculé pour vivre décemment.

Si 11,6% des personnes âgées ont un revenu inférieur à €2.428 par mois, d'autres indicateurs nous révèlent que la moitié d'entre elles doivent se contenter de moins de €2.000 et plus qu'un tiers d'entre elles ont même moins que €1.600 par mois.

Il est également vrai que la situation n'est pas du tout la même selon qu'avec €2.428 (ou €2.000 ou €1.600), on doive encore payer un loyer ou rembourser un prêt

hypothécaire, ou si alternativement on est propriétaire de son logement avec un prêt entièrement remboursé.

Mentionnons encore les personnes qui se trouvent accueillies dans une structure d'hébergement pour personnes âgées et qui, faute de moyens propres assez élevés pour pouvoir payer leur séjour, sont dépendantes de l'accueil gérontologique, c'est-à-dire une aide sociale octroyée par le Fonds national de solidarité (FNS). Au 31 décembre 2022 le FNS comptait 637 bénéficiaires et il a versé à ces personnes en difficulté un montant moyen de €1.055 par mois. Le montant par bénéficiaire est fixé de manière à immuniser sur les ressources du bénéficiaire un montant d'environ €500 par mois, destiné à couvrir ses besoins personnels, appelé parfois « Täschegeld ». Bien que dans ce cas la personne âgée est logée et nourrie et qu'elle profite d'un certain encadrement social, d'autres éléments des paniers du budget de référence ne sont pas garantis et doivent donc être pris en compte par ce Täschegeld. D'autant plus que ce montant n'a varié depuis son introduction en 2004 qu'avec la seule indexation à l'inflation, tandis que les pensions par exemple ont aussi été adaptées régulièrement en fonction de l'évolution des salaires. Le lecteur intéressé pourra se forger sa propre opinion.

Evolution attendue de ces situations des séniors

Une série grandissante d'études et de rapports mettent en avant les développements démographiques et les bouleversements fondamentaux qui vont toucher la couche d'âge des séniors ainsi que les systèmes de

pension, de soins de longue durée et de santé[67]. Tous ces ouvrages sont quasiment unanimes sur certains faits qui sont attendus dans le futur :

un nombre croissant de personnes âgées, voire très âgées ;

un nombre croissants de frontaliers venant en âge de pension ;

un nombre croissant de pensions à débourser ;

une part décroissante de personnes en âge actif ;

une part croissante du PIB à prévoir pour les dépenses de pension (ainsi que pour les dépenses de santé et de soins) ;

une pénurie du personnel de santé ;

une pénurie aussi du personnel assurant les soins de longue durée, y inclus un recul du nombre d'aidants informels à disposition ;

une situation matérielle des séniors moins favorable que par le passé suite aux règles prévues par la réforme des pensions de 2012 ;

des transferts sociaux moins avantageux que par le passé, faute de moyens budgétaires suffisants de l'État, etc.

[67] Voir p.ex. IGSS (Inspection Générale de la Sécurité Sociale, 2018), Rapport du groupe de travail pensions, Luxembourg, ainsi que IGSS (Inspection Générale de la Sécurité Sociale, 2022), Bilan technique du régime général d'assurance pension 2022, Luxembourg ; ou encore AWG (The Ageing Working Group, 2021), The 2021 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021, Luxembourg. Voir aussi Bouchet, Muriel (2023), Vieillissement, dans: IDEA (2023), Grands Défis, Propositions en vue des élections législatives 2023, Luxembourg.

Même si de tels changements sont aussi à prévoir dans d'autres pays de l'Union européenne, ils sont néanmoins d'une plus grande ampleur pour le Luxembourg[68]. Il est donc sûr et certain que la situation des personnes âgées au Luxembourg ne va pas rester aussi avantageuse qu'elle se présente aujourd'hui.

Quelques décisions politiques à prendre dans l'immédiat

Quelques décisions ponctuelles sont à prendre sans tarder, comme par exemple réformer, améliorer et adapter l'accueil gérontologique pour garantir une vie décente à ceux qui en dépendent. Relever aussi la pension minimum à un niveau qui atteigne (ou au moins avoisine) le budget de référence calculé du STATEC. Et comme pour une bonne partie des bénéficiaires du Revis les montants ne suffisent pas pour sortir du risque de pauvreté et pour mener une vie décente, une révision des montants de ce revenu minimum vers le haut s'avère nécessaire, comme demandée depuis longtemps[69]. Car c'est de ce Revis que dépendent ceux des séniors qui présentent des carrières d'activité incomplètes (années non travaillées, périodes d'occupation partielle, donc incluant beaucoup plus de femmes que d'hommes) et dont le montant de la pension est inférieur au montant correspondant du Revis.

[68] Nous nous abstenons délibérément de donner des chiffres précis ici, car sinon certains pourraient se demander si les dépenses de retraite vont réellement augmenter de 9,2 % à 14,8 % du PIB, plutôt que de discuter de l'augmentation en tant que telle. Les tendances sont claires, même si les résultats futurs réels différeront quelque peu des projections d'aujourd'hui.

[69] Voir p.ex. CSL - Chambre des Salariés Luxembourg (2017), Avis (complémentaire) II/58/2017 relatif au projet de loi N° 7113 relative au Revenu d'inclusion sociale, Luxembourg.

Evidemment, nous ne pouvons pas terminer cette partie de l'article sans évoquer une nécessaire réforme du système de pensions, au-delà de l'adaptation de la pension minimum mentionnée plus haut. En prenant en compte les mutations futures énumérées à la partie 4, il ne s'agit pas de peindre en noir et/ou de dénoncer la sécurité des pensions, mais il est clair que de tels bouleversements profonds ne peuvent pas rester sans réponses. Une réelle réforme des pensions doit être envisagée dans un avenir proche. Plus on attendra, plus les changements devront être drastiques. Mieux vaut agir tôt que de devoir agir plus profondément. Une telle réforme des pensions devra comprendre les points clés suivants :

Réajustement de l'équilibre entre petites et grandes pensions, en augmentant les unes et en diminuant les secondes. La pension minimum devra être revue vers le haut, la pension maximum devra être revue vers le bas : Il est intenable et, de surcroît, unique au monde qu'une pension versée par un système public de retraite atteigne quatre fois le salaire social minimum (SSM).

Tous les revenus sont à mettre à contribution pour le système de pension (et pas seulement ceux issus du travail, salarié ou indépendant), et cela dans leur entièreté et pas seulement jusqu'au maximum cotisable de cinq fois le SSM. L'allocation d'inclusion payée dans le cadre du Revis doit être soumise au paiement des cotisations en matière d'assurance pension dans son entièreté et dans tous les cas.

Des incitations doivent être créées pour retarder autant que possible une retraite anticipée ou une préretraite,

pourvu que la santé du bénéficiaire le permette. Et la possibilité tant discutée de combiner de manière effective travail à temps partiel et pension partielle devrait enfin voir le jour.

Ces quelques points fondamentaux peuvent évidemment être complétés par d'autres, soulevés par exemple dans l'ouvrage de la Fondation IDEA, cité plus haut.

Une stratégie d'ensemble pour demain

Les décisions politiques à prendre en faveur des personnes âgées ne doivent pas être vues de manière isolée. Les politiques en faveur du bien-être de toute la population forment un tout, comme des vases communicants. Si les habitants du Luxembourg veulent que se dessine à l'horizon 2050/2060 une société juste portée par la cohésion sociale, d'importantes décisions seront à prendre sans trop tarder. A part quelques timides essais (et encore trop limités) dans des domaines comme l'aménagement du territoire ou encore la mobilité, le pilotage à vue des dernières années n'a guère amené des avancées de la sorte. Il s'agit de prendre des décisions importantes et de grande envergure dans bon nombre de domaines qui changeront fondamentalement nos coutumes et nos modes de vie. Il est intéressant de voir quels partis osent proposer dans leurs programmes électoraux des pistes nécessaires mais généralement peu bienvenues. Nous devons prévoir des bouleversements concernant le logement, la sécurité sociale et surtout les pensions, les finances publiques et surtout les impôts, le système de santé, le monde du travail, l'enseignement, les politiques sociales dont celles pour les enfants et les familles, la

manière d'aider ceux qui ne se retrouvent plus dans nos systèmes tournants toujours plus rapidement, etc. Donc, « un peu tout, quoi » ! Et il est du devoir de nos dirigeants de nous y préparer et non de nous laisser dans l'illusion que tout continuera comme avant (pourvu que nous leur donnions nos voix).

Dans cet ordre d'idées, une réflexion du Prix Nobel d'économie de 2021, Guido Imbens, de passage à Luxembourg fin juin 2023, laisse entrevoir la même attitude. Il dit[70] se souvenir que dans la Silicon Valley, beaucoup auraient rêvé que des voitures autonomes puissent emmener leurs enfants à l'école tous les matins. Les personnes en question étaient même tellement « dans leur bulle » qu'elles voulaient supprimer ce « vase communicant » social scolaire. Il a dû avouer que, dix ans plus tard, elles en sont toujours au même point. Guido Imbens a surtout parlé de la technologie, qui ne serait pas encore suffisamment développée. Pour de « simples mortels », il s'agit de reconnaître que tous les domaines font partie d'une seule et même vie et que les liens entre eux doivent être soignés et élargis, plutôt que rompus.

Cet article qui a comme point focal le vieillissement et la pauvreté ne peut développer tout cet éventail de thèmes. Pourtant tout est lié comme des vases communicants et les politiques feraient bien de s'en occuper intégralement et non pas par silos isolés.

[70] Dans le paperjam du 26 juin 2023 : Guido Imbens: «L'IA ajoutée à un employé crée de la valeur», Paperjam News.

Le défi pressant de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur d'aides et de soins : enjeux critiques pour la santé publique au Luxembourg

Christian Ensch, directeur général Home Pour Personnes Âgées (HPPA), membre du conseil d'administration de la COPAS et président du groupe de travail pénurie de main-d'œuvre de la COPAS

Lors de mes études à Bruxelles dans les années 90, le sujet de la pénurie de personnel dans les institutions de soins était déjà présent de même que la thématique du burnout chez le personnel soignant. Aujourd'hui, 30 ans après, aucune amélioration ne peut être constatée : la pénurie s'est aggravée, le personnel soignant s'oriente vers d'autres métiers et le manque d'inscriptions dans les écoles pour infirmières et aides-soignantes est alarmant.

De même, le plus grand employeur de professionnels de santé du Grand-Duché, le secteur d'aides et de soins, suit avec inquiétude l'évolution du marché du travail. Face au vieillissement de la population, les besoins en ressources humaines ne cesseront d'augmenter dans les années à venir, et des postes de soignants risquent de rester inoccupés.

Ne plus pouvoir répondre au besoin de la prise en charge de toutes les personnes dépendantes et/ou malades signifie pour le secteur extrahospitalier d'avoir un nombre important de lits vacants en structure d'hébergement faute de soignants. Les services de soins à domicile seraient également impactés, limitant la capacité de fournir des soins de base aux personnes qui en dépendent, pour leur bien-être quotidien. Pour le secteur hospitalier, cela signifie que des patients ne pourraient plus être admis. L'impossibilité de réaliser des analyses dans les laboratoires et d'autres tests et investigations (imagerie médicale, endoscopie…) aurait un impact significatif sur le diagnostic et le suivi des patients, retardant ainsi la détection de maladies et la mise en place de traitements appropriés. On assistera à des opérations chirurgicales et autres traitements postposés jusqu'à une absence de soins

primaires. De manière générale, cela entraînerait une diminution de la qualité des soins et une augmentation des risques pour la santé publique.

De plus, la dépendance historique vis-à-vis de la main-d'œuvre transfrontalière ne peut plus être envisagée comme une solution viable et pérenne pour le Luxembourg, étant donné que la pénurie de soignants prévaut également dans les pays voisins. Ceux-ci mettent d'ailleurs en place des mesures incitatives afin de retenir leur personnel qualifié sur leur terrain. La pandémie de la Covid-19 a révélé les vulnérabilités inhérentes à cette dépendance à la présence d'une main-d'œuvre transfrontalière. En cas de fermeture - certes hypothétique - des frontières, le Grand-Duché serait confronté à l'incapacité de prendre en charge l'ensemble des personnes nécessitant des soins, aussi bien à l'hôpital qu'en milieu extrahospitalier.

En dépit de la pénurie de personnel qui persiste, il est intéressant de noter qu'une enquête de satisfaction menée

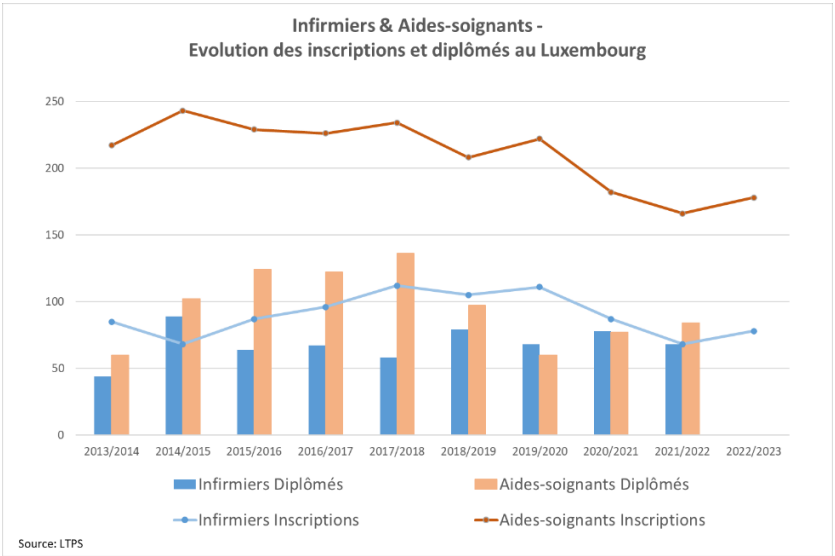
par la COPAS en 2022 auprès des soignants du secteur d'aides et de soins a révélé des résultats encourageants. En effet, plus de 75% des participants referaient le même choix de profession. Lorsqu'on leur a demandé les raisons de ce choix, il est apparu que la principale motivation était leur désir d'apporter une assistance aux personnes dépendantes. Lors de leur orientation vers le secteur des soins

extrahospitaliers, ils ont porté une attention particulière à l'aspect humain de l'activité professionnelle qu'ils envisageaient et au lien de proximité qu'ils pourraient établir avec les personnes dépendantes. Outre ces facteurs sociaux et humains, la variété des professions et des activités offertes dans le domaine des soins a également été mentionnée comme un facteur de poids au niveau de la satisfaction individuelle des soignants.

Cette enquête démontre la passion et l'engagement de ces soignants envers leur profession, ainsi que leur résilience face aux contraintes liées au manque de personnel. Ces résultats suggèrent que malgré les difficultés rencontrées au quotidien, de nombreux soignants continuent à trouver une satisfaction profonde dans leur travail, en fournissant des soins de qualité et en prenant en charge les personnes âgées ou dépendantes. Cependant, ces résultats ne doivent pas occulter l'urgence de remédier à la pénurie de main-d'œuvre, de soutenir les soignants pour préserver leur bien-être personnel et continuer à assurer la qualité des soins à un niveau optimal.

Dans un but de chiffrer et d'illustrer la situation du secteur, une analyse sur les besoins concrets de main-d'œuvre a été menée par la COPAS en 2021 auprès des employeurs. Les résultats relevaient que les prestataires d'aides et de soins estimaient leurs besoins en infirmiers supplémentaires jusqu'en 2026 à 1.370 emplois à temps plein (ETP). Pour 2022 seul, le besoin était de 245 ETP. Or, à l'issue de l'année scolaire 2021/2022, uniquement 68 élèves infirmiers ont été diplômés au lycée technique des professions de santé. Pour les aides-soignants, le besoin recensé d'ici à 2026 s'élève à 1.430 ETP alors qu'en 2022,

seulement 84 élèves ont quitté l'école avec un diplôme en poche.



Le manque chronique de personnel fait augmenter le risque de burnout et d'abandon de la profession, et mène à un cercle vicieux qu'il est impératif de rompre rapidement.

La pandémie a intensifié cette problématique et a mis en évidence les défis du quotidien des soignants. Le stress constant auquel ils sont confrontés peut avoir des conséquences néfastes sur leur bien-être mental et physique, étant exposés à des charges de travail accrues, des horaires irréguliers, des conditions de travail complexes et des situations émotionnellement éprouvantes. Tout cela peut entraîner une fatigue excessive, un épuisement professionnel et une

détérioration de la qualité des soins qu'ils sont en mesure de fournir. De plus, les soignants doivent souvent jongler avec un grand nombre de patients et des tâches multiples, limitant le temps pouvant être consacré à chaque personne individuellement, ce qui constitue un défi majeur dans le domaine des soins.

Par conséquent, une volonté politique claire de la part de l'État est nécessaire pour garantir l'entrée sur le marché du travail de personnel qualifié en nombre suffisant afin de permettre la continuité de la prise en charge de qualité pour tout résident dépendant.

Une des solutions réside dans la promotion active des professions de santé et la formation accrue des jeunes au Luxembourg dans les professions soignantes assurant la prise en charge des personnes vulnérables.

Une analyse de la pyramide des compétences nécessaires dans le secteur devra devenir une priorité pour pouvoir répondre de manière adéquate à la demande du terrain. Il est essentiel de poursuivre le développement et l'offre de formations dont le contenu et les objectifs répondent aux besoins concrets du secteur, afin de garantir un recrutement adéquat de personnel qualifié.

En premier lieu le ministère de l'éducation nationale devrait permettre à des « Quereinsteiger » (personnes venant d'autres secteurs) de se former dans certaines professions, à l'instar de ce qui a été fait pour l'enseignement fondamental. Il y a donc lieu de créer des **formations en cours d'emploi** qui permettent de concilier formation, famille/vie privée et vie professionnelle. Il est impératif que l'État rende les conditions d'organisation

plus attractives pour les prestataires, tout en assouplissant les critères d'admission pour les candidats.

Pour la nouvelle formation **d'assistant d'accompagnement au quotidien (AAQ)**[71] - la formation CCP (certificat de capacité professionnelle) réformant la profession d'Aide Socio Familiale – les candidats à la formation en cours d'emploi devraient avoir accès à la formation sans devoir se prévaloir d'une année sous contrat d'emploi auprès d'un employeur du secteur pour pouvoir y accéder. En effet, 6 mois devraient suffire pour se rendre compte si une personne souhaite et est en mesure de poursuivre sur cette voie. Ce délai d'attente d'une année étant perçu comme peu productif, il engendre de la frustration tant chez les candidats que chez les employeurs. De ce fait, ces personnes seront engagées pendant une année comme salariés non-qualifiés et ne pourront donc pas effectuer d'actes de soins.

Au niveau suivant, il est important de continuer à promouvoir les formations en cours d'emploi au niveau du **DAP aide-soignant**. Tout comme pour le CCP AAQ, les conditions d'accès doivent être attractives pour les prestataires tout comme pour les candidats.

Pour obtenir un diplôme **d'infirmier,** il n'est actuellement pas possible de suivre une formation en cours d'emploi au Luxembourg. Une personne désireuse de suivre cette voie est contrainte d'interrompre sa carrière ou de s'orienter

[71] Loi du 20 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle - https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/07/20/a437/jo

vers l'étranger. La France, la Belgique et l'Allemagne proposant des formations d'infirmier en cours d'emploi, le Luxembourg devrait faire de même.

Actuellement, le **manque de passerelles** du diplôme d'aide-soignant (DAP) vers d'autres professions de santé diminue l'attrait de la filière des soins et aucune perspective d'évolution n'est proposée.

Dans cette optique, la reconnaissance **d'une nouvelle profession de santé, au niveau d'un technicien,** permettrait non seulement de réduire l'écart assez important en termes d'attributions qui existe actuellement entre les professions d'aide-soignant et d'infirmier, mais il constituerait également une passerelle pour passer du DAP aide-soignant vers une formation de niveau Bachelor infirmier. Cette approche donnerait également la possibilité de récupérer une partie des étudiants qui souhaitent obtenir un diplôme supérieur au DAP, sans pour autant viser un niveau bachelor et qui actuellement se voient obligés à continuer leurs études dans une autre filière (p.ex. des professions socio-éducatives).

Pour rattraper et soutenir les **décrocheurs scolaires** aux différents niveaux de formation, DAP, technicien ou bachelor, il serait opportun de mener des réflexions visant à évaluer le niveau de formation atteint et à faciliter la transition vers un niveau de formation inférieur lorsque cela est nécessaire. Il s'agira bien évidement de définir des conditions pour reconnaître les acquis de formation des étudiants et favoriser leur progression tout en adaptant leurs parcours éducatifs selon leurs besoins. Ainsi, le

risque de perdre ces étudiants vers d'autres filières pourrait être atténué.

En résumé, il sera impératif d'augmenter l'offre de formations (initiales et en cours d'emploi), de faciliter l'accès aux différents niveaux de formation (CCP, DAP, techniciens et bachelor) et de créer des passerelles qui permettraient à tous les intéressés d'évoluer dans le secteur des soins.

La situation critique de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur d'aides et de soins au Luxembourg exige une réponse immédiate et concertée de la part de l'Etat. Les défis pressants auxquels sont confrontés les prestataires ne peuvent être ignorés, et des mesures concrètes doivent être prises pour éviter une crise de plus grande ampleur. Il est essentiel que le gouvernement joue un rôle actif dans la mise en place de politiques et de programmes visant à combler le manque de personnel qualifié. En favorisant de telles avancées et en offrant des opportunités de progression professionnelle, l'attractivité du secteur sera renforcée et les soignants seront encouragés à maintenir leur engagement dans ce domaine essentiel.

Pour une vraie « révolution copernicienne » de la gestion budgétaire

Dr Serge Allegrezza, Directeur du STATEC

L'année prochaine, la gestion des finances publiques risque d'être complètement chamboulée dans la zone euro, lorsque le nouveau Pacte de stabilité entrera en vigueur. Suspendu depuis la crise du Covid-19 et les conséquences de la guerre d'agression de la Russie sur son voisin ukrainien, le monde académique, les responsables politiques nationaux et européens ont lancé une série de piste pour dessiner un pacte régissant les deniers publics nationaux. Ce pacte doit être plus pragmatique, idiosyncratique, visant le moyen terme et tirant ainsi les leçons des errements du passé.

La proposition de la Commission européenne, officialisée en mars de cette année, est très séduisante selon l'auteur de ce texte et devrait offrir au Luxembourg un outil pour forger une politique budgétaire efficace.

Le pseudo - bon sens de la ménagère

Il est vrai que les règles d'une bonne gestion des finances publiques, dans l'esprit du grand public, se résument à des heuristiques inspirées de la vie quotidienne : les recettes doivent couvrir les dépenses. La dette (« Schold » en luxembourgeois) est un péché, à éviter. Un peu comme la ménagère qui doit tenir son budget en fin de mois. Une enquête réalisée par le Statec (non publiée) avait montré qu'une forte proportion de nos concitoyens voit d'un bon œil une rigueur de type « budget de la ménagère ». Du point de vue macroéconomique, cependant, on considère l'ensemble des flux entre multiples acteurs (Etat, entreprises, ménages, étranger) : un déficit ou un surplus d'un acteur a une contrepartie opposée dans les livres des autres acteurs, en fonction de la situation conjoncturelle.

La politique budgétaire doit donc essayer de stabiliser la situation globale en soutenant ou en freinant l'activité économique d'ensemble. La crise de la pandémie du Covid-19 et les séquelles de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine ont montré l'importance d'une impulsion financière contracyclique de l'Etat afin de soutenir l'activité et le pouvoir d'achat des ménages.

Une politique d'austérité, cherchant à réduire par tous le moyens le déficit public, en coupant les subventions ou en augmentant les impôts, aurait aggravé la situation et provoqué une rébellion sociale. Aux USA, la politique est plus intrépide qu'en Europe. Stéphanie Kelton, appliquant les préceptes de la *New monetary theory* (MTM) au budget fédéral américain recommande : « il ne faut pas équilibrer le budget mais l'économie ». *(« Le mythe du déficit. Théorie moderne de la monnaie et la naissance de l'économie du peuple ». Les Liens qui libèrent*). Or, dans une union monétaire incomplète, comme celle de l'UE, on ne peut hélas défendre des positions aussi tranchées. La BCE n'est pas adossée à un Etat fédéral puissant avec des moyens budgétaires importants (UE : budget fédéral : 1 % du PIB / USA : 24% du PIB). Il faut donc un Pacte pour coordonner la politique budgétaire et économique.

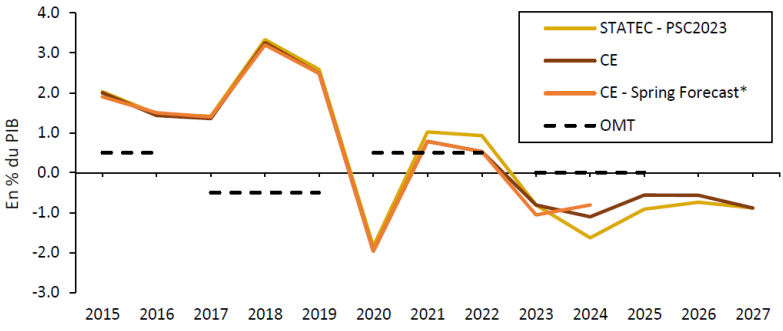
Les règles de la gestion budgétaire européenne ont considérablement évolué au cours de trois décennies, depuis que les bâtisseurs de l'Union monétaire ont dû improviser des règles pour conduire une politique économique et monétaire au niveau communautaire, transcendant les Etats souverains, une situation historique complètement inédite en Europe. Jean Quatremer, dans un livre passionnant « *Il faut achever*

l'Euro » (Calmann Levy, 2019) rappelle que la présidence luxembourgeoise avait proposé la règle d'or (le déficit public ne peut dépasser l'investissement public) comme critère de bonne gestion des finances publiques européenne voire comme critère d'entrée dans l'Union monétaire ! Celle-ci n'a pas été retenue au début des années quatre-vingt-dix. Depuis, l'idée de défalquer les dépenses d'investissement du solde budgétaire a continué à hanter les débats de politique budgétaire, mais sans succès.

Le Pacte de stabilité, suspendu en urgence en raison de la pandémie, avait accumulé en 2020 un fatras de règles complexes que seul un aréopage d'experts chevronnés maîtrise au sein du Trésor, de la Banque Centrale, de l'Institut de la statistique et du monde universitaire. L'ancien Pacte de stabilité prévoyait en effet que chaque pays doit atteindre un solde structurel à moyen terme (OMT) dont la réalisation est évaluée par la Commission et avalisée par le Conseil. Or, la détermination de cet objectif à moyen terme fait intervenir un solde budgétaire *structurel*, un solde nominal purgé de la situation conjoncturelle et qui tient compte, en plus, de la soutenabilité de long terme de la dette publique (y compris le financement des retraites). Un vadémécum épais, touffu décrit les règles de calcul à appliquer pour déterminer le déficit et la dette publique de référence. Les données budgétaires sont basées sur des statistiques officielles issues de la comptabilité nationale, elle-même réglementée et surveillée de manière sourcilleuse par la Commission (Eurostat). Autant dire que le citoyen lambda et le député de base, sans parler du reporter pressé, n'ont aucune

chance de se faire une impression juste de la situation des finances publiques. Ils préfèrent donc de se fier au « bon sens atavique de la ménagère » ou à la notation de Moody's[72].

Graphique 4.1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et OMT



Sources : PSC 2023 ; CE ; Calculs CNFP.

Le rapport du Conseil National des Finances Publiques (CNFP)[73] produit une remarquable analyse de la situation des finances publiques luxembourgeoises. Le graphique ci-dessus publié dans le rapport du CNFP confirme que le solde structurel (corrigé de la mauvaise conjoncture et des polycrises) reste négatif pour les cinq prochaines années autour de 1%. Le Luxembourg ne respecterait donc pas le Pacte de stabilité européen qui fixe un solde structurel nul. La dette publique pourrait traverser le plafond des 30% du PIB, fixé par le gouvernement, au cours des prochaines

[72] Muriel Bouchet, dans « Finances Publiques » publié par IDEA dans *Grands défis, propositions en vue des législatives 2023 (avril 2023).*
[73] https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2023/evaluation-juin2023.html

années. Le CNFP égratigne, mezza-voce, la politique budgétaire de la coalition.

Heureusement, il n'y aura pas de sanction : le Pacte a été suspendu. Il faut donc se donner une nouvelle stratégie budgétaire à moyen et long terme qui ne rime pas simplement avec une austérité de courte vue ni avec une hubris dépensière.

Vers un pacte national pour la « croissance soutenable et le bien-être »

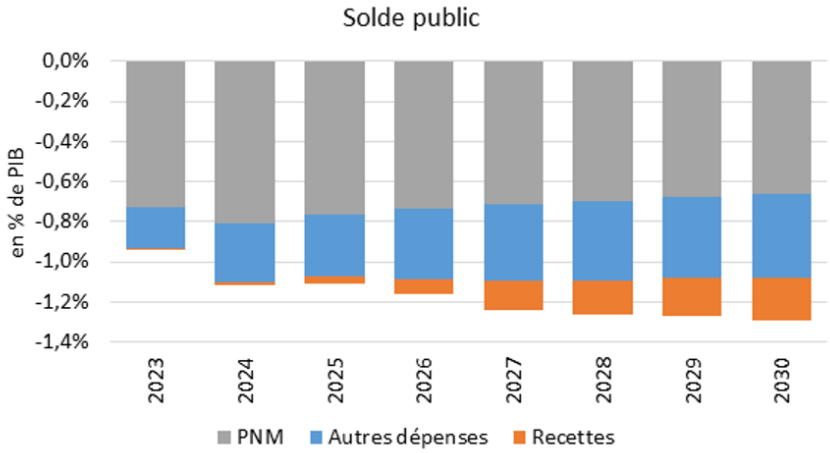
La réforme lancée par le commissaire Gentiloni est une chance pour le Luxembourg[74]. En effet, la proposition de la Commission prévoit de mettre la soutenabilité financière, climatique et sociale au centre de la gestion préventive des finances publiques. Ainsi, chaque pays devrait se fixer une trajectoire macro-économique à moyen (et long) terme des dépenses et de recettes publiques en fonction des objectifs à atteindre et spécifier les instruments qu'il peut mobiliser (éducation, recherche, innovation, infrastructures, productivité, attractivité, cohésion sociale, etc). Les Etats membres qui respectent les fameux critères dits de Maastricht : 3% de déficit maximal et 60% de dette publique (en % du PIB), ancrés dans le Traité, peuvent naviguer leur politique budgétaire à leur guise. C'est le cas du Luxembourg. C'est maintenant qu'il faudrait faire preuve d'imagination.

Ainsi, rien n'empêche le Gouvernement sorti des élections d'octobre de se fixer une trajectoire macroéconomique

[74] La proposition de la Commission peut être consultée ici(https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0583&qid=1669888504282).

calquée sur le PNEC (Plan national énergie-climat) qui prévoit un scénario de croissance verte (2,7% de croissance à long terme et une croissance de la population qui peut culminer à 1,1 million d'habitants en 2060). Le graphique ci-dessous donne pour la première fois une évaluation de l'impact du PNEC sur les finances publiques.

Il faut également que la soutenabilité soit sociale, couvrant les dépenses de l'Etat-providence (santé, pensions, dépendance, famille…), le bien-être (ressenti mais également la « life-work balance », les inégalités de revenu…) tout comme la compétitivité-attractivité du site luxembourgeois. La compétition fiscale ne pourra pas être absente si on veut garder des grands acteurs de la finance ou du commerce électronique. Cela permettrait de forger une politique cohérente après avoir examiné les dilemmes (protection sociale versus transition climatique), les priorités (cohésion sociale ou compétitivité) et les contraintes d'endettement public. Quant à la limite d'emprunt, il faut la fixer sur base des objectifs de moyen et de long terme : transition énergétique, santé, retraites, logement social, etc. Faut-il garder la limite de 30% du PIB ou la fixer à 35%, voire plus ? Un débat public important en perspective, qui doit aboutir à des objectifs dans un nouveau pacte de stabilité et de croissance national.



Source : coût de la transition énergétique (PNM= plan mobilité, recettes nettes provenant des taxes). Evaluation macroéconomique du PNEC, STATEC, à paraître.

Certes, la gestion de la politique budgétaire à un niveau très agrégé permet de prendre de la hauteur, de gommer la complexité. C'est utile pour cadrer les soldes macroéconomiques. Cependant, pour être efficace il faut devenir concret, descendre sur le terrain. Il faudrait déterrer la proposition de loi NEGRI pour une LOLF à la luxembourgeoise. Le gouvernement pourrait décider de grands programmes cohérents de dépenses qui doivent répondre à des objectifs explicites quantitatifs à atteindre. Ces objectifs doivent être déclinés pour chaque ministère ou administration en termes de compétitivité, de bien-être et de lutte contre le bouleversement climatique. Une série de pays ont déjà fait cet effort comme la Nouvelle Zélande avec son « wellbeing budgeting ». Elle s'est dotée d'une batterie d'indicateurs qui mesurent si les objectifs décidés

par le gouvernement ont été atteints. L'OCDE a proposé une approche pour lier les indicateurs de soutenabilité et de bien-être aux instruments de politique économique[75]. C'est grâce à un management décentralisé que l'on peut mettre en œuvre des politiques efficaces et en évaluer l'impact. Il faut que des fonctionnaires-managers, plutôt que des « compliance officers », formés aux méthodes de l'évaluation publique, prennent les rênes.

Au Luxembourg, malgré des initiatives très prometteuses comme le « PIBien-être », élaboré par la société civile organisée (CES, CSDD), travail plébiscité par la Chambre des Députés et choyé par l'opinion publique, les avancées d'indicateurs alternatifs sont restées modestes en termes de guidance concrète des politiques publiques, notamment budgétaires. Le sujet du *« green budgeting »* et les préoccupations de "*budget du bien-être*" avaient été évoqués dans un projet de budget de 2020. Dans le dernier rapport économique de l'OCDE (2022), une telle recommandation a été formulée, mais toutes ces résolutions sont finalement restées lettre morte.

Le petit cercle de fonctionnaires qui est invité à concevoir et mettre en œuvre cette nouvelle approche risque d'être effaré par l'ampleur de la tâche. Il faut donc que les gouvernants prennent cette révolution à bras le corps, car elle leur offre des outils permettant d'introduire une bonne dose de rationalité dans la conception et l'exécution des politiques publiques. Il faudra aussi se laisser conseiller, investir dans la modélisation économique, recruter du personnel compétent, rassembler des données plus fines

[75] OECD *"Economic policy making to pursue economic welfare"* (mai 2023).

pour le pilotage, et surtout nommer un leader pour ce projet de transformation qui mobilise de nombreux acteurs.

Assurer le respect des règles, le défi de la crédibilité

Comment rendre crédible les règles du nouveau pacte pour une croissance soutenable et le bien-être ?

Après tout, la pratique des dernières années devrait doucher notre enthousiasme niais pour de nouvelles règles qui se révèleraient être des tigres de papier. C'est ce qu'a montré une étude de la Commission analysant les programmes de stabilité depuis 1989 : les règles n'ont que marginalement bien fonctionné, sauf dans les pays déjà vertueux[76].

En effet, depuis des années, les gouvernements doivent produire chaque année un Plan national de réforme (PNR) et un Programme de stabilité et de croissance (PSC). Ces documents sont rédigés à grand-peine par des fonctionnaires zélés. Le PNR met en forme une liste d'actions positives entreprises ou imaginées par leurs ministères respectifs et les administrations concernées. Le PSC décrit les recettes et les dépenses publiques sur cinq ans, les soldes du secteur public et la dette publique.

La coordination du PNR est assurée par le Ministère de l'Economie (observatoire de la compétitivité). Le PSC est une émanation du ministère des finances et des administrations fiscales ainsi que de l'IGF, l'IGSS, le

[76] Diana Radu : Domestic Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU: Fit for Purpose and for the Future? Discussion paper, juillet 2023.

ministère de l'intérieur et le STATEC (qui livre les scénarios macroéconomiques). La coordination a été institutionnalisée, suite à des épisodes cacophoniques sur les prévisions de la conjoncture mettant aux prises le STATEC et le Trésor. Le Conseil économique et financier national (CEFN), pour lequel le soussigné s'est longtemps battu, offre une plateforme d'échange, quasiment en continu, pour tous les acteurs impliqués dans la rédaction du PSC et du budget. Les PSC et PNR sont arrêtés par le Gouvernement, présentés aux partenaires sociaux et débattus à la Chambre.

Malheureusement, la gouvernance n'est pas encore à son apogée. La coordination entre les deux plans (PNR et PSC) reste assez lâche, car il n 'y a pas de lien fonctionnel quantitatif entre les objectifs et les instruments décrits dans le PNR et le PSC. Par exemple, le PNR affiche la réduction de l'inégalité ou de la pauvreté ou l'augmentation de la part des énergies renouvelables. Mais il n'y a pas de lien direct correspondant avec les dépenses publiques dans le PSC ou dans le Budget. Il n'y a que rarement des objectifs quantitatifs (sauf ceux imposés par Bruxelles comme le « zéro net émissions de carbone » en 2050), aucune évaluation scientifique de l'efficacité des mesures ou de calcul sur rapport coût-bénéfice.

Jusqu'à présent c'est l'œil vigilant de Bruxelles qui veillait au grain et admonestait le gouvernement en cas de non-respect des règles budgétaires. Après la réforme annoncée du Pacte de stabilité, il n'est pas sûr que la Commission veuille encore jouer ce rôle dans le cas du Luxembourg. Il faudra donc chercher d'autres chiens de garde. Pourquoi

ne pas donner un rôle plus important au CNFP, à la Cour des Comptes, à la Banque Centrale, à la société civile… ?

Renforcer la gouvernance des finances publiques pour bien maîtriser les défis actuels et futurs

Norry Dondelinger, Directeur des Affaires Economiques
de la Chambre des Métiers

Cet article renferme diverses considérations susceptibles d'éclairer le choix d'une meilleure gouvernance des finances publiques, qui permette au Luxembourg de faire face avec succès à de nombreux défis socio-économiques, futurs ou actuels. Par la même occasion, il souligne la nécessité de disposer de règles budgétaires nationales, complémentaires à celles déterminées sur le plan européen.

Des finances publiques saines ne sont pas une fin en soi

Le passé récent nous montre que le fait d'avoir des dettes publiques élevées peut économiquement déstabiliser un pays, surtout en période de taux d'intérêt élevés. Ainsi, ces derniers peuvent multiplier en un laps de temps limité le service de la dette.

Au contraire, des finances publiques saines contribuent à l'attractivité d'un territoire, alors que d'un point de vue politique elles constituent un facteur de stabilité. Seul un volume de recettes publiques suffisant – mais ne revêtant pas un caractère excessif, synonyme de charge fiscale trop lourde – permet de financer les investissements nécessaires au développement durable d'un pays, ainsi qu'un Etat-providence très développé.

Les dernières années, « turbulentes » à maints égards, ont laissé des traces au niveau des finances publiques

On vit actuellement un contexte de poly-crises. Après la pandémie de la COVID-19 qui a requis la mise en œuvre de mesures sanitaires très strictes (confinements, isolements / quarantaines, …), qui ont eu des

répercussions économiques au niveau mondial, la guerre en Ukraine a accéléré les tensions inflationnistes qui se sont déjà manifestées en 2021 avec la relance de la demande, à côté d'une offre freinée notamment en raison des ruptures des chaînes d'approvisionnement.

Ces crises ont profondément affecté les finances publiques nationales, d'une part par le coût direct de la gestion de la pandémie (acquisition de vaccins, aides versées aux entreprises et aux ménages, etc.) et, d'autre part, par la lutte contre l'inflation qui s'est matérialisée à travers plusieurs accords tripartite dont le coût cumulé est estimé à environ 2.750 millions d'euros sur les années 2022, 2023 et 2024.[77]

Aux phénomènes, plutôt temporaires, mentionnés ci-avant s'ajoute la crise climatique qui revêt un caractère structurel en ce qu'elle oblige l'ensemble des acteurs économiques à changer de comportement. Un changement qui doit, et devra encore plus à l'avenir, être accompagné à travers un encadrement politique adéquat. En effet, il présuppose l'affectation conséquente de moyens budgétaires pour atteindre les objectifs fixés en la matière.

Si les conséquences de la pandémie ont été maîtrisées et si la lutte contre l'inflation a jusqu'à présent plutôt été couronnée de succès en comparaison à d'autres pays européens, ces crises ont impacté les finances publiques de telle sorte que la dette publique est montée de 14

[77] Source : STATEC ; Note de conjoncture 1-2023, p.67 ; https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/note-conjoncture/2023/ndc-1-23.pdf.

milliards d'euros en 2019 à 19,2 milliards d'euros en 2022 (estimation pour 2024 : 23,8 milliards d'euros).[78]

Les finances publiques devront retrouver une trajectoire soutenable

Il paraît évident qu'une accumulation de dettes publiques comme dans le passé récent, et même si des causes exceptionnelles justifient en partie cette progression, n'est pas soutenable à long terme. Ainsi, la marge de manœuvre restante pour juguler les effets d'éventuelles autres crises à venir se rétrécit progressivement.

A côté de la nécessité de garder un coussin d'air pour des événements imprévisibles, il faut garder en tête que le Luxembourg doit faire face à de multiples défis qui se répercuteront sur les finances publiques et qui nécessiteront des moyens budgétaires importants.

En effet, d'après le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») : *« sur le long terme, les dépenses futures liées au vieillissement de la population présentent un défi dont il faudra tenir compte à côté des coûts additionnels requis entre autres pour le logement, la transition énergétique, la mobilité et la défense. ».*[79]

---

[78] Sources : https://budget.public.lu/dam-assets/lb/budget2023/links-dokumenter/programme-de-stabilit-et-de-croissance-2023.pdf (Programme de stabilité et de croissance 2023).
LUSTAT Data Explorer • Déficit et dette publique des administrations publiques et provision de données associées (en millions EUR) (statec.lu) (LUSTAT • Déficit et dette publique des administrations publiques et provision de données associées (en millions EUR) (statec.lu).

[79] CNFP; « Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2023 à 2027 » (Juin 2023) ; p. 51.

Ces préoccupations ne sont pas propres au Luxembourg, mais revêtent bien une dimension internationale. Ainsi, dans un article de « The Economist », portant le titre très parlant de « Stuck in fiscal fantasyland »[80], on lit ce qui suit :

« Politicians need to get real, fast. Public debts are in danger of becoming unmanageable, especially if interest rates stay high. Every step up in borrowing hampers governments' ability to respond to the next crisis. And there are limits to how far spending can be controlled. Politicians could dial down their promises to pensioners or ensure that their role in green transition is not larger than it needs to be. But there is little public appetite for austerity, and spending is bound to rise as populations age. More defence spending and green investment are essential."

Il va de soi qu'un monde de plus en plus complexe nécessite une gouvernance budgétaire à la hauteur des défis qui se présentent.

Moderniser la gouvernance des finances publiques au niveau européen et surtout national

Il faut signaler que le cadre législatif actuellement applicable est en train d'être reformé au niveau européen. Ainsi, la Commission européenne a présenté, en date du 26 avril 2023, des propositions législatives de réforme des règles de gouvernance économique. Selon ces propositions, les règles actuelles basées sur l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et le solde structurel

[80] The Economist; "Public finances - Stuck in fiscal fantasyland" (May 6th 2023); p. 10.

seraient remplacées par un indicateur opérationnel unique ancré sur la soutenabilité de la dette publique, notamment par le biais d'une trajectoire d'ajustement à moyen terme des dépenses publiques primaires (c.-à-d. hors dépenses publiques consacrées au paiement des intérêts de la dette publique). Alors qu'une « trajectoire technique » spécifique sera publiée par la Commission européenne pour les Etats membres dont le déficit public est supérieur à 3% du PIB ou dont la dette publique est supérieure à 60% du PIB (critères de Maastricht), qui viserait à garantir que la dette suive une tendance baissière plausible ou reste à des niveaux prudents, la Commission publiera uniquement des « informations techniques » pour les Etats membres dont le déficit public est inférieur à 3% du PIB et la dette publique inférieure à 60% du PIB, ce qui est le cas pour le Luxembourg.

Concernant le Grand-Duché, il semble toutefois clair que pour adresser les défis du futur, il faille assurer une marge de manœuvre budgétaire suffisante.

Il convient de rappeler la proposition de la Chambre des Métiers d'un changement radical au niveau de la gouvernance des finances publiques, en passant de la logique des moyens à celle des résultats et de la performance dans la procédure budgétaire[81].

Ce changement de paradigme implique que le budget ne soit plus présenté par ministères, comme c'est le cas actuellement, mais qu'il soit structuré par missions,

[81] https://www.cdm.lu/media/4f8682b4f4095_2008-10-22-avis_budget_2009.pdf (Avis de la Chambre des Métiers relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009).

représentant les grandes orientations des politiques publiques. Chaque mission se décline en un ensemble de programmes qui concourent à la même politique. Il faut souligner que ces missions peuvent avoir un caractère interministériel, tandis que les programmes sont confinés à un ministère particulier.

Ainsi, il s'agirait d'adopter une approche consistant à définir des objectifs dans les différents champs politiques, tels que le logement (missions), de prévoir des mesures politiques pour les atteindre (programmes) et d'y consacrer une enveloppe budgétaire spécifique. Après coup, les résultats de chaque exercice seraient examinés et les raisons des écarts constatés, ces informations servant à définir les budgets suivants.

En tout état de cause, une analyse systématique de l'efficacité des dépenses publiques s'imposerait pour gérer au mieux les deniers publics dans un environnement marqué par des mutations profondes.

Pour ne prendre qu'un exemple, on peut citer celui de la politique sociale dont l'objectif souvent affiché est de réduire les inégalités sociales et la pauvreté. Dans ce domaine, des mesures, même bien pensées, peuvent en fin de compte se révéler sous-optimales pour atteindre le but souhaité. Un récent article publié dans la presse nationale, intitulé « Inégalité et pauvreté », illustre très bien ce point :

« Aujourd'hui, le système qui a pour ambition de redistribuer surtout aux pauvres, aide dans les faits tout le monde, y compris les riches (pensons par exemple aux prestations familiales). Ceci rend notre système de redistribution

certainement très populaire auprès de la majorité de la population, mais lui fait perdre d'autant en efficacité ».[82]

L'idée serait de mettre à profit la technologie et la science pour mieux cibler les mesures sociales, ce qui aurait l'avantage de libérer des deniers publics pouvant servir à financer d'autres priorités politiques comme la lutte contre le réchauffement climatique.

En effet, l'article précité poursuit avec la recommandation suivante :

« Grâce aux progrès dans les domaines de la micro-simulation, de la data science et aux nombreux outils d'intelligence artificielle, les politiques peuvent être testées avant leur mise en œuvre. Combiner ces analyses prédictives avec des dispositifs d'évaluation a posteriori de l'efficacité des politiques publiques donne aux décideurs publics les moyens d'améliorer l'efficacité de leurs interventions […] ».

Optimiser la gouvernance des finances publiques en s'appuyant sur le CNFP

Selon la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les finances publiques du Luxembourg doivent respecter l'objectif de l'équilibre budgétaire. L'équilibre budgétaire est considéré respecté lorsque le solde structurel est supérieur ou égal à l'objectif budgétaire à moyen terme («

[82] Lëtzebuerger Land (édition du 16/06/2023). ; « Inégalité et pauvreté »; Auteurs : Aline Muller & Eugenio Peluso (LISER), Philippe Van Kerm (LISER et Université du Luxembourg) et Vincent Laborderie (Université Catholique de Louvain).

OMT ») ou lorsque celui-ci converge rapidement vers cet objectif[83]. Une des missions du CNFP consiste précisément à évaluer le respect de cette règle.

Lorsqu'un écart important se présente par rapport à l'OMT, un mécanisme de correction automatique est déclenché en fonction duquel le Gouvernement est tenu d'adopter, au plus tard dans le projet de budget pour l'année suivante, des mesures budgétaires correctrices.

Finalement, le CNFP a pour mission d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires pour en juger le réalisme et la fiabilité. Dans ce contexte, il procédera à des analyses approfondies de ces prévisions, par exemple pour identifier d'éventuels biais et pour examiner les modèles et méthodes utilisés.

Selon la Chambre des Métiers, l'objectif des règles budgétaires est d'assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques et de renforcer la prévisibilité de la politique budgétaire.

Puisque le Luxembourg a un déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB, le nouveau cadre de gouvernance européen proposé par la CE pourrait projeter l'image non réaliste que les finances publiques disposeraient d'une marge de manœuvre plus large que sous le système actuel. Il faut ainsi noter que le système actuel a l'avantage d'être basé sur des critères

[83] Cette règle budgétaire s'applique aux administrations publiques dans leur ensemble, selon le périmètre défini par le Système européen des comptes (SEC2010) et comprenant l'administration centrale, les administrations locales ainsi que la sécurité sociale.

quantitatifs stricts - dont notamment la notion de l'OMT qui garantit la soutenabilité à long terme des finances publiques en intégrant un tiers des coûts futurs liés au vieillissement de la population -applicables à l'ensemble des pays de la zone euro. Dès lors, afin d'assurer la santé des finances publiques, le Luxembourg pourrait se donner des règles budgétaires nationales qui seraient complémentaires à celles déterminées sur le plan européen dans le sillage de la réforme en cours. En effet, la nécessité de règles nationales plus strictes se justifie en raison de la fragilité inhérente à nombre de recettes publiques (recettes relatives au « tourisme à la pompe », impôts sur les sociétés, taxe d'abonnement, etc.), du vieillissement marqué de la population et plus généralement du degré d'ouverture élevé (exposition aux chocs externes), ainsi que de la spécialisation sectorielle de l'économie luxembourgeoise.

Le CNFP pourrait utilement participer à l'exercice consistant à définir ce dispositif. Dans cet ordre d'idées, ses compétences engloberaient tant l'évaluation du respect des nouvelles règles européennes que nationales.

En tant qu'organisme indépendant, il pourra continuer à jouer pleinement son rôle de système d'alerte précoce tendant à assurer la santé des finances publiques à plus long terme.

Pistes de réflexions sur le coût de la transition nécessaire aux défis climatique et énergétique

Frédéric Meys, Greenpeace Luxembourg

Avant d'aborder les quelques pistes de financement de la transition climatique et énergétique, il est important de faire le point sur certains concepts clés.

Pour Greenpeace, l'objectif est d'arriver à une société plus juste, dans laquelle la richesse serait partagée de manière plus équitable au sein des pays occidentaux mais également entre les pays du Nord et du Sud global. Cette nouvelle manière de vivre ensemble doit également être fondée sur le respect des limites planétaires et la protection de la biodiversité.

Face à ce défi, nous devons nous affranchir de la vision simpliste qui estime que le rôle du Luxembourg, de par sa taille, n'est que minime. Au-delà de la responsabilité morale en tant que l'un des pays les plus riches au monde et dont l'impact environnemental est l'un des plus élevés au monde[84], il y a un réel enjeu économique à réussir la transition énergétique et à protéger la biodiversité. Notre attention ne doit pas se limiter au seul réchauffement climatique et à la diminution des émissions de gaz à effet de serre, mais se porter également sur les conséquences néfastes des autres formes de pollution (produits chimiques dans nos sols et dans notre eau, qualité de l'air…) qui détruisent les écosystèmes locaux et impactent

[84] Dans le classement dépassant les limites planétaires, le Luxembourg se place en deuxième position et est premier pays européen: https://www.overshootday.org/newsroom/country-overshoot-days/

notre santé[85]. Il faut reprendre conscience que l'espèce humaine fait partie de la nature qui nous permet de boire, de respirer, etc. C'est une question de survie.

De la nécessité de la transition à court et à long terme

Notre objectif à long terme doit être la sauvegarde de la biodiversité sous toutes ses formes. Pour y arriver, il faut petit à petit repenser les briques élémentaires qui façonnent notre société. À commencer par la place que nous octroyons encore et toujours au rendement économique, à la croissance, à l'accumulation de richesse et de biens. Cela demande un réel effort de réflexion collective pour repenser nos valeurs dans nos sociétés occidentales. C'est un exercice nécessaire. Nous aurons beau essayer de verdir un maximum notre manière de produire et de consommer, nous n'arriverons jamais à respecter les limites planétaires en plaçant la consommation au centre de nos préoccupations.

Tout en continuant ce travail de réflexion collective et pluridisciplinaire[86], nous devons faire face à l'urgence climatique. Parce que si nous aimerions

[85] Nous pouvons citer en exemple l'impact de la qualité de l'air, qui cause, selon une étude européenne publiée en novembre 2022,150 morts par an au Luxembourg.

[86] Soulignons le travail intéressant de Luxembourg Stratégie qui, avec son travail de prospective stratégique, présente une vision du pays selon trois scénarios différents.

bien sûr dans l'absolu nous passer des logiques de profit, nous sommes dans une situation d'urgence. C'est pour cette raison que nous devons faire avec la situation actuelle et nous servir de la rentabilité financière comme d'un levier permettant un changement rapide et à court terme. Même en utilisant de froids calculs purement économiques, il apparaît rapidement que le coût de l'inaction sera bien plus élevé que les investissements nécessaires pour arriver à la neutralité carbone[87].

De plus, d'un point de vue stratégique également, cette transition est nécessaire. Le coût de l'énergie est un enjeu majeur pour les entreprises et pour la cohésion sociale ; la guerre en Ukraine l'a parfaitement démontré : une dépendance trop grande (voire quasi exclusive) aux énergies fossiles entraîne une exposition aux fluctuations du marché et à de très mauvaises surprises. En conséquence, certaines entreprises pourraient rechigner à investir dans les pays européens et, surtout, les tensions sociales risquent d'augmenter[88].

Mesures à prendre

En se penchant sur les chiffres de la consommation actuelle, il apparaît très clairement que la première solution à mettre en place pour réduire le coût de la

[87] Le dernier rapport du GIEC ainsi que le rapport Pisani-Ferry & Mahfouz pour le compte de France Stratégie le soulignent très bien.

[88] Selon une étude publiée par le STATEC en 2022, le risque de pauvreté s'élève à 19,2% au Luxembourg, en augmentation ces dernières années.

transition est la sobriété. Plusieurs pistes peuvent être avancées : la lutte contre le gaspillage[89], l'utilisation de matériel plus efficace, sans que ce ne soit la solution à tous nos problèmes. Il est également nécessaire de repenser fondamentalement sa propre consommation, en priorisant ce qui est vital et qui importe réellement. Cet exercice peut se faire à un niveau individuel bien sûr, mais c'est surtout au niveau sociétal que le débat doit être porté. Il s'agit à nos yeux de répondre à la question du niveau de confort et de développement humain que nous voulons au minimum maintenir collectivement et pour le plus grand nombre.

Grâce à cette étape, le montant de l'investissement nécessaire pour la transition ne pourra être que réduit. En effet, ne pourrait-on pas réduire le nombre de voitures par ménage ? La production et la présence de nombreuses automobiles, même électriques, a un impact important sur notre investissement en production, stockage et transport d'énergie. Ne s'impose-t-il pas de développer encore davantage les transports en commun, leur accessibilité intra et extra-frontalière ? De partager davantage les ressources comme les voitures personnelles ? D'autre part, certaines mesures, qui certes exigent un peu de courage politique, peuvent être considérées comme des « *quick wins* », des

[89] Le gaspillage alimentaire se classe parmi les formes de gaspillage les plus fréquentes. Un sondage TNS-Ilres de septembre 2022 a révélé que 91% des ménages jetaient des aliments plus ou moins régulièrement.

victoires rapides, qui permettraient de réduire le besoin en énergie : la réduction de la vitesse maximale sur autoroute par exemple, l'interdiction des jets privés ou encore le rééquilibrage de la taxation des moyens de transport les plus polluants par rapport à ceux dont l'impact est moins important (en Europe, le kérosène pour avion reste pour le moment très peu taxé, surtout en regard du train). Certaines mesures permettent également de lever les financements nécessaires pour accélérer cette transition.

Bien que certains sondages montrent une acceptation d'un changement plus rapide pour protéger ce qui peut encore l'être[90], l'agencement des démarches de financement de la transition à court terme et à long terme doit faire l'objet d'une communication plus importante des gouvernements. Nos rues sont recouvertes de publicité pour des produits dont nous n'avons pas besoin. Pourquoi ne pas lancer des campagnes d'affichage pour parler de tout ce que la planète nous apporte et des menaces qui pèsent sur la biodiversité, le climat et notre santé ? En termes de communication, il nous semble essentiel de sensibiliser les plus jeunes générations aux limites des ressources de notre planète. Enfin, à plus long terme, l'implication plus grande des citoyens et

[90] Plus d'informations sur le sondage de la BEI : https://www.eib.org/fr/press/all/2021-383-more-and-more-people-in-luxembourg-in-favour-of-stricter-government-measures-imposing-behavioural-changes-to-address-the-climate-emergency

citoyennes dans les processus décisionnels est la clé de la réussite : en instaurant tout particulièrement de réelles assemblées citoyennes, suivies par des mises en place concrètes des mesures discutées.

Afin d'aider la population à faire les bons choix, il nous semble intéressant d'intégrer progressivement le coût environnemental dans la taxation des produits et services, y compris pour les importations hors d'Europe. En plus d'un bénéfice environnemental, cela pourrait avoir un impact positif sur la réindustrialisation du vieux continent. Une activité économique locale permettrait de financer des mesures d'aides ciblées pour certains secteurs grâce à l'effet multiplicateur. C'est également une opportunité pour beaucoup de personnes d'être accompagnées dans une reconversion professionnelle[91] vers les nouvelles formes de demande de main-d'œuvre, qui ne manqueront pas de fleurir. La solution alternative, à savoir continuer d'exploiter les énergies fossiles, n'est de toute façon pas durable et implique une fuite des capitaux. Une taxation orientée sur l'impact environnemental aura également comme effet vertueux d'inciter les pays qui exportent habituellement dans nos contrées à investir également davantage dans la transition énergétique

[91] On pense par exemple aux employé·es des stations-service voué·es à disparaître, au fur et à mesure que la taxation sur les carburants via la taxation carbone amènera les prix pratiqués aux pompes luxembourgeoises à ceux en application dans les pays limitrophes.

et dans l'amélioration des droits de leurs citoyen·nes. Il faut garder en tête le système dans sa globalité. Si baisser les émissions de gaz à effet de serre du Luxembourg implique une augmentation de ces mêmes émissions de GES à l'autre bout du monde, alors les efforts européens n'auront servi à rien.

Au niveau macroéconomique

En France, les deux pistes évoquées par le rapport Pisany-Ferry / Mahfouz privilégient l'augmentation de la dette publique et la taxation des patrimoines financiers des plus aisés. Le Luxembourg a cette double chance de posséder une économie dynamique ainsi qu'un taux d'endettement faible. Les deux options peuvent donc être explorées conjointement, tout en gardant comme cap l'équilibre social, qui a malheureusement tendance à s'effriter ces derniers temps[92].

Le déficit national pourrait se creuser un peu, le jeu en vaut bien la chandelle. Les émissions liées à la consommation de luxe (voire ultra-luxe) devront faire l'objet d'une attention particulière, surtout celles doublées d'un impact environnemental important. Les ménages les plus défavorisés doivent quant à eux être soulagés fiscalement et être soutenus davantage pour participer eux aussi à la transition énergétique. C'est de première

[92] Le phénomène des travailleurs pauvres prend de l'ampleur au Luxembourg comme le rappelait Caritas Luxembourg dans une publication d'avril 2023.

importance dans la lutte contre les inégalités et cela passe également par le partage des ressources énergétiques. C'est ce que proposent les coopératives énergétiques présentes au Luxembourg. Depuis juin, la mise en place d'une nouvelle réglementation permet également de partager plus facilement l'électricité au sein de communautés, entre voisins. Par exemple, la nouvelle coopérative E-community[93] dont Greenpeace fait partie en tant qu'organisation fondatrice, a été lancée mi-juillet et permet de faciliter la mise en place de conventions nécessaires pour ce partage d'électricité.

Au final, tout dépend des valeurs que nous voulons privilégier : l'argent et la rentabilité d'un projet ou bien la protection de la nature et le futur de nos enfants. Ce genre de considération, au-delà des aspects financiers, devrait prendre le pas dans nos décisions pour notre avenir et celui de la planète.

[93] Plus d'informations à ce sujet : https://www.e-community.lu/

Les auteurs

Dr Serge Allegrezza, Directeur du STATEC

Sahar Azari, Architecte, Saharchitects

Aurélien Biscaut, Secrétaire Général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

Flora Castellani, Head of tax à l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)

Christel Chatelain, Directrice des Affaires Economiques de la Chambre de Commerce

Norry Dondelinger, Directeur des Affaires Economiques de la Chambre des Métiers

Christian Ensch, Directeur général Home Pour Personnes Âgées (HPPA), membre du conseil d'administration de la COPAS et président du groupe de travail pénurie de main-d'œuvre de la COPAS

Caroline Faber, Doctorante en architecture, Université du Luxembourg

Robert Goebbels

Jean Hamilius

Georges Heinrich, Économiste

Sylvain Hoffmann, Directeur de la Chambre des Salariés Luxembourg

Pierre Hurt, Directeur de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI)

Jean-Marc Lambotte, Coordinateur scientifique du Lepur-Université de Liège – Membre du Comité de pilotage du Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région

Stephanie Law, Architecte, Saharchitects

Frédéric Meys, Greenpeace Luxembourg

Jean-Jacques Rommes, Président du Conseil Scientifique de la Fondation IDEA asbl

Julien Schmitz, Directeur Général, Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (AGAPE)

Christophe Serredszum, Head of valuation and partner, IVBSA Expertises

Robert Urbé, Expert indépendant en inclusion sociale, protection sociale et soins de longue durée ainsi que coordinateur pour le Luxembourg du réseau européen ESPAN (European Social Policy Analysis Network)

Michaël Vollot, Chargé d'études principal Conditions de Vie et Observation Transfrontalière, Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (AGAPE)

Michel Wurth, Président de Fondation IDEA asbl

En tant que laboratoire d'idées, la Fondation IDEA asbl s'est donné 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 ce recueil, 22 auteurs aux profils très divers ont été invités à répondre à des questions majeures qui devraient – idéalement – alimenter le débat dans la perspective des élections législatives du 8 octobre 2023 et, au-delà, nous éclairer sur les grands défis du pays.

Le lecteur y trouvera des réflexions sur le maintien du tissu productif du pays, avec une attention particulière portée sur la capacité à répondre aux défis du logement et de la crise immobilière, sur le besoin de repenser la manière d'aménager le territoire, y compris dans une perspective qui dépasse les frontières nationales ainsi que sur le système de pensions, le vieillissement démographique, la gestion des finances publiques ou encore le coût de la transition bas carbone.