

# Gouvernement(s) : quel bilan, quels défis, quels no-gos ?

Par Carlo THELEN, directeur général de la Chambre de Commerce Luxembourg\*

**A**u moment où une législature s'achève, il me paraît judicieux de tirer un premier bilan de l'expérience gouvernementale. Une évaluation forcément incomplète à ce stade, car c'est souvent avec un recul certain – voire même un recul certain – que peut être correctement appréhendée une politique fortement multiforme et dont certains effets ne se dévoilent qu'au fil du temps. Un bilan nécessaire cependant, car il souligne les défis auxquels sera confronté le prochain Gouvernement, qui ne disposera certainement pas d'une éternité pour poser ses premiers jalons et mettre en œuvre les réformes requises.

## Quel bilan ?

Il me semble qu'on puisse inscrire au crédit du Gouvernement actuel les initiatives liées notamment au «processus Troisième Révolution Industrielle», visant à favoriser une croissance plus qualitative, assise sur des gains d'efficacité plutôt que sur l'utilisation croissante de ressources non extensibles à l'infini (l'emploi frontalier, par exemple). Je note aussi la volonté de diversifier l'économie – en direction du spatial par exemple – et d'accroître son intensité en recherche et développement. Le tout a été mis en œuvre sans négliger la place financière, comme le montrent les efforts de promotion des Fintech et les actions accomplies afin de favoriser la transparence fiscale – qui sont essentielles autant pour la réputation internationale du Luxembourg que pour le fonctionnement au jour le jour de nos sociétés financières.

Autre plus : un certain freinage de la progression des dépenses publiques. Je ne mentionnerai que deux chiffres. Au cours des années 2010-2013 (correspondant plus ou moins à la législature précédente), les dépenses courantes des Administrations publiques ont augmenté de 5,6% par an en moyenne. Le taux correspondant est revenu à 3,9% en moyenne au cours des années 2014-2017 – certes en partie grâce à une inflation fort modérée.

Un bémol (de taille) cependant : si on enregistre une amélioration en termes de progression des dépenses publiques, le Luxembourg reste «champion toutes catégories» en ce qui concerne leur niveau absolu. Exprimées par tête d'habitant et corrigées de l'impact des prestations sociales en faveur des non-résidents, elles atteignent en effet quasiment le double des dépenses observées dans les



pays limitrophes. A noter également la création de la sarl simplifiée, les efforts en termes de mobilité ou une réforme fiscale consacrant une (légère) baisse de la taxation des entreprises. De même que les efforts de promotion du pays au niveau international, avec la mise en place d'une stratégie cohérente de «nation branding».

Revers de la médaille : la quasi absence de mesures visant à assurer le financement à terme des pensions, alors que l'IGSS elle-même considérait, dans son bilan technique de décembre 2016, que les dépenses courantes du régime général de pension devraient excéder les cotisations vers 2023 – du moins en l'absence de mesures nouvelles. Je regrette également le manque de fil rouge en ce qui concerne le cadre entrepreneurial.

D'indiscutables efforts ont été accomplis dans ce domaine, mais il aurait fallu agir de manière plus résolue en faveur des PME traditionnelles ou de la simplification administrative. Je mentionne quelques pistes ci-dessous.

Enfin, le Luxembourg commence à faire pâle figure en termes de taux d'imposition d'affiche des sociétés, tant la situation évolue à l'étranger – même dans deux pays voisins jusqu'à présent peu renommés pour leur modération fiscale, à savoir la Belgique et la France. La louable volonté de transparence fiscale du gouvernement ne signifie pas que le Luxembourg doive se muer à son tour en «purgatoire fiscal». Enfin, des progrès insuffisants ont été accomplis pour faciliter l'accès au logement et pour accélérer les procédures d'autorisation dans le domaine de la construction. Il est étrange que le Luxembourg continue à corseter l'offre de logements avec des procédures extrêmement lourdes, en dépit d'une demande toujours plus dynamique.

## Les défis à relever

Le court bilan que je viens d'ébaucher met déjà en exergue les principaux défis que devra relever le prochain Gouvernement. Il nous faut tout d'abord moderniser l'architecture budgétaire, en faisant en sorte qu'elle soit davantage axée sur les résultats de l'action publique que sur les moyens financiers mobilisés, tout en favorisant une plus grande transparence des projets d'investissement (vision sur une dizaine d'années avec prise en compte explicite des dépenses d'entretien). Une telle refonte favoriserait le retour à l'équilibre budgétaire de l'Administration centrale. La sécurité sociale dégage quant à elle de substantiels excédents.

Cependant, toutes les études existantes laissent augurer une fonte de ces surplus, puis le creusement d'inquiétants déficits. Il s'impose donc de réformer d'urgence les régimes de pension en agissant simultanément sur plusieurs leviers, comme la durée effective de la carrière et les périodes assimilées, la prise en compte d'une longévité en hausse, le montant des pensions les plus élevées, une adaptation de l'ajustement des pensions aux salaires réels ou encore le vieillissement actif. Assurer l'avenir des pensions passe aussi par le maintien d'une croissance économique soutenue, davantage assise sur des gains de productivité. Ce qui passe par une politique active de diversification économique mise en œuvre en collaboration étroite avec le secteur privé, reposant notamment sur une prise en compte des besoins spécifiques des start-ups et des PME locales. Les «jeunes pousses» devraient être partiellement immunisées de l'impôt sur les bénéfices, voire même de certaines cotisations sociales, durant leurs premières années d'activité – il importe en effet de prendre en compte leur «cycle de vie» particulier.

Nos start-ups doivent également bénéficier d'un régime fiscal encourageant davantage l'arrivée et le maintien au Luxembourg des «talents» dont elles ont besoin, par exemple en étendant le régime des impatriés aux entreprises comptant moins de 20 employés. La mise en place d'instruments performants permettant aux particuliers et «business angels» de financer les «jeunes pousses» contribuerait également au succès de ce segment de l'économie du futur. Pour les PME dans leur ensemble, on ne soulignera jamais assez l'importance d'une organisation souple du travail – qui n'aura malheureusement pas vu le jour sous l'actuelle législature – ou d'initiatives nouvelles visant à faciliter la transmission des entreprises, avec notamment des incitants spécifiques et une meilleure sensibilisation des cédants potentiels.

Le tout en favorisant un environnement général propice aux entreprises. Je songe en premier lieu à la simplification administrative, avec le développement continu du «One stop shop» au sein de la House of Entrepreneurship, dans un véritable esprit de partenariat privé-public. En combinaison avec l'instauration d'un régime par défaut axé sur une simple notification, en lieu et place de l'autorisation.

Un autre aspect crucial est une fiscalité attractive et prévisible, mise en œuvre au moyen d'une feuille de route claire et ambitieuse annonçant dès l'entrée en fonction du nouvel exécutif une diminution du taux d'affiche, selon un calendrier précis. Sans oublier la promotion des exportations à travers des entreprises compétitives, une formation modernisée et répondant aux besoins des entreprises, une simplification administrative aboutie ou encore une organisation moins rigide du travail en entreprises. En outre, la R&D privée pourrait être davantage stimulée, au moyen par exemple d'un crédit d'impôt recherche encourageant de manière prioritaire les nouvelles activités de recherche. Sur un autre plan (mais tout est dans tout au Luxembourg...), il convient d'améliorer la mobilité, d'alléger les procédures en matière de construction et d'augmenter

l'offre de logements – surtout des logements sociaux locatifs. Le foncier devient une ressource rare, non seulement pour les particuliers mais également pour nos entreprises.

Sans oublier une évaluation générale des politiques publiques et une réflexion sur les missions de l'Etat et sa gouvernance – ce qui implique notamment la mise en place d'un nombre restreint de «superministères coordinateurs». La situation actuelle se caractérise par d'inefficaces chevauchements de compétences, voire même par des blocages, contradictions ou neutralisations à ce propos – cette paralysie apparaît dans le domaine du logement, par exemple, ou lorsqu'il s'agit de mieux articuler les efforts en matière de diversification et de recherche. A rebours de l'actuelle gouvernance fragmentée, il s'impose de mettre en place un nouvel «Etat-providence», qui ne peut entrer en concurrence de manière déloyale avec le secteur privé mais qui doit corriger les imperfections du marché. Un Etat 4.0 aussi, qui intègre au cœur même de sa gestion les acquis de la «révolution numérique».

## Des «choses à ne pas faire»

Afin de préciser plus avant les enjeux pour le Luxembourg, il me semble utile de compléter ces quelques balises en évoquant certaines «choses à ne pas faire» ou «no go». Premier garde-fou : ne pas augmenter le coût du travail (salaire social minimum, cotisations sociales personnelles et patronales, effets de second tour salariaux en cas de forte inflation, etc.). Tout nouveau renchérissement minerait davantage la compétitivité et la rentabilité des entreprises et mettrait encore plus à l'écart les chômeurs résidents les moins qualifiés. Les écueils ne manquent pas non plus en matière d'organisation du travail – un thème essentiel pour les PME en particulier – où il convient de ne pas s'enfermer dans un carcan rigide. Le cadre actuel (et la réforme passée) sont pilotés à travers l'arsenal législatif national et nient largement les réalités sectorielles et du terrain, ce qui entrave notamment les possibilités et les opportunités induites par la digitalisation.

Dans une même perspective, il faut éviter de flexibiliser et allonger davantage le congé parental, qui doit prendre en compte les besoins de souplesse des PME et des microentreprises et ne pas réduire de façon généralisée la durée du travail. Toute réduction horizontale de la durée hebdomadaire de travail ou encore l'introduction d'une sixième semaine de congés légaux payés renforcerait la pression sur le marché de l'emploi et mettrait gravement à mal la compétitivité des entreprises.

Les défis ne manquent pas et le prochain Gouvernement devra fournir un effort de longue haleine pour réformer durablement notre pays et lui permettre de s'adapter à la nouvelle donne digitale. Le Luxembourg et ses entreprises disposent fort heureusement d'importants atouts, en termes de ressources humaines ou d'infrastructures de communication par exemple. Il importe de les valoriser au mieux au cours des années à venir.

\* Source : <http://www.carlothelenblog.lu/>