



**Prise de position de l'OGBL, du
LCGB et de la CGFP réalisée en vue
de l'échange de vues
Gouvernement-Partenaires sociaux
du 26 janvier 2015 dans le cadre du
semestre européen**

Luxembourg, le 22 janvier 2015

SOMMAIRE

1. Introduction.....	6
2. Un coup de fouet aux investissements.....	15
3. Les réformes structurelles	21
3.1. Au niveau de l'UE	21
3.2. Au niveau des États membres	23
3.2.1. Amélioration de la dynamique des marchés du travail et lutte contre le taux de chômage élevé.....	23
3.2.2. Réforme des retraites	26
3.2.3. Modernisation des systèmes de protection sociale.	28
3.2.4. Amélioration de la flexibilité des marchés des produits et de services	30
3.2.5. Amélioration des conditions-cadres en faveur de l'investissement des entreprises.	30
3.2.6. Amélioration de la qualité des investissements en faveur de la recherche et de l'innovation (R&I).	31
3.2.7. Une administration publique plus efficace	31
3.3. Les véritables réformes structurelles à réaliser au niveau du Luxembourg	31
4. La poursuite de la responsabilité budgétaire.....	38
5. Rationaliser le système de gouvernance afin de le rendre plus efficace et d'accroître l'appropriation	54
a) Inverser les priorités et favoriser les investissements.....	55
b) Mettre la dimension sociale au cœur.....	56
c) Donner un plus grand rôle aux partenaires sociaux et autres parties prenantes	56

Annexe 1 : La position de la Confédération européenne des syndicats (CES) sur la révision de la gouvernance économique européenne.....	58
Annexe 2 : Commentaire de la CSL sur le rapport 2015 sur le mécanisme d'alerte (RMA), Document COM(2014) 904 final	64
Annexe 3 : Avis de la Commission concernant le projet de plan budgétaire (PPB) du GDL.....	68
Annexe 4 : La création d'un cadre de qualité et un système d'indemnisation généralisé des stages en entreprise	70
Annexe 5 : Créer des centres de formation d'entreprises sectorielle.....	72
Annexe 6 : Extrait de la note n° 47 du 15 décembre 2014 de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), « Une Europe divisée et à bout de souffle » par Christophe Blot, Jérôme Creel et Xavier Timbeau.....	73
Annexe 7 : Le positionnement de la CESI lors de la consultation publique sur la stratégie Europe 2020	76

Contexte

*Suite à la crise économique et financière de 2009, la Commission européenne a lancé, en 2010, la stratégie **Europe 2020** pour la croissance et l'emploi qui visait principalement à renforcer la coordination des politiques économiques des États membres et de l'Union.*

*Dans ce cadre, le **Semestre européen** est un cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires.*

*Il démarre en novembre avec la publication, par la Commission, de l'**examen annuel de la croissance** et du **rapport sur le mécanisme d'alerte**. Dans ces documents, la Commission propose des recommandations stratégiques pour chaque État membre à mettre en œuvre l'année suivante.*

*Le semestre européen prend fin après l'approbation par le Conseil européen en juin puis l'adoption par le Conseil de l'UE en juillet des **recommandations par pays**.*

Le gouvernement Luxembourgeois tient alors compte de ces recommandations pour définir sa propre politique budgétaire pour l'année suivante. Le projet de budget de l'État 2015 a ainsi été largement conditionné par les recommandations du Conseil du 8 juillet 2014 clôturant le semestre européen 2014.

Par ailleurs, ce projet de budget a servi de base au projet de plan budgétaire 2015 (PPB) du Luxembourg sur lequel s'est appuyée la Commission pour émettre ses recommandations stratégiques pour le semestre européen 2015. Les travaux entrepris dans le cadre du semestre européen de cette année impacteront donc directement la politique budgétaire du Luxembourg de cette année et des années suivantes.

En 2014, au vu des nombreux écarts des États membres qui ne respectent pas le pacte budgétaire et en réponse aux critiques quant à la légitimité démocratique du Semestre européen, la Commission a souhaité réformer le processus pour en améliorer l'appropriation par l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi elle invite les États membres à favoriser la contribution active des partenaires sociaux aux programmes de réforme nationaux.

Dans ce cadre, le gouvernement a marqué son accord, le 15 octobre 2014, pour impliquer les partenaires sociaux aux étapes clés du Semestre européen en organisant notamment, sous l'égide du Conseil Economique et Social, un échange de vues Gouvernement-Partenaires sociaux qui aura lieu le 26 janvier 2015.

L'objectif de cet échange de vue est principalement de connaître les positions de chaque partenaire sur les différentes analyses et constats de l'examen annuel de la croissance et de ses implications sur les politiques nationales économiques, sociales et financières.

Structure de la note

Après une brève introduction, la structure de la présente prise de position suit celle de l'examen annuel de la croissance tel que présenté par la Commission européenne.

Cette structure comprend quatre parties : les investissements, les réformes structurelles, la politique budgétaire ainsi que la méthode du semestre européen.

Pour chaque partie (sauf la quatrième), sont reprises les principales observations de la Commission qui sont alors commentées à deux niveaux : européen et national.

La note ne traite toutefois pas uniquement de l'examen annuel de croissance, mais également des autres documents de base importants dans le cadre des discussions du semestre européen.

1. Introduction

Dans son Examen annuel de la croissance, la Commission européenne reconnaît que les « efforts » accomplis jusqu'à présent ne portent pas leurs fruits: "Toutefois, malgré les efforts accomplis aux niveaux national et européen, la reprise est moins importante qu'escompté il y a un an. La dynamique a commencé à fléchir au printemps 2014. La crise économique a entraîné la crise sociale en cours et la lenteur de la reprise entrave les efforts déployés en vue de réduire les niveaux élevés de chômage."

Bien que nous ne soyons toujours pas sur une voie solide de sortie de la crise, le constat relatif aux raisons qui entravent les perspectives d'avenir n'est pas partagé par tout le monde.

D'après la Commission, « La croissance reste freinée par la fragmentation des marchés financiers qui a suivi la crise financière et de la dette souveraine, par la nécessité de réduire l'endettement des entreprises, des ménages et des États, par la correction incomplète des déséquilibres macroéconomiques et par la défiance liée à l'incertitude quant aux perspectives économiques et à la volonté de mener des réformes structurelles et institutionnelles. Les faibles gains de productivité, le faible niveau des investissements et le chômage structurel élevé limitent les perspectives de croissance de l'Europe. »

S'il est parfaitement correct de dire que le chômage élevé entrave les perspectives de croissance, on peut tout de même être moins sûr pour ce qui est du manque de volonté de mener des réformes structurelles. Après tout, ces réformes, qui sont essentiellement axées sur une réduction de la protection sociale, sont en fin de compte responsables de la conjoncture maussade.

De nombreuses réformes structurelles mises en œuvre ces dernières années font partie du problème, pas de la solution. En diminuant les salaires et la protection sociale, les réformes ont aggravé la crise.

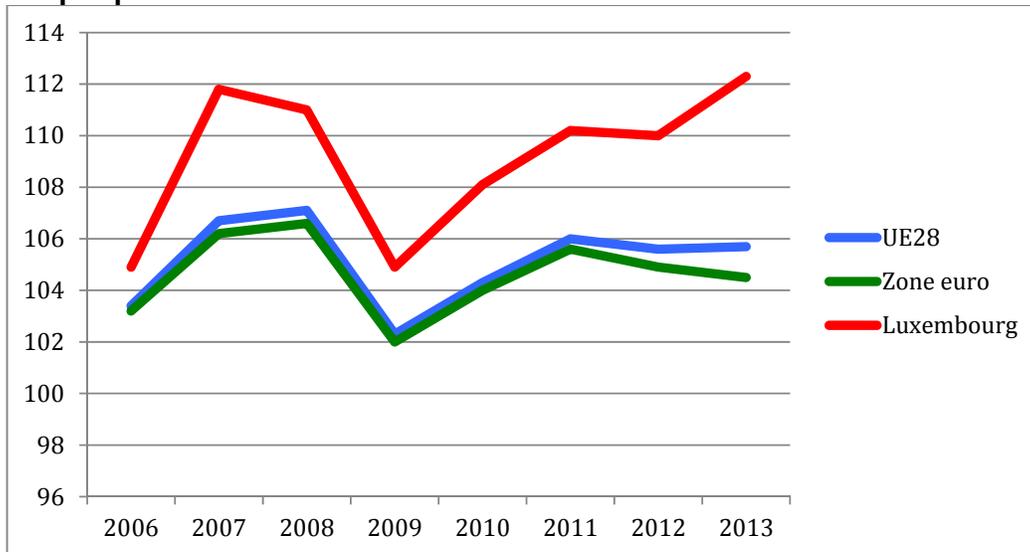
La raison en est que la somme des politiques poursuivies individuellement par les États membres n'est pas nécessairement égale aux résultats de l'ensemble de la zone euro. Si un État membre applique l'austérité par la compression des salaires, il peut espérer pouvoir compter sur les exportations pour maintenir sa croissance et la dynamique d'emplois. Toutefois, si tous les États membres agissent ainsi au même moment, ils empireront la situation en sapant les exportations de chacun, ce qui constitue un danger systémique pour l'ensemble. Cet effet est appelé « erreur de composition » (fallacy of composition) par les économistes.

Au lieu d'une telle politique, l'Europe a besoin d'investissements et de justes salaires ainsi que d'une protection sociale décente. Si les ménages ont de l'argent à dépenser, ils le dépenseront, stimulant ainsi la demande de biens et de services.

Or, la gouvernance économique européenne, telle qu'elle a été pratiquée ces dernières années a mené à une récession à double creux, comme le montre le graphique ci-dessous. La zone euro a été la plus touchée avec un recul du PIB de 0,7% en 2012. Les données relatives pour l'UE28 et le Luxembourg sont de -0,4% et -0,2%. En 2013, le PIB de l'UE28 a quasiment stagné avec une

augmentation de 0,1%, tandis que l'évolution de la zone euro a toujours été négative avec -0,4%. Le Luxembourg était dans une situation meilleure avec une croissance de 2,1%.

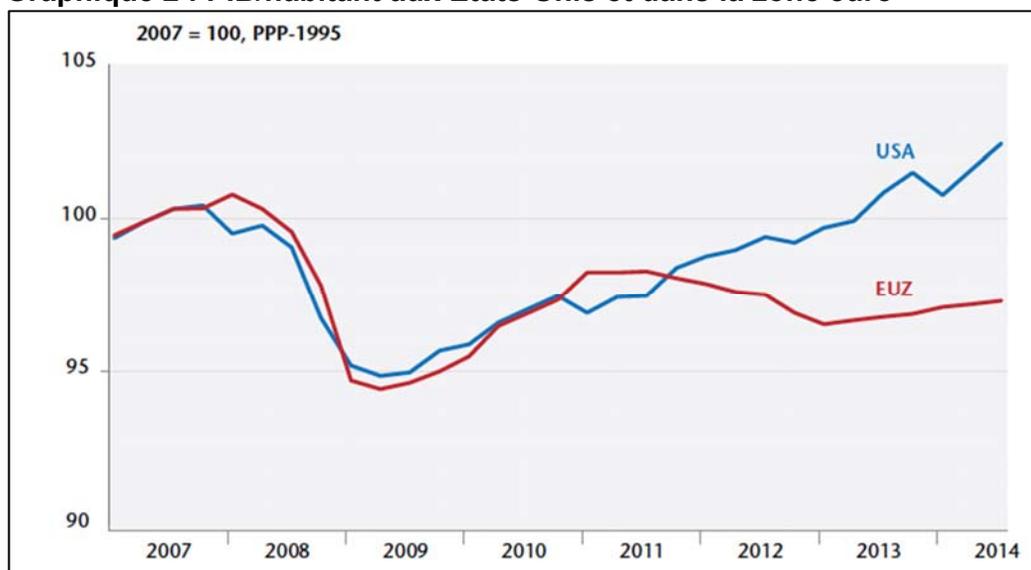
Graphique 1 : Évolution du PIB 2005 = 100



Source : Eurostat

Comme le montre le graphique suivant, la politique européenne très restrictive menée dans la zone euro s'est accompagnée d'une divergence notable de l'évolution du PIB par habitant aux États-Unis et dans la zone euro.

Graphique 2 : PIB/habitant aux États-Unis et dans la zone euro



Source : iAGS 2015 — independent Annual Growth Survey Third Report, p. 11

La forte augmentation des inégalités, le chômage, le manque de confiance dans l'avenir pèsent sur les perspectives de reprise. Dans un document de travail¹, l'OCDE a récemment montré que la croissance des inégalités a eu un impact négatif à long terme significatif sur la croissance et que la redistribution par l'imposition et les transferts sociaux ne constitue pas un frein à la croissance.

Le Luxembourg, qui a su préserver l'essentiel de son système social, bénéficie en effet d'une conjoncture et de finances publiques plus favorables, comparé à la moyenne de l'Union européenne et surtout à la moyenne de la zone euro.

Tableau 1 : Croissance du PIB en volume d'après la CE, l'OCDE et le STATEC

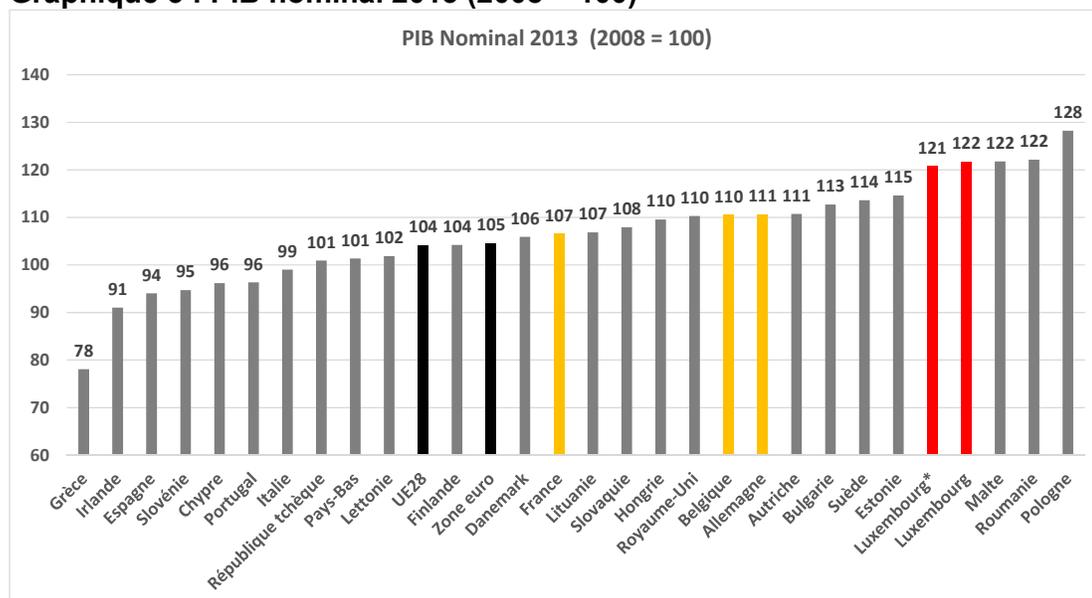
	2014			2015			2016		
	UE	ZE	LU	UE	ZE	LU	UE	ZE	LU
Commission européenne	1,3	0,8	3,0	1,5	1,1	2,4	2	1,7	2,9
OCDE		0,8	3,1		1,1	2,2		1,7	2,6
STATEC			2,9			2,2			

Que ce soit en termes nominaux ou en volume, le Luxembourg figure parmi les pays ayant le plus progressé depuis 2008. Il est vrai que concernant le PIB en volume, cette progression doit à la révision des comptes et à l'introduction du SEC 2010 conjointe à la révision des comptes (Luxembourg* dans le graphique) qui n'est pas encore implémentée par Eurostat (cf. annexe 1).

Toutefois, l'intégration des nouvelles données ne devrait pas changer la donne de manière significative puisque d'une part, traditionnellement, les comptes nationaux des autres pays ne connaissent pas de révision de l'ampleur de celle du Luxembourg et que d'autre part, le passage au SEC 2010 ne change pas fondamentalement la croissance en volume selon le Statec.

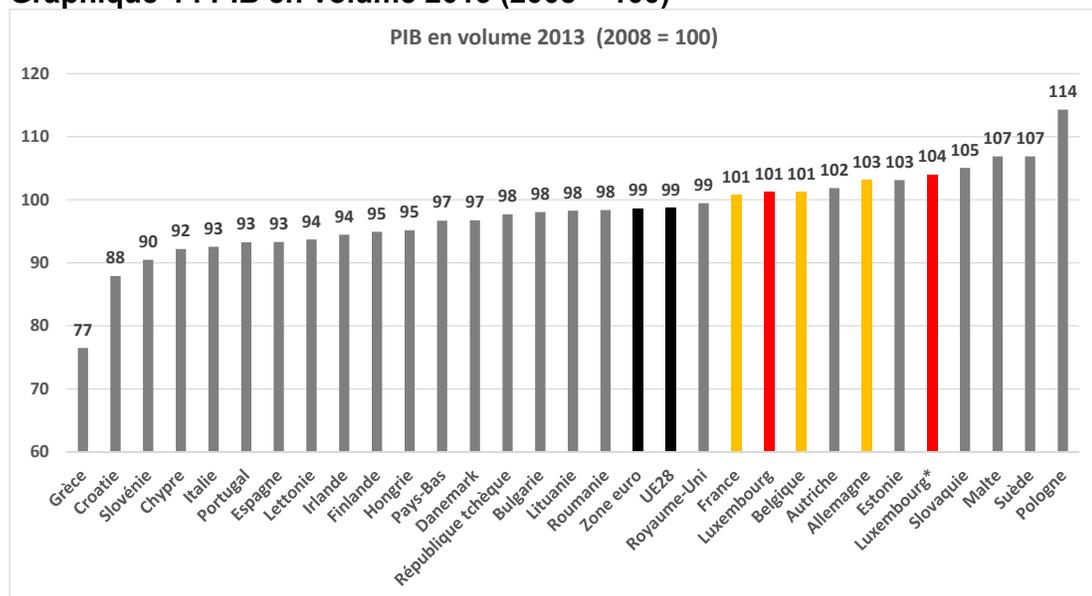
¹ FOCUS on Inequality and Growth, OCDE Décembre 2014

Graphique 3 : PIB nominal 2013 (2008 = 100)



Source : Eurostat et Statec

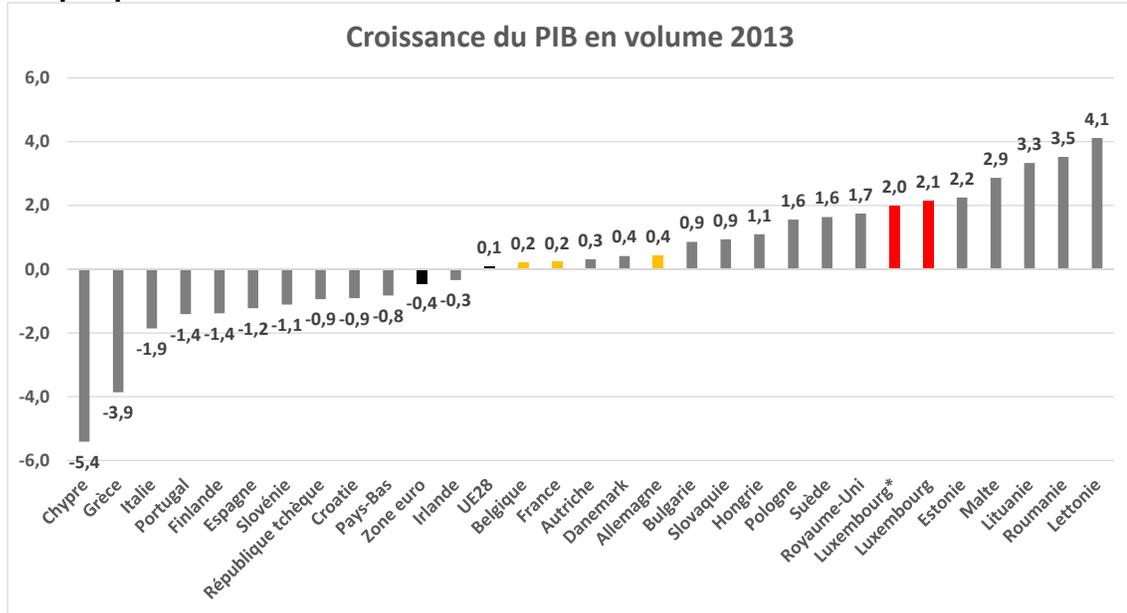
Graphique 4 : PIB en volume 2013 (2008 = 100)



Sources : Eurostat, Statec

Concernant la croissance réalisée en 2013, ici encore, le Luxembourg s'en sort avec une croissance en volume robuste de 2%, juste devancé par cinq pays partant de niveaux largement plus faibles et en phase de rattrapage par rapport au reste de l'Union.

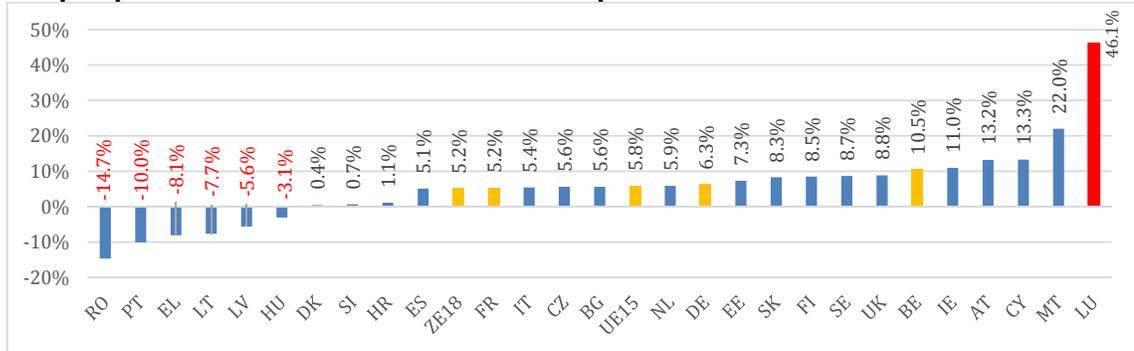
Graphique 5 : Croissance du PIB en volume 2013



Sources : Eurostat, Statec

En termes d'emploi, si l'on compare le résultat luxembourgeois en la matière avec l'ensemble de pays de l'Union européenne, on constate que le Luxembourg est en tête en ce qui concerne les emplois créés depuis l'année 2000 et qu'il performe deux fois mieux que le deuxième classé.

Graphique 6 : Taux de croissance de l'emploi intérieur entre 2000 et 2013



Source : Eurostat, Calculs : CSL

Ces résultats révèlent que le Luxembourg a connu un taux de croissance annuel moyen de l'emploi intérieur qui est de l'ordre de 3% par an entre 2000 et 2013. Si ce taux de croissance annuel moyen s'est légèrement affaibli au cours des dernières années sous l'influence de la crise, il reste cependant, et de loin, le plus élevé comparativement aux pays voisins, à l'UE15 ou à la zone euro.

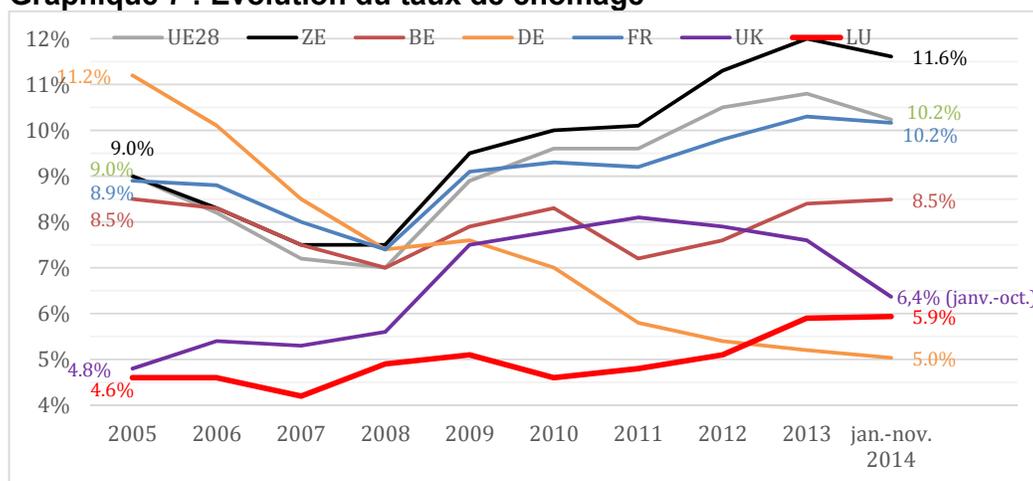
Tableau 2 : Taux de croissance annuels moyens de l'emploi intérieur (%)

	2000-2013	2003-2013	2007-2013	2010-2013
UE15	0,43%	0,31%	-0,36%	-0,14%
ZE18	0,39%	0,24%	-0,56%	-0,39%
BE	0,77%	0,89%	0,73%	0,47%
DE	0,47%	0,73%	0,98%	1,02%
FR	0,39%	0,29%	-0,07%	0,15%
LU	2,96%	2,80%	2,97%	2,38%

Source : Eurostat, Calculs : CSL

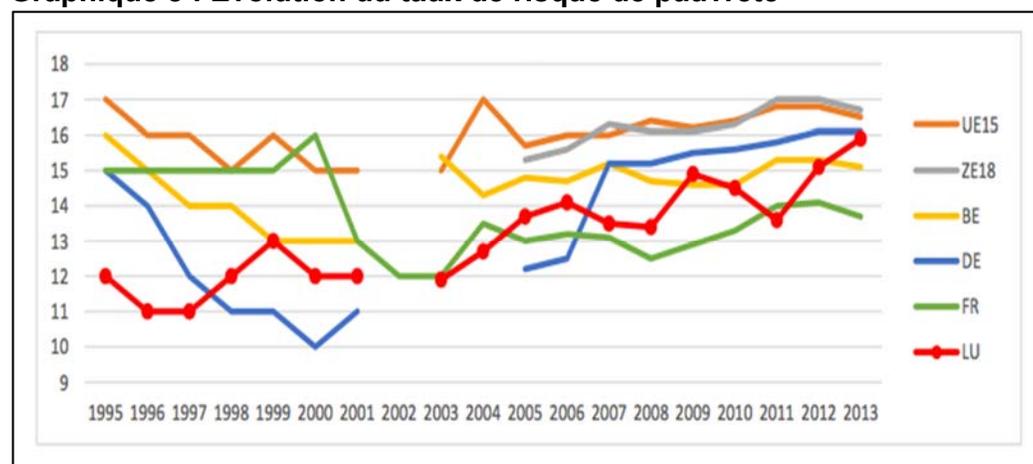
Néanmoins, le Luxembourg, à l'instar des autres pays de l'UE et de la zone euro, a connu une augmentation considérable de son taux de chômage et de son taux de risque de pauvreté.

Graphique 7 : Évolution du taux de chômage



Source : Eurostat

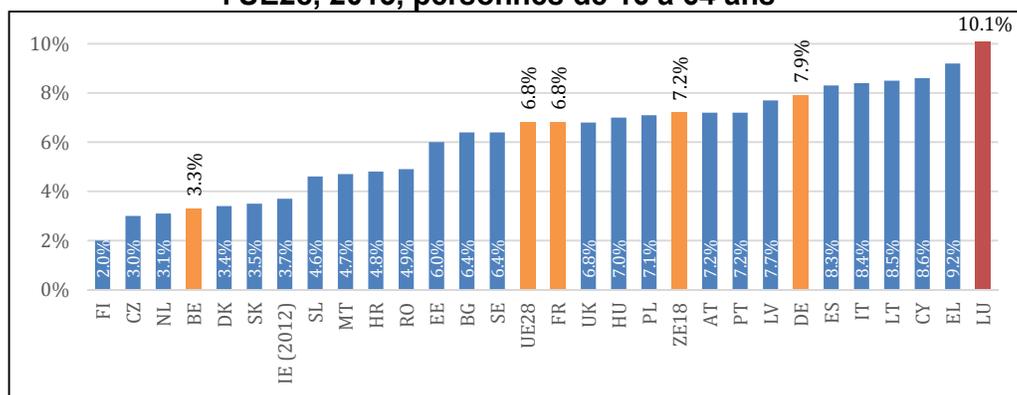
Graphique 8 : Évolution du taux de risque de pauvreté



Source : Eurostat

La situation est encore plus dramatique au Luxembourg si l'on analyse la proportion des *working poor*. En effet, le Luxembourg a le taux de risque de pauvreté des salariés le plus élevé de l'UE28.

Graphique 9 : Taux de risque de pauvreté des salariés dans les pays de l'UE28, 2013, personnes de 16 à 64 ans



Source: Eurostat

D'après la Commission européenne, la crise a non seulement eu un impact cyclique, comme l'indique la faiblesse de la demande globale, mais possède également une composante structurelle importante qui a affaibli le potentiel de croissance des économies de l'UE.

D'après elle, les mesures prises par la Banque centrale européenne (BCE) devraient permettre de soutenir l'activité économique au fur et à mesure qu'elles font leur chemin dans l'économie.

Or, pour ce qui concerne le rôle de la BCE dans l'élaboration de la politique monétaire de la zone euro, nous tenons à rappeler que, si les banques de la zone euro affirment avoir assoupli les conditions d'octroi de crédits aux entreprises et aux ménages lors du quatrième trimestre 2014² et que cette tendance devrait se poursuivre sur les trois mois suivants, les mesures prises par la BCE depuis 2009 n'ont que très peu contribué à réinjecter des fonds dans l'économie réelle.

Le rapport de la BCE sur l'examen de la qualité des actifs des banques³ révèle en effet que, malgré des risques d'insolvabilité limités dans la zone euro, certaines banques disposant de niveaux de leviers élevés ont surtout utilisé les liquidités pour acheter des titres obligataires publics, afin de satisfaire leurs exigences de fonds propres, préférant réduire le risque de leur bilan plutôt que d'octroyer des crédits au secteur privé.

D'après l'Observatoire français des conjonctures économiques⁴, le bilan des mesures prises par la BCE s'avère plutôt mitigé, les banques n'ayant que très peu eu recours à la nouvelle opération de refinancement annoncée en 2014 en raison, notamment, d'une faible attractivité de cette mesure par rapport aux opérations de politique monétaire déjà mises en œuvre par la BCE, de la faible demande de crédit, mais également de la propension des banques à réduire leur exposition au risque plutôt que d'octroyer des crédits.

² The euro area bank lending survey - 4th quarter of 2014, European Central Bank, janvier 2015

³ Asset Quality Review (AQR), Banque centrale européenne, 26 octobre 2014

⁴ La BCE est-elle impuissante ?, Observatoire français des conjonctures économiques - Centre de recherche en économie de Sciences Po, 5 janvier 2015

Les mesures mises en œuvre par la BCE favorisent ainsi l'équilibre des bilans des banques au détriment, d'une part des PME qui ne parviennent pas à financer leurs projets ni, par conséquent, à générer emplois et croissance et d'autre part des consommateurs qui ne disposent pas des liquidités nécessaires pour soutenir la croissance par une consommation soutenue.

Cette frilosité des banques à octroyer des crédits révèle les limites de la politique monétaire de la zone euro menée par la Banque centrale. Il nous apparaît indispensable de repenser les mécanismes visant à favoriser les investissements afin que ceux-ci bénéficient directement au développement de l'activité économique plutôt qu'au sauvetage du système financier actuel.

Il est temps de promouvoir un système favorisant le capital productif et non le capital financier.

La Commission estime que les politiques structurelles, budgétaires et monétaires doivent donc être combinées dans le cadre d'une approche intégrée favorable à la croissance qui permettra de relever le défi de croissance efficacement, en agissant à la fois sur la demande et sur l'offre de nos économies.

Il faut relever ici le passage « en agissant à la fois sur la demande et sur l'offre de nos économies ». Ceci correspond à des observations et propositions formulées depuis un certain temps déjà par les organisations syndicales. Force est cependant de constater que jusqu'à présent, le côté demande de l'économie n'a pas beaucoup été considéré (sauf au moment crucial de la crise en 2009), et que la Commission persiste dans sa politique de privilégier le côté offre de l'économie :

La Commission recommande une approche intégrée commune qui devrait reposer sur une articulation de la politique économique et sociale de l'UE autour de trois piliers principaux en 2015:

- **un coup de fouet aux investissements,**
- **un renouvellement de l'engagement en faveur des réformes structurelles,**
- **la poursuite de la responsabilité budgétaire.**

Or, comme le décrit l'*examen annuel de croissance indépendant* (independent Annual Growth Survey – iAGS 2015), auquel contribuent notamment l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et l'Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) de la Hans Böckler Stiftung, la crise démarrée en 2008 a montré que la gouvernance de la zone euro a produit au moins quatre trilemmes, c'est-à-dire quatre triangles d'incompatibilité.

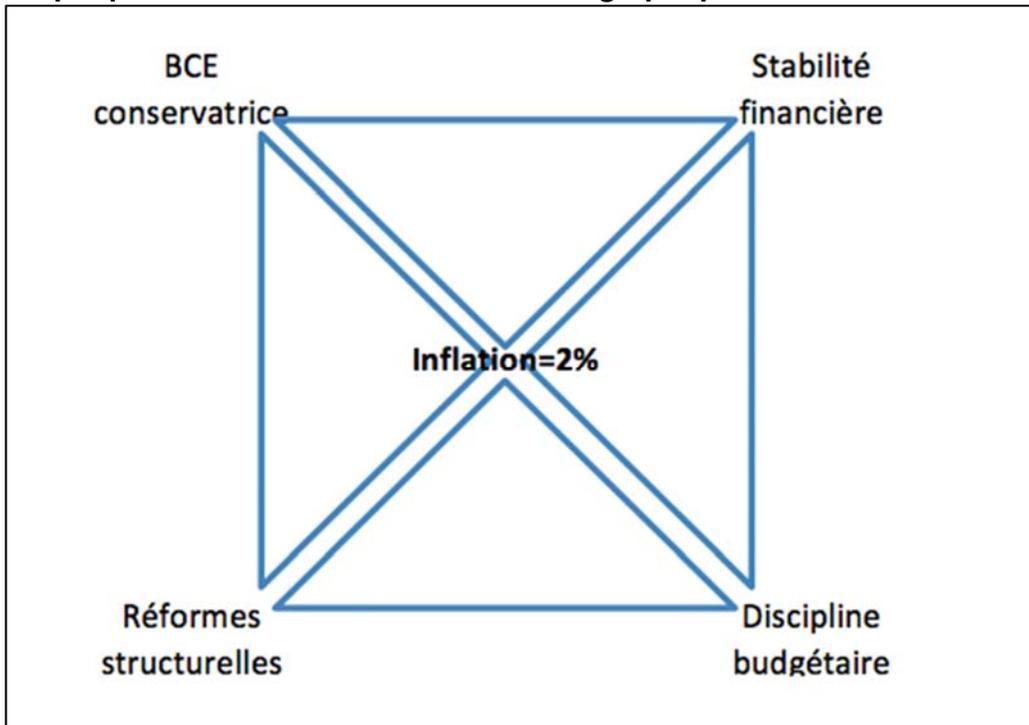
Ainsi, pour le trilemme représenté par le triangle en bas du graphique, atteindre au même instant l'objectif de stabilité des prix (à 2 % par an à moyen terme), celui de discipline budgétaire (à 60 % du PIB pour la dette publique) et mettre en œuvre des réformes structurelles (en flexibilisant les marchés des biens et services et du travail) est impossible.

Afin d'atteindre un taux d'inflation de 2% en ce moment où nous nous rapprochons plutôt de la déflation, les gouvernements devraient mener une politique expansionniste et ne pas viser la discipline budgétaire par la réduction des dépenses publiques et/ou la hausse des impôts. Des réformes structurelles visant une détérioration de la protection sociale et une flexibilisation du marché

du travail ne sont pas compatibles non plus avec un taux d'inflation de 2%. Pour atteindre ce taux, il faudrait au contraire miser sur une augmentation des salaires.

Les quatre trilemmes sont décrits en détail dans une annexe au présent document.

Graphique 10 : Quatre trilemmes dans un graphique



Source : iAGS 2015 — independent Annual Growth Survey Third Report, p. 17

Pour échapper à ces trilemmes et retrouver la stabilité économique, un changement de stratégie macroéconomique est nécessaire. Deux changements doivent être apportés au cadre européen de gouvernance économique : remplacer le banquier central conservateur par un banquier central progressiste (ayant donc une aversion relativement forte vis-à-vis du taux de chômage) et remplacer la discipline budgétaire par l'accommodation budgétaire.

2. Un coup de fouet aux investissements⁵

D'après la Commission, depuis la crise financière et économique mondiale, l'UE pâtit de faibles niveaux d'investissement. Des efforts collectifs et coordonnés à l'échelon européen sont nécessaires pour inverser cette tendance à la baisse et mettre l'Europe sur la voie d'une relance économique solide. Des investissements sont nécessaires pour moderniser les systèmes de sécurité sociale et financer l'éducation, la recherche et l'innovation; pour rendre l'énergie plus verte et plus efficace; pour moderniser les infrastructures de transport et déployer des connexions haut débit plus rapides et de grande envergure.

La Commission européenne a lancé un **plan d'investissement de 315 milliards d'euros** pour les années 2015, 2016 et 2017.

D'après le communiqué officiel de la Commission européenne, cette «offensive en faveur de l'investissement» repose sur trois volets :

- la création d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), garanti par de l'argent public, afin de mobiliser au moins 315 milliards d'investissements supplémentaires au cours des trois prochaines années (2015-2017);
- la mise en place d'une réserve de projets crédibles, associée à un programme d'assistance afin de canaliser les investissements en fonction des besoins les plus pressants;
- une feuille de route ambitieuse destinée à rendre l'Europe plus attrayante pour les investissements et supprimer les obstacles réglementaires.

La Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont publié le 9 décembre 2014 un rapport sur les potentiels d'investissement dans l'Europe. Il recense 2.000 projets équivalant à près de 1.300 milliards d'euros d'investissements potentiels, dont des projets pour plus de 500 milliards d'euros qui pourraient être mis en œuvre au cours des trois prochaines années, explique la Commission européenne dans un communiqué commun avec la BEI.

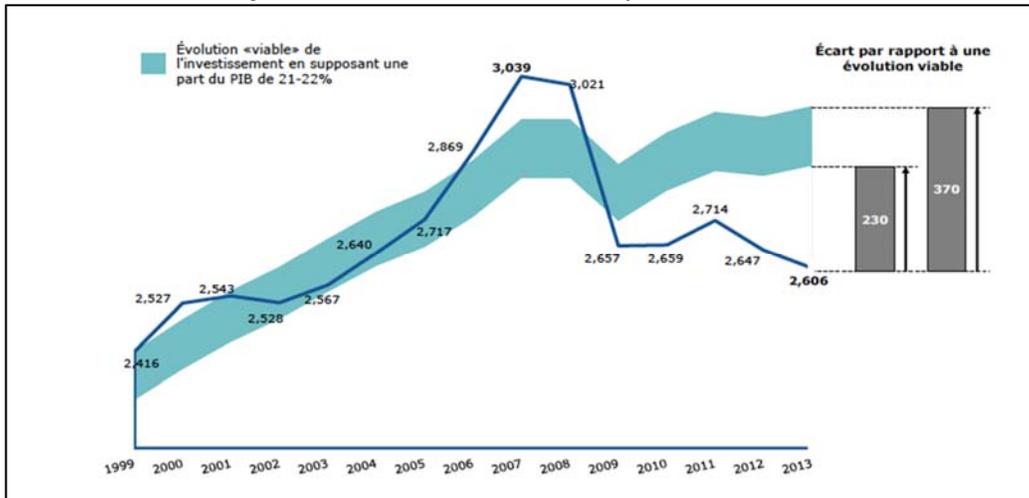
Selon le texte, de nombreux projets ne sont actuellement pas réalisés en raison d'obstacles financiers, réglementaires ou autres. Le rapport a été publié par la "task force" de l'UE sur les investissements, composée par la Commission, la BEI et les États membres, avec l'objectif de recenser des potentiels d'investissement dans le cadre du plan d'investissement de 315 milliards, présenté le 26 novembre 2014 par Jean-Claude Juncker, président de la Commission. La "task force" a été créée lors du Conseil Ecofin du 14 octobre 2014.

Selon la Commission, les investissements dans l'UE ont baissé avec la crise financière de plus de 430 milliards d'euros depuis 2007 quand ils avaient atteint un niveau record. Selon le rapport, la baisse est de l'ordre de 15 %, mais va jusqu'à 60 % dans les États membres les plus touchés par la crise.

⁵ Les investissements correspondent à la formation brute de capital fixe de la comptabilité nationale. D'après la définition du Statec, « la formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an ».

Par ailleurs, l'UE n'a connu aucun rebond des investissements ces dernières années, contrairement aux États-Unis, et accuserait un retard d'investissement de l'ordre de 230 à 370 milliards d'euros par rapport à ses tendances à long terme.

Graphique 11 : Évolution récente de l'investissement dans l'UE28, prix 2013 en milliards EUR)



Source : Commission européenne

Les auteurs du rapport appellent à une "action résolue" et estiment que le faible niveau d'investissement "met en péril le potentiel de croissance à long terme de l'Europe" qui pourrait mener à une "érosion du stock de capital productif". "L'Europe ne fait pas de l'investissement productif dans le stock de capital humain et physique qui est nécessaire pour sa future compétitivité, la croissance et l'emploi, et se place ainsi derrière les économies dominantes au niveau mondial", note le texte.

La Commission européenne voit les causes des résultats médiocres en matière d'investissements dans « le manque de confiance des investisseurs, les attentes timides en matière de demande et l'endettement élevé des ménages, des entreprises et des pouvoirs publics ».

L'OGBL, le LCGB et la CGFP peuvent partager le constat de la Commission en ce qui concerne le manque de confiance des investisseurs tout en étant d'avis que le niveau d'endettement des pouvoirs publics, de manière générale, n'est pas trop élevé.

Mais, comme nous l'avons déjà écrit dans l'introduction, ce climat maussade est la conséquence de la gouvernance économique au niveau européen et dans la zone euro. Les États tout comme les ménages sont en train de réduire leur endettement, ce qui freine évidemment la demande intérieure.

Le Luxembourg dans les listes de projets

La première liste des projets d'investissements (projets soumis par les États membres) contient 4 pages pour le Luxembourg, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports et de la recherche.

Dans cette liste, on retrouve par exemple :

- l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les écoles (18 projets recensés),
- une quinzaine de projets d'épuration d'eaux usées,
- l'installation de nouvelles lignes de train ou encore
- le projet de tramway qui doit relier le Kirchberg à la gare de Luxembourg.

Dans le domaine de l'infrastructure sociale, la liste nomme également

- la reconversion du site industriel de Belval,
- la construction de 800 nouveaux logements ou
- le projet de plateforme e-santé, une agence nationale des informations partagées dans le domaine de la santé.

D'autres projets de transports concernant le Luxembourg sont énumérés dans une autre liste qui est proposée par la Commission européenne⁶, comme la construction d'une gare ferroviaire périphérique à Howald, (qui était déjà prévue dans le concept "mobil 2020", présenté en 2007 par le gouvernement luxembourgeois, selon un communiqué du 4 mars 2009 qui annonce la mise en service de cette gare pour 2012), coût 294 millions, construction de terminaux bimodaux à Bettembourg/Dudelange (220 millions EUR), ainsi que l'installation de compteurs intelligents pour l'électricité et le gaz (coût total 47 millions EUR)

Le plan d'investissement de la Commission européenne suscite un certain nombre de critiques :

- **Ce plan n'est guère suffisant pour faire une véritable différence. Pour sortir l'économie européenne de la stagnation et éloigner la zone euro de la déflation, un effort d'investissement considérable est nécessaire. Le plan d'investissement de la Confédération européenne des syndicats (CES) évoque un montant de 250 milliards d'euros soit 2% du PIB européen par an sur dix ans. Le plan Juncker, si l'effet de levier espéré joue pleinement, ce qui est loin d'être certain, prévoit 315 milliards sur 3 ans, soit uniquement 42% du plan envisagé par la CES. Au cours des dernières années, le déficit d'investissement dans l'UE a varié entre 280 milliards d'euros et 515 milliards d'euros au pire moment de la crise. Il est par conséquent difficile d'imaginer qu'un investissement de 315 milliards sur trois ans puisse être suffisant pour entraîner un virage à 180 degrés de l'économie européenne.**
- **Il doit être clair qu'il faut investir dans l'économie et ne pas encore mettre davantage de liquidités à la disposition des banques. L'UE investira-t-elle dans des projets réels ou injectera-t-elle plutôt davantage d'argent dans**

⁶ il n'existe pas de priorité ni d'exhaustivité en ce qui concerne les listes de projets.

les banques en achetant leurs portefeuilles de prêts (aux PME) dans l'espoir que ces banques accordent plus de crédits ? La seconde approche a été pratiquée ces dernières années et a échoué.

- **Sera-t-il consacré aux États membres en difficulté financière ? La monnaie unique européenne ne se porte pas bien. Elle souffre de divergences économiques et sociales croissantes entre ses États membres. Pour assurer l'avenir de la monnaie unique, un effort particulier d'investissement pour ses membres les plus faibles est hautement souhaitable.**
- **Est-ce du vieux vin dans de nouvelles bouteilles ? L'UE va-t-elle simplement changer l'emballage d'investissements qui auraient de toute façon eu lieu ? Des 16 milliards d'euros mis à disposition par l'UE, 8 milliards proviennent des fonds structurels et n'ont pas été utilisés à ce titre. Or, l'Europe a besoin d'investissements supplémentaires. Si l'on ne fait que consulter la liste fournie par le Luxembourg, on s'aperçoit que beaucoup de projets sont déjà prévus depuis un certain temps, et certains devraient d'ailleurs déjà être terminés.**
- **Ce plan est-il trop dépendant des marchés ? Pour financer le plan, l'UE contribue à hauteur de 16 milliards d'euros et la Banque européenne d'investissement (BEI) à hauteur de 5 milliards. La Commission compte ensuite sur des fonds publics et privés pour apporter 15 fois ce montant. Cela rend évidemment le plan tributaire de marchés financiers peu enthousiastes actuellement. Le fait de compter sur l'effet levier et sur les fonds privés exclut également les investissements sociaux (éducation, politiques actives de l'emploi), très importants pourtant afin de préparer l'avenir.**
- **Y a-t-il suffisamment d'argent public ? Certains disent que l'investissement privé décollera « si l'on crée les bonnes conditions ». Toutefois, le problème auquel l'Europe est confrontée n'est pas un manque de « conditions » mais un manque de demande. Partout en Europe, des entreprises ont retrouvé des marges bénéficiaires égales aux niveaux d'avant la crise et accumulent d'importantes liquidités qu'elles n'investissent pas parce que la demande pour leurs produits et leurs services est faible. La Commission européenne admet elle-même que « ... les institutions financières et les entreprises disposent de liquidités en large suffisance (ce qui n'était pas le cas en 2011), mais le problème est que toutes ces liquidités ne sont pas utilisées à des fins productives ». ⁷ Pour relancer l'économie, il faut d'abord relancer les investissements publics. Le plan Juncker apportera-t-il assez d'argent public ?**
- **Les investissements seuls ne suffiront pas à relancer la croissance. Il est indispensable qu'une politique visant à stimuler la demande, et donc les salaires, soit menée en parallèle avec la politique d'investissement, étant donné que le déficit d'investissement auquel l'Europe est confrontée est en grande partie lié au manque de demande.**
- **« Les États membres auront la possibilité, directement ou par l'intermédiaire des banques de développement nationales BDN ou**

⁷ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_fr.pdf

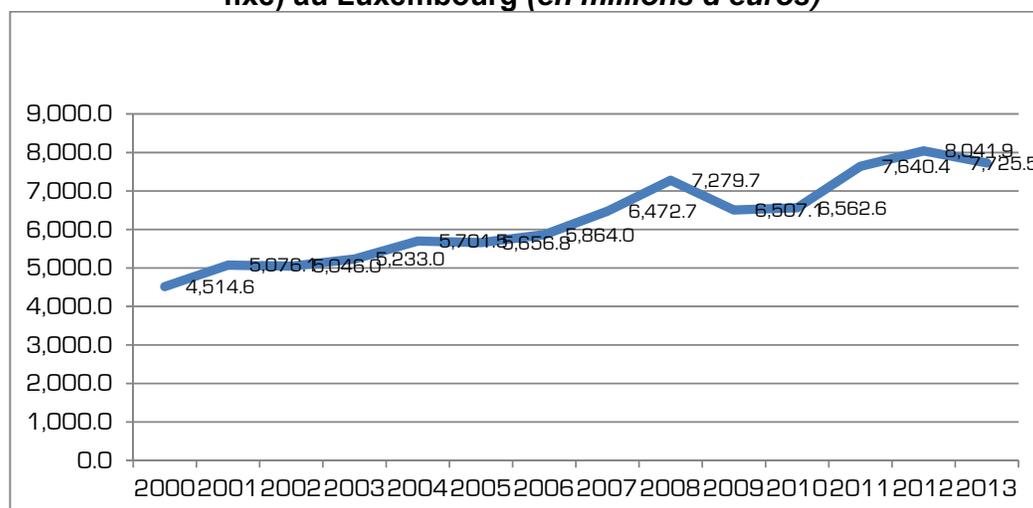
d'organismes similaires, de contribuer au Fonds au moyen d'apports de capitaux. Il est à souligner que, dans le contexte de l'évaluation des finances publiques réalisée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, la Commission adoptera une position favorable à l'égard de ce type d'apports de capitaux au Fonds. Les investisseurs privés peuvent également se joindre au Fonds. »⁸

Au lieu de faire bénéficier l'endettement supplémentaire en faveur du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) d'un traitement de faveur en matière de règles du Pacte de stabilité et de croissance, il serait préférable d'instituer la véritable règle d'or, qui consisterait à ne pas prendre en compte l'endettement supplémentaire destiné à réaliser des investissements au niveau national. En effet, dans les deux cas de figure, il s'agit de moyens financiers destinés à la réalisation d'investissements dans les infrastructures. Or, en ce qui concerne les moyens financiers engagés au EFSI, l'État risque davantage de perdre ces moyens, alors que pour les investissements directement réalisés, il dispose d'une contrepartie (il n'y a pas d'endettement net supplémentaire).

Il convient toutefois de relever que pour le Luxembourg, une contribution substantielle à l'EFSI peut également constituer des gains en termes d'image de marque, ce dont le pays a certainement besoin.

Indépendamment de la création ou non d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques, l'OGBL, le LCGB et la CGFP se prononcent en faveur d'un niveau élevé d'investissements au Luxembourg. Ils reconnaissent qu'au Luxembourg, on n'a pas dû assister à une diminution dans la même mesure des dépenses d'investissement, comme il est montré dans le graphique qui suit :

Graphique 12 : Évolution des investissements (formation brute de capital fixe) au Luxembourg (en millions d'euros)



Source : Eurostat, comptes nationaux (SEC 2010)

⁸ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT Un plan d'investissement pour l'Europe /* COM/2014/0903 final *

Les investissements repris par le graphique ci-dessus sont les investissements de l'économie luxembourgeoise entière.

Quant aux dépenses d'investissement publiques, elles ont également pu être maintenues à un niveau élevé au Luxembourg. La part des investissements publics dans les dépenses totales est deux fois plus élevée au Luxembourg qu'en moyenne dans la zone euro : en moyenne, sur 1995-2011, cette part s'élevait à Luxembourg à 10% contre 5,3% dans la zone euro⁹. Toutefois, un pays ne peut pas uniquement compter sur les investissements publics. Les marges bénéficiaires des entreprises doivent également servir à investir afin de créer et de pérenniser des emplois.

Dans ce contexte, la proposition de la Confédération européenne des syndicats reprise en annexe 1 d'introduire des indicateurs dans la gouvernance économique européenne permettant de suivre l'évolution des bénéfices des entreprises et l'utilisation qui en est faite est hautement intéressante.

Néanmoins, dans l'éventualité d'un rétrécissement de la marge de manœuvre de l'État en matière budgétaire, l'OGBL, le LCGB et la CGFP estiment que les dépenses ne sont justifiées que dans la mesure où elles créent une plus-value économique et sociale pour le pays.

Il convient partant de fixer des domaines prioritaires parmi les travaux pour lesquels des dépenses extraordinaires sont prévues dans le programme pluriannuel :

- les investissements visant à améliorer directement la productivité de l'économie, à savoir les infrastructures routières et ferroviaires, les télécommunications, les infrastructures en énergie, les zones d'activités ;
- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique : construction de structures e garde des enfants, offre de logements aux personnes âgées (CIPA, maisons de soins, logements encadrés), planification de l'infrastructure hospitalière en fonction des besoins des patients ;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue ;
- la construction de logements sociaux destinés prioritairement à la location ;
- les investissements en matière d'environnement (traitement des eaux usées, rénovation énergétique des habitations).

⁹ Source : Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, 2014-2018, pp. 36-37

3. Les réformes structurelles

D'après la Commission, il est nécessaire de renouveler l'engagement en faveur des réformes structurelles, comme l'accent se déplace de la lutte contre les situations d'urgence découlant de la crise à l'établissement de bases solides pour la croissance et l'emploi.

3.1. Au niveau de l'UE

Pour la Commission, la mise en œuvre du marché unique des biens et des services est une priorité. Avec plus de 500 millions de consommateurs, le marché unique européen reste le vecteur de croissance le plus puissant à l'échelle de l'UE. Pour répondre à cette priorité, il faudra mettre l'accent sur une intégration accrue des marchés des services et des biens sur lesquels le potentiel d'emploi, de croissance et d'innovation est considérable, à la fois pour le commerce en ligne et le commerce traditionnel.

Nous nous inquiétons toutefois des objectifs de la Commission concernant l'approfondissement du **marché unique des biens et services** présenté comme un moyen de "*placer l'UE en meilleure position pour renforcer les liens avec les nouveaux centres de croissance mondiale au moyen d'accords commerciaux accroissant la convergence réglementaire avec nos principaux partenaires commerciaux*".

Si nous reconnaissons la nécessité pour les entreprises européennes de rester compétitives au niveau mondial, nous tenons à rappeler une nouvelle fois nos inquiétudes quant aux conséquences négatives que pourraient avoir des accords commerciaux tels que TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) et TiSA (Trade in Services Agreement) sur le droit social, les services publics et les services d'intérêt général, les normes environnementales, la protection des consommateurs, etc.. En raison de ces conséquences négatives potentielles et de gains potentiels hautement incertains, nous nous y opposons.

Il convient, par ailleurs, de noter que le marché unique, en tant qu'espace économique relativement fermé, peut uniquement constituer un vecteur de croissance s'il génère une demande interne dynamique.

Pour la Commission, le marché unique numérique est essentiel à l'emploi, à la croissance et à l'innovation. Les technologies de l'information et des communications ne sont pas un simple secteur d'activité; elles constituent le fondement d'une économie innovante moderne.

D'après l'étude « Évaluer le coût de la non-Europe, 2014-2019 », publiée par le Parlement européen en juillet 2014, un marché unique numérique connecté pourrait générer jusqu'à 260 milliards d'euros de gains d'efficacité par an¹⁰. Or, l'Europe ne dispose pas encore d'un marché unique numérique, puisque seulement 14 % des PME utilisent l'internet pour vendre en ligne et à peine 12 % des consommateurs effectuent des achats à l'étranger.

La Commission estime que de nouvelles réformes structurelles sont nécessaires pour

¹⁰ Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19 [Évaluer le coût de la non-Europe, 2014-2019], étude publiée par le Parlement européen en juillet 2014

parvenir à **une Union plus résiliente sur le plan de l'énergie**, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique, conformément aux objectifs d'Europe 2020 et au cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 adopté par le Conseil européen en octobre 2014, et pour assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique et achever le marché intérieur de l'énergie.

Ces nouvelles réformes structurelles ne doivent en aucun cas aboutir à une dégradation supplémentaires de la situation des consommateurs et des travailleurs des entreprises d'énergie, comme ceci a déjà été le cas en raison la libéralisation des marchés électriques en Europe.

Par ailleurs, nous préconisons une approche cohérente au niveau des subventions dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du recours aux sources d'énergie renouvelables. Ces subventions sont ainsi à placer également dans une logique de stratégie industrielle. Leur réduction, voire leur suppression, n'a pas seulement un impact sur les ménages ou autres bénéficiaires potentiels, mais également sur les industries qui en dépendent directement ou indirectement, laissant planer la menace de la perte d'emplois supplémentaires.

La Commission estime qu'une action ambitieuse s'impose pour **mettre en place un cadre réglementaire européen propice à l'emploi, à la croissance et à l'investissement**. La Commission accordera la priorité aux travaux entamés en décembre 2012 avec le lancement du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), qui passe au crible l'ensemble des législations existantes pour les simplifier et alléger. La suppression de ces barrières réglementaires devrait aller de pair avec le déploiement du nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques établi en partenariat entre la Commission et la BEI.

Il faut être très vigilant et éviter que les États se débarrassent de règlements uniquement par principe, ce qui risquerait de remettre en question de bons règlements qui protègent les travailleurs, les consommateurs et l'environnement.

Au Luxembourg, la libéralisation des tarifs des auto-écoles a conduit à une hausse considérable de leurs tarifs. Déréglementation n'est souvent pas synonyme d'intensification de la concurrence. Il se peut aussi bien que la déréglementation aboutisse à plus de concentration et à la naissance de nouveaux oligopoles qui dominant le marché par la suite. En matière de libéralisation des prix, nous avons constaté au Luxembourg que la fixation d'un seul plafond pour les prix pétroliers s'est traduite par une politique des prix maxima, toutes les firmes appliquant les prix les plus élevés autorisés, alors que, contrairement à la législation précédente, elles pourraient bien proposer des prix plus bas.

3.2. Au niveau des États membres

Au **niveau des États membres**, la Commission recommande de mettre l'accent sur un certain nombre de réformes essentielles:

3.2.1. Amélioration de la dynamique des marchés du travail et lutte contre le taux de chômage élevé.

Les points essentiels de ce domaine sont pour la Commission

- la mise en place d'un environnement approprié qui favorise l'emploi tout en offrant des **niveaux de protection modernes** aussi bien aux travailleurs qu'aux personnes qui sont à la recherche d'un emploi. Les États membres doivent intensifier les réformes axées sur la **réduction de la charge fiscale pesant sur le travail** afin de contribuer au rétablissement de l'emploi ;
- l'amélioration de la **formation professionnelle** et des systèmes de formation en alternance afin de permettre aux jeunes d'acquérir toutes les compétences nécessaires. **L'apprentissage tout au long de la vie** devrait devenir une priorité centrale, grâce à la mobilisation des acteurs tant publics que privés et à la garantie d'un accès plus large à tout âge et pour les personnes qui en ont le plus besoin ;
- la lutte efficace contre le **chômage des jeunes**. Dans ce domaine, la «Garantie pour la jeunesse» représente un effort ambitieux: elle allie différents instruments visant à lutter efficacement contre le chômage des jeunes. Toutefois, en ce qui concerne l'enveloppe totale disponible de 6,4 milliards d'euros allouée à l'Initiative pour l'emploi des jeunes, seuls trois programmes opérationnels pertinents, à hauteur d'1,6 milliard d'euros au total, ont été adoptés ;
- la suppression des obstacles en matière de **libre circulation des travailleurs** notamment par l'extension de la portée des transferts des droits de pension dans l'ensemble de l'UE et une meilleure utilisation du réseau EURES.

Pour l'OGBL, le LCGB et la CGFP, en matière de relations européennes, le Luxembourg est bien ancrée dans la Grande Région, qui revêt un caractère important non seulement en matière d'emploi, mais également en ce qui concerne des activités économiques en général. Or, les interactions au niveau de la Grande Région ne dépendent évidemment pas seulement du Luxembourg, mais également de la structure administrative de ses pays voisins. A ce sujet, si la réforme territoriale en France aboutit à une fusion des régions Lorraine, Alsace et Champagne-Ardenne, cette réorganisation aura aussi des répercussions sur les relations entre notre pays et cette région devenue beaucoup plus grande et dont le centre de gravité risque de s'éloigner de nos frontières ;

- l'adaptation des **salaires réels à l'évolution de la productivité**, y compris au niveau sectoriel et au niveau des entreprises. Le rôle des partenaires sociaux est crucial. Les accords collectifs devraient offrir une certaine souplesse permettant des hausses salariales différenciées, selon les secteurs et au sein de ceux-ci, tenant compte de l'évolution spécifique de la productivité.

Afin de soutenir un processus de croissance auto-entretenu, le rôle de salaires équitables comme moteur de la croissance doit enfin être reconnu. La pratique et la portée de la négociation collective doivent être favorisées comme doit l'être un salaire minimum négocié collectivement ou un salaire minimum légal dans les pays où les syndicats le jugent nécessaire.

Le système luxembourgeois de l'échelle mobile des salaires permet justement l'adaptation générale à l'évolution des prix et des conventions collectives de travail adaptant les salaires réels à l'évolution de la productivité de la branche, voire de l'entreprise.

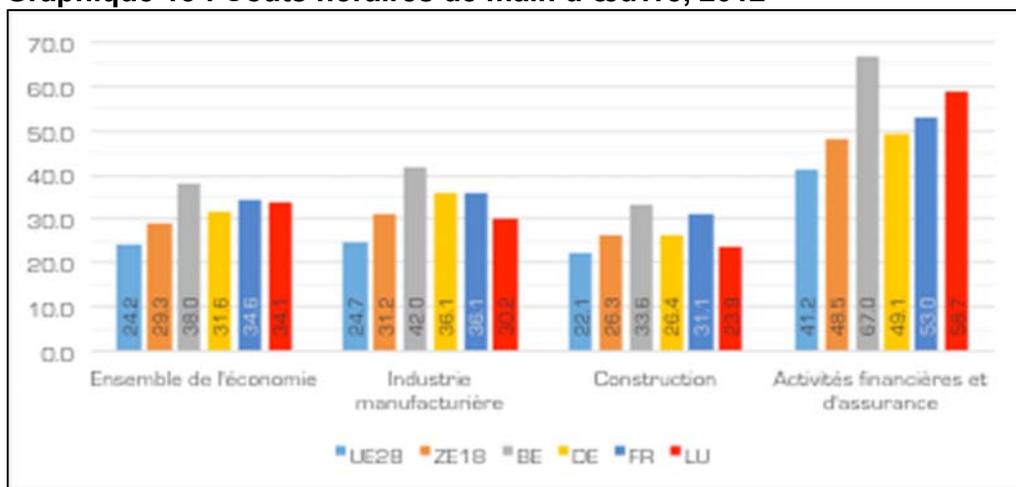
Or, force est de constater que les salariés luxembourgeois ont connu une croissance extrêmement faible de leurs revenus bruts au cours des dernières années. L'évolution du salaire horaire réel, qui sert à ajuster le salaire social minimum à l'évolution des salaires de l'économie, n'a progressé que de 0,1% au cours des années 2012 et 2013, la plus lente progression depuis des décennies. Pour la seule année 2012, le salaire réel a même diminué.

On est proche de la déflation salariale.

Nous demandons que, même en présence d'une faible progression des salaires, celle-ci soit pleinement prise en compte pour l'ajustement des pensions, du salaire social minimum ainsi que du revenu minimum garanti et de ses prestations connexes.

Quant au coût du travail, qui comprend les salaires et les coûts non-salariaux¹¹, il est loin d'être excessif au Luxembourg. Le Luxembourg a un coût total (ensemble de l'économie) inférieur à celui de ses voisins belges et français. Dans l'industrie manufacturière et la construction, le coût est même inférieur à la moyenne de la zone euro.

Graphique 13 : Coûts horaires de main d'œuvre, 2012

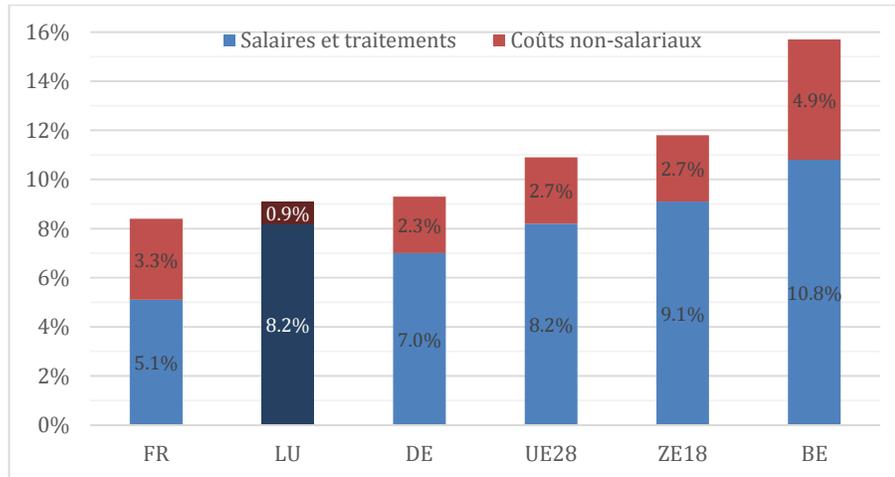


Source : Eurostat

¹¹ Les coûts non-salariaux comprennent les contributions sociales à la charge de l'employeur ainsi que les impôts relatifs à l'emploi considérés comme coûts de main d'œuvre, déduction faite des subventions obtenues destinées à rembourser tout ou partie des coûts salariaux directs supportés par l'employeur. Tous les autres éléments de salaire font partie des « salaires et traitements »

L'évolution du coût horaire de main d'œuvre entre 2008 et 2012 a également été plus faible au Luxembourg que la moyenne européenne (zone euro et UE28) et également inférieure à celle de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas, la France ayant connu une croissance plus lente que le Luxembourg¹².

Graphique 14 : Variations des coûts horaires de la main d'œuvre, par composante, 2008-2012

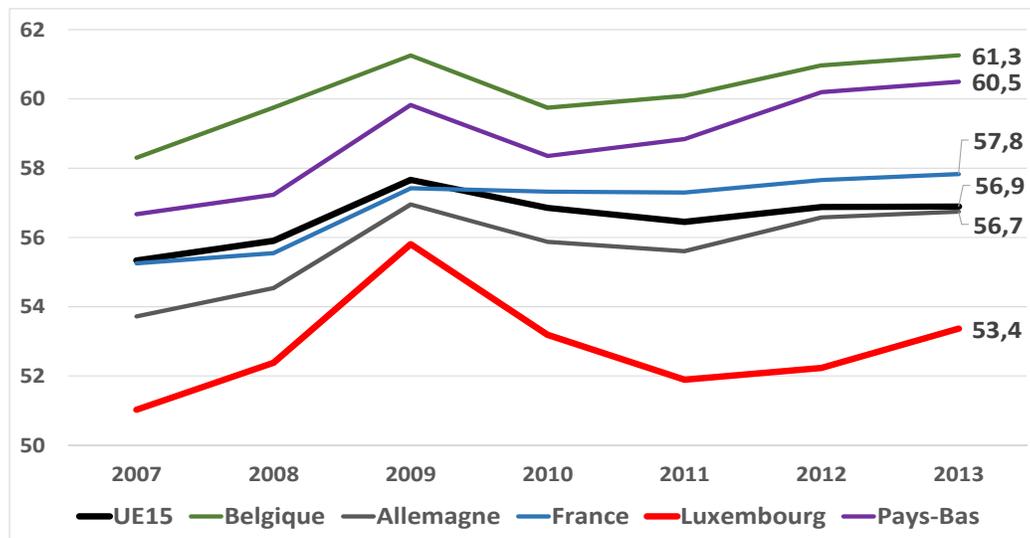


Source : Eurostat

Dans le coût du travail, les coûts indirects sont faibles, ce qui signifie que le Luxembourg se distingue par des cotisations sociales très « compétitives ». Par ailleurs, le Luxembourg se classe aussi parmi les pays à proportion élevée de primes non régulières et de rémunérations en nature faisant partie du revenu¹³.

En comparaison européenne, la part salariale au Luxembourg est bien au-dessous de celle de nos voisins et principaux partenaires économiques

Graphique 15 : Part salariale comparée



Source : Eurostat ; calculs CSL

¹² Eurostat, communiqué de presse 193/2014 du 15 décembre 2014

¹³ STATEC, Regards 22, novembre 2014

Il convient d'analyser dans quelle mesure ces primes (de départ) et rémunérations en nature sont responsables des variations de la part salariale. La part élevée en 2009 est évidemment due au facteur du dénominateur, à savoir une diminution de la valeur ajoutée en présence d'une légère augmentation des rémunérations des salariés. De même, en 2012 et 2013, la valeur ajoutée brute (aux prix courants) a connu des taux de croissance assez faibles.

Tableau 3 : Progression 2007-2013 de la part salariale en pp

UE15	1,6
Belgique	3,0
Allemagne	3,0
France	2,6
Luxembourg	2,3
Pays-Bas	3,8

Source : Eurostat ; calculs CSL

La part salariale est assimilée au coût salarial unitaire (CSU) réel (rémunération des salariés par salarié divisée par la valeur ajoutée brute en valeur par emploi).

Le CSU nominal (rémunération des salariés par salarié divisée par la valeur ajoutée brute en volume par emploi), indicateur utilisé dans la procédure des déséquilibres macroéconomiques, est très mal adapté à la situation luxembourgeoise en raison des difficultés méthodologiques de passage de la valeur ajoutée brute nominale à la valeur ajoutée brute en volume dans le secteur des services, qui a un poids élevé au Luxembourg (quels sont les prix unitaires des services financiers ?).

Le CSU réel, méthodologiquement mieux adapté, a en effet exactement la même vocation que le CSU nominal, celle de jauger l'évolution des salaires en lien avec la productivité.

Nous y revenons dans une annexe de ce document concernant le rapport sur le mécanisme d'alerte.

Notons toutefois que ce rapport conclut que le Luxembourg ne présente pas de déséquilibre macroéconomique et ne nécessite pas de bilan approfondi de sa situation macroéconomique.

3.2.2. Réforme des retraites

La Commission estime que nombre d'États membres doivent adopter une vision plus dynamique de l'âge de la retraite et lier de façon plus systématique l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie, de façon à garantir un équilibre adéquat entre la durée de la vie active et celle de la retraite.

Dans une publication récente (Pensions at a glance 2013), l'OCDE reconnaît que la réforme récente du Luxembourg augmente la viabilité financière du système des pensions luxembourgeois et diminue les futurs taux de remplacement, de sorte que les taux de remplacement futurs des travailleurs à faibles revenus (78%) et à revenus moyens (56%) ne s'écarteront plus beaucoup des taux

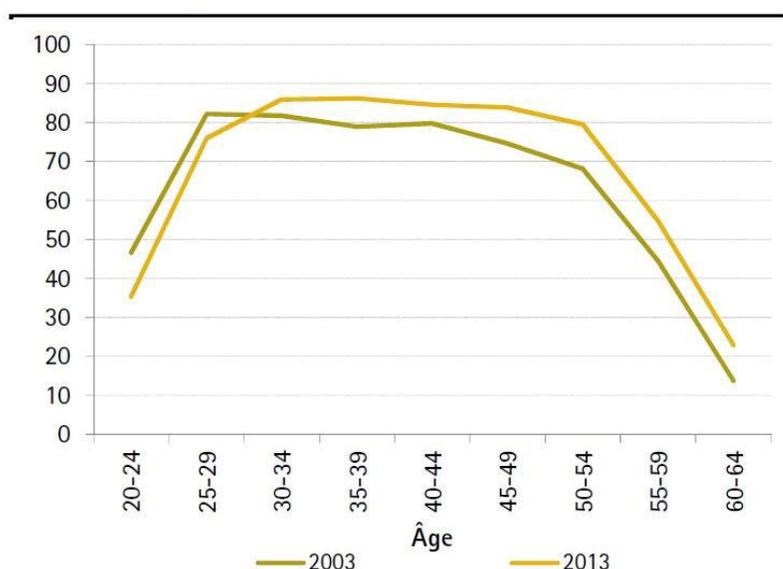
moyens des pays de l'OCDE (71% et 56% respectivement). Il y a quelques années encore, l'OCDE avançait des taux de remplacement de plus de 100%. Il s'agissait évidemment de taux théoriques pour une carrière complète à un faible salaire.

L'OCDE reconnaît aussi que le Luxembourg a un des taux de risque de pauvreté des personnes âgées les plus faibles, ce que la Chambre des salariés (CSL) a également déjà montré dans diverses publications. Or, toute dégradation de nos régimes publics de pensions aura comme effet une augmentation de la pauvreté des personnes âgées.

Par ailleurs, nous tenons à souligner que la lutte contre le chômage (des personnes âgées et jeunes notamment) devrait constituer la priorité au lieu de réfléchir à une augmentation de l'âge de départ à la retraite.

Nous tenons à rappeler que si le taux d'emploi des personnes de la tranche d'âge 60-64 ans était de 23 %, de 54,7 % pour la tranche d'âge 55-59 ans et de 79,5% pour celle des 50-54 ans en 2013¹⁴, toujours est-il qu'à partir de la classe d'âge des 50-54 ans, les taux d'emploi commencent une phase descendante continue assez abrupte.

Graphique 16 : Taux d'emploi par classes d'âge au Luxembourg, 2003 et 2013 (en %)



Source : STATEC

Le taux de chômage, quant à lui, et en particulier le chômage de longue durée¹⁵ augmente considérablement avec l'âge dans toute l'UE. Il nous semble donc opportun de veiller en priorité à résorber les taux de chômage des jeunes et de

¹⁴ Rapport travail et cohésion sociale 2013 – Le taux d'emploi, la part des étrangers et la pauvreté ont augmenté au Luxembourg, Statec, 14 octobre 2014

¹⁵ Le chômage de longue durée, Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi, septembre 2012

personnes âgées au lieu d'introduire des mesures plus larges visant à repousser encore l'âge de départ en retraite.

3.2.3. Modernisation des systèmes de protection sociale.

Selon la Commission, il convient de mettre en place des **politiques sociales plus simples et mieux ciblées** et de les compléter par des **services de garde d'enfants** et un **enseignement** de qualité et abordables, par la **prévention du décrochage scolaire**, par des aides à la **formation et à l'emploi**, par une **aide au logement**, ainsi que par des **soins de santé accessibles**. Les systèmes de soins de santé doivent être **réformés** de façon à proposer des **soins de qualité** au moyen de **structures efficaces**, y compris la santé en ligne.

Les Examens annuels de la croissance fixent à juste titre la lutte contre le chômage et les conséquences sociales de la crise comme étant une priorité-clé pour la coordination de la politique économique. Toutefois, au cours des deux dernières années, 4 millions de personnes de plus sont venues gonfler les rangs des chômeurs européens, tandis que la pauvreté et l'exclusion sociale continuaient à augmenter, donnant récemment lieu à de sévères mises en garde selon lesquelles de 15 à 25 millions de personnes supplémentaires pourraient vivre dans la pauvreté d'ici à 2025. La dégradation constante de l'emploi et de la situation sociale illustre que, bien que ses objectifs sociaux soient corrects, l'approche politique actuelle n'est pas à la hauteur.

Au Luxembourg, d'après les données de l'ADEM, en 2009 environ 30% des demandeurs d'emploi étaient des chômeurs de longue durée (dont 55% environ inscrits depuis plus de deux ans). En 2014, la part des chômeurs de longue durée atteint désormais près de 44%, dont presque deux tiers qui sont au chômage depuis au moins deux ans.

De moins en moins de chômeurs sont indemnisés, ce qui fait que leur taux de risque de pauvreté augmente. En effet, le taux de risque de pauvreté des demandeurs d'emploi dépasse maintenant nettement la barre des 50%, signifiant que plus de la moitié des chômeurs se trouve confrontée au risque de pauvreté. Pour le dire autrement, au Luxembourg, les demandeurs d'emploi sont cinq fois plus exposés au risque de pauvreté que les personnes occupées. Si l'on compare le Luxembourg aux différents pays de l'ancienne UE-15, seule l'Allemagne affiche un taux de risque de pauvreté des chômeurs plus élevé que le Luxembourg.

Une résolution pour l'Europe sociale

L'OGBL, le LCGB et la CGFP demandent que l'UE prenne enfin des dispositions pour protéger la croissance, lutter contre le chômage et renforcer les droits sociaux (cf. aussi partie 4 de la présente note). Ils lancent un appel aux responsables politiques luxembourgeois et européens afin qu'ils œuvrent pour l'inscription dans les traités de l'UE, pour leur donner une valeur prépondérante, de normes juridiques contraignantes en matière sociale, non subordonnées aux critères de compétitivité.

La dimension sociale de l'Union européenne devrait inclure les principes suivants :

- *La protection et l'amélioration des droits des salariés*

La protection de la libre concurrence et de la compétitivité se pose fréquemment en conflit ouvert avec la protection des droits sociaux. Cette dernière étant généralement subordonnée à la première. Or la protection des droits des citoyens, partant des travailleurs, doit constituer une valeur supérieure à la réalisation sans compromis du marché intérieur.

Les représentants des travailleurs luxembourgeois, tout comme leurs collègues dans les autres pays européens, demandent à l'UE de se concentrer sur des politiques qui améliorent les conditions de vie et de travail et assurent des emplois de qualité, des salaires justes, l'égalité de traitement, un véritable dialogue social, les droits syndicaux et autres droits humains, des services publics de qualité, la protection sociale, y compris des services de santé et des régimes de pension justes et durables, ainsi que sur une politique industrielle favorisant une transition juste vers un modèle de développement durable.

- *Le modèle social européen et le rôle des partenaires sociaux*

Il est également crucial que les négociations collectives libres et le dialogue social, qui font partie intégrante du modèle social européen, soient garantis au niveau européen et national. La participation effective des partenaires sociaux dans la gouvernance économique européenne et les plans nationaux de réforme est indispensable. Le poids des éventuels efforts doit être réparti selon la capacité distributive de chacun et non pas être supporté par les seuls travailleurs et leurs familles. Le droit aux négociations collectives des salaires et des conditions de travail ne doit en aucun cas être subordonné à des critères de compétitivité.

- *Une justice économique et sociale*

Des normes strictes de réglementation du secteur financier, qui devrait normalement être au service de l'économie réelle, doivent pouvoir s'imposer en Europe. Il faut également que des politiques d'investissement en faveur de l'industrie, à même de relever les défis économiques et environnementaux, puissent être menées. L'UE doit également encourager une fiscalité redistributive et progressive sur les revenus et la fortune.

- *Des emplois de qualité et des salaires décents*

L'UE doit pouvoir garantir à ses citoyens l'accès à un emploi et à un salaire décents; ce qui permettra de contribuer au renforcement de la demande intérieure et donc à la croissance. Elle doit ainsi prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'emploi et lutter contre les emplois précaires, lutter contre les abus en matière de contrats à temps partiel, temporaires ou à durée déterminée. La mise en œuvre des politiques européennes doit aussi mettre fin à l'écart salarial entre femmes et hommes.

- *Des critères de convergence sociale (cf. aussi partie 4)*

Par ailleurs, à côté des classiques critères de convergence économique, il serait tout aussi nécessaire d'établir des critères de convergence sociale, fixant par

exemple des objectifs en matière d'emploi, de pauvreté ou d'égalité des chances, avec des sanctions comparables à celles infligées en cas de non respect des règles liées aux déficits budgétaires, dont le nombre et les contraintes ne cessent d'augmenter.

3.2.4. Amélioration de la flexibilité des marchés des produits et de services

Les points essentiels de ce domaine sont la modernisation du fonctionnement des industries de réseau et de la capacité des infrastructures ainsi que l'application effective de la législation relative aux consommateurs.

Par ailleurs, la Commission écrit que la persistance globale de très nombreuses exceptions aux principes généraux énoncés dans la directive « services », de même que les processus de réforme laborieux menés par plusieurs États membres, continuent de peser sur la mise en œuvre pleine et entière de la directive et ne permettent pas d'exploiter tout son potentiel.

3.2.5. Amélioration des conditions-cadres en faveur de l'investissement des entreprises.

Pour la Commission, les efforts déployés pour améliorer l'environnement des entreprises afin de le rendre plus favorable aux investissements sont essentiels pour encourager les investissements privés, en particulier dans les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire très étroite pour ce qui est des investissements publics. Les partenariats public-privé et la gouvernance des entreprises publiques devront être élaborés avec soin.

L'OGBL, le LCGB et la CGFP appellent à la prudence en matière de réalisation des partenariats public-privé. En effet, en matière de finances publiques, les PPP sont également considérés pour l'endettement public, si le partenaire privé ne supporte pas le risque de construction et le risque de disponibilité ou celui lié à la demande. D'autre part, cette solution n'est pas forcément moins chère pour le contribuable ou l'utilisateur, étant donné que les loyers-redevances sont souvent élevés et les taux d'intérêt des emprunts sont supérieurs aux taux que pourrait obtenir l'État.

En ce qui concerne les marchés publics, nous rappelons la nécessité de retenir les investisseurs qui respectent les réglementations sociales et environnementales. Cet aspect est également d'une importance cruciale pour ce qui est des négociations et ratifications des traités de libre-échange transatlantique (TTIP et CETA) et de TISA (accord sur le commerce des services), auxquels les organisations syndicales représentatives sur le plan national s'opposent.

Par ailleurs, les perspectives de croissance des entreprises dépendent évidemment aussi de l'évolution conjoncturelle et des perspectives économiques. Une politique d'austérité continue et les entraves au développement de toute politique de croissance auto-entretenu ne sont évidemment pas propices à améliorer les volontés d'investissement des entreprises.

3.2.6. Amélioration de la qualité des investissements en faveur de la recherche et de l'innovation (R&I).

Selon l'Examen annuel de croissance, les États membres doivent continuer de donner la priorité aux investissements publics en faveur de la R&I, en en garantissant l'efficacité et l'effet de levier sur les investissements privés.

3.2.7. Une administration publique plus efficace

La Commission est d'avis que les administrations publiques de toute l'UE doivent relever le défi consistant à «faire mieux avec moins», autrement dit **répondre aux besoins de la population à une époque de restrictions budgétaires**, améliorer le climat des affaires en allégeant la charge administrative et réglementaire pour les entreprises et les citoyens, et s'adapter aux besoins de l'économie numérique.

En outre, à l'instar du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) mis en œuvre au niveau de l'UE, la plupart des États membres doivent viser la simplification et une approche plus numérique de l'administration publique.

Il faut être très vigilant et éviter que les États se débarrassent de règlements uniquement par principe, ce qui risquerait de remettre en question de bons règlements qui protègent les travailleurs, les consommateurs et l'environnement.

3.3. Les véritables réformes structurelles à réaliser au niveau du Luxembourg

L'OGBL, le LCGB et la CGFP ne peuvent pas acquiescer à une politique qui érode de plus en plus les acquis sociaux sous des prétextes de compétitivité et de consolidation budgétaire.

Au lieu de « réformer » la politique sociale pour la rendre plus « efficace », il s'agit d'abandonner enfin la vue de l'État social comme correctif des excès de l'économie de marché et de reconnaître la politique sociale comme fondement d'une société moderne économiquement performante et socialement juste, et de mettre à sa disposition les moyens nécessaires.

Il convient également d'analyser dans quelle mesure des réformes structurelles ou des investissements à mener au Luxembourg peuvent bénéficier des nouvelles modalités d'application plus souples des normes du Pacte de stabilité et de croissance telles que présentées par la Commission dans sa communication du 13 janvier 2015 intitulée « Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact ».

Dans cette communication, la Commission européenne détaille les modalités plus flexibles qu'elle entend appliquer dans le cadre de la surveillance budgétaire au titre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Il s'agit en particulier d'une meilleure prise en compte de l'impact des réformes structurelles et des efforts entrepris en matière d'investissement. Il est également précisé que la position cyclique de chaque État membre sera désormais (encore) mieux prise en compte.

En matière de réformes structurelles, il faut que ces réformes i) soient importantes, ii) qu'elles aient des effets budgétaires positifs à long terme qui soient démontrables, y compris en matière de renforcement de la croissance potentielle durable, et iii) qu'elles soient mises en œuvre. Des mesures de réforme adoptées par le gouvernement et/ou Parlement peuvent être considérées «ex ante» si les États membres présentent un plan de réformes structurelles spécifique étayé par des mesures clairement définies et assorti d'un calendrier d'adoption et de mise en œuvre.

L'OGBL, le LCGB et la CGFP invitent le Gouvernement à analyser dans quelle mesure le Luxembourg pourrait bénéficier de telles règles plus flexibles. Les dépenses budgétaires en vue d'une meilleure conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle (structures de garde pour enfants) seraient-elles éligibles étant donné qu'elles auront pour but d'accroître le taux d'emploi, qui contribue à une croissance potentielle plus élevée de l'économie? Cette argumentation vaut aussi pour les dépenses en faveur de l'innovation, de la recherche et de la formation, autres objectifs de la stratégie Europe 2020, permettant de renforcer la productivité de l'économie luxembourgeoise.

Pour ce qui est des investissements, les États membres peuvent s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement budgétaire convenue aux fins de la réalisation de cet objectif, afin d'intégrer les investissements, aux conditions suivantes:

- la croissance de leur PIB est négative ou le PIB reste nettement inférieur à son potentiel (se traduisant par un différentiel supérieur à - 1,5 % du PIB);
- l'écart n'entraîne pas le non-respect de la valeur de référence de 3 % et une marge de sécurité appropriée est préservée;
- les niveaux d'investissement augmentent effectivement en conséquence;
- les investissements éligibles sont les dépenses nationales correspondant à des projets cofinancés par l'Union au titre des politiques structurelles et de cohésion (y compris les projets cofinancés au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes), des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ou à des projets cofinancés également par l'EFSI;
- l'écart est compensé dans les délais fixés aux fins du programme de stabilité ou de convergence de l'État membre (plans budgétaires à moyen terme des États membres).

L'OGBL, le LCGB et la CGFP demandent de réfléchir dans quelle mesure des dépenses d'investissements du Luxembourg dans des infrastructures transeuropéennes de transport et d'énergie et des dépenses en faveur de projets cofinancés par les fonds européens pourraient bénéficier de cette interprétation du PSC.

Politique salariale

L'OGBL, le LCGB et la CGFP soulignent leur ferme attachement aux conventions collectives de travail, qui sont un élément essentiel du dialogue social et contribuent à la paix sociale. C'est pourquoi une politique continue de conventions collectives évolutives doit être poursuivie et encouragée au niveau

national et européen. Des immixtions de la part des instances supranationales dans l'autonomie tarifaire des partenaires sociaux ne peuvent que nuire au dialogue social.

Comme au Luxembourg, une partie non négligeable des salariés ne sont pas couverts par une convention collective, le Gouvernement devrait donc favoriser la conclusion de conventions collectives dans les entreprises et secteurs où elles n'existent pas.

Pour permettre à ces salariés actuellement non couverts par une convention collective de participer également aux fruits de la croissance et à bénéficier d'une redistribution salariale, une augmentation structurelle du salaire social minimum serait à envisager. En effet, même si le salaire minimum légal luxembourgeois, en termes absolus, est relativement élevé par rapport aux salaires minima de nos pays voisins, il est faible par rapport au salaire médian en comparaison internationale. D'autre part, il est très proche du seuil de risque de pauvreté, ce qui contribue sans doute aussi au très fort taux de risque de pauvreté des salariés au Luxembourg.

Tableau 4 : Salaires minima comparés

	Salaire minimum 2014 (brut en EUR)	Salaire minimum en fonction du salaire médian (indice de Kaitz, 2012)	Salaire minimum en fonction du seuil de risque de pauvreté (2013)
Luxembourg	1.921,03	42%	108%
Belgique	1.574,30	51%	141%
France	1.648,69	62%	152%
Allemagne	1.473,33	51%	150%

Sources: WSI-Mindestlohnbericht der Hans-Böckler-Stiftung, EUROSTAT, IGSS, salaires sur la base d'une semaine de travail de 40 heures

Sécurité sociale

Modernisation de la politique sociale doit aussi signifier augmentation de la politique sociale. Des hausses des cotisations sociales ne doivent plus être tabouisées. Au Luxembourg, nous disposons d'une marge de manœuvre confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux de nos pays voisins et partenaires.

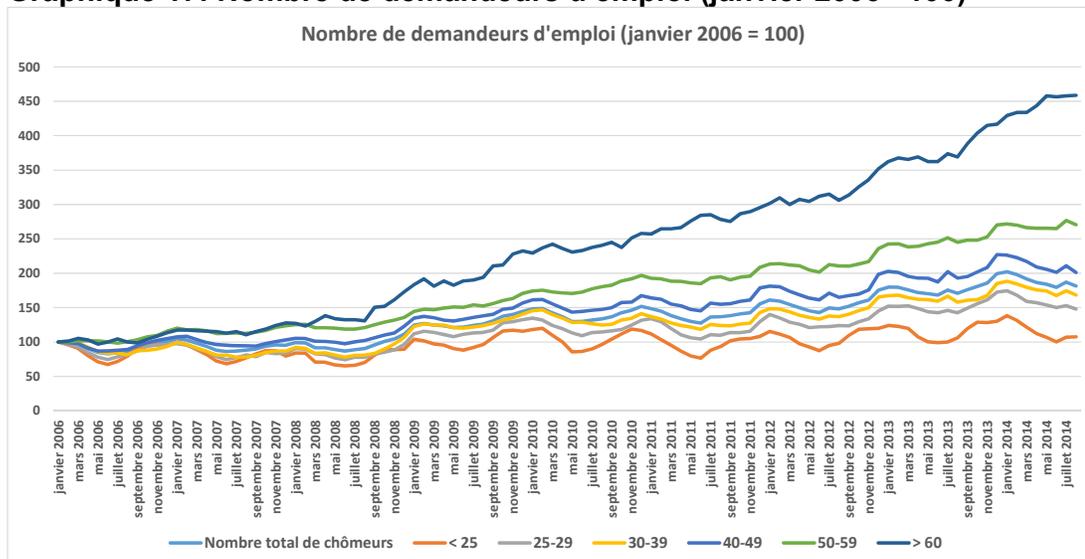
Des réformes dans le domaine de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance ne peuvent en aucun cas aboutir à une diminution des prestations dans ces branches de la Sécurité sociale. Les récentes améliorations dans la législation allemande relative à l'assurance dépendance sont également financées par une augmentation du taux de cotisation de 0,5 point de pourcentage.

Dans une étude commandée par la CSL, le *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*, a montré de nombreuses pistes relatives à des sources alternatives de financement de la Sécurité sociale.

Gestion des âges

Le vieillissement de la population et les défis démographiques ne doivent plus servir d'alibis pour détériorer nos systèmes des retraites.

Graphique 17: Nombre de demandeurs d'emploi (janvier 2006 = 100)



Source : Adem ; Calculs : CSL

Il est un fait que les travailleurs âgés sont proportionnellement les plus concernés par le chômage au Luxembourg et que le chômage de longue durée a augmenté de façon considérable.

Face à cette situation préoccupante, nous devons enfin mettre en place une politique de gestion des âges qui contient des dispositions relatives aux éléments suivants :

- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de travail difficiles avec un potentiel de séquelles sur le plan de la santé;
- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur base d'un véritable droit au travail à temps partiel ;
- extension de la préretraite « travail posté et de nuit » à d'autres conditions de travail pénibles ;
- adoption rapide du projet de loi sur la gestion des âges, lequel doit prendre en compte les remarques de la CSL dans son avis y relatif.

L'OGBL, le LCGB et la CGFP demandent également une réforme rapide de la législation sur le reclassement professionnel aboutissant à une accélération de la procédure devant la commission mixte et notamment la création d'un statut spécifique de salarié en reclassement externe offrant à celui-ci une meilleure protection en cas de cessation d'un nouveau contrat de travail. En outre, ils se prononcent en faveur de l'introduction rapide d'une indemnité professionnelle d'attente pour les travailleurs qui ne peuvent plus être reclassés, ni en interne

ni sur le marché de l'emploi. Cette indemnité, qui empêcherait une perte de revenu du bénéficiaire en cas de nouvelle période de chômage, est à adapter à l'évolution des salaires et des prix.

D'autre part, les différents services de santé au travail sont à fusionner dans un seul véritable service public de santé au travail. En effet, la création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) est la seule issue pour garantir l'indépendance et l'impartialité à l'égard des employeurs et pour assurer à la fois une vraie prise en charge des salariés en général, et plus particulièrement des personnes reclassées tant au niveau interne qu'au niveau externe tout en permettant d'aider également les employeurs à mettre en œuvre les postes de travail correspondant aux capacités résiduelles de travail des salariés concernés.

Licenciements économiques et maintien dans l'emploi

Il est indispensable de procéder à une révision plus globale de toutes dispositions légales en matière de licenciements collectifs, de plan de maintien dans l'emploi, de plan social mais également de faillites afin de garantir la cohérence entre les différentes dispositions légales qui interagissent mutuellement et de renforcer ainsi les intérêts des salariés.

Face à la crise et ses répercussions négatives sur l'emploi, il est apparent que le chômage a changé de nature. Le chômage social d'avant la crise est devenu un chômage économique due à la crise qui a débutée en 2008. Si nous n'arrivons pas à adapter les instruments de lutte contre le chômage aux nouvelles réalités, le Luxembourg court prochainement le risque de faire face à un chômage structurel. Nous devons donc développer de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage en discutant et en analysant tout modèle, système ou initiative susceptibles de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés victimes d'un licenciement.

Les licenciements économiques sont à réglementer plus strictement et les droits des représentants des salariés dans le cadre des licenciements économiques tant individuels que collectifs doivent être renforcés.

Un licenciement économique ayant pour objet de réduire le nombre des salariés ou leur niveau de rémunération ne doit être considéré comme légal que dans le but unique de garantir la viabilité ou la survie d'une entreprise dont la situation financière se dégrade progressivement, en excluant toutefois la prise en considération d'un changement purement temporaire ou limité affectant le carnet des commandes ou un autre élément de la situation économique.

En outre, il faudra tenir compte des départs volontaires négociés pendant une période allant jusqu'à six mois précédant le plan de maintien dans l'emploi ou le recours aux licenciements collectifs et les prendre en considération dans les seuils fixés pour déclencher le recours au plan de maintien dans l'emploi ou le recours aux licenciements collectifs.

La législation actuelle sur les plans de maintien dans l'emploi est connue pour son inefficacité exemplaire. Il n'y a aucun caractère contraignant dans la procédure. Des licenciements économiques ne sont souvent pas signalés au comité de conjoncture. Et peu de plans de maintien de l'emploi sont conclus,

sauf s'ils sont incontournables afin d'obtenir une participation supplémentaire de l'État aux frais du chômage partiel ou de l'indemnité de préretraite. Mais dans ces cas, leur contenu est minimal. A part le fait que cette législation doit devenir plus contraignante, il est indispensable de l'associer avec la procédure concernant les licenciements collectifs, afin qu'elle puisse produire ses effets en amont de tout plan social prévoyant des licenciements.

Législation sur les faillites

D'autre part, nous nous prononçons en faveur d'une législation sur les faillites qui renforce considérablement les droits des travailleurs concernés par la faillite, notamment en ce qui concerne la garantie et le recouvrement des sommes qui leurs sont dues. Les droits des salariés en cas de faillite devraient être au moins similaires aux droits des salariés licenciés pour motif économique, alors qu'ils sont actuellement beaucoup moins favorables, notamment s'il s'agit de salariés avec une ancienneté élevée.

Le volet préventif d'une réforme de la législation sur les faillites devrait consister dans l'adaptation de la législation en matière de marchés publics, plus spécialement en y inscrivant des obligations sociales et environnementales à respecter par les prestataires qui participent à ces procédures en vue de l'obtention d'un marché public, de façon à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit plus synonyme d'offre la moins chère. La législation devrait en outre prévoir l'exclusion de la procédure des entreprises qui n'ont pas respecté la législation sociale (droit du travail et sécurité sociale).

Volet préventif du droit du travail

En matière de prévention des licenciements, la législation sur le contrat de travail joue également un rôle important. La multiplication des contrats de travail à durée déterminée, des contrats intérimaires et des stages ôte toute perspective aux salariés concernés dont la carrière finit souvent dans un cul-de-sac, puisque ces contrats atypiques ne sont souvent pas la voie qui aboutit à un contrat à durée indéterminée. Le contrat à durée indéterminée n'est pas un privilège, et au lieu de susciter des rivalités entre les salariés à CDI et à CDD (les « ins » contre les « outs »), il serait hautement temps de promouvoir à nouveau les relations de travail stables, qui ont des avantages tant personnels que macroéconomiques.

Plus spécialement en ce qui concerne les stages, nous demandons une législation qui contienne des dispositions relatives à une rémunération obligatoire à accorder au stagiaire et à la protection sociale de celui-ci (cf. annexe 7 également).

Dialogue social infranational

A côté de la relance du dialogue social au niveau national, l'OGBL, le LCGB et la CGFP se prononcent également en faveur d'un renforcement du dialogue social au niveau des entreprises, qui peut s'exprimer à travers des accords interprofessionnels et des conventions collectives de travail.

- Au niveau des entreprises, nous demandons que la réforme des délégations du personnel soit rapidement mise en vigueur.
- En outre, une réglementation des comptes épargne-temps sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social fait toujours défaut. Le cadre légal y relatif devrait donner la priorité à la mise en place des comptes épargne-temps uniquement par accord national/interprofessionnel ou convention collective. Les CET ne se situent en aucun cas dans un cadre de flexibilisation de la durée du travail, mais constituent un instrument nouveau d'organisation du travail permettant aux salariés de reporter librement des périodes de travail économisées, dans les limites légales et conventionnelles, à une période ultérieure en vue de la réalisation d'un projet personnel.
- Finalement, un accord relatif au droit à la réduction individuelle de la durée du travail devrait être négocié afin de permettre aux salariés de suivre des formations plus intensives, aux salariés ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et aux seniors de bénéficier d'un passage plus lisse de la vie active vers la retraite.

La politique du logement

A côté des mesures déjà annoncées par le Gouvernement en matière de construction d'ensembles de logements et des priorités de l'OGBL, le LCGB et la CGFP en matière d'investissements dans les logements sociaux destinés à la location, nous estimons que les autres mesures essentielles en matière de logement devraient concerner

- la réhabilitation de l'habitat par l'assainissement énergétique de logements anciens;
- le préfinancement par l'État des travaux jusqu'à concurrence des subventions allouées aux bénéficiaires;
- les aides aux locataires pour compenser l'augmentation des loyers en cas investissements liés à un assainissement énergétique.

La formation professionnelle continue (cf. annexe 8 également)

Dans le contexte de la formation professionnelle continue, des centres de formation d'entreprises sectorielle gérés paritairement peuvent constituer un atout considérable tant pour les salariés que pour les entreprises. Une régulation et une gestion paritaire de la formation continue dans les entreprises permet de trouver et de combiner véritablement les intérêts de l'entreprise et de ses salariés. Pour ce faire il faut impliquer davantage les représentants salariaux dans l'élaboration d'une analyse complète des besoins et l'établissement conséquent de programmes de formation, voire de manière générale, dans le processus de décision de la formation professionnelle continue.

Il faut également veiller à établir une coopération étroite entre ces centres de formation et le système éducatif formel (en conséquence le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse) et ce afin de pouvoir certifier, pour autant que possible, aux apprenants les compétences et les qualifications acquises.

4. La poursuite de la responsabilité budgétaire

- A) Sur un plan global, d'après la Commission européenne, des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine de l'assainissement budgétaire : les déficits budgétaires moyens dans l'UE sont passés, en seulement trois ans, de 4,5 % du PIB en 2011 à environ 3 % du PIB en 2014.

La diminution du nombre de pays faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif — 11 en 2014 contre 24 en 2011 — s'explique par ces améliorations budgétaires, qui auraient joué un rôle essentiel dans le rétablissement de la confiance à l'égard de la solidité de nos finances publiques et dans la stabilisation de la situation financière. La garantie de la maîtrise à long terme du déficit et la réduction des niveaux élevés d'endettement resteraient des éléments essentiels sur la voie de la croissance durable.

- La lecture de l'EAC révèle donc que la « *responsabilité budgétaire* » recommandée par la Commission européenne se comprend dans un sens univoque et restrictif d'assainissement budgétaire en vue de la viabilité à long terme des finances publiques.

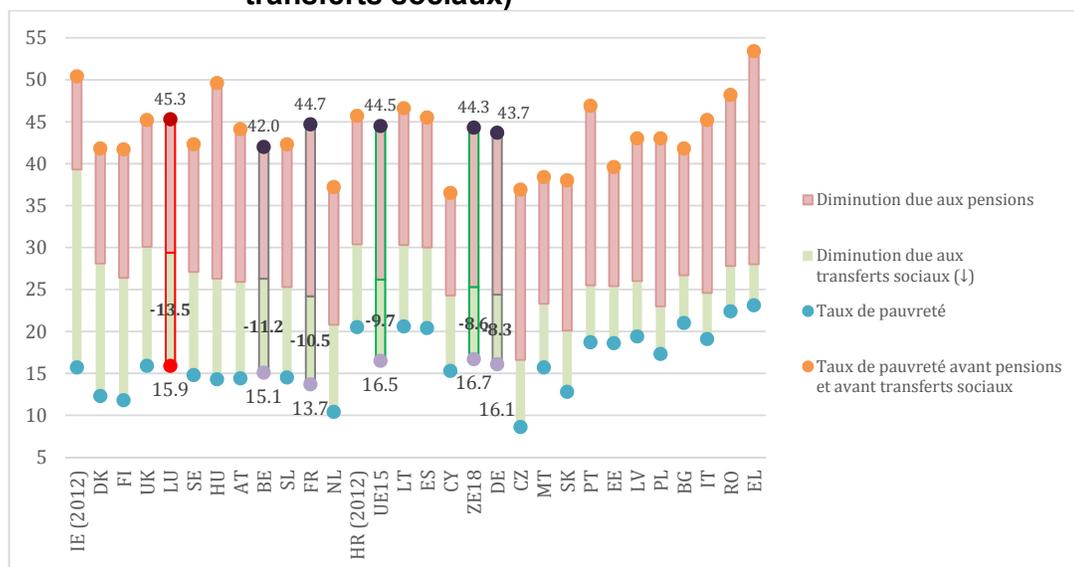
Ce faisant, la Commission néglige les autres facettes de la « *responsabilité budgétaire* » qui incombe aux pouvoirs publics, à savoir celle du financement de la production de biens et de services publics, de la redistribution correctrice des inégalités engendrées ou renforcées par les marchés ainsi que de la régulation de la conjoncture économique européenne.

La vertu de son approche de la « *responsabilité budgétaire* » par la « *compression des dépenses* » serait aussi de libérer la croissance ; il s'agit d'ailleurs, selon la Commission, d'accorder la priorité aux dépenses d'investissements publics productifs et aux dépenses actuelles qui favorisent la croissance, tout en limitant le périmètre de la protection sociale de manière ciblée à la lutte contre la pauvreté et à l'inclusion sociale.

Pour l'OGBL, le LCGB et la CGFP, le rôle de la protection sociale ne doit pas se limiter au soutien des plus démunis ; elle doit également constituer un instrument de redistribution et de maintien du niveau de vie en faveur des classes moyennes, notamment en cas d'accident de vie.

D'ailleurs, si l'on compare l'impact des pensions et des transferts sociaux dans les différents pays européens, on constate que le Luxembourg compte parmi les pays où ces deux éléments font le plus baisser le taux de pauvreté. Si l'on se restreint à l'impact qu'ont les seuls transferts sociaux, le Luxembourg se classe en cinquième position au sein de l'Union européenne, et fait nettement mieux que ses pays voisins.

Graphique 18 : Impact des pensions et des transferts sur le taux de pauvreté ; 2013 (tri selon impact décroissant de transferts sociaux)



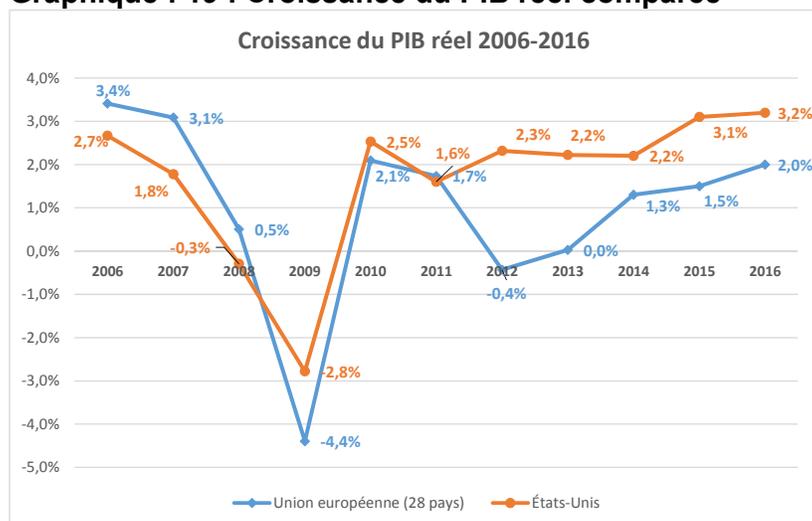
Source : Eurostat ; Calculs : CSL

Une réduction des pensions, des transferts sociaux ou des deux en même temps, ne serait donc pas sans conséquences négatives pour le pays, puisque cela ferait sombrer plus de personnes dans le risque de pauvreté.

- Le graphique suivant illustre la trajectoire de la croissance entre la survenue de la crise et la période actuelle, tant pour l'UE que pour les États-Unis. À l'instar du Luxembourg, l'Europe a clairement connu une évolution en « double creux » de son PIB (W), tandis que les États-Unis se sont sortis instantanément de l'effondrement conjoncturel de 2008-2009 et ont déjà atteint leur dynamique de croissance de 2007 (et largement dépassé leur niveau de PIB), contrairement à l'UE.

D'après les dernières prévisions de la Commission, il apparaît clairement que l'activité économique ne devrait pas encore retrouver les taux de progression observés dans l'Union européenne avant l'éclatement de la crise financière et économique : la reprise au sein de l'UE est comparativement faible et fragile, que ce soit par rapport aux niveaux de reprises observés par le passé après une crise financière ou par rapport aux évolutions enregistrées dans les autres économies développées.

Graphique : 19 : Croissance du PIB réel comparée



Source : Eurostat, DG ECFIN Prévisions d'automne

Certes, les investissements productifs américains ont été plus dynamiques que les investissements européens (dont le constat du ralentissement explique le « plan Juncker »), mais les déficits publics des États-Unis ont en sus représenté au moins le double des déficits publics de l'Union européenne pratiquement sur toute cette période.

- Les États-Unis ont abordé la crise armés d'une union bancaire et budgétaire ainsi que d'une politique monétaire sans états d'âme qui leur ont permis d'absorber le choc de 2008-2009 et d'œuvrer rapidement pour le retour de la croissance économique et de l'emploi, qui atteint d'ailleurs, pour cette dernière, des taux de création records en 2014.

En Europe, les séquelles de la crise (chômage, faible croissance et spirale pré-déflationniste) ne semblent pas devoir s'effacer. Les invocations européennes en faveur de la croissance et de l'emploi ne semblent pas devoir dépasser ce stade et la politique de « responsabilité budgétaire », encadrée par le Pacte de stabilité réformé et le TSCG, ne porte guère ses fruits, ni en cette période de crise, ni au cours des vingt dernières années où les inégalités ont crû de façon généralisée.

L'état actuel de l'Union européenne ne fait que confirmer l'échec de la politique européenne de désinflation compétitive par les salaires et l'impôt. Or, la Commission continue à imputer la responsabilité des médiocres résultats économiques et de la dégradation de la situation sociale et de l'emploi en Europe à l'héritage de la crise et au manque de réformes structurelles des États membres. Toutefois, c'est précisément la poursuite incessante de réponses politiques inadaptées sur le plan européen qui entrave à la fois la reprise économique et son dynamisme relatif, maintient le chômage à un taux élevé et provoque une augmentation de la pauvreté.

- Pour la CES, les décideurs politiques européens doivent cesser de nier les effets et dangers de leur politique procyclique (visant à réduire les déficits alors que l'économie peine toujours) et contreproductive (en termes économiques et sociaux) et de soutenir que les réformes structurelles

(contraction de la dépense, désinflation salariale, flexibilisation du marché de l'emploi) seraient par définition propices mais demandent de la patience.

Face à un taux de chômage à deux chiffres et à la menace de déflation, un tel déni de la réalité n'est plus une option sauf à admettre pour l'avenir de faire le choix du chômage de masse plutôt que du plein emploi et de la déflation plutôt que de la croissance économique.

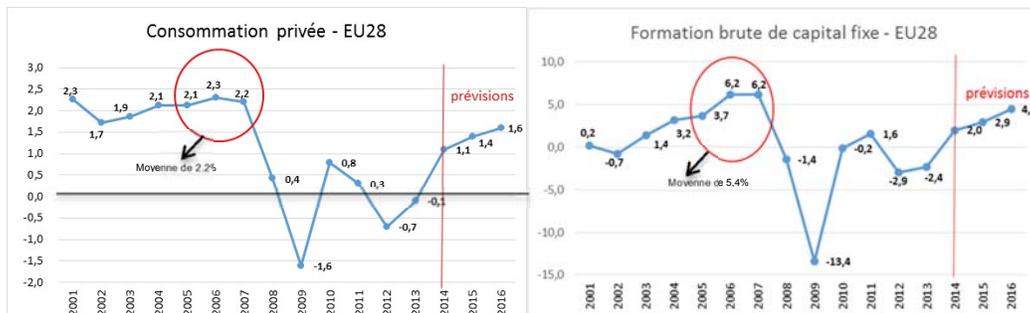
- La gouvernance économique et budgétaire actuelle est rigide et compliquée ; elle n'offre pas la souplesse suffisante pour traiter instantanément les situations de crise et mettre au point un dosage des politiques de la zone euro. La communication de la Commission européenne sur l'interprétation de la flexibilité existante dans le Pacte de stabilité¹⁶ n'apporte à ce sujet qu'un changement apparent de forme et non de fond et soulève un certain nombre de questions (cf. supra).

Ce dont la zone euro a besoin, ce sont des politiques budgétaires responsables et réellement propices à la croissance, dans un cadre souple d'une union économique et budgétaire renforcée, et tenant compte de chaque situation nationale : les pays qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire ont davantage de possibilités, si pas l'obligation, de stimuler la demande et les investissements intérieurs.

En effet, à côté de réformes qui pourront s'avérer bénéfiques sur certains aspects de l'offre, comme en matière d'innovation technologique, économique ou sociale, l'état actuel de l'UE exige aussi et principalement de réactiver la demande par une politique salariale d'ensemble vertueuse ainsi que par la relance des investissements productifs tant privés que publics. Ce cercle vertueux capable de favoriser le développement social et économique ne manquera pas, par ricochet, d'offrir des retombées positives aux finances publiques.

Tant la consommation privée que l'investissement ont connu la même évolution d'une trajectoire en double creux modelée par une « stratégie de sortie » européenne bien trop précoce.

Graphiques 20 et 21 : Évolution annuelle en % de la consommation privée et de l'investissement de l'UE-28



Source : DG ECFIN Prévisions d'automne

- La CES a rappelé dans sa prise de position sur l'EAC 2015 ce que l'OGBL, le LCGB et la CGFP ont déjà souligné de leur côté à plusieurs reprises : les

¹⁶ COM(2015) 12 final provisional du 13 janvier 2015

salaires des Européens ne peuvent constituer une variable d'ajustement ; les salaires sont avant tout un ressort central de la demande intérieure et d'une politique en faveur de la croissance économique et de l'emploi.

Ceci vaut tout particulièrement dans le cas de l'UE qui reste une grande économie relativement fermée. C'est pourquoi la stratégie (fût-elle de Lisbonne ou pour 2020) d'un nivellement par le bas des salaires européens afin d'axer la croissance sur les exportations est contreproductive et hasardeuse. Tenter d'augmenter les exportations qui ne contribuent qu'à hauteur de 17% du PIB européen en déprimant la demande intérieure qui contribue pour les 83% restants est néfaste tant pour la demande que pour l'activité économique dans l'UE.

Il paraît d'ailleurs symptomatique que la classe politique en soit arrivée à considérer la rémunération des salariés comme de simples « coûts salariaux » entravant l'enjeu supérieur de la « compétitivité », alors que ceci implique nécessairement que ceux qui en disposent et en vivent sont perçus comme une simple variable d'ajustement compétitif comme une autre.

- En ce qui concerne les recettes, la Commission préconise de veiller à ce que le système fiscal soit efficient et orienté vers la croissance. Il serait possible de stimuler l'emploi et la croissance en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres types d'impôts nuisant moins à la croissance, comme les impôts récurrents sur le patrimoine ou la consommation ou les taxes environnementales, en tenant compte de l'effet redistributif potentiel d'un tel glissement de l'imposition.

La Commission estime que l'élargissement des bases d'imposition, les mesures de simplification et une plus grande transparence pourraient aussi contribuer à rendre le système fiscal plus efficient, à accroître le respect des obligations fiscales et à faciliter la lutte contre la planification fiscale agressive.

Ces considérations, qui devraient viser notamment l'imposition des sociétés, trouvent l'accord de l'OGBL, le LCGB et la CGFP, qui sont d'avis qu'une législation permettant à des entreprises de fuir leurs obligations fiscales est la négation de la « responsabilité budgétaire ».

Les systèmes fiscaux doivent devenir plus équitables et plus efficaces et la fraude et l'évasion fiscales doivent être combattues avec résolution.

En outre, aux yeux de l'OGBL, le LCGB et la CGFP, la taxation des transactions financières (TTF) en Europe ainsi qu'à l'international devrait être finalement mise en œuvre. Les mouvements spéculatifs de capitaux à très court terme peuvent justement être très nuisibles à la stabilité des systèmes financiers internationaux.

- Le CESE a rendu un avis sur le rôle de la politique fiscale dans l'Union économique et monétaire. Il constate que « *le fait que l'Europe affiche une reprise plus lente que dans le reste du monde est symptomatique d'un niveau de dysfonctionnement auquel doit chercher à remédier une union économique et monétaire renforcée. [...] Pour permettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la nouvelle législature doit jeter les bases d'une union budgétaire et [...] s'engager sur la voie de l'établissement d'un budget commun quelque peu renforcé pour la zone euro [...] garantissant la stabilisation macroéconomique au sein de l'UEM, en particulier en cas de "chocs asymétriques" ».*

C'est ainsi qu'il propose entre autres de fixer une assiette commune consolidée, de répondre aux évolutions mondiales concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), d'étendre l'introduction de la TTF projetée à d'autres États membres que les onze qui la soutiennent actuellement, de créer dans la zone euro un "serpent fiscal" des taux d'imposition minimaux, maximaux et effectifs des sociétés en vue de les harmoniser progressivement ou encore de générer une capacité budgétaire spécifique dans la zone euro au moyen de taxes complémentaires à la TTF comme une taxe sur la consommation d'énergies non renouvelables ou une contribution temporaire appliquée à l'excédent de la balance des paiements supérieur à 6 % du PIB¹⁷.

- Si la représentation salariale peut marquer son accord sur le fait de ne pas alourdir la fiscalité sur les revenus du travail des salariés à revenu faible et moyen, elle ne voit toutefois pas la nécessité d'augmenter encore de manière supplémentaire la fiscalité indirecte, qui n'est pas progressive. Néanmoins, comme l'avis de la Commission européenne sur le projet de plan budgétaire 2015 en témoigne, aucune recommandation spécifique n'a été adressée au Luxembourg en la matière.

B) Sur le plan national, la loi de mise en œuvre du paquet d'économies introduit ou augmente de nombreuses taxes, et la loi budgétaire augmente les taux de TVA.

- Le projet de plan budgétaire soumis à la Commission par le Luxembourg souligne que l'augmentation susmentionnée des taux de TVA constitue une suite adéquate à la recommandation du Conseil d'élargir l'assiette d'imposition, en particulier sur la consommation. La décision de rendre le taux de 17 % applicable aux transactions immobilières, au lieu du taux super-réduit de 3 %, et l'augmentation générale de 2 points de pourcentage de tous les taux de TVA seraient, d'après le gouvernement, conformes à la recommandation du Conseil.

L'avis ad hoc de la Commission européenne relève que le Luxembourg a dépassé son objectif à moyen terme en 2013 et qu'il devrait continuer à le dépasser en 2014. Dès lors, le Luxembourg n'est soumis à aucune exigence spécifique au-delà du maintien de son solde structurel au niveau de l'objectif à moyen terme en 2015. La Commission souligne également que le Luxembourg a progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires émises en 2014.

¹⁷ Cf. l'avis du CESE ECO/363 Achever l'UEM / Fiscalité du 10 décembre 2014.

Tableau 5 : Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire

Critères	Seuil	2013	2013	2013	2013	2014	2014	2015
		(PdB 2013)	(14 ^e APS)	(PdB 2014)	(PdB 2015)	(PdB 2014)	(PdB 2015)	(PdB 2015)
Solde nominal	- 3% du PIB	-1,5%	-0,7%	0,0%	0,6%	0,2%	0,2%	-0,2%
Solde structurel	- 0,5% du PIB	0,1%	0,7%	1,2%	1,7%*	0,9%	1,0%	0,5%
Objectif de moyen terme (OMT) structurel pour GDL	0,5% du PIB	0,1%	0,7%	1,2%	1,7%*	0,9%	1,0%	0,5%
Évolution annuelle du solde structurel (si OMT pas respecté)	0,5% du PIB	-	-	-	-	-	-	-
Croissance des dépenses totales ajustées (admissibles par Commission pour GDL)	seuil	3,65%				3,8%		
	prévu	2,7%				3,5%		
Dettes publiques	60% du PIB	26%	23,8%	23,1%	23,6%	23,3%	23,0%	24,1%
Dettes publiques > 60%	Réduire l'écart d'1/20 ^e par année	-	-	-	-	-	-	-

* selon la note de conjoncture du Statec (mai 2014)

Note : pour les années 2013 et 2014, il y a plusieurs données établies à des dates différentes pour montrer la volatilité des données utilisées ; PdB = projet de budget ; APS = actualisation du programme de stabilité

- Ces dernières années, les ménages ont déjà subi l'introduction et l'augmentation de diverses taxes et toute augmentation supplémentaire grèverait de manière trop importante les budgets des ménages.

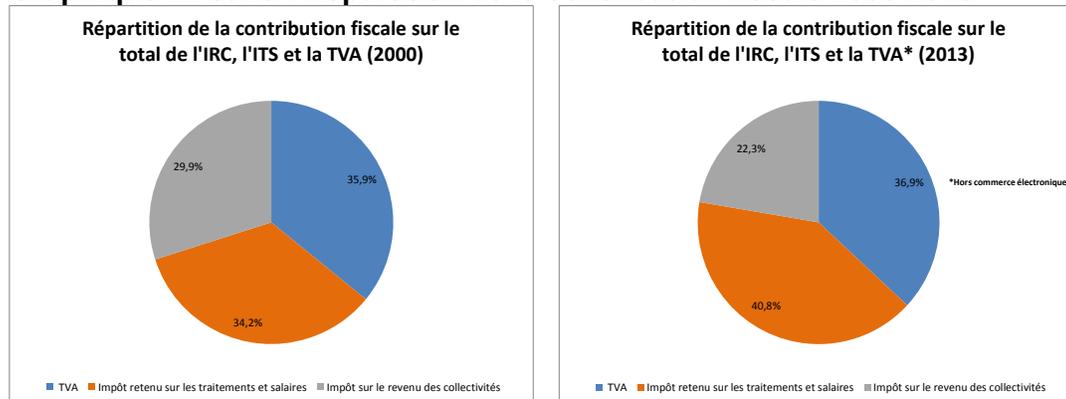
Or, en 2013, sur le total des trois plus gros rendements fiscaux, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), c'est manifestement les ménages qui contribuent le plus et davantage (40,8% du total) via l'impôt sur le traitement et les salaires, même si l'on ne considère pas la TVA (36,9%, hors commerce électronique, du total des trois impôts). L'impôt sur le revenu des collectivités contribue à 22%.

En 2000, les pourcentages étaient respectivement de 36% (TVA), 34% (ITS) et 30% (IRC).

Ceci résulte d'un phénomène tendanciel en matière de rendement des impôts, par ailleurs notoires à l'échelle de l'UE, où les consommateurs finaux et les ménages endossent une part croissante des contributions fiscales.

Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA (2000 et 2013)

Graphique 22 et 23 : Répartition de la contribution fiscale 2000-2013



Sources: Statec ; graphique : CSL

Par ailleurs, d'un côté, depuis l'an 2000, les recettes de l'ITS ont plus progressé de 20% que la masse salariale qui constitue son assiette brute.

De l'autre côté, le rendement de l'IRC est inférieur à la progression de son assiette que constitue l'EBE depuis 2000. En effet, les bénéficiaires ont plus progressé (de 57%) que les impôts qu'ils rapportent.

- Pour garantir une assise financière solide à nos systèmes de sécurité sociale, des politiques qui allègent les charges fiscales sur le travail doivent veiller à ne pas mettre en danger les prestations sociales proprement dites. Elles doivent également éviter les taxes à effets régressifs comme les taxes à la consommation, mais se concentrer plutôt sur les taxes sur le capital et la fortune, voire le patrimoine de manière générale (droits de succession, impôt foncier).

Il n'est pas concevable que le travail continue à être imposé alors que l'imposition sur les revenus des capitaux est de plus en plus allégée (au Luxembourg : prélèvement libératoire de 10% sur les intérêts, abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques, traitement fiscal très avantageux des dividendes etc.).

- La focalisation accrue sur la dette publique, notamment via l'inscription de la fausse règle d'or (Schuldenbremse) dans les constitutions nationales, risque de fragiliser les services publics organisés au niveau national et d'être utilisée comme motif pour d'éventuelles privatisations d'entreprises publiques souvent accompagnées de destructions d'emploi et de dégradations des conditions de travail.

Il importe ici de souligner à nouveau le rôle important de services publics performants comme soutien surtout aux ménages moins aisés, mais aussi en tant que stabilisateurs de l'emploi dans une économie.

La véritable règle d'or, que le Luxembourg respecte largement par ailleurs en affichant chaque année un excédent courant également au niveau de l'Administration centrale, devrait enfin trouver son application : les

investissements productifs qui sont propices à la croissance ne devraient pas être pris en compte dans la procédure des déficits excessifs. La seule « considération favorable » par la Commission européenne des apports de capitaux par les États membres au nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques est une mesure bienvenue, mais largement insuffisante.

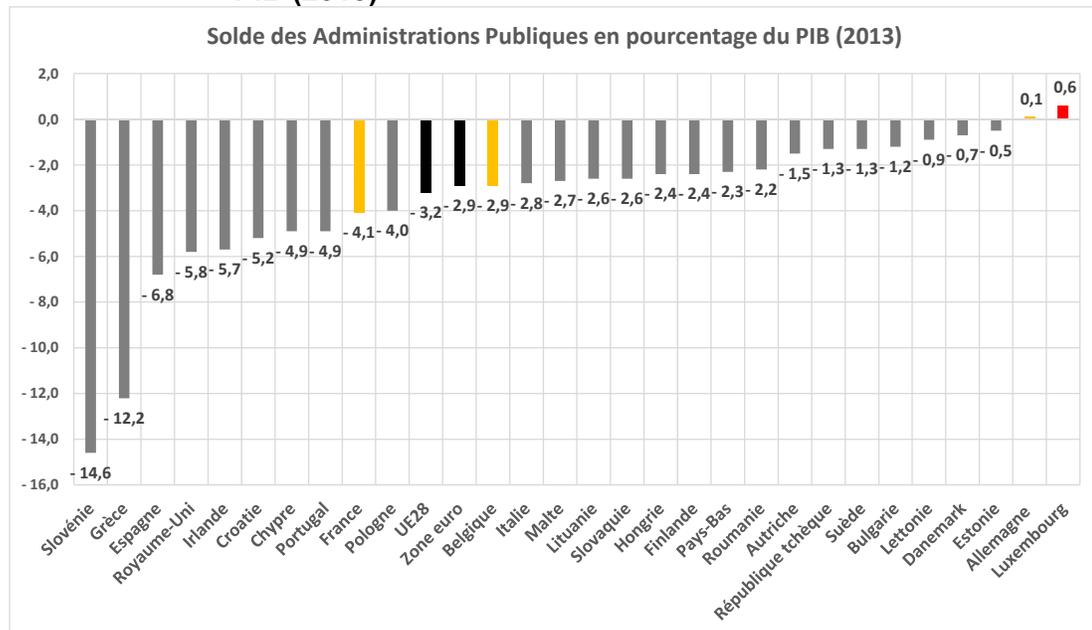
L'OGBL, le LCGB et la CGFP rejettent aussi les attaques continues contre le système de pension par répartition qui constitue la base de notre régime de sécurité sociale, en le présentant comme une dette implicite monstrueuse.

- Rappelons que la situation des finances publiques luxembourgeoise, tout comme la situation économique restent favorablement orientées, tandis que, sur le plan social (inégalités, chômage, pauvreté), ce ne soit toutefois pas le cas.

L'intense pression budgétaire européenne exercée de manière relativement peu nuancée s'applique mal au cas luxembourgeois et pousse à prendre des décisions dommageables.

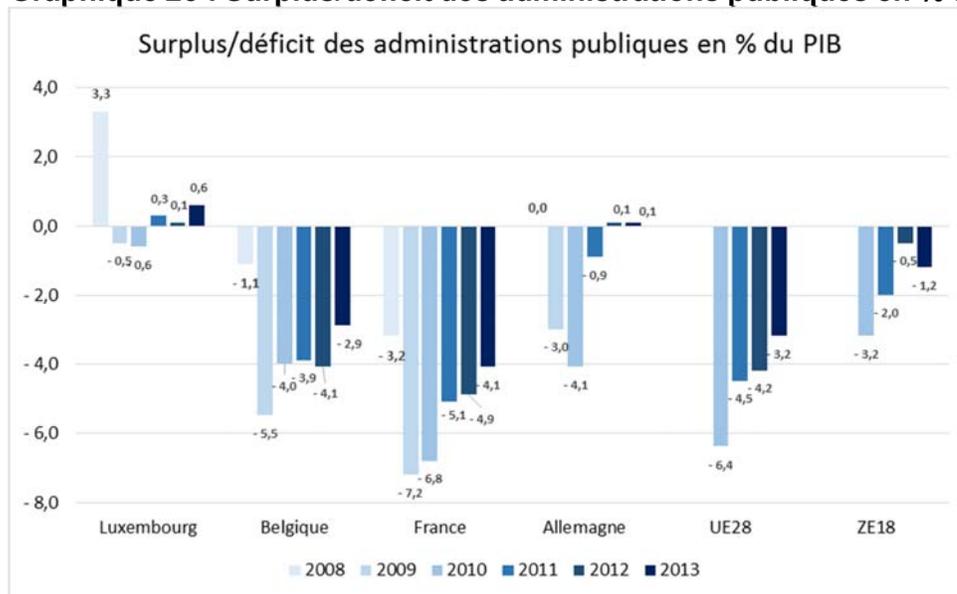
- En 2013, le Luxembourg était pourtant le pays européen avec le plus fort excédent budgétaire des Administrations publiques.

Graphique 24 : Solde des Administrations Publiques en pourcentage du PIB (2013)



Source : Eurostat

Graphique 25 : Surplus/déficit des administrations publiques en % du PIB



Source : Eurostat

NB : Les données pour l'UE28 et la ZE18 ne sont disponibles qu'à partir de 2010

Bien que l'épargne de l'Administration centrale, c'est-à-dire le solde de son compte courant, soit excédentaire, cette dernière est réputée déficitaire du fait d'un taux d'investissement public massif dans l'économie, ce qui rend à la fois son compte de capital déficitaire et réduit en conséquence sa capacité globale de financement. En outre, l'Administration centrale contribue à l'excédent de la Sécurité sociale qui se traduit par la constitution de réserves financières substantielles.

À cet égard, il convient aussi de garder à l'esprit que la position budgétaire de l'Administration centrale dépend de l'organisation interne de chaque État membre : un État fédéral connaîtra certainement une autre situation qu'un État centralisé comme le Luxembourg, où nombre de dépenses sont effectuées directement par l'Administration centrale.

À la lecture du tableau suivant, on peut constater que **même pour l'Administration centrale, seuls cinq pays font mieux que le Luxembourg** et que parmi ces cinq pays, aucun d'entre eux ne présente un solde de l'ensemble des administrations publiques meilleur que le Luxembourg.

Tableau 6 : Situation des finances publiques en 2013

	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations locales	Sécurité sociale	Etats fédérés
Union européenne (28 pays)	-3,2	-2,9	0,0		
Zone euro (18 pays)	-2,9	-2,5	0,0		
Belgique	-2,9	-2,4	-0,2	-0,1	-0,2
Bulgarie	-1,2	-1,5	0,4	-0,1	
République tchèque	-1,3	-1,7	0,3	0,0	
Danemark	-0,7	-0,8	0,0	0,0	
Allemagne	0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,1
Estonie	-0,5	-0,3	-0,5	0,3	
Irlande	-5,7	-5,7	0,0		
Grèce	-12,2	-14,5	0,4	1,8	
Espagne	-6,8	-4,7	0,5	-1,1	-1,5
France	-4,1	-3,2	-0,4	-0,5	
Croatie	-5,2	-5,7	0,0	0,5	
Italie	-2,8	-2,9	0,0	0,1	
Chypre	-4,9	-4,6	0,1	-0,5	
Lettonie	-0,9	-0,1	-0,4	-0,4	
Lituanie	-2,6	-1,3	-0,3	-1,0	
Luxembourg	0,6	-1,1	0,2	1,6	
Hongrie	-2,4	-5,4	2,5	0,5	
Malte	-2,7	-2,7	0,0		
Pays-Bas	-2,3	-0,8	-0,3	-1,2	
Autriche	-1,5	-1,4	-0,1	0,1	-0,2
Pologne	-4,0	-3,6	-0,2	-0,3	
Portugal	-4,9	-5,3	0,2	0,2	
Roumanie	-2,2	-2,8	0,1	0,5	
Slovénie	-14,6	-14,5	-0,1	0,1	
Slovaquie	-2,6	-2,6	0,2	-0,3	
Finlande	-2,4	-3,5	-0,8	1,9	
Suède	-1,3	-1,1	0,0	-0,1	
Royaume-Uni	-5,8	-5,5	-0,3		

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg.

En rouge, les valeurs négatives.

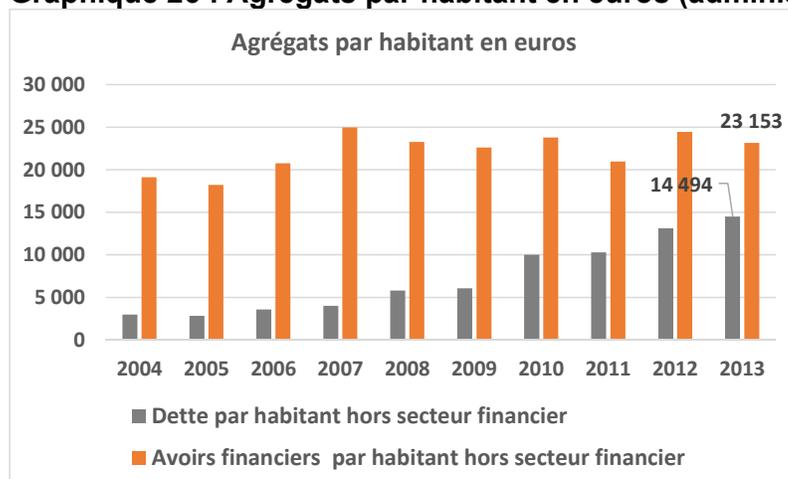
Sources : Eurostat ; Statec

La seule question pertinente concernant le déficit de l'Administration centrale est donc la suivante : le taux auquel elle emprunte est-il supérieur au taux de rendement des placements de l'administration de la sécurité sociale (cf. infra) ?

Par ailleurs, soulignons que ce déficit de l'Administration centrale ne correspond aucunement à l'augmentation de la dette.

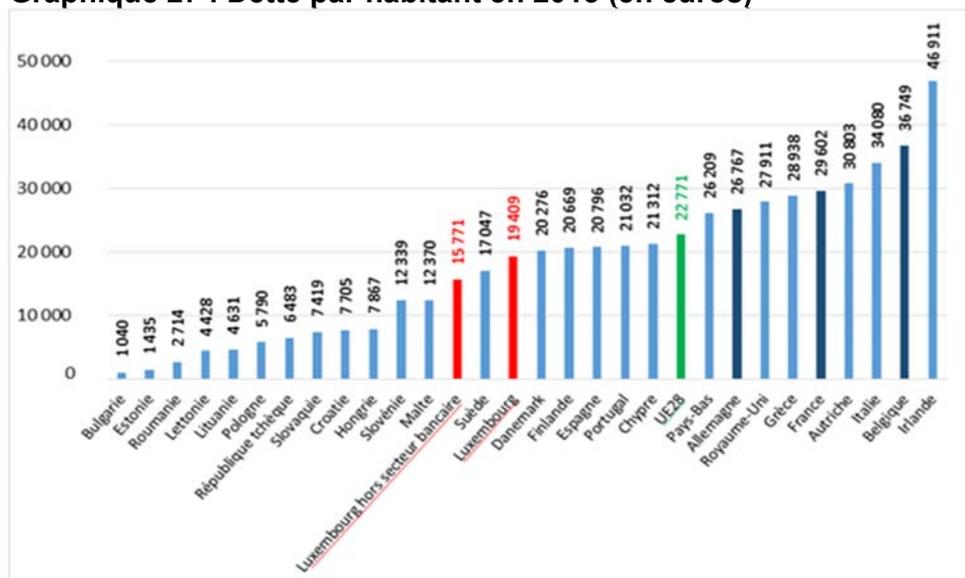
- **Le gouvernement incrimine les déficits récurrents de l'Administration centrale comme élément central de la hausse de la dette. Ce faisant, il fait totalement abstraction du patrimoine de l'Administration centrale qui est supérieur à ses engagements, si bien que le Luxembourg n'est pas confronté à une dette par habitant comparativement minime de « 14.000 euros par habitant » mais bien à un patrimoine net de quelque 8.000 euros par habitant, hors réserve des pensions.**

Graphique 26 : Agrégats par habitant en euros (administration centrale)



Sources : Eurostat, Statec

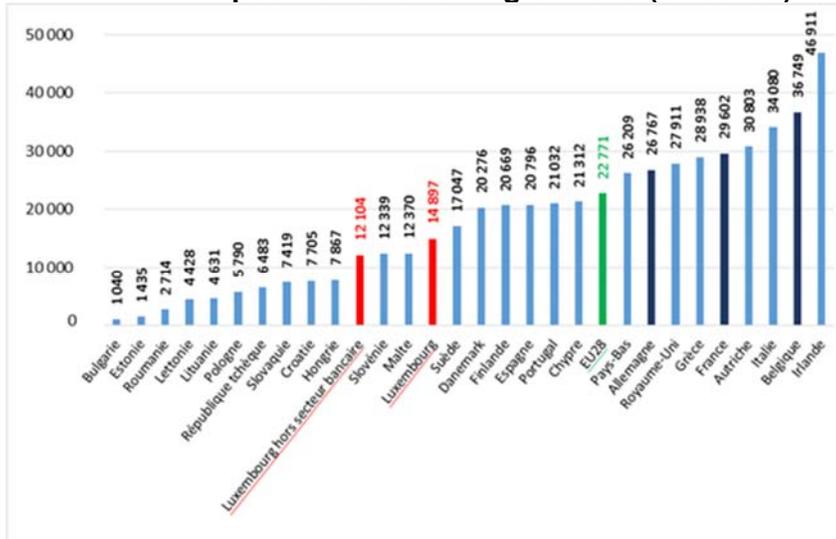
Graphique 27 : Dette par habitant en 2013 (en euros)



Source : Eurostat

La notion de dette par habitant ne fait guère sens au Luxembourg et colle moins à la réalité qu'une dette par débiteur/contributeur, puisque, situation d'exception dans l'Union européenne avec les quelque 160 mille frontaliers, il y a en réalité un supplément de contribuables équivalant à quelque 30% de la population résidente qui participe au remboursement de la dette publique et qui bénéficie de manière partielle des biens et services publics au Luxembourg sans être comptabilisé.

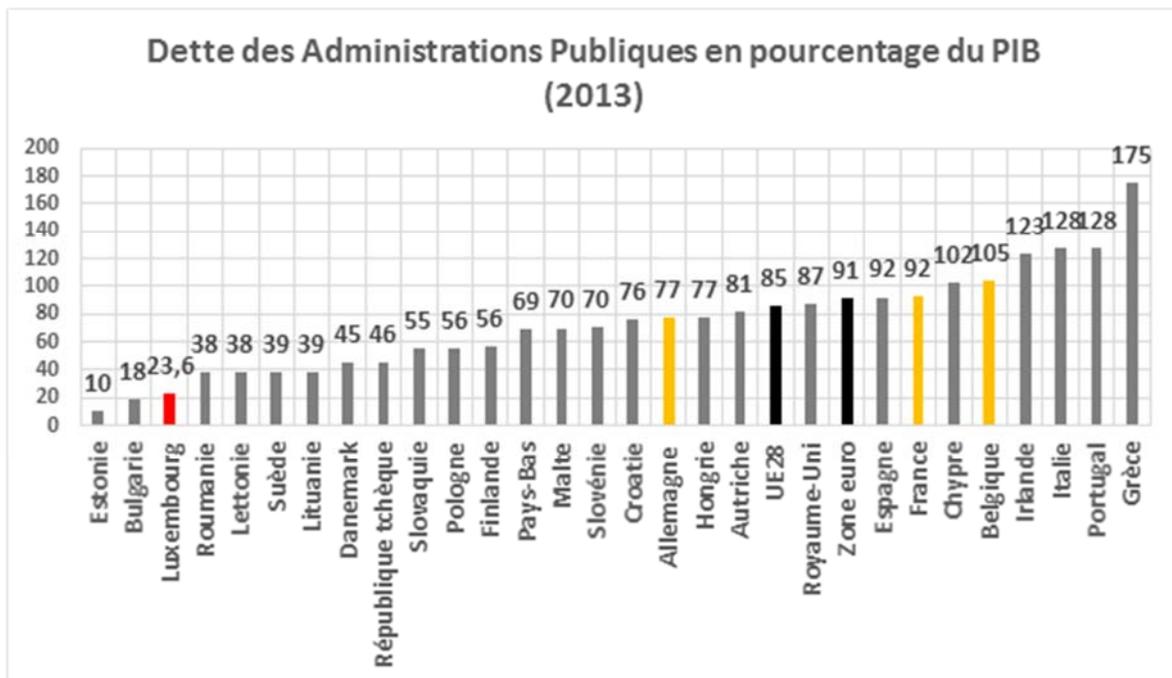
Graphique 28 : Dette par habitant corrigée des travailleurs frontaliers pour le Luxembourg en 2013 (en euros)



Source : Eurostat

- **Le niveau d'endettement relatif se situe toujours parmi les plus faibles de l'UE et loin de la barre des 60% du PIB.** Le gouvernement, qui invoque un endettement qu'il souhaite ralentir, a arrêté un train de 250 mesures budgétaires affectant essentiellement les ménages dans le cadre du projet de budget de recettes et dépenses pour l'exercice 2015 (88% de l'effort).

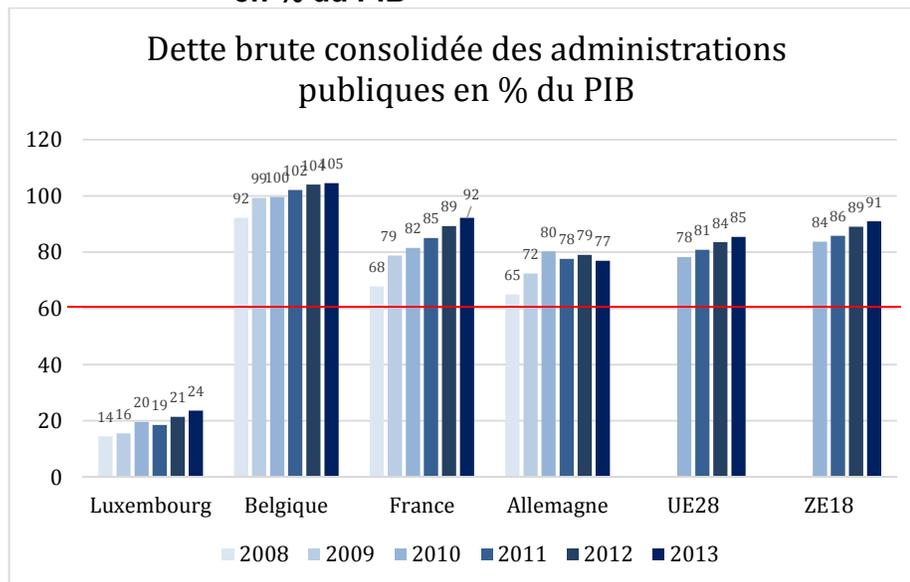
Graphique 29 : Dette des Administrations Publiques en pourcentage du PIB (2013)



Source : Eurostat

S'il est incontestable que la dette brute (par habitant) a progressé en 10 ans, mais dans une bien moindre mesure qu'avancé par le gouvernement, il est en revanche contestable d'affirmer que cet argent aurait été dilapidé pour que le Luxembourg vive au-dessus de ses moyens.

Graphique 30 : Dette brute consolidée des administrations publiques en % du PIB



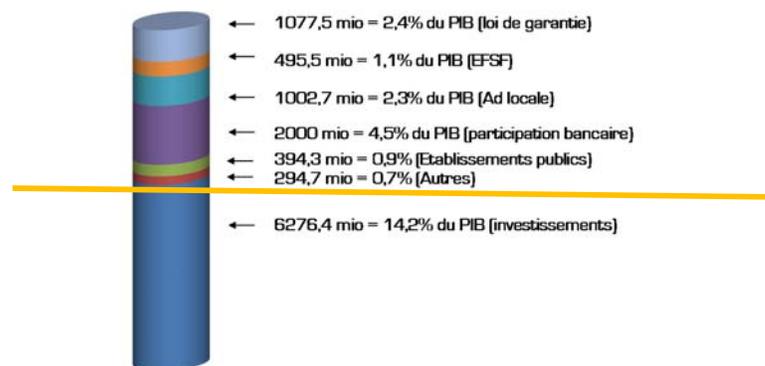
Source : Eurostat

NB : Les données pour l'UE28 et la ZE18 ne sont disponibles qu'à partir de 2010

D'autres facteurs que les seuls déficits de l'Administration centrale, en partie gonflé par un autre phénomène d'exception luxembourgeois du recours à ses réserves historiques, ont contribué à la progression des engagements publics, comme les communes, la loi de garantie ou la participation au Fonds de stabilité européen.

Schéma 1 : Composition de la dette publique en 2013

11045,6 = 25% du PIB



Source : CSL

La majeure partie de la dette a nécessairement été utilisée pour financer des investissements physiques ou réaliser des placements financiers qui

permettent au Luxembourg d'afficher actuellement un patrimoine clairement supérieur au niveau de sa dette, y compris abstraction faite de la phénoménale réserve des pensions. Ceci vaut d'ailleurs particulièrement pour l'opération de sauvetage des banques luxembourgeoises en 2008 qui pèse à elle seule un quart de la dette publique à un tiers de la dette du Gouvernement central et qui ouvre droit à une contrepartie tangible.

Par ailleurs, les avoirs de l'État sur ses Fonds spéciaux sont également encore considérables avec 1,6 milliard d'euros au 31 décembre 2013.

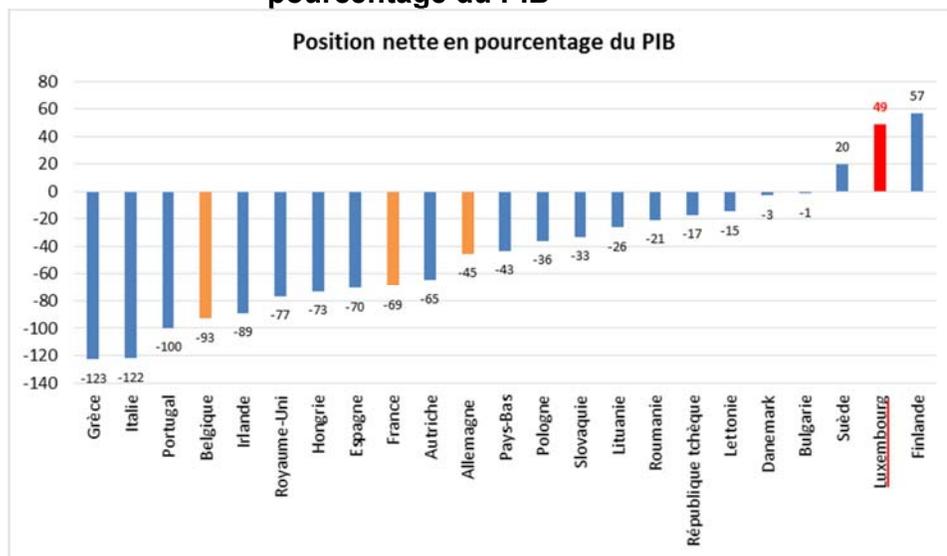
Graphique 31 : Évolution des avoirs comptables des Fonds spéciaux



Source : Éléments d'information et de réflexion sur les finances publiques, IGF 2013

Il importe donc dans ce contexte de considérer dans tout débat concernant le niveau de la dette publique non seulement la dette brute, mais surtout la dette nette tenant compte du patrimoine des États constituant la contrepartie des dettes contractées.

Graphique 32 : Position nette des Administrations publiques en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

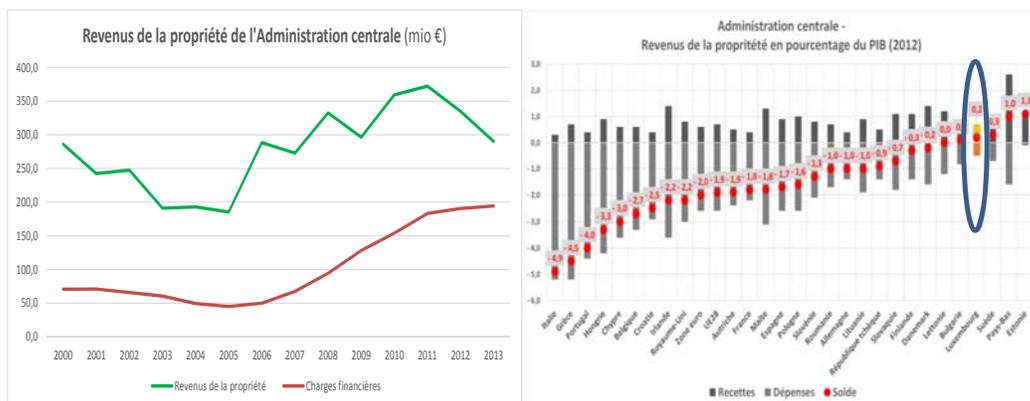
Sur la période récente, la dimension conjoncturelle des besoins de financement de l'Administration centrale, mais surtout publique (seule entité considérée dans le cadre budgétaire européen légal), apparaît clairement à la lumière du scénario de croissance luxembourgeoise en double creux depuis la survenance de la crise économique mondiale et l'effondrement du PIB luxembourgeois entre 2008 et 2009. Pratiquement chaque année déficitaire depuis 2007, le Luxembourg connaît relève un moindre dynamisme conjoncturel, expliquant aussi l'évolution plus ou moins rapide des dépenses sur cette période.

- Force est de constater aussi, à la lecture de la Note de conjoncture 2/2014, que l'équilibre budgétaire est déjà rempli en 2015, avant que les mesures du paquet n'aient produit un quelconque effet. En incluant la hausse de la TVA de 2 points, le besoin de financement des Administrations publiques en 2015 serait en effet, de -0,1% du PIB hors mesures additionnelles (au lieu de -1,6% à politique inchangée).

On peut se demander quelle est la légitimité d'ajouter des mesures supplémentaires d'austérité (à l'augmentation de deux points de la plupart des taux de TVA), alors que la situation des Administrations publiques reviendra à l'équilibre hors paquet de mise en œuvre et qu'en tout état de cause, les déficits anticipés resteraient parmi les plus faibles d'Europe.

Or, c'est le comportement de l'Administration centrale qui est invoqué et la seule question pertinente concernant ce déficit et les charges qui en découlent pour la partie substantielle est donc la suivante : le taux auquel elle emprunte est-il supérieur au taux de rendement des placements de l'Administration de la Sécurité sociale financés par la première ? Or, les revenus de la propriété de la seule Administration centrale restent bel et bien positifs, c'est-à-dire que les recettes sur avoirs (290 millions) dépassent le niveau des intérêts dus à la dette (194 millions), soit, en % du PIB, l'un des plus importants revenus financiers nets d'Europe.

Graphiques 33 et 34 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale



5. Rationaliser le système de gouvernance afin de le rendre plus efficace et d'accroître l'appropriation

Dans son «examen annuel de la croissance 2015»¹⁸, la Commission européenne écrit que, parallèlement à cet examen, elle a réalisé un réexamen de la législation «*six pack*» et «*two pack*». D'après la Commission, la réforme du semestre européen doit viser à accroître l'efficacité de la coordination des politiques économiques au niveau de l'Union européenne (UE), en renforçant l'obligation de rendre compte et en améliorant l'appropriation du processus par l'ensemble des acteurs. Le débat sur le semestre européen est aussi important dans la perspective du réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, qui sera présenté à temps pour être mis à l'ordre du jour du Conseil européen du printemps 2015.

La Commission estime qu'il est indispensable de recueillir un large consensus sur l'orientation qu'il convient de donner aux politiques à mettre en œuvre ainsi qu'un important soutien de la part des parties prenantes à l'appui des efforts de réforme. Pour la Commission, cela signifie qu'il convient **d'associer davantage les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile** au sens large à la mise en œuvre des politiques décidées aux niveaux national et de l'UE. La nécessité de suivre l'évolution de la situation sociale et les effets des réformes à terme serait également manifeste. La Commission affirme qu'elle veillera aussi à ce que **les partenaires sociaux européens soient mieux associés au processus du semestre européen**.

La Commission européenne semble donc commencer à se soucier du peu d'enthousiasme des citoyens européens en faveur de la gouvernance économique. En effet, l'attitude des travailleurs et des citoyens en général est loin d'être incompréhensible, étant donné que la gouvernance économique a été jusqu'à présent synonyme de réduction de la protection sociale, dérégulation des relations de travail et dégradation des services publics.

De fait, l'appropriation de la gouvernance économique par les parties prenantes ne doit pas se résumer à une simple information ou consultation des organisations de travailleurs et de la société civile en général, mais leurs propositions et demandes doivent enfin être prises au sérieux par la Commission et le Conseil de l'UE.

À cet égard, les points de vue de l'OGBL, le LCGB et la CGFP concernant plus particulièrement la méthode de la gouvernance économique (et sociale !?) européenne peuvent être regroupés en trois grands thèmes et s'inspirent des points de vue de la Confédération européenne des syndicats (CES) de décembre 2014 (repris en extraits également en annexe 1) et de l'institut versé dans les questions européennes, baptisé «Notre Europe–Institut Jacques Delors», de février 2011¹⁹.

¹⁸ [COM\(2014\)902](#)

¹⁹ *Révision de la gouvernance économique européenne (position de la CES)*, position adoptée par le Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats les 2 et 3 décembre 2014, www.etuc.org, 5 p.

Jacques Delors, Sofia Fernandes, Emmanuel Mermet, «Le semestre européen: un essai à transformer», *Les Brefs*, n° 22, février 2011, Notre Europe–Institut Jacques Delors, Paris, www.notre-europe.eu.

a) Inverser les priorités et favoriser les investissements

Dans le cadre d'une consultation publique de la Commission européenne au sujet de la stratégie UE2020, la Chambre des salariés (CSL) avait formulé, le 3 octobre 2014, un certain nombre de remarques dans le cadre de la consultation publique sur la stratégie Europe 2020, organisée par la Commission européenne. Elle avait notamment souligné que les États de l'UE ont cruellement besoin d'un plan d'investissements à grande échelle créant des emplois durables et de qualité pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, soutenant une politique industrielle ambitieuse créatrice d'emplois, misant sur l'éducation et la formation des jeunes avec des moyens suffisants, favorisant les investissements dans la recherche et l'innovation, notamment dans les technologies permettant la préservation de l'environnement, ce qui facilitera l'émergence des emplois de demain. Mais tout ceci sera vain si ces ambitions sont obérées par des politiques d'austérité asphyxiantes pour l'économie.

Il résulte de cela que les objectifs sociaux, d'emploi et de développement durable devraient, dès lors, être également contraignants et constituer le fil rouge de toutes les politiques européennes. Les politiques budgétaires devraient être assouplies en vue de remplir les objectifs socioéconomiques préalablement fixés.

La CES ne dit pas autre chose lorsqu'elle souligne que le principal problème est que l'accent est mis sur l'équilibre budgétaire et sur la compétitivité des coûts tandis que les objectifs de la relance économique ne reçoivent que bien trop peu d'attention. Pour la Confédération, l'Europe doit passer à une approche anticyclique en adoptant le principe de «politique séquentielle». Elle ajoute que l'économie est en crise (récession ou reprise faible), la priorité devrait être d'investir pour sortir de la crise : une fois une vigoureuse reprise bien ancrée, on peut alors s'attacher aux objectifs de déficit public et de réduction de la dette publique. Pour cela, il faut, selon elle, augmenter véritablement le degré de flexibilité du pacte de stabilité.

La CES recommande également l'adoption d'une «règle d'or» qui exclut l'investissement public du calcul des déficits pris en compte dans la gouvernance économique. Pour la Confédération, il est important d'identifier les insuffisances au niveau de l'investissement public et d'attirer l'attention sur les risques de «sous-inflation» et de «déflation».

Il convient aussi, selon la CES, de définir des seuils symétriques pour la balance des paiements courants : les pays «excédentaires» ne devraient pas être traités différemment ou favorisés par le biais d'un seuil d'excédent de 6% maximum du PIB, alors qu'au même moment les pays «déficitaires» sont soumis à un suivi bien plus strict du déficit de leur balance courante avec un seuil de 4% du PIB.

La CES estime également que la gouvernance économique actuelle ne considère les salaires que comme un coût et suppose que des salaires plus bas entraîneront des bénéfices plus élevés qui, à leur tour, se traduiront par davantage d'innovation et d'investissement. Pour la Confédération, cette hypothèse est loin d'être correcte car la motivation de l'investissement privé repose sur une série de facteurs, et en particulier sur les perspectives de demande. La CES affirme que ce sont **des indicateurs qui traduisent le niveau, l'évolution et la part des bénéfices et de la rentabilité tout en surveillant l'usage qui est fait des bénéfices (supplémentaires) qui doivent être introduits dans le cadre de la gouvernance économique.**

La primauté du débat sur la discipline budgétaire sur celui sur la stimulation de la croissance est également déplorée par «Notre Europe–Institut Jacques Delors». L'institut versé dans les questions européennes montre que le semestre européen occulte la stratégie Europe 2020. C'est en effet la mise en œuvre de la stratégie qui permettra de renforcer la convergence économique et sociale des États membres ainsi que la compétitivité de l'UE, deux conditions préalables à la réduction des déséquilibres présents dans la zone euro. La stratégie Europe 2020 et sa traduction nationale en programmes nationaux de réforme (PNR) ne doivent pas avoir un rôle de second plan dans le semestre européen.

b) Mettre la dimension sociale au cœur

Pour la l'OGBL, le LCGB et la CGFP, les objectifs sociaux comme la qualité des emplois devraient constituer le fil rouge de toutes les politiques européennes. Les politiques budgétaires devraient être assouplies en vue de remplir les objectifs socioéconomiques préalablement fixés et les objectifs sociaux, d'emploi et de développement durable devraient, dès lors, être contraignants.

La CES fait, elle, remarquer que les traités européens, ainsi que la Charte des droits fondamentaux, contiennent plusieurs principes sociaux importants qui imposent à l'UE de favoriser l'emploi et d'améliorer et d'harmoniser les conditions de vie et de travail et de promouvoir la justice et la protection sociales. Il y a également une clause sociale horizontale qui demande à l'Union de prendre en compte la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale, un niveau élevé d'éducation et de protection de la santé humaine ainsi que le protocole sur les services d'intérêt général dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques.

Or, selon la Confédération, le système actuel de gouvernance économique ne tient pas compte des principes sociaux : pour y remédier, des limites claires doivent être fixées au système. Ainsi, pour la CES, il est important que s'impose une application plus large de ce qu'on appelle les «clauses de sauvegarde» des salaires en posant qu'un règlement, par exemple, «n'a pas d'effet sur le droit de négociation et sur le droit de mener des actions» et «respecte la diversité des systèmes nationaux de relations industrielles».

La CES plaide pour introduire davantage et de meilleurs indicateurs sociaux en rapport avec le marché du travail: par exemple, un indicateur sur le travail décent se référant en particulier au taux, à l'évolution et au nombre d'emplois à bas salaires, des indicateurs sur le taux des relations de travail instables liées à des emplois de très courte durée et sur le taux d'emplois ne représentant qu'un petit nombre d'heures.

c) Donner un plus grand rôle aux partenaires sociaux et autres parties prenantes

Les acteurs syndicaux ne sont pas suffisamment associés à l'élaboration de la stratégie Europe 2020. À l'échelle nationale, ils devraient pouvoir également être impliqués dans l'élaboration des programmes nationaux de réforme. Les syndicats et les acteurs de la société civile demandent que leurs revendications soient prises en compte et se concrétisent dans les décisions politiques qui sont prises. Les institutions européennes mais également les États membres ont une responsabilité pour faire

participer activement les partenaires sociaux, et non prévoir uniquement des consultations qui ne seront pas suivies d'effets

Pour sa part, la CES demande que le dialogue macroéconomique soit utilisé comme forum pour la consultation des partenaires sociaux sur la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques excessifs, permettant ainsi une discussion systématique de l'analyse approfondie des États membres par la Commission. La CES invite également la Commission à prendre l'initiative d'une restructuration du dialogue macroéconomique et à soutenir, renforcer et élargir la participation des partenaires sociaux. La Confédération souhaite que la Commission et le Conseil de l'UE renforcent le rôle du Sommet social tripartite en faisant de cette rencontre le forum où les partenaires sociaux peuvent influencer en profondeur la gouvernance économique européenne dans le contexte du semestre européen et de la stratégie UE 2020.

Pour «Notre Europe–Institut Jacques Delors», Il est primordial de permettre aux acteurs sociaux européens de se saisir des questions traitées par le semestre européen. Il serait ainsi judicieux de prévoir que les partenaires sociaux européens soient consultés et puissent donner leur avis sur les recommandations faites aux États membres en ce qui concerne leurs programmes nationaux de réforme (PNR) et leurs programmes de stabilité (ou de convergence). En outre, une attention particulière doit être accordée aux parlements nationaux. Ils devraient notamment débattre les PNR et les programmes de stabilité (ou de convergence), en prenant en considération les recommandations venant des institutions européennes, avant que ces programmes ne soient envoyés par les gouvernements nationaux à la Commission.

Annexe 1 : La position de la Confédération européenne des syndicats (CES) sur la révision de la gouvernance économique européenne

Sont ici reproduits des extraits de la position adoptée les 2 et 3 décembre 2014 par le Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats (CES), position qui semble plus que pertinente dans le cadre d'une révision de la méthode de fonctionnement du semestre européen et de la gouvernance économique européenne en général²⁰.

En effet, dans sa note, la CES commence par une brève évaluation générale de la gouvernance économique européenne et recommande ensuite plusieurs modifications de fond et différentes approches politiques pour établir un cadre plus efficace.

Une évaluation générale de la gouvernance économique européenne

La CES souligne que le principal problème est que, dans la gouvernance économique européenne actuelle, l'accent est mis sur l'équilibre budgétaire (réduction du déficit public et de la dette du secteur public) et sur la compétitivité des coûts (entrer en concurrence les uns avec les autres en réduisant les salaires) tandis que les objectifs de la relance économique – croissance durable, davantage et de meilleurs emplois et cohésion sociale – ne reçoivent que bien trop peu d'attention.

Les résultats sont dramatiques: l'Europe, et la zone euro en particulier, a subi une récession en double creux. Sa reprise économique est trop faible et risque de s'évaporer. Les taux de chômage ont atteint des niveaux record et diminuent à peine. La pauvreté et les inégalités sont en hausse dans de nombreux États membres.

Cet accent excessif sur la «stabilité» et la «compétitivité des coûts» produit l'inverse de ce qu'il est supposé accomplir: avec des taux d'inflation quasiment nuls et le Fonds monétaire international ayant récemment fait remarquer que la zone euro était la seule région au monde confrontée à une probabilité élevée (30%!) de tomber dans une déflation pure et simple, l'objectif de stabilité des prix est aujourd'hui menacé par ces taux d'inflation beaucoup trop bas. L'Europe devrait ici tirer des leçons de l'expérience japonaise et comprendre que lorsqu'une économie tombe en déflation, il est très difficile de sortir de cet état et de la dépression associée.

Toujours selon la CES, si l'on examine la situation à long terme, une union monétaire ne peut être dirigée sans une gestion effective d'une certaine forme d'union budgétaire et économique. En l'absence de celle-ci, toute la charge de l'ajustement retombera sur les salaires et les conditions de travail, et cela finira par affaiblir fortement le soutien des travailleurs pour l'UE. Enfin, tout système de gouvernance économique sera loin d'être achevé si le rôle et les attributions de la Banque centrale européenne (BCE) ne sont pas traités. **La gouvernance économique européenne ne produira les résultats souhaités par les travailleurs et les syndicats que si la BCE poursuit effectivement un double mandat défendant la stabilité des prix, ainsi qu'un haut**

²⁰ Révision de la gouvernance économique européenne (position de la CES), position adoptée par le Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats les 2 et 3 décembre 2014, www.etuc.org, 5 p.

niveau d'emploi et de croissance. Cela implique notamment qu'au lieu d'inciter les États membres à déréguler leurs économies et marchés du travail, **la BCE devrait protéger les gouvernements de la zone euro et la dette souveraine contre la spéculation des marchés financiers d'une manière plus convaincante.**

Les propositions de la CES pour rééquilibrer la gouvernance économique

Pour rééquilibrer la gouvernance économique européenne, la CES présente les propositions suivantes:

a) Les principes de base doivent être revus

La gouvernance économique européenne doit adopter une approche «strictement symétrique». Le principe devrait être que **les pays dont la balance commerciale est excédentaire prennent leur part de la charge du rééquilibrage de la monnaie unique.** Une gouvernance économique qui fait porter tous ou pratiquement tous les coûts de l'ajustement par les nations débitrices n'est pas soutenable.

L'adoption de cette approche «strictement symétrique» implique, entre autres, de modifier complètement l'article 3.2 du règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (règlement UE 1176/2011) qui stipule que «l'évaluation portant sur des États membres accusant des déficits importants de la balance courante peut différer de celle portant sur des États membres qui accumulent des excédents importants de la balance courante».

Fermement ancrer le principe d'une orientation politique macroéconomique «anticyclique». Malgré le fait que les règles en matière de stabilité budgétaire soient prétendument déjà flexibles, il n'est toujours accordé que trop peu d'importance à la situation du cycle conjoncturel. Il s'ensuit que l'austérité budgétaire reste imposée à des économies qui peuvent difficilement se la permettre. Au lieu d'une politique procyclique pure et simple (visant à réduire les déficits publics alors que l'économie est toujours dans un état lamentable), **l'Europe doit passer à une approche anticyclique en adoptant le principe de «politique séquentielle».** Si l'économie est en crise (récession ou reprise faible), la priorité devrait être d'investir pour sortir de la crise. Une fois une vigoureuse reprise bien ancrée, on peut alors s'attacher aux objectifs de déficit public et de réduction de la dette publique.

Pour cela, **il faut augmenter le degré de flexibilité du pacte de stabilité** en:

- adoptant la règle selon laquelle si une économie est en crise et fonctionne clairement en deçà de son potentiel, les règles du pacte de stabilité ne devraient plus imposer la réduction du déficit structurel «d'au moins» 0,5% du produit intérieur brut (PIB), mais permettre le report d'un ajustement budgétaire structurel jusqu'à ce que l'économie soit en meilleure forme et plus proche de son niveau normal d'activité économique.
- revoyant la façon dont la Commission calcule les déficits structurels. Pour l'instant, la hausse du chômage se voit presque intégralement reflétée dans les estimations de la Commission du chômage structurel. Cela entraîne des estimations trop pessimistes des déficits structurels qui, à leur tour, font augmenter la pression pour poursuivre les politiques de consolidation budgétaire, même en période de grave dépression.

- adoptant, si nécessaire, de plus longues périodes de transition lorsqu'un pays tente de respecter la règle selon laquelle la dette supérieure à 60% du PIB devrait être réduite à ce niveau dans un délai de 20 ans.

En finir avec le parti pris contre l'investissement public. Il est largement admis que les acteurs du secteur privé (entreprises, ménages) peuvent financer leurs investissements en augmentant leurs dettes. Pourtant, les règles du pacte de stabilité et de croissance²¹ en matière de gestion des finances publiques rendent très difficile voire impossible, pour les États membres, de financer leurs investissements publics par l'émission de dettes. Cela crée un préjugé défavorable envers l'investissement public qui affaiblit nos économies, tant à court terme (manque de demande globale) qu'à long terme (potentiel de croissance moins élevé dû à l'insuffisance d'infrastructures et de réseaux publics). Cela contribue également à pousser les services et l'investissement publics vers des partenariats public-privé (PPP), qui risquent d'augmenter les coûts à long terme pour le secteur public tout en privatisant les bénéfices de tels projets par l'installation de monopoles privés.

La CES recommande dès lors l'adoption d'une **«règle d'or» qui exclut l'investissement public du calcul des déficits** pris en compte dans la gouvernance économique. À cet égard, **le cofinancement national des dépenses d'investissement réalisé sous les fonds structurels européens devrait être retiré du déficit public ou des statistiques de la dette** lors de l'évaluation de la conformité aux règles budgétaires de la gouvernance économique européenne.

b) Considérer la zone euro dans son ensemble

Le système européen de gouvernance économique prévoit actuellement la publication d'un examen spécifique approfondi de la zone euro ainsi que des recommandations spécifiques pour la zone euro. Malheureusement, celles-ci reflètent largement la somme des recommandations politiques faites à chaque État membre individuel de la zone euro et ne comprennent guère plus qu'un appel à chaque pays à respecter son objectif en termes de déficit et à engager davantage de réformes structurelles.

Toutefois, **la somme des politiques poursuivies individuellement par les États membres n'est pas nécessairement égale aux résultats de l'ensemble de la zone euro.** Si un État membre applique l'austérité et/ou une compression des salaires, il espère alors pouvoir compter sur les exportations pour maintenir sa croissance et la dynamique d'emplois. Toutefois, si tous les États membres agissent ainsi au même moment, ils empireront la situation en sapant les exportations de chacun («erreur de composition»).

Pour évaluer les résultats de la zone euro dans son ensemble, il faut veiller à:

- **éviter un parti pris en faveur de la «déflation» causée par les processus nationaux de formation des salaires et qui mène à la définition d'un coût salarial unitaire pour l'ensemble de la zone**

²¹ déficit structurel ne dépassant pas 0,5% du PIB, déficit public sous les 3% du PIB, réduction annuelle du taux d'endettement

euro inférieur à l'objectif de stabilité des prix de la BCE (inflation sous, mais proche de 2%).

- l'orientation de la politique budgétaire pour la zone euro dans son ensemble.
- l'impact de l'excédent de la balance des paiements courants de l'ensemble de la zone euro sur le taux de change de la monnaie unique et au risque que ce dernier soit systématiquement surévalué.

c) Mettre la dimension sociale au cœur de la gouvernance économique européenne

Les traités européens, ainsi que la Charte des droits fondamentaux, contiennent **plusieurs principes sociaux importants qui imposent à l'UE de favoriser l'emploi et d'améliorer et d'harmoniser les conditions de vie et de travail** (traité sur le fonctionnement de l'UE, article 151) et de **promouvoir la justice et la protection sociales** (article 3). Il y a également une **clause sociale horizontale** qui demande à l'Union de prendre en compte la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale, un niveau élevé d'éducation et de protection de la santé humaine (article 9) ainsi que le **protocole sur les services d'intérêt général** (n°26) dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques.

Le système actuel de gouvernance économique ne tient pas compte des principes sociaux énoncés plus haut. C'est un système «indépendant» uniquement axé sur des objectifs économiques tels que déficit public, niveau de la dette ou déficit de la balance commerciale. Il est fortement déconnecté de la stratégie UE 2020 et de ses objectifs: davantage et de meilleurs emplois, diminution de la pauvreté. Le résultat est que les nouvelles compétences relevant du système de gouvernance économique ne respectent pas les objectifs sociaux et les droits fondamentaux de l'UE. Pour y remédier, **des limites claires doivent être fixées au système: comment faire en sorte que la gouvernance économique respecte strictement les principes sociaux inscrits dans les traités et la Charte?**

Aussi, il est important que s'impose une application plus large de ce qu'on appelle les **«clauses de sauvegarde» des salaires** (elles existent dans le règlement sur les déséquilibres macroéconomiques excessifs et le règlement sur le cycle de surveillance budgétaire, connus sous le nom de *two pack*). Ces clauses traduisent les principes clés des traités européens en posant que **le règlement «n'a pas d'effet sur le droit de négociation et sur le droit de mener des actions» et «respecte la diversité des systèmes nationaux de relations industrielles»**. Pour garantir que tous les règlements qui constituent le système européen de gouvernance économique soient conformes aux traités, **ces clauses de sauvegarde des salaires devraient être étendues à tous les instruments existants en matière de réglementation économique européenne.**

d) De meilleurs indicateurs sont nécessaires

Identifier les insuffisances au niveau de l'investissement public. Il faut développer de nouveaux indicateurs visant à détecter et prévenir les insuffisances au niveau de l'investissement public.

Définir des seuils symétriques pour la balance des paiements courants. Les pays «excédentaires» ne devraient pas être traités différemment ou favorisés par le biais d'un seuil d'excédent de 6% maximum du PIB, alors qu'au même moment les pays «déficitaires» sont soumis à un suivi bien plus strict du déficit de leur balance courante avec un seuil de 4% du PIB.

Attirer l'attention sur les risques de «sous-inflation» et de «déflation». Outre un indicateur spécial destiné à identifier le risque de déflation en tant que telle, des indicateurs spécifiques et une analyse des conséquences du processus de déflation par la dette sur la soutenabilité de la dette (en ce compris la dette publique et la dette du secteur privé) doivent être développés.

Introduire davantage et de meilleurs indicateurs sociaux en rapport avec le marché du travail. Des indicateurs améliorés et plus précis démontrant ou détectant l'impact social de la gouvernance économique européenne sont nécessaires. Afin d'identifier les développements sociaux négatifs se traduisant par une performance économique négative, il faut un indicateur sur le travail décent se référant en particulier au taux, à l'évolution et au nombre d'emplois à bas salaires (soit les salaires inférieurs aux deux tiers du salaire médian), d'indicateurs sur le taux des relations de travail instables liées à des emplois de très courte durée et sur le taux d'emplois ne représentant qu'un petit nombre d'heures (contrats sur appel, contrats zéro heure et autres formes de contrats précaires). Avec des salaires très bas et des situations d'emploi caractérisées par une insécurité excessive, les emplois précaires occupés par ces travailleurs empêchent le développement du processus de relance en un processus autoentretenu d'augmentation du nombre d'emplois, de demande en hausse et, par voie de conséquence, de nouveaux investissements et d'emplois supplémentaires. **En bref, des emplois précaires sont synonymes de relance précaire.**

Contrôler les bénéfices. La gouvernance économique actuelle ne considère les salaires que comme un coût et suppose que des salaires plus bas entraîneront des bénéfices plus élevés qui, à leur tour, se traduiront par davantage d'innovation et d'investissement. Cette hypothèse est loin d'être correcte car la motivation de l'investissement privé repose sur une série de facteurs, et en particulier sur les perspectives de demande. Celles-ci sont toutefois elles-mêmes négativement influencées lorsque les salaires sont mis sous pression. Ce qui dès lors est nécessaire, ce sont **des indicateurs qui traduisent le niveau, l'évolution et la part des bénéfices et de la rentabilité tout en surveillant l'usage qui est fait des bénéfices (supplémentaires).** Cela concerne les indicateurs relatifs au taux d'investissement des entreprises non financières, à la politique en matière de dividendes et autres (rachats d'actions et rémunération du président-directeur général) mais également au fait de savoir si les entreprises amassent bénéfices et réserves liquides.

e) Un plus grand rôle pour les partenaires sociaux dans le système au niveau national et européen

La question du rééquilibrage de la gouvernance économique actuelle est étroitement liée à la question de savoir qui décide de la gestion du système. Si les décisions portant sur les indicateurs, l'analyse et la politique sont laissées à l'«establishment financier» (ministres des finances, responsables des banques centrales et Commission), le résultat sera alors biaisé en faveur de la vision financière du monde.

Dans leur déclaration commune sur l'implication des partenaires sociaux européens dans la gestion de la gouvernance économique européenne, ceux-ci ont proposé que **le dialogue macroéconomique soit utilisé comme forum pour la consultation des partenaires sociaux sur la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques excessifs permettant ainsi une discussion systématique de l'analyse approfondie des États membres par la Commission.**

La CES invite la Commission, et la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) en particulier, à prendre l'initiative d'une restructuration du dialogue macroéconomique suivant les pistes évoquées plus haut et à soutenir, renforcer et élargir la participation des partenaires sociaux.

La CES invite également la Commission et le Conseil de l'UE à renforcer le rôle du Sommet sociale tripartite en faisant de cette rencontre le forum où les partenaires sociaux peuvent influencer en profondeur la gouvernance économique européenne dans le contexte du semestre européen et de la stratégie UE 2020.

Annexe 2 : Commentaire de la CSL sur le rapport 2015 sur le mécanisme d'alerte (RMA), Document COM(2014) 904 final

Le RMA publié en novembre est le point de départ du cycle annuel de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques²² (PDM), qui vise à identifier et à traiter les déséquilibres internes et externes qui entravent le bon fonctionnement des économies de l'UE.

Suite à ce rapport, un bilan approfondi peut être mené dans les pays confrontés à différents défis et où des risques potentiels pourraient finir par déborder sur le reste de la zone euro et de l'UE et mettre ainsi en péril le fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

L'an dernier, le Luxembourg a subi son premier bilan approfondi au titre de la PDM, qui s'expliquait sans doute comme un dommage collatéral lié à l'examen de l'excédent commercial allemand trop important.

Quatre indicateurs sur un total de 11 étaient sous analyse : le solde du compte courant et la variation des parts de marché à l'exportation qui sont repassés au vert cette année, la variation des coûts salariaux unitaires (CSU) et la dette consolidée du secteur privé. **La Commission a conclu que les défis macroéconomiques du Luxembourg ne constituaient pas des risques macroéconomiques assez importants pour pouvoir être qualifiés de déséquilibres** au sens de la PDM.

Cette année, trois indicateurs se situent au-dessus des seuils indicatifs, dont deux sont identiques à l'an dernier : l'évolution du **CSU** nominal, la **dette du secteur privé** (stock) ainsi qu'un indicateur étroitement lié, à savoir la croissance du crédit au secteur privé (flux).

*« Se basant sur la lecture économique du tableau de bord, la Commission est d'avis que **les problèmes** macroéconomiques que doivent résoudre » le Luxembourg au même titre que la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, l'Autriche, la Pologne et la Slovaquie « **ne constituent pas des déséquilibres** au sens de la PDM. Cependant, une surveillance étroite et une coordination des politiques sur une base continue sont nécessaires pour tous les États membres, afin de déceler l'apparition de nouveaux risques et d'élaborer des politiques favorables à la croissance et à l'emploi ».*

- Pour ce qui concerne la **dette du secteur privé**, la CSL avait expliqué dans ses « *Commentaires relatifs aux quatre indicateurs de déséquilibres macroéconomiques à la source du bilan approfondi en 2014 pour le Luxembourg* » que le poids de cet endettement paraissait certes considérable mais qu'il était seulement partiellement lié au secteur productif, auquel on impute des opérations financières qui ne devraient pas être incluses dans la dette des sociétés non financières (SNF).

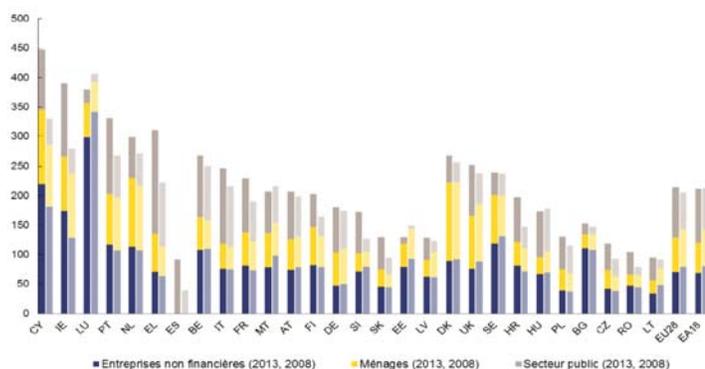
²² Un déséquilibre macroéconomique est défini comme « toute tendance donnant essor à des développements macroéconomiques ayant un effet préjudiciable ou susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre, de l'Union économique et monétaire ou de l'Union dans son ensemble » et les déséquilibres excessifs comme « des déséquilibres graves, notamment des déséquilibres compromettant, ou susceptibles de compromettre, le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire ». « Les déséquilibres appelant une surveillance étroite et une possible intervention politique sont ceux qui ont trait à des évolutions susceptibles d'entraver lourdement le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre, de la zone euro de l'Union dans son ensemble. »

C'est ce que la Commission conclut cette année par elle-même : le fort endettement du secteur privé provient « *principalement des entreprises non financières, correspond, pour l'essentiel, à d'importants prêts transfrontières intragroupe, compensés par des actifs considérables* ».

Il est intéressant de noter à l'aide du graphique suivant que, en % du PIB (mais aussi en % du revenu), la dette des ménages au Luxembourg a légèrement progressé sur la période, alors que le total de l'agrégat a diminué sous l'influence des SNF.

Graphique 35 : Dette privée et publique dans l'UE (% du PIB)

Graphique 5: Dette des entreprises non financières, des ménages et des administrations publiques
Comparaison entre 2013 et 2008 (colonnes de gauche)
(en % du PIB)



Actuellement la dette des ménages se situe officiellement à 142% de leur revenu, ce qui représente 57% du PIB (SEC95).

Il s'agit néanmoins ici d'un agrégat « brut », tout comme la dette publique ou des SNF, abstraction faite du patrimoine des agents. Or, les ménages comme l'Administration publique ou les SNF disposent d'une dette nette négative, autrement dit d'un patrimoine financier net positif !

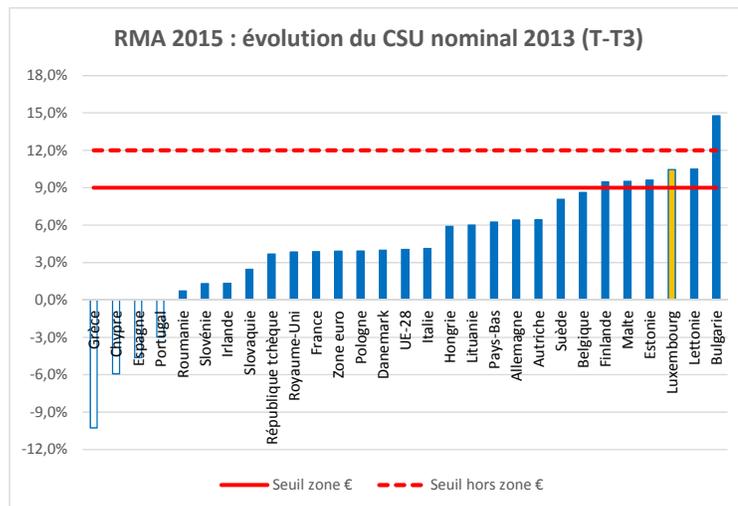
- La **question du CSU**, dont l'UEL s'est récemment émue de la dégradation continue qui menacerait la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises²³, est pour sa part hautement illustrative.

En quoi ces divergences de trajectoire du CSU nominal seraient-elles problématiques ?

²³ Depuis 2006, la différence cumulée entre le CSU de l'Allemagne et du Luxembourg s'élève à 16 points de % et l'écart moyen avec les pays voisins est de 14 points. La question du CSU n'est pas tellement compliquée, mais certainement complexe. En résumé, le CSU rapporte la rémunération moyenne du travail à la productivité moyenne du travail pour vérifier si la progression de la première ne dépasse pas l'évolution de la seconde (mots clés : « modération salariale »). Il existe toutefois une version dite nominale du CSU ainsi qu'une version dite réelle ; c'est la première que l'UEL a choisi d'observer. Pour une explication plus pédagogique portant sur les CSU, nous renvoyons par exemple à la prise de position de la Chambre des salariés du 25 février 2014 intitulée « *Commentaires de la CSL sur les éventuels déséquilibres macroéconomiques du Luxembourg selon la Commission européenne (Rapport du mécanisme d'alerte de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques)* ».

La Commission se contente cette année de souligner que les coûts salariaux unitaires restent relativement élevés, en dépit de leur croissance modérée en 2013. Le Luxembourg dépasse de peu le seuil de tolérance relatif à la hausse de son CSU nominal, qui est actuellement fixé à 9% sur trois ans, ce qui portera à une fois sur deux le nombre de franchissements du seuil au cours des dix dernières années.

Graphique 36 : Évolution du CSU nominal sur 3 ans



Source : Eurostat ; graphique (et calculs) : CSL

Le CSU nominal affiche en 2013 une croissance de 10,5% sur trois ans, soit la troisième hausse la plus importante de l'UE cette année-là²⁴. Avec l'Estonie, la Lettonie, Malte, la Finlande dans la zone euro (la Belgique aura évité de justesse de « mordre la planche d'appel ») et la Bulgarie hors zone euro, le Luxembourg compte parmi les six pays qui auront franchi leur seuil respectif.

Bien que la **Commission européenne** aie critiqué vertement cette évolution l'an dernier, mais de façon très peu nuancée et superficielle, elle **ne parvient pas à conclure à un risque systémique** ni pour le Luxembourg, ni pour la zone euro du fait du Luxembourg ; l'évolution des salaires luxembourgeois est par conséquent conforme à l'équilibre macroéconomique. Précédemment, ces dépassements du seuil arbitraire ad hoc n'avaient d'ailleurs pas du tout nécessité de bilan approfondi de la situation luxembourgeoise par la Commission.

On se rappellera néanmoins d'une fausse frayeur provoquée l'année dernière par le même Rapport d'alerte qui avait enregistré une progression du CSU du Luxembourg de 9,8% sur trois ans (alors seul pays à déroger à la règle). Toutefois, **après révision des comptes nationaux**, il apparaît aujourd'hui que le CSU n'aura finalement crû en 2012 que de 5,5% sur les trois années précédentes, c'est-à-dire bien en-deçà du seuil considéré à « risque » pour la zone euro !

La Commission ne prend aucunement la peine de signaler ce changement, qui réduit au nombre de 3 (et non 4 !) les indicateurs au rouge l'an dernier qui

²⁴ La progression entre 2012 et 2013 correspond à 3,6% ou la sixième plus forte hausse de l'UE.

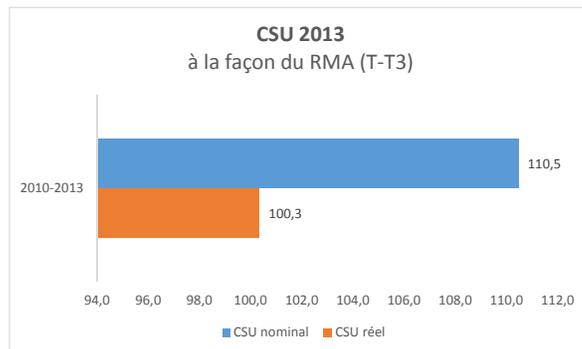
avaient valu un bilan approfondi. Que deviendront l'année prochaine les 10,5% annoncés aujourd'hui par le RMA ?

Sans doute la Commission ne peut-elle décemment pas mettre en cause le Luxembourg sur cette question sans commettre une erreur de diagnostic, parce que **la hausse du CSU nominal est difficilement imputable, loin s'en faut, au compte des salaires** et qu'elle serait en réalité contrainte de recommander de contracter non pas les salaires, mais l'emploi²⁵ ! Ceci s'applique d'ailleurs indépendamment de la période d'observation choisie ou du point de départ de la comparaison au cours des 15 dernières années.

Le CSU nominal, cet indicateur d'apparente compétitivité, **est** pour diverses raisons déjà largement exposées par la CSL dans diverses notes **très mal adapté à la situation luxembourgeoise qui connaît pourtant**, en dépit de sa dégradation apparemment continue, **des performances économiques pratiquement inégalées parmi les pays de l'UE** à niveau de développement comparable, notamment en termes de croissance économique et de l'emploi²⁶.

Le CSU *réel*, méthodologiquement mieux adapté, a exactement la même vocation du point de vue de l'offre que le CSU *nominal*, celle de jauger l'évolution des salaires en lien avec la productivité. Or, alors que le CSU nominal se dégrade de 10% entre 2010 et 2013, **le CSU réel se maintient notablement de son côté et infirme, avec ce positionnement en milieu de peloton, l'évolution du CSU nominal.**

Graphique 37 : CSU nominal vs CSU réel (2010-2013)



Source : Eurostat ; graphique et calculs : CSL

Vaut-il mieux être *nominalement* plutôt que *réellement* compétitifs ? C'est tout le paradoxe que les analyses de l'équilibre macroéconomique luxembourgeois devront chercher à lever à l'avenir.

²⁵ Voir à ce sujet l'*Analyse sectorielle de l'économie luxembourgeoise* que la CSL a publiée le 20 juin 2013.

²⁶ La Lettonie, Malte et le Luxembourg font ainsi partie du top 5 des performances de croissance économique en volume en 2013 ainsi que de l'emploi.

Annexe 3: Avis de la Commission concernant le projet de plan budgétaire (PPB) du GDL

Document C(2014) 8808 final/SWD(2014) 8808 final

Le 8 juillet 2014, le Conseil a adressé des recommandations au Luxembourg dans le cadre du semestre européen. En particulier, dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé au Luxembourg : de conserver une situation budgétaire saine en 2014 ; de renforcer sensiblement sa stratégie budgétaire en 2015, pour s'assurer d'atteindre son objectif à moyen terme et de rester ensuite au niveau de celui-ci, de manière à protéger la viabilité à long terme de ses finances publiques, compte tenu, en particulier, des passifs implicites liés au vieillissement ; de renforcer sa gouvernance budgétaire en accélérant l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme qui englobe l'ensemble des administrations publiques et qui prévoit des plafonds de dépenses pluriannuels et en instituant un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires; d'élargir encore l'assiette d'imposition, en particulier sur la consommation.

Le Luxembourg est actuellement soumis au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et devrait préserver une situation budgétaire saine assurant le respect de l'objectif à moyen terme.

Il a cependant dépassé son objectif à moyen terme en 2013 et n'est soumis à aucune exigence spécifique au-delà du maintien de son solde structurel au niveau de l'objectif à moyen terme en 2014.

Il devrait continuer à dépasser son objectif à moyen terme en 2014. Le solde structurel (tel que recalculé par la Commission selon la méthode commune) devrait reculer à 1,2 % du PIB en 2014, contre 2,0 % du PIB en 2013, ce qui demeure largement supérieur à l'objectif à moyen terme du Luxembourg, fixé à 0,5 % du PIB. Ce chiffre est conforme au solde structurel de 1,1 % du PIB annoncé dans le programme de stabilité, ainsi qu'à l'estimation, également d'un solde structurel de 1,1 % du PIB, contenue dans les prévisions de la Commission.

Le Luxembourg ayant atteint son objectif à moyen terme avec une marge en 2013, il n'est pas nécessaire d'évaluer son respect du critère des dépenses, puisque ce dernier est destiné à sous-tendre l'ajustement nécessaire en direction de l'objectif à moyen terme.

En outre, dès lors qu'il devrait enregistrer un solde structurel dépassant son objectif à moyen terme en 2014, le Luxembourg n'est soumis à aucune exigence spécifique au-delà du maintien de son solde structurel au niveau de l'objectif à moyen terme en 2015. En 2015, le Luxembourg devrait utiliser la marge dont il dispose par rapport à son objectif à moyen terme, puisque son excédent budgétaire tel que recalculé devrait reculer de 0,7 % du PIB et tomber ainsi de 1,2 % du PIB en 2014 à 0,5 % du PIB en 2015, soit juste au niveau de l'objectif à moyen terme. Selon les prévisions de la Commission, l'excédent structurel devrait s'établir à 0,4 % du PIB en 2015, ce qui est légèrement inférieur à l'estimation contenue dans le projet de plan budgétaire, mais toujours globalement conforme à l'objectif à moyen terme.

Il ressort de cette évaluation que le Luxembourg devrait globalement se conformer à la recommandation que lui a adressée le Conseil le 8 juillet 2014, tant en 2014 qu'en 2015.

Toutefois, les pertes de recettes de TVA pourraient s'avérer plus importantes que prévu. La Commission invite dès lors les autorités à se tenir prêtes à prendre des mesures supplémentaires dans l'éventualité où ces risques se concrétiseraient.

La Commission est également d'avis que le Luxembourg a progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2014 et invite les autorités à poursuivre leurs efforts.

S'il est également prévu de surveiller les améliorations que les EM réalisent en matière de pression fiscale sur le travail, aucune recommandation spécifique n'avait cependant été adressée au Luxembourg en la matière.

Annexe 4: La création d'un cadre de qualité et un système d'indemnisation généralisé des stages en entreprise

Les stages en entreprise sont devenus partie intégrante dans grand nombre de cursus d'études à différents niveaux permettant aux stagiaires d'acquérir une expérience pratique sur le terrain dans le but d'améliorer et de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail.

Les stages en entreprise n'offrent pas seulement aux élèves stagiaires la possibilité de mettre en pratique leurs acquis scolaires et d'obtenir une première expérience du monde du travail mais permettent également aux entreprises de profiter du dynamisme et du savoir-faire des jeunes.

Les stages présentent des opportunités intéressantes pour les employeurs, et ce à différents niveaux :

1. Dans une Europe où une pénurie d'une main d'œuvre qualifiée s'annonce, les stages constituent un canal de recrutement intéressant pour permettre aux entreprises de réfléchir à une présélection de leurs futurs salariés.
2. Par le biais des stages, les entreprises ont le moyen de se tenir non seulement au courant des développements et des enseignements scolaires mais également et surtout la possibilité de découvrir les « talents et caractéristiques » des jeunes d'aujourd'hui.
3. Hormis le gain de notoriété pour les entreprises, l'apprentissage des jeunes sur le lieu de travail permet aux entreprises à apprendre de l'expérience et à en tirer les bénéfices des savoirs et des compétences des stagiaires (organisation apprenante).
4. Les stages constituent une base idéale pour rendre l'apprentissage attrayant et renforcer les liens entre l'école et le monde du travail.

Les employeurs et les stagiaires doivent devenir des partenaires actifs dans l'élaboration de nouveaux modes et environnements d'apprentissage en exploitant le potentiel d'apprentissage sur le lieu du travail (*work based learning*). Cela nécessite des mesures de soutien et d'accompagnement: des nouvelles méthodes d'apprentissage, des nouveaux programmes, des nouvelles formes d'offres et des nouveaux outils qui tiennent compte des besoins des stagiaires et des entreprises restent à développer.

Le système de formation formel est à combiner de manière optimale avec les impulsions et les possibilités qu'offre le système de formation sur le lieu du travail. Cela n'est possible qu'en coopération avec tous les acteurs impliqués dans le processus d'apprentissage : les enseignants, les formateurs en entreprise et les stagiaires.

Dans sa communication au Parlement européen datée du 5 décembre 2012 « Vers un cadre de qualité pour les stages », la Commission européenne soulève divers problèmes de qualité dans le domaine des stages dont notamment ceux liés plus particulièrement à *l'absence de contenu pédagogique*, à une *indemnisation ou rémunération insuffisante ou inexistante* et à des *mauvaises conditions de travail*.

La communication dont il est question précise que les problèmes en matière d'indemnisation ou de rémunération des stages sont à traiter au niveau des États

membres ou par les partenaires sociaux étant donné qu'une base légale européenne y relative fait défaut.

D'après ce qui il convient de créer en deans les meilleurs délais un cadre légal national régissant le déroulement des stages en entreprise tout en se référant aux critères de qualité essentiels (objectifs, contenu et suivi ; durée ; rémunération ou indemnisation ; dispositions en matière de sécurité sociale) tels qu'exposés dans la communication précitée. Des évaluations régulières des dispositions légales arrêtées sont à programmer et des sanctions sont à déterminer pour en décourager le non-respect de part et d'autre.

A défaut de base légale* réglementant de manière générale tous les types de stage qui font partie de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur (voire les stages réalisés au niveau transnational), de nombreuses questions dont notamment celles ayant trait à l'égalité d'accès, à la protection sociale et au statut des jeunes en situation de stage restent sans réponse.

Il importe donc de définir au niveau national un cadre de qualité pour les stages qui comprend notamment un système d'indemnisation étant donné qu'à l'état actuel des pratiques appropriées de mise en œuvre des stages ainsi que les indemnités de stage dépendent de la bonne volonté des entreprises et divergent fortement non seulement d'un secteur professionnel à l'autre mais également d'une entreprise à l'autre.

* *Pour le secteur de l'HORECA le règlement ministériel du 25 juillet 2005 définit les indemnités à allouer aux élèves-stagiaires du LTAH et aux élèves venant d'écoles hôtelières d'autres États membres de l'Union européenne.*

Annexe 5 : Créer des centres de formation d'entreprises sectorielle

Grand nombre de salariés n'ont pas la possibilité ou le désir de suivre un enseignement ou une formation à plein temps. Il convient de créer des formes d'apprentissages alternatifs, où l'apprentissage par la pratique, le « *learning by doing* », trouve sa place.

Des centres de formation d'entreprises sectorielle **gérés paritairement** peuvent constituer également un atout considérable non seulement pour les salariés. La motivation et les opportunités sont renforcées pour que ces derniers développent leurs compétences lorsque les parcours de formation proposés sont mis en relation avec la stratégie générale de l'entreprise et une politique de développement des ressources humaines cohérente. Une régulation et une gestion paritaire de la formation continue dans les entreprises permet de trouver et de combiner véritablement les intérêts de l'entreprise et de ses salariés. Pour ce faire il faut impliquer davantage les représentants salariaux dans le processus de décision de la formation professionnelle continue. Malheureusement le bilan de formation et le plan de formation tels que définis dans la loi relative à la formation professionnelle continue constituent un acte unilatéral de l'employeur et ne font pas l'objet d'un accord avec les représentants du personnel. Ces derniers sont au mieux consultés et n'ont pas les moyens de modifier lesdits plans, si ce n'est à la marge.

Il faut également veiller à établir une coopération étroite entre ces centres de formation et le système éducatif formel (en conséquence le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse) et ce afin de pouvoir certifier, pour autant que possible, aux apprenants les compétences et les qualifications acquises.

La création des centres de formation peut aller de pair avec

- la mise en place de systèmes de conseils et d'orientation « formation continue » sur le lieu de travail ;
- l'instauration de nouveaux styles d'apprentissage (dans le but de rendre l'apprentissage plus attrayant) tels que l'apprentissage intergénérationnel qui implique les salariés plus jeunes et les travailleurs plus âgés, plus expérimentés dans des activités d'apprentissage mutuel (à noter que la maîtrise d'un métier ou d'une profession s'acquiert en majeure partie par l'expérience ce qui confère à l'apprentissage intergénérationnel un rôle primordial) ;
- la promotion par les responsables d'entreprise et les représentants salariaux de la reconnaissance d'un maximum de formes et de résultats d'apprentissage. Il importe de promouvoir des systèmes d'évaluation qui prennent en compte l'ensemble des compétences et des connaissances d'un individu, et non la manière dont il les a acquises ni le lieu où il les a acquises. A préciser que la possibilité de capitaliser ces « unités » au fil de temps et d'obtenir une reconnaissance est donnée par le système de la validation des acquis de l'expérience (VAE) introduit par la loi portant réforme de la formation professionnelle de 2008. Dans ce contexte l'instauration d'un **congé VAE** spécifique d'une durée de 24 heures - consécutives ou non - permettrait à chaque salarié de s'absenter pendant son temps de travail pour entamer une démarche de validation.

Annexe 6 : Extrait de la note n° 47 du 15 décembre 2014 de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), « Une Europe divisée et à bout de souffle » par Christophe Blot, Jérôme Creel et Xavier Timbeau.

Quatre trilemmes

La crise démarrée en 2008 a montré que la gouvernance de la zone euro avait produit au moins quatre trilemmes, c'est-à-dire quatre triangles d'incompatibilité. Pour échapper à ces trilemmes et retrouver la stabilité économique, un changement de stratégie macroéconomique est nécessaire. C'est à la caractérisation de cette nouvelle stratégie qu'est consacré le rapport iAGS 2015.

Trilemme 1 : Atteindre au même instant l'objectif de stabilité des prix (à 2 % par an à moyen terme), celui de discipline budgétaire (à 60 % du PIB pour la dette publique) et mettre en œuvre des réformes structurelles (en flexibilisant les marchés des biens et services et du travail) est impossible. Dans les circonstances actuelles, la discipline budgétaire et les réformes structurelles engendrent un risque de déflation ; dans d'autres circonstances, discipline budgétaire et réformes structurelles amènent l'inflation en deçà de sa cible. La discipline budgétaire et l'inflation à sa cible engendrent, pour leur part, des coûts sociaux importants pour les réformes structurelles : d'une part, la discipline budgétaire donne lieu à des hausses d'impôts et à des baisses de dépenses dans les pays à fort taux de chômage, là où les réformes sont jugées urgentes ; d'autre part, la remontée de l'inflation à sa cible sans augmentation des salaires nominaux réduit le pouvoir d'achat. Ces deux éléments réduisent l'acceptabilité des réformes et rendent donc leur mise en œuvre très incertaine. Enfin, l'inflation à sa cible et les réformes structurelles sont incohérentes avec la discipline budgétaire : une hausse de l'inflation (pour revenir à sa cible) réduit le poids réel des dettes publiques et renforce les incitations des gouvernements à utiliser les marges de manœuvre pour accroître, plutôt que décroître, les déficits publics ; quant aux réformes structurelles, leurs coûts à court terme nécessitent leur mutualisation.

Trilemme 2 : Atteindre au même instant l'objectif de stabilité des prix et celui de stabilité financière en présence d'un banquier central conservateur (ayant une aversion relative forte vis-à-vis de l'inflation, conformément au statut imposé au banquier central européen) est impossible. Si la BCE mène une politique agressive d'augmentation des taux d'intérêt pour limiter les bulles spéculatives et engendrer la stabilité financière, elle atteindra un taux d'inflation inférieur à sa cible. De plus, l'expérience a montré récemment qu'une inflation proche de sa cible, en présence d'une banque centrale conservatrice, n'avait pas pu empêcher l'instabilité financière. Par conséquent, pour atteindre les objectifs de stabilité des prix et de stabilité financière, il faut une politique monétaire plutôt accommodante.

Trilemme 3 : Atteindre l'objectif de stabilité des prix, entreprendre des réformes structurelles, en présence d'un banquier central conservateur, tout cela au même instant, est impossible. Le banquier central conservateur fixe des taux d'intérêt élevés en termes réels pour atteindre sa cible d'inflation, ce qui accroît le coût d'opportunité des réformes structurelles dans le secteur productif, au bénéfice du secteur financier qui voit les rendements réels augmenter. De plus, un banquier central conservateur et

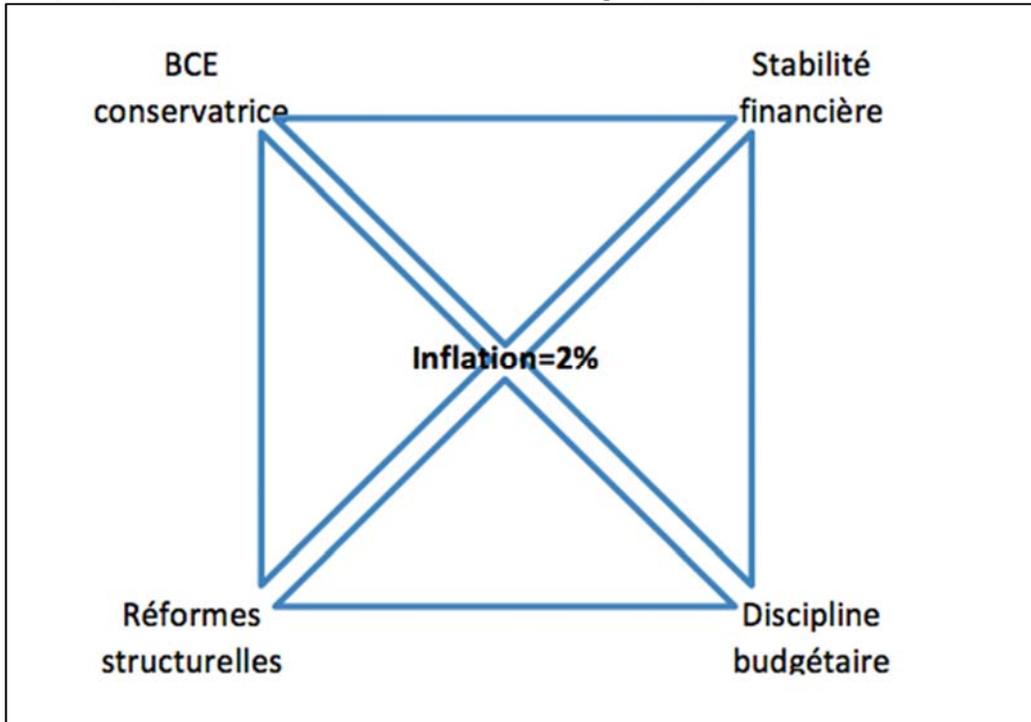
la mise en œuvre de réformes structurelles pèsent sur les prix et aboutissent à voir passer l'inflation sous sa cible. L'inflation à sa cible et les réformes structurelles nécessitent donc une politique monétaire accommodante.

Trilemme 4 : Atteindre au même instant l'objectif de stabilité des prix, celui de discipline budgétaire et celui de stabilité financière est impossible. L'inflation à sa cible et la discipline budgétaire empêchent la mise en œuvre des réformes structurelles (voir trilemme 1) et renforcent l'attractivité du secteur financier au détriment du secteur productif: les investisseurs achètent plus d'actifs financiers, ce qui aboutit à une déconnection grandissante entre les secteurs financier et productif et alimente les épisodes de bulles. L'expérience récente a aussi montré qu'en dépit de la discipline budgétaire et d'une inflation proche de sa cible, la zone euro a été touchée par l'instabilité financière. Ensuite, l'inflation à sa cible et la stabilité financière réclament un équilibre de portefeuille subtil entre titres sans risque et titres risqués, donc des marges de manœuvre budgétaire. En situation de discipline budgétaire imposée à tous les pays de la zone euro, la disponibilité des titres sans risque fait défaut. Enfin, atteindre l'objectif de stabilité financière et celui de discipline budgétaire impose de limiter l'effet de levier, non seulement de la part des États, mais aussi des entreprises privées (l'effet de levier est un déterminant essentiel de la crise financière internationale) ; cela va amener l'inflation en deçà de sa cible, après que le niveau d'activité économique aura décliné.

Il est frappant de constater que ces quatre triangles d'incompatibilité sont interconnectés, ainsi qu'en témoigne la figure ci-dessous. En effet, chaque triangle a deux sommets communs avec un autre triangle, en faisant l'hypothèse que l'objectif macroéconomique primordial de la zone euro reste la stabilité des prix.

Pour résoudre ces quatre trilemmes, deux changements seulement doivent être apportés au cadre européen de gouvernance économique : remplacer le banquier central conservateur par un banquier central progressiste (ayant donc une aversion relative forte vis-à-vis du taux de chômage) et remplacer la discipline budgétaire par l'accommodation budgétaire. Bien évidemment, les circonstances politiques actuelles au plan européen font qu'un changement radical de la gouvernance économique est impossible : l'unanimité dans une telle direction n'est pas susceptible d'émerger aujourd'hui. La solution de second ordre consiste donc à avoir un banquier central européen qui ne fait pas qu'accepter l'idée de mener des politiques non-conventionnelles (il l'a déjà acceptée) mais qui les met effectivement en œuvre. À cette fin, nous proposons dans le rapport un plan de relance budgétaire européen avec un financement partiellement monétaire des dépenses publiques, via un mécanisme d'émission de titres par la Banque européenne d'investissement souscrits par la BCE. Du côté budgétaire, le plan de relance, incluant une réforme ambitieuse de la taxe carbone, donnerait une impulsion positive à la croissance européenne à court terme, mais il aurait aussi un effet favorable à long terme en facilitant l'accès à une trajectoire soutenable de croissance.

Graphique 38 : Quatre trilemmes dans un graphique



Source : iAGS 2015 — independent Annual Growth Survey Third Report, p. 17

Annexe 7: Le positionnement de la CESI lors de la consultation publique sur la stratégie Europe 2020

La Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI) avait formulé un certain nombre de remarques dans le cadre de la consultation publique sur la stratégie Europe 2020, organisée par la Commission européenne. En voici les principales lignes de force.

- Les **objectifs de la stratégie Europe 2020 n'ont pas été atteints**, en particulier dans la réalisation des objectifs sociaux fixés en faveur de l'emploi, l'éducation et la lutte contre la pauvreté. Son étalement sur **10 ans est trop long** et manque de flexibilité.
- Si les outils mis en place (Recommandations spécifiques par pays et Semestre Européen) ont le **potentiel pour être efficaces**, leur **orientation unilatérale est mauvaise**. Seule une réorientation de ces outils vers une Union plus sociale permettra d'atteindre les objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020.
- La stratégie Europe 2020 a permis de mettre en place une structure de gouvernance économique sous la forme du Semestre Européen. Elle pourrait être une force si elle était orientée dans la bonne direction. Elle n'a **pas su s'adapter à un contexte de crise**. Plutôt que de mettre en œuvre des mesures d'austérité et des réformes idéologiques, elle devrait favoriser une **augmentation des investissements dans des domaines d'intérêt social, comme l'éducation, la modernisation et l'amélioration des services publics**. Le contrôle budgétaire à court terme du Semestre Européen pousse les États membres à faire des coupes dans les dépenses publiques urgentes qui engendrent une **détérioration des conditions de travail et de la protection sociale** pour de nombreux travailleurs du secteur public. L'urgence de la crise a également conduit à l'érosion du dialogue social essentiel à la poursuite des réformes.
- Une **plus large implication de l'ensemble des partenaires sociaux et de la société civile** dans la Stratégie Europe 2020 est nécessaire, en particulier dans la définition des objectifs sociaux de la stratégie. L'ensemble des partenaires sociaux au niveau de l'UE devraient être informés et consultés au sujet de l'examen annuel sur la croissance, les rapports conjoints sur l'emploi et les rapports sur le mécanisme d'alerte émis par la Commission. Les partenaires sociaux nationaux devraient avoir suffisamment de temps pour réagir, avant que les programmes nationaux de réforme soient établis. Les organisations membres de la CESI sont désireuses de participer à de nouveaux outils de consultation potentiels au niveau national, comme le fait la CESI au niveau européen.

Outils

- La stratégie doit intégrer de nouvelles **préoccupations sociales** afin de rétablir la confiance des citoyens dans le contrat social. La **lutte contre le chômage des jeunes** doit être une priorité. Les objectifs politiques doivent s'appuyer sur l'**innovation** dans tous les domaines. Les coupes directes dans la fonction publique peuvent générer des économies à court terme mais risquent de mettre à mal la qualité et l'efficacité des services publics à moyen et long terme et donc leur capacité à agir pour générer de la croissance et des revenus durables. Les réformes uniquement orientées vers des **coupes budgétaires ne serviront pas à stimuler la croissance** et n'ont **pas permis d'atteindre les objectifs**.
- Les outils mis en place dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 ont abouti à des **résultats opposés aux buts recherchés** en poussant les Etats membres à supprimer davantage d'emplois, **en particulier dans le secteur public**. Les objectifs nationaux devraient également correspondre aux **valeurs énoncées dans les Traités**, qui définissent l'UE comme une économie sociale de marché qui reconnaît les services d'intérêt économique général parmi ses valeurs communes.

Contenu et mise en œuvre

Pour favoriser la croissance et l'emploi, la stratégie Europe 2020 devrait être recentrée sur des **objectifs à plus court terme** mettant l'accent sur l'emploi, en particulier des jeunes, et la croissance. Elle doit fixer des objectifs simples, faciles à évaluer pour motiver les Etats membres à les atteindre.

Pour assurer une croissance intelligente, durable et inclusive, la stratégie Europe 2020 devrait être recentrée sur :

1. la **création d'emplois verts**. Ce qui implique une adaptation et une mise à jour permanente des compétences des travailleurs ;
2. le développement du **secteur des nouvelles technologies** de l'information et de la communication. Ce qui implique également l'adaptation des compétences et des mesures de formation tout au long de la vie ;
3. une **administration publique performante** disposant des ressources humaines et matérielles suffisantes pour continuer à fournir des services publics et des prestations sociales de qualité pour contribuer au bien-être des citoyens ;
4. la **relance du dialogue social** indispensable à une meilleure acceptation des réformes et une meilleure résilience ;
5. des **systèmes d'imposition équitables, efficaces et efficaces** permettant de soutenir la croissance et la modernisation des services et des infrastructures publics de même que les investissements dans l'éducation et la recherche.

Nouveaux défis à prendre en compte à l'avenir

La réalisation d'une Europe plus sociale est le plus grand défi à relever.

L'ajout d'**indicateurs sociaux** et dans le tableau de bord utilisé pour le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) est une avancée, mais reste insuffisant. Ces indicateurs doivent être plus largement utilisés.

L'Europe doit faire plus pour l'éducation, la formation, la formation continue et l'apprentissage continu afin de résoudre le problème d'inadéquation des compétences actuellement en jeu.

Dans le marché unique, les **bases d'imposition doivent être réparties de façon plus juste**.

Le **dumping social** qui détériore les conditions de travail et les droits des travailleurs en Europe doit être combattu.

Lien avec les autres politiques de l'UE

Les éléments de "conditionnalité macroéconomique" introduits dans le récent pacte de cohésion 2014-2020 permettront de mieux rattacher les fonds structurels à la gouvernance économique. La possibilité de **suspendre des paiements en cas de non-respect des réformes** structurelles permettra de faire pression sur les États membres mais **ne doit pas servir à imposer des coupes et davantage de flexibilité**, sous la forme de déréglementation du marché du travail.

Instruments

Une réorientation de la façon d'utiliser les outils est indispensable pour atteindre les objectifs de la stratégie 2020. Si l'objectif était de réduire la pauvreté, c'est la situation contraire qui a été atteinte.

La stratégie ainsi que les outils en place pour atteindre les objectifs doivent être simplifiés et les partenaires sociaux doivent être informés davantage. Une meilleure information et une meilleure implication des syndicats dans le Semestre européen conduiront à une meilleure diffusion des résultats.

Luxembourg, le 22 janvier 2014