



**Note de l'OGBL, du LCGB et de la
CGFP à propos du « Paquet
économique d'hiver » pour le
Luxembourg publié par la
Commission le 25 février 2015¹, des
notes de cadrage du Gouvernement
sur le PNR et le PSC et des points à
aborder dans le Plan national de
réforme du Luxembourg**

Luxembourg, le 27 mars 2015

¹ Le « Paquet économique d'hiver » 2015 pour le Luxembourg est disponible via le lien suivant :
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_luxembourg_en.pdf

La présente note de l'OGBL, du LCGB et de la CGFP comprend d'abord une analyse des commentaires et recommandations de la Commission publiés dans le cadre du paquet économique d'hiver pour le Luxembourg. Dans cette partie sont également abordées les notes de cadrage du 23 mars 2015 concernant le Programme national de réforme (PNR) respectivement le Programme de stabilité et de croissance (PSC). Il est à noter que les commentaires de la présente note visant plus particulièrement les recommandations de la Commission couvrent également les passages afférents des notes de cadrage.

Une deuxième partie, plus courte, résume les points qui doivent être abordés dans le cadre du plan national de réforme. Cette partie reprend des points développés plus en détail dans la première partie du présent document, voire dans d'autres publications des représentants des salariés, notamment la 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.

S O M M A I R E

| | |
|--|---------------|
| Partie 1 : Commentaires du « paquet économique d’hiver » | 4 |
| 1. Constat global : malgré une situation économique globalement positive, la Commission estime que le Luxembourg n’a fait que des progrès limités..... | 4 |
| 2. Des finances publiques saines notamment en comparaison internationale | 7 |
| 2.1. Evaluation des finances publiques par la Commission..... | 7 |
| 2.2. Les craintes de la Commission à propos des finances publiques sont injustifiées | 7 |
| 2.3. Concernant plus particulièrement la note de cadrage relative au PSC | 10 |
| 3. En matière de fiscalité, la Commission propose des mesures non sociales | 14 |
| 3.1. La réforme de la TVA n’a pas convaincu la Commission | 14 |
| 3.2. Pour une réforme fiscale globale redressant les iniquités actuelles | 15 |
| 4. Diversification économique | 17 |
| 4.1. La Commission juge que la dépendance de notre économie au secteur financier constitue un risque pour son développement à l’avenir..... | 17 |
| 4.2. Ne pas négliger la veille technologique en plus de promouvoir l’innovation en soi..... | 17 |
| 5. Une économie très compétitive à forte création d’emplois..... | 18 |
| 5.1. La Commission épingle le Luxembourg à propos de la progression de ses coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux qui nuiraient à sa compétitivité..... | 18 |
| 5.2. Une analyse non pertinente de la Commission | 19 |
| 6. La Commission présente un bilan erroné en matière d’éducation et de prestations sociales..... | 21 |
| 6.1. La Commission juge "insatisfaisants" les résultats des efforts menés sur le terrain de l’éducation et déplore l’existence d’obstacles institutionnels à l’efficacité des politiques d’activation de l’emploi | 21 |
| 6.2. L’OGBL, le LCGB et la CGFP dénoncent l’opprobre jeté par la Commission à propos de l’inefficacité du système de prestations sociales luxembourgeois ainsi qu’à ses récentes politiques de lutte contre le chômage | 22 |
| 7. Indicateurs écologiques : attention aux biais méthodologiques | 25 |
| 7.1. La Commission estime que le défi du Luxembourg est de se transformer en une économie sobre en carbone et permettant une utilisation rationnelle des ressources..... | 25 |
| 7.2. L’OGBL, le LCGB et la CGFP souhaitent quant à elle que la future politique environnementale comporte une dimension sociale et qu’elle ne pèse pas sur le pouvoir d’achat des salariés | 26 |
| Conclusion de la première partie : | 26 |
| Partie 2 : Les sujets à traiter dans le cadre du PNR | 28 |
| Réduction des inégalités et amélioration du pouvoir d’achat et des prestations sociales .. | 29 |
| Amélioration de la qualité de l’emploi et du dispositif de maintien dans l’emploi et lutte contre le chômage | 29 |
| Accès au logement | 30 |

Partie 1 : Commentaires du « paquet économique d'hiver »

A la fin du mois de février 2015, la Commission a introduit une nouvelle étape dans le cycle du semestre européen intitulée : « paquet économique d'hiver ». Cette étape intermédiaire entre l'examen annuel de la croissance en novembre 2014² et la publication des recommandations par pays en mai prochain contient un ensemble de recommandations que la Commission compte proposer à chacun des pays membres dans le cadre du semestre européen.

La Commission a pour objectif en introduisant ce « paquet économique d'hiver » de discuter à l'occasion de réunions bilatérales avec les Etats membres au courant du mois de mars 2015 des recommandations qu'elle compte leur adresser dans son rapport final au mois de mai. Elle espère ainsi que les Etats membres puissent mieux s'approprier ses recommandations.

1. Constat global : malgré une situation économique globalement positive, la Commission estime que le Luxembourg n'a fait que des progrès limités

La Commission européenne dans son rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte³ publié en novembre 2013 avait épinglé le Luxembourg car il avait été jugé comme étant « potentiellement » susceptible de présenter des déséquilibres macroéconomiques. Dès lors, il avait fait l'objet d'un bilan approfondi⁴ en vue de détecter d'éventuels déséquilibres qui risquaient de perturber sa croissance. La Commission, bien qu'ayant abandonné la poursuite du processus qui aurait impliqué l'application du volet correctif, a tout de même formulé des recommandations non-contraignantes au Luxembourg en mai 2014.

Au regard des performances du Luxembourg affichées dans son tableau de bord présenté dans le Rapport du mécanisme d'alerte de novembre 2014, la Commission juge que le Luxembourg n'a pas fait suffisamment d'avancées dans les réformes demandées par rapport aux recommandations qui lui ont été adressées en mai 2014. Toutefois, il est important de souligner que cette année le Luxembourg ne fait pas partie du contingent de pays qui sont soumis à un bilan approfondi et qu'il n'est donc pas susceptible de subir une procédure concernant les déséquilibres excessifs.

² Le rapport sur le mécanisme d'alerte publié le 28 novembre 2014 est disponible via le lien suivant : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_fr.pdf

³ Le rapport sur le mécanisme d'alerte publié le 13 novembre 2013 est disponible via le lien suivant : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf

⁴ La synthèse des résultats du bilan approfondi 2014 est disponible via le lien suivant : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-216_fr.htm

Tableau de bord du rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte : Luxembourg⁵

| | | | Seuils | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
|---|---|-----------------------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| Déséquilibres externes et compétitivité | Balance courante en % du PIB | Moyenne 3 ans | -4%/6% | 9,2 | 8,2 | 7,1 | 6,8 | 6,3 | 5,5 | |
| | | p.m.: niveau année | - | 6,7 | 7,5 | 7,1 | 5,9 | 5,8 | 4,9 | |
| | Position extérieure globale nette en % du PIB | | -35% | 158,8 | 155,1 | 153,6 | 191,5 | 207,2 | 216,4 | |
| | Taux de change effectif réel (42 PI - déflateur IPCH) | Var. en % (3 ans) | ±5% & ±11% | 3,4 | 3,8 | 1,2 | 0,0 | -2,4 | 0,7 | |
| | | p.m.: var en % | - | 1,9 | 0,9 | -1,6 | 0,7 | -1,5 | 1,5 | |
| | Parts de marché à l'exportation | Var. en % (5 ans) | -6% | 12,1 | 8,4 | -0,6 | -7,0 | -11,6 | 2,2 | |
| | | p.m.: var en % (g.a.) | - | -4,9 | 2,6 | -8,3 | -1,5 | 0,4 | 9,9 | |
| | CSU nominaux | Var. en % (3 ans) | 9% & 12% | 13,1 | 18,7 | 14,1 | 9,6 | 5,5 | 10,5 | |
| p.m.: var en % | | - | 6,6 | 8,3 | -1,1 | 2,4 | 4,2 | 3,6 | | |
| Déséquilibres internes | Variation en % (g.a.) des prix du logement déflatés | | 6% | 1,1 | -1,7 | 4,4 | 1,2 | 2,3 | 4,9 | |
| | Flux de crédit du secteur privé en % du PIB, consolidé | | 14% | 18,4 | -6,6 | -53,4 | 20,2 | 0,6 | 27,7 | |
| | Dette du secteur privé en % du PIB, consolidée | | 133% | 391,4 | 421,8 | 346,1 | 347,3 | 340,6 | 356,2 | |
| | Dette publique en % du PIB | | 60% | 14,4 | 15,5 | 19,6 | 18,5 | 21,4 | 23,6 | |
| | Taux de chômage | Moyenne 3 ans | | 10% | 4,6i | 4,7 | 4,9 | 4,8 | 4,8 | 5,3 |
| | | p.m.: niveau année | | - | 4,9 | 5,1 | 4,6 | 4,8 | 5,1 | 5,9 |
| | Variation en % (g.a.) du total des passifs du secteur financier | | | 16,5 | -7,3 | 7,8 | 13,9 | 12,0 | 14,9 | 8,8 |

Source : Commission européenne

Soulignons que les défis identifiés pour le Luxembourg dans ce « paquet économique d'hiver » s'inscrivent dans la droite ligne des recommandations souvent infondées que le Grand-Duché s'est vu adresser année après année depuis le début le premier semestre européen.

Or, l'urgence luxembourgeoise ne sont ni le budget, ni les pensions, ni l'indexation, mais bien le chômage ! À force de vouloir se concentrer sur le long terme des finances publiques, la COM semble oublier le court terme et la priorité absolue que devrait être le chômage et la qualité ainsi que le maintien de l'emploi concomitamment à lutte contre les inégalités au Luxembourg. À ce stade, les autres recommandations semblent pour le moins subsidiaires.

La Commission affirme d'ailleurs que « L'économie du Luxembourg s'est bien redressée après la crise financière de 2008-2009 et affiche de bons résultats sur le plan de la compétitivité globale » et que « les finances publiques restent saines, soutenues par un cadre stratégique solide ».

Toutefois, il est important de souligner que les services de la Commission ont tout de même intégré dans ce document de travail, de manière tout à fait inédite, la nécessité de relancer l'investissement privé et de maximiser les investissements publics à travers le plan d'investissements Juncker.

L'OGBL, le LCGB et la CGFP souhaitent que la Commission se positionne encore plus fermement en faveur de la **relance des investissements en adoptant une « règle d'or » qui exclut**

⁵ Les résultats en rouge dans le tableau correspondent à ceux pour lesquels le Luxembourg ne respecte pas les seuils imposés par la Commission.

l'investissement public du calcul des déficits pris en compte dans la gouvernance économique actuelle. En effet, dans cette nouvelle logique, les investissements sont considérés comme étant une source de productivité future et donc de bien-être pour les générations futures et ils ne sont plus considérés comme des éléments grevant le déficit.

Par ailleurs, l'OGBL, le LCGB et la CGFP avaient relevé, dans leur prise de position réalisée en vue de l'échange de vues Gouvernement-Partenaires sociaux du 26 janvier 2015 dans le cadre du semestre européen, un certain nombre d'entraves susceptibles de se dresser à l'occasion de la mise en œuvre du plan Juncker lequel prévoit 315 milliards d'euros d'investissements pour les années 2015, 2016 et 2017.

Plus encore, du côté de l'investissement privé, la motivation de l'investissement pour les entrepreneurs reposant sur une série d'indicateurs et en particulier les perspectives de la demande, l'OGBL, le LCGB et la CGFP estiment que **la Commission devrait ne plus considérer les salaires comme étant seulement un coût pour les entreprises mais aussi un élément de la demande car une politique salariale favorisant le pouvoir d'achat est capable d'accroître la demande intérieure de l'UE et donc de donner aux entreprises de nouvelles perspectives de demande qui les inciteraient à investir plus.**

Une telle politique salariale est donc la pierre angulaire de la reprise de l'investissement. Ceci est d'autant plus pertinent qu'**actuellement les entreprises qui souhaitent investir ne sont pas confrontées à un manque de « conditions » mais de demande** : les entreprises ont retrouvé des marges bénéficiaires égales aux niveaux d'avant crise et accumulent d'importantes liquidités. 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 »⁶.

En résumé, 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'investissements auquel l'Europe est confrontée est en grande partie lié au manque de demande, voire au « surcoût » du capital.

Pour le Luxembourg également, cette politique doit évidemment comporter une redistribution salariale mais aussi une augmentation structurelle du salaire social minimum. Cette dernière mesure à propos du salaire social minimum est d'autant plus indispensable que le salaire social minimum net est en dessous du seuil de pauvreté au Luxembourg et est, comparativement à la productivité luxembourgeoise moyenne, largement déclassé en comparaison internationale.

Il est important de signaler dans ce contexte que **l'austérité salariale et sociale n'est pas seulement un frein à la relance de l'investissement et donc à la reprise solide de l'activité économique, c'est aussi une menace pour l'intégration européenne car elle affaiblit économiquement certains Etats et provoque de très graves fractures sociales au point de générer des tensions au lieu de renforcer les liens.** L'union européenne a d'ailleurs déjà fait les frais de l'application des théories néolibérales qui ont conduit plus de 23 millions de personnes à sombrer dans le chômage et qui ont asphyxié les principaux moteurs nécessaires à une reprise de la croissance. Les effets récessifs des politiques d'austérité aux conséquences sociales dramatiques risquent donc à terme de favoriser la montée des extrémismes et de mettre gravement en danger les démocraties et donc tout le processus d'intégration européenne comme projet politique d'avenir. La montée continue des populismes en Europe et l'importance atteinte par l'extrême-droite au Parlement européen sont autant de signaux manifestes d'alerte.

⁶ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_fr.pdf

2. Des finances publiques saines notamment en comparaison internationale

2.1. Evaluation des finances publiques par la Commission

La Commission constate qu'actuellement les finances publiques au Luxembourg « restent saines, soutenues par un cadre politique fort ». Elle estime même que le gouvernement a introduit un plan de consolidation budgétaire « ambitieux » pour la période 2015-2018 en vue de faire face à la détérioration attendue de l'équilibre budgétaire en 2015 suite à l'introduction de la nouvelle réglementation en ce qui concerne la fiscalité sur le commerce électronique. Elle souligne aussi que la récente introduction du cadre pluriannuel va contribuer à atténuer l'impact du cycle économique sur les finances publiques et réduire la volatilité et l'exposition des recettes à des facteurs extérieurs comme l'évolution des marchés financiers.

Toutefois, les services de la Commission jugent que bien que la situation des finances publiques ne soit pas problématique à l'heure actuelle, elle présente un problème « en termes de durabilité à long terme » si le Luxembourg n'est pas capable de relever deux défis : l'un lié au système de pensions et l'autre à l'assurance dépendance.

La principale menace qui pèserait telle une épée de Damoclès sur la pérennité de finances publiques se caractérise par le fait que selon la Commission, le Luxembourg a une « dette implicite » c'est-à-dire que l'ensemble des paiements des pensions à l'avenir constitue un risque à long terme sur l'équilibre des finances publiques. D'ailleurs, elle égratigne à cette occasion la réforme du système des pensions de 2012 qui selon elle n'était « pas assez ambitieuse » et n'a pas contribué de manière substantielle à éliminer la menace pour la viabilité à long terme des finances publiques. Selon elle, cette réforme n'a répondu que partiellement au problème de l'écart important entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite.

En outre, elle juge que la hausse continue des dépenses en soins de longue durée est insoutenable à long terme. La viabilité du système de soins de longue durée est compromise par un trop faible rapport coût-efficacité. Dans ce cadre, la Commission rappelle qu'en 2015 les dépenses courantes de l'assurance dépendance pourraient continuer de dépasser les recettes courantes.

Elle signale aussi que les réformes annoncées du système de soins de longue durée n'ont pas encore été traduites en mesures législatives. À la suite d'un rapport publié en 2013, le gouvernement a décidé de réformer l'assurance soins de longue durée dans le but de fournir un niveau de services adéquat aux personnes nécessitant ce type de soins et de garantir le financement correspondant. À cette fin, le rapport proposait de normaliser la procédure d'évaluation des besoins, d'étendre le dossier électronique du patient aux soins de longue durée, de redéfinir le rôle des aidants non professionnels et de lier de manière plus claire les prestations en espèces aux services prestés, de réexaminer l'aide financière à l'adaptation du logement et de renforcer la coordination entre les services de santé et les services d'aide sociale. Les réformes envisagées pourraient potentiellement améliorer le rapport coût-efficacité du système de soins de longue durée selon les services de la Commission.

2.2. Les craintes de la Commission à propos des finances publiques sont injustifiées

La Chambre des salariés (CSL) a récemment démontré dans son avis budgétaire pour l'exercice 2015 que les craintes de la Commission européenne à propos de la soutenabilité des finances publiques ne sont pas fondées pour les raisons évoquées ci-après.

Les administrations publiques présentent un solde excédentaire en 2014 mais aussi au cours des trois années précédentes. Rappelons qu'il ne faut pas se cantonner à regarder seulement le déficit récurrent de l'administration centrale mais il est essentiel de prendre en considération l'ensemble des administrations publiques (qui elles sont excédentaires depuis 2011 et ne devraient afficher un déficit qu'en 2015 pour ensuite se repositionner sur une vague excédentaire jusqu'en 2018). **Le « paquet pour l'avenir » proposé dans l'avis pour le budget 2015 n'est donc rien d'autre qu'un ensemble de mesures d'épargnes supplémentaires.**

Plus en détails, lorsque l'on se penche au chevet du budget de l'Administration centrale dont le déficit au cours de la période récente cristallise toutes les critiques on observe que le déficit prévu dans les projets de loi concernant le budget a été presque systématiquement amplifié au cours des dernières années. La CSL a d'ailleurs décrit cette tendance à la sous-estimation des recettes combinée à la quasi-surestimation des dépenses dans son dernier avis sur le projet de budget de l'exercice 2015. Dans ce contexte le déficit prévu en 2015 devrait être relativisé à l'aune de ces problèmes d'estimations récurrents.

Par ailleurs, le déficit de l'administration centrale ne correspond aucunement à une augmentation de la dette car force est de constater que si l'on regarde plus précisément les évolutions comparées du solde cumulé du déficit de l'Administration centrale avec la trajectoire de la dette de l'Administration centrale, on observe que le déficit cumulé ne correspond pas à l'endettement au cours des 10 dernières années. Depuis plusieurs années, les représentants des salariés demandent plus de transparence à cet égard. Il faudrait expliciter dans le projet de budget les raisons de l'augmentation de la dette publique : quelle partie de la dette résulte vraiment d'un besoin de financement des investissements, quelle partie résulte des opportunités de marché (profiter des taux d'intérêt très bas), quelle partie est plutôt artificielle (loi de garantie, engagement européens), etc. Par conséquent, les critiques de la Commission à propos de la situation des finances publiques semblent largement exagérées au regard de la situation réelle.

Ensuite, la CSL a déjà expliqué que **« la dette implicite » n'est pas une menace tangible dans la logique du système de répartition du Luxembourg**⁷. De fait, sommer l'ensemble des paiements des pensions à venir et considérer cette somme comme une dette cachée n'a pas de sens dans un régime de répartition où les pensions des bénéficiaires (les retraités) sont payées par les cotisations prélevées sur la masse salariale actuelle des travailleurs actifs. Par conséquent, le calcul d'un besoin de financement futur à l'heure actuelle est d'une prudence excessive car les cotisations peuvent être réajustées. Les valeurs élevées ne sont pas en soi un signe de déséquilibre : un système de retraite par répartition a toujours une dette implicite élevée même si on est dans un régime permanent parfaitement équilibré, puisque les recettes couvrent uniquement les prestations des retraités actuels, et non pas celles des retraités futurs. Cela signifie plus simplement que dans le système de répartition on raisonne au présent (ou tout du moins à court terme en estimant que les cotisations actuelles couvrent les prestations actuelles) et que l'on ne doit pas raisonner en estimant que la somme de toutes prestations à verser à l'avenir (qui représente effectivement des valeurs élevées !) est exorbitante et risque de ne pas être couverte par les cotisations à venir. Ce raisonnement sur des valeurs « à venir » est une logique qui s'applique au système de capitalisation et non de répartition.

D'ailleurs, ceux qui dénoncent cette « dette implicite » semblent oublier que les cotisations pourront être augmentées à l'avenir pour couvrir les prestations. En effet, les hausses de cotisations ne doivent pas être tabouisées en raison du fait que nous disposons d'une marge de manœuvre confortable en comparaison avec les taux de cotisations des autres économies limitrophes et partenaires.

Il serait dans ce contexte, fort utile de rappeler aux partisans du système de capitalisation que le système de pensions qu'ils prônent a déjà trouvé ses limites dans de nombreux pays. Aux Pays-Bas par exemple, la dernière crise financière de 2008 a conduit à une forte réduction du taux de couverture nominal c'est-à-dire le rapport entre le capital et les droits à retraite des adhérents. Le taux de couverture nominal est actuellement de 95% environ soit au-dessous du taux légal de 105% en raison de la chute des valeurs boursières ainsi que de la baisse des taux d'intérêts à long terme utilisés pour calculer la valeur actualisée des engagements. Le système se trouve donc d'ores et déjà devant un choix kafkaïen pour sa survie caractérisé par soit une augmentation des cotisations ou alors la baisse des retraites ce qui ouvre évidemment une boîte de Pandore puisque ce seront les évolutions boursières aléatoires qui décideront du bien-être des pensionnés.

Plus encore, l'OGBL, le LCGB et la CGFP **tiennent à rectifier l'affirmation de la Commission selon laquelle « la dernière réforme du système de retraite [...] introduite en 2012, [...] [a eu] une ampleur [...] limitée »**. Les estimations de la CSL ont, quant à elles, montré que l'impact de la nouvelle formule de calcul correspond à «une diminution de 14 % de la pension en 2052 pour un

⁷ Cf. Econews CSL 3/2012; Du mythe de la dette cachée
<http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/1331/raw>

assuré de 60 ans partant à ce moment à la retraite après 40 années de cotisation»⁸. **Ceci va conduire à un appauvrissement de la population des personnes retraitées qui vont voir leurs retraites baisser de l'ordre d'un sixième ce qui est très loin d'être « limité » pour les personnes concernées. Cette réforme a donc eu un impact majeur sur le montant à venir des retraites et va conduire à une paupérisation des retraités.**

Notons aussi que les services de la Commission épinglent injustement le Luxembourg à propos du fait qu'il présenterait un âge moyen de départ à la retraite (58,9 ans en 2012) largement inférieur à celui qui est légalement requis, à savoir 65 ans. Cette statistique pour Luxembourg décrit en réalité l'âge moyen à partir duquel les personnes touchent une pension et cela inclut aussi les pensions d'invalidité qui sont très loin d'être négligeables puisqu'elles représentent 15% des bénéficiaires de pensions dans cette statistique. L'âge effectif de départ à la retraite au Luxembourg est bien plus tardif lorsque l'on fait abstraction des personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité puisqu'il est de 61,2 et 62,1 ans respectivement pour les hommes et les femmes.

De plus, les craintes de la Commission sont d'autant plus injustifiées qu'à l'avenir, l'âge moyen de début de la vie active va augmenter avec l'allongement de la durée moyenne des études ce qui réduira la proportion de personnes éligibles pour prendre leur pension à 60 ans. Cela implique donc une hausse automatique de l'âge moyen de départ à la retraite dans un avenir proche. Afin d'inciter les salariés âgés à prolonger volontairement leur vie active, la CSL propose la **mise en place d'une politique de gestion des âges** contenant les 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;
- 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 ;
- 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;
- 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.

Enfin, la Commission considère que l'assurance dépendance est en danger à long terme. Elle avance comme argument qu'entre 2000 et 2010, le nombre de personnes dépendantes qui bénéficient d'une prestation de l'assurance dépendance a déjà doublé ce qui a généré une forte progression des prestations. Certes, ce constat est exact mais il reflète en réalité un phénomène de démarrage de la toute jeune assurance dépendance mise en place au Luxembourg à partir de 1998. Dans ce cadre, **la progression très importante du nombre de personnes bénéficiaires et des dépenses afférentes ne reflète que sa phase d'introduction et de mise en place progressive.** D'ailleurs, depuis 2010, le taux d'accroissement moyen du nombre de personnes dépendantes s'est considérablement ralenti (4,1% par an moyenne de 2011 à 2013 contre 7,4% en moyenne chaque année entre 2000 et 2010).

⁸ <http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/1607/raw>

L'OGBL, le LCGB et la CGFP estiment qu'il est totalement réducteur de se cantonner à ne regarder que les coûts générés par l'assurance dépendance comme le fait la Commission car cela consisterait à ignorer que l'introduction et le développement de l'assurance dépendance au Luxembourg a été une **source considérable de créations d'emplois à la fois dans le secteur médical et paramédical**. A ce titre, l'assurance dépendance a aussi été une source indirecte de recettes fiscales qu'il ne faut pas négliger.

Par ailleurs, l'étude commandée par la CSL auprès du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung a montré des **pistes de financement alternatives** et socialement justes du régime de l'assurance dépendance.

Enfin, sur ce sujet, l'OGBL, le LCGB et la CGFP souhaitent que les prochaines étapes qui jalonnent le développement de cette toute jeune assurance au Luxembourg ne soient pas le fruit de décisions unilatérales mais d'un compromis avec les représentants des assurés afin que les intérêts des bénéficiaires restent au cœur des discussions.

2.3. Concernant plus particulièrement la note de cadrage relative au PSC

De manière générale, **l'intérêt de soumettre à l'avis des partenaires sociaux un document (Note de cadrage ou PSC) qui n'expose pas les données les plus récentes de nature macroéconomique ou budgétaire** est pour le moins limité.

Le Gouvernement indique également, comme annoncé par la CSL dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2015, une forte amélioration de la situation budgétaire en 2014. La note de cadrage dit toutefois que la réduction du déficit ne serait toutefois pas due à des phénomènes permanents.

Force est néanmoins de constater que ce scénario – forte amélioration de la situation budgétaire par rapport au budget voté – se répète d'année en année.

Sur les objectifs budgétaires

La loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques indique que « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques [cadre budgétaire de moyen terme] qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale* ».

Le montant maximal des dépenses constitue un plafond. Or, la directive spécifique relative aux cadres budgétaires des administrations publiques, partiellement transposée par la loi de 2014, indique que les cadres budgétaires à moyen terme visent la mise en place d'objectifs budgétaires pluriannuels globaux, tels que les dépenses, sans que le terme « plafond/montant maximal » n'apparaisse.

Ces objectifs de dépenses se confondent-ils avec la terminologie du Conseil qui, dans un avis de juin 2013, recommande au Luxembourg l'instauration d'un cadre à moyen terme incluant un plafond (« *ceiling* ») pluriannuel de dépenses, terme repris par les auteurs de la loi dans leurs commentaires ? Qu'advient-il si le « plafond » des dépenses vient à être dépassé ? Des éclaircissements sur cette règle nationale s'imposent. Il est en outre regrettable qu'aucune disposition relative à la fixation d'un seuil minimal de recettes ne soit reprise au catalogue des cadres budgétaires.

Selon la note de cadrage et les prévisions de la COM annexées, l'OMT serait respecté en 2015, de même qu'en 2014. La réponse à cette question est cruciale puisque d'elle dépend la nécessité de respecter ou pas la seconde règle européenne (p.14).

Enfin, il paraît logique que la simple observation de la règle du surplus de 0,5% du PIB en termes structurels (objectif européen contraignant) ne permette pas de juguler la hausse de l'endettement (objectif propre au gouvernement non contraignant jusqu'à 60% du PIB), puisque celui-ci est exprimé en termes nominaux et effectifs à l'instar du solde public et à la différence donc des 0,5% de solde structurel. Cette ambiguïté avait déjà été soulevée par la CSL.

Ici encore, l'OGBL, le LCGB et la CGFP plaident pour plus de transparence concernant la composition de celle-ci et le détail des raisons de son augmentation, car l'augmentation de la dette ne correspond pas aux déficits de l'Administration centrale.

Rappelons par ailleurs que l'écart de production, qui définit pour partie le solde structurel, est méthodologiquement sous-estimé en période de récession, avec comme conséquence une surestimation du déficit structurel, voire une sous-estimation de l'excédent⁹. Autrement dit, selon l'évaluation de l'effet de la conjoncture sur les finances publiques, le solde structurel sera plus ou moins proche de l'OMT selon que l'écart de production sera plus ou moins grand et justement estimé. Exemple : avec un solde nominal au Luxembourg de -1% et un écart de production sous-estimé à -2,3% (au lieu de -3,4%), le solde structurel s'élève à 0% (au lieu de 0,5%), ce qui génère un écart important par rapport à l'OMT au sens du TSCG et du Pacte de stabilité (au lieu du respect intégral de l'OMT).

L'OGBL, le LCGB et la CGFP ont déjà souligné à maintes reprises **l'irresponsabilité des acteurs politiques d'avoir inscrit le solde structurel comme norme juridique contraignante dans les textes européens.**

La note de cadrage relative au PSC (pp. 18-19) confirme ce constat : « Dans le cas de deux clauses, i.e. les conditions économiques et la clause sur l'investissement, le critère de l'éligibilité dépend beaucoup de la prévision de l'écart de production. Or, il s'agit d'une grandeur macroéconomique qui n'est pas observable mais est seulement estimée à partir de modèles statistiques et économétriques. Sur base de l'expérience empirique, surtout dans le cas d'une petite économie ouverte comme le Luxembourg, ces estimations sont sujettes à une très grande volatilité et à de fortes révisions ex-post. Cet état de fait implique une certaine incertitude quant à l'utilisation de ces deux clauses ».

Clarifications relatives à la flexibilisation du PSC et aux investissements

Le point 4. de la note de cadrage du Gouvernement relative au Programme de stabilité et de croissance (PSC) fait référence à la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015 relative à la flexibilité offerte par les règles existantes du PSC (COM (2015) 12 final).

Cette communication contient des clarifications relatives à la situation conjoncturelle, aux réformes structurelles ainsi qu'aux investissements.

a. Les conditions conjoncturelles

En ce qui concerne la modulation de l'effort sur l'ensemble du cycle économique dans le cadre du volet préventif, la Commission emploiera désormais une matrice (reproduite dans la note gouvernementale à la page 16)) pour préciser l'ajustement budgétaire approprié et mieux tenir compte de la situation cyclique de chaque État membre dans le cadre du volet préventif du pacte.

⁹ Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal. Soulignons bien ici qu'il ne s'agit pas de l'effet de la conjoncture en soi, mais bien de la variation de la conjoncture par rapport à une norme potentielle qui serait anti-inflationniste.

| | Condition | Ajustement budgétaire annuel requis* | |
|---|--|--|--|
| | | Dette inférieure à 60 % et aucun risque pour la viabilité | Dette supérieure à 60 % ou risque pour la viabilité |
| Période de conjoncture exceptionnellement défavorable | Croissance réelle <0 ou écart de production <-4 | Aucun ajustement nécessaire | |
| Période de conjoncture très défavorable | -4 ≤ écart de production <-3 | 0 | 0,25 |
| Période de conjoncture défavorable | -3 ≤ écart de production <-1,5 | 0 si croissance inférieure au potentiel, 0,25 si supérieure au potentiel | 0,25 si croissance inférieure au potentiel, 0,5 si supérieure au potentiel |
| Conjoncture normale | -1,5 ≤ écart de production <1,5 | 0,5 | > 0,5 |
| Période de conjoncture favorable | Écart de production ≥ 1,5 % | > 0,5 si croissance inférieure au potentiel, ≥ 0,75 si supérieure au potentiel | ≥ 0,75 si croissance inférieure au potentiel, ≥ 1 si supérieure au potentiel |

* Tous les chiffres sont exprimés en pourcentage du PIB.

D'après cette matrice, le Luxembourg, avec un écart de production de -1,6% du PIB, se situerait en 2015 dans une période de conjoncture défavorable et l'ajustement budgétaire requis ne serait que de 0,25% du PIB. Or, d'après le document gouvernemental, la Commission estime le solde structurel à 0,4% du PIB et le Luxembourg aurait, même en période défavorable, quasiment atteint son objectif à moyen terme (OMT) de 0,5%.

Cet état de fait n'est-il pas une preuve de la bonne situation des finances publiques luxembourgeoises ?

En 2016, le Luxembourg ne pourrait plus bénéficier de cette clause, étant donné que son écart de production s'élèverait à -0,8% et notre pays se situerait alors en conjoncture normale.

b. Les réformes structurelles

D'après les règles de la Commission européenne, le Luxembourg est en position de bénéficier de cette clause. Pour 2014, une réforme structurelle d'un impact de 230 millions EUR aurait été admissible. Toutefois, le Gouvernement écrit que « le recours à la clause nécessite un travail de préparation assez important. Une des difficultés posées sera celle des méthodologies à utiliser pour démontrer qu'une réforme structurelle aura des impacts positifs sur la soutenabilité à long terme des finances publiques par le biais d'une hausse de la croissance potentielle. »

On bute ici à nouveau sur les difficultés de calcul de la croissance potentielle, qui, pour un petit pays comme le Luxembourg, peut être extrêmement volatile.

En outre, les représentants des travailleurs se posent des questions sur les réformes pouvant bénéficier de cette clause. Les dépenses engagées en vue d'augmenter le taux d'emploi des femmes et des seniors ou de favoriser l'éducation et l'emploi des jeunes, mesures qui devraient avoir comme conséquence une augmentation de la croissance potentielle, seraient-elles éligibles ?

Quelle est la définition officielle d'une réforme structurelle ? Étant donné que ces réformes ont pour finalité essentielle la viabilité à long terme des finances publiques, sont-elles d'ordre budgétaire et ce de premier rang ou de second rang ?

Il serait utile d'explicitier plus précisément le lien entre une réforme structurelle et à la fois la croissance potentielle et les finances publiques. Quelle réforme budgétaire de 230 millions peut avoir un effet positif et démontrable sur la croissance potentielle ? Si l'exemple de la réforme des allocations en faveur des mères au foyer forçant éventuellement à un retour sur le marché semble clair, cette évidence n'est pas nécessairement de mise pour la totalité du bénéfice budgétaire de 500 millions escomptés par le gouvernement et qui justifierait que le Luxembourg puisse recourir à cette clause.

c. La clause d'investissement

La Communication de la Commission concerne aussi bien la flexibilité d'interprétation du PSC que les investissements dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

c.1. La «clause d'investissement» dans le volet préventif du pacte

Les États membres soumis au volet préventif du pacte peuvent s'écarter temporairement de leur OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit permettre d'y conduire, pour tenir compte des investissements, pour autant:

- que la croissance de leur PIB soit négative ou que le PIB reste largement inférieur à son potentiel;
- que l'écart ne conduise pas à un dépassement de la valeur de référence de 3 % pour le déficit, et qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée;
- que les niveaux d'investissement augmentent effectivement en conséquence;
- que l'écart soit corrigé durant la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence de l'État membre.

Les investissements éligibles sont les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'au cofinancement par l'État membre de projets également cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Le document gouvernemental présente cette flexibilisation comme une règle d'or. Toutefois, le cadre d'application de cette règle d'or « light » est extrêmement limité.

D'ailleurs, en ce qui concerne le Luxembourg, le Gouvernement reconnaît dans son document que le potentiel pour bénéficier de cette clause est assez limité.

c.2. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS)

En matière de l'EFIS, la Communication de la Commission précise qu'il convient de distinguer entre l'enregistrement statistique des contributions et leur traitement par la Commission dans le cadre du PSC.

Enregistrement statistique

L'enregistrement statistique dépend de la nature spécifique des contributions et de leur classification par l'Office statistique européen (Eurostat), dans le plein respect de son indépendance.

- a) Contributions en espèces : l'impact sur le déficit n'est connu que si les modalités légales et règles de gouvernance de l'EFIS auront été arrêtées.
- b) Garantie des États membres à l'EFIS: pas d'impact immédiat, mais si la garantie est utilisée, limitation au montant de la garantie.

c) Cofinancement des États membres en faveur de projets individuels :

- Garanties : voir ci-dessus.
- Prises de participation : si un rendement au taux du marché est envisageable, l'opération n'aura aucune incidence sur le déficit. En revanche, si l'opération est financée par emprunt public, elle aura une incidence sur la dette.
- Prêts : incidence sur le déficit uniquement si le prêt n'est pas remboursé. Incidence sur la dette si financement par emprunt public.
- Subventions : incidence directe sur le déficit et indirecte sur la dette si l'opération est financée par emprunt public.
- Utilisation des ressources des Fonds structurels et d'investissement européens : la part nationale du cofinancement aura une incidence sur le déficit. L'opération peut avoir une incidence sur le niveau de la dette si elle est financée par emprunt public; la part européenne du cofinancement est enregistrée comme opération financière et n'a donc aucune incidence sur les comptes publics.

d) Contributions par l'intermédiaire des banques nationales de développement : si ces banques sont classées dans le secteur public, l'incidence sera exactement la même que si l'investissement était opéré par l'État lui-même, sinon, les opérations sont aussi classées dans les comptes publics si elles sont effectuées pour l'Etat.

Traitement par la Commission

La Commission ne tiendra pas compte des contributions des États membres à l'EFSI au moment de définir l'ajustement budgétaire au titre du volet préventif ou correctif du pacte, puisque ces contributions sont ponctuelles et n'ont par conséquent pas d'impact sur le solde structurel.

Si le déficit dépasse la valeur de référence, la Commission n'ouvrira pas de procédure pour déficits excessifs si ce dépassement est dû uniquement à la contribution, s'il est limité et s'il est prévu qu'il reste temporaire. La Commission ne tiendra pas compte des contributions à l'EFSI au moment de déterminer si la dette dépasse le seuil de référence.

Dans sa note relative au PSC, le Gouvernement donne des exemples relatifs aux projets dans le cas du Luxembourg. L'énonciation de ces projets confirme les craintes des organisations syndicales exprimées dans leur prise de position relative à l'examen annuel de croissance¹⁰, que les gouvernements ne vont pas procéder à des investissements supplémentaires, mais qu'il s'agira souvent de doter d'un nouvel emballage des investissements prévus de toute façon.

3. En matière de fiscalité, la Commission propose des mesures non sociales

3.1. La réforme de la TVA n'a pas convaincu la Commission

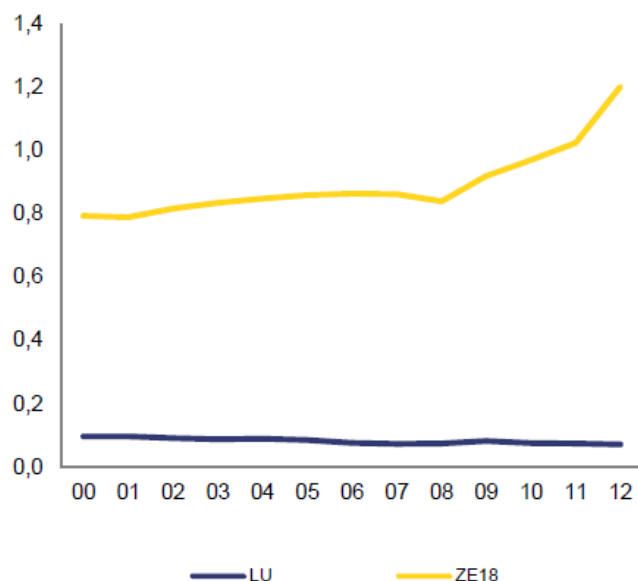
La Commission affiche un satisfecit partiel en ce qui concerne l'ébauche de réforme fiscale que le Gouvernement a entamé à travers la réforme de la TVA qui est intervenue au 1^{er} janvier 2015. Pour rappel, cette réforme se caractérise par la hausse de tous les types de taux exception faite des taux super-réduits.

¹⁰ Prise de position de l'OGBL, du LCGB et de la CGFP réalisée en vue de l'échange de vues

Le premier motif d'insatisfaction de la Commission provient du fait que cette réforme ne va compenser que partiellement la chute des recettes fiscales liées au changement de la réglementation sur la TVA appliquée au commerce électronique.

Le second motif invoqué par les services de la Commission pour justifier de son manque de conviction à propos de cette réforme s'explique par leur certitude qu'il existe du potentiel pour « élargir encore la base fiscale » vu l'usage répandu de taux super-réduits (qui pourraient être revus à la hausse) et pour « revisiter la fiscalité actuellement basse sur la propriété immobilière » ainsi que l'environnement.

Taxation récurrente des biens immobiliers (impôt foncier), en % du PIB



Source: Commission européenne

A la lumière du graphique ci-dessus présenté par la Commission dans son « paquet économique d'hiver », il apparaît clairement que les recettes générées par les taxes foncières récurrentes dans notre économie (ligne bleue) sont nettement inférieures à celles de la zone euro (ligne jaune) tout au long des douze années sous revue. En outre, la série montre une légère tendance à la baisse, ce qui tranche nettement par rapport à (l'approximation de) la base d'imposition (prix de l'immobilier). En effet, la base d'imposition est la valeur unitaire du bien, laquelle repose sur un barème qui remonte à 1941 et elle n'est pas alignée sur la valeur locative actuelle réelle. La commission observe aussi qu'un faible niveau de taxation récurrente des biens immobiliers réduit la charge financière qui pèse sur les investisseurs immobiliers qui décident de conserver des biens inutilisés. Compte tenu de l'offre limitée, ce phénomène contribue à exercer une pression constante sur les prix de l'immobilier.

3.2. Pour une réforme fiscale globale redressant les iniquités actuelles

L'OGBL, le LCGB et la CGFP ne partagent pas la position de la Commission à propos de la récente réforme de la TVA et notamment en ce qui concerne sa volonté d'augmenter les taux super-réduits à l'avenir. Cette réforme de la TVA est en réalité socialement injuste puisqu'elle pèse plus lourdement sur les ménages disposant de revenus les moins importants ce qui accroîtra les inégalités sociales.

Par contre, l'OGBL, le LCGB et la CGFP **partagent l'avis de la Commission à propos du fait que d'autres leviers existent pour accroître les recettes fiscales et, en particulier, la réforme de l'impôt foncier.** Et ceci d'autant plus que cette réforme présente un caractère d'équité sociale dans la mesure où la capacité foncière croît généralement avec les revenus d'une part, et que cet impôt est actuellement essentiellement payé par les entreprises (à hauteur de 90%), d'autre part. Du côté des ménages, ils ne supportent actuellement que marginalement cet impôt car à titre d'illustration on peut

noter que les dernières données disponibles révèlent que l'impôt foncier moyen par ménage s'est établi à 14,8 euros en moyenne en 2011. **Toutefois, l'OGBL, le LCGB et la CGFP ne soutiendront cette réforme que si elle demeure socialement juste.**

Plus encore, l'OGBL, le LCGB et la CGFP **tiennent à soutenir cette réforme car elle pourrait conduire à un apaisement de l'inflation immobilière au Luxembourg si certains propriétaires mettent en vente leurs biens en vue de réduire leur charge fiscale qui se sera accrue suite à la réforme.** Depuis 2000, les prix de l'immobilier ont augmenté, en termes nominaux, de 173%, soit une moyenne annuelle de 8,1%. Cette réforme est d'autant plus souhaitable que la dette des ménages est en constante augmentation et correspond pour l'essentiel à des activités d'investissement immobilier. À cet égard, les préoccupations sont liées au fait que la majorité des crédits hypothécaires sont souscrits à des taux variables, ce qui poserait aux ménages des problèmes relatifs au service de la dette si les taux d'intérêt devaient se normaliser et s'aligner de nouveau sur les moyennes historiques. Dans ce contexte, il convient de noter que la hausse continue des prix de l'immobilier pourrait constituer une nouvelle menace pour l'économie dont les effets pourraient survenir lors de la remontée des taux d'intérêts.

Par ailleurs, l'OGBL, le LCGB et la CGFP **souhaitent que la prochaine réforme fiscale soit une opportunité en vue de réfléchir à une réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.**

Il serait aussi opportun à cette occasion d'examiner l'imposition des personnes physiques et de proposer des solutions en vue de réduire les injustices liées au « Mittelstandsbuckel ».

Enfin l'OGBL, le LCGB et la CGFP tiennent à remarquer que la Commission ne donne jamais de piste(s) à propos des réformes envisageables du côté de la fiscalité des entreprises ce qui ne fait que refléter l'idéologie néo-libérale qui dicte le présent avis de la Commission.

4. Diversification économique

4.1. La Commission juge que la dépendance de notre économie au secteur financier constitue un risque pour son développement à l'avenir

La dépendance de l'économie luxembourgeoise au secteur financier demeure un risque pour la Commission qui voudrait que le Grand-Duché mise sur la recherche et le développement (R&D). L'économie est « lourdement dépendante du secteur financier », insiste une fois de plus la Commission, sans perdre de vue les efforts menés pour soutenir l'investissement dans les secteurs à forte valeur ajoutée, notamment dans l'industrie du net et les transports. Et la Commission est d'avis que le plan Juncker pourrait contribuer à ces efforts de diversification de l'économie.

En effet, la Commission estime que bien que la multiplication par quatre de l'intensité de R&D du secteur public depuis 2000 montre la détermination des autorités à renforcer les capacités de recherches publiques, le Luxembourg n'est pas en bonne voie pour réaliser d'ici à 2020 son objectif d'intensité de R&D, fixé à 2,3-2,6% du PIB. L'intensité de R&D était de 1,2% en 2013, soit à un niveau relativement bas par rapport à la moyenne de l'Union (2,0%), en raison d'une forte diminution des investissements des entreprises qui sont passés de 1,46% du PIB en 2000 à 0,71% en 2013. La Commission note aussi que la faible coopération entre les entreprises et les instituts de recherche publics et la forte baisse de l'intensité en R&D des entreprises, qui a reculé de 1,5% en 2000 à 0,7% en 2013, révèlent « les faiblesses actuelles du système de recherche et d'innovation du Luxembourg ».

4.2. Ne pas négliger la veille technologique en plus de promouvoir l'innovation en soi

Tout d'abord, l'OGBL, le LCGB et la CGFP **se prononcent pour les efforts visant à diversifier l'économie luxembourgeoise (cf. également deuxième partie).**

Au sujet de la diversification économique, si l'OGBL, le LCGB et la CGFP saluent la volonté et la démarche du gouvernement en la matière, elle recommande tout de même d'évaluer et de poursuivre ce processus de manière plus étroitement coordonnée dans le cadre de la Grande Région, où il existe également des initiatives et des activités d'envergure aux frontières mêmes du pays (Saarlorlux), par exemple dans le secteur de la logistique. Quels sont les conséquences pour les uns et pour les autres membres de ce territoire de coopération interrégionale d'une concurrence effrénée dans ce secteur en termes sociaux et économiques et quels pourraient être les bénéfices d'un développement plus intégré dans le domaine ?

L'OGBL, le LCGB et la CGFP **tiennent toutefois à relativiser les craintes de la Commission à propos de la dépendance de notre économie au secteur financier en raison du fait que ce secteur est en soi très diversifié et qu'il a su faire preuve de résistance pour surmonter la crise.**

Ce secteur moteur est composé de fonds d'investissements, de banques et d'assurances. Plus en détail, le secteur des fonds d'investissements, a déjà su tirer son épingle du jeu et profiter de l'embellie relative observée sur les marchés financiers en vue d'accroître le montant de ses actifs sous gestion via de nouvelles souscriptions. Ainsi, à la fin de l'année 2014, l'industrie des fonds disposait de plus de 3 billions d'actifs nets en gestion soit le double de ce qui avait été observé au pire moment de la crise. Le secteur bancaire, quant à lui, demeure encore empreint des séquelles de la crise notamment en termes de rentabilité. Toutefois, ses résultats aux stress-tests menés par la banque centrale européenne témoignent de sa robustesse et de sa fiabilité. Le secteur des assurances présente de son côté des résultats globalement stables et même des progrès notamment dans sa branche de produits « non-vie ».

Ensuite, il convient de rappeler que le Luxembourg a tout de même réalisé des efforts considérables en termes de recherche et développement dans le secteur public qui a vu sa part dans le PIB passer de 0,12% en 2000 à 0,45% du PIB en 2013. A ce titre, la Commission devrait aussi prendre en considération cette évolution positive alors que le secteur privé a diminué.

Enfin, l'imitation peut être une source de valeur ajoutée bien plus considérable que l'innovation en soi: selon une étude américaine récente, pour une innovation donnée, en moyenne 97,8% de la valeur ajoutée générée par cette innovation revient aux imitateurs de l'innovation et le reste à l'innovateur¹¹. Les imitateurs bénéficient effectivement de l'innovation sans avoir préalablement investi dans la recherche et le développement ce qui leur permet d'économiser sur ce plan tout en pouvant déjà détecter les éventuelles défaillances de l'innovation qu'ils souhaitent imiter en vue de les améliorer pour mieux répondre aux besoins de la demande qu'ils désirent satisfaire.

En résumé, la place faite à la recherche et développement est certes nécessaire mais nullement suffisante en soi car la veille technologique et l'imitation ne doivent pas être négligées comme des sources de croissance.

5. Une économie très compétitive à forte création d'emplois

5.1. La Commission épingle le Luxembourg à propos de la progression de ses coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux qui nuiraient à sa compétitivité

En dépit du fait que la Commission constate que « l'économie du Luxembourg se soit bien redressée après la crise financière de 2008-2009 et affiche de bons résultats sur le plan de la compétitivité globale », elle déplore toutefois que sa compétitivité-coût se soit quant à elle gravement détériorée et ceci depuis dix ans.

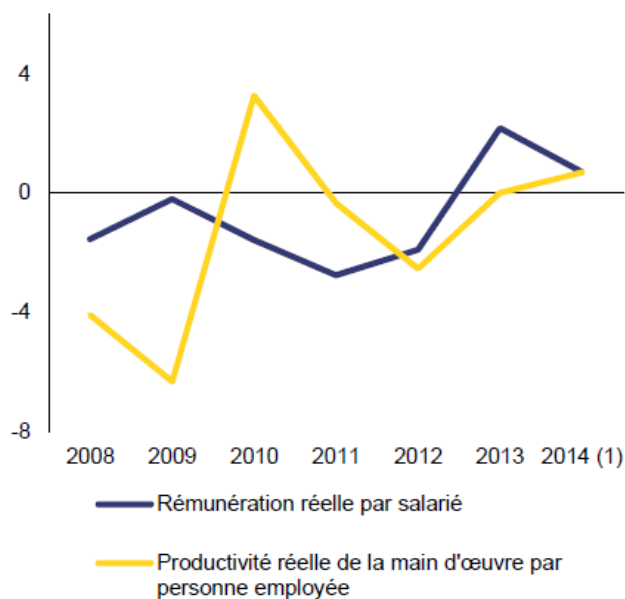
Cette érosion de la compétitivité-coût de notre économie résulterait de la progression plus importante ses coûts salariaux unitaires nominaux que celle observée dans les économies de ses principaux partenaires commerciaux. A titre d'illustration, elle relève que les coûts salariaux unitaires nominaux au Luxembourg augmentent de 56,8% entre 2000 et 2013 soit à un rythme deux fois plus élevé que dans la ZE19 (26,0%). Ceci aurait conduit, selon elle, à creuser le déficit de la balance commerciale du Luxembourg car ses produits seraient devenus moins compétitifs à l'exportation en raison du renchérissement du coût de la main-d'œuvre plus substantiel au Luxembourg.

De manière plus détaillée, les services de la Commission ont observé des évolutions dichotomiques entre la stagnation de la productivité réelle du travail et la croissance plus marquée des salaires nominaux moyens.

La Commission reconnaît tout de même que la quasi-stabilisation de la productivité réelle est en partie imputable à la thésaurisation du travail survenue à l'occasion de la crise en raison du manque de main-d'œuvre qualifiée d'une part, et en raison des politiques nationales de soutien à l'emploi pendant la crise d'autre part. Elle concède aussi que le Luxembourg présente un niveau de productivité particulièrement élevé et que récemment, s'est produit dans l'ensemble de l'économie luxembourgeoise un réalignement entre la productivité de la main-d'œuvre et l'évolution des salaires ; ladite productivité (mesurée en production par personne employée) augmentant de 0,7 % en 2014 après avoir stagné en 2013 et baissé de 2,5 % en 2012. La rémunération réelle par salarié a enregistré quant à elle une hausse de 0,7 % en 2014, après une augmentation de 2,2 % en 2013 et une baisse de 1,9 % en 2012 comme l'illustre le graphique ci-après.

¹¹ Oded Shenkar; Copycats: How Smart Companies Use Imitation to Gain a Strategic Edge.

Rémunération réelle par salarié par rapport à la productivité réelle par personne employée



(1) Prévisions

Source: Commission européenne

Toutefois, elle stigmatise la récente réintroduction du mécanisme d'indexation automatique des salaires qui établit un lien entre les salaires et l'évolution de l'inflation car selon elle, il impacte négativement la compétitivité-coût à court terme et il entrave les ajustements salariaux nécessaires dans chaque secteur à long terme. A ce titre, elle estime que c'est un mécanisme nuisible à la compétitivité-coût du Luxembourg.

5.2. Une analyse non pertinente de la Commission

L'OGBL, le LCGB et la CGFP estiment que **le coût salarial unitaire (CSU) nominal n'est pas pertinent pour juger de l'évolution de la compétitivité-coût du Luxembourg** et que la Commission condamne donc injustement le Luxembourg à propos de la nuisibilité de son mécanisme d'indexation automatique des salaires

L'OGBL, le LCGB et la CGFP observent que la dégradation de cet indicateur dans sa version nominale ne constitue pas une perte de compétitivité-coût étant donné que l'évolution des salaires moyens au niveau du numérateur des CSU a eu tendance à se tasser depuis le déclenchement de la crise alors que la courbe du CSU nominal continue, elle, de monter en suggérant une dégradation concurrentielle.

Du côté du dénominateur des CSU nominaux présentés par la Commission, la CSL a diagnostiqué un problème au niveau du PIB réel dans le calcul de la productivité. En effet, l'utilisation du PIB réel est incorrecte et devrait être remplacée par celle du PIB nominal qui quant à lui reflète véritablement la production du Luxembourg. En effet, le PIB réel est en réalité une construction statistique caractérisée par la division du PIB nominal c'est-à-dire « véritable » du Luxembourg, par un déflateur. Or, dans son analyse sectorielle de l'économie luxembourgeoise, la CSL a clairement montré les difficultés d'estimation des agrégats en volume, particulièrement dans les services. **Par conséquent, le coût salarial unitaire nominal n'est pas pertinent pour jauger la compétitivité-coût du Luxembourg, car son résultat est faussé par le déflateur du PIB difficile à estimer dans une économie à prédominance de services. Le Statec propose même de passer du coût salarial unitaire nominal au coût salarial unitaire réel, puisque ce dernier est « l'indicateur le plus fiable et le plus pertinent permettant de constater si la compétitivité-coût d'une économie évolue favorablement ou non »**; « En effet, le coût salarial unitaire nominal ne prend pas en compte le prix de vente d'un produit sur le marché. ... En fait, c'est le coût salarial unitaire réel qui constitue

l'indicateur le plus fiable et le plus pertinent permettant de constater si la compétitivité-coût d'une économie évolue favorablement ou non. »

Plus encore, le déficit de la balance commerciale au Luxembourg n'est pas comme le souligne la Commission causé par une soi-disant perte de compétitivité-coût liée aux augmentations de salaires mais principalement en raison du développement des activités de services et de l'augmentation de la consommation des non-résidents sur le territoire. Il ne peut échapper à personne que le développement d'une économie de services nécessite l'importation de biens qui ne sont pas produits sur le territoire et cela d'autant plus que sa surface est réduite. En outre, l'industrie se développant moins que les services au Luxembourg, la part des exportations de biens dans le PIB diminue et en valeur absolue, elles augmentent moins vite que le PIB.

Il est aussi important de noter à ce propos que la Commission affiche une contradiction dans ce « paquet économique d'hiver » car elle dénonce d'un côté la hausse continue des salaires mais souligne d'un autre côté que la proportion de travailleurs pauvres a augmenté. Il est donc difficile de comprendre pourquoi si les salaires ont tellement augmenté, on a toujours plus de personnes qui ne travaillent plus que pour survivre. Dans ce contexte, il est difficile pour la Commission de dénoncer la nocivité de l'indexation dont le mécanisme a été modulé au cours des dernières années et qui avait un impact moindre sur les hausses de salaires mais qui protégeait aussi dans une moindre mesure les salariés contre la perte de pouvoir d'achat.

En ce qui concerne la prétendue hausse des salaires, il ne faut pas négliger les indemnités de départ liées à des réductions d'effectifs prévus par les plans sociaux dans le secteur financier. Ce phénomène est cité par le STATEC dans son Conjoncture Flash de mai 2014.

A cette occasion, l'OGBL, le LCGB et la CGFP souhaitent rappeler que **les études nationales et internationales concernant l'indexation n'ont jamais prouvé la nocivité de l'indexation**. En effet, qu'il s'agisse des travaux du STATEC¹² ou de l'Observatoire de la Compétitivité¹³ l'application d'une tranche indiciaire ne générerait qu'au maximum un surplus d'inflation pour le moins marginal de 0,3 point de pourcentage par rapport à une économie luxembourgeoise qui ne disposerait pas du système de l'indexation des salaires. En outre, la Chambre des employés privés¹⁴ (actuelle CSL) avait également calculé que la répercussion intégrale d'une tranche indiciaire générerait tout au plus 0,3 point d'inflation, étant entendu que cette répercussion ne constitue nullement une nécessité pour les entreprises, compte tenu de leurs marges élevées et du poids relativement faible des salaires dans l'éventail de coûts de production qu'elles prennent en charge. Par ailleurs, une récente étude du CREA¹⁵ basée sur un horizon temporel de 40 années prouve qu'à long terme l'indexation n'a pas d'effet sur l'inflation. Elle démontre que suite à un choc d'un pourcent sur les prix¹⁶, la hausse des salaires nominaux «reste toujours inférieure à 0,5% au Luxembourg » sur le court terme - ce qui est même inférieur aux résultats obtenus pour la Belgique et la France - et qu'elle devient même nulle sur le moyen terme. Dans ce cadre, l'indexation au Luxembourg ne peut pas être accusée d'entretenir un phénomène d'auto-allumage.

Plus encore, signalons que **l'indexation automatique est la pierre angulaire de la paix sociale et qu'elle permet des négociations collectives décentralisées** où on peut tenir compte de la productivité sans devoir se préoccuper de la récupération du pouvoir d'achat perdu à cause de l'inflation.

Concernant le système de formation des salaires encore, si l'OGBL, le LCGB et la CGFP **saluent le désaccord exprimé par le gouvernement par rapport à la recommandation de la Commission**, elle invite ce dernier à préciser dans son document les gains globaux générés au profit des entreprises par la manipulation du système de l'indexation automatique des salaires entre la première manipulation et la réintroduction de l'ancien système.

¹² Adam, F., Da Costa, Z. (2002): "Le phénomène d'auto-allumage dans le contexte de l'indexation des salaires", Bulletin du Statec No.2-02.

¹³ Dr. Reinhard Hujer et Dr. Paulo J.M. Rodrigues; Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung; Perspectives de politique économique n°10 ; Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur du GDL; juillet 2008.

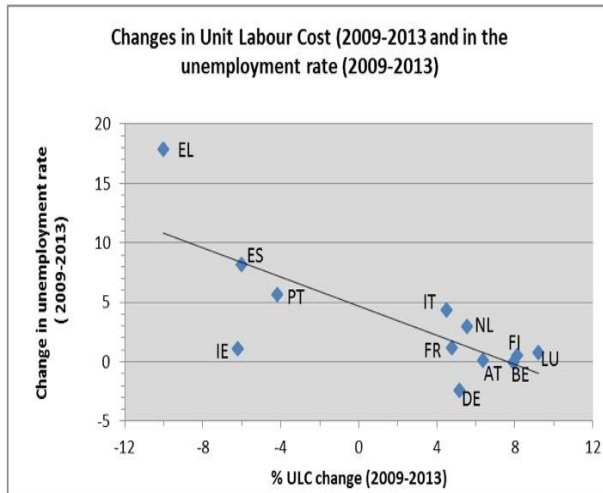
¹⁴ Inflation, modulations de l'index et compétitivité ; Dialogue analyse ; CSL ; Octobre 2011.

¹⁵ A. Bourgain, H. Sneessens, F. Shadman, K.Mehta ; Formation des salaires et indexation automatique – Analyse comparative de quatre pays européens ; 2014 ; CREA et MeSh Analytics.

¹⁶ Dans le secteur marchand.

En outre, contrairement à ce que d'aucuns affirment, **les hausses de coûts salariaux unitaires nominaux ne peuvent pas être accusées d'être l'étiologie des récentes hausses du taux de chômage au sein des principales économies de la zone euro.**

En fait, **les augmentations des coûts salariaux unitaires nominaux vont de pair avec une réduction des taux de chômage.** Le graphique ci-dessous¹⁷ illustre et permet de mettre en lumière quelle est la véritable cause de la crise, à savoir la **course à la déflation salariale qui s'est renforcée dans le sillage du durcissement des politiques d'austérité mises en œuvre suite à la crise de 2009 et qui a enlisé les économies dans la récession et provoqué des hausses de chômage historiques.**



Ceci est donc particulièrement instructif et permet de remettre les pendules à l'heure à savoir que l'aggravation du chômage observé au sein de la plupart des économies de la zone euro est le résultat des politiques d'austérité salariales. Ceci conforte notre position à propos de la nécessité d'arrêter ces politiques afin de redynamiser la demande et par là de relancer les investissements et la croissance au sein de la zone euro.

6. La Commission présente un bilan erroné en matière d'éducation et de prestations sociales

6.1. La Commission juge "insatisfaisants" les résultats des efforts menés sur le terrain de l'éducation et déplore l'existence d'obstacles institutionnels à l'efficacité des politiques d'activation de l'emploi

Les services de la Commission constatent que le Luxembourg présente à de nombreux égards des lacunes tant sur le terrain de l'éducation ainsi que sur celui des politiques d'activation de l'emploi, en voici les principales :

- le taux d'emploi au Luxembourg demeure inférieur chez les jeunes, les plus âgés ainsi que chez les femmes;
- la proportion d'élèves ayant quitté le système scolaire sans qualifications au Luxembourg est significativement supérieure à celle de l'UE;
- au Luxembourg, la catégorie socio-économique des parents détermine significativement les résultats scolaires de leurs enfants;
- le chômage augmente;

¹⁷ R. Janssen; Getting Stupid Capital Flows Off The Hook; 16 March 2015.
<http://www.socialeurope.eu/2015/03/european-economic-governance-and-flawed-analysis/>

- le taux de risque de pauvreté est en augmentation chez les enfants, familles monoparentales, les migrants et les travailleurs.

Du côté de la politique d'éducation, elle juge aussi "limités" les progrès réalisés pour renforcer la formation professionnelle en promouvant l'apprentissage et les stages. A ce titre, elle énumère différentes politiques récemment instaurées qui selon elles n'ont qu'un impact « limité » en raison du nombre restreint de personnes éligibles à ces programmes ainsi qu'à cause du caractère très ciblé des apprentissages proposés.

En ce qui concerne les politiques d'activation, elle estime que les progrès pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur « employabilité » par la formation continue, sont restés modestes. Elle observe aussi une persistance de l'absence de suivi individuel des chômeurs en raison de l'insuffisance de personnel auprès de l'ADEM.

La Commission considère que toutes ces lacunes et ces retards dans le domaine de l'éducation mais aussi en ce qui concerne les politiques d'activation trouvent leur origine dans le système de prestations sociales qui selon elle est à la source de trappes à inactivité¹⁸ ainsi que de trappes à chômage¹⁹. Elle souligne à ce propos que le système fiscal d'imposition collective pour les conjoints mariés et la conception du système social contribuent à désinciter un des deux conjoints à occuper un emploi au Luxembourg.

6.2. L'OGBL, le LCGB et la CGFP dénoncent l'opprobre jeté par la Commission à propos de l'inefficacité du système de prestations sociales luxembourgeois ainsi qu'à ses récentes politiques de lutte contre le chômage

L'alinéa ayant trait à l'**éducation** figurant dans le «résumé», qui dans ce papier y figure comme entrée à l'étude générale, qui risque donc être le seul à être lu de la cinquantaine des pages présentées, est **trop caricatural et trop peu nuancé pour être près de la réalité et des sensibilités politiques.**

De quel pays le Luxembourg peut-il s'inspirer pour mieux former les immigrés ? Qui peut nous apporter de meilleures solutions pour aider les jeunes peu qualifiés ? Quels sont les facteurs institutionnels mentionnés, et qu'est-ce qu'il y a de concret à reprocher au système de prestations sociales, en relation bien sûr avec l'éducation ?

Dans le texte lui-même (pages 33 et suivantes) **il y a des imprécisions, et mêmes des erreurs.**

La formation professionnelle a été réformée de fond en comble, et il est vrai, des difficultés existent et les choses, surtout pratiques, ne se passent pas de la manière comme elles étaient pensées par les auteurs, mais plutôt de la manière telle que les partenaires sociaux avaient émis des avertissements. Il est néanmoins faux de prétendre que dans le domaine de la santé nombre d'étudiants ne trouvent pas de poste. Comme dans beaucoup de pays, le Luxembourg ne trouve pas le nombre d'infirmiers et d'aides-soignants nécessaires. Il est vrai que dans certains métiers du bien-être (esthéticiennes,

¹⁸ Trappe à inactivité : désigne une situation telle que les personnes d'âge actif qui ne perçoivent pas d'allocation de chômage et dont l'entrée dans l'emploi peut paraître sans intérêt financier parce qu'elle implique la perte du revenu minimum ou d'autres prestations liées au revenu. Cela dit, le système d'imposition peut lui aussi avoir un important effet dissuasif, particulièrement pour les partenaires ou conjoints des personnes qui travaillent : s'il y a imposition commune de leurs revenus, les gains potentiels du partenaire actuellement « inactif » risquent d'être imposés à des taux relativement élevés et de réduire par conséquent le gain net apporté par le travail. Ensemble, les transferts et prélèvements peuvent effectivement créer un plancher de salaire en dessous duquel le passage à l'emploi n'apporte à court terme aucun gain financier au ménage.

¹⁹ Trappe à chômage : est souvent utilisée pour parler d'une situation où les prestations versées aux chômeurs et à leur famille sont élevées par rapport au revenu net du travail. Si le jugement quant à l'intérêt financier d'un travail est dans une certaine mesure subjectif et dépend de nombreux facteurs, les systèmes d'imposition et de prestations jouent beaucoup. Les régimes d'indemnisation du chômage assurent une sécurité de revenu aux chômeurs et contribuent à un appariement plus efficient entre les demandeurs d'emploi et les emplois; cependant, ces prestations peuvent aussi décourager la recherche d'emploi et entraîner une pression à la hausse sur les salaires.

coiffeurs) il y a pléthore, aussi parce que les filles ne s'avancent pas dans des métiers ayant toujours un caractère masculin.

En plus, il a été constaté qu'il y a eu erreur d'imposer des modules préparatoires aux techniciens pour accéder aux études supérieures : cette disposition sera abolie.

Enfin la dernière phrase de cet alinéa (« Dans l'enseignement professionnel secondaire..... ») ne donne aucun sens.

L'alinéa commençant par « En juillet 2014..... » soumet ensemble deux idées qui n'ont strictement aucun lien. Qu'est-ce que les bourses pour études supérieures ont à faire avec le décrochage scolaire ?

L'alinéa suivant ayant trait à nouveau à la formation professionnelle se trouve au mauvais endroit, et devrait faire un bloc avec l'alinéa précédent du même sujet. Il est aussi fortuit de prétendre que les contrôles de qualité sont insuffisants et que, par conséquent, les résultats sont d'une faible qualité. Les premiers apprentis sortis du nouveau système n'ont eu leur diplôme qu'en février 2015 !!!!

En dernier lieu l'alinéa portant sur l'enseignement secondaire constate des vérités ; même s'il reste à prouver que les mesures préconisées apportent les améliorations souhaitées.

De manière générale, l'exiguïté du Grand-Duché entraîne que les réformes scolaires ne sont guère basées sur des études scientifiques, tout au plus sur des observations empiriques, ou encore les statistiques présentant souvent des lacunes.

Pour pallier ce manque, le Luxembourg suit souvent, consciencieusement ou non, les pays européens, qui à ce moment, constatent déjà des erreurs et entament une nouvelle direction. Un bon exemple en est la discussion autour la question des compétences.

Ce qui plus est, les ressources humaines ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour mener à bien et avec la volonté nécessaire, une réforme fondamentale. Etablir des profils de formation, des programmes de formation, en assurer l'implémentation etc., demande presque autant de personnes dans un petit pays que dans un pays autrement plus grand.

Concernant le chômage, la Commission se focalise sur les jeunes, particulièrement peu qualifiés. Cette question doit de toute évidence ne pas être négligée, mais **il est permis de s'interroger sur la priorité à accorder aux jeunes plutôt qu'aux plus âgés** alors que le chômage a progressé, selon la BCL, à son niveau actuel du fait de flux d'entrée qui décroissent plus rapidement que les flux de sortie de leur côté (longue durée). Le stock des jeunes demandeurs d'emploi est d'ailleurs largement inférieur à celui des plus âgés, et les premiers affichent un taux de durée longue de chômage largement inférieur aux seconds.

Il paraît d'ailleurs difficile de cerner et gérer cette question sans une photographie précise du paysage du chômage. L'OGBL, le LCGB et la CGFP invitent le gouvernement à fournir un tableau de données statistiques détaillées sur la question du chômage des jeunes, des travailleurs âgés et de longue durée afin que la pertinence des mesures proposées de lutte contre le chômage soit évaluée par les partenaires sociaux en toute connaissance de cause²⁰.

À cet égard, la réforme annoncée de la préretraite solidarité semble contreproductive. La CSL a récemment prouvé dans son avis sur le projet de budget 2015 que la « pré-retraite solidarité » a donné lieu à 400 embauches compensatrices (en 2011 - dernières données disponibles), soit une réduction du nombre de chômeurs d'autant de personnes. Au vu du taux de chômage particulièrement

²⁰ Ainsi serait-il utile de connaître, par exemple, la part des jeunes demandeurs d'emploi qui sont indemnisés par rapport à ceux qui ne le sont pas (idem chez les âgés), la durée moyenne de la demande d'emploi chez les jeunes et moins jeunes (mesures incluses) – en fonction également de leurs qualifications ; (si, par exemple de février 2014 à février 2015, 36% en moyenne des entrants étaient primodemandeurs, quelle est) la proportion par tranches d'âge ; la nationalité des demandeurs par tranches d'âge et qualification, la durée de leur séjour sur le territoire ; la ventilation des flux de sorties recensé par RETEL vers les services de l'Adem et les autres destinations ; l'effet statistique des mesures sur le chômage ; la durée de l'inscription à l'Adem avant d'entrer dans les mesures, le bilan des mesures, etc. etc. En bref, toutes les données fines qui vont au-delà des publications officielles et qui permettraient de saisir les mécanismes en œuvre dans la question du chômage.

élevé des personnes de plus de 50 ans, une éventuelle suppression de la « pré-retraite solidarité » à partir de 2016 pour aboutir à des économies d'environ 5 millions d'euros par an paraît absolument inappropriée. Le bénéfice social étant beaucoup plus important que son coût.

A propos de l'opprobre jeté par la Commission au Luxembourg en ce qui concerne son système de prestations sociales, l'OGBL, le LCGB et la CGFP tiennent à signaler qu'**il n'existe pas de trappe à chômage au Luxembourg**. Si une telle trappe existait, alors elle ne toucherait que 42%²¹ des chômeurs car il s'agit là de la proportion de chômeurs indemnisés. Combien même ces chômeurs indemnisés souhaiteraient rester au chômage plutôt que d'accepter un emploi, le système luxembourgeois d'indemnisation du chômage n'offre une indemnité complète que sur le très court terme à savoir neuf mois ce qui incite les chômeurs à rechercher rapidement un emploi²². La théorie de la trappe à chômage trouve donc ses limites au Luxembourg car la durée de l'indemnisation à taux de remplacement maximum est très faible ce qui incite les chômeurs à rechercher très rapidement un emploi.

Les déterminants du chômage au Luxembourg ne résident donc pas dans cette théorie avancée par la Commission. Les causes de la récente hausse continue du chômage sont en réalité liées aux répercussions négatives de la crise sur l'emploi.

L'OGBL, le LCGB et la CGFP proposent donc la **mise en place d'initiatives en vue de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés victimes de licenciement**. Dans ce cadre, les licenciements économiques doivent être règlementés et les droits des représentants des salariés dans le cadre des licenciements économiques tant individuels que collectifs doivent être renforcés. Plus en détail, le licenciement économique devra être considéré comme légal uniquement dans le but de garantir la viabilité d'une entreprise dont la situation financière est en phase de dégradation. Par ailleurs, 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.

Du côté des faillites qui sont aussi une source plus importante du chômage au cours des dernières années, l'OGBL, le LCGB et la CGFP proposent une législation à la fois prophylactique et curative. Le volet préventif 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). Le volet « curatif » consiste à proposer un renforcement du droit des travailleurs concernés par la faillite notamment en ce qui concerne le recouvrement des sommes qui leurs sont dues.

Dans sa note de cadrage concernant le Programme National de Réforme, le gouvernement fait état de la forte augmentation du taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE) au Luxembourg. Cette augmentation de trois points de pourcentage au cours des dix dernières années (de 16,1% en 2004 à 19,0% en 2013) vient bien évidemment remettre en cause l'objectif national – sortir 6 000 du risque de pauvreté – que le gouvernement s'était donné dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Dans ce cadre, le gouvernement explique qu'un groupe de travail a été mis en place afin de mener un examen approfondi de la situation et notamment « [...] d'adapter l'objectif chiffré du Luxembourg lors de la révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, en vue de tenir compte des spécificités nationales [...] »²³ L'explication pour la forte hausse du taux AROPE serait la démographie luxembourgeoise (qui continue à augmenter même en temps de crise) ainsi que le caractère relatif de

²¹ 42% des chômeurs sont indemnisés au Luxembourg en janvier 2015.

²² L'indemnité de chômage au Luxembourg correspond en principe à 80% du salaire brut antérieur, elle est cependant plafonnée en ce sens qu'elle ne peut pas dépasser 2,5 fois le salaire social minimum. Mais après 9 mois de chômage : le plafond est ramené à 200% du salaire social minimum. La période d'indemnisation est de 1 année et ne peut être prolongée que selon des critères stricts.

²³ Note de bas de page 11, page 11

l'indicateur, qui engendreraient « [...] inévitablement une augmentation du nombre absolu des personnes concernées. »²⁴

De tels propos viennent donc remettre en question non seulement les objectifs que le gouvernement s'est lui-même imposés en concertation avec ses partenaires européens dans le cadre de la stratégie Europe 2020, mais de façon plus inquiétante remettre en question l'indicateur lui-même.

Si le concept du taux AROPE a ses inconvénients et limites, il donne tout de même des indications importantes concernant l'état de la société luxembourgeoise.

D'une part, il informe sur la dimension monétaire de la pauvreté en définissant un seuil en-dessous duquel une personne est considérée comme étant en risque de pauvreté. De par son mode de calcul, ce taux peut être conçu comme un indicateur d'inégalités de revenus. Dès lors, les inégalités de revenu étant en augmentation, il est inévitable que le nombre de pauvres s'accroisse.

D'autre part, le taux AROPE prend en compte la dimension matérielle de la pauvreté en définissant une série de biens et services de base²⁵ auxquels tout citoyen devrait avoir accès. Dès lors, on a ici une mesure plus « objective » et « absolue » de la pauvreté. Si le taux de privation matérielle sévère (pas d'accès à au moins quatre items sur neuf) ne s'élève qu'à 1,8% en 2013, il s'agit là de plus de 9 000 personnes se trouvant dans des situations particulièrement vulnérables.

Par ailleurs, le gouvernement mentionne dans sa liste de mesures prises et planifiées pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion « [l'] abrogation de l'allocation d'éducation et de l'allocation de maternité en vue de promouvoir l'emploi féminin. »

Rappelons que 25% des bénéficiaires de ces allocations sont des couples biactifs. L'abolition des allocations ne favorisera donc pas l'emploi des femmes concernées de ces ménages pour lesquels l'abolition des allocations constitue plutôt une augmentation du risque de pauvreté.

7. Indicateurs écologiques : attention aux biais méthodologiques

7.1. La Commission estime que le défi du Luxembourg est de se transformer en une économie sobre en carbone et permettant une utilisation rationnelle des ressources

La Commission déplore que le Luxembourg n'ait pas encore défini une politique fiscale environnementale. A ce titre, elle épingle sa piètre performance en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et elle signale qu'il n'est pas sur la bonne voie pour remplir l'objectif de l'UE pour 2020 qu'il s'est engagé atteindre. Ceci est lié selon elle à un niveau insuffisant d'accises sur les carburants lesquels sont responsables de 57% des émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg en 2011.

Selon elle, bien que les recettes des taxes environnementales au Luxembourg s'établissent à 2,4% de son PIB en 2012, en ligne avec la moyenne de l'EU-28, ces taxes sont encore insuffisantes pour influencer le comportement des consommateurs. En effet, elle constate le paradoxe suivant, à savoir que plus de 90% de ces recettes provient des accises sur les carburants alors que le Luxembourg dispose d'un très faible taux d'accises.

Par conséquent, la Commission souhaite que la réforme fiscale à venir comporte un volet environnemental qui révisé le montant des accises sur les carburants et en particulier le diesel mais aussi le gaz naturel. Les services de la Commission rappellent à ce propos qu'une étude de faisabilité qui devrait être publiée courant 2015 est actuellement en cours d'élaboration.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Material_deprivation:_9.9.C2.A0.25_of_the_population_in_the_EU-28_severely_materially_deprived

7.2. L'OGBL, le LCGB et la CGFP souhaitent que la future politique environnementale comporte une dimension sociale et qu'elle ne pèse pas sur le pouvoir d'achat des salariés

L'OGBL, le LCGB et la CGFP considèrent que cette proposition de politique environnementale portant sur les accises des produits pétroliers devrait être exclusivement financée par le secteur pétrolier et ne devrait pas incomber au consommateur. De fait, selon nos estimations, il est tout à fait possible d'accroître les recettes fiscales en poursuivant la politique du prix maximal mais en faisant contribuer davantage le secteur pétrolier en augmentant le taux des accises dans le prix total au niveau de celui observé en moyenne dans les économies limitrophes.

Par ailleurs, le Luxembourg n'est pas responsable en soi des émissions de gaz à effet de serre puisque ces dernières proviennent essentiellement du phénomène de tourisme à la pompe. Les automobilistes et les transporteurs routiers étrangers qui font leur plein au Luxembourg iraient de toute façon ailleurs le faire donc l'environnement serait tout aussi affecté. Ainsi, bien que les touristes à la pompe viennent faire leur plein au Luxembourg, une très grande partie de la pollution n'est pas émise au Luxembourg et ceci est particulièrement vrai pour les transporteurs routiers, en particulier de poids lourds.

En outre, l'OGBL, le LCGB et la CGFP sont d'avis que la Commission aurait dû attendre d'avoir pris connaissance de l'étude actuellement en cours sur la faisabilité économique d'une réforme portant sur la taxation des produits pétroliers destinés au transport routier. Ceci d'autant plus que cette étude devrait être rendue publique courant mars de l'année en cours et contiendra sans nul doute des éléments qui devraient orienter la réforme de manière éclairée et responsable pour préserver l'environnement.

Il est aussi important de bien garder à l'esprit qu'en dépit de ce point négatif souligné par les services de la Commission à propos de l'émission de gaz à effet de serre, le Luxembourg demeure toutefois un consommateur d'énergie modéré malgré la présence sur son territoire d'industries lourdes. Il est même le meilleur élève de la classe européenne (UE) en ce qui concerne son efficacité dans l'allocation des ressources en vue de créer de la richesse²⁶. A titre informatif, il est aussi intéressant de noter les efforts considérables réalisés en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables lesquelles ont vu leur consommation doubler entre 2005 et 2012 pour atteindre 3,1% de la consommation énergétique totale bien que l'on demeure sous le seuil de 11% fixé par la Commission.

Conclusion de la première partie :

La Commission a formulé de nombreuses recommandations au Luxembourg dans son « paquet économique d'hiver ». L'OGBL, le LCGB et la CGFP ont tenu à travers cette note à mettre en lumière un certain nombre d'inexactitudes et de recommandations non-pertinentes formulées dans ce document. De fait, puisque 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, l'OGBL, le LCGB et la CGFP ont souhaité apporter « leur pierre à cet édifice ».

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, voire d'affaiblissement de la croissance. Toutefois l'OGBL, le LCGB et la CGFP considèrent que l'appropriation de la gouvernance économique par les parties prenantes ne se résume pas à une simple information ou consultation des

²⁶ Page 29 du « Paquet économique d'hiver » 2015 pour le Luxembourg
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_luxembourg_en.pdf

organisations de travailleurs et de la société civile en général, mais que leurs critiques, propositions et demandes doivent enfin être prises au sérieux par la Commission et le Conseil de l'UE.

Ce sont bien les objectifs sociaux comme la lutte contre le chômage et la qualité des emplois qui devraient constituer le fil rouge de toute la politique européenne et ceci toujours en concertation avec les partenaires sociaux.

Partie 2 : Les sujets à traiter dans le cadre du PNR

Dans son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015, la CSL a constaté que le Luxembourg se trouve dans une situation enviable en comparaison européenne en ce qui concerne ses performances macroéconomiques et budgétaires, alors que dans le domaine social le Luxembourg est loin d'occuper les premières places.

Les ratios entre les revenus des personnes les plus riches et ceux des plus pauvres continuent leurs progressions, et sont en passe de rejoindre la moyenne européenne. Les inégalités ne viennent toutefois pas toucher tous les ménages de façon identique. En effet, ce sont surtout les ménages avec enfants à charge, et plus particulièrement les ménages monoparentaux qui connaissent une détérioration de leur revenu disponible, alors qu'ils se trouvent déjà depuis de nombreuses années à des niveaux de revenus inférieurs à la moyenne.

En amont de cette détérioration, on constate que le système d'imposition luxembourgeois renforce ces inégalités en pesant plus fortement sur les niveaux de revenus intermédiaires que sur les hauts revenus. Qui plus est, les revenus du travail sont également plus fortement imposés que ceux provenant du capital.

Après avoir enregistré en 2012 le taux de risque de pauvreté le plus élevé depuis 1995, le Luxembourg a connu une hausse de celui-ci en 2013, pour atteindre presque 16%. Le Luxembourg affiche ainsi la variation annuelle du taux de risque de pauvreté la plus élevée de l'UE15. De fait, il n'est pas étonnant que presque un ménage monoparental sur deux se trouve en situation de risque de pauvreté (taux le plus élevé de l'UE15 pour ce type de ménage).

Ce constat est également valable pour les chômeurs, dont plus de la moitié se retrouve sous le seuil de risque de pauvreté. Les travailleurs luxembourgeois comptent parmi les plus exposés au risque de pauvreté au sein de l'Europe des Quinze. Triste record si l'on considère uniquement les salariés : le Grand-Duché a le taux de risque de pauvreté le plus élevé! Notons aussi que le salaire social minimum net se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté.

Notons également que le régime de retraite luxembourgeois est certainement responsable du faible taux de risque de pauvreté des personnes âgées au Luxembourg et que toute dégradation supplémentaire des prestations sera contreproductive à ce niveau. Dans ce contexte il y a lieu de relativiser une fois pour toutes les mythes de la dette implicite de l'assurance pension ainsi que des soi-disant avantages d'un système par capitalisation.

Malgré un environnement plutôt propice au niveau national, le taux de chômage ne cesse d'augmenter au cours des dernières années, et 2014 ne fait pas exception. Le taux de chômage atteint désormais les 6% selon les chiffres d'Eurostat et dépasse même les 7% selon l'ADEM. Notamment le nombre de demandeurs d'emploi âgés a augmenté de manière considérable.

Pire encore, cette hausse s'accompagne d'une précarisation accrue des chômeurs : plus de 40% des chômeurs sont inscrits à l'ADEM depuis plus d'un an. Parmi eux, la moitié est même inscrite depuis plus de deux ans. Par conséquent, c'est moins de la moitié des chômeurs inscrits qui perçoit encore une indemnité de chômage.

Les formes d'emploi atypiques, précaires et asociales sont en augmentation depuis de nombreuses années. Cette évolution est particulièrement notable en ce qui concerne le nombre de personnes ayant des contrats de travail temporaires, parmi lesquelles les jeunes de 15 à 24 ans sont particulièrement concernés car ils sont plus de 46% à connaître ce type d'emploi.

Un problème à traiter de manière prioritaire également dans le PNR constitue certainement le logement. Au cours des dernières années, les prix de vente immobiliers ont connu une forte progression au Luxembourg. Il y a également eu une forte hausse des loyers et ceux qui sont touchés

sont également ceux qui se retrouvent dans une situation déjà précaire. En effet, parmi les personnes soumises au risque de pauvreté, ce sont 57,2% qui louent leur logement et qui se trouvent donc confrontés à une explosion de leurs frais de logement auxquels ils ne peuvent pas forcément faire face.

Au vu de ces développements et ainsi que de ceux de la partie précédente, l'OGBL, le LCGB et la CGFP estiment que le PNR devrait notamment comprendre des mesures dans les domaines suivants :

Réduction des inégalités et amélioration du pouvoir d'achat et des prestations sociales

- Augmentation structurelle du salaire social minimum
- Favoriser la conclusion de conventions collectives dans les entreprises et secteurs où elles n'existent pas (comme des études internationales montrent que l'existence de conventions collectives réduit les inégalités salariales)
- Réforme « positive » de la législation sur le revenu minimum garanti visant à mieux protéger contre le risque de pauvreté les catégories de ménages les plus vulnérables
- Amélioration de la protection sociale des demandeurs d'emploi en allongeant la durée d'indemnisation
- Une réforme de l'assurance dépendance doit viser à améliorer la qualité des prestations et non pas à les réduire. Des pistes de financement alternatives existent en cas de besoin et il ne faut pas oublier que le développement de l'assurance dépendance comprend non seulement des coûts, mais également un potentiel de développement (créations d'emploi, diversification économique (cf. ci-après))
- Se donner les moyens pour mener une réforme fiscale globale visant à diminuer la charge fiscale des ménages à faible et à moyen revenu et à s'attaquer aux iniquités de notre régime fiscal, notamment entre imposition des personnes morales et des personnes physiques, entre imposition des revenus du capital et des revenus du travail, entre imposition des revenus des classes moyennes et des classes aisées ou encore à la faible imposition du patrimoine
- Favoriser la prolongation volontaire de la vie active par de nouveaux droits (droit à un « temps partiel » combiné à une retraite partielle par exemple) et non pas par une dégradation supplémentaire des prestations de l'assurance pension. Valoriser les périodes de formation dans le calcul des pensions de vieillesse afin de ne pas pénaliser les personnes ayant fait des études prolongées.
- Transposer la directive européenne sur les marchés publics en renforçant l'aspect social de la législation
- Adapter la législation sur le travail intérimaire afin d'éviter et de réprimer les abus de la forme de travail intérimaire en empêchant que cette activité se développe en dehors de sa finalité qui consiste à faire face à des besoins momentanés de main d'œuvre, de manière encore plus exceptionnelle que le CDD.

Amélioration de la qualité de l'emploi et du dispositif de maintien dans l'emploi et lutte contre le chômage

- Continuer les efforts en matière de diversification économique par la recherche et le développement d'un côté et par la veille économique et technologique de l'autre côté, notamment dans les secteurs et domaines suivants : technologies environnementales, TIC, silver economy, logistique, ... Dans tous ces domaines, il convient de prendre en considération le potentiel de développement de la Grande-Région.

De manière générale, vu les difficultés de réduire le nombre de demandeurs d'emploi, il convient de privilégier les mesures favorisant la gestion anticipée et le maintien dans l'emploi

- Mise en place d'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.
- Réforme 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
 - Révision 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. Les licenciements économiques sont à régler plus strictement et les droits des représentants des salariés dans le cadre des licenciements économiques tant individuels que collectifs doivent être renforcés
 - Créer une législation sur les stages qui contient des dispositions relatives à une rémunération obligatoire à accorder au stagiaire et à la protection sociale de celui-ci
 - Les différents services de santé au travail sont à fusionner dans un seul véritable service public de santé au travail.
 - Créer une réglementation des comptes épargne-temps sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social
 - Favoriser un accord relatif au droit à la réduction individuelle de la durée du travail 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.
 - Augmenter les investissements dans la formation professionnelle continue, notamment en créant des centres de formation sectoriels gérés paritairement permettant de combiner véritablement les intérêts de l'entreprise et de ses salariés. Etablir une coopération étroite entre ces centres de formation et le système éducatif formel et ce afin de pouvoir certifier, pour autant que possible, aux apprenants les compétences et les qualifications acquises

Accès au logement

- Renforcer les investissements dans les logements sociaux
- Réhabiliter l'habitat par l'assainissement énergétique de logements anciens
- Préfinancement par l'État des travaux jusqu'à concurrence des subventions allouées aux bénéficiaires
- Aides aux locataires pour compenser l'augmentation des loyers en cas d'investissements liés à un assainissement énergétique.
- Favoriser la mise sur le marché de terrains constructibles via un système fiscal pénalisant la « rétention de terrains »