



**Commentaires de l'OGBL et de la CGFP  
portant sur le document d'analyse de la  
Commission européenne (Country Report  
2016) et la synthèse du gouvernement en  
vue de la deuxième réunion de dialogue  
social national**

Luxembourg, le 23 mars 2016

## Table des matières

<b>1. Situation économique et perspectives</b> .....	4
Évolution macroéconomique récente et perspectives.....	4
Coûts salariaux unitaires (CSU) .....	4
Dette des ménages .....	11
Finances publiques .....	12
Défis en matière d'investissements .....	13
<b>2. Problèmes structurels</b> .....	16
Logement.....	16
Viabilité à long terme des finances publiques .....	16
Diversification de l'économie, compétitivité coûts et environnement des entreprises.....	19
Performances du secteur de l'éducation et résultats sur le marché du travail .....	20
<b>3. Système fiscal et cadre budgétaire</b> .....	25
Impôts directs .....	25
Taxe sur la valeur ajoutée.....	28
<b>4. Transport, énergie et environnement</b> .....	28
<b>5. Conclusions</b> .....	30

La Commission européenne a publié le 26 février 2016 son analyse annuelle des défis économiques et sociaux, auxquels font face les États membres de l'UE. Ces rapports dressés pour chaque pays sont des instruments qui ont pour objectif dans le cadre du semestre européen de signaler à un stade précoce les défis que les États membres doivent relever.

La Commission a décidé cette année d'articuler ses recommandations préalables autour de trois grandes priorités :

- la relance de l'investissement (privé) évoquée dans la première partie consacrée au contexte : situation économique et perspectives ;
- la poursuite des réformes structurelles au sein de la seconde partie ;
- la politique budgétaire responsable incluse dans la seconde partie.

Après la publication, en novembre, de l'examen annuel de la croissance 2016 et de la recommandation pour la zone euro, qui ont fixé les priorités au niveau européen, les rapports par pays publiés le 26 février déplacent l'attention du semestre européen vers la dimension nationale.

Ces rapports serviront de base au dialogue avec les États membres (les rencontres avec les acteurs luxembourgeois sont prévues courant mars 2016) concernant leurs choix nationaux en vue de l'adoption de leurs programmes nationaux en avril 2016.

Ces rapports nationaux sont donc d'une importance cruciale car ils sont jalonnés de critiques et de recommandations que la Commission est susceptible de reprendre dans ses « recommandations » finales et qui peuvent à terme se traduire par des sanctions pour les États qui ne les suivraient pas.

**La Commission européenne note ainsi dans son analyse que le Luxembourg est bien placé pour relever les défis à long terme : les taux de croissance élevés se rapprochent de ceux d'avant la crise financière ; le secteur financier a bien résisté à cette crise et joue à nouveau un rôle moteur pour la croissance du pays ; la croissance de l'emploi demeure solide et le taux de chômage reste parmi les plus faibles de l'Union européenne, inscrit, qui plus est, dans une orientation nouvelle à la baisse ; les finances publiques se portent également bien, avec un taux d'endettement très faible.**

**En matière de la surveillance budgétaire et de la surveillance des déséquilibres macro-économiques, d'après les dernières données publiées le 8 mars 2016 par la Commission, le Luxembourg fait à l'heure actuelle partie des États membres les plus performants, car le pays se trouve dans le volet préventif du Pacte de stabilité et n'est pas soumis à de potentiels déséquilibres macro-économiques ; il a même plus que rempli son objectif .**

Pour les progrès limités constatés pour la mise en œuvre de certaines recommandations<sup>1</sup>, il convient de préciser que **toutes les recommandations de la Commission ne sont pas nécessairement pertinentes ; des progrès limités aux yeux de la Commission peuvent donc, le cas échéant, constituer une bonne nouvelle.**

Analysons successivement les recommandations que la Commission propose pour le Luxembourg à ces sujets sur base de la structure de son rapport.

---

<sup>1</sup> Pour rappel les trois recommandations adressées au Luxembourg :

- élargir l'assiette fiscale, en particulier sur la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale ;
- combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés et en liant l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie ;
- réformer le système de fixation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier à l'échelon sectoriel.

# 1. Situation économique et perspectives

## Évolution macroéconomique récente et perspectives

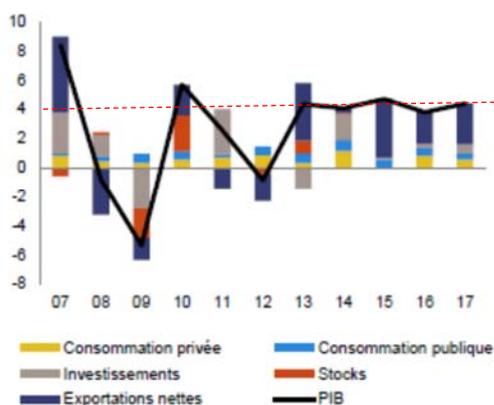
La Commission constate qu'«après avoir connu un creux en 2012, l'activité économique a fortement rebondi au Luxembourg », « revenant à des taux de croissance proches de ceux d'avant crise ».

Elle précise à propos des moteurs de la croissance que « **la consommation privée et la consommation publique ont apporté, globalement, une contribution positive et constante à la croissance** au cours de la dernière décennie » (voir graphique 1.1 ci-après).

On note toutefois qu'en 2015 la contribution de la consommation privée est proche de zéro, probablement à cause de la hausse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

En outre, **l'analyse sectorielle** de la croissance révèle que la récente augmentation de la production **s'explique essentiellement par la bonne santé générale du secteur des services aux entreprises**, qui a progressé à un rythme rapide au cours des deux dernières années. La contribution du secteur financier est redevenue légèrement positive, après avoir été négative depuis 2008 (à l'exception de 2010) (voir graphique 1.2 ci-après) ».

Graphique 1.1: Décomposition du PIB



Source: Commission européenne

Graphique 1.2: Décomposition de la valeur ajoutée brute (en termes nominaux)



Source: Commission européenne

Il y a lieu de rejoindre la Commission à propos de ce constat de **repositionnement de notre économie sur un sentier de croissance consolidée**.

## Coûts salariaux unitaires (CSU)

Dans sa réflexion consacrée aux coûts salariaux unitaires, la Commission estime toujours que « **la compétitivité-coûts de l'économie s'est détériorée au cours des dix dernières années.** ».

**Elle fonde son analyse sur l'évolution des CSU nominaux qui « entre 2000 et 2014, dans l'ensemble [...] ont augmenté de 56,2 % au Luxembourg, soit plus de deux fois plus vite que la moyenne de la zone euro (27 %), contre 14,4 % seulement en Allemagne. Cette perte de compétitivité reflète une progression constante des salaires nominaux, liée en partie à l'indexation automatique des salaires, et une baisse de la productivité au cours des dernières années »**

**La Commission retient évidemment toujours une définition des CSU dans leur version nominale qui selon les investigations de la Chambre des salariés (CSL) mais aussi du STATEC n'est pas l'indicateur le plus adéquat et pertinent pour jauger de la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise.**

Un des principaux obstacles à l'utilisation du CSU dans sa version nominale et non réelle est la comparaison d'une rémunération des salariés à des prix courants à un PIB à prix constants. Or de l'aveu même de nombreux économistes, ainsi que de la Commission, l'évaluation du PIB en volume pose de nombreux problèmes, tout particulièrement dans les services.

Ainsi, Eurostat souligne qu'encore à ce jour, « *l'importance croissante du secteur tertiaire dans l'économie, secteur pour lequel la mesure des prix et volumes est insuffisante, peut gravement contrarier la fiabilité et la comparabilité des données de croissance du PIB* ». Or, il s'agit justement du domaine de spécialisation de l'économie luxembourgeoise et si l'estimation de la croissance du PIB est sujette à caution, il en va de même des gains de productivité qui en dépendent.

Dans leur travail, les comptes nationaux agrègent les données collectées à prix courants, « *dans un cadre comptable, de transactions qui ont eu lieu et dont on peut témoigner. Par contre, les comptes à prix constants décrivent une situation économique d'une année donnée avec les prix d'une autre année* ». Dès lors, toute la difficulté va consister à construire l'indice de prix qui permettra d'évaluer les transactions réelles d'une année aux prix d'une autre année.

Ces difficultés ont été abondamment commentées dans la littérature économique. Pour une synthèse de ces difficultés, le lecteur pourra se reporter à un rapport du Conseil d'Analyse Economique auprès du Premier ministre français intitulé « Productivité et emploi dans le tertiaire ».

L'extrait suivant de ce rapport est tout à fait parlant. Ainsi peut-on y lire : « *La mesure des gains de productivité est sujette à caution et semble sous-estimée, en particulier dans le cas des services. Dans certains secteurs, les gains de productivité sont si faibles, voire négatifs, qu'ils paraissent contradictoires avec la hausse de l'intensité capitalistique observée simultanément.*

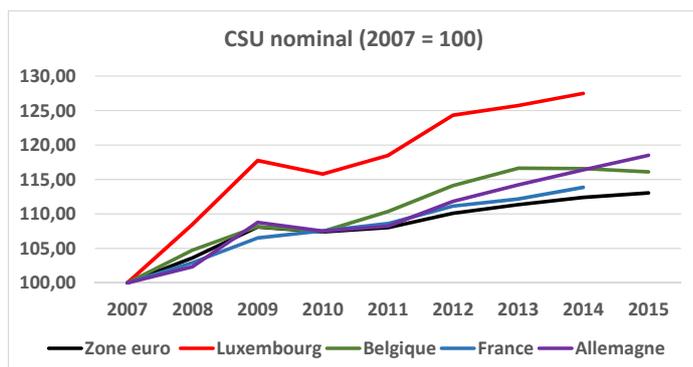
*Or, que l'accumulation tendancielle de capital n'ait aucun effet sur la productivité signifierait que la PGF se dégrade, suggérant un progrès technologique négatif peu vraisemblable »<sup>23</sup>. Ne sommes-nous pas là typiquement dans le cas luxembourgeois ?*

Ainsi, le coût salarial unitaire nominal (dépendant de cette productivité réelle et donc peu fiable pour des raisons méthodologiques, tout particulièrement au Luxembourg) évolue donc plus rapidement au Luxembourg que dans la zone euro.

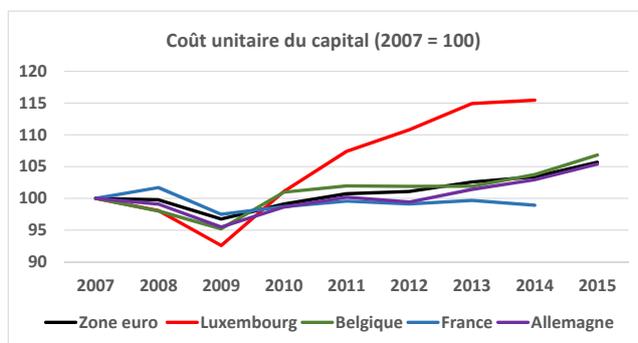
---

<sup>2</sup> Eurostat, « Manuel de la mesure des prix et des volumes dans les comptes nationaux », 2005, p.2.

<sup>3</sup> Afin d'alléger la lecture de la présente publication, nous ne tenterons pas de produire un effet d'accumulation en mentionnant l'ensemble des limites à l'évaluation des gains de productivité dans les services contenues dans le rapport du CAE, mais le lecteur souhaitant approfondir le sujet pourra se référer à cet ouvrage.



Mais qu'en est-il du coût unitaire du capital, l'autre facteur de production complémentaire du travail ? Si l'on rapporte la marge après salaires, l'EBE (excédent brut d'exploitation) au PIB en volume, on peut constater que le Luxembourg se distingue également.



Si l'augmentation du CSU nominal constitue une perte de compétitivité, qu'en est-il du coût unitaire du capital ?

Rappelons ensuite que la dégradation de cet indicateur des CSU dans sa version nominale ne constitue pas une perte de compétitivité-coût, étant donné que l'évolution de la rémunération moyenne des salariés au niveau du numérateur des CSU a eu tendance à se tasser depuis le déclenchement de la crise (sauf légère accélération en 2013 liée essentiellement au versement des indemnités de départ dans le secteur financier et non pas à une inflation salariale injustifiée) ; la courbe du CSU nominal continue, elle, de monter en suggérant une dégradation concurrentielle qui se serait d'ailleurs atténuée depuis 2013.

Ainsi, force est de constater que c'est l'effondrement de la croissance combinée à un phénomène de thésaurisation du travail qui explique principalement l'évolution à la hausse des CSU au moment de la survenue de la crise et non pas une quelconque surchauffe de la progression de la rémunération moyenne des salariés.

D'ailleurs, rappelons ici plus en détail que l'accélération de la rémunération moyenne des salariés enregistrée en 2013 n'est d'ailleurs pas liée à l'indexation ou une quelconque surchauffe mais bien au versement massif d'indemnités de départ aux employés licenciés dans le secteur financier et, à ce titre, il est totalement illégitime de pointer l'indexation comme la source de cette évolution.

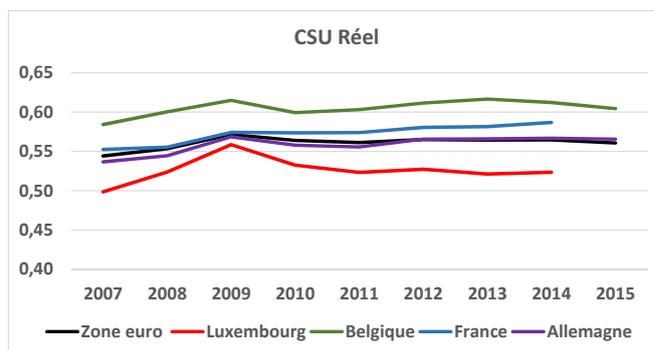
Remarquons d'ailleurs, comme l'illustre le tableau ci-dessous, si le Luxembourg est le deuxième pays ayant connu la plus forte croissance de l'emploi en Europe, il n'est pas, loin s'en faut, celui où le coût salarial moyen a le plus augmenté.

## Progressions annuelles moyennes (2007-2014)

	Emploi	Coût salarial moyen
UE 28	-0,1%	1,5%
Zone euro	0,1%	1,6%
Belgique	0,6%	2,3%
Bulgarie	-1,2%	9,0%
République tchèque	0,0%	1,9%
Danemark	-0,6%	2,3%
Allemagne	0,8%	2,1%
Estonie	-0,9%	4,2%
Irlande	-1,6%	0,0%
Grèce	-2,7%	-1,7%
Espagne	-2,4%	1,6%
France	0,1%	2,1%
Croatie	-1,2%	0,0%
Italie	-0,5%	0,9%
Chypre	-1,0%	0,5%
Lettonie	-2,7%	2,8%
Lituanie	-1,3%	3,3%
<b>Luxembourg</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,4%</b>
Hongrie	0,1%	-1,0%
Malte	2,6%	2,6%
Pays-Bas	-0,1%	2,1%
Autriche	0,9%	2,1%
Pologne	0,5%	3,4%
Portugal	-1,6%	0,6%
Roumanie	-1,1%	1,9%
Slovénie	-0,7%	2,2%
Slovaquie	0,3%	5,1%
Finlande	-0,1%	2,5%
Suède	0,7%	2,9%
Royaume-Uni	0,6%	-0,9%

C'est donc au moins plus l'augmentation de l'emploi que celle des salaires nominaux qui a provoqué l'augmentation artificielle du CSU nominal. Si d'ailleurs, le Luxembourg souffrait réellement d'un problème de « compétitivité-coût », l'emploi augmenterait-il aussi fortement ? De toute évidence non, puisque ce sont les entreprises qui décident d'embaucher et qu'elles ne le font que si les marges sont suffisantes pour couvrir le coût salarial.

Pour illustrer ces propos, il suffit de regarder le niveau de CSU réel qui au Luxembourg est systématiquement inférieur à la moyenne européenne tout comme à chacun de ses voisins. Bien sûr, son inverse, c'est-à-dire le taux de marge est plus élevé au Luxembourg.



Source : Statec, Eurostat

Le coût salarial unitaire nominal n'est donc pas fiable, 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, dans une optique prospective, il convient de rappeler que la stigmatisation de l'indexation automatique comme étant la raison de cette perte de compétitivité n'est pas justifiée. L'évolution de la rémunération moyenne par salarié devrait rester particulièrement modérée et en ligne avec celle des principaux partenaires commerciaux du Luxembourg selon les projections de la Commission elle-même.

L'arrivée à échéance de la prochaine indexation ne conduirait donc nullement le Luxembourg à se retrouver dans une position d'« *outlier* » du point de vue de la rémunération moyenne par salarié.

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 et qui devrait ne pas avoir d'impact affectant la rémunération moyenne par salarié de manière à pénaliser le Luxembourg en 2016 et 2017 selon ses propres projections (cf. graphique ci-dessous reprenant ses dernières projections) !

À cette occasion, il faut une nouvelle fois 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 STATEC<sup>5</sup> ou de l'Observatoire de la Compétitivité<sup>6</sup> 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 privés<sup>7</sup> (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 CREA<sup>8</sup> 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 prix<sup>9</sup>, 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.**

En outre, contrairement à ce que d'aucuns affirment que **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.**

---

<sup>4</sup> Kaléidoscope 2006, p.75

<sup>5</sup> 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.

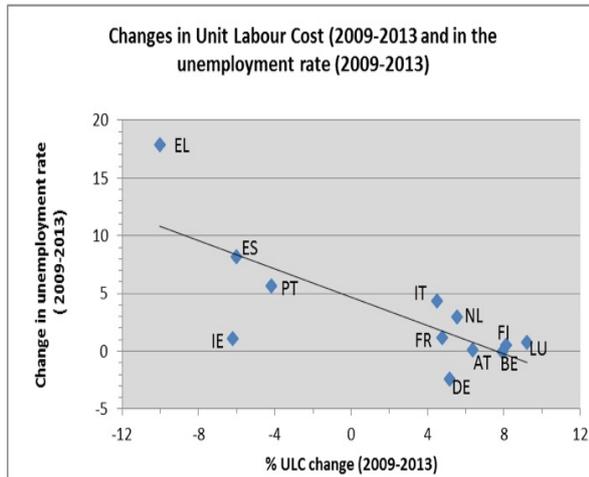
<sup>6</sup> Dr. Reinhard Hujer et Dr. Paulo J.M. Rodrigues; Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung; Perspectives de politique économique n°10 ; Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur du GDL; juillet 2008.

<sup>7</sup> Inflation, modulations de l'index et compétitivité ; Dialogue analyse ; CSL ; Octobre 2011.

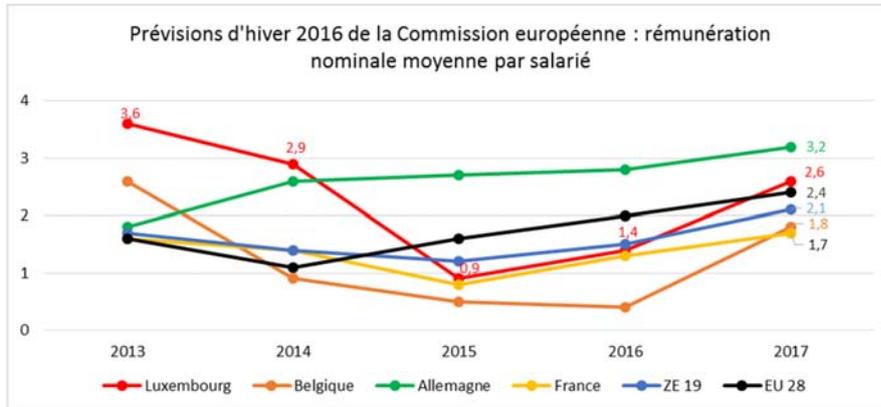
<sup>8</sup> A. Bourgain, H. Sneessens, F. Shadman, K.Mehta ; Formation des salaires et indexation automatique – Analyse comparative de quatre pays européens ; 2014 ; CREA et MeSh Analytics.

<sup>9</sup> Dans le secteur marchand.

En fait, les **augmentations des coûts salariaux unitaires nominaux vont de pair avec une réduction des taux de chômage**. Le graphique ci-après<sup>10</sup> permet de mettre en lumière quelle est la véritable cause de la crise à savoir que c'est course à la déflation salariale qui s'est renforcée dans le sillage du durcissement des politiques d'austérité mise en œuvre suite à la crise de 2009 qui a enlisé les économies dans la crise et provoqué des hausses de chômage historiques.



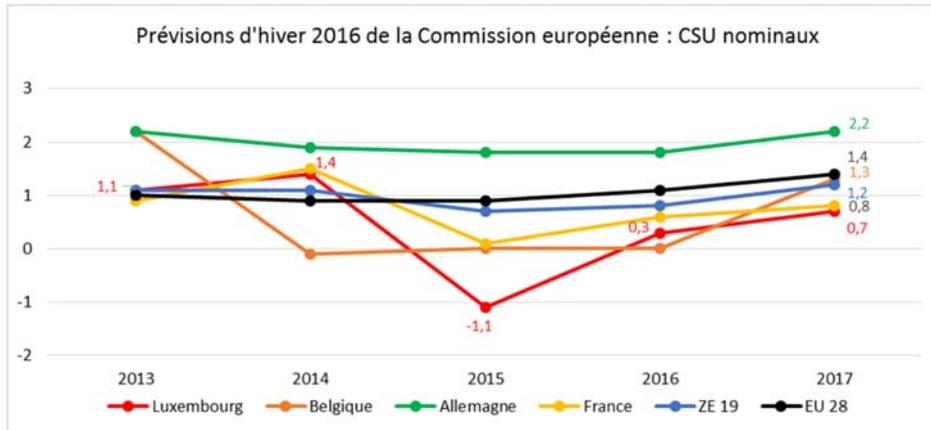
Ceci est donc particulièrement instructif et permet de remettre les pendules à l'heure à savoir que **l'aggravation du chômage observée au sein de la plupart des économies de la zone euro est le résultat des politiques d'austérité salariales**. Ceci conforte notre demande d'arrêter ces politiques, de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



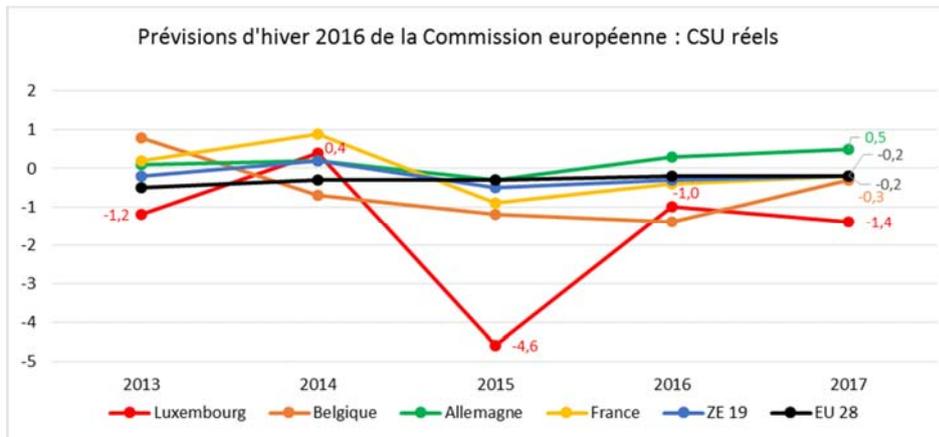
Source : Projections d'hiver de la Commission européenne

En outre, les projections de la Commission à propos des CSU nominaux qui ressortent dans son dernier exercice de projections d'hiver 2016 témoignent en réalité d'un positionnement particulièrement favorable du Luxembourg en termes de CSU nominaux depuis 2013 et cela jusqu'en 2017 (et encore meilleur en termes réels) ! Cette stigmatisation de l'indexation automatique est donc plus que jamais injustifiée et surtout vis-à-vis des propres projections de la Commission.

<sup>10</sup> R. Janssen; Getting Stupid Capital Flows Off The Hook; 16 March 2015.



Source : Projections d'hiver de la Commission européenne

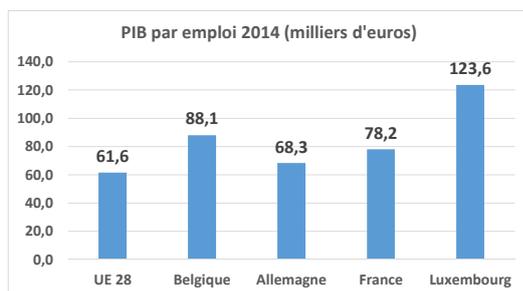


Source : Projections d'hiver de la Commission européenne

La Commission affirme aussi que **la dégradation de la compétitivité-coût au cours des 14 dernières années est liée à une baisse de la productivité du travail**. Elle observe effectivement que la productivité a baissé de 0,2% en moyenne au cours de cette période au Luxembourg alors qu'elle s'est hissée à respectivement 0,7% en Belgique et en France et à 0,6% en Allemagne en moyenne.

Des analyses beaucoup plus fines quant à l'évolution de la productivité au Luxembourg et dans les autres pays européens sont nécessaires, notamment par une différenciation entre branches économiques. Le Conseil économique et social est d'ailleurs saisi d'un avis sur cette matière.

Toutefois, **il convient déjà de relativiser d'ores et déjà l'affirmation de la Commission**. En effet, **d'une part le Luxembourg affiche le plus haut niveau de productivité de l'UE 28 en moyenne au cours des 14 années sous revue** et les dernières données disponibles pour 2014 témoignent d'un maintien de notre économie en tant que premier de la classe.



Source : Eurostat

**D'autre part, la baisse de la productivité observée en moyenne au cours des 14 années sous revue n'est pas synonyme de baisse structurelle de la productivité au Luxembourg depuis 2000** car en réalité ce résultat « moyen » est principalement lié à l'effondrement de la productivité lors de la crise de 2008 (en 2008 et 2009) et lors du second creux de cette crise en 2012. Or, **ces reculs successifs de la productivité sont particulièrement liés au phénomène de thésaurisation du travail au Luxembourg**. D'ailleurs, le repositionnement de la productivité sur un sentier de croissance positif depuis 2013 témoigne de l'absence de problème structurel à ce sujet au Luxembourg.

**La Commission a ici littéralement « noyé le poisson » en utilisant une moyenne sur 14 ans : elle a véritablement omis de prendre en considération des spécificités nationales qui expliquent les amplitudes d'évolution plus importantes de la productivité réelle au Luxembourg notamment en période de crise** (période pendant laquelle le Luxembourg thésaurise sa main-d'œuvre).

## Dettes des ménages

Dans cette partie du rapport, la Commission se penche sur la situation de l'endettement des ménages au Luxembourg. Elle constate qu'« en 2014, l'endettement des ménages s'est élevé à 56,7 % du PIB, contre 59,6 % dans la zone euro. L'envolée des prix de l'immobilier pourrait avoir exacerbé cette tendance, les ménages étant contraints de demander des prêts plus élevés. »

La Commission rajoute ensuite à ce propos une information intéressante à savoir que **la plupart des prêts souscrits par les ménages au Luxembourg continuent d'être souscrits à taux variables en dépit d'une récente progression de la part des prêts hypothécaires à taux fixe**. Face à ce constat, **la Commission a pris conscience du risque que « si les taux d'intérêt devaient revenir aux niveaux moyens historiques, cela poserait aux ménages des problèmes pour le service de la dette, notamment s'ils disposent de faibles revenus »**.

On ne peut évidemment que saluer la prise en considération de ce risque pour les ménages à faibles revenus endettés à taux variable et souhaite d'ailleurs aussi souligner que **ce risque de surendettement existe aussi pour les ménages avec des revenus plus élevés si ces derniers sont endettés au plafond de la limite autorisée par leur(s) banque(s)**. Dans ce cadre, l'évolution récente de l'accroissement de la part des prêts hypothécaires à taux fixe est certes encourageante mais devrait aussi être encouragée par les autorités et les banques elles-mêmes ! Ceci d'autant plus que la souscription de prêts à taux fixes en période de très faibles taux d'intérêts est particulièrement bénéfique pour le souscripteur du prêt hypothécaire d'un point de vue financier mais aussi du point de vue de la protection par rapport au risque (réel bien que lointain à l'heure actuelle) de remontée des taux d'intérêt à moyen terme.

Il serait opportun que les banques se penchent sur cette problématique et informent les souscripteurs de prêt hypothécaires avant que la remontée des taux ne survienne et engendre une flambée des cas de

surendettement. Le rachat des prêts à taux variables et leur remplacement par des prêts à taux fixe constituerait une solution pour protéger dès à présent les ménages les plus vulnérables et ainsi éviter des situations humainement très difficiles à l'avenir lorsque les taux d'intérêt remonteront<sup>11</sup>.

Enfin, une solution alternative consisterait pour les banques à proposer des taux capés<sup>12</sup> c'est-à-dire plafonnés qui permettent de simuler lors de la souscription du prêt la mensualité la plus élevée qu'est susceptible de payer le ménage à l'avenir. Cette solution permet de combiner les avantages d'un taux variable en période de faibles taux et d'un taux plafonné qui protège le ménage en cas de hausse des taux d'intérêt.

## Finances publiques

La commission estime que « **les finances publiques restent globalement saines**. Toutefois, selon les estimations, l'excédent des Administrations publiques devrait diminuer en 2015, pour atteindre 0,2 % du PIB, contre 1,4 % en 2014 ».

**Elle tacle tout de même le Luxembourg à propos des déficits récurrents de son Administration centrale notamment depuis le début de la crise financière** (cf. graphique suivant) **tout en admettant dans ce rapport que ces déficits sont « compensés par les excédents constants du secteur de la sécurité sociale »**. Notamment la CSL et la Chambre des Fonctionnaires et Employés de l'Etat insistent depuis de longues années sur le fait qu'il est réducteur de se cantonner à observer le seul solde de l'Administration centrale.

Il convient, en effet, de garder à l'esprit que le solde de financement à tel ou tel niveau des administrations dépend de l'organisation d'un État. Un État fédéral connaîtra certainement une autre situation qu'un État centralisé comme le Luxembourg : dans ce dernier, beaucoup de dépenses sont effectuées directement par l'Administration centrale. D'ailleurs, au Luxembourg les dépenses courantes sont toujours couvertes par les recettes courantes et ce n'est qu'en raison des investissements nécessaires pour déléguer aux générations futures une économie compétitive, juste et durable que l'Administration centrale connaît un déficit.

Au Luxembourg, les investissements des communes représentent environ 40% des investissements globaux réalisés par l'Administration publique. Ces investissements sont certes réalisés en partie à travers l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes des communes, mais aussi grâce aux aides à l'investissement (transferts en capital) en provenance de l'Administration centrale.

Or, les recettes courantes des communes sont déjà en grande partie constituées par des dépenses courantes de l'Administration centrale (transferts courants). Il en va de même pour les Administrations de la Sécurité sociale.

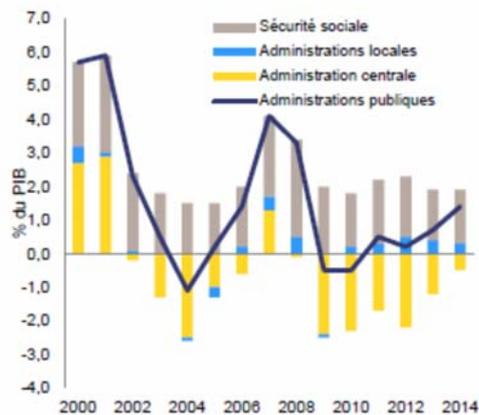
---

<sup>11</sup> À noter que les taux variable sont souvent préférés par les ménages car ils peuvent être remboursés par anticipation sans pénalités de rachat contrairement aux prêts à taux fixes. Cette possibilité de remboursement sans pénalités avant terme en cas de remboursement anticipé des prêts à taux variable est évidemment un argument de poids qui joue en leur faveur au moment de l'arbitrage par les ménages pour le choix de leur crédit lesquels anticipent le coût qu'ils pourraient supporter en cas de divorce (donc de remboursement anticipé). Les banquiers avancent d'ailleurs souvent cet argument des « pénalités en cas de remboursement anticipé » en vue de conseiller un taux variable à leurs clients sans évoquer le risque inhérent à ce type de crédit sur le long terme.

<sup>12</sup> Forme de taux révisable conçu par les banques pour protéger leurs clients d'une trop forte hausse des taux. Le taux du prêt est révisé périodiquement mais il ne peut dépasser un cap ou plafond défini lors de la signature du contrat. Ce prêt offre un taux de départ plus élevé qu'un prêt révisable sans couverture mais offre en échange une plus grande sécurité.

D'où la nécessité de se concentrer sur le besoin de financement total de l'Administration publique (Administration centrale + communes + Sécurité sociale) au lieu de se focaliser uniquement sur le déficit de l'Administration centrale dans le cas de notre économie.

Graphique 1.8: Ventilation par secteur du solde des administrations publiques



Source: Commission européenne

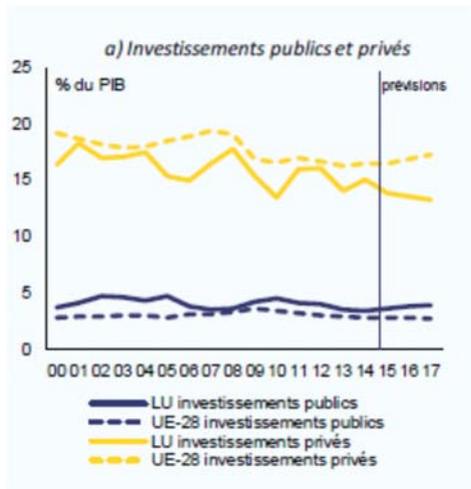
Dans sa note, le Gouvernement estime que « la révision à la baisse des dépenses liées au vieillissement pourra éventuellement avoir un impact important sur l'orientation de la politique budgétaire à court et à moyen terme dans la mesure où elle peut signifier une révision potentielle à la baisse plus ou moins significative de l'objectif budgétaire à moyen terme. Rappelons que cet objectif joue le rôle d'ancrage budgétaire à moyen terme dans le cadre de la surveillance budgétaire européenne ».

Il importe en effet de tenir compte de ces modifications, bien que ces prévisions à long terme ne font guère de sens et sont à prendre avec des pincettes. De toute évidence, la prise en compte d'une quelconque dette implicite au niveau des retraites n'est pas pertinente dans un système par répartition.

**Nous estimons dès lors que le Gouvernement devrait saisir l'occasion pour baisser son OMT afin de pouvoir effectuer dès à présent plus facilement les dépenses sociales et fiscales et d'investissement qui s'imposent pour des raisons de justice et pour préparer l'avenir du pays. Réduire l'OMT permettrait d'être plus libre pour mener de telles politiques en se défaisant des menaces de mise en œuvre du carcan budgétaire technocrate européen avec ses mécanismes d'alerte et de correction automatiques.**

## Défis en matière d'investissements

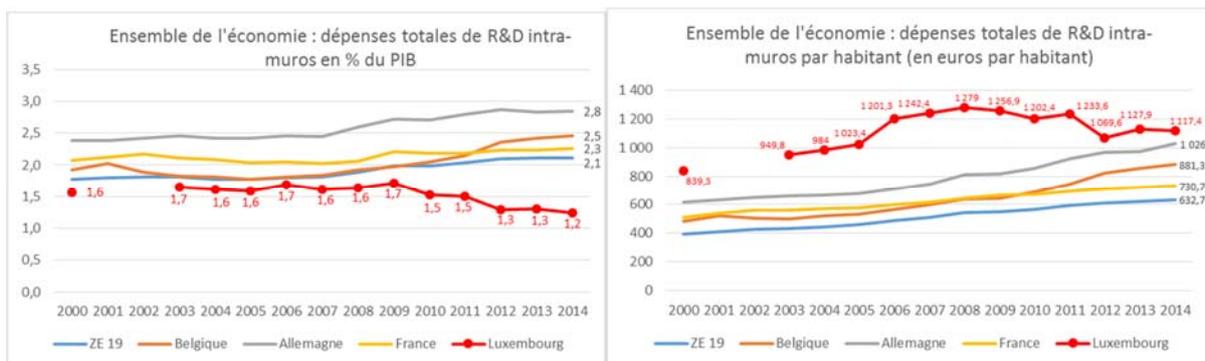
La Commission épingle le Luxembourg à propos du fait que « depuis 2000, [...] les investissements bruts de capital fixe du secteur privé représentent une part du PIB qui est inférieure à la moyenne de la zone euro. Cela s'explique peut-être par la présence d'un vaste secteur financier et par la plus faible intensité d'investissement associée à ses activités. En outre, les investissements dans le capital des connaissances, y compris les dépenses globales de recherche et développement et celles réalisées par les entreprises, sont plus faibles que dans bon nombre de pays de la zone euro, ce qui se traduit par un potentiel de croissance et d'emploi inexploité. »



En ce qui concerne la recherche et le développement, d'un point de vue global, **les dépenses** (privée et publiques) **du Luxembourg en recherche et développement exprimées en % du PIB ont en effet diminué entre 2000 et 2014.**

Toutefois, **elle souhaite mettre un sérieux bémol à ce constat**, car en réalité si on se cantonne à ne regarder que le niveau des dépenses en recherche et développement ; il apparaît qu'elles ont été multipliées par 1,7 entre 2000 et 2014 tout comme cela est le cas pour la zone euro. A noter que ces dépenses n'ont été multipliées que par 1,6 en Allemagne et en France contre 2,0 en Belgique. Ainsi, **la baisse significative des dépenses en recherche et développement exprimées en % du PIB observée au Luxembourg est en réalité davantage liée à une meilleure performance du Luxembourg en termes de croissance qu'à de moindres investissements dans ce domaine.**

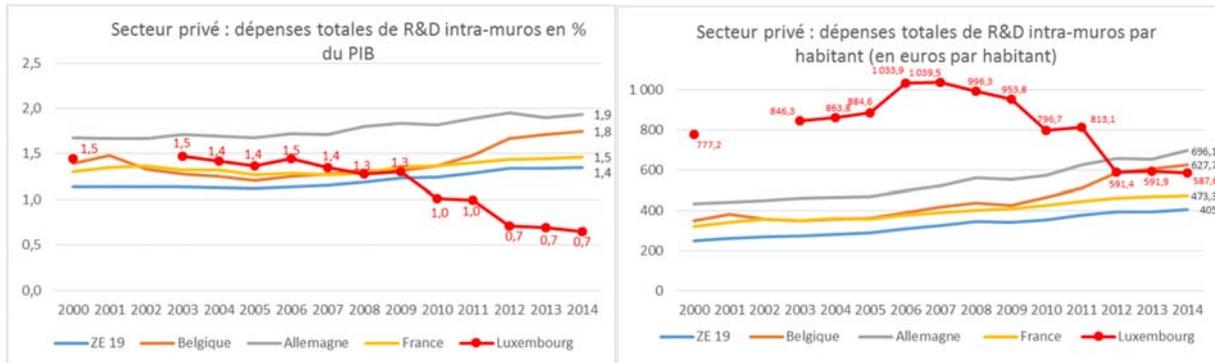
D'ailleurs, il suffit d'observer les dépenses en recherche et développement exprimées par habitant<sup>13</sup> pour se rendre compte de l'importance que revêt le choix du dénominateur car dans ce cas de figure, le Luxembourg affiche un profil d'évolution différent mais reste tout au long de la période étudiée à un niveau « de performance » bien supérieur à celui de la ZE 19 et des économies limitrophes. **Il convient donc ici de relativiser le constat de la Commission sur le plan du choix de l'indicateur statistique devant rendre compte de la capacité du Luxembourg à investir dans la recherche et le développement.**



Source : Eurostat

<sup>13</sup> Uniquement à titre de comparaison, car les données "par habitant" n'ont généralement pas beaucoup de sens au Luxembourg puisque les travailleurs frontaliers contribuent aussi au PIB et aux recettes publiques.

Ensuite, plus en détail, au niveau des **dépenses en recherche et développement au niveau des entreprises** on observe une baisse de ces dépenses par rapport au PIB mais aussi par rapport au nombre d'habitants à partir de 2009. **Ces dépenses ont effectivement baissé de 0,8% en moyenne entre 2004 et 2014 au sein de notre économie** alors qu'elles ont progressé de 4,0% en moyenne dans la zone euro et de 3,7%, 3,4% et de 6,4% en Allemagne en France et en Belgique au cours de ces dix années sous revue.



Source : Eurostat

Enfin, face à ce dernier constat se pose évidemment la question de savoir si c'est l'innovation issue directement issue des activités de recherche et de développement qui est source de profits supplémentaires et de croissance économique ou si **l'activité d'imitation peut elle aussi constituer une source de valeur ajoutée encore 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'innovateur<sup>14</sup>. **Les profits dits 'schumpétériens' qui se définissent comme étant les profits que les firmes réussissent à capter grâce à leurs activités innovantes sont donc bien maigres en comparaison avec ceux réalisés par les imitateurs de cette innovation**. 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, et au regard de cette dernière étude, 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.**

<sup>14</sup> Oded Shenkar; Copycats: How Smart Companies Use Imitation to Gain a Strategic Edge.

## 2. Problèmes structurels

### Logement

En matière de logement, la Commission note notamment que « la dynamique continue des prix de l'immobilier au Luxembourg soulève des questions non seulement quant à leur viabilité et à leur évolution future, mais aussi quant à leur effet sur la décision de s'installer au Luxembourg pour les actifs (actuels et futurs) qui ne résident pas dans le pays aujourd'hui. Cette réalité pourrait, à son tour, exacerber les problèmes de congestion du trafic routier dans la mesure où les navetteurs préfèrent vivre relativement loin de leur lieu de travail (ou y sont pratiquement contraints). »

Or, plutôt que de soutenir l'accès à la propriété, l'augmentation de TVA survenue au 1<sup>er</sup> janvier 2015 a non seulement privé les investisseurs privés du bénéfice du taux de TVA super-réduit, mais elle a, en plus engendré mécaniquement une réduction de près de 60.000 euros du plafond au-delà duquel le taux normal est applicable.

En effet, l'acquéreur d'un logement destiné à l'habitation principale bénéficiait auparavant d'un taux de TVA super-réduit de 3% par logement créé ou rénové, jusqu'à concurrence d'un montant de 50.000 euros (par logement).

Ce plafond de 50.000 euros étant calculé en prenant la différence entre le taux normal et le taux super-réduit de la TVA-logement (15% - 3% = 12%), l'avantage était auparavant applicable jusqu'à concurrence d'un prix de vente (hors TVA) de 416.666 euros (12% de 416.666 euros = 50.000 euros). Avec l'augmentation du taux normal de TVA de 15 à 17% - le taux permettant de déterminer le montant du plafond auquel est applicable le taux avantageux de TVA étant donc de 14% (17% - 3% = 14%) - la mesure n'est désormais applicable que jusqu'à concurrence d'un prix de vente du logement de 357.142 euros (14% de 357.142 euros = 50.000 euros). Au-delà de ce plafond, le taux normal de 17% est appliqué. Afin de tenir compte de l'évolution des prix du logement, qui ont augmenté d'environ 25% entre 2007 et 2014 et de détendre la pression sur les prix de l'immobilier, le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA logement de 50.000 euros devrait donc être doublé.

Parmi les mesures qui pourraient contribuer à une détente au niveau des prix de l'immobilier, les partenaires sociaux plaident depuis plusieurs années pour une adaptation de l'impôt foncier. Malgré qu'un consensus clair semble se dégager entre les partenaires sociaux et malgré un clair appel du pied de la Commission européenne sur ce sujet, le gouvernement semble toujours faire la sourde oreille et n'avance toujours pas de pistes pour adapter l'impôt foncier.

### Viabilité à long terme des finances publiques

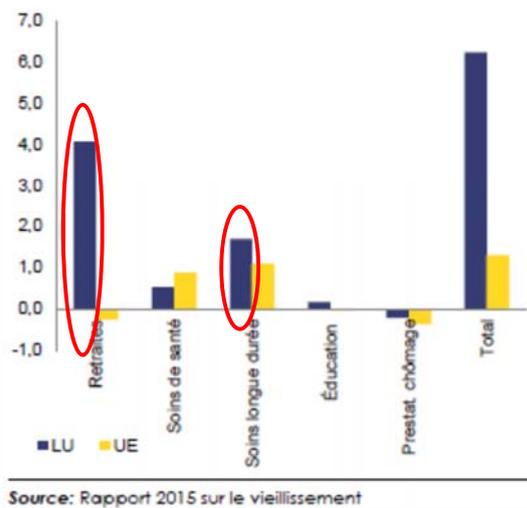
Dans le rapport 2015 sur le vieillissement, la commission a modéré ses critiques à l'encontre de la viabilité du système de retraites au Luxembourg : « **Si les risques pesant sur la viabilité budgétaire sont faibles au Luxembourg à court et à moyen terme, la nécessité de faire face aux futures hausses des coûts du vieillissement place le pays devant un risque moyen pour sa viabilité budgétaire à long terme** ». Elle rajoute même qu' « **aucun risque significatif en matière de viabilité budgétaire n'est envisagé à court et à moyen terme** [sur la base des « indicateurs de viabilité » S0 et S1<sup>15</sup> et d'une analyse de la soutenabilité de la dette]. »

---

<sup>15</sup> S0 est un indicateur composite de la Commission de détection précoce qui rend compte du risque de tension budgétaire pouvant exister à court terme. L'indicateur de l'écart budgétaire S1 est utilisé pour évaluer les risques pesant

Toutefois, la Commission rajoute qu'à « **plus longue échéance, le Luxembourg sera confronté à des risques moyens pour sa viabilité budgétaire** (comme l'indique la valeur relativement élevée de l'indicateur S2, l'écart de viabilité à long terme, qui s'établit à 4,7 points de PIB). **Ces risques s'expliquent entièrement par la nécessité évoquée plus haut de faire face aux futures hausses des coûts du vieillissement, en particulier les dépenses consacrées aux retraites et aux soins de longue durée.**»

Graphique 2.1.2: Total des dépenses liées au vieillissement, Luxembourg et UE, projection de l'évolution entre 2013 et 2060, en % du PIB, par composantes principales (scénario de référence)



L'opprobre jeté par la Commission à propos de la viabilité du système de retraite à long terme n'est pas pertinent.

Nous reprenons ici point par point les critiques formulées par cette institution à l'encontre de notre système de retraite :

- « *La pression sur les dépenses publiques de retraite s'explique par une forte augmentation du nombre de retraités par rapport au nombre de cotisants* ».

Sur ce point, la Commission omet ici que cette « pression » **projetée** sur les dépenses publiques de retraite **peut être allégée à l'avenir par une augmentation des cotisations**. 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.

En outre, il convient de rappeler ici que **ces projections reposent sur des projections d'évolution de la population qui sont soumises à une très grande incertitude** notamment en ce qui concerne l'immigration ainsi que la part des travailleurs frontaliers qui cotiseront à l'avenir. Des grandes erreurs de

---

sur la viabilité budgétaire à moyen terme. Cette perspective à moyen terme est la plus pertinente lorsqu'il s'agit d'examiner la nécessité d'un assainissement, en termes de réduction du déficit budgétaire et de la dette publique, pour se conformer aux dispositions contenues dans le pacte de stabilité et de croissance. L'indicateur de l'écart budgétaire S2 est utilisé pour évaluer les risques pesant sur la viabilité à long terme.

prévisions démographiques ont été commises par le passé<sup>16</sup>. Il est donc à ce titre particulièrement audacieux de la part de la Commission de critiquer le système de retraite de notre économie alors qu'une attitude particulièrement prudente s'impose à ce sujet. Par ailleurs, les projections tablent sur une augmentation de l'espérance de vie. Or, il convient aussi de pouvoir apprécier avec prudence l'hypothèse d'une augmentation continue de l'espérance de vie (cf. par exemple la France en 2015 où l'espérance de vie a reculé).

- « *La hausse des dépenses publiques de retraite relativement plus importante au Luxembourg que dans d'autres États membres s'explique ainsi essentiellement par l'évolution du taux de prestation.* » « *En 2060, le Luxembourg devrait afficher les taux de prestation et de remplacement les plus élevés de l'UE, même si la dernière réforme en date, en 2012, a quelque peu réduit la générosité du système public de retraite (taux d'accumulation en baisse et nouvelle formule d'indexation).* »

Sur ce point, on ne peut évidemment pas partager l'avis de la Commission à propos de son constat à propos du fait que la réforme de 2012 du système de répartition n'a que « quelque peu réduit la générosité du système public de retraite ».

Les estimations de la CSL dans son avis relatif à la réforme des pensions 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 assuré de 60 ans partant à ce moment à la retraite après 40 années de cotisation »<sup>17</sup>. 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 dégradation de la situation matérielle des retraités.

- « **Le Luxembourg se démarque également car il est le seul pays de l'UE où aucun nouveau relèvement de l'âge légal de la retraite et de l'âge de la retraite anticipée n'a été prévu par la loi pour la période 2013-2060. Ainsi, l'âge légal de départ à la retraite resterait à 65 ans en 2060, contre une moyenne simple de 67 ans dans l'UE.** »

Dans la mesure où le système de retraite au Luxembourg demeurerait viable jusqu'en 2060, il est **inopportun de repousser l'âge de la retraite de manière prophylactique pour faire face à un risque qui pourrait ne pas survenir**. La volonté de la Commission de voir l'âge de la retraite repoussé alors qu'aucune nécessité économique tangible ne se profile à ce jour semble donc peu pertinente, d'autant plus que toutes ses propositions constituent un plan sur la comète qui repose sur des projections démographiques qui vont nécessairement encore être révisées.

Plus encore, la Commission souhaite que le Luxembourg ajuste son âge légal de départ à la retraite sur celui de l'UE en 2060 alors qu'**aucun argument ne justifie cet ajustement si ce n'est qu'il s'agit d'une moyenne simple dans l'UE** ». Face à une telle recommandation se pose la question de savoir pourquoi aucune justification tangible, étayée et argumentée ne soutient cette proposition si ce n'est que le Luxembourg doit adopter ici l'attitude d'un mouton de Panurge qui doit faire comme les autres alors que rien ne le justifie objectivement. Cet argument de « la moyenne simple » avancé par la Commission à ce propos n'est absolument pas crédible.

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

---

<sup>16</sup> Cf. Les deux rapports Calot à propos du « suicide démographique » au Luxembourg.

<sup>17</sup> <http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/1607/raw>

salariés âgés à prolonger volontairement leur vie active, la mise en place d'une politique de gestion des âges contenant les éléments suivants doit être poursuivie :

- 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 ;
  - 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.
- « selon la Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins (COPAS), même un taux de cotisation de 1,7 % ne suffira pas si le taux de croissance du PIB reste bas dans les prochaines années. »

La Commission a repris cet argument de la COPAS pour souligner le risque qu'encourt l'assurance dépendance à long terme. Toutefois, il **ne faut pas se baser sur les chiffres récents pour effectuer des projections d'évolution des dépenses pour l'assurance dépendance** car bien qu'entre 2000 et 2010, le nombre de personnes dépendantes qui bénéficient d'une prestation de l'assurance dépendance a certes doublé ce qui a généré une forte progression des prestations **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).

En outre, **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**. **À ce titre, l'assurance dépendance a aussi été une source indirecte de recettes fiscales qu'il ne faut pas négliger**.

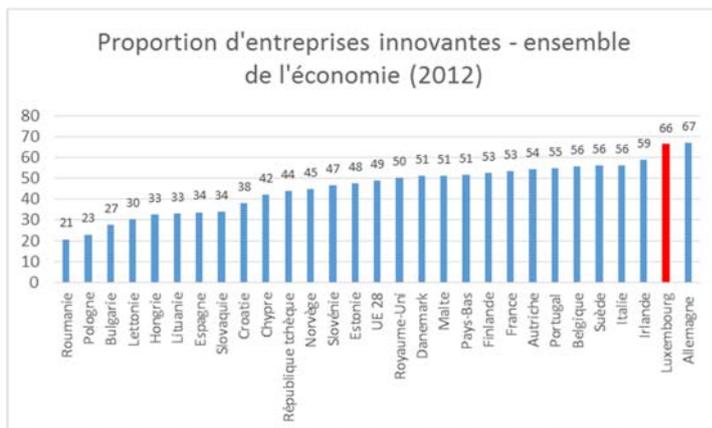
Enfin, à ce sujet, cette institution dénonce le fait que « la révision des hypothèses démographiques met en évidence **une pression accrue sur la demande d'infrastructures, y compris dans les domaines des transports, de l'éducation et des soins de santé** ». Or, **cette demande d'infrastructures accrues génèrera certes une augmentation des investissements publics dans des infrastructures collectives mais aussi des embauches supplémentaires en vue de réaliser ces infrastructures ainsi qu'un surplus d'activité et de croissance qui vont contribuer à accroître les recettes publiques a posteriori**.

Diversification de l'économie, compétitivité coûts et environnement des entreprises

**La Commission dénonce le « manque [...] d'une culture de l'entrepreneuriat » au sein de notre économie** car elle constate que « le taux d'entrepreneurs établis (3,7%) a légèrement augmenté, mais il reste largement inférieur à la moyenne de 6,7% observée dans l'UE. »

Cette **critique lancée à l'encontre du Luxembourg est particulièrement audacieuse** de la part de la Commission européenne car cette dernière **compare la situation de notre économie avec d'autres pays de l'UE 28 qui comporte certes une proportion d'entrepreneurs plus importante, mais en raison de la part plus importante du secteur agricole ou encore du commerce indépendant en leur sein !** Fustiger le Luxembourg à propos de sa piètre performance au sein de l'UE en ce qui concerne cet indicateur n'a donc en réalité que peu de sens.

Ainsi, plutôt que d'étudier cet indicateur en vue de rendre compte des capacités du Luxembourg à se diversifier et à « libérer le potentiel de l'innovation », **il aurait été opportun de le compléter avec les résultats de l'enquête communautaire sur l'innovation.** Cette dernière révèle, quant à elle, que **le Luxembourg a le profil d'une économie qui a une grande capacité à innover puisque 66% de ses entreprises ont introduit une ou plusieurs innovations<sup>18</sup> en 2012 ce qui le place comme le second meilleur élève de la classe européenne en 2012 juste derrière l'Allemagne.** Une part peu élevée d'entrepreneurs ne permet donc pas de conclure à une moindre capacité à innover et **particulièrement dans le cas de notre économie** comme l'illustre le graphique ci-après. **La Commission se trompe donc en associant le faible taux d'entrepreneurs au Luxembourg à une faible capacité d'innovation.**



Source : Eurostat, enquête communautaire des activités économiques de base relatives à l'innovation (2012)

## Performances du secteur de l'éducation et résultats sur le marché du travail

### Marché du travail

La Commission considère qu'au Luxembourg il existe une **trappe à chômage pour les travailleurs âgés** car selon elle « des modalités généreuses de retraite anticipée associées à une indemnisation plus longue des chômeurs de 50 ans ou plus, ainsi que des politiques d'activation et de formation insuffisamment ciblées peuvent induire [un taux de chômage de longue durée des travailleurs âgés largement supérieur à celui de l'ensemble des chômeurs].

<sup>18</sup> Il s'agit ici des innovations en termes de produits, de procédé, de marketing et en termes d'organisation.

**Cette affirmation n'est absolument pas justifiée** en raison du fait que si le taux de chômage de longue durée des travailleurs âgés est plus important que celui des autres catégories de chômeurs, c'est en raison d'un **artefact statistique**. De fait, **au Luxembourg, les statistiques relatives aux demandeurs d'emploi incluent des personnes handicapées et à capacité de travail réduite qui ne sont pas des chômeurs au sens strict** mais qui sont tout de même inscrits à l'ADEM sur la liste des demandeurs d'emploi (car de ce fait, ils peuvent ensuite demander une aide financière relative à leur situation de santé). **Cette catégorie de chômeurs handicapés et invalides pèse lourdement et donc artificiellement au niveau du taux de chômage de longue durée des chômeurs âgés car 50% d'entre eux sont des chômeurs âgés et 88% d'entre eux sont au chômage depuis plus de 12 mois.**

Plus encore, il convient aussi de rappeler que trois quarts d'entre eux ont un faible niveau d'éducation, ce qui rend leur recherche d'emploi difficile sur le marché du travail luxembourgeois qui demande généralement des profils relativement qualifiés en raison de la spécialisation de notre économie.

Par ailleurs de plus en plus de chômeurs âgés sont inscrits pendant plus de 24 mois donc au-delà de la période d'indemnisation maximale (prolongation comprise) ; or d'après la réflexion de la Commission, au plus tard à ce moment, la trappe ne devrait plus jouer ...

Pour ce qui est de l'intégration des jeunes sur le marché de l'emploi, force est de constater que la situation n'est pas aussi mauvaise que semblent l'insinuer les services de la Commission. En effet, ceux-ci évoquent un taux d'emploi des jeunes de (15-24 ans) de 20,4% en 2014 (contre 32,4% en moyenne de l'UE28). Toutefois, si l'on se réfère aux données (trimestrielle) les plus récentes publiées par Eurostat, on constate qu'au cours des trois premiers trimestres le taux d'emploi pour la tranche d'âge allant de 15 à 24 ans était de 30,2%, contre 33,0% en moyenne européenne au cours de la même période. Au final, force est de constater qu'en matière d'emploi des jeunes le Luxembourg se situe à peine en-dessous de la moyenne de l'UE28.

Une autre information à prendre en compte en ce qui concerne la situation des jeunes au Luxembourg est le taux NEET (*not in employment, education or training*) qui reprend les jeunes inactifs et qui rend compte de la proportion de jeunes sans emploi et qui ne participent ni à l'éducation, ni à la formation. De ce point de vue, le Luxembourg se classe en bonne position avec 6,3% de jeunes NEET en 2014, soit la moitié du taux de l'UE28 (12,5%). Le faible taux d'emploi des jeunes au Luxembourg s'explique donc surtout par le fait que bon nombre d'entre eux poursuit encore des études.

Au niveau du chômage des jeunes, le Luxembourg a effectivement connu au cours des dernières années une forte augmentation de ce phénomène. Toutefois, si l'on se réfère aux données de l'ADEM, la hausse du chômage des jeunes (< 25 ans) s'est surtout opérée au cours des années 2009/2010 et 2013/2014. Depuis lors, la tendance en termes de chômage des jeunes est repartie à la baisse avec, en janvier 2016 2 063 jeunes chômeurs, soit environ 250 individus de moins qu'en janvier 2015 et même 600 qu'en janvier 2014<sup>19</sup>. Par ailleurs, en janvier 2016, plus de la moitié des jeunes chômeurs était inscrite auprès des services de l'ADEM depuis moins de 6 mois, signe que ceux-ci sont tout de même assez rapidement intégrés sur le marché du travail, et cela avant même qu'ils n'aient droit aux indemnités de chômage versées par l'ADEM<sup>20</sup>.

**Selon la Commission « les systèmes de prélèvements et de prestations comportent encore d'importants freins financiers à l'emploi. Leur conception et leur interaction sont à l'origine de «trappes» en matière d'emploi, qui figurent parmi les plus élevées dans l'UE ».**

---

<sup>19</sup> Au cours des dix dernières années, le mois de janvier 2014 est celui au cours duquel on a atteint le nombre le plus élevé de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans : 2 627 personnes.

<sup>20</sup> En effet, la loi prévoit un délai d'attente d'au moins 6 mois avant le versement des indemnités de chômage pour la plupart des jeunes qui cherchent un emploi à la fin de leur formation, voir <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/demander-indemnite-chomage/residents/jeunes-sortant-de-lecole/index.html>.

Cet argument de la Commission est caduc pour deux raisons principales. La première raison tient au fait que ce phénomène de « trappe » à chômage, s'il existait, ne toucherait que 40% des personnes au chômage car il s'agit là de la proportion de chômeurs indemnisés. La seconde raison se caractérise par le fait que, quand bien même ces chômeurs indemnisés souhaitaient 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 emploi<sup>21</sup>. **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.

**La Commission a aussi dénoncé dans ce rapport le fait que les prestations familiales** « universelles généreuses, non imposables et non liées au revenu, qui sont versées à toutes les familles ayant des enfants à charge de moins de 18 ans (ou de moins de 27 ans s'ils poursuivent encore des études secondaires) **pourraient également avoir une influence négative sur la participation au marché du travail des personnes apportant une seconde source de revenus au sein des familles** ».

**Cet argument n'est absolument pas valable, car l'inactivité des personnes qui pourraient apporter une seconde source de revenu au sein des familles ne peut absolument pas être réduite au fait qu'elles perçoivent des allocations familiales trop généreuses.** L'inactivité de la personne qui pourrait apporter une seconde source de revenu pourrait aussi bien être expliquée **par l'absence de mode de garde des enfants adéquat (horaire/coût), des contraintes de santé** (de la personne en question ou d'un enfant), **des contraintes de transport et de mobilité, une absence d'accompagnement vers et dans l'emploi, des raisons culturelles, etc.**

En somme **cet argument de la Commission est particulièrement réducteur**, car il conduit à supposer que les agents économiques n'arbitrent entre travail et loisir qu'en fonction de contraintes financières et non pas d'autres aspects de la vie. **On ne peut donc pas soutenir une telle argumentation de la part de la Commission à propos des allocations familiales et ceci d'autant plus qu'elles ne sont pas destinées à fournir un revenu au second conjoint mais bien à financer les besoins fondamentaux des enfants bénéficiaires.**

Plus encore, au regard des **contraintes financières que les ménages subissent au Luxembourg pour se loger et acquérir un logement**, il est impossible de soutenir cet argument de la Commission, car **le montant des allocations familiales est bien trop faible pour constituer une seconde source de revenu au sein des familles suffisante pour justifier l'inactivité de la personne qui pourrait apporter une seconde source de revenu.** Si inactivité il y a, elle ne se trouve pas dans cette explication de la Commission qui ne prend pas en considération les contraintes auxquelles sont confrontées les familles au Luxembourg.

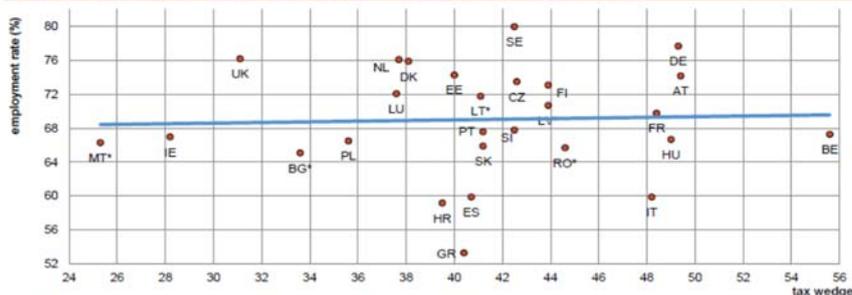
Nous rappelons à ce sujet que les prestations familiales n'ont plus été adaptées depuis 2007 et que le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoit des montants inférieurs aux montants actuels pour des familles à plus d'un enfant. Au moins le nouveau mécanisme d'adaptation automatique présenté par le Gouvernement, mais qui reste à analyser en détail, pourrait constituer une mesure allant à contresens de ces évolutions négatives.

Notons enfin que l'appel au *tax shift* de la Commission des bas salaires vers la consommation, l'immobilier ou l'environnement relève de l'incantation, alors que niveau de taxation du travail et taux d'emploi n'apparaissent que pratiquement pas corrélés. Réduire l'imposition sur le travail n'aura donc que peu d'effets sur le dynamisme du marché de l'emploi.

---

<sup>21</sup> 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.

Figure 2.21 Tax wedge on labour (average wage) and overall employment rate (age 20-64), 2014



Source: European Commission tax and benefits database based on OECD data (European Commission 2015e).  
Notes: Tax wedge on labour: The difference between the wage costs to the employer of a worker on an average wage, including personal income tax and compulsory social security contributions, and the amount of net income that the worker receives. \* data are only available for 2013.

Source : ETUI, Benchmarking working Europe, 2016

## Inégalités

En ce qui concerne le volet consacré aux inégalités, il convient de **saluer l'initiative de la Commission de reconnaître que nos « transferts sociaux jouent toujours un rôle essentiel pour faire sortir les personnes de la pauvreté : en 2014, 27,6 % de la population était exposée au risque de pauvreté avant transferts sociaux, contre 16,4 % après. »**

Toutefois, force est de constater qu'en 2014 l'effet des transferts sociaux s'est nettement réduit par rapport aux années antérieures. En effet, si pour cette dernière année les transferts sociaux réduisent le taux de pauvreté d'environ 40%, il s'agit là de l'incidence la plus faible enregistrée depuis le milieu des années 1995, à l'exception de 2006, année au cours de laquelle l'incidence des transferts sociaux sur le taux de risque de pauvreté a également à peine dépassé la valeur de 2014.

Par ailleurs, même si le Luxembourg affiche un taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale relativement faible par rapport à d'autres pays de l'Union européenne (8<sup>e</sup> du classement avec un taux de 19% en 2014), deux bémols doivent être apportés à ce constat.

D'une part, la relative bonne performance du Luxembourg en termes de pauvreté et d'exclusion sociale s'explique par la prise en compte des déterminants de l'exclusion sociale telle que définie par les institutions européennes<sup>22</sup>. En effet, si l'on détaille l'indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale, on constate que le Luxembourg affiche la meilleure performance de l'UE28 en ce qui concerne l'intensité de travail (avec 6,1% en 2014) et se classe deuxième, derrière la Suède, en matière de privation matérielle sévère (1,4% en 2014).

Cependant, pour ce qui est du taux de risque de pauvreté, les résultats luxembourgeois sont relativement médiocres (15<sup>e</sup> place en 2014 au sein de l'UE28 avec 16,4%), surtout si on les met en rapport avec les excellentes performances au niveau macroéconomique. Pour cette raison, dans la suite de la présente section, nous nous restreindrons à l'analyse des évolutions en termes de risque de pauvreté, sans prendre en considération les éléments déterminants de l'exclusion sociale qui, comme on vient de le voir, ne sont représentés que de façon marginale au sein de la population.

<sup>22</sup> C'est-à-dire que l'on prend également en compte les ménages qui souffrent de privations matérielles pour au moins 4 items sur 9 (voir [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Severe_material_deprivation_rate)), ainsi que les ménages comptant des individus de moins de 60 ans ayant une très faible intensité de travail (<20% de leur potentiel ; voir [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Persons\\_living\\_in\\_households\\_with\\_low\\_work\\_intensity/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Persons_living_in_households_with_low_work_intensity/fr))

**Un deuxième bémol qui doit être apporté aux constats de la Commission en termes de risque de pauvreté et d'exclusion sociale est que ce premier phénomène (le risque de pauvreté) n'affecte pas toutes les catégories de la population de la même façon. En effet, certains types de ménages et de personnes se trouvent plus exposés à ce risque que d'autres.**

**Ainsi, le taux de risque de pauvreté des familles monoparentales est particulièrement élevé (44,6% en 2014). Le doublement du crédit d'impôt monoparental annoncé par le Gouvernement est certes à saluer, mais les organisations syndicales demandent d'aller plus loin et de ranger les contribuables monoparentaux dans la classe 2 au lieu de la classe 1a, ce qui permettrait de combler au moins une partie de l'écart de l'ordre de 30% existant entre revenu équivalent moyen des ménages monoparentaux et celui de l'ensemble de la population.**

Pour les chômeurs, le Luxembourg affiche, avec 50% en 2014, également un taux de risque de pauvreté parmi les plus élevés de l'UE et cela malgré l'existence d'une prétendue trappe à chômage et de « prestations de chômage particulièrement généreuses » (voir section suivante). Qui plus est, pour ce qui est des personnes occupées, le Luxembourg connaît un taux de 11,1% et se classe ainsi parmi les pays qui ont été frappés de plein fouet par la crise. Pour ce qui est des seuls salariés, le taux de risque de pauvreté de ces derniers (10,2%) est même le plus élevé parmi les États membres de l'UE15. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le montant net du salaire social minimum se situe sous le seuil de risque de pauvreté.

Si dans le cadre de la stratégie Europe2020 le Luxembourg s'est engagé à réduire, à l'horizon 2020, de 6 000 le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, force est de constater que cet objectif est bien loin d'être atteint. Ainsi, le Grand-Duché compte en 2014 environ 96 000 personnes qui font face à ce risque, contre 83 000 en 2010. **Autrement dit, le Luxembourg fait dans ce dossier état d'un échec total, alors qu'il affiche, aux dires mêmes de la Commission, des performances économiques remarquables et inégalées au sein de l'UE.**

En ce qui concerne les inégalités, la Commission constate justement que celles-ci sont à des niveaux modérés. Toutefois, on constate de ce point de vue, que ce soit par le biais de l'indicateur S80/S20 ou l'indice de Gini que le Luxembourg, parti de niveaux d'inégalités inférieurs à la moyenne européenne au début des années 2000 connaît depuis une augmentation continue de la valeur de ces deux indicateurs et se rapproche de plus en plus de la moyenne européenne.

À ces inégalités monétaires viennent se greffer d'autres inégalités, notamment en ce qui concerne le logement. Ainsi, deux tiers des ménages pauvres déclarent avoir de lourdes charges financières liées au logement contre environ 30% des ménages se situant au-dessus du seuil de pauvreté, ce qui constitue pour cette taux l'écart le plus élevé entre pauvres et non-pauvres dans l'UE-15. Par ailleurs, on constate qu'un tiers des ménages locataires dispose d'un revenu équivalent inférieur au seuil de risque de pauvreté contre seulement 10,4% des ménages qui sont propriétaires de leur logement.

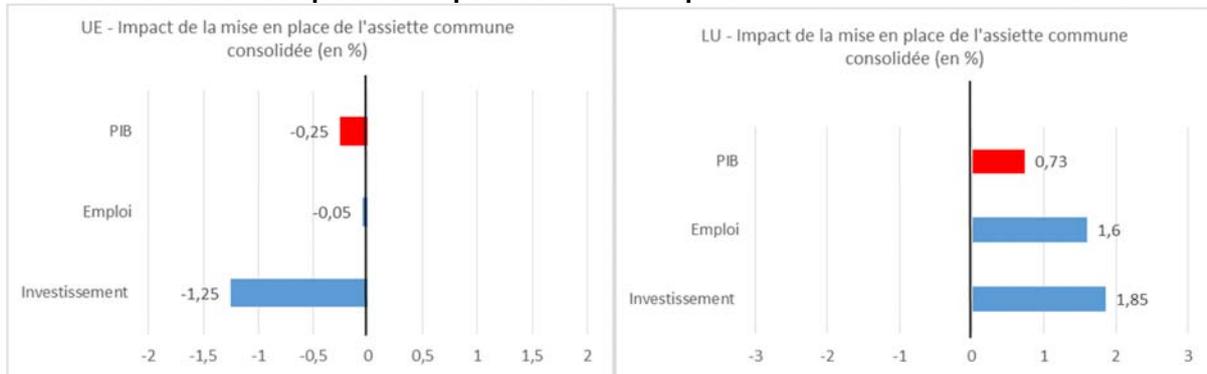
### 3. Systeme fiscal et cadre budgétaire

#### Impôts directs

La Commission dénonce le rôle que peut encore jouer le système fiscal luxembourgeois à l'heure actuelle dans les stratégies de planification fiscales agressives des firmes multinationales. La Commission vise à introduire l'ACCIS au niveau de l'ensemble de l'UE en vue de lutter contre ces pratiques déloyales des firmes multinationales.

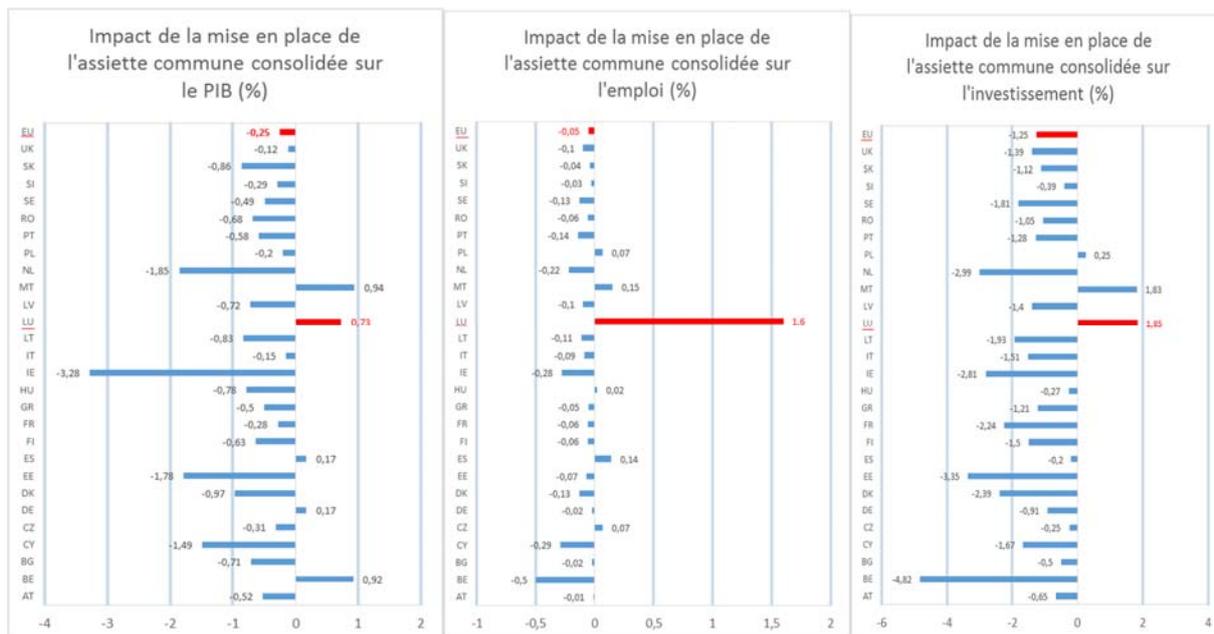
Une étude menée en 2011<sup>23</sup> par la Commission à propos de l'instauration de l'ACCIS avait conclu que notre économie, contrairement à tout a priori, devrait être bénéficiaire de l'instauration de l'ACCIS. Comme en témoigne les graphiques ci-après, le Luxembourg devrait connaître un surplus de croissance, d'investissements et d'emploi dans le sillage de l'instauration de l'ACCIS<sup>24</sup>.

#### Estimations économétriques de l'impact de la mise en place d'une assiette commune consolidée



<sup>23</sup> European Commission ; Commission staff working document ; Impact Assessment ; COM(2011) 121 final ; 16.03.2011. Cette réforme de la fiscalité va se dérouler en trois grandes étapes, à savoir que l'on va d'abord définir une assiette commune dans un premier temps puis on va procéder à la consolidation de cette assiette commune dans un second temps et, enfin on va répartir cette assiette commune consolidée entre les États membres afin qu'ils puissent ensuite appliquer leur taux de fiscalité respectif à la part de l'assiette qui leur revient.

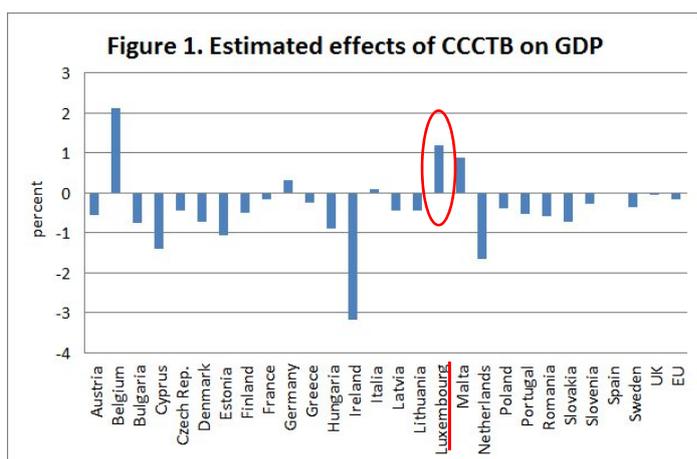
<sup>24</sup> Toutefois, compte tenu des fréquentes révisions subies par les comptes nationaux ces résultats doivent être interprétés avec prudence et ne pas être considérés comme « parole d'Évangile ».



Source : Commission européenne

Une seconde étude d'impact de la mise en place de l'ACCIS sur le PIB de l'UE et de ses États membres par un groupe de chercheurs européens et américains ne travaillant pas pour le compte de la Commission européenne a aussi été menée en 2011<sup>25</sup>. Cette étude reposait sur l'analyse des bilans comptables de 650.000 entreprises transnationales appartenant à l'un des 27 États membres de l'UE.

Les résultats de cette étude doivent être interprétés au regard de la précédente formule de calcul ACCIS qui ne présage en rien de la proposition à venir mais qui donne une idée de ce qui est susceptible de se produire si la prochaine proposition reste similaire<sup>26</sup>.



Source : Bettendorf et al, 2011, Table C.32

<sup>25</sup> Michael P. Devereux, Albert van der Horst, Simon Loretz, Leon Bettendorf ; Corporate tax reform in the EU : Weighing the pros and cons ; 20 March 2011.

<sup>26</sup> CCCTB : Common Consolidated Corporate Tax base. C'est l'acronyme de l'ACCIS en anglais. Il s'agit des résultats du WG25 pour la mise en place d'une assiette commune consolidée obligatoire (car c'est ce que prévoit la commission « taxe »).

Le graphique ci-avant met en lumière l'impact de la mise en place de l'assiette commune uniquement au niveau du PIB (première étape) et non de sa consolidation et de sa répartition. Il s'agit donc d'une représentation de l'effet de la première étape de cette réforme fiscale envisagée.

À l'occasion de cette première étape, il apparaît clairement que l'impact de la mise en place de l'assiette commune n'aura qu'un effet négatif relativement marginal au niveau de l'ensemble de l'UE mais que cet impact sera considérable pour certains pays considérés individuellement. L'amplitude de l'effet de l'application d'une assiette commune (telle que définie dans par les calculs de cette première tentative de réforme avortée de 2011) provient évidemment du différentiel observé avec l'assiette nationale de base qui est plus ou moins étendue. Ainsi, au Luxembourg, l'assiette de base étant plus restreinte que la nouvelle établie par la formule de 2011 de la Commission, il en ressort une probabilité de recettes fiscales accrues et donc un impact positif sur le PIB si ces recettes supplémentaires sont réinjectées dans l'économie.

En conclusion, il n'existe pas de consensus des résultats en termes d'estimation d'impact sur le PIB du Luxembourg en tout cas pour la première étape de la mise en place de l'ACCIS. Une grande prudence s'impose donc à propos des effets potentiels que pourrait avoir cette nouvelle mesure fiscale sur la croissance à venir de notre économie.

Pour ce qui est de la fiscalité des personnes morales de manière générale, il y a lieu de se référer à la position du groupe salarial dans l'avis du CES de novembre 2015 sur la fiscalité.

**Du côté des ménages, alors qu'une réforme fiscale s'annonce, deux éléments de cadrage doivent être considérés.**

D'une part, il existe un déséquilibre contributif flagrant et antérieur à la crise entre personnes physiques et personnes morales, lorsque l'on regarde les principaux postes budgétaires assis sur le revenu et la consommation. Relativement au total de ces impôts au plus fort rendement, les ménages contribuent en tendance de plus en plus par rapport aux entreprises.

D'autre part, autre phénomène bien connu, celui de l'effet de la nature du revenu sur son imposition : tous les revenus ne sont pas traités de la même façon par la LIR. De ce fait, pour revenu égal à 50 mille euros, le salarié sans autres ressources contribuera fiscalement davantage qu'un salarié dont le revenu de 50 mille euros se compose à la fois d'un salaire et d'un revenu du capital (loyer, intérêts, dividendes, plus-values) ou de stock-options et qui bénéficiera ainsi d'un revenu disponible supérieur à celui de la personne jouissant de son seul revenu du travail.

C'est pourquoi, si des telles mesures n'ont pas été adoptées dans l'intervalle, la réforme fiscale comprendra utilement les éléments suivants : abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire ; revalorisation et augmentation du crédit d'impôt pour salariés et des mesures de tempérament fiscal (par exemple les forfaits pour frais d'obtention et dépenses spéciales ainsi que les éléments de prise en charge des frais de garde pour enfants et les frais de déplacement, etc.), adaptation du barème d'imposition du revenu des personnes physiques notamment en aplanissant le « Mëttelschichtsbockel », systématisation de la correction de la dérive fiscale (kalte Progression), abolition ou forte réduction de la tranche exonérée du revenu du capital, normalisation de l'imposition des stock-options ou des stock-options elles-mêmes, révision de l'imposition des dividendes et de certaines plus-values, réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

## Taxe sur la valeur ajoutée

Dans cette partie du rapport, la Commission stigmatise le Luxembourg à propos de sa récente mesure de hausse de la TVA en date du 1<sup>er</sup> janvier 2015 qui selon elle ne doit pas être un instrument en vue de poursuivre « des objectifs de redistribution ». En effet, selon elle, le maintien par le Luxembourg de taux super-réduits à l'occasion de la mise en œuvre de cette mesure « introdui[...]t généralement des distorsions et génèrent des pertes d'efficacité ». Ainsi, pour elle « d'autres instruments pourraient permettre de mieux cibler des groupes spécifiques, pour un coût budgétaire moindre et moins de distorsions économiques. »

On ne peut pas partager cette opinion de la Commission et soutenir les taux super-réduits. Il faut rappeler que cette hausse de la TVA intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2015 touche principalement les personnes à faibles revenus, les familles et surtout les familles nombreuses ayant les propensions à consommer les plus importantes. Le maintien des taux super réduits est donc en réalité une mesure sociale qui permet de ne pas exclure du panier de consommation des personnes les plus modestes des biens de consommation primaire courante (des biens alimentaires) ainsi que certains biens culturels de base (musée, cinéma etc.).

## 4. Transport, énergie et environnement

Dans cette section, la Commission donne un carton rouge au Luxembourg en ce qui concerne sa politique environnementale. Elle le tacle de manière directe : « Le Luxembourg ne semble pas être en voie de respecter les objectifs qui lui ont été fixés dans la stratégie Europe 2020 en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre ne relevant pas du SEQE<sup>27</sup> ».

Elle avance deux arguments principaux.

Le premier argument se caractérise par le fait que selon elle « le niveau assez faible des droits d'accises sur les carburants attire une demande provenant des pays voisins ».

Toutefois, la Commission omet de prendre en considération le fait que les touristes à la pompe feraient dans tous les cas leur plein de carburant qu'ils le fassent au Luxembourg ou non. Le problème n'est pas dans la localisation du remplissage des réservoirs mais dans l'utilisation ou non d'énergies fossiles. D'après l'avis du Conseil économique et social sur l'analyse des données fiscales de novembre 2015, le véritable tourisme à la pompe, c'est-à-dire les conducteurs qui se déplacent au Luxembourg dans le seul but de faire le plein, représente une partie très marginale du total des ventes faites auprès des stations-services au Luxembourg.

Le second argument avancé par la Commission consiste à stigmatiser la politique qui favorise selon elle l'octroi de « voitures de société, élément de rémunération en nature constituant une part non négligeable de la masse salariale, favorisent l'utilisation des véhicules particuliers plutôt que des transports publics ».

Le problème ne provient pas de l'octroi de véhicule de société car si les personnes sont amenées à se rendre sur leur lieu de travail en voiture, qu'elles le fassent en véhicule de société ou personnel cela ne changera pas le degré de pollution émis.

En outre, le choix entre transports collectifs et véhicule individuel relève à la fois de préférences individuelles et de la mise à disposition d'un réseau de transports collectifs efficaces. Or, du point de vue des mentalités, l'acceptation de la transition énergétique passera par la mise en œuvre d'une politique de

---

<sup>27</sup> Les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) comprennent, entre autres, le transport routier, la construction, l'agriculture et les déchets.

transition énergétique qui conduira les citoyens et frontaliers vers cette « acceptation du changement vers une économie plus économe en carbone ».

## 5. Conclusions

La Commission estime que le Luxembourg a progressé peu ou prou en ce qui concerne les trois recommandations qu'elle avait formulées à son encontre en 2015.

Nous rejetons cette appréciation et s'étonne qu'aucune recommandation n'ait été formulée en vue de trouver des solutions aux principaux problèmes sociaux du Luxembourg : le chômage et l'augmentation continue de la pauvreté et des inégalités. Dans son rapport, la Commission se cantonne à stigmatiser l'existence supposée de trappes à chômage sans jamais proposer de recommandations à propos de la lutte contre ce fléau. Soulignons d'ailleurs à ce propos le fait que le gouvernement annonce dans sa synthèse qu'il ne remplira pas une partie des objectifs lui assignés dans le cadre de la stratégie UE2020, particulièrement en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

La situation tant budgétaire qu'économique au Luxembourg est excellente ; le moment est donc idéal pour lancer de grandes manœuvres de réduction de ces inégalités. Or, la principale courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire : pour un revenu égal, le revenu du capital est (beaucoup) moins imposé que le revenu du travail. In fine, cette situation mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés

L'objectif d'une réforme fiscale structurelle serait donc de tendre vers une meilleure justice fiscale et de contrebalancer quelque peu le déséquilibre fiscal entre revenus des capitaux et revenus du travail.

Comme l'ont montré récemment plusieurs études internationales, la réduction des inégalités par le biais de la fiscalité et des transferts sociaux offrirait en outre un effet bénéfique sur la croissance économique. Autrement dit, les économies tendent à dysfonctionner ou à fonctionner de manière suboptimale quand une part croissante du revenu national revient à une partie de plus en plus infime de la population, comme actuellement au Luxembourg.

Dès lors, une mesure favorable à inscrire utilement au Plan national de réforme serait, par exemple, la prolongation des indemnités de chômage alors que 50% des demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisés et que le risque de pauvreté les affecte de manière accrue. En revanche, dans un cadre législatif déjà accommodant vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci, un dispositif fiscal visant à imposer temporairement au quart du taux global les plus-values sur terrain sera à proscrire ; non seulement une telle réduction risque de constituer un pur effet d'aubaine, mais elle renforce davantage les inégalités alors que les biens immobiliers autres que la résidence principale sont à l'épicentre de la distribution inégale du patrimoine.

Une augmentation progressive du demi-taux actuel constituerait un dispositif plus approprié pour répondre à la fois à l'objectif de la disponibilité de terrains et à celui de l'équilibre social et fiscal. D'autres mesures s'imposent :

- retrait, voire adaptation de la réforme des prestations familiales par l'augmentation massive du montant uniforme y prévu en tenant compte du montant moyen actuellement versé et des pertes occasionnées par la désindexation depuis 2006 ;
- augmentation et défiscalisation du salaire social minimum ;
- ajustement des montants du revenu minimum garanti à l'évolution réelle des salaires en compensant notamment les non-adaptations de 2013 et 2015.

Du côté du Programme de stabilité, nous insistons pour que les investissements d'avenir, durables et sociaux, soient maintenus à un haut niveau.

Dans un contexte de hausse démographique à l'horizon 2060 jusqu'au million d'habitants, la nécessité de maintenir les flux d'investissements tient à la fois de la démographie mais aussi de considérations liées au dynamisme futur de la productivité, dans l'intérêt du renforcement de la base économique et d'emploi du

pays et dans le respect de la protection de son environnement social et naturel. Dès lors qu'il remplit ces critères, un déficit budgétaire est donc parfaitement légitime.

## **Pour mémoire : les sujets (2015) à traiter dans le cadre du PNR**

### *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.
- 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 réglementer 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 fiscale pénalisant la « rétention de terrains »