

CES : dialogue permanent et structuré « Semestre européen »

Contribution de l'UEL pour la réunion du 26 janvier 2015

L'UEL tient à remercier le Gouvernement d'avoir accepté la proposition faite conjointement avec les syndicats visant à l'organisation d'un dialogue permanent et structuré, pleinement articulé sur le Semestre européen. Une fois n'est pas coutume, nous étions tous d'accord rapidement et cela prouve que nous sommes encore capables de nous entendre. Ce dialogue est essentiel, car il permettra de fournir au Semestre européen « à la luxembourgeoise » un véritable ancrage socio-économique et de faciliter, nous l'espérons, son appropriation par l'opinion publique.

Nous devons saisir cette occasion pour remettre sur orbite le modèle économique et social luxembourgeois. De profondes réformes s'imposent sans aucun doute, mais elles ne produiront un impact profond et durable sur notre pays que si elles s'appuient sur un diagnostic partagé, réaliste et exhaustif de la situation économique et des défis auxquels l'économie luxembourgeoise est confrontée. Les réformes doivent en outre s'inscrire résolument dans une perspective européenne et de long terme.

La présente note constitue un premier apport à ce dialogue constructif et cet apport pourra évoluer en fonction des discussions que nous mènerons avec nos partenaires. Avant de vous présenter les vues de l'UEL, la note procédera à une introduction en deux temps. D'une part, elle reviendra très brièvement au concept même de Semestre européen à l'aune de ses implications sur notre pays. D'autre part, elle procédera à un rappel succinct du diagnostic économique de la Commission européenne, établi dans le cadre du Semestre européen.

I. Le Semestre européen et les recommandations de la Commission européenne

1. Le Semestre européen

Pour mémoire, le Semestre européen est un mécanisme intégré de coordination et de surveillance des politiques économiques européennes. Il a été renforcé à partir de 2010 dans le sillage immédiat de la crise économique et financière. Ce cadre de gouvernance rénové vise non seulement à assurer une meilleure coordination des politiques économiques des Etats membres, mais également à garantir une mise en parallèle, au sein de chaque Etat membre, de la politique budgétaire et de la politique économique.

Le Semestre européen débute par un **examen annuel de la croissance** au niveau européen et par le **Rapport sur le mécanisme d’alerte** qui propose un « *scoreboard* », un tableau de bord, détaillé par Etat membre. Le dernier examen annuel de croissance de fin novembre 2014, met l’accent sur une stratégie reposant sur trois piliers définis au niveau européen, mais qui présentent une grande importance au Luxembourg. Il s’agit :

- (i) de la **responsabilité budgétaire**,
- (ii) des **investissements** et
- (iii) des **réformes structurelles**.

Pour le Luxembourg, le Rapport sur le mécanisme d’alerte met très clairement en relief deux éléments, à savoir la détérioration de notre compétitivité-coût et la soutenabilité à terme compromise de nos finances publiques. Eu égard à leur importance et leur bien-fondé, nous estimons que ces deux points devraient constituer le point de départ de notre dialogue dans le cadre du Semestre européen.

2. Les recommandations au Luxembourg de la Commission européenne

Revenons un peu en arrière. Dans le cadre du Semestre européen précédent, pour lequel nous disposons de tous les éléments, la Commission européenne a publié en juin 2014 une évaluation détaillée du Programme national de réformes et du Programme de Stabilité. L’objet de la présente note n’est pas de détailler un document aussi riche. Elle se limitera donc à

souligner ses principaux aspects. La Commission reconnaît que l'économie luxembourgeoise présente certains atouts, qui vont de pair toutefois avec autant de défis :

Oui, les finances publiques paraissent saines à court terme, **mais** leur soutenabilité à long terme est menacée par l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement de la population. La Commission propose notamment d'élever l'âge de départ effectif à la retraite.

Oui, le secteur financier demeure un apport appréciable à l'économie luxembourgeoise, **mais** son importance même comporte un risque de surexposition à un seul secteur et il est dans l'intérêt du Luxembourg de diversifier son économie.

Oui, les mesures à prendre au niveau national doivent faire l'objet d'une concertation entre partenaires nationaux, conformément aux pratiques nationales, **mais** il convient de réformer dans ce cadre le système de formation des salaires (y compris l'indexation). Il s'agit ici d'améliorer la réactivité des salaires à l'évolution de la productivité, aux évolutions sectorielles ainsi qu'à la situation du marché du travail, avec un chômage record au Luxembourg. La Commission affirme que des salaires comparativement élevés ont pesé sur la demande de travailleurs peu qualifiés et de personnes à faible niveau d'éducation en général.

Et finalement : **Oui**, le pays tente de développer des « niches de compétences » pour servir de tremplin à une croissance fondée sur l'innovation dans des secteurs à forte valeur ajoutée, **mais** le système luxembourgeois de recherche et de développement reste fragile et le système d'éducation enregistre des résultats inférieurs à la moyenne de l'OCDE, tout en étant l'un des plus onéreux.

II. L'évaluation de l'UEL

Sans surprise, l'UEL ne peut que souscrire à ces analyses et recommandations « de bon sens » de la Commission européenne. Elles sont une introduction idéale pour pouvoir vous présenter la perception de l'actuelle situation économique par l'UEL (II.1) et ensuite son évaluation des principaux défis (II.2) que doit affronter le Luxembourg.

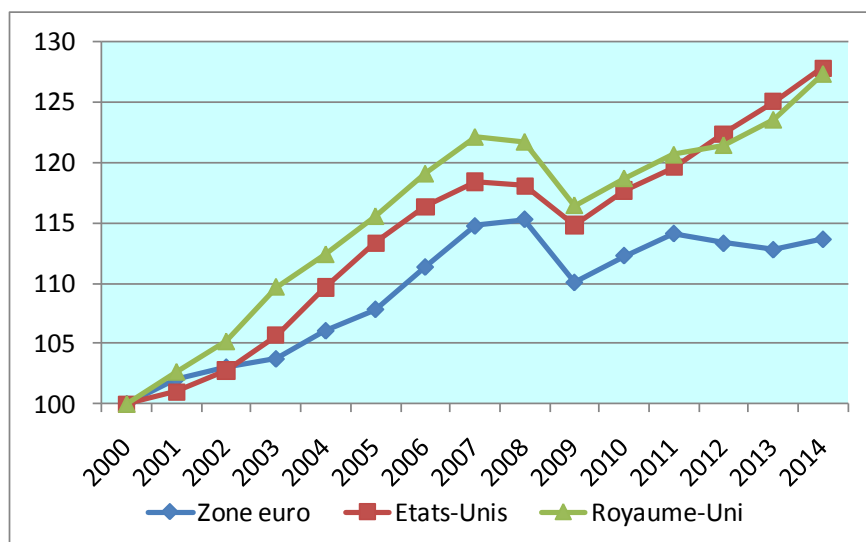
II.1 La situation économique de la zone euro et du Luxembourg

Rappelons tout d'abord l'évidence selon laquelle le bien-être social présuppose une économie dynamique. Malheureusement, la situation économique actuelle de la **zone euro** est franchement maussade. La croissance devrait se limiter à 1,1% en 2015 selon les prévisions d'automne de la Commission européenne et ce après des chiffres plus médiocres encore de 2012 à 2014. S'y ajoute le spectre de la déflation qui se présente en décembre avec une inflation en glissement annuel à -0,2% dans la zone euro (Eurostat).

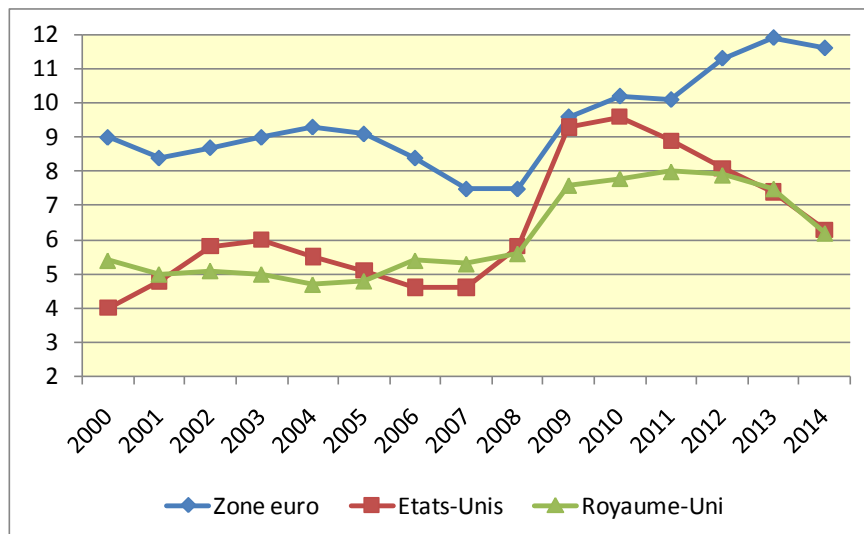
On est frappé par le décalage flagrant vis-à-vis de pays tels que les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Ces pays se caractérisent par une évolution bien plus dynamique du PIB en volume et par des statistiques de chômage résolument plus favorables, comme l'indique ce graphique. L'économie américaine a en 2014 créé en net de l'ordre de 2,5 millions d'emplois, contre 500.000 dans la zone euro – pour une population peu ou prou égale. Les économies de la zone euro, où les réformes du marché du travail ne sont introduites qu'à doses homéopathique et où le Marché Unique reste à approfondir – dans le secteur des services notamment – paraissent donc particulièrement inefficaces non seulement sur le plan économique, mais également sur le plan social.

Graphique 1 : PIB en volume depuis 2000 (indice 2000=100) et taux de chômage dans la zone euro, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni

A. PIB réel base 2000=100



B. Taux de chômage en % (définition Eurostat – Nations unies)



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne, STATEC.

A la croissance structurellement faible de la zone euro s'ajoutent diverses **incertitudes** de court terme. Notons en vrac un contexte géopolitique mouvant, les menaces terroristes, la situation politique dans les pays périphériques de la zone euro, la forte volatilité des marchés financiers dopés par une politique monétaire accommodante ou encore les doutes sur la soutenabilité de la croissance économique en Chine.

Les prix du pétrole et le cours de change euro/dollar semblent constituer deux « ballons d'oxygène », mais une diminution rapide des cours du pétrole risque d'exacerber les risques de déflation, voire même certains risques géopolitiques.

Et même un taux de change favorable n'est pas une garantie de succès si la compétitivité n'est pas au rendez-vous et si les réformes structurelles sont reportées aux calendes grecques. En effet, si malgré des prix pétroliers à leur niveau le plus bas, en termes réels, depuis 30 ans, malgré la dépréciation massive de l'euro, et malgré l'impulsion inédite et historique de la politique monétaire européenne, la zone euro ne parvient pas à faire mieux que du +1,1%, c'est qu'il y a bien « quelque chose qui cloche ». Une remise en question fondamentale de nos structures socio-économiques devrait s'imposer et des réformes ambitieuses, articulées autour du triptyque proposé par la Commission – responsabilité budgétaire, réformes structurelles, investissements – sont plus que jamais indispensables.

Curieusement **la situation au Luxembourg** paraît *a priori* meilleure que celle de l'ensemble de la zone euro. La Commission prévoit en effet une croissance du PIB en volume de 2,4% en 2015 – à comparer à 1,1% comme

indiqué plus haut pour la zone euro dans son ensemble. Ce chiffre de 2,4% est cependant un peu trompeur.

En premier lieu, le Luxembourg fait face non seulement aux incertitudes déjà mentionnées pour la zone euro, mais également à diverses incertitudes propres à notre pays. Il y a notamment la volatilité de notre économie, qui est traditionnellement élevée. Songeons également au traditionnel moteur de notre économie, le secteur financier, qui doit faire face à la fois à une régulation accrue, à l'Union bancaire et à la disparition progressive du secret bancaire et d'autres niches de souveraineté.

En second lieu, le taux de 2,4% escompté par la Commission pour 2015 est très inférieur aux taux de 4 à 5% observés au Luxembourg avant la survenance de la crise.

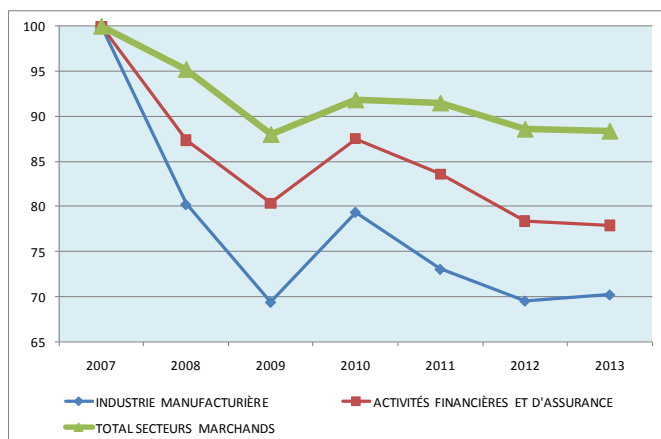
Relevons par ailleurs que le Luxembourg sera le seul pays de la zone euro, avec l'Irlande, où la croissance 2015 sera probablement inférieure à 2014. Enfin, ce taux de 2,4% s'accompagne d'une progression de la population de quelque 2% alors qu'elle n'augmente que faiblement dans la zone euro.

Enfin, la productivité est pour le moins poussive, après avoir connu un décrochage marqué au début de la crise économique et financière. Ce graphique illustre pour diverses branches de notre économie l'évolution des valeurs ajoutées en volume rapportées à l'emploi – soit la « productivité apparente du travail ». Mesurée à cette aune, la productivité a fortement diminué dans le segment marchand de l'économie, où le niveau de productivité en 2013 était de 12% inférieur à celui atteint avant la crise, soit en 2007. Le constat du décrochage de la productivité est plus manifeste encore dans l'industrie manufacturière (courbe bleue) et dans les activités financières et d'assurance (courbe rouge): la crise économique et financière a constitué un considérable choc à cet égard.

Or les salaires sont dans le même temps demeurés rigides, ce qui a des conséquences en termes de compétitivité (voir ci-après).

Graphique 2 : évolution de la productivité apparente du travail

Indices 2007 = 100



Source : STATEC.

Note : secteurs marchands = ensemble de l'économie moins les branches Administration publique, santé et enseignement.

Une telle rupture dans l'évolution macroéconomique et dans celle de la productivité doit nécessairement donner lieu à des réformes d'envergure. Ces réformes ont modestement commencé¹, mais elles doivent être complétées et étendues dans tous les domaines de l'action publique.

La prochaine partie passera en revue brièvement ces différents domaines, qui constituent autant de défis.

II.2 Les grands défis et quelques pistes de solutions

La présente note ne pourra qu'esquisser de possibles pistes de solutions à nos différents défis. Elle se limitera d'ailleurs à ce stade à mettre l'accent sur divers « garde-fous », en premier lieu la nécessité absolue de préserver la stabilité et la prévisibilité fiscale qui est un atout majeur de notre pays dans la compétition internationale.

DIVERSIFICATION ECONOMIQUE

L'économie luxembourgeoise est toujours fortement dépendante du **secteur financier**, qui représentait 27% de la valeur ajoutée brute en 2013 et bien davantage encore si on prenait en compte l'effet d'entraînement de ce secteur sur le reste de l'économie – les services aux

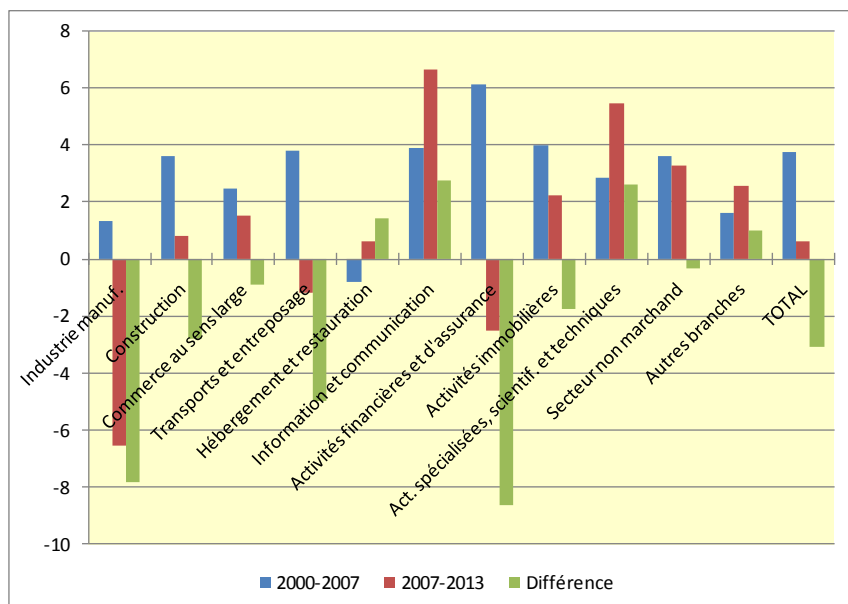
¹ santé en 2010, pensions en 2012, budget 2015 et « Zukunftspak », nouvelles réformes esquissées dans l'accord entre le Gouvernement et l'UEL à l'issue des discussions du 14 janvier 2015

entreprises par exemple. Mais le secteur financier n'est plus en mesure d'assumer le rôle de moteur de l'économie dans la même mesure qu'avant la crise économique et financière. Alors que la valeur ajoutée brute en volume des activités financières et d'assurance s'est en moyenne accrue de 6% de 2000 à 2007, elle s'est réduite de 2,5% l'an de 2007 à 2013.

Bien plus encourageante est l'évolution de la valeur ajoutée dans la **branche information et communication** – ce qui prouve que nous ne partons pas « de nulle part » en matière de diversification économique. En témoignent d'ailleurs les divers « clusters » lancés et musclés au cours des dernières années.

Graphique 3 : croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée brute à prix constants, 2000-2007 et 2007-2013 dans les principales branches de l'économie

En %



Sources : STATEC, calculs UEL.

La diversification doit cependant être accentuée et ceci ne semble pas être sujet à débat. Elle permettrait de relever le potentiel de croissance et de diminuer notre vulnérabilité aux chocs externes. Ne nous y trompons pas cependant : les retombées d'un tel effort de diversification ne peuvent qu'être graduelles et le redéploiement économique ne va pas s'effectuer aisément et sur commande. Il s'agira tout d'abord de consentir un effort particulier dans des secteurs prometteurs, p.ex. les TIC précités, l'économie de la santé et les biotechnologies (avec la question associée et à approfondir d'une « école médicale »), la logistique ou encore le cluster automobile. Il semble que le Gouvernement a parfaitement identifié les secteurs qui peuvent jouer un rôle majeur pour notre avenir.

Nous devons en outre mettre en place un **environnement résolument favorable à l'innovation**, s'inspirant des meilleures pratiques étrangères. Cela pourrait être une fiscalité incitative et prévisible, des relations étroites entre la recherche et l'Université d'une part et les entreprises d'autre part, le financement des petites entreprises innovantes et la nécessité absolue d'attirer au Luxembourg une main-d'œuvre à haute valeur ajoutée.

Mais dans le débat portant sur la diversification et la création, on a tendance à oublier de **pérenniser** ce qui existe déjà - les PME et les secteurs traditionnels notamment. Ce sont eux qui forment en grand nombre le socle de notre économie. On n'a pas à les faire venir de loin, ils sont déjà là. Mais il faut les aider à vivre et à survivre autant qu'on peut - par exemple en introduisant des règles facilitant la transmission des entreprises – en particulier les plus petites d'entre elles. D'ailleurs, l'accord du 14 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'UEL comporte une avancée à cet égard.

Le succès d'une démarche de diversification systématique nécessite cependant la restauration de notre compétitivité-coût.

PRODUCTIVITE, SALAIRES, COMPETITIVITE

La présente note a déjà souligné le décrochage marqué de la **productivité** observée dans certains secteurs depuis 2007. La progression de la productivité était d'ailleurs bien poussive au Luxembourg avant même la crise.

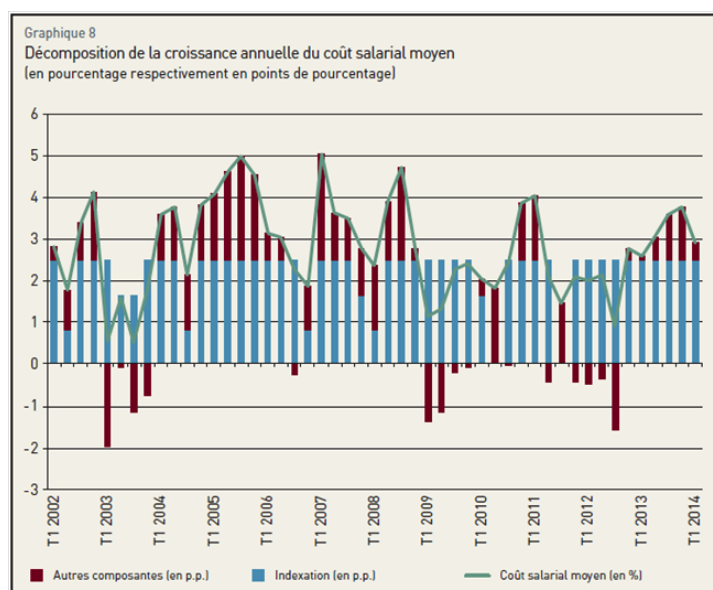
C'est la raison pour laquelle les discussions permanentes et structurées devront porter sur les moyens de **relancer la croissance de la productivité** au Luxembourg. L'accord du 14 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'UEL prévoit par exemple que la question de la période de référence (soit la période durant laquelle la durée du travail est organisée de manière plus souple) et du plan d'organisation du travail feront l'objet d'une analyse concertée dans un cadre Tripartite, précisément afin d'augmenter la productivité du travail tout en favorisant la création et le maintien de l'emploi. A noter dans ce contexte que sur le terrain, certaines entreprises, voire certains secteurs ont trouvé des accords qui vont dans ce sens. Il n'y a qu'au niveau national où cette discussion semble poser problème. Travailler plus s'il y a du boulot, ralentir la cadence si le travail fait défaut ou s'il est impossible pour des raisons externes, c'est une façon simple de gagner en productivité. Il suffit de le vouloir.

Notre pays s'est depuis longtemps habitué à une croissance économique que l'on peut qualifier d'extensive, c'est-à-dire trop exclusivement assise sur une progression soutenue de l'emploi reposant à son tour sur un appel important à des travailleurs frontaliers et à l'immigration. Or le nombre de frontaliers et d'étrangers suffisamment qualifiés est susceptible de graduellement se tarir. D'où la nécessité de miser sur une croissance économique plus intensive et efficiente, c'est-à-dire alimentée par de réels gains de productivité. L'UEL voit mal comment un Gouvernement aux ambitions écologiques clamées haut et fort pourrait s'opposer à un tel raisonnement qui tente d'assurer à la fois une croissance durable et l'utilisation de nos ressources avec parcimonie. Rappelons dans ce contexte que la réforme des pensions de 2012 part sur une contribution égale de la productivité et de l'emploi - 1,5% à chaque fois – pour arriver à une croissance de 3%. Pour ce qui est de la productivité, nous n'y sommes pas, loin s'en faut.

Renouer avec une progression soutenue de la productivité est d'autant plus nécessaire que le mode de **formation des salaires au Luxembourg** est largement dominé par des automatismes, en premier lieu l'échelle mobile (voir le graphique 4 ci-joint) ou la fixation du salaire social minimum (SSM ; voir le graphique 5).

Graphique 4 : Evolution du coût salarial moyen et de sa composante indexation

En %



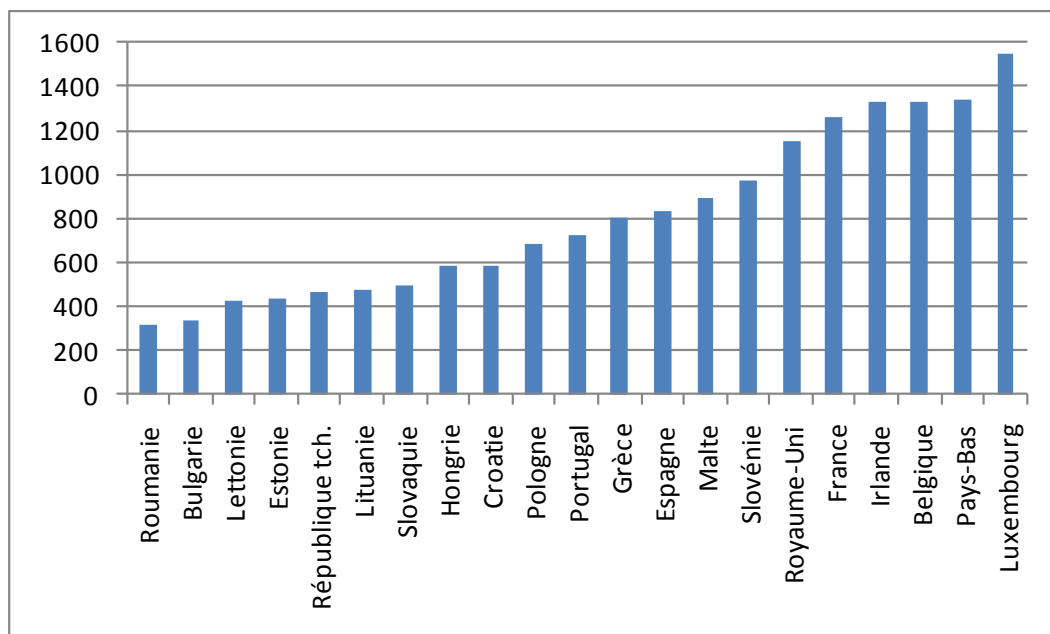
Source : BCL, à partir de données STATEC.

L'UEL regrette l'interventionnisme de l'Etat dans la formation des salaires au Luxembourg, alors que c'est avant tout la productivité qui devrait guider l'évolution salariale. Nous regrettons profondément le fait que *de facto*, l'adaptation du SSM continue à s'effectuer de manière automatique. Sous l'effet de cet automatisme et de l'échelle mobile des salaires, le SSM a augmenté de quelque 57% depuis juillet 2000. Ce dérapage est d'autant plus préoccupant que le SSM couvre une proportion croissante des salariés. La proportion des salariés (hors fonctionnaires) se trouvant au SSM ou à son voisinage est en effet passée de 15,2% en 2009 à 16,5% en 2014.

Ces automatismes et le niveau du SSM au Luxembourg ne favorisent certainement pas l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées ou des jeunes, dont la productivité tend à être inférieure au SSM au début de leur carrière. Il est dommage de mettre précisément « hors jeu » les franges les plus vulnérables de notre société.

Graphique 5 : Salaires minimums dans l'Union européenne

Situation au 1^{er} janvier 2013, en EUR et en parités de pouvoir d'achat



Source : EUROSTAT.

Certains **pays voisins** mettent en œuvre des programmes visant à assurer une progression des salaires plus en phase avec la productivité. Il s'agit par exemple de comparaisons systématiques avec l'évolution des salaires chez les principaux partenaires commerciaux (voir la loi de 1996 en Belgique), de l'allègement des cotisations sociales (Belgique, France) ou encore de sauts d'index (Belgique).

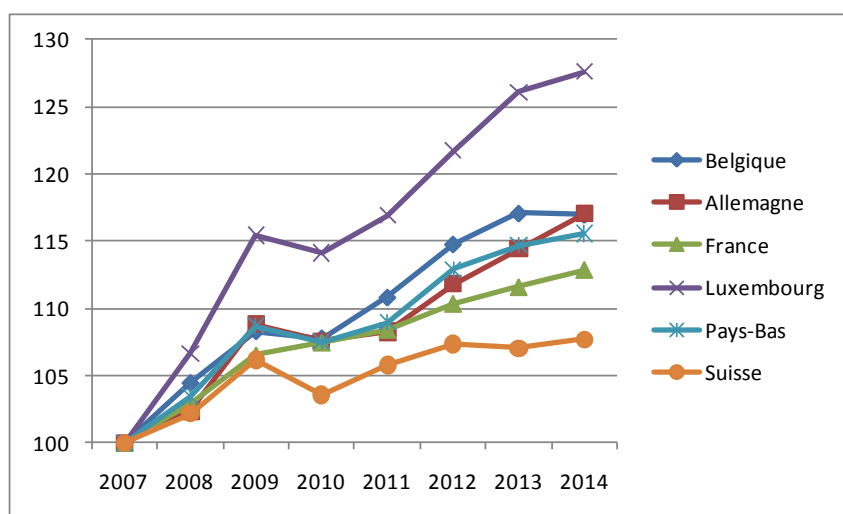
Le Luxembourg commence seulement à agir en la matière. L'UEL tient cependant à saluer la confirmation récente, par le Gouvernement à l'occasion de l'accord du 14 janvier 2015 avec l'UEL, du principe selon lequel la politique salariale doit être liée à l'évolution de la productivité. Ce point primordial, qui constitue pour nous un minimum, fera prochainement l'objet de discussions au sein du Conseil Economique et Social.

Nous savons bien qu'il n'est pas facile de vivre avec un SSM au Luxembourg. Une des raisons essentielles à cela est donné par le prix du logement et nous allons y revenir. Mais pour en discuter sereinement, il faut comprendre une fois pour toutes que ce ne sont pas les loyers qui peuvent dicter les salaires. Une telle politique nous mène droit à la ruine entraînant en tout premier ceux qu'elle entend protéger.

En attendant, la résultante de ces deux mouvements, à savoir d'une part le décrochage de la productivité illustré au début du présent document et d'autre part des salaires rigidifiés par des automatismes, est une **dérive marquée de nos coûts salariaux unitaires (CSU)**. Cette dérive est bien mise en évidence dans le Rapport sur le mécanisme d'alerte au niveau européen. L'évolution des CSU apparaît comme LE point noir du Luxembourg dans le tableau « Scoreboard » de la Commission européenne. Le Bilan 2014 de l'Observatoire de la compétitivité confirme d'ailleurs cette évolution préoccupante, qui est également illustrée par le graphique suivant.

Graphique 6 : Evolution cumulée des coûts salariaux unitaires nominaux entre 2010 et 2014

Base 100 en 2007



Source: Base de données AMECO de la Commission européenne et calculs UEL.

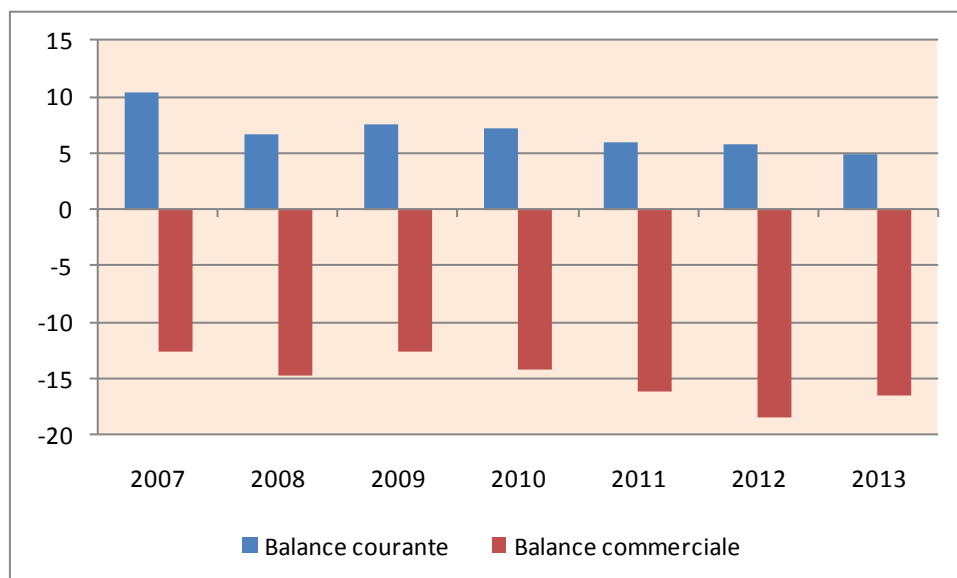
Il convient selon nous de **surveiller** de façon bien plus proactive l'évolution des CSU, et ce au niveau des branches. Une concertation sociale devrait même être automatiquement lancée lorsque les CSU mesurés par rapport à nos principaux partenaires commerciaux dérapent dans l'une de ces branches, selon des critères définis dans une loi.

La dérive des CSU s'accompagne d'une détérioration de nos **comptes extérieurs**. Les données illustrées au graphique suivant se rapportent au solde courant et au solde de la balance commerciale, tous deux exprimés en pourcentages du PIB. On constate que la détérioration de la balance courante (de l'ordre de 5 points de PIB depuis 2007) correspond peu ou prou à celle de la balance commerciale sur la même période. La très forte différence entre les deux balances (plus de 20 points de PIB...) est le reflet d'un fort excédent de la balance des services financiers du Luxembourg.

Si le solde courant reste nettement excédentaire à la faveur de nos services financiers, ce surplus se réduit continuellement au fil du temps. De plus, il apparaît au graphique que notre balance commerciale est structurellement très déficitaire.

Graphique 7 : Evolution du solde courant et de la balance commerciale

En % du PIB



Source : STATEC.

Le Luxembourg n'enrayera cette détérioration des comptes extérieurs et ne bénéficiera pleinement de l'actuelle **dépréciation de l'euro** que si sa compétitivité est rétablie.

Chaque entreprise se doit de maîtriser ses coûts. Cela ne signifie pas qu'elle sous-estime l'importance de la **compétitivité hors coûts**. C'est un domaine varié dont les effets sont ressentis moins directement et souvent à moyen terme seulement. Pourtant, il est nécessaire d'accroître l'effort de recherche, de combattre les réglementations paralysantes et d'accélérer la simplification administrative. Le récent accord entre le Gouvernement et l'UEL renferme d'ailleurs des avancées importantes en la matière, comme l'annonce d'une deuxième « loi omnibus », la simplification administrative concernant les procédures en matière environnementale, l'accélération des délais de traitement des dossiers par l'Administration de l'eau ou encore l'amélioration des informations fournies aux entreprises concernant les procédures « commodo ».

Sans oublier ce facteur de compétitivité souvent oublié mais essentiel, comme l'a montré la Suisse, que constitue un « Nation branding » efficace. Surtout dans un contexte « post LuxLeaks »...

FREINER LA PRESSION SUR LES SALAIRES PAR UNE POLITIQUE ACTIVE DU LOGEMENT

La dérive de nos CSU trouve en effet en partie son origine dans le coût élevé du logement et des terrains au Luxembourg, qui pénalise gravement les titulaires de petits revenus. Malgré la crise, ce coût a continué à progresser de manière soutenue, ce qui témoigne d'une demande de logement nettement et systématiquement supérieure à l'offre de logements. Dans un tel contexte les charges immobilières pèsent considérablement sur le budget des ménages à revenus plus faibles, avec à la clef des exigences salariales accrues, indépendamment des gains de productivité réalisés ou non. Mais nous ne réglerons pas le problème du logement en augmentant les salaires payés par les entreprises, bien au contraire.

Les « solutions » en la matière passent notamment par un allègement des entraves réglementaires ou autres à l'offre de logements (nécessité d'accélérer les procédures de délivrance des permis de bâtir notamment). Il importe aussi de cesser ou de tempérer la politique de subsidiation massive de la demande immobilière, qui s'opère par le truchement de multiples dépenses fiscales et bonifications. Cette politique extrêmement onéreuse pour les Administrations publiques est à l'évidence contre-productive et elle aboutit essentiellement à un gonflement des prix immobiliers.

Dans son évaluation de juin 2014 du Programme national de réforme et de l'actualisation du Programme de stabilité luxembourgeois, la Commission européenne souligne le fait que l'impôt foncier est particulièrement bas au Luxembourg (0,2% du PIB contre 1,9% en moyenne dans la zone euro). L'appel du pied est donc très clair et l'UEL estime que cette piste de réflexion mérite vraiment d'être poursuivie.

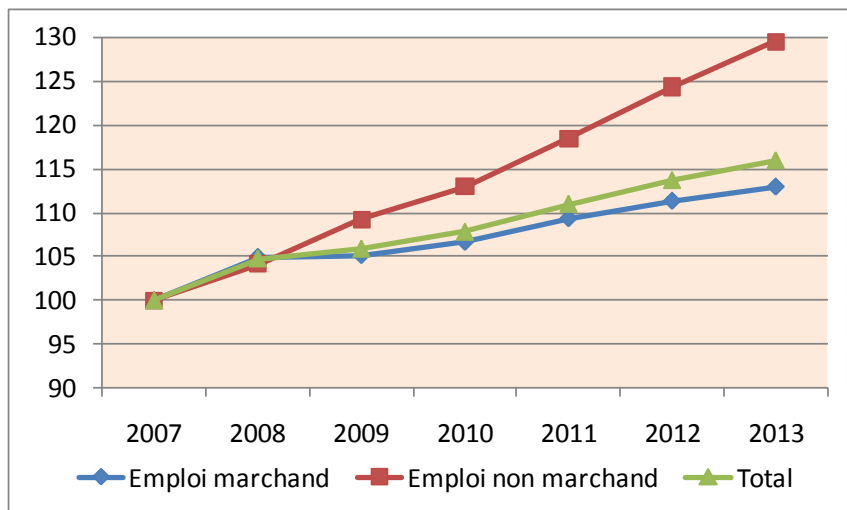
MARCHE DU TRAVAIL - UN PARTENARIAT POUR L'EMPLOI, L'EDUCATION ET LA FORMATION

La crise et la détérioration tendancielle de notre compétitivité-coût ne restent bien entendu pas sans conséquences également sur le marché du travail. Ce dernier se caractérise par le **paradoxe luxembourgeois**, qui voit une hausse du chômage accompagner une croissance soutenue de l'emploi.

Il convient de souligner que la croissance de l'emploi a été « dopée » par l'**emploi non marchand** (par définition ici, les Administrations publiques, la santé et l'enseignement). Comme l'indique ce graphique, la progression de l'emploi dans ce secteur a été particulièrement prononcée au cours des années récentes : elle s'est élevée à 4,4% l'an de 2007 à 2013. L'emploi dans le secteur marchand n'a quant à lui augmenté « que » (entre guillemets) de 2,0% l'an de 2007 à 2013. Or, il reviendra aux emplois et aux activités économiques marchandes de financer ce raz-de-marée d'emplois non-marchands.

Graphique 8 : progression de l'emploi total, dans le non marchand et dans les branches marchandes

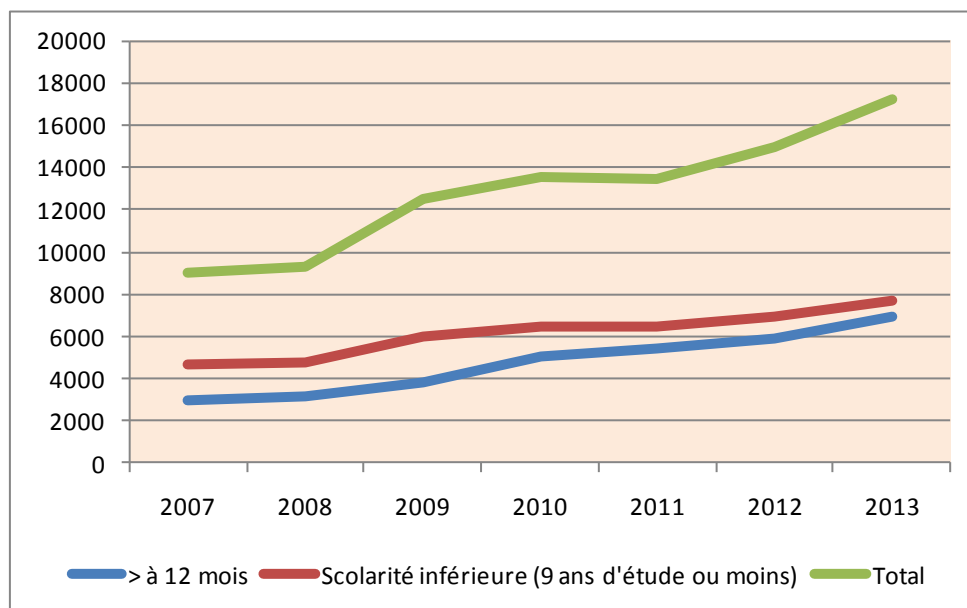
Indices 2007=100



Sources : STATEC, calculs UEL.

Mais revenons à notre mystère du paradoxe luxembourgeois qui n'en demeure pas moins entier : une progression de l'emploi de tout de même 2% l'an dans les secteurs marchands s'accompagne d'une progression du chômage. Un autre aspect à prendre en compte pour expliquer ce paradoxe est le **chômage structurel**, c'est-à-dire l'enlèvement dans le chômage de personnes peu qualifiées ou de personnes étant depuis longtemps sans emploi. Ces personnes sont en nombre résolument croissant depuis 2007, ce qui est très préoccupant et une tragédie du point de vue humain.

Graphique 9 : Nombre de demandeurs d'emplois



Source : STATEC.

Selon les calculs du STATEC, le chômage au Luxembourg ne déclinera qu'en présence d'un taux de croissance de l'emploi supérieur à 3% l'an. On pourrait à juste titre parler d'une « loi des 3% ». Or un tel taux sera à l'avenir difficile sinon impossible à atteindre. Il est donc essentiel de casser cette « loi des 3% » en flexibilisant le marché du travail, en accentuant l'activation des personnes en situation de sous-emploi et en assurant – au moyen de meilleurs outils informatiques de l'ADEM notamment – une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail, dans le cadre d'une « **Offensive générale pour l'emploi** » mettant l'activation au centre au détriment de l'inactivité. Le programme « Entreprises partenaires pour l'emploi » constitue un important jalon en ce sens, mais il convient de le mettre en œuvre et de poursuivre inlassablement ces efforts.

Plus généralement, le Partenariat pour l'emploi prévu lors de l'accord du 14 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'UEL constitue une avancée décisive. Ce programme prévoit notamment une collaboration plus poussée entre l'ADEM et les entreprises, comportant une augmentation du nombre total de recrutement des entreprises via l'ADEM. Cette augmentation concernerait quelque 5.000 demandeurs d'emploi sur trois ans, les personnes prioritairement ciblées étant les jeunes et les demandeurs d'emploi âgés ou de longue durée – dont le chômage est croissant comme illustré dans cette note. Pour y parvenir et dès que l'ADEM sera prête, une campagne d'information de grande envergure sera lancée par l'UEL afin de bien informer les

entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles, sur les différentes mesures pour l'emploi et de leur permettre de proposer des modalités d'amélioration de ces mesures.

Mais à moyen terme, cela ne saurait suffire et une **réforme de l'éducation**, permettant notamment d'éviter d'enfermer certains jeunes dans des ghettos, constitue une action complémentaire essentielle. Les orientations annoncées dans le cadre de l'accord du 14 janvier 2015 (rapprochement de l'école et du monde de l'entreprise, meilleure orientation des élèves...) constituent un pas dans la bonne direction. Fort heureusement, car les résultats de notre système scolaire nous semblent assez médiocres par rapport aux moyens mis en œuvre.

Il faut souligner enfin l'importance de la **formation tout au long de la vie**. L'accord précité prévoit que des formations seront organisées à destination des demandeurs d'emplois ne répondant pas encore aux besoins des entreprises, le tout en étroite collaboration avec les entreprises, tandis que des centres sectoriels seront mis en place dans le cadre de la formation professionnelle continue. Un autre objectif souligné dans l'accord consiste à promouvoir une culture de formation privilégiant l'intégration des jeunes dans les entreprises. L'ADEM diversifiera par ailleurs ses offres de formation en collaboration avec les entreprises, les programmes sectoriels de formation étant développés et étendus.

La situation sur le marché du travail est si préoccupante, tant sur le plan économique que d'un point de vue humain, que la plus grande cohérence est requise. C'est la raison pour laquelle l'UEL salue la volonté des autorités à engager une discussion de fond sur le chômage et à promouvoir l'emploi en investissant dans l'employabilité et l'activité.

Mais attention ! L'emploi n'est pas préservé par un législateur qui rend le licenciement difficile ou impossible. Il est préservé par une politique qui favorise le recrutement, l'investissement et la formation d'entreprises. Lorsqu'on s'attaque à l'emploi par le mauvais bout, on le détruit, n'en déplaçant aux applaudissements que l'on peut recueillir pour une telle politique.

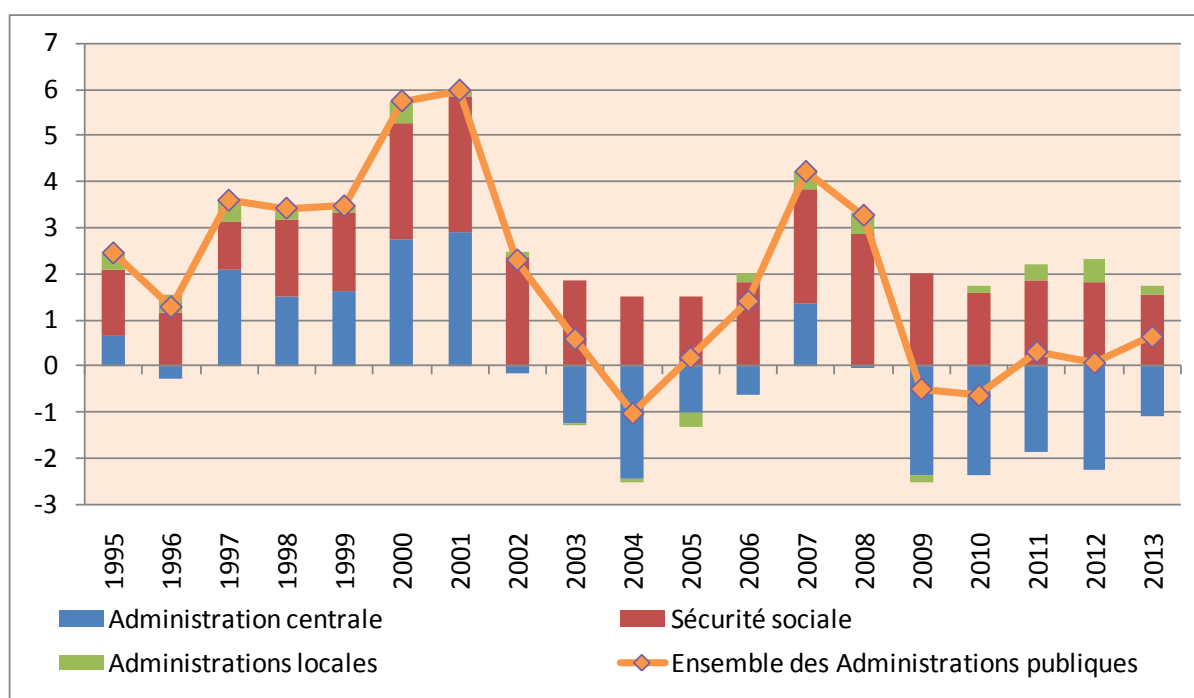
FINANCES PUBLIQUES ET SOUTENABILITE A TERME

Notre capacité d'action, que cela soit en matière d'emploi ou par ailleurs, et notre attractivité dans le futur dépend de l'état de nos **finances publiques**. Celles-ci affichent une détérioration marquée sur «longue période». Le modèle luxembourgeois repose historiquement sur de plantureux excédents des finances publiques – égaux à près de 3% du PIB en moyenne de 1990

à 2001 pour l'ensemble de nos Administrations publiques (sur base des anciens chiffres SEC95). Il en a résulté des actifs financiers nets importants – par exemple le portefeuille de participations de l'Etat. Ces excédents ne sont malheureusement plus qu'un souvenir à l'heure actuelle : la situation est devenue bien plus étreiguée, avec de très légers surplus et même des déficits certaines années (en 2010 par exemple). En outre, le ratio d'endettement a fortement augmenté : il est passé de 7,2% du PIB en 2007 à 23,6% en 2013. Notons enfin la considérable « dette cachée » de nos régimes sociaux.

Graphique 10 : soldes des Administrations publiques par sous-secteurs

En % du PIB



Sources : STATEC, base de données AMECO (PIB de 1995 à 1999), calculs UEL.

Le solde des Administrations publiques est pourtant biaisé dans le cas du Luxembourg : il est indûment flatté par les **excédents virtuels et temporaires de la sécurité sociale**. Or le solde de cette dernière, garanti par l'assurance pension, constitue précisément l'une des vulnérabilités majeures de l'économie luxembourgeoise à moyen terme, et ce malgré la réforme des pensions en 2012. Dans ses diverses évaluations, la Commission européenne établit clairement que cette réforme fut insuffisante.

Pour conclure en matière de sécurité sociale, soulignons simplement que l'assurance maladie maintient tant bien que mal un équilibre très fragile et que l'assurance dépendance fait face désormais à un réel défi de financement.

Malgré des systèmes parmi les plus généreux au monde, il s'avère pourtant que les transferts sociaux croissants, très paradoxalement, sont allés de pair avec une augmentation de certaines inégalités de revenus au cours des dernières années. A titre d'exemple, le coefficient de Gini reflétant les inégalités dans la répartition du revenu disponible après impôts et transferts est ainsi passé de 0,28 en 2003 en à 0,36 en 2013 (voir le Rapport travail et cohésion sociale 2014 du STATEC). Cette détérioration malgré l'importance des transferts sociaux au Luxembourg démontre quasiment par l'absurde la nécessité de mieux cibler ces derniers.

L'**Administration centrale** enregistre quant à elle des déficits significatifs et persistants – qui expliquent d'ailleurs la hausse marquée de la dette publique. Un seul budget de l'Etat n'a pas été déficitaire depuis 2001. A de graves risques de moyen terme (pensions, santé, dépendance) pour nos finances publiques s'ajoutent donc des risques déjà bien présents à court terme (Administration centrale). Cette situation déficitaire ininterrompue depuis 2008 – s'explique avant tout par une hausse soutenue des dépenses. Les dépenses de l'Administration centrale ont en effet progressé de l'ordre de 6 à 7% l'an, avant comme après la survenance de la crise. Selon l'avis budgétaire du Conseil d'Etat, qui s'appuie sur le projet de budget pluriannuel, les dépenses de l'Administration centrale continueraient d'ailleurs à progresser de manière soutenue de 2014 à 2018. Le Conseil d'Etat en a conclu « *À la lumière de ces chiffres, le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à partager certaines critiques qui reprochent au Gouvernement de pratiquer une rigueur excessive, voire d'appliquer une politique d'austérité* ».

Le graphique suivant montre par ailleurs que les dépenses courantes des Administrations publiques luxembourgeoises sont extrêmement élevées en comparaison internationale. Ces dépenses courantes atteignent 32.600 EUR par an au Luxembourg. Par souci d'objectivité, nous avons appliqué à ce montant une double correction. D'une part nous l'avons corrigé à la baisse afin de tenir compte du niveau des prix comparativement élevé au Luxembourg (correction dite des « parités de pouvoir d'achat »). D'autre part, nous avons extrait de ce montant les dépenses de santé, de dépendance, de pensions et de prestations familiales transférées à l'étranger (afin de mieux isoler les dépenses bénéficiant aux seuls résidents). Après cette double correction, le montant revient à 24.300 EUR par an et par résident pour le Luxembourg – c'est le montant figurant au graphique.

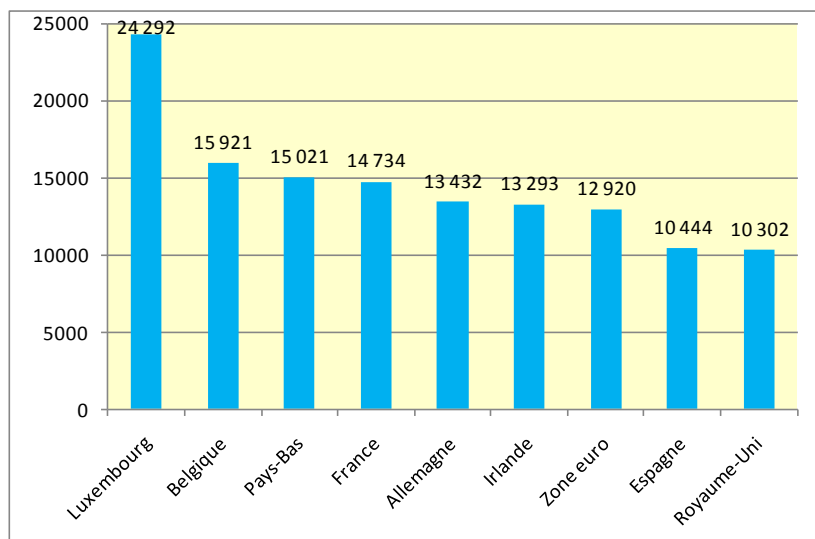
Malgré nos corrections, le montant atteint au Luxembourg est de loin le plus élevé parmi les pays considérés au graphique. Il est supérieur de quelque 65% à la moyenne arithmétique des

trois pays limitrophes. Il excède en outre le niveau de la zone euro et du Royaume-Uni de respectivement 88 et 136%.

Ces chiffres stratosphériques montrent qu'il existe une considérable marge d'ajustement des dépenses courantes de nos Administrations publiques. A titre d'exemple, une réduction graduelle des dépenses publiques de l'ordre de 10%, qui serait toujours bien limitée par rapport aux chiffres précités, induirait déjà une économie de quelque 1,8 milliards EUR soit de 4% du PIB. Même à l'issue d'un tel ajustement à la baisse de 10%, nos dépenses ajustées par tête seraient toujours supérieures à celles de la zone euro à raison de pratiquement 70%...

Graphique 11 : Dépenses courante des Administrations publiques par résident, en parités de pouvoir d'achat

En EUR par an



Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne, IGSS, STATEC, calculs UEL.

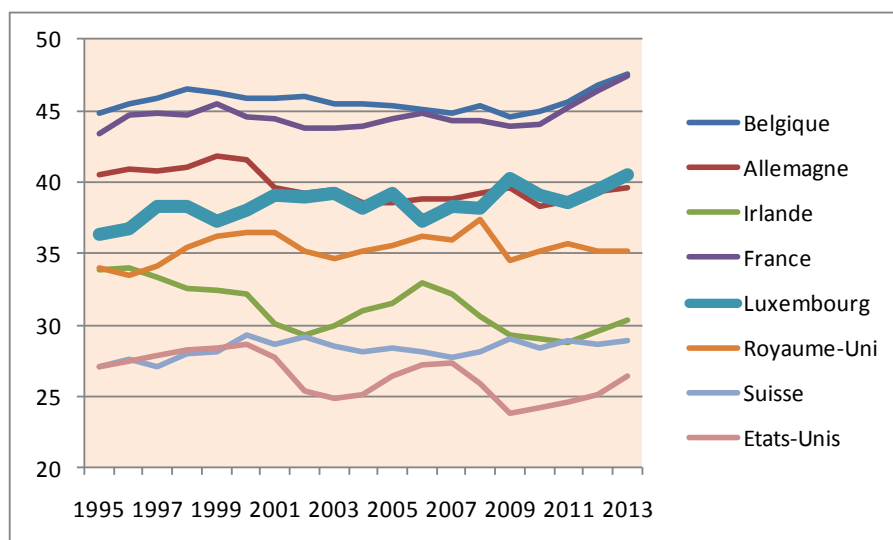
FISCALITE

Il est primordial de bien encadrer les dépenses et de veiller à leur efficacité, car la marge de manœuvre du Luxembourg est bien réduite en matière fiscale. En raison de sa petite taille et de son très grand degré d'ouverture, le Luxembourg est exposé à des bases d'imposition nettement plus sensibles aux taux d'imposition qu'ailleurs, sauf peut être pour l'impôt foncier.

Par ailleurs, la fiscalité au Luxembourg, notamment dans le chef des entreprises, est loin d'être aussi avantageuse que l'affirment certaines voix dans le pays, comme le montre l'extrait le graphique suivant.

Graphique 12 : Pression fiscale totale en comparaison internationale

En % du PIB



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne.

En ce qui concerne en particulier les entreprises, on notera que les **impôts directs sur les sociétés** équivalaient en 2013 à près de 5% du PIB au Luxembourg selon le STATEC, contre environ 2,5% du PIB dans la zone euro selon Eurostat. Le taux d'affiche de l'impôt des sociétés est d'ailleurs plus élevé au Luxembourg que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne. L'antienne « Les entreprises ne paient pas » est donc totalement infondée. Le Gouvernement reconnaît implicitement cette situation, puisqu'il s'engage dans le récent accord avec l'UEL à « éviter autant que possible » toute hausse généralisée des impôts des entreprises durant la législature. D'ailleurs, toute hausse d'impôt généralisée dans le chef de nos entreprises, soit les créateurs de richesse, serait un « no go » au vu de la double contrainte de l'élargissement prévisible des bases imposables et de la dégradation de la compétitivité du Luxembourg. Le rendement global d'une hausse du taux serait très rapidement négatif et aggraverait de la sorte la nature structurelle du déficit de l'Etat au lieu de contribuer à sa résorption. La loi des rendements décroissants a déjà été prouvée en matière fiscale par d'autres pays. Ne nous engageons donc pas sur cette voie.

Au titre d'impôts grevant nos entreprises, outre l'IRC et l'ICC, on doit également citer la taxe d'abonnement (1,6% du PIB) ou encore les cotisations patronales à la sécurité sociale (5% du PIB). Par ailleurs, comme évoqué dans une parenthèse précédemment, tout impôt tend *in fine*

à venir des entreprises, créatrices ultimes de richesses. C'est notamment le cas de la TVA et des accises (compression des marges des entreprises lorsque les impôts indirects augmentent), des contributions des salariés à la sécurité sociale et de l'impôt sur les traitements et salaires. Concernant ces derniers, soulignons ici que leur augmentation incite les salariés à demander des hausses salariales afin de préserver leur salaire net, entraînant dans son sillage une hausse de coûts d'une entreprise, réduisant son éventuel bénéfice et donc l'impôt payé. Rappelons par ailleurs qu'en rythme de croisière, les entreprises contribueront à concurrence de 200 millions EUR au Zukunftspak, mais à ce sujet le lecteur intéressé pourra se tourner pour plus de détails vers nos communications y relatives.

Si par ailleurs, dans le sillage de la discussion BEPS, les bases imposables étaient élargies comme il faut le craindre, il faudra nous préparer à baisser substantiellement le taux d'imposition affiché, comme le feront sans aucun doute certains concurrents, le tout sans perte budgétaire et avec une charge inchangée pour les entreprises dans leur ensemble. Il nous faudra alors éviter des débats populistes qui pourraient certes amuser l'opinion publique, mais qui nous feraient perdre notre indispensable réputation de prévisibilité fiscale auprès des investisseurs internationaux.

Le financement de nos prestations sociales par une contribution accrue doit à tout prix être évité dans le présent contexte luxembourgeois. D'autant qu'une hausse des cotisations sociales exacerberait la dégradation, déjà considérable, de notre compétitivité-coût. Le récent accord entre le Gouvernement et l'UEL consacre le bien-fondé de ce principe. Le Gouvernement veillera à la stabilité des cotisations applicables aux entreprises pendant la durée de la législature, notamment à travers un financement équilibré de la Mutualité des employeurs.

Par contre, le Luxembourg dispose sans doute d'une marge de manœuvre en ce qui concerne l'impôt foncier ou les dépenses fiscales (un inventaire des dépenses fiscales pourrait d'ailleurs être envisagé, comme en Belgique). Il serait cependant périlleux d'en attendre une hausse importante des recettes totales, car notre pays est par ailleurs confronté à un **déclin tendanciel ou potentiel de diverses recettes fragiles** (taxe d'abonnement, « Tanktourismus », TVA « électronique », part de l'IRC/ICC excédant la moyenne européenne, etc.). Ces recettes fragiles seraient de l'ordre de 8% du PIB selon nos estimations.

L'UEL place beaucoup d'espoirs dans **la réforme fiscale** devant entrer en vigueur début 2017, qui serait potentiellement très utile dans le contexte décrit dans la présente note. On ne saurait trop souligner l'importance d'une fiscalité attractive et stable dans une petite économie très ouverte comme le Luxembourg. Mais il serait vain de déceler de ce côté une opportunité d'accroissement des recettes fiscales. La réforme fiscale doit avant tout renforcer le dynamisme de notre économie, en luttant contre toutes les sources de distorsions microéconomiques et en dépoussiérant un système fiscal désormais excessivement compliqué. Il est difficile de viser par le biais de la réforme fiscale à la fois un environnement économique plus incitatif, catalyseur de la création d'emplois, et des retombées budgétaires favorables.

La réforme fiscale devrait en outre veiller à ce que l'impôt sur les traitements et salaires soit équilibré. Il doit certes peser davantage sur les individus présentant la capacité contributive la plus importante. Cependant, selon le *Sozialalmanach* 2014 publié par la Caritas, 5% des ménages supportent la moitié des impôts directs sur les ménages, tandis que 40% des ménages résidents ne paient pas d'impôt sur le revenu. Il conviendrait de déceler l'origine d'une telle anomalie apparente. Doit-on y voir l'effet légitime de la progressivité où le reflet d'un recours excessif à des dépenses fiscales ? Est-il normal que de nombreux citoyens soient exclus du financement, même symbolique, de la collectivité nationale ?

INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

Pour finir mon examen des finances publiques sur une note plus positive, nous soulignerons un aspect éminemment positif de la politique gouvernementale, à savoir la forte progression prévue des **investissements publics** sur l'horizon 2015-2018 (budget pluriannuel). L'UEL souhaite que ces investissements soient réellement mis en œuvre, d'autant qu'ils ne sont pas aussi élevés que généralement supposés. Ils atteignaient 3,6% du PIB en 2013, soit nettement plus qu'en Allemagne ou en Belgique (2,2% dans les deux cas), mais moins qu'en France (4,0%) et, contrairement à l'intuition, à peine plus qu'aux Etats-Unis (3,3% du PIB en 2013). Par ailleurs, les investissements publics luxembourgeois étaient moins élevés en termes relatifs en 2013 qu'au début des années 2000 (les investissements publics atteignaient 4,3% du PIB en moyenne de 2000 à 2002).

L'UEL souhaite plus généralement que les investissements publics soient dorénavant gérés plus efficacement à toutes les étapes : évaluation *ex ante* des projets, sélection des projets, mise en

œuvre de ces projets, évaluation *ex post*. Il importe d'éviter à l'avenir une explosion des coûts, comme dans le cas de la « *Nordstrooss* » ou le Viaduc de Pulvermühle.

Il nous semble par ailleurs qu'il serait intéressant d'étudier plus avant, dans un contexte luxembourgeois, une idée évoquée au Royaume-Uni, la « *Armitt Review* », Lord Armitte ayant été en charge de l'aménagement des infrastructures des jeux olympiques de Londres en 2012. Il s'agit d'une commission indépendante, qui aiderait à identifier les priorités en matière d'investissements publics sur un horizon dépassant la durée d'une législature (un horizon de l'ordre de 10 ans par exemple). Cela permettrait d'éviter tout biais potentiel de « *Short termism* ». Citons un exemple d'une telle approche à moyen terme : nous pourrions évaluer le nombre de frontaliers requis sur une telle période de 10 ans, puis prévoir les dépenses de transport en résultant (les routes et autoroutes, les lignes de chemins de fer, etc.). La question des partenariats public-privés en matière d'investissements publics mériterait également au moins d'être creusée.

PRESIDENCE EUROPEENNE

On ne soulignera jamais assez l'importance également du « *Plan Juncker* » pour le financement de nouvelles infrastructures. On peut cependant regretter la faible participation des Etats membres à l'apport de « *seed funds* ». Lors de sa **présidence européenne** au 2^{ème} semestre de 2015, le Luxembourg doit promouvoir des investissements accrus des Etats membres par le biais, notamment, d'un « ***expenditure shift*** » dans les Etats membres. Il s'agirait en clair de privilégier les investissements publics d'avenir, au détriment de dépenses peu productives en termes de multiplicateurs budgétaires (optique de la stabilisation macroéconomique) et de croissance économique potentielle (optique de moyen terme). L'*expenditure shift* permettrait de concilier un effort de relance, les aspects structurels et le maintien d'une rigueur budgétaire suffisante, le tout conformément à l'approche des trois piliers chère à la Commission européenne.

Le Luxembourg devra également, à l'occasion de sa présidence, inciter les autres Etats membres à **approfondir le marché intérieur** (les services en particulier), les obstacles en la matière constituant autant d'entraves à la croissance économique.

En conclusion, l'UEL espère que l'opportunité qu'offre le dialogue structuré et permanent sera saisie pour réfléchir activement aux réformes requises afin d'enrayer la détérioration de la compétitivité de nos entreprises, de porter un coût d'arrêt à l'augmentation du chômage et de restaurer l'équilibre à long terme de nos régimes sociaux (pensions, santé et assurance dépendance en particulier). Sans oublier les divers autres défis soulignés par la Commission européenne. Le tout afin d'assurer la pérennité de notre modèle économique et social.

Les premières pierres à l'édifice du dialogue social ont été apportées par les deux accords bipartites des dernières semaines. Or, cet édifice sera d'autant plus robuste si les trois partenaires partagent une vue commune et préparent les décisions qui façonneront l'avenir de notre pays ensemble.

En ce sens, il ne faudra pas se satisfaire d'une stratégie défensive de maintien de nos acquis, mais il faudra également trouver des pistes offensives, qui impliqueront éventuellement des sacrifices de part et d'autre, voire une prise de risque. Nous ne prônons pas le changement pour le changement, mais une chose nous semble évidente : si nous ne changeons rien à notre façon de faire, nous perdrons le contrôle de la situation. L'appel de l'UEL est donc sans équivoque possible : prenons notre destin en main, car nous le pouvons encore.