



ÉLECTIONS
2023 **QUEL AVENIR**
POUR LES ENTREPRISES ?



GARANTIR DES **FINANCES PUBLIQUES**,
DES **PENSIONS** ET UNE **PROTECTION**
SOCIALE SOUTENABLES
POUR TOUTES LES GÉNÉRATIONS





SOMMAIRE

Chiffres clés	2
ETAT DES LIEUX	4
Un budget partagé entre le présent et l'avenir	4
Les recettes enflent malgré les temps de crise	9
Le vieillissement et le dynamisme démographique, deux mouvements d'ampleur...	11
... qui affectent le financement des pensions et l'équité intergénérationnelle	14
Santé et dépendance face aux défis de leur soutenabilité	19
Des politiques adéquates pour contrer les différentes formes d'exclusion sociale?	21
LES GRANDS ENJEUX ET LES PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE	25
La prospérité durable du Luxembourg exige des politiques budgétaires de long-terme	26
Seule une réforme rapide du système de pensions en garantira la soutenabilité	29
Le vieillissement et la récente pandémie incitent à la modernisation du système de santé	31
Combattre les exclusions sociales passera par la conciliation entre mécanismes de protection et d'insertion	33





PRÉFACE



Face aux polycrises de ces dernières années, la coalition gouvernementale a largement desserré les cordons de la bourse pour soutenir les ménages et les entreprises. Autant les aides sont louables dans l'immédiat, autant il nous faut nous interroger sur l'évolution de l'équilibre des finances publiques à moyen terme. Les finances publiques vont connaître un stress accru dans le futur en raison des prix de l'énergie, du nouveau niveau des taux d'intérêts, de revirements dans les recettes comme pour celles du *Tanktourismus* ou encore de l'impact d'une refonte des réglementations fiscales internationales... Or, le financement d'un filet de sécurité sociale digne de ce nom doit reposer sur des bases qui resteront solides dans le temps. Dans le cas contraire, l'endettement risque de précariser la population, d'entraver des projets d'investissements et de menacer le triple A du Luxembourg qui jusqu'ici rassurait les investisseurs.

Le Luxembourg a longtemps pu compter sur un marché du travail dynamique qui a favorisé la croissance de l'emploi et fait croître les recettes de l'Etat. Désormais, tous les secteurs de l'économie font face à un manque de main-d'œuvre et le vivier de ressources issu de la Grande Région s'assèche. Les législations en matière de droit du travail et de fiscalité ne sont pas en phase avec les besoins des entreprises (sur l'imposition des personnes physiques et notamment des célibataires comme facteur d'attractivité, l'organisation plus flexible du travail, la défiscalisation des bonus...) comme l'a montré le récent Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce. D'importantes réformes structurelles s'imposent donc pour garantir une croissance favorable à tous.

Bien gérer les finances publiques, c'est aussi se donner la possibilité d'investir dans l'avenir, notamment dans la transition digitale et environnementale, la construction de logements ou encore les infrastructures de mobilité. Les projections actuelles du gouvernement prévoient que le déficit des administrations publiques se creusera pour atteindre 1,5 milliard d'euros (-1,7% du PIB) en 2024. Une réduction graduelle du déficit est certes attendue d'ici à 2027, mais le surplus de la sécurité sociale est clairement sur une pente descendante en raison du vieillissement démographique. Ceci rend également le pays plus vulnérable et limite ses actions.

Le nouveau gouvernement devra se donner les moyens de mieux piloter les finances publiques avec une nouvelle architecture budgétaire, qui inclurait des indicateurs de performance. Par ailleurs, il s'agira d'établir une norme de progression réelle des dépenses publiques pour mieux contenir leur envolée. Planifier et devancer tout déséquilibre vaudra également pour l'assurance-pension. Il n'y a plus de temps à perdre. Dès 2024, il faudra adopter une réforme du système des pensions pour concilier équité (sociale et intergénérationnelle) et soutenabilité.

Carlo Thelen, *Directeur Général de la Chambre de Commerce*

CHIFFRES CLÉS

Les **finances publiques** ont une place primordiale dans l'économie.

Les dépenses des Administrations publiques représentaient

43,3%

du PIB en 2022.



La **dette publique** devrait passer de

20,9% du PIB
en 2018 à



29,0%

en 2027.

Le Luxembourg s'est fixé comme objectif de ne pas dépasser le **seuil de**

30% du PIB.



Selon l'étude de la Chambre de Commerce **« Les bénéfices économiques d'une digitalisation accrue du secteur public »**, les **recrutements annuels** nécessaires dans la fonction publique correspondent à

80%

des ressources d'une classe d'âge de la population luxembourgeoise.



La **fiscalité** et les **transferts sociaux** (hors pensions)

permettent de **réduire le taux de risque de pauvreté** de plus



d' 1/3

jouant ainsi leur rôle redistributif.



La population âgée
de 65 ans et plus
devrait **croître** d'environ



26.500 résidents

entre 2020
et la fin de la prochaine
mandature en 2028



Sur les 20 dernières années,
le **revenu médian réel**
des pensionnés a augmenté de

53,8%

quand celui des personnes en emploi
a progressé de

16,7%



Les **dépenses de pensions**
devraient passer de

10,0%

du PIB en 2021

à **11,4%** en 2030

et **14,8%** en 2050.



Selon le ministère de la Santé,
le Luxembourg
devra **engager**

3.800 infirmiers

et

1.200 médecins



d'ici dix ans pour répondre
aux besoins en matière de soins.

ÉTAT DES LIEUX



UN BUDGET PARTAGÉ ENTRE LE PRÉSENT ET L'AVENIR

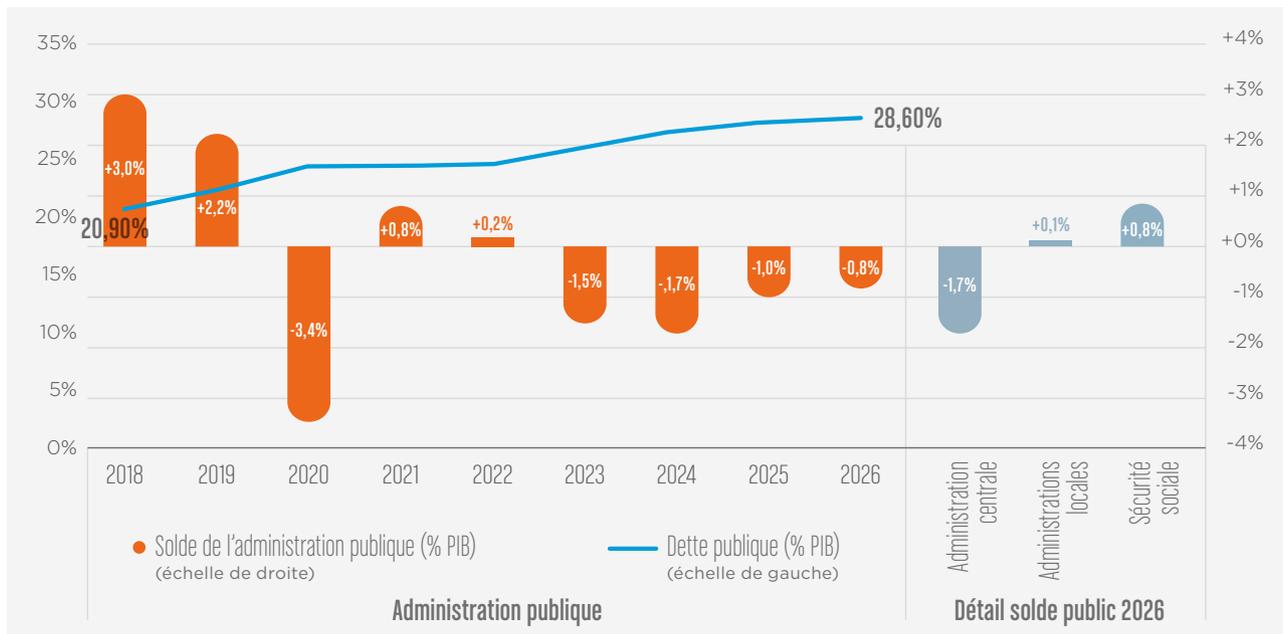
Le budget de 2023 est le troisième d'une période de polycrises marquée par le « quoi qu'il en coûte ». Selon le Programme de Stabilité et de Croissance 2023-2027 (PSC), l'Administration publique, qui regroupe les Administrations centrale, locales et de la Sécurité sociale, a enregistré un excédent de 0,2% en 2022 et sera en déficit de 1,5% en 2023, ce qui est équivalent à un déséquilibre de 1,2 milliard d'euros. En effet, en plus du ralentissement économique, croissance de seulement 1,5% du PIB en 2022, et de son effet négatif global sur l'équilibre budgétaire, la nature des différentes crises rencontrées a forcé la mise en place de nombreuses aides exceptionnelles, indispensables au maintien du tissu économique et de la cohésion sociale. Était déjà prévu dans le « *Solidaritésapak 2.0* », issu de l'Accord tripartite du 28 septembre 2022, un paquet de mesures d'un montant de 1,2 milliard d'euros réparti sur 2022 et 2023. Depuis le vote du budget pour l'exercice 2023, un nouvel accord tripartite a dû être négocié au 3 mars 2023 en raison de la persévérance d'une forte inflation, pour un coût supplémentaire de 500 millions d'euros en 2023 (0,6% du PIB) et de 850 millions l'année suivante, selon le ministère des Finances.

Au-delà des répercussions conséquentes de la période singulière actuelle sur le budget, et malgré leurs apparences solides, **les finances publiques** luxembourgeoises sont fragilisées par leur **dépendance au renforcement de l'attractivité économique** du Grand-Duché, la **stagnation de la productivité, la générosité du modèle social**, notamment s'agissant des pensions, et **l'ampleur des investissements nécessaires** à la gestion de la croissance.

Cette fragilité est illustrée par les projections à moyen terme des finances publiques. Le PSC prévoit à **nouveau une situation de déficit des budgets pour les 4 prochaines années**, principalement concernant l'Administration centrale, et la hausse continue de la dette publique pour se rapprocher de la limite fixée à 30% du PIB. Cette limite est certes purement luxembourgeoise, mais demeure importante pour la conservation du triple A et compte tenu de la forte volatilité intrinsèque des finances publiques dans une petite économie ouverte et fortement spécialisée. Le surplus de la sécurité sociale aurait, de plus, tendance à s'éroder sur la période, passant de +1,3% en 2021 à +0,8% en 2026.



ÉVOLUTION ESTIMÉE DU SOLDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DE LA DETTE PUBLIQUE DE 2018 À 2026 (% DU PIB)



Source PSC 2023-2027; STATEC

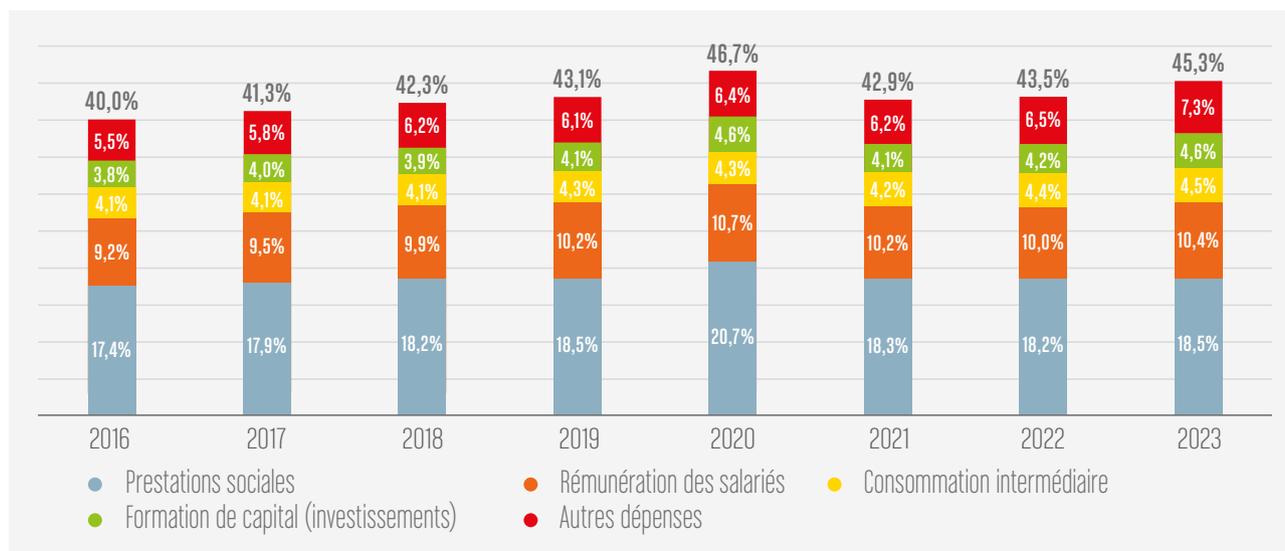
En outre, la conjoncture économique pleine d'incertitudes pourra influencer fortement sur une amélioration ou dégradation de la situation des finances publiques dans les années à venir par rapport aux estimations réalisées pour le PSC. Dans ce contexte, **revenir à l'équilibre du budget et réduire l'endettement au moment où la conjoncture économique se rétablira, devra certainement être une des priorités du prochain gouvernement.**

Le Pacte de stabilité et de croissance et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) cadrent les politiques budgétaires des Etats membres, notamment pour les pays de la Zone euro. Ainsi, le Luxembourg devra, selon son objectif budgétaire à moyen terme (OMT), atteindre un solde structurel annuel des administrations publiques, c'est-à-dire le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles, minimum de +0,0% en 2024 et 2025, ce qui n'est pas anticipé à l'heure actuelle. En conséquence, le solde structurel anticipé est de -1,6% en 2024 et -0,9% en 2025 selon le PSC de 2023. Si le Luxembourg est encore loin d'intégrer le groupe des pays dont la dette publique excède 60% du PIB, il devra adapter sa trajectoire budgétaire pour réduire voire supprimer **l'écart entre les prévisions budgétaires et l'OMT**. Se pose alors la pertinence de mettre en œuvre dès 2024 une surveillance accrue de l'évolution des dépenses de l'Administration publique et une feuille de route pluriannuelle de retour à l'équilibre budgétaire, en complément des mesures à prendre dans les projets de loi budgétaires successifs. En parallèle, les réflexions autour de **nouvelles règles d'or européennes**, en discussion actuellement, pourraient constituer **une opportunité de moderniser les pratiques luxembourgeoises en matière budgétaire.**

De manière plus détaillée, **recettes et dépenses publiques ont augmenté** au cours de la dernière décennie, **à un rythme plus soutenu que l'économie** et qui ne s'explique pas seulement par les crises actuelles. En effet, les dépenses publiques représentaient 41,2% du PIB en 2013 et sont passées à 43,1% en 2019, soit la dernière année pré-crise. Ce pourcentage atteint 43,3% en 2022.

La hausse des dépenses publiques s'observe principalement sur la période 2016-2023. Entre 2016 et 2019, **l'augmentation des prestations sociales (+1,0 point de PIB) et de la rémunération des salariés** du secteur public (+0,9 point de PIB) avaient fortement contribué au poids croissant des dépenses publiques dans l'économie, cela sans aucune relation avec les crises rencontrées ensuite. Cette tendance à la hausse des coûts **ronge la soutenabilité des finances publiques et la compétitivité**, que ce soit car le nombre et la rémunération des fonctionnaires progressent plus vite que la croissance économique ou en raison d'une augmentation des prestations sociales versées, notamment pensions, plus conséquente que l'amélioration de la richesse produite par les actifs et les entreprises. Une analyse post-crise des politiques de finances publiques du début de mandature met clairement en exergue le besoin qu'il y aurait eu à davantage de modération de ces catégories de dépenses pour anticiper le coût occasionné par les crises à venir. La fable de *La Cigale et la Fourmi* prend encore en 2023 tout son sens !

DÉPENSES PUBLIQUES EN % DU PIB ENTRE 2016 ET 2023

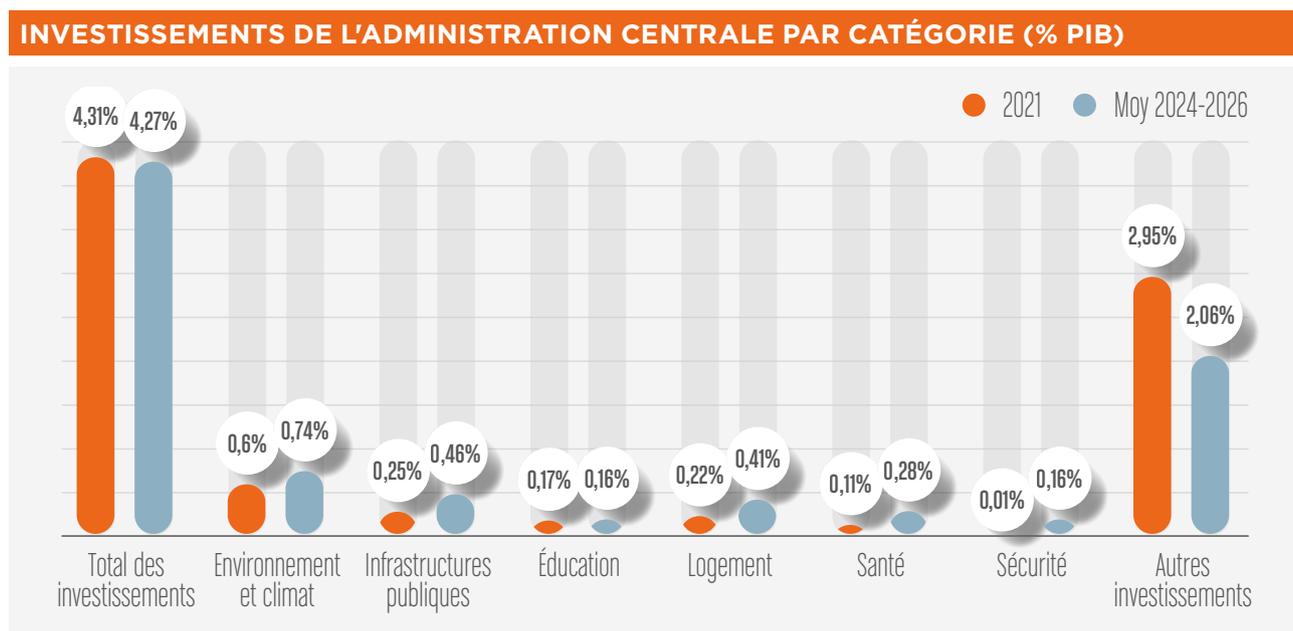


Sources : PLPFP 2022-2026 ; STATEC ; CNFP ; Calculs Chambre de Commerce

A ce titre, le budget pour l'exercice 2023 peut inquiéter car les recettes prévues n'augmenteraient que de 7,7% par rapport à 2022 tandis qu'a été décidée une hausse de 9,3% de montant global de la rémunération des salariés du secteur public et de 7,3% des prestations sociales. **La question de l'efficacité du secteur public est, dès lors, au cœur des enjeux de court terme des finances publiques, ceci afin de conserver une trajectoire soutenable d'évolution des emplois dans le secteur public. Le processus d'amélioration de l'efficacité de l'Etat passera en premier lieu par l'exploitation des importantes potentialités de la transformation digitale.**

Concernant **les investissements publics, ils sont passés de 3,8% du PIB en 2016 à 4,6% du PIB en 2023**, une hausse nullement historique et se justifiant pour un pays qui doit gérer une forte croissance démographique sur le plan des infrastructures et mener de front la double transition environnementale et digitale. 2023 est toutefois une année exceptionnelle car il est prévu que les investissements publics diminuent légèrement les années suivantes, pour atteindre 4,3% du PIB en 2026. En ce sens, il y a lieu de s'interroger sur l'ampleur suffisante des investissements pour répondre aux besoins engendrés par la croissance du Luxembourg et au retard accumulé, notamment en termes d'infrastructures.

Au global, les investissements publics devraient être d'une ampleur équivalente entre 2021 et la période 2024-2026. Toutefois, les évolutions diffèrent fortement selon les catégories d'investissements de l'Administration centrale, une information fournie depuis peu au sein des PLPFP.



Sources: PLPFP 2022-2026; STATEC; CNFP; Calculs Chambre de Commerce

De fait, il est possible d'observer **une mutation prévue des investissements publics, en faveur des infrastructures publiques** (+0,20 point de PIB), du **logement** (+0,18), de la **santé** (+0,17), de la **sécurité** (+0,15) ainsi que de **l'environnement** et du **climat** (+0,14), et en défaveur des autres investissements. Cette dernière catégorie regroupe notamment les domaines de la culture, du sport, de l'économie ainsi que tout investissement d'un montant inférieur à 40 millions d'euros. Si la hausse prévue des investissements publics dans nombre de domaines prioritaires pour l'attractivité et la compétitivité du Luxembourg est à saluer, il faudra en évaluer la concrétisation dans les années à venir pour répondre aux défis décrits en détails au sein des autres livrets «Elections 2023» de la Chambre de Commerce. L'évolution des investissements dans la diversification économique, qui font partie de la catégorie «autres investissements» anticipée en forte baisse, sera aussi à surveiller.

La Chambre de Commerce a, à plusieurs reprises, émis deux recommandations qui pourraient améliorer les politiques d'investissements publics au Grand-Duché et qui manquent encore aujourd'hui. La **constitution d'une «réserve d'investissement»** permettrait de couvrir préventivement le coût prospectif des projets qui ne sont pas encore parfaitement définis. Les fonds spéciaux jouent un rôle similaire et certains d'entre eux, favorisant notamment la compétitivité du Luxembourg, pourraient, à ce titre, être renforcés. La **mise en place d'une commission nationale des infrastructures** indépendante du Gouvernement contribuerait, quant à elle, à identifier les besoins d'investissements prioritaires à moyen ou long terme compte tenu de divers scénarios économiques et démographiques, et assurerait le *monitoring* des projets d'investissements.

LE AAA, UN CLUB SÉLECTIF

Au mois d'avril 2023, l'Allemagne, l'Australie, la Suisse, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, Singapour et le Luxembourg étaient les derniers pays à bénéficier de la cote de crédit AAA pour les trois agences de notation financière Standard & Poor's, Moody's et Fitch. Ces neuf survivants, beaucoup plus de pays avaient la cote de crédit maximum il y a quelques années, peuvent théoriquement bénéficier de conditions d'emprunt plus avantageuses que les autres économies sur les marchés financiers. Avec un taux de 2,89%, le Luxembourg bénéficiait d'un rendement des obligations à long terme du secteur public inférieur à la moyenne européenne de 3,06% au mois de février 2023, c'est-à-dire qu'elle pouvait emprunter de manière moins onéreuse sur les marchés financiers. La notation AAA est un atout compétitif non négligeable tant pour financer les investissements publics que pour attirer les investisseurs étrangers, un aspect vital du modèle économique luxembourgeois.

Les agences de notation financière analysent notamment les pays selon la stabilité économique, la croissance du PIB, le niveau d'endettement, la politique fiscale et monétaire, et la qualité des institutions politiques. Le maintien de la notation AAA en tant qu'atout fort de la place financière luxembourgeoise ne se fera que par des politiques de finances publiques saines à long terme, un défi face aux éléments contraires du vieillissement et de la compétition fiscale entre Etats pour attirer les capitaux étrangers. Après avoir confirmé la notation maximale du Luxembourg au mois de mars 2023, l'agence de notation Moody's a rappelé que «des risques budgétaires continuent à exister, tels que les pressions économiques et budgétaires à long terme liées au vieillissement de la population.»

Le fonds souverain intergénérationnel (FSIL) a pour objectif de jouer un rôle de stabilisateur des finances publiques face aux variations conjoncturelles et de constituer une épargne pouvant être utile aux futures générations. Cet intéressant mécanisme a d'ailleurs été privilégié par d'autres petites économies ouvertes également confrontées à de larges oscillations de recettes publiques vulnérables, comme au Luxembourg pour le «*Tanktourismus*», une partie de l'impôt des sociétés ou certaines ressources générées par la place financière, comme la taxe d'abonnement. Un fonds souverain permet d'éviter que de telles recettes, en partie temporaires ou peu durables, ne servent à alimenter des dépenses qui seraient pour leur part récurrentes, voire incompressibles. Toutefois, le FSIL ne disposait que de 477 millions d'euros d'actifs à fin 2022, soit **0,6% du PIB**. Il est prévu d'allouer 59 millions d'euros supplémentaires au fonds en 2023. Cette **allocation apparaît nettement insuffisante** pour que le FSIL joue un rôle significatif, tant de stabilisateur que de mécanisme de solidarité intergénérationnelle qui permettrait au pays d'investir massivement dans l'intérêt des générations futures face aux défis à venir découlant des grandes mutations structurelles. En complément, le fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC) gérait, en 2021, 26,1 milliards d'euros, un montant beaucoup plus significatif mais qui pourrait se réduire dans les prochaines années en cas de déficit du régime général des pensions. Là où un pays comme la Norvège a investi une part conséquente de sa prospérité dans un fonds souverain visant à épargner pour les générations futures, le Luxembourg néglige l'équité intergénérationnelle. Les réserves du fonds souverain norvégien sont supérieures à trois fois le PIB de ce pays.

Enfin, même si des progrès ont été accomplis ces dernières années pour simplifier et étayer les documents budgétaires, le Luxembourg se situe encore loin des Etats les plus performants en matière **d'architecture budgétaire**, un domaine à ne pas sous-estimer quant à l'orientation et l'efficacité des politiques publiques de court et long termes. Les prochaines avancées dans ce domaine devraient se faire conjointement avec la **transition vers un budget vert**, consistant à évaluer de manière systématique l'impact environnemental des budgets publics.



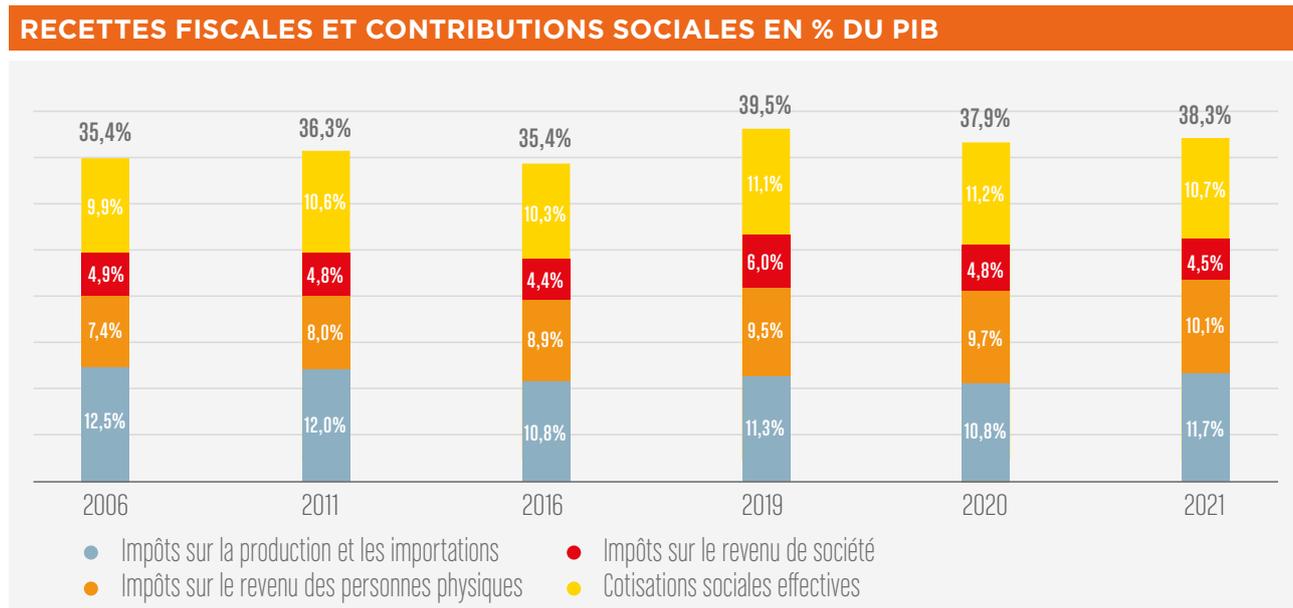
LES RECETTES ENFLENT MALGRÉ LES TEMPS DE CRISE



La hausse continue des dépenses de l'Etat luxembourgeois n'est permise que par une **augmentation conséquente des recettes**, à peine freinée par la période de polycrises actuelle. **En 2022, les recettes de l'Etat ont augmenté de 6,4%**. Il est prévu par le PLPFP 2022-2026 qu'elles progressent à nouveau de 5,1% en 2023 et 6,4% en 2024. Le montant des impôts retenus sur les traitements et salaires devrait s'accroître de 15,7% entre 2022 et 2023.

Deux éléments concomitants peuvent expliquer cette hausse récente: le dynamisme du marché du travail et une inflation élevée qui a pu gonfler (artificiellement) les prix et les revenus, et donc les recettes fiscales en raison de l'absence d'adaptation des barèmes fiscaux lors de l'indexation automatique des salaires.

La hausse des recettes fiscales et contributions sociales est, en fait, une **tendance de long terme**. **Ces recettes représentaient ainsi 38,3% du PIB en 2021 contre 35,4% en 2006**, une hausse de 2,9 points de pourcentage loin d'être négligeable.



Source: CNFP; Calculs Chambre de Commerce

Si l'on prend comme référence l'année 2019, la dernière année non affectée par la crise, la hausse des recettes fiscales et sociales en pourcentage du PIB est encore plus importante (+4,1 points). Elle est due à **l'augmentation conjointe de l'impôt sur le revenu des personnes physiques** (+2,0 points), **des cotisations sociales** (+1,2 point) et **de l'impôt sur le revenu des sociétés** (+1,1 point), tandis que l'apport fiscal de la TVA et des droits d'accises s'est réduit au cours des 15 dernières années en pourcentage du PIB. Il est à craindre une quasi-disparition des droits d'accises sur les produits énergétiques au cours des 15 prochaines années, ceci alors que l'Union européenne a entériné la fin des moteurs thermiques dans les voitures neuves à partir de 2035. Si la progression de l'impôt sur les personnes physiques provient en partie de la croissance de l'emploi, elle est depuis 2013 accélérée par la non-indexation des barèmes d'impôts.

Dans son évaluation des finances publiques de novembre 2022, le Conseil National des Finances Publiques (CNFP) note qu'un alignement de la progression des impôts sur le revenu des personnes physiques et des ménages à partir de 2019 sur la croissance de la masse salariale (qui est proche de la croissance du PIB nominal) aurait pour conséquence une moins-value des recettes de 1,7 milliard d'euros jusqu'en 2026 et donc, à politique de dépenses constante, une augmentation parallèle de la dette publique.

Cette non-indexation des barèmes d'impôt sur le revenu est donc au cœur de l'équilibre des finances publiques.

OÙ EN EST-ON DE LA PRESSION FISCALE SUR LES ENTREPRISES ET LES SALARIÉS ?

La progression des recettes fiscales et sociales n'est tenable que tant qu'elle n'exerce pas une pression excessive sur l'activité économique et le pouvoir d'achat des ménages. Le modèle économique luxembourgeois se trouverait fortement ébranlé si les taux d'impositions devaient constituer un frein à sa croissance, menant le pays dans une spirale négative portant rapidement atteinte à sa solidité financière.

Le livret Elections 2023 de la Chambre de Commerce **« Maintenir et accroître l'attractivité et la compétitivité du modèle économique »** traite de la question de **la fiscalité des entreprises**. Il y est notamment relaté que les chefs d'entreprises implantés au Luxembourg ne considèrent plus la fiscalité comme un atout majeur du pays et que le taux légal d'imposition des sociétés est supérieur au Grand-Duché (25%) par rapport à la médiane européenne (20%).

S'agissant de **l'imposition des personnes physiques**, la pression fiscale, mesurée par l'OCDE comme la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le PIB, était inférieure en 2021 au Luxembourg (10,1%) par rapport à la Belgique (11,2%) et l'Allemagne (10,5%), mais supérieure à la France (9,5%) et aux Pays-Bas (8,6%). Par ailleurs, la charge fiscale, un autre indicateur de l'OCDE, se base sur le rapport entre le montant des impôts payés par un travailleur salarié moyen et les coûts totaux de main-d'œuvre qu'il représente pour son employeur, et donc le degré de taxation total des revenus du travail. Le Luxembourg demeure plus compétitif que les pays voisins sur ce plan, avec un taux de 40,2% en 2021 contre 48,1% par exemple en Allemagne. Néanmoins, la baisse d'attractivité sur les 20 dernières années est édifiante dans ce domaine, la charge fiscale ayant augmenté de 27,3% au Luxembourg depuis 2002 quand elle se réduisait dans les trois pays voisins sur cette même période.



L'accord tripartite du 3 mars 2023 entend atténuer les tendances observées quant à la hausse continue de l'imposition des personnes physiques en **adaptant à l'inflation, à hauteur de 2,5 tranches indiciaires, le barème de l'impôt sur le revenu** au 1^{er} janvier 2024. S'agissant de l'année d'imposition 2023, un crédit d'impôt correspondant à 2 tranches indiciaires sera introduit de manière rétroactive au 1^{er} janvier. Cette mesure significative n'aurait d'effet sur le long terme en termes d'attractivité des talents que si de nouveaux ajustements sont effectués lors des années à venir. En outre, ces ajustements du barème de l'impôt ont un fort impact à la baisse sur les recettes de l'Etat.

Un regain d'attractivité fiscale à destination des actifs pourrait passer par des mesures plus ciblées qu'une valorisation indifférenciée des barèmes telles qu'une modification de la taxation des célibataires ou des baisses de la fiscalité du travail. Si l'allègement de la pression fiscale sur la main-d'œuvre est une nécessité dans le contexte de « guerre des talents », de même que celle du maintien d'une compétitivité fiscale pour les entreprises, **ces impératifs ne laissent guère d'autre alternative que celle d'une modération en matière de dépenses publiques** pour conserver des finances publiques saines.

« Les performances passées ne préjugent pas des performances futures » est un avertissement présent partout dans le monde financier. Dans le contexte d'une partie de recettes publiques volatiles et incertaines (projet d'impôt mondial sur les multinationales, droit d'accises sur le carburant et concurrence des pays frontaliers, taxation des personnes physiques au moment où le pouvoir d'achat diminue...), les prévisions sur l'évolution des recettes fiscales lors de la prochaine mandature sont à prendre avec une grande prudence, qui appellera à une certaine agilité dans les réformes à mener tout en se rappelant que l'un des maîtres-mots de la compétitivité luxembourgeoise est la prévisibilité fiscale et réglementaire.



LE VIEILLISSEMENT ET LE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE, DEUX MOUVEMENTS D'AMPLEUR...



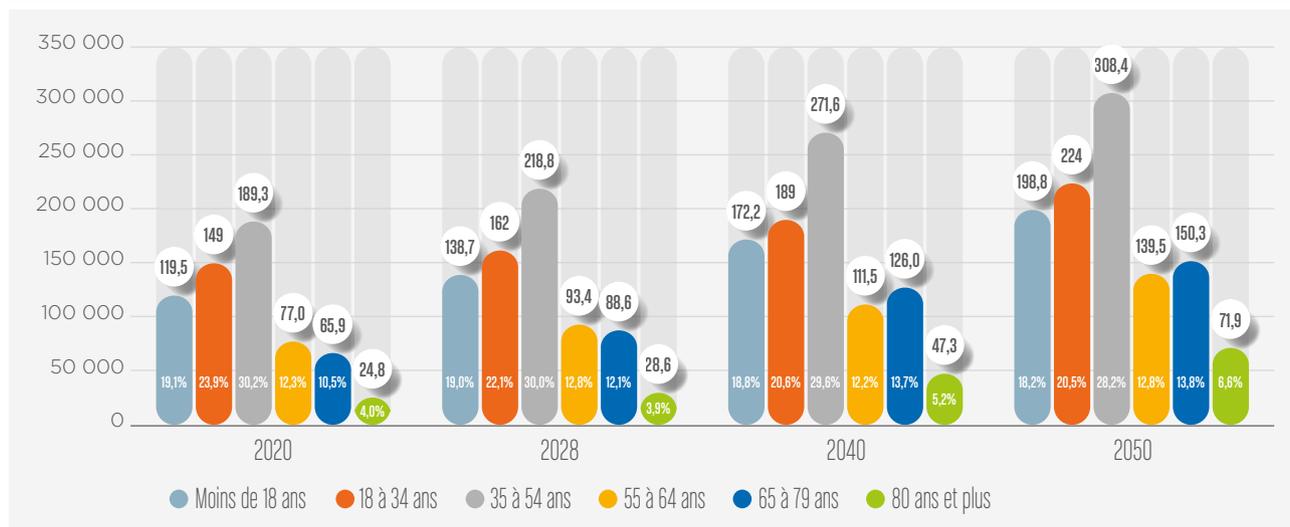
Tant l'équilibre des finances publiques que celui du système de protection sociale sont fortement affectés par l'évolution démographique du pays, que ce soit pour les recettes en provenance de l'activité économique ou pour les dépenses amenées à répondre aux besoins de la population, notamment la plus vulnérable. Dans ce contexte, l'avenir du Luxembourg se dessinera dans la grande tendance mondiale du **vieillessement**, sachant que d'ici 2050 le nombre de personnes âgées doublera dans le monde selon l'ONU, et dans la particularité de la **forte croissance de la population résidant au Grand-Duché** du fait de son attractivité économique. Du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2022, la population luxembourgeoise a augmenté au total de 7,2% quand celle de l'Union européenne n'a progressé dans son ensemble que de 0,1%. Seul Malte a fait mieux sur la période parmi les Etats membres. La population luxembourgeoise a continué d'augmenter significativement entre 2022 et 2023, passant de 645.400 à 660.800 habitants (+2,4%).

Plusieurs projections de la population luxembourgeoise à long terme cohabitent aujourd'hui, issues notamment de travaux du STATEC, d'Eurostat ou de la Commission européenne. Toutes anticipent une augmentation notable de la population résidente d'ici à 2050, dans la poursuite de la dynamique observée depuis plusieurs décennies. La **simulation «au fil de l'eau»** développée par la **fondation IDEA** dans son rapport **«Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme»** a le mérite d'intégrer les **dimensions démographiques et économiques**, en reprenant notamment des travaux du STATEC. Y sont considérées les évolutions :

- de l'activité économique: +2,8% de croissance du PIB en moyenne annuelle
- de la productivité: +0,5% d'augmentation de la productivité apparente du travail par an
- des besoins futurs en emploi: 955.000 emplois en 2050 contre 485.500 en 2020
- de l'immigration nette: en lien avec les besoins en emploi et le rapport entre travailleurs résidents et frontaliers
- du recrutement de frontaliers: croissance plus rapide que celle des travailleurs résidents
- de natalité: taux de natalité stable par rapport à la période 2010-2020
- et de mortalité: augmentation de l'espérance de vie sur le même rythme que ces dernières années

La population atteindrait, selon toutes ces hypothèses, **près de 1,1 million d'habitants d'ici à 2050**. La **modification dans le temps de la répartition par âge** de la population est le fait majeur de ces évolutions démographiques futures qui affecte les finances publiques et le système de protection sociale.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION RÉSIDENTE AU LUXEMBOURG PAR ÂGE ENTRE 2020 ET 2050 (EN MILLIERS ET EN % DE LA POPULATION TOTALE)



Source: Fondation IDEA; Calculs Chambre de Commerce

Sur ce point, de premiers effets se feront sentir dès la fin de la prochaine mandature, à savoir 2028. En effet, **entre 2020 et 2028, la part de la population âgée de plus de 65 ans passerait de 14,5% à 16,1%**, une évolution loin d'être neutre pour l'équilibre des pensions et des finances publiques. A plus long terme, ce taux progresserait à 18,9% en 2040 et 20,3% en 2050. Dans le même temps, la population âgée de 18 à 54 ans, soit 54,1% des résidents en 2020, ne représenterait plus que 48,7% des personnes vivant au Luxembourg en 2050. En terme absolu, la population augmenterait pour toutes les classes d'âge au cours des 30 prochaines années. Le nombre de résidents âgés de 80 ans et plus augmenterait le plus vite. Les habitants de plus de 80 ans étaient ainsi 24.800 en 2020 et devraient être 71.900 en 2050.

Les jeunes résidents au Luxembourg seront encore nombreux dans les années à venir, puisque les personnes de moins de 18 ans représenteraient 18,2% de la population en 2050, soit un peu moins que les 19,1% de 2020. La part de personnes jeunes dans la population présente, elle aussi, une grande importance pour les finances publiques et le système de protection sociale, en raison des services d'éducation, de garderie, de santé ou encore de loisirs qu'il est important de leur dispenser.

UN FORT ATTACHEMENT AU CONTRAT SOCIAL LUXEMBOURGEOIS

Les Luxembourgeois sont, en grande majorité, très attachés au modèle social national et, par la même, au système de protection sociale mis en place pour garantir la solidarité au sein de la population. C'est ainsi que **les électeurs luxembourgeois faisaient du risque de sortie de l'Etat providence l'une des 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 l'automne 2022.

Dans l'avant-propos du dernier rapport général en date sur la sécurité sociale, il est indiqué que «*[l]a sécurité sociale est un droit humain fondamental, essentiel pour permettre aux personnes de vivre dignement. Elle nous accompagne et nous protège tout au long de notre vie et constitue ainsi l'un des maillons fondamentaux de notre société.*» Elle couvre les risques et besoins de la vie personnelle tout autant que de la vie professionnelle. C'est à ce titre que les institutions de sécurité sociale sont, en principe, basées sur une gestion tripartite (Etat, représentants élus des employeurs et des assurés salariés et non-salariés), dans lequel le rôle de l'État est prépondérant en matière de financement, de gestion et d'organisation.



Les grands piliers du système de protection sociale luxembourgeois sont :

- **l'assurance maladie-maternité**, qui assure l'accès équitable à des soins de santé de qualité pour toute la population ;
- **l'assurance-dépendance**, qui compense les frais générés par le besoin d'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes essentiels de la vie ;
- **l'assurance-pension**, qui protège les assurés contre les risques de vieillesse, d'invalidité et en cas de survie (pour les proches d'une personne défunte) ;
- **l'assurance-accident**, qui indemnise les assurés victimes d'accidents du travail et de trajet ainsi que de maladies professionnelles ;
- **les prestations familiales**, qui soutiennent les parents et l'avenir des enfants ;
- **l'inclusion sociale**, qui aide à couvrir les besoins individuels des personnes défavorisées afin de leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le système de protection sociale luxembourgeois s'est construit en parallèle de la prospérité permise par la réussite industrielle puis de la place financière du pays, et s'est encore renforcé ces dernières années sous la forme de nouvelles aides octroyées aux familles. Le grand défi de son financement se pose dès lors que les conditions avantageuses dans lesquelles il a été mis en place, notamment une croissance soutenue sur le long terme, s'estomperaient, ce qui est déjà le cas en ces temps de crise. C'est ainsi que son évolution passera très probablement par un retour à l'essence de mécanismes de solidarité visant à contrer les aléas de la vie davantage qu'un système alimentant le niveau de vie global de la population.



... QUI AFFECTENT LE FINANCEMENT DES PENSIONS ET L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE



Le CNFP a effectué en juin 2021 un important travail sur la soutenabilité à long terme des dépenses publiques, qui se base sur l'actualisation de ces dépenses selon le vieillissement de la population (pensions, soins de santé, soins de longue durée, éducation). Les dernières projections en matière de vieillissement proviennent de l'*Ageing Report 2021* de la Commission européenne. Si les projections du CNFP d'il y a deux ans anticipaient une baisse de l'endettement public jusqu'en 2035, à hauteur de 13% du PIB, la dette luxembourgeoise devrait être ensuite en forte hausse pour atteindre 41% du PIB en 2050, puis 93% en 2060 et 168% en 2070. La relative similarité de la trajectoire observée pour tous les scénarios alternatifs envisagés par le CNFP montre à quel point cette tendance est puissante. Il s'agit dès lors d'une situation qui est économiquement insoutenable en raison principalement d'une **explosion des dépenses à long terme - certes dans le cadre de scénarios « à politique inchangée » qui sont par la nature des choses assez mécaniques.**

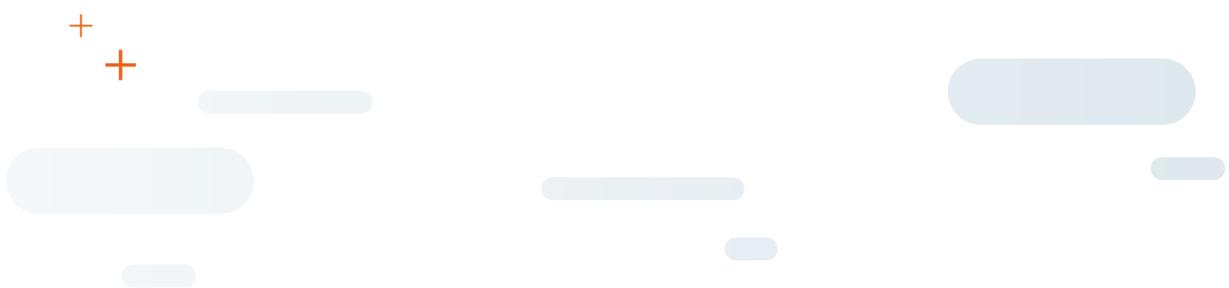
Cette hausse considérable est en grande partie **liée au vieillissement de la population**. C'est ainsi que le CNFP estime dans son «Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques» précitée que les coûts budgétaires annuels liés au vieillissement devraient passer de 16,1% du PIB en 2021 à 17,1% en 2030, puis 18,8% en 2040 et 20,9% en 2050. Cette augmentation notable sur les 30 prochaines années concerne principalement **les dépenses de pensions** (+4,8 points de PIB), mais aussi de **soins de santé** (+ 0,7 point de PIB) et de **soins de longue durée** (+ 0,7 point de PIB). En contrepartie, une baisse de 0,7 point du PIB des dépenses d'éducation et celles liées au chômage est anticipée.

Le cœur du problème causé par le vieillissement de la population sur les finances publiques se situe dans le système des pensions. L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) a notamment établi trois indicateurs de performance du régime général de l'assurance-pension :

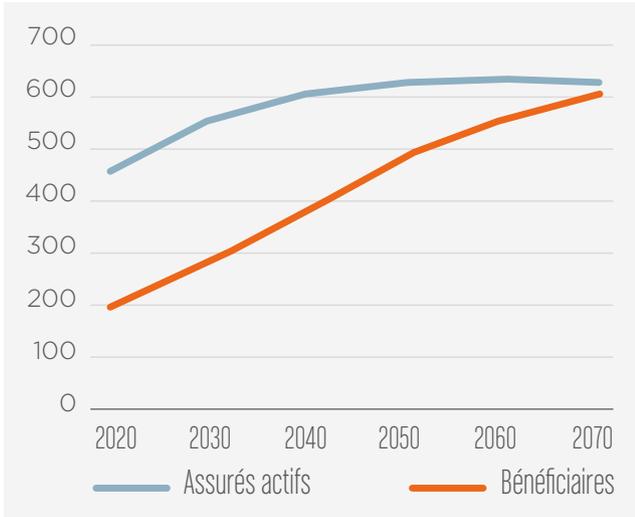
- **Le coefficient de charge** est le rapport entre le nombre d'assurés actifs et le nombre de bénéficiaires de l'assurance-pension. Si en 2020 il y avait 2,4 cotisants pour 1 bénéficiaire, ce rapport devrait passer à 1,3 en 2050. Il y aurait alors presque autant de bénéficiaires que d'actifs finançant le système.

Il est à noter que les bénéficiaires vont de plus en plus être composés des actuels travailleurs frontaliers ou de pensionnés quittant le Luxembourg pour vivre à l'étranger. 49% des pensionnés étaient des non-résidents en 2020, une part qui devrait augmenter dans le futur pour atteindre 50,5% en 2050. Si cela n'aura que peu d'influence directe sur le système de pensions en lui-même, la faible consommation de ces pensionnés sur le territoire du Grand-Duché ne participera que peu à l'économie luxembourgeoise, ce qui alimenterait les déséquilibres des finances publiques.

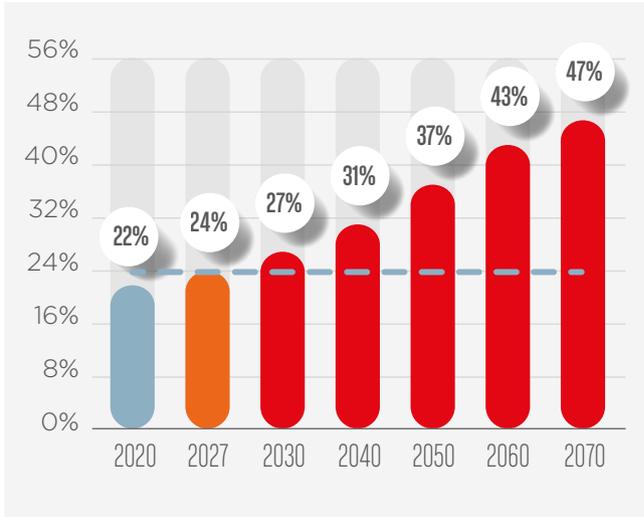
- **La prime de répartition pure** est le rapport entre les prestations de pensions et la totalité des revenus cotisables. Si la prime de répartition pure excède le taux global de cotisation de 24% («trois fois 8%», pour les employés, les employeurs et l'Etat), alors le système se retrouve en déficit. Ce devrait être le cas dès 2027, avant que le déséquilibre s'accroisse encore plus fortement les années suivantes à politique inchangée.
- **Le niveau relatif de la réserve**, exprimé en fonction du montant des prestations annuelles, permet d'estimer le nombre d'années de pensions finançables par la seule réserve du régime général de l'assurance-pension. Le niveau de la réserve était 4,8 fois supérieur au niveau des prestations annuelles en 2020. Mais son niveau devrait se réduire à partir du moment où l'équilibre du système de pensions sera rompu, c'est-à-dire en 2027. Ainsi, le niveau relatif de la réserve du régime général des pensions redescendrait au seuil minimum légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles dès 2041 avant de disparaître totalement en 2047.



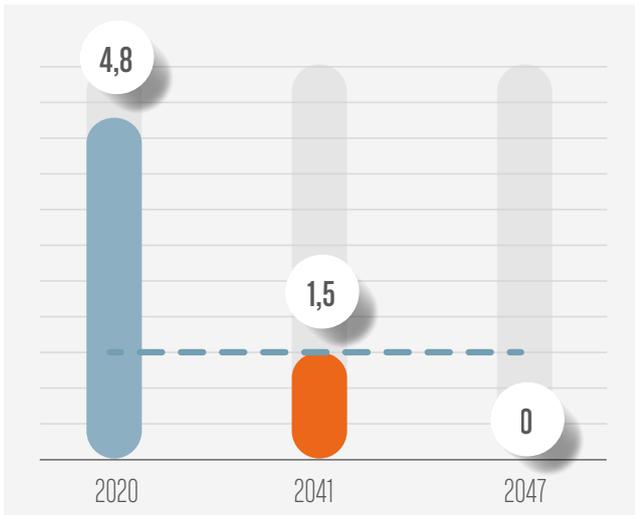
NOMBRE D'ASSURÉS ACTIFS ET DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ASSURANCE PENSION (EN MILLIERS)



ÉVOLUTION DE LA PRIME DE RÉPARTITION PURE (24 % = ÉQUILIBRE ENTRE RECETTES ET DÉPENSES)



NIVEAU RELATIF DE LA RÉSERVE DU RÉGIME GÉNÉRAL DES PENSIONS PAR RAPPORT AUX PRESTATIONS ANNUELLES



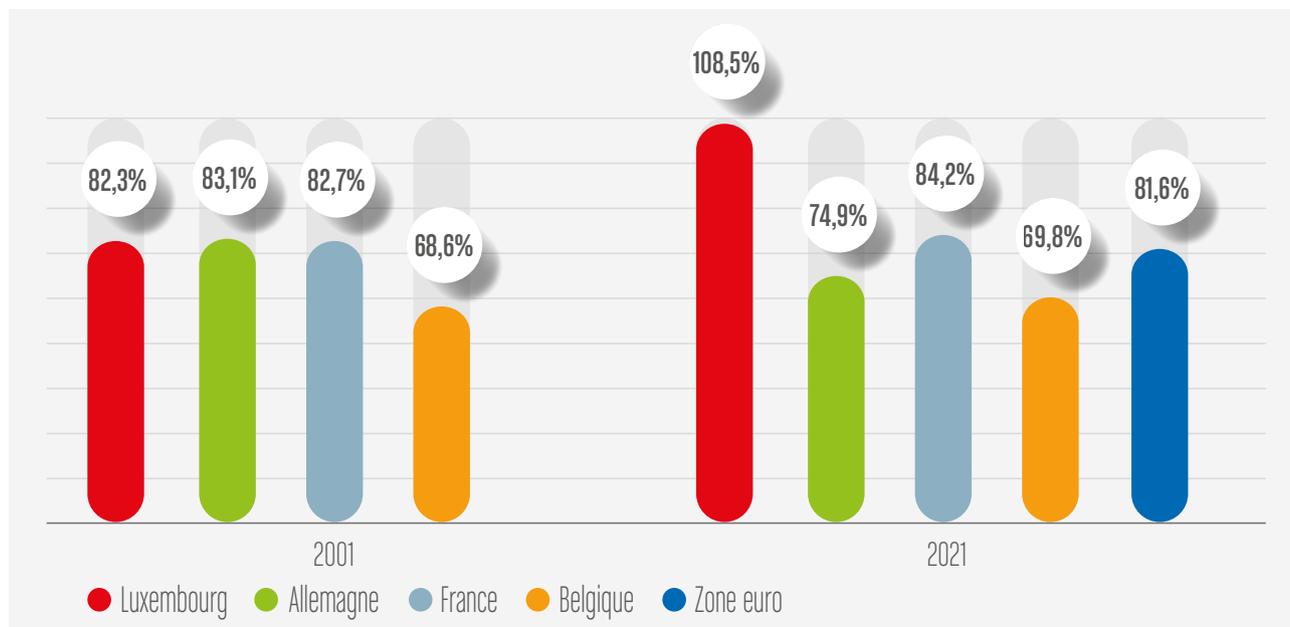
Ces différentes tendances risquent de mener à une réduction drastique et indifférenciée des droits de pensions futurs, en l'absence de réformes ordonnées du régime. Elles induisent cependant, d'une part, l'application de **mécanismes automatiques** (tels que le non-réajustement des pensions à l'évolution des salaires) et, d'autre part, la mise en œuvre de réformes qui vont forcément diminuer le niveau relatif des pensions par rapport aux revenus des actifs.

Source: Bilan technique du régime général d'assurance-pension - 2022



Une telle modération des pensions ne serait, dans un premier temps, qu'un rééquilibrage dans la distribution des revenus entre les jeunes générations et les plus âgées. En effet, les vingt dernières années ont été marquées par une forte captation de la richesse créée par les pensionnés par rapport aux actifs résidents au Luxembourg. L'évolution du rapport entre le revenu médian des pensionnés et celui des personnes en emploi est, à ce titre, édifiant.

REVENU MÉDIAN DES PENSIONNÉS / REVENU MÉDIAN DES PERSONNES EN EMPLOI (RÉSIDENTS)



Source: Eurostat; calcul Chambre de Commerce

La répartition de la richesse créée entre pensionnés et personnes en emploi était en 2001 relativement similaire au Luxembourg par rapport aux pays voisins. Ce n'était plus le cas en 2021 car le différentiel s'est accru de 26 points de pourcentage en faveur des pensionnés en l'espace de vingt ans. **Le Luxembourg est aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne où les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent.** Cette spécificité porte d'autant plus atteinte à la cohésion sociale que le pays a connu une flambée des prix du logement, qui concerne bien plus les jeunes actifs que les pensionnés ayant souvent fini de rembourser les emprunts contractés pour acheter leur logement. S'il n'est pas à souhaiter une contraction du pouvoir d'achat des pensionnés, **une moindre augmentation du niveau des pensions par rapport à celui des salaires ne serait**, dans un premier temps, que la **correction du déséquilibre intergénérationnel instauré au cours des dernières années.**

ALLOCATIONS UNIVERSELLES ET PRESTATIONS EN NATURE GRATUITES ET PARFOIS SÉLECTIVES, DEUX SOUTIENS DISSEMBLABLES POUR L'AVENIR DES ENFANTS



Les différentes prestations familiales visent à compenser les charges familiales dues à la présence d'enfants. Elles sont versées à toutes les familles, peu importe leur revenu, et dépendent essentiellement de l'âge de l'enfant. La composante principale des prestations familiales est **l'allocation pour l'avenir des enfants** qui est, au printemps 2023, de 293 euros par mois pour un enfant de 6 ans. Réindexé depuis l'automne 2021, le coût total de cette allocation pour les finances publiques dépasse aujourd'hui **le milliard d'euros** et représente ainsi 1,4% du PIB. Le STATEC a estimé dans le «*Rapport travail et cohésion sociale 2022*» que les allocations directes couvriraient totalement le budget minimum engendré entre la naissance d'un enfant et ses 6 premiers mois de vie, 86% de ces frais pour un enfant de 5 ans et 64% pour un garçon de 15 ans.

La **création du chèque service-accueil en 2009** a suscité le développement d'une **nouvelle politique de soutien aux enfants, fondée sur la gratuité partielle et la réduction de la participation financière parentale**. Si le calcul du chèque service-accueil, qui soutient l'accès aux structures de garde d'enfants, prend en compte le revenu des familles, ce n'est pas le cas du programme d'éducation plurilingue pour les enfants de 1 à 4 ans ou des repas pendant les périodes scolaires, qui sont gratuits et universels. La gratuité des repas pour les enfants scolarisés est une nouveauté de la rentrée 2022. Preuve de l'impact véritable de ces dispositifs, le STATEC avait estimé en 2018 que le chèque service-accueil permettait de réduire le taux de risque de pauvreté de 9,7%. Une différence de taille entre les prestations familiales et la gratuité des services existe. Les travailleurs frontaliers peuvent bénéficier des allocations familiales, mais ils ne peuvent recourir aux services rendus gratuits que sur le territoire luxembourgeois.

Les réflexions sur les politiques familiales doivent intégrer différentes dimensions telles que les besoins des enfants, les incitations ou non à la natalité, l'impact social des mesures et leur coût pour les finances publiques. **La réindexation des allocations familiales, couplée à la création de nouvelles prestations en nature, ont pesé sur les finances publiques et devraient encore affecter le budget lors des prochaines années de mandature**. L'instauration d'une plus grande sélectivité pourrait alors devenir davantage nécessaire, tant pour rendre le système plus redistributif que pour l'équilibrer financièrement.





SANTÉ ET DÉPENDANCE FACE AUX DÉFIS DE LEUR SOUTENABILITÉ



Le vieillissement de la population devrait engendrer une hausse concomitante des besoins en soins de santé, qui affectera le budget de **l'assurance maladie-maternité**. Le CNFP estime ainsi que ces dépenses, qui représentaient 3,7% du PIB en 2021, devraient augmenter à 3,8% en 2030 et 4,4% en 2050. Toutefois, le **défi le plus ardu à surmonter pour la soutenabilité du système de santé pourrait être le recrutement du personnel médical**, qui habite dès aujourd'hui pour 53% d'entre eux de l'autre côté de la frontière (2/3 pour les infirmiers, 1/4 pour les médecins). Le vieillissement de la population européenne et les pénuries déjà présentes de personnel médical pourraient mettre en tension les relations entre le Luxembourg et les pays voisins pour retenir et attirer ces compétences.

Selon l'étude «Profils de santé par pays 2021» de l'OCDE, «les faibles taux de mortalité imputables à des causes susceptibles d'être traitées indiquent que **le système de santé luxembourgeois prodigue des soins de bonne qualité**». Le Grand-Duché se situe, par ailleurs, dans le peloton de tête des pays européens les moins concernés par la non-satisfaction des besoins médicaux et dentaires.

A côté de ces résultats satisfaisants émerge pourtant **la crainte d'une offre médicale insuffisante face aux besoins futurs de santé**, insuffisance qui serait essentiellement due au manque de personnel plutôt qu'à l'absence des infrastructures nécessaires. Le Luxembourg ne comptait en 2019 que 3 médecins pour 1.000 habitants, soit la plus faible densité parmi les pays de l'Union européenne (moyenne de 3,9 médecins pour 1.000 habitants). Le pays est, certes, favorisé par une population plus jeune. Pour l'OCDE, «la faible densité de médecins est principalement due à l'absence de formation en médecine dans le pays, créant ainsi une dépendance vis-à-vis des médecins formés à l'étranger.» L'étude «*Etat des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg*», publiée en 2019, abonde dans ce sens, indiquant que «le système de formation actuel des professions de santé au Luxembourg est un facteur contribuant à la pénurie des ressources professionnelles issues du pays.». **Il n'existe un diplôme national de médecine que depuis deux ans et pas d'hôpital universitaire au Luxembourg**. La moitié seulement de l'ensemble des médecins en exercice sont des ressortissants luxembourgeois. La population de médecins a, aussi, tendance à vieillir. En 2017, 54,4% des généralistes en exercice et 60% des spécialistes avaient plus de 50 ans.

Cette pénurie concerne actuellement moins la profession d'infirmiers, en raison de meilleurs salaires proposés que dans les pays voisins et de bonnes conditions de travail. Toutefois, la part de frontaliers parmi les infirmiers et infirmières a pu constituer une vulnérabilité pendant le premier confinement de la pandémie de la COVID-19 en 2020, lorsque les frontières européennes ont été fermées.

L'«Etat des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg» estime que **«chez les médecins, les revenus [luxembourgeois] ne constituent plus du tout un facteur d'attractivité pour recruter des médecins en provenance des pays limitrophes.»** Cette relative faiblesse est compensée par un environnement de travail attractif, à savoir des hôpitaux neufs, des équipements à la pointe de la technologie, l'accès à des dispositifs médicaux de qualité et à la formation continue.

La stratégie visant à répondre aux besoins croissants de professionnels de santé s'appuie sur les trois leviers que sont la formation sur le territoire luxembourgeois de ce personnel, les partenariats pour que des étudiants luxembourgeois intègrent des cursus étrangers et l'attraction de compétences formées à l'extérieur du pays,

avec toutefois à ce jour, des incertitudes sur la capacité des actions entreprises à répondre **à l'importance des besoins, estimés par le ministère de la Santé dans le recrutement de 3.800 infirmiers et 1.200 médecins d'ici dix ans.**

La santé a ainsi occupé une part importante du discours sur l'Etat de la nation d'octobre 2022, avec l'annonce d'investissements d'ampleur dans le développement des hôpitaux, notamment 820 millions d'euros au total pour le projet de nouvelle construction du CHL. Le traditionnel discours du Premier ministre a aussi été l'occasion d'évoquer la création de nouveaux programmes de bachelor pour infirmiers spécialisés et soins généraux.

Le coût pour l'Etat et pour l'assurance maladie-maternité des investissements et dépenses nécessaires pour développer l'offre de soins de santé n'est pas négligeable. Or, le budget de l'assurance maladie-santé a enregistré un déficit de 55 millions d'euros en 2021, qui devrait se reproduire en 2022 et 2023. Si la crise sanitaire de la COVID-19 a affecté l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale, le creusement de ce déficit est notamment dû à une augmentation structurelle des dépenses.

Dans ce contexte, **la soutenabilité du système de santé** s'appuie aujourd'hui et demain sur la **digitalisation**, des **mécanismes de contrôle** renforcés, une **planification sanitaire** reposant sur les **données** et une **optimisation des ressources existantes**. Des avancées notables ont été réalisées lors de la dernière mandature sur certains de ces domaines, avec la priorité donnée à l'intégration du numérique dans le domaine de la santé (téléconsultation, agence eSanté...), la création de l'Observatoire national de la santé ou encore le virage ambulatoire pour les soins pouvant être effectués en dehors des hôpitaux. Le dossier de soin partagé est encore en gestation et sera l'un des principaux chantiers des années à venir pour réussir véritablement la transition numérique du secteur de la santé. Les progrès sont moindres en matière de contrôle, tandis que la multiplication des projets en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de santé nécessite une coordination cohérente et leur évaluation régulière.

La **dépendance** est un domaine de la protection sociale qui gagnera en importance dans les prochaines années car elle est directement corrélée à **l'augmentation de la population âgée**. Ainsi, il est estimé par le CNFP que les dépenses de soins de longue durée, qui sont pris en charge par l'assurance-dépendance, atteindront 1,8% du PIB en 2050, contre 1,1% en 2021. Ce sont des dépenses qu'il est plus difficile de réduire que celles de l'assurance-pension en raison du devoir impérieux de prodiguer aux personnes âgées en situation de dépendance des services d'une grande qualité.

Selon le rapport général 2022 de la sécurité sociale, **15.700 personnes dépendantes** étaient prises en charge par l'assurance-dépendance à la fin 2021, réparties entre **5.400 personnes accueillies dans un établissement de soin et 10.300 bénéficiaires à domicile**. **5.300 aidants, membres de la famille ou de l'entourage, personnes sous contrat de travail ou professionnels** qui n'appartiennent pas à un réseau d'aides et de soins, assistent, dans la majorité des cas au quotidien, ces personnes dépendantes. En outre, le secteur des soins de longue durée repose sur près de **10.600 emplois équivalents temps plein**, le besoin en personnel et le coût de la dépendance étant plus élevés pour les personnes en établissement que pour celles qui demeurent à domicile.

La dernière réforme d'ampleur de l'assurance-dépendance date de 2018. Son objectif principal était la viabilité du système en raison de problèmes de financement structurels à moyen terme résultant de l'évolution démographique du pays. Il était alors promis que la réforme garantisse l'équilibre financier global de l'assurance-dépendance à l'horizon 2035. Cette promesse semble aujourd'hui relativement optimiste alors que la réserve de l'assurance-dépendance exprimée en pourcentage des dépenses a diminué de 45,9% en 2019 à 44,6% en 2021. Une augmentation des recettes de l'assurance-dépendance pèsera, soit

sur les actifs, soit sur les finances publiques. Actuellement, 61% du financement de l'assurance-dépendance provient des cotisations payées par les assurés et 39% par l'Etat. Par ailleurs, le vieillissement engendre le besoin d'investissements dans les structures de santé et d'accueil, ainsi que dans des infrastructures telles que des transports publics plus adaptés aux personnes à mobilité réduite.

L'enjeu en matière de la dépendance est ainsi de **concilier l'équilibre financier** malgré la hausse attendue des dépenses, **la capacité d'investissement dans les infrastructures nécessaires**, notamment d'accueil mais aussi les logements adaptés, **l'amélioration de la qualité des services proposés et l'accompagnement des aidants** de plus en plus nombreux. Selon l'enquête de satisfaction menée en 2022 par l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance-dépendance (AEC), 83% des personnes dépendantes préfèrent rester à domicile. 88% des aidants considère, toujours selon cette même enquête, «qu'aider est normal car c'est leur rôle», ce qui illustre leur fort engagement pour le bien être de leur proche dépendant. Les aidants doivent toutefois se voir proposer davantage de formations et un cadre favorisant la conciliation de leur rôle d'aidant et de leur vie professionnelle. Concernant les structures d'accueil, le défi principal sera la formation et l'attraction d'un personnel compétent et suffisant en nombre. Tous les pays voisins connaissent d'importantes pénuries sur les métiers du grand âge, qui peuvent susciter moins de vocations que d'autres activités.

Au vu des problématiques de moyen terme de la dépendance, tant sanitaires et sociaux qu'économiques, **la modernisation des politiques de soins de longue durée devra être l'un des grands chantiers lors de la prochaine mandature**, plus de 5 ans après la dernière réforme de l'assurance-dépendance. Ce pourrait être le cas de manière ciblée ou au sein d'un grand plan sur le vieillissement qui engloberait l'ensemble des dimensions résultant de cet enjeu civilisationnel.



DES POLITIQUES ADÉQUATES POUR CONTRER LES DIFFÉRENTES FORMES D'EXCLUSION SOCIALE?



Le Luxembourg est un **pays prospère** offrant de **nombreuses opportunités** du fait d'une économie et d'un marché du travail dynamiques. Dès lors, il **devrait être davantage préservé des phénomènes d'exclusion sociale** que la plupart des autres pays européens. Pourtant, le sujet fait régulièrement l'actualité, le plus souvent appuyé sur l'indicateur du taux de risque de pauvreté, qui mesure la pauvreté relative, c'est-à-dire par comparaison avec le niveau de vie moyen du pays dans lequel on se trouve. Le taux de risque de pauvreté luxembourgeois (18,1% en 2021) est supérieur à la moyenne de l'Union européenne (16,8%). En effet, la répartition des revenus au Grand-Duché fait que le revenu médian y est particulièrement élevé (supérieur de 73% à celui de la moyenne des trois pays voisins par exemple) et qu'une partie significative de la population dispose d'un niveau de vie inférieur à 40% de ce revenu médian.

La Chambre de Commerce avait, dans sa publication *«Pauvreté: de la juste mesure aux mesures appropriées»* datant de 2019, fait le constat de l'existence de **4 grands défis de l'exclusion sociale au Luxembourg**: le pouvoir d'achat des plus modestes, le coût du logement, l'employabilité et l'inclusivité du système éducatif. Cette grille de lecture est tout autant pertinente en 2023.

L'ÉVOLUTION DU REVENU RÉEL DES PLUS MODESTES

Dans la publication de la Chambre de Commerce, avait été identifiée de 2005 à 2015 une stabilisation du pouvoir d'achat des ménages modestes à un niveau relativement élevé en comparaison européenne, concomitante à un léger rattrapage des pays voisins. Cette stabilité posait la problématique de l'absence de progression en tant que telle du pouvoir d'achat des ménages modestes, situation négative autant pour leurs conditions de vie dans l'absolu que par le sentiment de stagnation créé.

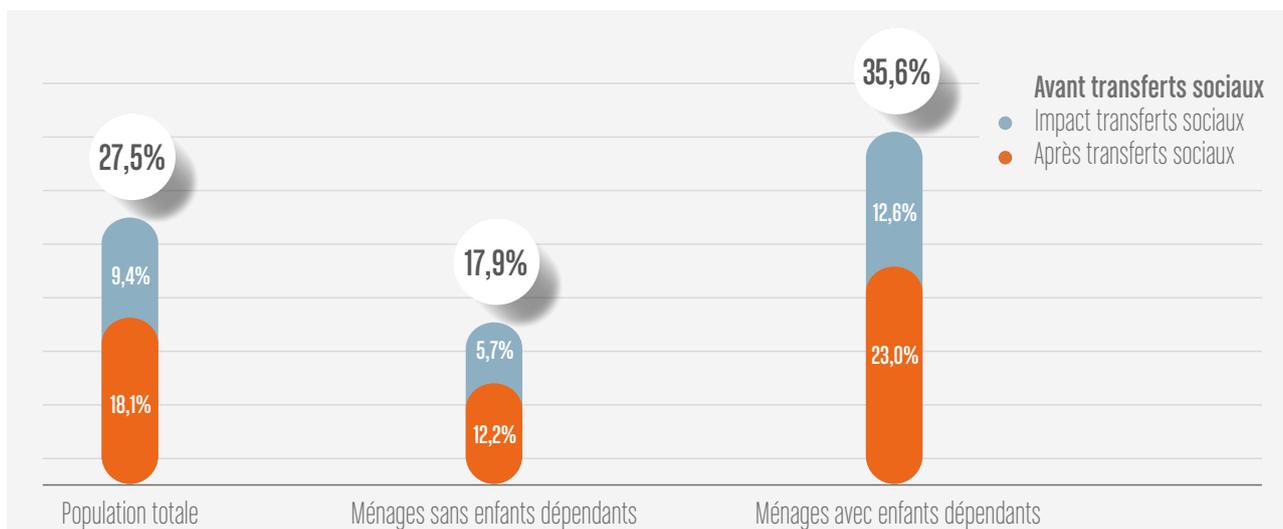
Le revenu réel des ménages les plus modestes a connu une progression de 2016 à 2020, de 9,1% par exemple pour le revenu limite supérieur des 10% les plus pauvres, un indicateur précieux pour mesurer l'évolution du niveau de vie des personnes se situant dans les limites basses de l'échelle des revenus. Cette hausse est équivalente à celle du revenu médian réel sur la période et montre bien une véritable **amélioration du niveau de vie des ménages les plus modestes durant les années d'avant crise**. En revanche, cette période a vu davantage une **stagnation des revenus réels des ménages un peu moins modestes** (hausse de seulement 1,4% du revenu réel limite supérieur des 25% de ménages les plus pauvres). Cette double tendance pourrait s'expliquer par la mise en œuvre de politiques ciblées davantage sur les plus exclus et une évolution, dans le même temps, peu favorable aux ménages du bas de la classe moyenne. Il est à noter que sur la même période, le salaire social minimum (SSM) a augmenté dans des proportions équivalentes au revenu médian.

Depuis **les crises** se sont succédé. L'impact de l'inflation élevée de 2022 (+6,3%) sur le revenu réel des résidents modestes demeure encore inconnu. Toutefois, de **nombreuses mesures** ont été mises place pour contrecarrer l'effet de cette inflation sur le **pouvoir d'achat des ménages modestes** au sein des **Solidaritetspak 1.0, 2.0 et 3.0** résultants des réunions tripartites ayant eu lieu depuis mars 2022, ce qui devrait limiter l'impact négatif de la hausse des prix. L'introduction d'un crédit d'impôt énergie d'une durée d'un an, le gel temporaire des loyers, la baisse de la TVA jusqu'à fin 2023 ou encore la mise en place d'un équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du REVIS font partie des mesures les plus essentielles prises par les différentes tripartites. Sur la base des mesures prises au mois de mars 2022, le STATEC estimait dans la dernière édition du «*Rapport travail et cohésion sociale*» que la précarité énergétique, qui correspond à la part des ménages dont les dépenses énergétiques peuvent être considérées comme excessives au regard de leur revenu, ne devrait pas dépasser 3% en 2022, contre 1,8% en 2021.

Le système socio-fiscal redistributif participe fortement à la réduction des inégalités et à la hausse du niveau de vie des ménages modestes, au sein d'un pays où les recettes et les dépenses publiques représentent plus de 40% du PIB.



TAUX DE RISQUE DE PAUVRETÉ AVANT ET APRÈS TRANSFERTS SOCIAUX (HORS PENSION) EN 2021



Source: Eurostat; calcul Chambre de Commerce

Ainsi, en 2021, les transferts sociaux (hors pensions) ont permis de réduire de taux de risque de pauvreté de 27,5% à 18,1% pour l'ensemble de la population. L'impact des transferts sociaux est plus de deux fois plus important pour les ménages avec enfants que ceux sans enfant sur leur taux de risque de pauvreté respectif, en raison notamment du versement des prestations familiales. Au niveau européen, l'effet redistributif était un peu plus important qu'au Luxembourg, pour les deux types de ménages.

Toutefois, la gratuité de certains services, notamment les transports publics, et le remboursement d'autres services comme les prestations de santé, participent à un système redistributif aux effets bien plus importants. L'institut national statistique français, l'INSEE, a récemment estimé que 60% des résidents de ce pays était bénéficiaire du système socio-fiscal une fois intégrés tous les services publics, notamment d'éducation, de santé, de logement et les prestations sociales. Au Luxembourg, le STATEC devra poursuivre ses travaux visant à établir une vision plus détaillée de l'évolution des politiques redistributives, que ce soit en termes d'évolution ou de comparaison avec les autres pays européens. Dans ce cadre, l'équité intergénérationnelle ainsi qu'entre les actifs du privé et du secteur public devra être posée au vu des fortes spécificités du Grand-Duché sur ces deux aspects.

Certaines mesures hors crise mises en œuvre lors de la dernière mandature ont pu avoir un effet direct sur le revenu des ménages modestes. Le REVIS a été mis en place depuis le 1^{er} janvier 2019, en lieu et place du revenu minimum garanti (RMG). Par ailleurs, le crédit d'impôt à destination des familles monoparentales, le crédit d'impôt monoparental (CIM), a augmenté de 65% en 2023. Ces ménages sont souvent plus exposés au risque de pauvreté.

LA SURCHARGE DES COÛTS DU LOGEMENT POUR LES MÉNAGES MODESTES

Le coût du logement peut, au Luxembourg encore plus qu'ailleurs, être un **vecteur prédominant pour la précarité de certains ménages**. Le taux de risque de pauvreté est significativement plus élevé si l'on prend

en compte le revenu restant une fois que le ménage a payé les coûts liés au logement, ce taux se situant à 27,3% en 2021, soit 9,2 points de pourcentage de plus que le taux de risque de pauvreté avant les coûts du logement (18,1%). Si une telle différence est aussi observable pour les autres pays européens, le Luxembourg se démarque par une **dynamique à la hausse du taux de risque de pauvreté après coûts du logement** par rapport à 2016 (25,7%), alors que celui-ci a baissé en moyenne dans l'Union européenne.

La subvention de loyer est une aide visant à soutenir **les ménages à revenu modeste locataires** pour faire face aux coûts du logement. Elle a été significativement **augmentée à deux reprises** ces dernières années, tout d'abord au moment de la crise COVID puis à l'occasion du 1^{er} accord tripartite faisant suite au conflit ukrainien. Ainsi, les ménages dont le loyer mensuel représente plus de 25% de leur revenu net peuvent recevoir une subvention de loyer allant jusqu'à 200 euros pour une personne seule et jusqu'à 400 euros pour un ménage avec au moins trois enfants à charge. La hausse de ce dispositif devrait théoriquement réduire la surcharge des coûts du logement pour les ménages à revenu modeste. Toutefois, son faible taux d'utilisation par les bénéficiaires potentiels, un champ élargi à de nombreux ménages et un possible impact à la hausse de ce type d'aides sur les loyers limitent le bénéfice de cette mesure.

Le **livret Elections 2023 « Piloter le développement territorial pour répondre aux besoins de logement et de mobilité »** présente plus en détail les enjeux autour du logement et émet notamment des propositions quant au développement du logement social.

L'EMPLOYABILITÉ POUR TOUS



L'emploi est le principal rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le montant du SSM non qualifié était supérieur en 2021 au seuil de risque de pauvreté pour un adulte seul. Donner l'accès à un emploi à temps plein à tous ceux qui le désirent est donc l'un des principaux enjeux de la lutte contre les précarités. Dans ce cadre, **le REVIS devra se montrer de plus en plus efficace dans son rôle de réinsertion sur le marché du travail.** En 2021, 10.170 familles bénéficiaient du REVIS, soit 1.000 de plus qu'en 2016. Pourtant, le nombre de bénéficiaires d'une activité d'insertion ou d'activation professionnelle a diminué sur la période, ce qui laisse planer le doute sur la capacité du REVIS à lutter contre l'exclusion du marché du travail.

Le **livret Elections 2023 « Développer tous les talents au sein d'un marché du travail attractif, performant et ouvert »** propose de nombreuses pistes pour favoriser l'employabilité pour tous.

L'INCLUSIVITÉ DU SYSTÈME ÉDUCATIF LUXEMBOURGEOIS

Ce même livret traite de l'une des principales problématiques de l'exclusion sociale au Luxembourg, **l'impact du contexte socio-économique et linguistique du milieu familial sur le parcours scolaire des élèves.** Les différences de niveau des élèves selon leur origine, qui ont pu être renforcées par la pandémie, une certaine reproductibilité des niveaux d'éducation entre parents et enfants, et la moindre capacité des adultes les moins diplômés à avoir accès à la formation professionnelle continue, illustrent les progrès à accomplir en termes d'égalité des chances. L'enjeu majeur est de ne pas reproduire certaines inégalités, de génération en génération, voire de les renforcer.

Un **comité d'accompagnement du rapport « Travail et Cohésion sociale »** a été créé par le ministère de l'Économie à la fin de l'année 2021, regroupant pouvoirs publics, experts et partenaires sociaux. Il doit pouvoir contribuer à l'amélioration de la mesure des exclusions sociales au Luxembourg, avec potentiellement des effets de long terme sur l'efficacité des politiques mises en œuvre pour lutter contre.

LES GRANDS ENJEUX ET LES PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Les 5 dernières années ont été émaillées par les crises qui ont obligé à se focaliser sur le court terme au détriment des réformes structurelles tout en étant des accélérateurs de certaines politiques publiques, par exemple en faveur du télétravail ou des énergies renouvelables. Les finances publiques, la protection sociale et l'écosystème de santé n'ont pas échappé à ces dynamiques contraires, qui ont notamment repoussé une réforme essentielle de la fiscalité et mis en retrait des problématiques telles que le financement des pensions. **Les cinq années à venir** devront être l'occasion de **rattraper le temps perdu** et d'amorcer les grandes évolutions structurelles du futur pour **concevoir les finances publiques et un modèle social adaptés aux défis de la transition écologique, du vieillissement, du bien-être de la population et de la compétition économique européenne et internationale.**

MAINTENIR DES COTISATIONS SOCIALES ET UNE FISCALITÉ COMPÉTITIVES, UNE ABSOLUE PRIORITÉ



Le taux global d'affiche de l'impôt des sociétés luxembourgeoise (25%) est supérieur à la médiane européenne de 21%. Le Luxembourg a fortement **perdu en attractivité quant à la fiscalité** des personnes physiques au cours des vingt dernières années. Les faibles taux de cotisation sociale pour les employeurs et pour les employés sont les seuls atouts de compétitivité-coût de l'économie au plus fort coût du travail de l'Union européenne. La prospérité du pays nécessitera de maintenir le niveau actuel des cotisations sociales et de retrouver une plus grande compétitivité fiscale, **tant pour les entreprises que pour les actifs**. Le livret Elections 2023 de la Chambre de Commerce **«Maintenir et accroître l'attractivité et la compétitivité du modèle économique»** émet des propositions en ce sens, via notamment une baisse du taux global d'affiche de l'impôt des sociétés et la refonte des taux de la taxe d'abonnement et d'impôt sur la fortune.

Toutefois, cette compétitivité fiscale indispensable à la prospérité pourrait engendrer une **moindre progression des recettes par rapport au proche passé**. C'est dans cet environnement aux **marges de manœuvre plus limitées** que devront être mis en œuvre les principaux chantiers de la prochaine mandature. Un vaste défi!



LA PROSPÉRITÉ DURABLE DU LUXEMBOURG EXIGE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES DE LONG-TERME

La définition des politiques budgétaires luxembourgeoises a été marquée ces dernières années par l'urgence des problématiques de court terme et l'objectif de préserver, le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population. Cette volonté s'illustre par la hausse importante des dépenses publiques hors investissements, de 4,4 points de PIB entre 2016 et 2023. La protection et la solidarité apportées par les politiques anti-crisis adoptées ont, dans l'ensemble, été bénéfiques pour le tissu économique et les résidents. L'urgence de la prochaine mandature sera, cependant, la définition de politiques budgétaires de long terme selon trois grands axes.

INVESTIR ET PRÉPARER L'AVENIR

Les investissements publics luxembourgeois devront répondre tant au dynamisme démographique du Grand-Duché, quasiment unique en Europe, qu'au renforcement de sa compétitivité et à l'atteinte des objectifs ambitieux de la transition environnementale. Si, selon Eurostat, le taux d'investissements publics luxembourgeois sur le PIB (4,05%) était supérieur en 2021 par rapport à la moyenne de l'Union européenne (3,25%), neuf Etats membres avaient un taux d'investissements publics plus élevé. Le Luxembourg devra davantage investir dans les années à venir.

AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE L'ÉTAT POUR COUPLER AMÉLIORATION DU SERVICE RENDU ET LIMITATION DES DÉPENSES

Il est anticipé que les finances publiques demeurent en déficit jusqu'au moins 2026, soit la première moitié de la prochaine mandature. En outre, les besoins en investissements et certaines dépenses publiques liées au vieillissement ne pourraient qu'augmenter d'ici 2028. Enfin, l'essor du secteur public se pose en concurrent des acteurs privés sur les talents, renforçant les pénuries de main-d'œuvre endurées par les entreprises. La Chambre de Commerce a réalisé, au mois de juillet 2022, une extrapolation de l'évolution des effectifs du secteur public d'ici à 2030 au sein de la publication «*Les bénéfices économiques d'une digitalisation accrue du secteur public.*» Elle y estimait la nécessité de 4.500 recrutements annuels d'emplois publics, un nombre qu'il faudrait pouvoir limiter. L'efficacité du secteur public doit être l'une des lignes directrices de la prochaine législature car c'est la seule voie possible pour répondre aux différents enjeux intrinsèques aux politiques publiques.

PENSER AUX FUTURES GÉNÉRATIONS



Le Luxembourg vit depuis plusieurs décennies une période de prospérité, en grande partie due à l'essor de la place financière. Cette prospérité comporte des fragilités, bien que des politiques performantes en matière d'attractivité et de compétitivité puissent la conforter. Elle aurait dû et doit être davantage mise à profit des futures générations de Luxembourgeois qui pourraient bénéficier de telles réserves financières pour affronter demain de nouveaux défis environnementaux, économiques et sociaux.

#01

CONSTRUIRE UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE FONDÉE SUR LE TRIPTYQUE « MISSIONS - PROGRAMMES - ACTIONS » ET SUR L'INCLUSION D'INDICATEURS BUDGÉTAIRES DE PERFORMANCE

Si des avancées ont été mises en œuvre ces dernières années quant à l'architecture du budget pluriannuel et sa présentation, avec notamment la ventilation des investissements publics par domaines thématiques, beaucoup reste à faire pour que la définition du budget devienne un outil performant d'orientation et d'évaluation des politiques publiques. C'est ainsi que le Luxembourg doit, à l'image de ce qui a été instauré depuis des années aux Pays-Bas ou en France, construire une nouvelle architecture budgétaire fondée sur le triptyque :

- **Missions:** Ce sont les grandes politiques de l'État qui regroupent un ensemble de programmes concourant à une même politique publique, du type « Logement »;
- **Programmes:** Ils définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques et regroupent un ensemble cohérent d'actions. Un exemple de programme serait « Aide à l'accès au logement »;
- **Actions:** Elles précisent la destination des différents crédits au sein d'un programme. Le programme « Aide à l'accès au logement » pourrait comporter différentes actions du type « Aide en faveur de l'accession à la propriété » ou « Soutien aux locataires à revenu modeste » par exemple.

En outre, les programmes devraient être associés à des objectifs précis ainsi qu'à des résultats attendus, dont la réussite est à déterminer par des indicateurs de performance. En matière de logement, un objectif pourrait être la réduction du poids des coûts du logement dans le revenu des ménages et un des indicateurs pris en compte l'évolution du taux de surcharge des coûts du logement de la population résidente.

La mise en place d'un budget par missions/programmes/actions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses, c'est-à-dire d'une budgétisation par objectifs et moyens, doit permettre de mesurer les progrès réalisés dans tel ou tel domaine politique à travers les dépenses engagées. Le budget deviendrait ainsi un indispensable outil de gestion et d'évaluation des politiques publiques. Il devrait intégrer la notion de performance environnementale et, ainsi, se développer conjointement avec l'élaboration d'une budgétisation verte qui consiste à évaluer de manière systématique l'impact environnemental des budgets publics.

#02

ETABLIR UNE NORME DE PROGRESSION RÉELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR MIEUX CONTENIR LEUR ENVOLÉE ET MODÉRER LA PROGRESSION DU TRAITEMENT DE DÉBUT DE CARRIÈRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La hausse importante des dépenses publiques connue avant et durant les crises pourrait, à terme, mettre en péril la solidité budgétaire (et la notation AAA) du pays. Dès lors, l'instauration d'une contrainte quant à la hausse des dépenses publiques, en dehors de périodes de crises nécessitant une forte intervention de l'Etat, peut s'avérer pertinente. En effet, une telle contrainte permettrait d'intégrer davantage, et sur le moyen/long terme, la question des coûts des nouvelles politiques mises en œuvre, ceci alors que les avantages potentiels de ces politiques peuvent être surestimés par rapport à leur impact négatif sur les finances publiques. Par ailleurs, une norme de progression des dépenses publiques hors temps de crise pourrait favoriser le redressement des comptes publics pendant des périodes de haute conjoncture.

Une norme de progression des dépenses publiques devrait dépendre de l'inflation et de la démographie, en intégrant si possible les frontaliers en proportion de leur coût moyen pour l'Etat par rapport à un résident, ceci afin de prendre en compte la réalité des besoins de nouvelles dépenses publiques. En outre, les investissements ne devraient pas être inclus dans cette norme. Celle-ci serait traitée dans un chapitre distinct du projet de loi pluriannuel et ne devrait pas être dépassée, que ce soit pour les dépenses du budget de l'année à venir ou pour la détermination du budget pluriannuel. La norme de progression réelle des dépenses publiques devrait être d'un niveau assez élevé pour ne pas ralentir les dépenses à engager pour la double transition ou pour répondre aux enjeux du vieillissement, et suffisamment faible pour agir efficacement dans son action pour le maintien de finances publiques saines. Elle pourrait être couplée à une modération de la progression du traitement des fonctionnaires en début de carrière, au regard de l'augmentation de la part de la rémunération du personnel de l'Etat dans le PIB au cours des dernières années.

#03 MENER UN GRAND PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La Chambre de Commerce a estimé, dans sa publication «Les bénéfices d'une digitalisation accrue du secteur public», qu'une pleine utilisation du potentiel d'automatisation, qui atteint 37% des activités de l'administration publique, 26% de l'éducation et 36% de la santé, permettrait **d'économiser jusqu'à 11 milliards d'euros d'ici 2030**. Il s'agirait donc d'un chantier prioritaire du prochain gouvernement, à mener sous l'égide d'un ministère de la Digitalisation aux moyens humains et financiers renforcés ainsi qu'à la compétence étendue afin de décloisonner les stratégies de transformation numérique des différents ministères. Le grand plan de transformation numérique de l'administration publique qu'il porterait se développerait sur toute la période de la mandature et devrait faire du Luxembourg un des leaders européens pour l'utilisation des outils et processus numériques dans le secteur public. Le livret Elections 2023 «**Poser les fondations d'une «Data-driven Economy» compétitive et innovante**» émet des propositions plus détaillées sur la digitalisation.



#04 DOUBLER LA DOTATION ANNUELLE MINIMALE DU FONDS SOUVERAIN INTERGÉNÉRATIONNEL

Le Fonds souverain intergénérationnel est alimenté par une dotation budgétaire annuelle d'au moins 50 millions d'euros qui se compose de recettes provenant en partie de la TVA sur le commerce électronique et des accises sur le carburant. Ces versements annuels sont insuffisants pour que cet instrument puisse jouer son rôle de stabilisateur des finances publiques et qu'il puisse bénéficier aux générations futures si la prospérité du Luxembourg devait s'affaiblir. Ils sont, en outre, d'un montant très faible au regard des recettes publiques vulnérables dont disposent aujourd'hui le pays, notamment les accises sur le carburant et le tabac, ou encore la taxe d'abonnement. Enfin, il est déjà programmé que certaines de ces recettes soient amenées à s'éroder, sous l'effet de l'électrification de l'automobile par exemple.

C'est ainsi que les versements annuels du Fonds souverain intergénérationnel devraient augmenter dès 2024 afin de répondre à sa mission qui « consiste à réaliser une épargne dont les revenus pourront être utilisés, sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures. » Il est proposé dans un premier temps, en attendant la définition d'une stratégie plus exhaustive, d'au moins doubler la dotation annuelle minimale allouée pour qu'elle atteigne 100 millions d'euros, en prélevant une part supérieure des droits d'accise sur le carburant au cours des années à venir.

SEULE UNE RÉFORME RAPIDE DU SYSTÈME DE PENSIONS EN GARANTIRA LA SOUTENABILITÉ

Le déséquilibre entre recettes et dépenses de pensions annoncé dès l'année 2027, de même que l'épuisement de la réserve du régime général des pensions à l'horizon 2047 ne laissent pas de doute sur la nécessité d'une importante réforme des pensions durant la prochaine législature, ceci alors que la dernière réforme réalisée, insuffisante à l'époque, date de 2012.

Toute réforme du système de pensions devrait répondre aux cinq principes qui en garantiront la réussite :

- Principe 1 - Assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l'équité intergénérationnelle
- Principe 2 - Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles
- Principe 3 - Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime
- Principe 4 - Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation
- Principe 5 - Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise

Par ailleurs, le système de pensions repose sur trois piliers. Le 2^{ème} pilier du système de retraite, plus connu sous le terme de « Plan de pensions », est une retraite complémentaire par capitalisation constituée par l'employeur pour leur personnel. Le 3^{ème} pilier est un régime d'assurance ou d'épargne individuelle reposant sur des primes fixées dans le cadre d'un contrat personnalisé. Si le régime général financé par la solidarité nationale selon le principe de la répartition, le 1^{er} pilier, doit demeurer prépondérant, il pourrait être davantage complété par les 2^{ème} et 3^{ème} piliers pour permettre à ceux qui le souhaitent d'épargner plus et ainsi bénéficier de revenus supérieurs une fois retirés du monde du travail.



#05

ADOPTER DÈS 2024 UNE RÉFORME DU SYSTÈME DE PENSIONS POUR CONCILIER ÉQUITÉ (SOCIALE ET INTERGÉNÉRATIONNELLE) ET SOUTENABILITÉ DU RÉGIME

Une réforme du système de pensions devra être mise en œuvre dès le début de la mandature, soit 2024, afin d'éviter le déséquilibre entre recettes et dépenses du régime général prévu à court terme. La contribution de la Chambre de Commerce à cette réforme repose sur **le plan dit «50+1» élaboré par la fondation IDEA** dès 2018 et mis à jour au contexte démographique et économique actuel du régime général des pensions. Cette réforme prolonge et intensifie les ajustements déterminés par celle de 2012. En voici les principaux éléments qui adaptent **la formule de calcul du montant de la pension** versée à chaque pensionné :

- **Baisse graduelle du taux de majoration proportionnelle à 1% d'ici 2052** (contre 1,6% selon la réforme de 2012), ce qui permettrait de modérer graduellement les pensions les plus élevées. La part de la pension versée dépendant de la majoration proportionnelle est accordée en fonction des revenus cotisables réalisés au cours de la carrière d'assurance.
- **Hausse progressive du taux de majoration forfaitaire à 50% d'ici 2052** (contre 28% selon la réforme de 2012), afin de protéger le pouvoir d'achat des pensions les moins élevées. La part de la pension versée dépendant de la majoration forfaitaire est accordée en fonction de la seule durée de la carrière d'assurance.
- **Modulation de l'ajustement des pensions aux salaires réels en fonction du niveau de la pension** (compensation intégrale jusqu'au montant de la pension minimale puis ajustement partiel, afin de mettre en place une évolution du montant des pensions plus ciblée en faveur des "petites pensions").
- **Montant versé de la prime de fin d'année plus ciblée, selon le niveau de la pension** (idem que pour ajustement aux salaires réels).
- **Introduction d'un coefficient de longévité dépendant de l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans dans le calcul du niveau de la pension au-delà de la pension minimale.**
- **Maintien des taux de cotisation des employeurs et employés à 8%.**

Cette évolution progressive de la formule de calcul des pensions préserve les pensions les plus faibles tout en ne réajustant que graduellement celles qui sont plus élevées. L'effet est plus significatif sur le long terme, les deux taux de majoration évoluant jusqu'en 2052.

Le plan «50+1» (pour 50% du taux de majoration forfaitaire et 1% de taux de majoration proportionnelle) doit permettre **une économie de l'ordre de 4,4% du PIB d'ici à 2052** et éviter ou du moins de fortement limiter tout déséquilibre du système à court et moyen termes.



#06

FAVORISER LA CONSTITUTION DE PENSIONS COMPLÉMENTAIRES POUR LES SALARIÉS QUI LE SOUHAITENT EN RELEVANT LES LIMITES DE CONSTITUTION DES 2^{ÈME} ET 3^{ÈME} PILIERS

Le réajustement des pensions plus élevées occasionné par la réforme du régime général des pensions devra être contrebalancé par de nouvelles mesures fiscales en faveur des régimes complémentaires de pensions. Ainsi, les salariés qui le souhaitent pourront compenser un montant de pensions du régime général moins élevé par des revenus supérieurs issus de leurs régimes complémentaires.

La modernisation du 2^{ème} pilier des pensions passerait par :

- **un relèvement du plafond personnel déductible à 2.000 euros** (contre 1.200 euros aujourd'hui)
- un **alignement des contributions employeur et employé au maximum de 20% de la rémunération** et de 50% si l'investissement est effectué dans des fonds durables et/ou en ligne avec les critères RSE
- **l'abaissement de la taxation forfaitaire de l'abondement de l'employeur pour les revenus faibles ou moyens** (entre 0 et 20% contre 20% fixe actuellement)
- **l'extension du champ d'application aux fonctionnaires**
- **l'élargissement des conditions de sortie anticipée**
- **le transfert de plans étrangers vers le Luxembourg en neutralité fiscale** qui permet aux nouveaux arrivants au Grand-Duché de continuer d'alimenter leur plan créé dans leur précédent pays de résidence

Ces dispositifs favorisant la constitution de régimes complémentaires pour les salariés et les entrepreneurs sont, par ailleurs, des atouts essentiels pour l'attraction des talents.



LE VIEILLISSEMENT ET LA RÉCENTE PANDÉMIE INCITENT À LA MODERNISATION DU SYSTÈME DE SANTÉ



Les soutenabilités des systèmes de santé et de dépendance sont intimement liées et seront confrontées à une évolution et une croissance conséquente des besoins de soins au cours des années futures en raison du vieillissement de la population. En outre, la pandémie de la COVID-19 a exposé au grand jour les forces et faiblesses du système de santé et, surtout, rappelé la menace que peut constituer une épidémie de grande ampleur pour la santé de la population, la cohésion sociale et l'économie.

Les défis sont nombreux quant au développement de ces deux systèmes au cours de la prochaine mandature, tout particulièrement quant à :

- **La planification sanitaire** en fonction de la démographie, **l'organisation** du système de santé et son efficacité dans un contexte de développement des infrastructures et de l'offre de soins, ainsi que son **pilotage** qui doit intégrer toutes les parties prenantes aux décisions stratégiques.
- L'accès à une **main-d'œuvre médicale** suffisante via la formation (aussi au Luxembourg) et l'attraction du personnel nécessaire.
- **L'équilibre financier** des assurances maladie-maternité et dépendance qui auront un impact important sur les finances publiques dans les années à venir.
- L'amélioration continue de la **qualité des soins** dans des domaines en perpétuelles évolutions et innovations.

La réponse à ces défis passera par la modernisation des systèmes en place. Une stratégie de digitalisation concertée de l'ensemble du système de santé, le renforcement des politiques de prévention reposant sur une base de données santé anonymisée complète, la poursuite du virage ambulatoire (prise en charge médicale d'un patient sans hospitalisation) ou encore l'amélioration constante des compétences (*upskilling*) du personnel médical doivent être au cœur de cette modernisation. La Chambre de Commerce émet deux propositions qui peuvent y contribuer significativement.

#07 DÉVELOPPER DES CENTRES DE FORMATION GRAND-RÉGIONAUX POUR LE PERSONNEL MÉDICAL

Le Conseil Economique et Social (CES) a proposé la création de tels centres dans son avis «*Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région*». Ces centres de formation auraient pour objectif de former, en coopération avec les régions voisines, les personnels soignants dont les compétences seront les plus demandées dans les années futures. Le développement de tels centres permettrait de **mutualiser les moyens humains et financiers** au service de formations médicales plus performantes, de **limiter la dépendance au personnel soignant étranger et frontalier, de valoriser davantage ces métiers et diplômes** via des parcours de formation de qualité reconnus dans plusieurs pays européens et d'**instaurer une coopération plutôt qu'une compétition** au sein de la Grande-Région pour faire face au défi partagé des pénuries de main-d'œuvre. Il pourrait s'agir de nouveaux centres ou de centres déjà existants qui seraient étendus et piloter conjointement pour répondre aux besoins de l'ensemble du territoire de la Grande Région.

**#08**

ORGANISER DES ASSISES NATIONALES DE LA DÉPENDANCE

Les 11 et 12 mai 2022 ont été organisées les premières Assises nationales du logement avec pour but de réunir les différents acteurs de ce secteur afin de discuter des politiques, des réformes et des instruments mis en place pour accélérer la création de logements abordables. Devant l'importance du sujet des soins de longue durée, en lien avec le vieillissement de la population, et en raison des nombreuses problématiques qui y sont liées, l'organisation de telles assises au sujet de la dépendance pourrait **poser le cadre de la stratégie luxembourgeoise** en la matière.

De telles assises rassembleraient tous les acteurs de la dépendance - **ministères concernés, établissements prestataires, responsables communaux, aidants, associations, professionnels du secteur** - pour identifier ensemble, lors d'ateliers et de conférences thématiques, les progrès à accomplir et les pistes pour mieux répondre aux différents enjeux du système de soins de longue durée. Le financement de la dépendance, la construction d'habitat et d'infrastructures adaptés, l'accompagnement et la formation des aidants, l'attractivité des métiers du grand âge liés aux soins, la gouvernance, les dispositifs d'aide, la solidarité entre générations et l'amélioration des services proposées sont autant de sujets phares potentiels de ces Assises nationales de la dépendance.



COMBATTRE LES EXCLUSIONS SOCIALES PASSERA PAR LA CONCILIATION ENTRE MÉCANISMES DE PROTECTION ET D'INSERTION



De nombreuses actions, décidées notamment lors des tripartites successives, ont été mises en œuvre au cours des trois dernières années pour limiter les effets de la crise sur le pouvoir d'achat des ménages, et en particulier les plus modestes. La dernière mandature a, aussi, été marquée par l'instauration de mesures agissant directement sur le niveau de vie des ménages modestes comme la gratuité des transports publics depuis le 1^{er} mars 2020, la réforme du RMG devenu REVIS, la gratuité des repas pour les enfants scolarisés, la hausse du crédit d'impôt pour les familles monoparentales, etc.

Une fois la crise passée, il sera l'heure de faire le bilan des mécanismes de protection sociale mis en œuvre et renforcés depuis le début des polycrises afin de **disposer d'évaluations à jour** de ces dispositifs et de les réorienter si besoin, voire en créer de nouveaux. Si l'évolution du niveau de vie des ménages et tout particulièrement des plus modestes dépendra en grande partie d'événements socio-économiques d'amplitudes européennes et internationales, et du renforcement de la compétitivité et de l'attractivité du territoire économique luxembourgeois, le prochain gouvernement aura différentes **responsabilités en matière de solidarité et de protection sociale**. La première de ces responsabilités sera de **permettre à tous de mener une vie décente**, les enfants étant une priorité pour garantir l'égalité des chances. Ceci passera pour partie par la mise en œuvre des **conditions d'une progression du niveau de vie des ménages**, notamment en matière d'accès à l'emploi, de logement, d'éducation et de santé. Enfin, il faudra éviter que la **transition écologique et énergétique alimente les fractures sociales** et conforter la **cohésion sociale au**

sein d'une population multiculturelle (47,2% des résidents sont de nationalité étrangère selon le dernier recensement de la population datant de fin 2021).

Alors que l'accès à un emploi, spécifiquement à temps plein, est le premier rempart contre la pauvreté, l'inclusion sur le marché du travail est ainsi le principal enjeu dans la lutte contre les exclusions sociales. Les efforts en faveur de l'employabilité doivent donc constituer le cœur des politiques sociales, ceci d'autant plus que le marché du travail et les compétences recherchées par les acteurs économiques sont bouleversés par la révolution numérique. Tout le monde doit se voir offrir la chance d'**acquérir les compétences nécessaires à l'inclusion sur le marché du travail**.

#09 RENFORCER L'EFFICACITÉ DU REVIS EN TANT QUE DISPOSITIF D'ACTIVATION



Le **rapport final de l'évaluation du REVIS** devrait être présenté courant 2023. Il devrait être alimenté par une étude du *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research* (LISER) qui portera, d'une part, sur le fonctionnement des services et procédures internes des différents acteurs institutionnels et de leur collaboration, et d'autre part, sur différents aspects relatifs à la mise en place des mesures d'activation sociale et professionnelle. Ce rapport devra être la **première étape dans l'amélioration de ce dispositif** relativement récent. En effet, la diminution de la part des personnes bénéficiant du REVIS qui suivent une activité d'insertion ou d'activation professionnelle interpelle.

Les modifications apportées au REVIS pour renforcer son efficacité en tant que dispositif d'activation devront, non seulement, reposer sur cette évaluation, mais plus encore sur une **vaste consultation des acteurs concernés**. Devront notamment être intégrés ce processus de participation les acteurs publics, dont l'ADEM, les acteurs privés de l'accompagnement au retour à l'emploi et de la formation, les représentants des entreprises et les syndicats. En outre, il est essentiel de s'inspirer des meilleures pratiques en provenance de l'étranger et de faire preuve d'innovations sociales pour répondre au défi de l'employabilité pour tous. De telles démarches devront être au cœur des initiatives accompagnant une révision du REVIS.

#10 FIXER UN OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ D'ICI À 2028 : PLUS AUCUN ENFANT EN PRIVATION MATÉRIELLE

Comme l'évoquait la publication de la Chambre de Commerce **«Pauvreté: de la juste mesure aux mesures appropriées»**, *«l'expérience montre que fixer des objectifs de réduction de la pauvreté au Luxembourg pourrait favoriser une mobilisation collective, des différents ministères concernés en tête, le sens de la responsabilité face à l'évolution du niveau de vie des plus modestes et l'efficacité des politiques mises en œuvre. Ce processus a pour double avantage d'asseoir la crédibilité des indicateurs et des objectifs décidés et de conférer une grande responsabilité aux décideurs politiques quant aux résultats obtenus.»*

Au regard de l'enjeu essentiel que constitue l'exclusion sociale des enfants, un objectif de réduction de la pauvreté les concernant fait tout son sens, ceci d'autant plus que de multiples mesures ont été mises en œuvre ces dernières années dans ce but, telles que la gratuité des maisons relais. Un objectif de réduction de la pauvreté spécifique aux enfants doit valider l'efficacité de ces mesures.

L'indicateur choisi pour un tel objectif devrait être le **taux de privation matérielle spécifique aux enfants d'Eurostat** et l'ambition de ne plus avoir aucun enfant concerné par cette privation. **En 2021, 8,1% des enfants de moins de 16 ans** était considéré en privation matérielle.

Un enfant est dit en privation matérielle lorsqu'il vit dans un ménage subissant aux moins trois privations parmi une liste de quinze. Pouvoir partir au moins une semaine par an en vacances, acheter des vêtements neufs, avoir accès à des jeux d'extérieur, disposer d'un endroit adapté pour faire ses devoirs sont quelques-unes des privations prises en compte.

Par ailleurs, le **monde numérique est de plus en plus essentiel à l'inclusion sociale et scolaire des enfants**. Ils doivent donc tous pouvoir, à partir d'un certain âge, disposer d'appareils numériques susceptibles d'être connectés à Internet, tout en veillant à une utilisation raisonnable de ces technologies en raison des dangers provoqués par leur usage excessif. La fracture digitale peut affecter l'égalité des chances, ce qui a notamment pu être observé durant la crise COVID-19. C'est une autre dimension à prendre en compte pour la complète intégration sociale des enfants, **aucun élève ne devant être privé d'un accès aux appareils numériques**.

#11 COMMANDER UNE ÉTUDE GLOBALE SUR LES POLITIQUES FAMILIALES

Le Gouvernement avait commandé en 2013 des «*Simulations concernant les prestations familiales*» à l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS). Ces travaux avaient notamment été au fondement de la dernière grande réforme des prestations familiales de 2016. Depuis, la gratuité ou le remboursement partiel de certains services à destination des familles ont été mis en œuvre alors qu'a été confirmée l'universalité des prestations familiales à un montant unique indépendant du revenu de la famille.

Après que de nombreuses modifications aient été apportées ces dernières années aux politiques familiales, le prochain gouvernement devra disposer d'une analyse globale des mécanismes aujourd'hui mis en œuvre pour soutenir les familles et d'une réflexion sur les enjeux de la natalité pour le futur du Luxembourg. Devraient notamment être considérés dans cette étude l'efficacité des prestations gratuites, le rapport coût/bénéfice des prestations familiales pour la Société, la pertinence du modèle universel actuel par rapport à un système dégressif, la fiscalisation des allocations familiales ou encore les nouveaux champs à explorer pour soutenir les familles.





À PROPOS

La Chambre de Commerce soutient la création, le développement et l'expansion internationale des entreprises du Grand-Duché de Luxembourg et elle défend leurs intérêts en tant que porte-parole attitré et indépendant. Elle compte aujourd'hui **90.000 entreprises affiliées**, correspondant à **75% du total de l'emploi salarié et 80% du PIB du Luxembourg**.

Elle regroupe toutes les entreprises luxembourgeoises, hormis celles appartenant aux secteurs de l'artisanat et de l'agriculture.

A travers ses actions, initiatives et prises de position, la Chambre de Commerce vise toujours l'intérêt collectif de ses ressortissants.

Elle ne prend en compte les intérêts sectoriels que sous condition qu'ils ne soient pas préjudiciables à ceux de l'ensemble de ses affiliés.

Plus d'informations: www.cc.lu





www.cc.lu/dossiers-thematiques/elections-2023



Affaires économiques:
(+352) 42 39 39 - 350

eco@cc.lu



ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

00

TIRER LES **LEÇONS** DES **ÉPREUVES** SUCCESSIVES ET SE PROJETER VERS L'**AVENIR**

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

01

DÉVELOPPER TOUS LES **TALENTS** AU SEIN D'UN **MARCHÉ DU TRAVAIL** ATTRACTIF, PERFORMANT ET OUVERT

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

02

ACCÉLÉRER LES **TRANSITIONS ÉCOLOGIQUE** ET **ÉNERGÉTIQUE** AVEC UN CADRE PROPICE

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

03

POSER LES FONDATIONS D'UNE **"DATA-DRIVEN ECONOMY"** COMPÉTITIVE ET INNOVANTE

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

04

PILOTER LE **DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL** POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE **LOGEMENT** ET DE **MOBILITÉ**

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

05

MAINTENIR ET ACCROÎTRE L'**ATTRACTIVITÉ** ET LA **COMPÉTITIVITÉ** DU MODÈLE ÉCONOMIQUE

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

06

GARANTIR DES **FINANCES PUBLIQUES**, DES **PENSIONS** ET UNE **PROTECTION SOCIALE** SOUTENABLES POUR TOUTES LES GÉNÉRATIONS

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS