



UNION DES ENTREPRISES
LUXEMBOURGEOISES

Monsieur Luc Frieden
Formateur du nouveau Gouvernement
Secrétariat général du CSV
BP 826
L-2018 Luxembourg

Luxembourg, le 16 octobre 2023

Concerne : Mesures d'urgence pour redynamiser le marché du logement

Cher Monsieur Frieden,

Faisant suite au lancement des négociations de coalition en vue d'un futur Gouvernement, les chambres et organisations professionnelles membres de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) entendent vous faire part de la situation très compliquée dans laquelle se trouvent les différents acteurs du secteur de la construction et des mesures d'urgence qu'elles préconisent pour redynamiser le marché du logement.

Comme indiqué dans les programmes des électoraux du DP et du CSV, le logement est un problème majeur et urgent au Luxembourg. A côté des citoyens, l'enjeu se situe tant d'un point de vue direct sur le niveau d'activité de plusieurs secteurs économiques que sur l'attractivité de tous les secteurs économiques via notamment l'accès au logement des salariés (et la pression sur les coûts salariaux). Le logement est donc essentiel du fonctionnement de l'économie dans son ensemble.

Les données les plus récentes confirment une dégradation progressive de la situation. Selon le STATEC, l'activité du secteur de la construction a diminué de 2,3% sur les 7 premiers mois de 2023, alors que la branche de la « construction de bâtiments et génie civil » a même diminué de 6%¹. Les effectifs des entreprises commencent à être touchés. Après une réduction des heures supplémentaires et des heures prestées par les travailleurs intérimaires, le STATEC fait déjà état d'une baisse de l'emploi de

¹ <https://statistiques.public.lu/fr/themes/entreprises.html#construction> [Activité dans la construction B2] Entre le 1er trimestre 2022 et le 2e trimestre 2023, la valeur ajoutée de la construction (en volume, désaisonnalisée) a chuté de 10%.

0,7%. Le délai habituel entre baisse d'activité économique et baisse de l'emploi présage d'une détérioration progressive des effectifs, et son corolaire une hausse du chômage.

Par ailleurs, le nombre de ventes d'appartements en construction recule de 63% sur un an.^{2 3} S'il est évident que la crise a un impact direct sur le secteur de la construction au sens large pour toucher les investisseurs, les concepteurs (architectes, bureaux d'études), les entreprises de construction, leurs fournisseurs et les établissements de crédit et d'assurance actifs dans le domaine du logement, elle a également un effet indirect sur tous les autres secteurs, comme le commerce de détail, le secteur de l'horeca ou le secteur financier au sens large.

Estimant le nombre de logements non construits à 1.500 unités, la Chambre des Métiers a évalué l'impact défavorable direct sur les finances publiques à près de 300 millions d'euros. Ceci en termes de baisse des rentrées fiscales (TVA, droits d'enregistrement) et de hausse des dépenses (indemnités de chômage).

Rappelons en outre que le Luxembourg n'a pas réussi à réaliser le nombre de logements que le STATEC estimait nécessaire pour répondre à une demande potentielle très dynamique⁴, aussi une condition indispensable pour l'attractivité du Luxembourg vis-à-vis des futurs travailleurs⁵. Or, avec la crise actuelle, l'écart entre la demande potentielle et l'offre se creusera davantage, ce qui mènera à moyen terme à une accentuation de la pénurie de logements abordables, détériorant de plus en plus l'attractivité de l'économie nationale. Il est donc urgent de redynamiser rapidement le marché du logement et de stimuler temporairement la demande de logements pour éviter le pire.

Dans ce contexte, l'UEL préconise l'adoption par le futur gouvernement d'une série de mesures fiscales fortes et limitées dans le temps (12 mois) à prendre immédiatement.

Les mesures en matière de fiscalité seraient la réintroduction de l'amortissement accéléré à 6%, la possibilité du remploi de la plus-value sur un bien de remplacement et l'imposition des plus-values au quart du taux global en dehors des bénéficiaires de spéculation. Un deuxième incitatif serait l'abolition des frais d'enregistrement de 7% sur la quote-part de la construction déjà réalisée, ceci afin de permettre aux constructeurs de constituer des stocks de logements et de ne pas ralentir la cadence de construction. L'UEL encourage par ailleurs le futur gouvernement à procéder à une restructuration des taux de TVA luxembourgeois en éliminant (ou remplaçant) le taux de 8% ou de 14% pour introduire un nouveau taux réduit de 5%, ce taux pouvant s'appliquer aux livraisons des immeubles destinés au logement locatif, livraisons des immeubles destinés au logement locatif, et en rehaussant le plafond de TVA réduite de 3% actuel de 50'000 euros à 100'000 euros par logement créé ou rénové.

A côté de ces incitatifs fiscaux limités sur une période de 12 mois, l'UEL considère également qu'il est essentiel de donner un signal positif aux investisseurs privés et professionnels, en retirant du rôle de

² <https://statistiques.public.lu/fr/themes/economie-finances.html#comptes-nationaux> [Comptes nationaux et finances publiques: principaux agrégats, agrégats par branches et comptes de secteurs institutionnels]

³ Le Logement en chiffres N°14 ; septembre 2023

⁴ « Entre 2018 et 2060, la demande potentielle totale en logement varierait de 243 000 à 324 000 selon le scénario retenu, ce qui donne une moyenne annuelle variant de 5 600 (« PIB 0% ») à 7 500 (« PIB 4.5% »). » [STATEC ; Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060 ; Avril 2019]

⁵ Croissance de l'emploi de 70'000 unités entre 2023 et 2030 ([PSC 2023, p. 42](#) et [Bilan IGSS 2022, tableau 25](#))

la Chambre des Députés le projet de loi sur le bail à usage d'habitation⁶, et plus particulièrement les dispositions en relation avec la réduction du taux de rendement maximum annuel du loyer.

L'UEL salue le niveau élevé des investissements budgétisés. Force est toutefois de constater que le nombre des adjudications a connu un ralentissement depuis le début de cette année, en raison sans doute de la double échéance électorale. Par conséquent, elle invite le futur gouvernement à s'engager résolument sur un report en avant des marchés publics pour compenser en partie une demande privée défaillante.

Bien entendu, ces mesures à prendre immédiatement s'inscrivent en complément des 13 mesures décidées en juin et devraient être complétées par la suite par une vision à moyen et long terme.


Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez aux présentes propositions, nous vous prions de croire, cher Monsieur Frieden, à l'assurance de nos sentiments très distingués.



Michel Reckinger
UEL



Fernand Ernster
Chambre de Commerce



Tom Oberweis
Chambre des métiers



Guy Hoffmann
ABBL



Christian Strasser
ACA




Luc Meyer
Fédération des Artisans



Michèle Detaille
FEDIL



Alain Rix
HORESCA



Carole Muller
Luxembourg Confederation



⁶ Document parlementaire N°7642



Monsieur Luc Frieden
Formateur du Gouvernement
Secretariat général du CSV
BP 826
L-2018 Luxembourg

Luxembourg, le 18 octobre 2023

Objet : Mesures, en matière d'emploi, de fiscalité et de sécurité sociale, pour relancer l'économie

Monsieur le Formateur,

Au nom des membres du Conseil d'administration de l'UEL et en notre nom personnel, nous vous félicitons pour votre nomination par le Grand-Duc en tant que Formateur du nouveau Gouvernement issu des élections du 8 octobre 2023.

Nous vous souhaitons beaucoup de succès dans l'accomplissement de cette haute mission, dont l'objectif est d'aboutir à la constitution d'un Gouvernement à même de répondre aux défis de notre pays, en rédigeant un programme d'action pour les cinq prochaines années.

Le Conseil d'administration de l'UEL tient à vous remercier d'avoir convié, ce lundi 16 octobre 2023, une délégation afin de vous exposer nos constats de la situation des entreprises et notre point de vue quant aux mesures à adopter. Le présent courrier s'inscrit à la suite de cet échange.


Dans ce contexte de ralentissement de l'activité économique, de baisse de la compétitivité et de stagnation de la productivité, l'UEL et ses membres voudraient rappeler que le Luxembourg fait face à un certain nombre de défis structurels, notamment : manque de disponibilité de la main-d'œuvre, accélération des transitions digitale, énergétique et environnementale, besoin accru en innovation, infrastructures et services publics sous tension, offre de logements structurellement déficitaire, manque de soutenabilité des finances publiques.

À ces défis structurels est venue s'ajouter une crise frappant actuellement le secteur de la construction de logements. Notre échange nous a confortés sur la prise de conscience de la nécessité de prendre des mesures urgentes additionnelles pour relancer l'activité du secteur et ainsi éviter que la situation ne dérape en perte massive d'emplois et en aggravation de la pénurie de logements.

Pour l'UEL, la prospérité future de notre pays dépend de sa capacité à construire un environnement attractif pour les talents, les entreprises et les investisseurs, favorable à l'innovation et prévisible aux niveaux législatif, socio-économique et fiscal. Dans cette perspective, vous trouverez en annexe de la présente les principales mesures à adopter en matière d'emploi, de fiscalité et de sécurité sociale. Nous sommes confiants que vous saurez les considérer dans la réalisation de votre mission.

Tout en vous rappelant notre entière disponibilité à vous apporter nos expertises en amont de la rédaction du futur accord de coalition, nous vous prions de croire, Monsieur le Formateur, à l'expression de notre plus haute considération.

Union des Entreprises Luxembourgeoises



Jean-Paul Olinger
Directeur



Michel Reckinger
Président



ANNEXE – CONSIDERATIONS GENERALES ET PRINCIPALES MESURES A PRENDRE, EN MATIÈRE D’EMPLOI, DE FISCALITÉ ET DE SÉCURITÉ SOCIALE, POUR RELANCER L’ÉCONOMIE ET MAINTENIR LA PROSPERITE DU PAYS

1. CONSIDÉRATION GÉNÉRALE ET PRINCIPALES MESURES EN MATIÈRE D’EMPLOI ET DE DROIT DU TRAVAIL

Rappel des grands défis

- Faire face à la pénurie de main-d’œuvre et attirer les talents
- Rencontrer les attentes des salariés en termes d’organisation du travail, tout en assurant le bon fonctionnement de l’entreprise
- Remédier aux absences des salariés (congés multiples, incapacité de travail...)
- Veiller à ce que les salariés disposent des compétences nécessaires pour mener leurs missions suivant la stratégie de l’entreprise

L’adaptation des dispositions légales en matière d’organisation du travail issues de l’ère industrielle aux nouvelles réalités du monde du travail constitue un levier incontournable en vue de soutenir les entreprises à la source de l’emploi au Luxembourg dans leurs activités et leur développement et, ce faisant, de soutenir une économie prospère et inclusive, créatrice de richesse pour le pays.

Le nombre de congés et d’absences en tout genre n’a cessé d’augmenter au fil des décennies, sans que le cadre légal ne soit adapté pour permettre aux entreprises d’organiser leurs activités en conséquence. Les propositions de l’UEL visent à adapter le cadre légal aux nouvelles réalités du monde du travail pour répondre aux attentes en termes de flexibilité des entreprises et des salariés en matière d’organisation du travail et du temps de travail et permettre une meilleure affectation des heures productives à disposition.

Moderniser le cadre légal de l’organisation du travail

- Privilégier la prise de décision au niveau de l’entreprise et du contrat de travail pour permettre aux entreprises de proposer des solutions personnalisées afin d’attirer et de garder les talents qui sont cohérentes avec leurs ressources et les attentes des salariés concernés
- Veiller à renforcer la sécurité juridique, clarifier et simplifier les règles et les procédures administratives à charge des employeurs (ex. pour les heures supplémentaires)
- Flexibiliser l’organisation du temps de travail pour répondre aux besoins des entreprises, et notamment réformer le plan d’organisation du travail pour en faire un instrument utile pour les entreprises confrontées aux multiples congés et absences de plus ou moins longue durée des salariés signalés à plus ou moins brève échéance

- Soutenir politiquement le principe d'annualisation du temps de travail pour pouvoir faire fluctuer le temps de travail à la hausse et à la baisse suivant les besoins du service et les attentes justifiées des salariés (ex. baisse d'activité pendant les vacances scolaires d'été) et équilibrer les dispositions sur la durée du travail en conséquence pour les travailleurs à temps plein et à temps partiel
- Permettre aux entreprises d'organiser le travail suivant les nouvelles réalités, comme par exemple
 - autoriser à faire fluctuer la durée du travail des travailleurs à temps partiel auprès du même employeur au-delà des limites légales actuelles pour leur donner plus de flexibilité (ex. soldes et fêtes, vacances scolaires)
 - introduire la possibilité dans le Code du travail d'avoir jusqu'à trois pauses non rémunérées pendant la journée au lieu d'une seule, par exemple pour couvrir les temps de trajet entre les locaux de l'entreprise et le domicile du salarié qui y a commencé et qui y termine sa journée de travail afin d'éviter les embouteillages
 - autoriser par principe le travail dominical sans formalité et moyennant le supplément de salaire actuellement en vigueur.

Attirer et retenir les talents

- Revaloriser le statut d'indépendant à travers une meilleure protection sociale
- Lever les freins à l'attraction et à la rétention des talents étrangers

L'accès à la formation est également capital pour développer les compétences des dirigeants, des salariés et des indépendants sachant que le succès des entreprises repose sur la capacité des talents individuels à relever les défis.

Faciliter l'accès à la formation continue

- Promouvoir les outils existants auprès des entreprises, en particulier les mesures de cofinancement, et soutenir les formations en lien avec le marché du travail et les besoins des entreprises
- Augmenter le taux de cofinancement à 20% pour toutes les entreprises et exonérer fiscalement les aides
- Augmenter davantage le taux de cofinancement pour les PME et de manière ciblée pour les formations phares, notamment pour faire face aux transformations sociétales (digitalisation, environnement) et à la pénurie de main-d'œuvre, sans préjudice d'autres mesures spécifiques suivant la situation de l'entreprise concernée
- Améliorer la gestion des demandes de cofinancement et de remboursements (digitalisation, instauration du « tiers payant », centralisation des démarches à mener par les entreprises sur une plateforme unique...)
- Ouvrir les aides de cofinancement aux indépendants

Renforcer les synergies entre la formation initiale et le monde du travail

- Promouvoir une orientation positive par une identification des talents et des compétences dès le plus jeune âge
- Valoriser l'image des professions et métiers dans leur diversité
- Renforcer et généraliser les liens entre l'enseignement initial (fondamental, secondaire et tertiaire) et le monde économique pour sensibiliser les élèves et étudiants aux enjeux de l'économie et aux attentes des futurs employeurs
- Revoir la législation sur les stages pour en faire un instrument d'orientation, y compris pour les titulaires d'un Master/BAC+5

2. CONSIDÉRATION GÉNÉRALE ET PRINCIPALES MESURES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Rappel des grands défis

- Prévenir les risques liés au vieillissement de la population
- Veiller à la bonne santé de la population
- Œuvrer pour un système de santé efficace et de qualité
- Assurer la pérennité du système de sécurité sociale

L'assurance maladie-maternité est en situation déficitaire depuis 2020, soit 4 années consécutives, de sorte que la réserve globale ne cesse de diminuer. Cette situation est particulièrement préoccupante sachant que le vieillissement de la population va progressivement faire croître les dépenses de santé, non seulement au niveau de l'assurance maladie, mais également au niveau de l'assurance dépendance.

La viabilité du système de pension se pose également et, selon l'IGSS, le système sera déficitaire dès 2027, les réserves du Fonds de Compensation épuisées en 2047. À politique inchangée, c'est au Luxembourg que le coût des pensions va le plus augmenter parmi les pays européens d'ici 2027 (18% du PIB), selon la Commission européenne. De petites adaptations immédiates seraient plus aisées à faire accepter et plus équitables pour les pensionnaires actuels et pour les générations futures – que de grands changements plus tard.

La sécurité sociale luxembourgeoise garantit aux assurés l'accès à une protection sociale élevée, contribue à l'attractivité économique et sociale de nos entreprises et du pays ainsi qu'à la paix sociale. Cela implique que nos systèmes de sécurité sociale aient un fonctionnement optimal – gouvernance claire, digitalisation par défaut, simplification et recherche de synergies, objectifs et indicateurs clés de performance basés sur le principe de l'utile et nécessaire.

Système de sécurité sociale pérenne : « Responsabilisation de toutes les parties prenantes à la soutenabilité à terme du système pour éviter toute augmentation des taux de cotisations à charge des salariés et des employeurs. »

- Avoir une gestion cohérente, saine et prudente des finances
- Adapter la gouvernance afin de l'aligner avec les objectifs à atteindre
- Procéder à un inventaire des différents systèmes de financements possibles
- Mener une politique qui se base sur des données probantes (« Evidence-based policies »)
- Rechercher des synergies entre prestataires tout en garantissant un exercice libéral des professions
- Baser les objectifs et indicateurs de performance sur le principe de l'utile et du nécessaire
- Accélérer la digitalisation des démarches administratives entre institutions de la sécurité sociale, assurés et prestataires de soins
- Élaborer une stratégie « digitalisation » concertée dans le domaine de la santé
- Renforcer les démarches transversales au niveau de la lutte contre les abus et les fraudes avec davantage de moyens du système judiciaire, de contrôle et de sanctions

Système de santé efficace, de qualité et efficient : « Système de santé davantage tourné vers le parcours du patient, la prévention, la qualité des soins et la coordination entre parties prenantes. »

Politique de prévention adéquate

- Placer la prévention au centre de toute stratégie de santé en complétant les plans de prévention en fonction des spécificités selon les tranches d'âge
- Avoir une base de données santé anonymisées complète, condition sine qua non pour connaître les besoins en santé de la population et mettre en place une politique de santé adaptée
- Consolider et renforcer les efforts de prévention par les différents acteurs et responsabiliser davantage l'assuré
- Assurer le suivi et l'analyse des diverses démarches mises en place au niveau de la prévention
- Réduire l'absentéisme, qui comme le montre le dernier rapport de l'iGSS, augmente structurellement ces dernières années. Dans cette perspective, une analyse des causes de l'absentéisme, notamment grâce à un certificat d'incapacité de maladie unique tant pour les résidents que les non-résidents avec des codes diagnostic uniformes, est proposée.

Nomenclature adaptée au progrès médical

- Procéder à une révision plus régulière de la nomenclature pour tenir compte du progrès médical et technologique
- Établir une procédure d'actualisation rapide en séparant les volets prestation et négociation de prix
- Revoir le fonctionnement de la commission de nomenclature et la gouvernance dans son ensemble pour éviter des blocages.

Virage ambulatoire efficace

- Renforcer le positionnement (p.ex. gatekeeper) de la médecine primaire notamment en reformant le concept du médecin référent - médecin de famille
- Mettre en place le virage ambulatoire cadré et planifié pour les prestations de soins notamment prévus dans le projet de loi 8009 (hospitalisation de jour non chirurgicale, les dialyses, l'imagerie médicale, et le traitement oncologique ambulatoire)
- Tenir compte des dimensions géographiques et de la masse critique lors de l'installation d'antennes extrahospitalières supplémentaires
- Optimiser sur base d'un anti-cumul les prestations dispensées – éviter le tout partout ainsi que la politique de l'arrosoir en matière d'incitatifs financiers et cela au regard de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de soins et de la qualité des soins prestés

Système de pension durable : « Système de pension équitable qui protège non seulement les personnes profitant de la retraite actuellement, mais également les générations futures et tienne compte du vieillissement de la population. »

- Adopter dès à présent des adaptations du système pour assurer une pension aux générations futures et respecter l'équité intergénérationnelle
- Relever l'âge de départ effectif en retraite, qui est parmi les plus faibles de tous les pays de l'OCDE, et augmenter la durée de la carrière cotisable pour plus d'adéquation avec l'évolution de l'espérance de vie
- Revoir la valorisation de périodes non soumises à cotisation pour tendre vers le principe «prestations si cotisations», le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle
- Rapprocher le système de pension de vieillesse anticipée des indépendants de celui des salariés
- Baisser le plafond cotisable et en corrélation limiter les prestations de pension pour veiller à l'équilibre du régime
- Promouvoir les dispositifs des 2e et 3e piliers (cotisations versées au régime complémentaire de pension mis en place par l'employeur et primes versées lors d'un contrat de prévoyance-vieillesse).

3. CONSIDÉRATION GÉNÉRALE ET PRINCIPALES MESURES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ

Rappel des grands défis

- Faire face aux défis liés à la double transition écologique et digitale
- Faire face à la pénurie de main-d'œuvre
- Disposer d'un cadre fiscal prévisible et simple d'application
- Rester compétitif dans une économie globalisée

L'adaptation de la politique fiscale à court et moyen termes constitue un levier incontournable en vue de soutenir une économie prospère et inclusive. La croissance économique passe par le maintien de nos recettes fiscales, fondées sur la compétitivité du pays pour tous les acteurs de la vie économique.

Une réforme fiscale ambitieuse dès le 1^{er} janvier 2025 est fondamentale pour soutenir les talents durables, c'est-à-dire les entreprises luxembourgeoises et leurs salariés. Elle doit s'articuler autour des quatre piliers suivants : les talents individuels, les talents collectifs, les PME/start-ups, la sécurité juridique et la simplification administrative.

Talents individuels

- Favoriser l'attrait du Luxembourg pour les talents (i.e., salariés et indépendants) en continuant l'amélioration du régime fiscal applicable à certains éléments du package de rémunération tels que les régimes de la prime participative et des impatriés, et le régime fiscal des pensions complémentaires
 - Régime impatrié : Instauration d'une exonération forfaitaire optionnelle ;
 - Régime de la prime participative : assouplissement des conditions d'application et augmentation des plafonds ;
 - Régime fiscal des pensions complémentaires : Alignement des contributions employeur et employé à max. 20% de la rémunération du salarié (et augmentation des seuils pour certains investissements).
- Introduire une prime défiscalisée afin de rendre le logement accessible et faciliter la mobilité durable pour les jeunes travailleurs
- Renégocier de manière bilatérale les règles fiscales (et de sécurité sociale) en matière de télétravail transfrontalier pour mettre en place une 'sphère de sécurité' de deux jours de télétravail par semaine pour les salariés et leur entreprise

Talents collectifs

- Encourager les investissements des entreprises dans le digital et le développement durable en continuant la modernisation du régime existant (notamment pour l'aligner avec les nouvelles règles fiscales internationales) et encourager la R&D et l'innovation par le biais de mesures fiscales incitatives
- Maintenir la compétitivité internationale en (i) réduisant le taux global de l'impôt des sociétés pour le ramener dans la moyenne internationale (20%) et (ii) réduisant le taux de l'impôt sur la fortune et en modifiant son champ d'application
- Elargir l'exonération de RAS sur les dividendes

PMEs/Start-ups

- Introduire un avantage fiscal pour les personnes physiques investissant en numéraire dans une PME/start-ups (type « tax shelter ») et un mécanisme de réserve immunisée pour investissement afin de stimuler l'entrepreneuriat
- Introduire un mécanisme d'actionariat salarié adapté aux besoins et mode de fonctionnement de ce type d'entreprises afin de leur permettre d'attirer et retenir les talents de manière pérenne
- Renforcer l'écosystème des PME en modernisant les régimes fiscaux applicables aux entrepreneurs (i.e. indépendants et dirigeants d'entreprise) et en améliorant le cadre fiscal de la transmission d'entreprises

Sécurité juridique et simplification administrative

- Modernisation de la loi fiscale, améliorer et digitaliser les aspects déclaratifs
- Instaurer un cadre permettant un dialogue accru entre l'ACD et les contribuables
- Moderniser la procédure fiscale tout en renforçant les droits des contribuables