



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**CES/AVIS ECO. SOC. & FIN. (2017)**

## **EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2017**

Contributions des partenaires sociaux au Semestre européen

**AVIS**

**Luxembourg, le 6 avril 2017**

# Sommaire

Avant-propos	2
<b>Première partie - 1<sup>ère</sup> réunion dialogue social annuel dans le cadre du Semestre européen 2017 (1<sup>er</sup> février 2017):</b>	<b>3</b>
Contribution UEL: Quelle croissance pour demain ?	3
Contribution OGBL/LCGB/CGFP : Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute !	34
Procès-verbal de la réunion dialectique dans le cadre de l'avis annuel du CES 2017, du 14 février 2017	96
<b>Deuxième partie - 2<sup>e</sup> réunion dialogue social annuel dans le cadre du Semestre européen 2017 (13 mars 2017):</b>	<b>108</b>
Contribution OGBL/LCGB/CGFP: « Rapport pays » et pistes pour l'élaboration du programme national de réforme (PNR) et du programme de stabilité et de croissance (PSC) 2017	108
Contribution UEL: Contribution aux Plan national de Réforme et Programme de Stabilité et de Croissance	148
<b>Annexe</b>	<b>155</b>
Calendrier	156
<b>VOTE</b>	<b>157</b>

## Avant-propos

Le 8 juillet 2016, le Conseil économique et social (CES) avait décidé de reprendre, dès 2017, les travaux relatifs à l'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (avis annuel). Le dernier avis annuel du CES avait été publié en 2010.

Le présent avis annuel s'inscrit désormais dans le cadre du Semestre européen. Il représente une innovation par rapport aux avis annuels « traditionnels » précédents du CES dans la mesure où il ne comprend pas des analyses communes sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, mais il regroupe, notamment, les contributions de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) et des syndicats les plus représentatifs sur le plan national (OGB-L/LCGB /CGFP), présentées à l'occasion des deux réunions du cycle annuel de concertation régulière entre le Gouvernement et les partenaires sociaux représentatifs sur le plan national, organisées sous l'égide du CES, dans le cadre du Semestre européen.

La première partie du présent avis reprend les contributions présentées le 1<sup>er</sup> février 2017 lors de la 1<sup>ère</sup> réunion du « Dialogue social annuel dans le cadre du Semestre européen », portant notamment sur l'examen annuel de la croissance 2017<sup>1</sup>, publié le 16 novembre 2016 par la Commission européenne.

Elle est suivie par le procès-verbal de la réunion dialectique, qui a eu lieu le 14 février 2017 au CES, au cours de laquelle les partenaires sociaux ont pu commenter réciproquement les prises de position de l'autre partie.

La deuxième partie du présent avis compile les contributions des partenaires sociaux présentées le 13 mars 2017 lors de la 2<sup>e</sup> réunion du « Dialogue social annuel dans le cadre du Semestre européen ». Celle-ci portait sur le rapport par pays 2017 pour le Luxembourg<sup>2</sup>, publié le 22 février 2017 par la Commission européenne, et permet au Gouvernement de préparer le Programme de stabilité et de croissance (PSC) et le Programme national de réforme (PNR).

L'avant-projet d'avis annuel a été finalisé lors de la 3<sup>e</sup> réunion de la Commission de travail « Avis annuel » du CES le 29 mars 2017.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3711 fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3711_fr.htm)

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-luxembourg-fr.pdf>

**Première partie –  
1<sup>ère</sup> réunion dialogue social annuel dans le cadre du  
Semestre européen 2017  
(1<sup>er</sup> février 2017):**

**Contribution UEL: Quelle croissance pour demain ?**

# UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

---

## Semestre européen 2017

Quelle croissance pour demain ?

---





## Table des matières

Résumé exécutif .....	6
1. Introduction .....	10
2. Contexte économique .....	12
2.1. Situation économique de la zone euro .....	12
2.1.1. Croissance économique .....	12
2.1.2. Finances publiques .....	12
2.1.3. Inflation et taux d'intérêt .....	14
2.1.4. Marché du travail .....	15
2.1.5. Risques .....	16
2.2. Situation économique et les défis du Luxembourg .....	17
2.2.1. Finances publiques .....	17
2.2.2. Fiscalité .....	20
2.2.3. Inflation et coûts salariaux .....	22
2.2.4. Marché du travail .....	24
2.2.5. Logement .....	25
3. Changement de paradigme .....	28
3.1. Monde économique en mutation .....	28
3.2. Un modèle de croissance économique soutenable ? .....	30

## Table des graphiques

Graphique 1: Evolution du PIB de la zone euro .....	12
Graphique 2: Dette brute consolidée en % du PIB .....	13
Graphique 3: Développement budgétaire de la zone euro .....	14
Graphique 4: Evolution de l'inflation de la zone euro .....	15
Graphique 5: Proportion de l'emploi à temps partiel dans la zone euro (en %) .....	16
Graphique 6: Soldes de la sécurité sociale sous le scénario « Luxembourg à 1,1 million d'habitants » en pourcentages du PIB .....	18
Graphique 7: La dette publique brute consolidée en % du PIB .....	20
Graphique 8: Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés des États membres de l'UE (en %) .....	21
Graphique 9: Evolution cumulée de l'inflation au Luxembourg, dans la zone euro et dans les pays voisins entre 2005 et 2018 (base 100 en 2005) .....	22
Graphique 10: Évolution cumulée des coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux au Luxembourg, dans les pays voisins et la zone euro entre 2005 et 2018 (base 100 en 2005) .....	23
Graphique 11: Evolution de l'emploi total et de la productivité de travail (base 100 en 2000) .....	24
Graphique 12: Progression de l'emploi total, dans le non marchand et dans les branches marchandes (base 100 en 2007) .....	25
Graphique 13: Endettement des ménages et indice des prix des logements .....	26
Graphique 14: Évolution cumulée de la productivité globale des facteurs (PGF) au Luxembourg, dans les pays voisins et la zone euro entre 2005 et 2015 (base 100 en 2005) .....	31

## Résumé exécutif

Le Luxembourg se trouve actuellement dans une situation particulière et, pour tout dire, quelque peu paradoxale. Un observateur extérieur, peu sensibilisé aux spécificités luxembourgeoises, pourrait considérer que le Grand-Duché est un véritable paradis sur le plan économique, avec des Administrations publiques excédentaires, une dette publique faible en comparaison internationale, une progression soutenue de l'emploi ou encore une croissance du PIB réel de près de 5% tant en 2017 qu'en 2018 telle qu'escomptée dans le plus récent budget de l'Etat.

C'est dans ce contexte flatteur, du moins en apparence, que le Gouvernement a élaboré une réforme fiscale se traduisant en premier lieu par une sensible augmentation du pouvoir d'achat des ménages. Il s'y ajoute, en ce début d'année 2017, une tranche d'indexation, une adaptation à la hausse du salaire social minimum et des pensions ainsi que des hausses de salaires individuelles ou résultant d'accords collectifs tant dans les secteurs publics que privé. Sans compter diverses initiatives récentes propices à la poursuite d'une augmentation soutenue des dépenses ou des coûts. Divers « ballons d'essai » ont par ailleurs émergé dans le domaine social, à propos par exemple d'une hypothétique réduction du temps de travail; une redistribution qui précède toutefois sa prémisse: la réalisation de gains de productivité ou, prosaïquement, la véritable mise en marche du moteur de la croissance qualitative.

L'UEL est bien évidemment soucieuse du bien-être général, finalité ultime du système économique. Ce bien-être doit cependant être garanti de manière durable, en tenant compte de l'intérêt des générations présentes mais aussi, et surtout, des générations futures.

Sans revenir ni au détail ni à la structure du présent document, la contribution de l'UEL vise à aborder la question de savoir quelle croissance nous pouvons et voulons atteindre demain dans le contexte de la situation et de l'évolution prévisible des finances publiques (Administration centrale et Administration publique). La position telle que développée dans le présent document peut se résumer en cinq points essentiels:

### 1. Relance ou Austérité dans l'Union européenne et au Luxembourg

La volonté affichée de la Commission européenne de relancer l'économie tout en préservant les finances publiques des pays membres manque de crédibilité comme d'autres stratégies passées qui ont également voulu promouvoir une chose et son contraire (cf. stratégie de Lisbonne de 2000, revue en 2005, suivie en 2010 de la stratégie 2020 elle-même mise entre parenthèses). Relancer l'économie par la demande alors que les caisses sont vides, que les limites du pacte de stabilité sont largement dépassées et que les moyens de la politique monétaire sont exploités à l'extrême ne sera pas possible. Seules des réformes structurelles pourront permettre à l'Union, et surtout à la zone Euro, de renouer avec une croissance saine et avec la création d'emplois.

Citons simplement trois chiffres: la dette publique de la zone euro représentait en moyenne 68% du PIB de 2002 à 2006, 77% de 2007 à 2011 et 92% du PIB en 2016. Au Luxembourg, la dette atteignait 7% du PIB « pré-crise » et 23% actuellement selon la Commission européenne. Une relance passant par un relâchement budgétaire général et ne stimulant en définitive que l'endettement doit donc être évitée, même indépendamment des risques de voir augmenter à moyen terme les taux d'intérêt. Le plan Juncker l'a bien compris en ce sens qu'il vise à stimuler l'investissement productif tout en évitant précisément de le financer par de la dette publique. L'UEL privilégie pour sa part une relance plus intelligente, consistant à diminuer les dépenses courantes les moins productives en faveur d'investissements publics efficaces – ces derniers présentant un effet d'entraînement économique bien plus substantiel que les dépenses courantes et concourant en prime à augmenter structurellement notre potentiel de production. Par ailleurs, parler d'austérité au Luxembourg, un pays dont les dépenses publiques ont progressé de 147% sur 15 ans (dont 127% pour la formation brute de capital, 134% pour la rémunération des salariés et 163% pour les prestations sociales en espèce et en nature) ne relève guère de

l'honnêteté intellectuelle, et ce d'autant plus que le Luxembourg est classé 2<sup>e</sup> au monde par le Forum Economique Mondial pour ce qui est du développement inclusif.

Il s'y ajoute qu'en poursuivant une politique pro-cyclique de déficits publics, l'Union Européenne en général et le Luxembourg en particulier, se privent de la possibilité de répondre par une augmentation des dépenses à une crise économique, à l'instar de celle de 2007. De même, pour les pays les plus fragiles financièrement, se pose la question de savoir comment ils sortiraient de l'engrenage dans lequel des politiques budgétaires structurellement déficitaires les ont mis et s'ils ne courent pas le risque de se trouver dans une situation où ils n'arriveraient plus à se refinancer entraînant une crise de confiance dans le système financier européen.

## **2. Finances publiques et sécurité sociale**

Une stratégie budgétaire à la fois intelligente et prudente, porteuse de relance sans pour autant hypothéquer les finances publiques, s'impose d'autant plus que la dette publique n'est pas seule en cause. Il s'y ajoute en effet dans la grande majorité des pays européens la dérive programmée des budgets sociaux, à politique inchangée du moins. Ce problème est particulièrement présent au Luxembourg (dont la progression annuelle moyenne des budgets sociaux a été de 7% entre 2000 et 2015), qui est en outre confronté à une Administration centrale systématiquement déficitaire. Selon les projections de l'IGSS, le régime général de pension deviendrait également structurellement déficitaire dès 2023 (année à partir de laquelle les dépenses courantes seront supérieures aux recettes et qu'il faudra recourir aux revenus ou au capital des réserves accumulées). La croissance des dépenses de pension excède d'ores et déjà nettement celle des recettes de cotisation, ce qui montre que le problème des pensions n'est pas une simple lubie ou un scénario de science-fiction. Toujours selon l'IGSS et même avec un Luxembourg dont la population doublerait d'ici 2060, les réserves de pension seraient épuisées dès 2043. En cas de plafonnement de la population à 700.000 personnes environ, la réserve serait même épuisée dès 2032 et le régime de pension s'affaiblirait sous le poids d'un endettement de quelque 181% du PIB en 2060.

S'y ajoutent les défis en matière de pensions des agents de l'Etat (non considérées dans les projections de l'IGSS publiées en décembre 2016), de santé ou d'assurance dépendance. Au total, les actuels excédents de la sécurité sociale (qui appartiennent en fait aux assurés pour la couverture de leurs droits), qui sous-tendent les surplus de l'ensemble des Administrations publiques, sont de ce fait assez trompeurs. Ils laisseraient la place à politique inchangée à des déficits croissants dans le temps. Il convient donc de contrecarrer sans délai toute dégradation des comptes sociaux, en complétant la réforme des pensions de 2012, en faisant preuve de vigilance dans les autres branches de la sécurité sociale et en endiguant la progression des dépenses courantes de l'ensemble des Administrations publiques, et celles de l'Administration centrale en premier lieu. L'augmentation des cotisations sociales qui a jusqu'ici heureusement toujours été écartée, ne serait pas une solution dans la mesure où elle augmenterait les prélèvements obligatoires et les coûts des entreprises et donc la compétitivité de l'économie, diminuerait le pouvoir d'achat des salariés et augmenterait le déficit de l'Administration centrale.

Le budget 2017 postule une croissance économique élevée en 2017 et 2018. De deux choses l'une: si cette croissance devait réellement se manifester, il conviendrait d'en profiter pour améliorer des fondamentaux budgétaires qui ne sont favorables qu'en apparence. A l'inverse, si cette croissance devait faire défaut, notre ratio d'endettement se rapprocherait sensiblement de la norme gouvernementale des 30%, car non seulement le déficit de l'Administration centrale se creuserait et le ratio Dette/PIB se dégraderait à la suite d'une augmentation du numérateur et d'une baisse du dénominateur. Pour prévenir ce dernier écueil, nos autorités devraient procéder régulièrement à des « *stress tests* » suffisamment exigeants, consistant à calculer l'incidence sur le taux d'endettement d'une croissance économique plus basse, et ajuster leur politique budgétaire en fonction des résultats. L'UEL a mené cet exercice à bien dans le présent document.



### 3. Réforme fiscale et recettes fiscales

La réforme fiscale peut être saluée sur de nombreux points, notamment sa recherche d'un meilleur équilibre social à l'égard de catégories sociales moins favorisées. L'UEL se doit aussi de relever les mesures en faveur des PME, tout en espérant que des améliorations ponctuelles seront décidées, notamment pour favoriser les reprises d'entreprises, leur financement et toutes les formes d'innovation. La baisse du taux global des personnes morales est modeste eu égard aux changements majeurs que nous vivons (BEPS, BREXIT, élections aux Etats-Unis). La finalité d'un abaissement des taux d'imposition des entreprises ne doit pas être un cadeau, son but est toujours de générer des recettes fiscales supplémentaires à travers un surcroît d'activités, voire de garder des recettes actuelles. A cet égard, le Luxembourg devra se préparer à des baisses plus audacieuses dans l'avenir.

Le problème de l'actuelle réforme est son financement. En présence d'un déficit structurel avéré et de prévisions de croissance très optimistes, le constat s'impose que la réforme est financée par de nouveaux emprunts qui vont limiter les moyens d'action des gouvernements futurs. Ceci est d'autant plus vrai que d'autres sources de recettes classiques, telles les accises, sont remises en cause par une politique volontariste du Gouvernement à leur égard. Dans ce contexte, l'UEL déplore également la polémique sur le coût réel de la réforme fiscale qui varie du simple au double en termes de PIB et ne contribue pas à un débat serein.

### 4. Productivité, salaires et inflation

Les salaires doivent évoluer en fonction de la productivité du travail. Cette règle simple n'est guère contestée, mais elle implique que les salaires ne doivent pas évoluer si la productivité n'évolue pas. Ce n'est pas la croissance extensive générée par la seule création d'emplois - également dans le secteur non marchand - qui dicte les salaires, ni l'inflation, ni les coûts du logement, ni aucune des autres bonnes raisons couramment citées. Malheureusement le gouvernement a refusé de contribuer à une discussion de fond sur l'absence prolongée de gains de productivité, ses raisons et ses conséquences. Pire, les discussions très utiles sur une troisième révolution industrielle avec ses espoirs de renouer avec des gains de productivité ont déclenché une polémique politique sur la possibilité de distribuer ces gains escomptés dès aujourd'hui via salaires et temps de travail, ceci alors que les gains de productivité ne sont pas encore au rendez-vous. Dès lors, le risque est grand que les largesses sociales entraînent une augmentation des coûts des entreprises qui se répercutera sur les prix et relancera de nouveau le différentiel d'inflation avec les économies des pays voisins qui avait pu être neutralisé ces dernières années (et validera in fine la théorie de l'autoallumage).

Or, la préoccupation de l'UEL porte sur le caractère essentiellement extensif de la croissance économique au Luxembourg, par opposition à un modèle « *intensif* », c'est-à-dire davantage basé sur la productivité dans le secteur marchand et sur la recherche maximale de l'efficacité dans le secteur non marchand. Et cette productivité a été la grande absente du moteur de croissance de ces dernières années, avec une contribution proche de zéro sur un laps de temps aussi conséquent (un maigre +1,8% pour la productivité du travail en 15 ans, de 2000 à 2015, soit 0,1% de hausse par an en moyenne). Une croissance extensive repose par définition sur une augmentation soutenue et continue de l'emploi, avec à la clef une explosion du nombre de frontaliers et du recours aux travailleurs étrangers. Dans le même temps, une telle croissance extensive ne peut que contraindre le Luxembourg à étendre exponentiellement ses infrastructures de transport (routes, chemins de fer, ponts, etc.), de crèches, d'éducation et celles dans le domaine crucial du logement – où sévit déjà actuellement une tension endémique entre l'offre et la demande, cette tension constituant un problème économique et social à part entière. Et une croissance extensive se traduira in fine par des transferts de revenus exponentiellement croissants à l'étranger qui ponctionneront la demande interne et freineront donc notre croissance potentielle.

## 5. Modèle économique du futur

Des gains de productivité plus faibles signifient par ailleurs que la marge disponible pour améliorer les conditions de vie des salariés est elle-même restreinte, qu'il s'agisse d'augmenter les rémunérations ou d'aménager le temps de travail. La transition du Luxembourg vers le « *Modèle économique du futur* », abordée dans la récente « *Etude Rifkin* », ne peut faire l'impasse sur ces gains de productivité, indispensable précondition de toute politique réellement inclusive. Utilisée à bon escient, la digitalisation est de ce point de vue une formidable opportunité. Les avancées technologiques constituent en outre autant d'outils de diversification de l'économie luxembourgeoise. On songera notamment aux FinTech, à la branche « *Information et communication* » qui représente d'ores et déjà 5,5% de notre valeur ajoutée (2015), à l'économie de la santé, à la logistique du futur ou encore au « *space mining* » évoqué avec justesse par le Ministre de l'Economie. Cette transition vers une « *nouvelle économie* » nécessitera des compétences nouvelles et une mise à jour constante des connaissances de tous les « *stakeholders* », ce qui exigera de considérables efforts en termes de formation tout au long de la vie et une adaptation du fonctionnement de notre marché du travail.

Le modèle autour de la croissance qualitative n'est pas une chimère. Or, pour y arriver, les réformes à adopter seront profondes et structurelles. Et plus le temps passe, plus l'adaptation sera difficile.

L'UEL soutient à fond cette démarche inclusive visant à imaginer et à façonner l'économie du futur. Elle devra être complétée par une réflexion commune sur notre modèle social et en particulier sur l'organisation du travail et les compétences à acquérir ainsi que sur les changements à introduire à l'intérieur des entreprises. De surcroît, il appartient au Gouvernement d'accompagner activement la transition vers la digitalisation de l'économie en mettant également en place les glissières de sécurité nécessaires pour éviter d'éventuelles dérives, notamment sur le plan économique (p. ex. restriction de la concurrence, concurrence déloyale, ...) et sur le plan des finances publiques (moins-values de recettes en raison de la non déclaration de certaines activités économiques, etc.).

Par contre, il serait absurde de conclure d'ores et déjà de ces discussions qui engagent l'avenir et l'équité intergénérationnelle qu'il s'agirait de distribuer dès aujourd'hui les gains espérés de productivité à venir, avant même que nous n'ayons préparé notre économie à cette économie du futur.

# 1. Introduction

Dans le cadre du Semestre européen de coordination des politiques économiques pour l'année 2017, la Commission européenne a présenté en novembre 2016 un paquet de mesures et a fixé les priorités économiques et sociales de l'Union européenne (UE) pour l'année à venir. Ainsi, la Commission européenne appelle, dans le cadre de son examen annuel de croissance, les Etats membres à redoubler d'efforts en respectant les principes du « triangle vertueux » combinant

- relance des investissements,
- poursuite des réformes structurelles et
- mise en œuvre de politiques budgétaires responsables,

et, ce faisant, à mettre l'accent sur l'équité sociale et l'instauration d'une croissance plus intégratrice.

Le Conseil européen a, quant à lui, émis un certain nombre de recommandations pour la période 2017-2018 concernant la politique de la zone euro, et l'UEL voudrait reprendre quelques points qu'elle soutient, à savoir:

- mener des politiques qui soutiennent la croissance à court et long terme et renforcent les capacités d'ajustement, le rééquilibrage et la convergence; accorder la priorité aux réformes qui renforcent la productivité, améliorent l'environnement institutionnel et des entreprises, suppriment les obstacles à l'investissement et encouragent la création d'emplois;
- adopter une orientation budgétaire globalement positive contribuant à un dosage équilibré des politiques macroéconomiques, à soutenir les réformes et à renforcer la reprise par une expansion budgétaire pouvant aller, selon les pays, jusqu'à 0,5 % du PIB en 2017; conjuguer les efforts nationaux pour assurer tant la viabilité budgétaire à long terme dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance que la stabilisation macroéconomique à court terme de la zone euro;
- mettre en œuvre des réformes qui promeuvent la création d'emplois et l'équité et la convergence sociales, et qui reposent sur un véritable dialogue social. Ces réformes devraient associer:
  1. des contrats de travail fiables offrant souplesse et sécurité aux salariés et aux employeurs;
  2. des systèmes éducatifs et de formation et des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie performants et de qualité, mettant l'accent sur les besoins du marché du travail;
  3. des politiques de l'emploi actives et efficaces, qui encouragent la participation au marché du travail;
  4. des systèmes de protection sociale modernes et adaptés qui aident ceux qui en ont besoin et incitent à s'intégrer sur le marché du travail; alléger la pression fiscale sur le travail, en particulier pour les bas salaires et dans les Etats membres où la compétitivité-coûts est inférieure à la moyenne de la zone euro;
- concevoir et mettre en œuvre une stratégie effective à l'échelle de la zone euro, afin de réduire les risques qui affectent la viabilité du secteur bancaire, y compris en ce qui concerne le niveau élevé de prêts non productifs;
- accélérer, dans le plein respect du marché intérieur, la mise en œuvre ouverte et transparente d'initiatives visant à compléter l'union économique et monétaire; mettre en œuvre les actions restantes de la phase 1 du rapport des cinq présidents intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf)

Au niveau national, une concertation en vue de l'élaboration du plan national de réforme et du programme de stabilité de croissance du Luxembourg, s'opère depuis 2015 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Chaque partenaire présente à cette occasion ses propositions/recommandations qui devraient être prises en compte par le Gouvernement dans ces deux plans. Cependant, cet exercice n'a jusqu'à présent pas donné lieu à un véritable échange entre les partenaires concernés et ne se résume, de facto, qu'à une simple présentation de part et d'autre. L'UEL avait déjà lancé l'année dernière un appel pour que les contributions des parties présentes trouvent plus d'écho, mais celui-ci est resté sans suite.

L'UEL espère donc que cette année ce « monologue » évolue en un véritable dialogue constructif permettant d'en dégager des éléments communs de diagnostic et des actions de réformes nécessaires pour assurer la soutenabilité du modèle de croissance économique et social luxembourgeois, qui doit innover pour assurer sa pérennité et s'adapter aux nouvelles technologies, aux paramètres démographiques, aux gains de productivité réalisés et à de nouvelles méthodes de travail.

Dans la présente contribution, l'UEL reprend tout d'abord brièvement le contexte économique dans lequel se trouve la zone euro et le Luxembourg avec ses défis majeurs que l'UEL, depuis plusieurs années, ne cesse de thématiser, comme notamment la soutenabilité du système social basée sur une croissance constante de la main-d'œuvre, la pénurie et le coût du logement et le système éducatif et de formation continue performant permettant à chaque résident d'avoir sa place sur le marché du travail et aux entreprises de trouver les collaborateurs qualifiés dont elles ont besoin. Les « petites réformes » adoptées jusqu'à présent n'ont guère suffi à résoudre les défis et les générations futures en seront davantage impactées.

L'UEL souligne encore une fois l'importance de réfléchir à un nouveau modèle économique plus soutenable et qui tienne compte de l'ère de la digitalisation dans lequel le monde, ainsi que le Luxembourg, évoluent. En effet, le modèle économique actuel, basé sur une croissance extensive, ne sera plus soutenable, et il faudra basculer vers un système économique basé sur une croissance intensive et qualitative. Cette évolution concernera également le secteur public qui devra se moderniser et s'adapter à cette digitalisation et au mode de croissance intensive.

## 2. Contexte économique

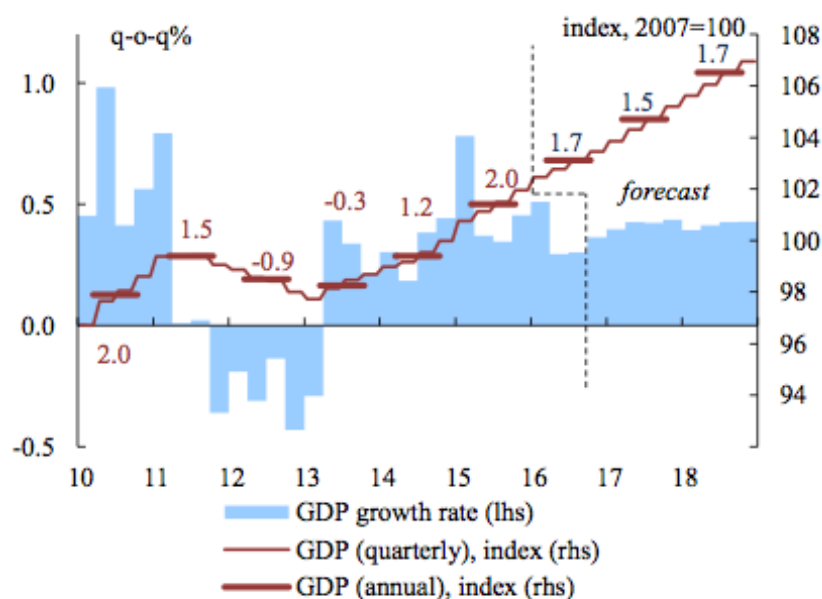
### 2.1 Situation économique de la zone euro

Dans le cadre de son examen annuel de croissance, la Commission européenne constate qu'un redressement de l'économie européenne a lieu, que les investissements ont commencé à se redresser, que le taux d'emploi est en hausse, que le déficit public moyen de la zone euro a baissé et est inférieur à 2% et que les niveaux d'endettement public se sont stabilisés et devraient baisser.

#### 2.1.1. Croissance économique

Selon les prévisions d'automne 2016 de la Commission européenne, la zone euro connaîtra une croissance économique de 1,5% en 2017 et de 1,7% en 2018, contre 2,1% et 1,9% aux Etats-Unis. La croissance toujours historiquement faible du commerce international sous l'effet, notamment, de la décélération de certaines économies émergentes, se traduirait par des exportations nettes toujours globalement peu dynamiques, tandis que la consommation privée pourrait être pénalisée par l'incidence d'une possible remontée des prix pétroliers sur le pouvoir d'achat des ménages. Les investissements seraient quant à eux affaiblis par l'anticipation d'une croissance économique toujours mesurée et par des facteurs de risque et d'incertitude assez prégnants en 2017 (risques géopolitiques, transition politique aux Etats-Unis, tendances protectionnistes croissantes, élections en France, Allemagne, Pays-Bas, incertitude politique voire financière en Italie, suites du « Brexit », etc.). Les investissements totaux en volume de la zone euro progresseraient ainsi de 3,1% en 2017 et de 3,5% en 2018, des taux certes appréciables mais modestes à l'aune du décrochage de l'investissement observé au plus fort de la crise.

Graphique 1: Evolution du PIB de la zone euro



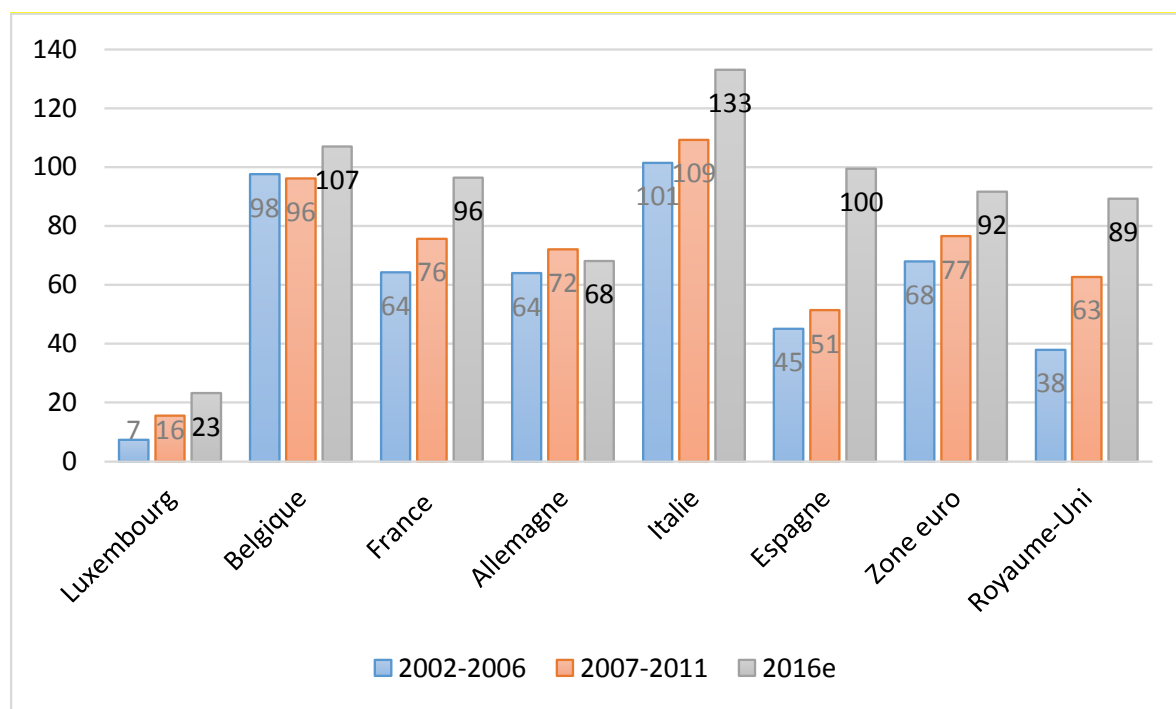
Source: Commission européenne

#### 2.1.2. Finances publiques

Le rapport déficit/PIB des administrations publiques et le ratio dette/PIB brut dans la zone euro ont continué de baisser en 2016, en raison de la reprise économique et des taux d'intérêt historiquement bas. Au cours de la période de prévision (2016-2018), les déficits et les ratios de l'endettement public devraient rester orientés à la baisse, quoique à un rythme moins soutenu que les années précédentes. Ceci dit, au niveau absolu, les taux d'endettement de la zone Euro et des principaux pays européens restent extrêmement élevés en termes du PIB et aucun plan à

court et moyen terme crédible n'existe dans nombre de pays (hormis principalement l'Allemagne) pour ramener les taux d'endettement en dessous des critères maxima fixés en la matière par le traité de Maastricht (60% du PIB). Le débat lancé par d'aucuns sur la « nécessité de mettre un terme aux politiques d'austérité » ne prend donc pas en compte le risque réel d'une survenance d'une crise financière, ceci en dépit d'une période avec des taux d'intérêt historiquement bas. Or comme l'illustre le graphique suivant, les ratios d'endettement peuvent s'accroître de manière soudaine dans le sillage d'une telle crise, même lorsqu'ils partent d'un niveau déjà élevé.

**Graphique 2: Dette brute consolidée en % du PIB**

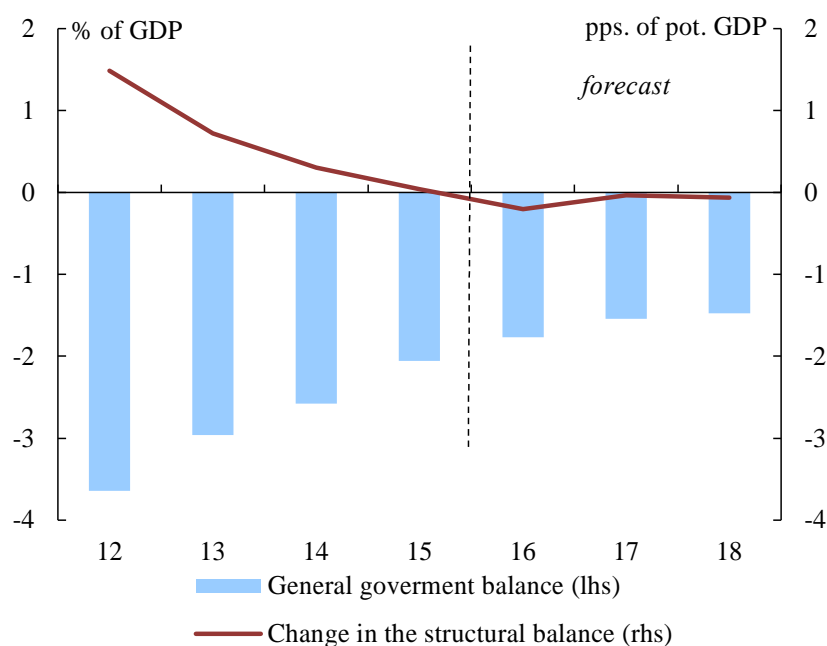


Source: Commission européenne

Ainsi, selon la Commission européenne, le déficit public global de la zone euro devrait « tomber » à 1,8% du PIB (2,0% dans l'UE) en 2016, soit 0,3 point de pourcentage du PIB d'amélioration (0,4 point de pourcentage dans l'UE) par rapport à l'année précédente. Le déficit devrait continuer à diminuer dans la zone euro en 2017, mais il demeurerait globalement inchangé en 2018, à 1,5% du PIB.



**Graphique 3: Développement budgétaire de la zone euro**

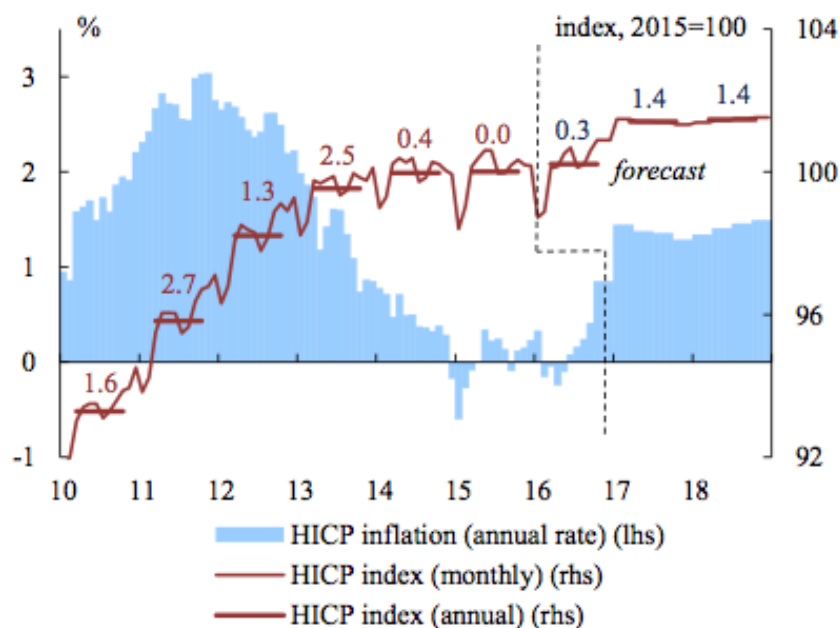


Source: Commission européenne

### 2.1.3. Inflation et taux d'intérêt

Pour ce qui est de l'inflation, qui a été faible voire nulle pour la plupart des pays de l'UE ces dernières années, elle a commencé à se redresser au troisième trimestre de 2016. L'inflation de la zone euro devrait donc passer légèrement au-dessus de 1% dès 2017, dans la foulée du possible raffermissement des prix du pétrole. L'inflation sous-jacente, qui exclut la volatilité des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, devrait progresser graduellement au milieu d'une croissance plus forte des salaires et d'une nouvelle réduction de l'écart de production. Ainsi, pour la zone euro (voir le graphique ci-dessous), le taux d'inflation passera de 0,3% en 2016 à 1,4% en 2017 et 2018. Pour les Etats-Unis, celui-ci s'établirait à 1,2% en 2016, à 2% en 2017, respectivement à 2,1% en 2018.

**Graphique 4: Evolution de l'inflation de la zone euro**



Source: Commission européenne

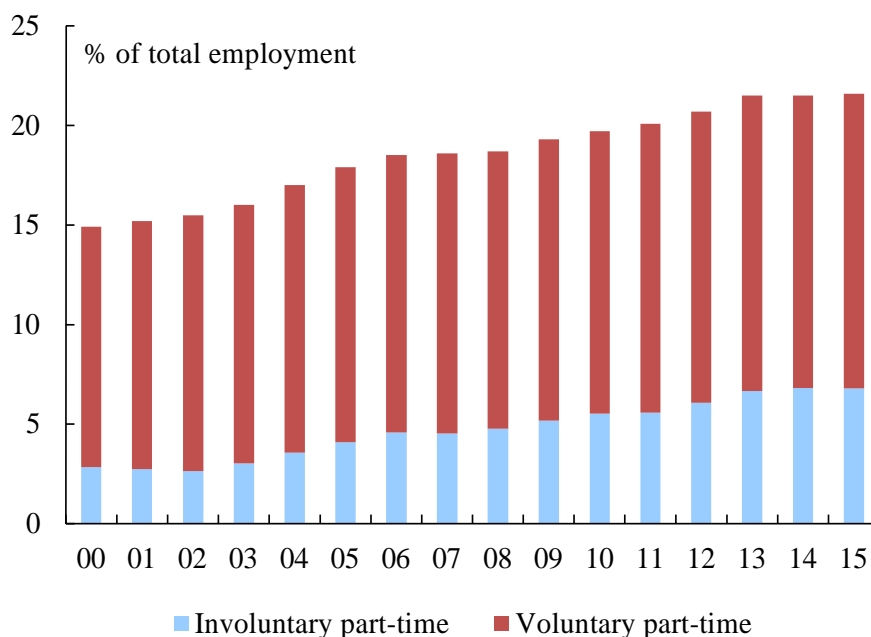
Cette résurgence de l'inflation s'accompagnerait d'une remontée graduelle des taux d'intérêt. En raison principalement d'une révision des anticipations des agents économiques relatives à l'orientation des politiques monétaires respectives, les taux des obligations souveraines à 10 ans se sont tendus depuis la mi-septembre 2016, non seulement aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Japon, mais également en Allemagne et dans la plupart des pays de la zone euro. Le retour graduel des taux d'intérêt vers un niveau plus en ligne avec leur moyenne historique devrait à terme donner lieu à un gonflement des charges d'intérêt des Administrations publiques, donc à des déficits accrus à politique inchangée. L'UEL en appelle dans ce contexte à des politiques budgétaires prudentes et avisées, mettant singulièrement l'accent sur le renforcement de la croissance potentielle, à rebours des appels récurrents au relâchement général de la discipline budgétaire au sein de la zone euro.

#### 2.1.4. Marché du travail

Le marché du travail de la zone euro continue de se redresser, toutefois, les fortes hausses des taux de chômage enregistrées pendant la crise économique entre 2008-2009 et lors de la replongée en récession de la zone euro dans le sillage de la « crise de la dette souveraine » en 2011-2013 n'ont pas encore été inversées. Ainsi, une croissance de l'emploi de seulement 1% est attendue respectivement pour 2017 et 2018 pour la zone euro, il en est de même pour les Etats-Unis (1% pour 2017 et 0,5% pour 2018).

On constate également que la part des travailleurs à temps partiel est passée de 18,6% au début de la crise à 21,6% au deuxième trimestre de 2016.

**Graphique 5: Proportion de l'emploi à temps partiel dans la zone euro (en %)**



Source: Commission européenne

Presque parallèlement, la part du travail à temps partiel involontaire dans l'ensemble du travail à temps partiel est passée de 24,4% en 2007 à 31,4% en 2015. Le nombre de contrats à durée déterminée a également augmenté dû au fait d'un contexte économique et politique incertain.

Une légère baisse du taux de chômage pour la zone euro est prévue qui passerait de 10,1% en 2016 à 9,7% en 2017 et à 9,2% en 2018. Il en est de même pour les Etats-Unis, où le taux de chômage, de 4,9% en 2016, s'établirait à 4,7% en 2017 et en 2018.

Ce fléchissement bienvenu du chômage s'accompagnerait, selon la Commission européenne, d'une sensible accélération de la progression des salaires nominaux moyens. Alors que ces derniers ont augmenté de 1,2% dans la zone euro en 2016, ce taux s'établirait en effet à 1,7% en 2017 et à quelque 2,0% en 2018. Une telle évolution, qui s'inscrirait dans la durée, serait de nature à ralentir la décroissance attendue du taux de chômage.

#### **2.1.5. Risques**

Néanmoins, la reprise reste fragile et les éléments ayant contribué à renouer avec la croissance, notamment la chute des prix du pétrole, la dépréciation de l'euro, les taux d'intérêts bas, risquent de s'affaiblir au vu d'un contexte économique et géopolitique international instable, d'un BREXIT confirmé, voire du changement politique aux Etats-Unis.

La Commission soulève certains risques pouvant impacter l'économie européenne, notamment des risques externes, à savoir: « *First, emerging market related risks remain a concern. A hard landing for China in its transition or sudden stops in capital flows to vulnerable emerging market economies would affect global activity and impact negatively on the euro area. Second, the rebound in advanced non-EU economies that reported low economic growth in the first half of the year could be weaker than currently envisaged, as cycles may already be more mature than thought. Third, discussions of free-trade agreements and election campaigns have pointed to risks related to possibly increasing protectionism. Fourth, geopolitical risks remain intense. The conflict between Ukraine and Russia is still ongoing and military action in Syria and Iraq has intensified in 2016. In Europe, security threats remain elevated following the recent attacks in several Member States.* »

En conclusion, aux yeux de l'UEL, il faut donc se garder de tout triomphalisme. La croissance, l'emploi et l'investissement sont toujours freinés par les conséquences de la crise ainsi que par

des défaillances structurelles remontant aux années qui ont précédé la crise. L'Europe et ses Etats membres restent donc très vulnérables et il y a lieu de demeurer prudent. Sachant que l'Europe reste « l'arrière-cours » économique du Luxembourg, les équilibres macroéconomiques de notre pays continueront à être fortement influencés par les évolutions sur le Vieux Continent. La persistance de risques macroéconomiques en Europe plaiderait pour la réalisation par chacun des pays de stress tests permettant d'anticiper des mesures de politique économique et budgétaire en cas de survenance de tels risques.

## 2.2. Situation économique et les défis du Luxembourg

### 2.2.1. Finances publiques

Les finances publiques luxembourgeoises sont en apparence dans une situation comparativement saine, comme le révèlent un surplus des Administrations publiques prévu pour 2016 à 1,3% du PIB et un ratio d'endettement public de 23,2% du PIB pour la même année, selon les estimations de la Commission européenne. Comme on le verra ci-dessous, cette situation n'est cependant favorable qu'en apparence en raison de la forte détérioration du solde budgétaire attendue dès 2017 et de la « dette cachée » de la sécurité sociale – dans le domaine des pensions en particulier.

D'une part, la situation budgétaire des Administrations publiques se dégraderait en effet de manière abrupte en 2017, l'excédent passant selon les prévisions de novembre 2016 de la Commission européenne de 1,3% du PIB en 2016 à 0,0% seulement en 2017. Cette soudaine volatilisait du surplus des Administrations publiques luxembourgeoises serait pour l'essentiel imputable au coût fort élevé de la réforme fiscale mise en œuvre dès janvier 2017.

L'impact budgétaire de cette réforme, très largement orientée vers les ménages, serait selon le Gouvernement de 0,8% du PIB à partir de 2018 (un peu moins en 2017). La Banque centrale du Luxembourg (BCL) évoque pour sa part le double, soit 1,7% du PIB, ce qui pourrait laisser augurer, toutes choses égales par ailleurs, une détérioration de la situation des finances publiques encore plus prononcée que dans les documents budgétaires 2017 ou dans les prévisions précitées de la Commission européenne. Le projet de budget de l'Etat postule en outre une croissance du PIB en volume de quelque 4,6% en 2017 et de 4,9% en 2018. Or selon les prévisions de la Commission européenne, le Luxembourg devrait se contenter de 3,8% en 2017 et de 3,6% en 2018, soit respectivement de 0,8 et 1,3 point de PIB de moins – et un décrochage total de quelque 2,1 points de PIB par rapport à la trajectoire de croissance escomptée dans le budget 2017.

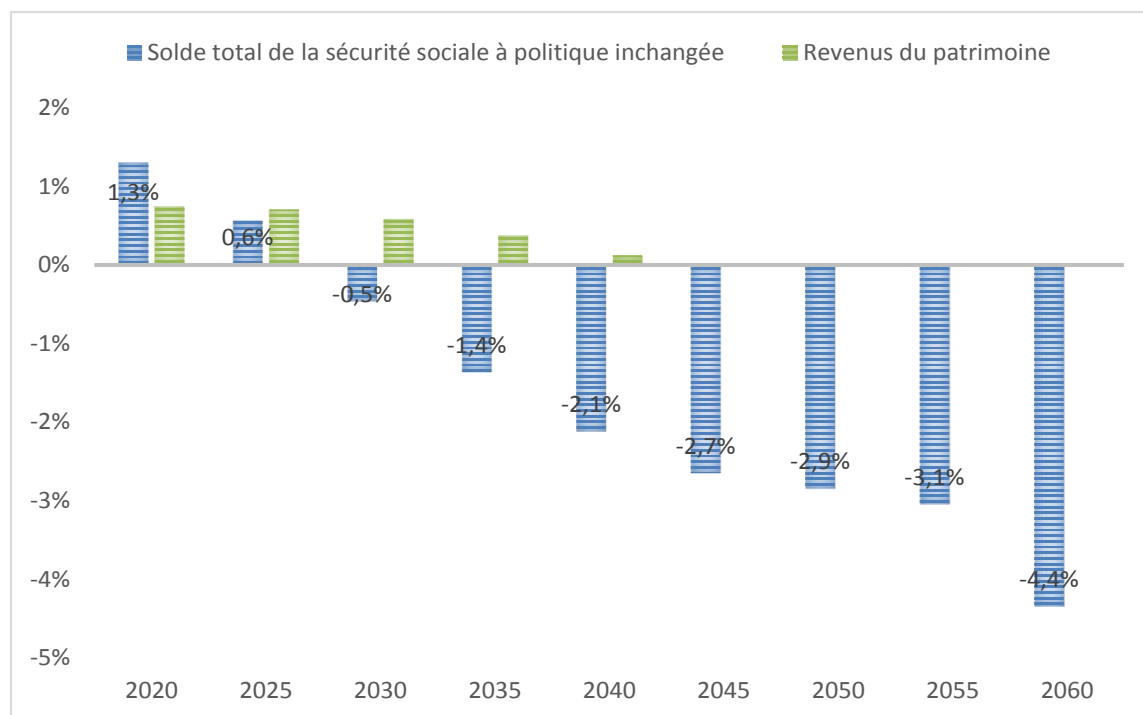
L'UEL regrette la considérable disparité de l'estimation du coût de la réforme fiscale et le manque de transparence prévalant à ce propos. Selon les explications officielles, exprimées notamment dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi budgétaire 2017, cet écart serait fondamentalement imputable à l'utilisation de méthodes comptables différentes, les estimations du projet de budget 2017 se basant sur une optique de trésorerie alors que la BCL recourrait pour sa part au principe de la « réalité économique » (ou « *accrual accounting* »). L'UEL note cependant que le système comptable européen SEC 2010, qui donne le ton en matière de surveillance budgétaire européenne, se base bel et bien sur ce dernier concept utilisé par la BCL. Par ailleurs, il serait douteux qu'un écart allant du simple au double ne soit « que » le reflet de méthodes comptables différentes. Ces disparités comptables peuvent expliquer des écarts ponctuels d'une année donnée, mais nullement des écarts systématiques et de surcroît de grande ampleur survenant sur plusieurs années.

L'UEL note enfin que la réforme fiscale et le considérable coût budgétaire associé, découlant très majoritairement d'allègements fiscaux en direction des particuliers et non d'un effort d'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises luxembourgeoises, s'accompagne de diverses mesures de nature à augmenter structurellement les dépenses publiques. On citera à titre d'exemples la réforme du congé parental, le récent accord salarial dans la fonction publique qui contredit le programme gouvernemental de la fin 2013, l'indexation intégrale des salaires dès janvier 2017, la décision de lier l'évolution des prestations familiales à celle du salaire médian, la

mise en œuvre incomplète des mesures du « *Zukunftspak* », la progression soutenue de l'emploi public prévue dans le projet de budget 2017, bien au-delà des prévisions afférentes émises ne serait-ce que une ou deux années auparavant, ou encore la liaison toujours intégrale des pensions à l'évolution des salaires réels.

A ces fragilités s'ajoute une vulnérabilité plus structurelle, à laquelle il importe de remédier au plus vite: les Administrations publiques luxembourgeoises sont trop dépendantes de substantiels surplus de la sécurité sociale, qui sont dans une large mesure de nature virtuelle et qui de surcroît sont des recettes affectées. Comme le montre le graphique suivant et en dépit d'un scénario démographique volontariste reposant sur une population résidente de 1 million d'habitants dès 2045, à politique inchangée, les excédents de la sécurité sociale pourraient littéralement fondre comme neige au soleil dans les dix années à venir, avant de laisser la place à des déficits croissants. Sont en cause principalement l'incidence du vieillissement démographique sur les dépenses de santé, de pension et de l'assurance dépendance, l'arrivée graduelle à l'âge de la retraite des frontaliers et enfin la disparition progressive des revenus du patrimoine (rendement de la réserve du fonds de compensation).

**Graphique 6: Soldes de la sécurité sociale sous le scénario « Luxembourg à 1,1 million d'habitants » en pourcentages du PIB**



Sources: Groupe de travail sur le vieillissement (GTV), 2015; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2016-2020; Calculs UEL

Note: Le solde de la sécurité sociale se dégrade en fonction de l'augmentation des dépenses prévue par le GTV et de la perte graduelle des revenus du patrimoine.

Cette évolution « prévisible » de la sécurité sociale est au demeurant plus que confirmée par les instances officielles à travers le « *Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2016* » diffusé par l'IGSS en décembre 2016. Ce document met en relief la nécessité de remettre sur le métier la réforme des pensions. Il montre que les recettes hors revenus du patrimoine deviendraient inférieures aux dépenses de pension dès 2023, donc dans une poignée d'années seulement. Ce n'est pas étonnant, puisque depuis 2013 l'écart moyen entre la progression des dépenses de pension et des cotisations est de 1 point de pourcentage par an environ. Le nombre de pensions payées est d'ailleurs en augmentation constante, avec +3,8% en 2014 et +3,7% en 2015. C'est là le reflet « décalé » de la forte augmentation de l'emploi enregistrée au Luxembourg à partir de la seconde moitié des années 80.

Dans sa projection à long terme qui repose sur le scénario précité « *Luxembourg à 1 million d'habitants* », l'IGSS prévoit que les dépenses du régime général de pension passeraient de 7,1% du PIB actuellement à 12,4% en 2060 (en supposant au demeurant que jouent les automatismes en matière de suppression de l'allocation de fin d'année et de réduction du modérateur de réajustement, mécanismes correctifs prévus dans le cadre de la réforme des pensions). Avec l'apparition de substantiels déficits et une disparition vers 2040 de la réserve de compensation – qui laisserait même la place à un endettement de 46% du PIB en 2060.

Dans un scénario démographique alternatif, où la population atteindrait 730.000 habitants en 2060, la réserve se volatiliserait dès 2032 et une dette de quelque 181% du PIB apparaîtrait en 2060, toujours selon l'IGSS. Pour mieux illustrer la signification de ces chiffres et en raisonnant avec pour référence le PIB par habitant de 2015, on notera que si la réserve du régime général de pension atteint actuellement 29.000 euros par habitant, cette somme se volatiliserait dès 2032 et elle laisserait la place à une dette de pension de quelque 160.000 euros par habitant en 2060.

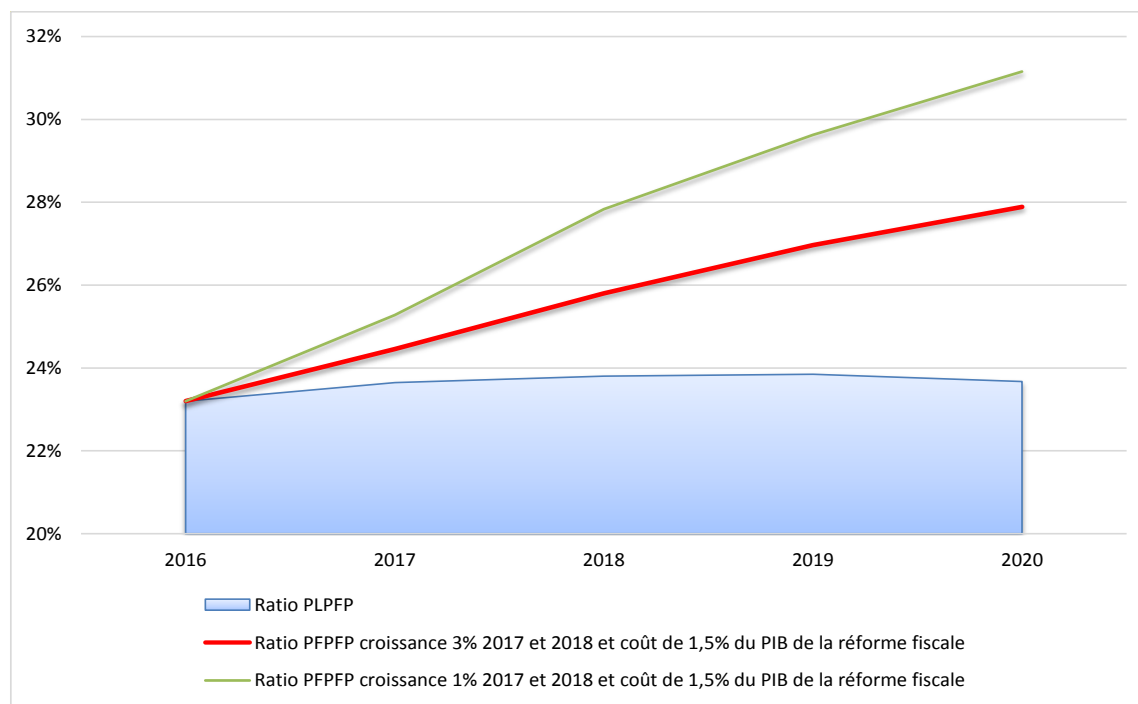
Cette détérioration préoccupante ne surviendrait cependant qu'à législation constante. Il importe également de comprendre que ces calculs reflètent l'absence de prise en compte, dans les projections précitées de l'IGSS (qui ne se rapportent qu'au régime général de pension), des pensions relevant des régimes spéciaux (pensions des agents de l'Etat et des communes, notamment). L'UEL regrette vivement le manque de transparence qui prévaut au Luxembourg en ce qui concerne la situation financière présente et future des régimes spéciaux de pension. Cette carence est d'autant plus dommageable que ces régimes ne font pour leur part nullement l'objet d'une constitution de réserves.

C'est dans cette perspective que l'UEL attire l'attention sur la nécessité de procéder sans tarder à une réforme fondamentale des régimes de pension dans le souci de maintenir l'avantage compétitif essentiel que constituent les taux relativement bas de nos cotisations sociales, toute hausse induisant mécaniquement un dérapage de nos coûts salariaux et une dégradation du solde budgétaire de l'Etat. De possibles pistes sont (i) la plafonnage de nos taux de remplacement; (ii) le maintien dans l'emploi des salariés âgés et un lien plus affirmé avec une longévité accrue, dans un pays où la durée moyenne de la retraite est déjà particulièrement élevée; (iii) la sauvegarde de la cohésion sociale et de la finalité sociale du régime d'assurance pension, avec notamment la diminution du montant maximal de la pension (8.000 euros bruts par mois actuellement); (iv) la détermination des prestations en fonction des ressources financières à la disposition du régime général de pension, selon le principe « toute prestation doit être générée par une cotisation », (v) l'abaissement du plafond cotisable et enfin (vi) la limitation de la progression des dépenses par des mesures incisives, comme la suppression pure et simple du mécanisme de réajustement des pensions aux salaires réels ou la limitation de l'allocation de pension de fin d'année.

A la fragilité des soldes de la sécurité sociale s'ajouteraient des déficits récurrents de l'Administration centrale, qui se sédimentent au fil du temps sous la forme d'une dette publique croissante. Selon les documents budgétaires, la dette se stabiliserait à 23% du PIB dans les années à venir, ce qui constituerait déjà en soi un résultat peu satisfaisant si la croissance devait s'avérer aussi soutenue en 2017 et 2018 que ne le prévoient les autorités. Dans une optique budgétaire contra-cyclique, il aurait en effet été justifié, dans de telles conditions, d'amorcer une décrue de l'endettement.



**Graphique 7: La dette publique brute consolidée en % du PIB**



Sources: PLPFP, calculs UEL

Par ailleurs, un « *stress test* » pourtant assez réaliste montre la vulnérabilité de la trajectoire officielle d'endettement. Selon les calculs de l'UEL, si la croissance économique se situait en définitive à 3% en 2017 et en 2018, si de surcroît la « facture » de la réforme fiscale s'établissait à 1,5% du PIB – ce qui est quelque peu inférieur au coût de la réforme appréhendée par la BCL, la dette publique convergerait non pas vers 23,7% du PIB en 2020, mais vers 28% (courbe rouge du graphique).

Un « *stress test* » plus accentué, reposant sur une croissance du PIB en volume de 1% en 2017 et en 2018 – toujours avec un coût de 1,5% du PIB de la réforme fiscale – déboucherait quant à lui (compte tenu de l'effet induit sur les déficits de l'Administration centrale et sur le PIB) sur un taux d'endettement de quelque 31% en 2020, donc à une violation de la norme gouvernementale d'endettement de 30% (voir la courbe verte du graphique).

La détérioration tendancielle des finances publiques luxembourgeoises et de leur soutenabilité à terme risque de miner la capacité du Luxembourg à réagir à une intensification de la concurrence fiscale internationale, qui est d'ores et déjà une réalité.

### 2.2.2. Fiscalité

La fiscalité fait l'objet de débats continuels au niveau européen et mondial. Le Luxembourg est résolument entré dans ce qu'on appelle candidement « l'ère de la transparence » qui s'analyse plus rationnellement en une perte partielle de souveraineté fiscale. Cette voie n'est pas contestée quant à son principe, mais elle fera des victimes et elle doit être accompagnée par un législateur averti.

Pour le moment, la réforme fiscale adoptée par le gouvernement fin 2016 et largement financée à travers la dette publique, concerne davantage les personnes physiques que les entreprises. La très grande majorité des mesures est conforme à l'ambition sociale qui avait été annoncée comme une priorité de la réforme. Ainsi, on y retrouve, outre la volonté d'une plus forte redistribution sociale, une meilleure sélectivité des avantages fiscaux, ce qui correspond d'ailleurs à des revendications de longue date de la part de nombreux acteurs socio-économiques.

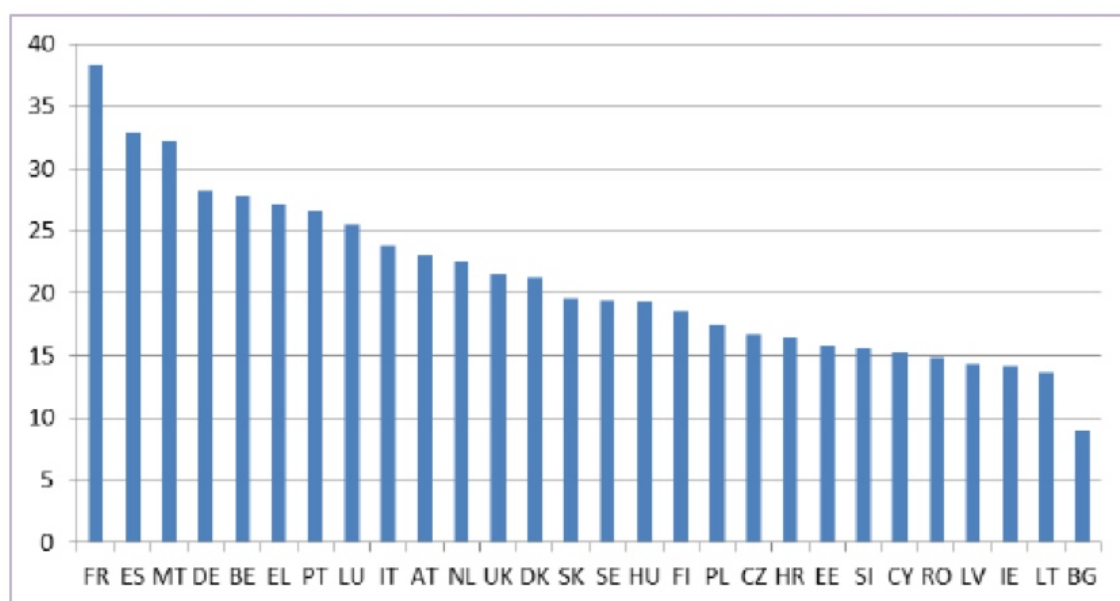
Les mesures en faveur des PME et du logement ainsi que la baisse du taux global des impôts directs des sociétés sont à saluer. Mais elles seront insuffisantes pour faire face aux

développements et tendances observés sur le plan international, et en sus lorsqu'aboutiront les discussions menées au niveau européen et mondial en vue d'élargir et d'unifier la base imposable. Là aussi, il nous faudra changer de mentalité pour rebondir.

L'UEL regrette par ailleurs que nombre de mesures essentielles pour les entreprises n'aient pas été intégrées à la réforme fiscale. On songera notamment à une remise en cause totale ou partielle de l'impôt sur la fortune ou encore à la nécessité absolue de nouvelles dispositions sur la propriété intellectuelle. De surcroît, si la réforme fiscale consacre une diminution du taux d'imposition des sociétés, avec un taux global standard passant de 29,22% actuellement à 27,08% en 2017 et 26,01% en 2018, ce dernier taux paraît toujours élevé par rapport au taux pratiqué dans ces autres places financières que sont l'Irlande (12,5%), le Royaume-Uni (20% et bien moins d'ici 2020) ou la Suisse (moins de 18% en moyenne, avec de nouvelles diminutions récemment annoncées), ou encore eu égard à l'évolution tendancielle vers la baisse des taux dont témoigne la « roadmap » britannique. Cette évolution devrait d'ailleurs se poursuivre dans la foulée de la mise en œuvre du processus BEPS.

Le taux nominal global de 26,01% prévu pour 2018 dans la présente mouture de la réforme serait peu avantageux dans une perspective européenne. Le taux d'affiche médian standard global d'imposition au sein de l'UE (il s'agit en clair du taux séparant en deux « populations » de taille équivalente les Etats membres de l'UE) ne dépassait en effet pas 21% en 2015 – soit 5 points de pourcentage de moins que le taux de prélèvement de 26%. Le Luxembourg devrait s'aligner au moins sur ce taux, sans pour autant compenser par le prélèvement d'autres redevances fiscales.

**Graphique 8: Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés des États membres de l'UE (en %)**



Source: Commission européenne

La finalité d'un abaissement des taux d'imposition n'est pas une fin en soi, mais la prise de conscience de ce que des taux en comparaison trop élevés réduisent la masse imposable. Dès lors il est permis de penser qu'une réforme plus ambitieuse au niveau de la fiscalité des entreprises aurait permis d'augmenter l'attractivité de certains secteurs économiques du Luxembourg et de générer des recettes fiscales supplémentaires. Par ailleurs, des mesures ponctuelles restent envisageables pour soutenir plus particulièrement les créations d'entreprises et les PME. L'UEL y travaille et espère qu'elles aboutiront dans l'intérêt des entreprises.

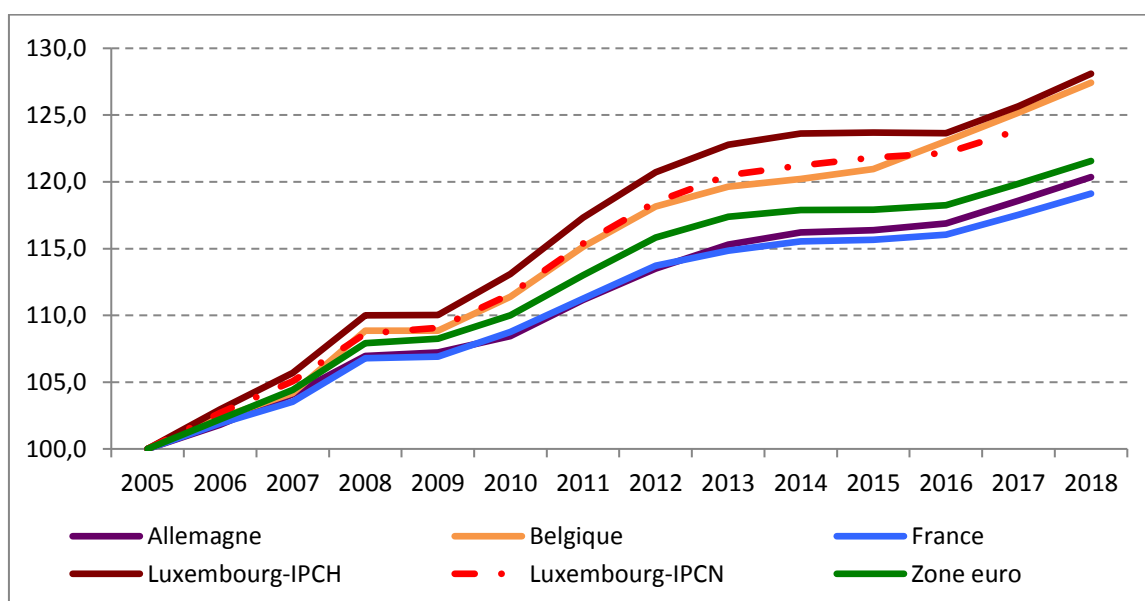
### 2.2.3. Inflation et coûts salariaux

Après avoir atteint un pic en 2011, l'**inflation** au Luxembourg, comme dans l'ensemble de la zone euro est en baisse. Ainsi, selon les prévisions de la Commission européenne, l'IPCH<sup>4</sup> pour l'année 2016 s'établira à 0,0% et l'IPCN<sup>5</sup> à 0,3%. Pour 2017, ces taux s'élèveront à 1,6%, respectivement à 1,4%.

Cette décrue généralisée de l'inflation dans l'UE s'explique principalement par la baisse des prix pétroliers. En dépit d'une hausse du taux de TVA de 2 points de pourcentage pour la plupart des biens et services consommés au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le taux d'inflation du Luxembourg (IPCH) s'est rapproché de celui de la zone euro.

Dans un environnement économique concurrentiel, il y a lieu d'analyser non seulement le niveau absolu d'inflation, mais également le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et ses pays voisins, ceci en raison de l'orientation internationale du pays.

**Graphique 9: Evolution cumulée de l'inflation au Luxembourg, dans la zone euro et dans les pays voisins entre 2005 et 2018 (base 100 en 2005)**



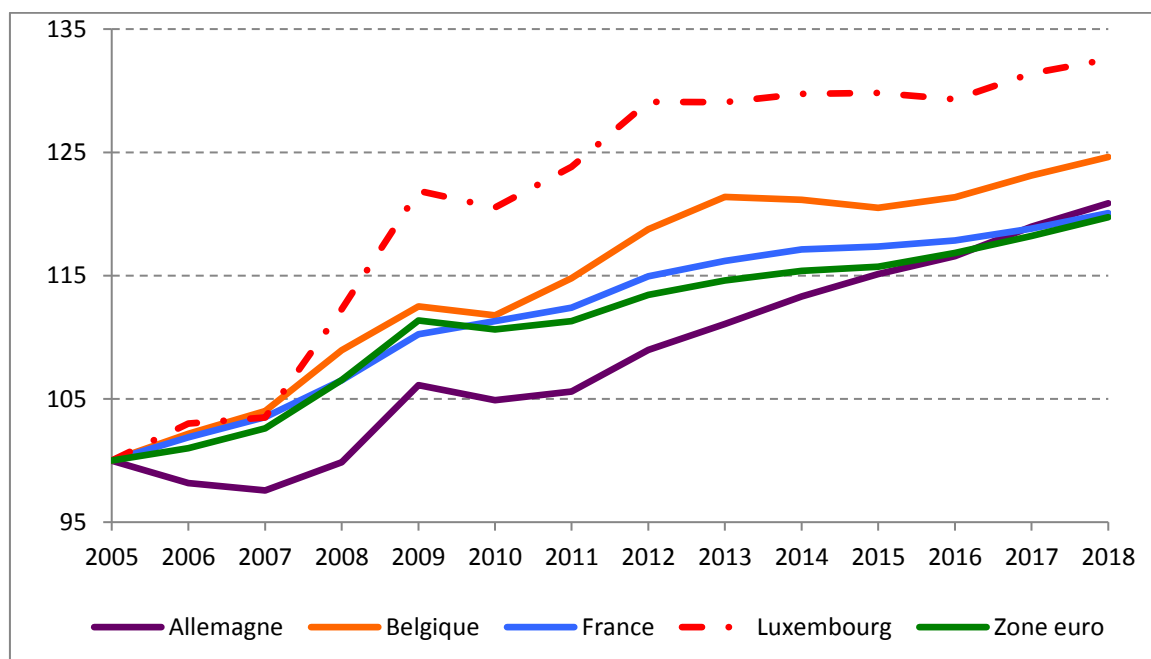
Sources:Commission européenne, STATEC

Comme il apparaît sur le graphique ci-dessus, on constate un différentiel d'inflation entre le Luxembourg et les pays voisins, phénomène qui perdure depuis plusieurs années et qui risque à nouveau de s'accroître suite à la nouvelle tranche indiciaire entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de cette année entraînant une majoration de 2,5% des salaires, traitements et pensions. A cela s'ajoute encore la hausse du SSM de 1,4%, également au 1<sup>er</sup> janvier. Cette adaptation du SSM qui s'effectue de manière automatique, est décrochée de l'évolution de la productivité et affecte la compétitivité-coût du Luxembourg. En raison du mécanisme d'indexation automatique, les différentiels d'inflation défavorables tendent à exercer une pression à la hausse sur nos **coûts salariaux** relatifs. Il faut s'attendre que le différentiel d'inflation avec les pays avoisinants augmente de nouveau à partir de 2017 du fait de la forte progression des salaires nominaux enregistrés tant dans le secteur public que privé du fait des mesures précitées et des accords conclus, notamment dans la fonction publique et les secteurs assimilés. S'il en était ainsi, cela prouverait définitivement l'effet d'autoallumage de l'indexation automatique des salaires.

<sup>4</sup> IPCH: l'indice des prix à la consommation harmonisé

<sup>5</sup> IPCN: l'indice des prix à la consommation national

**Graphique 10: Évolution cumulée des coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux au Luxembourg, dans les pays voisins et la zone euro entre 2005 et 2018 (base 100 en 2005)**



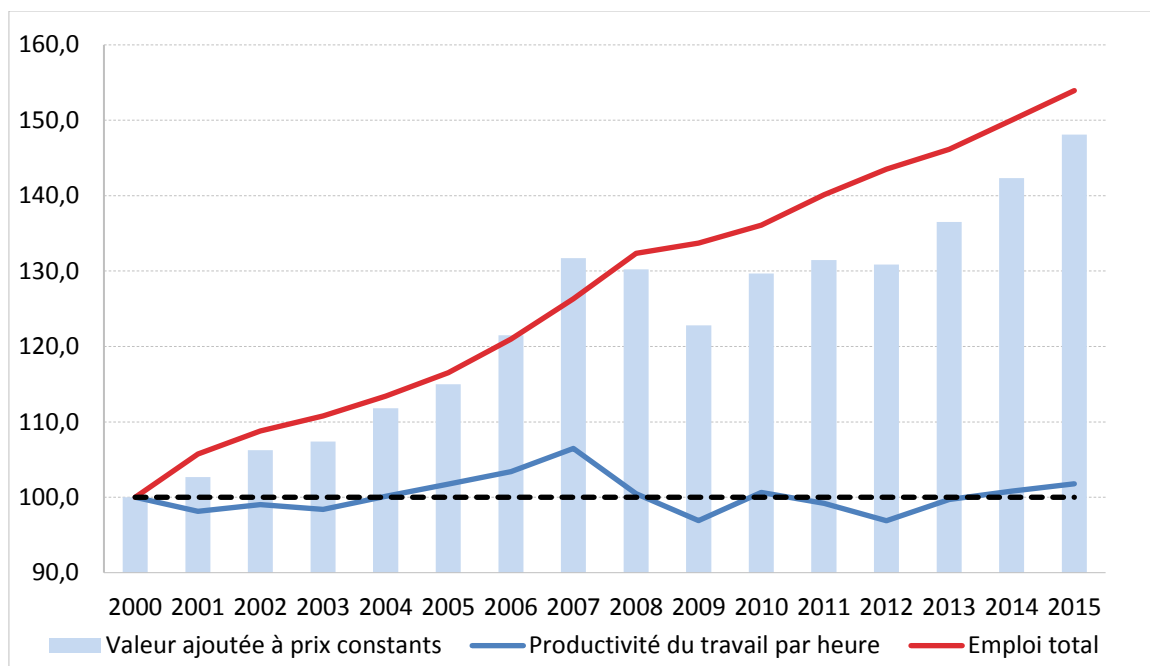
Source: Commission européenne

Cette dérive salariale induit à son tour une poussée inflationniste, en particulier dans les services peu soumis à la compétition internationale, avec à la clef un nouveau creusement du différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux.

De plus, un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées et une trappe à embauche pour les résidents. Le niveau déjà élevé du SSM actuel pose donc d'importants problèmes, notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées. Dans la mesure où bon nombre de personnes insuffisamment qualifiées présentent d'ores et déjà une productivité inférieure au salaire social minimum, toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs, de fragiliser davantage la cohésion sociale, de porter préjudice à un objectif politique ultime, visant tant le plein emploi qu'une intégration harmonieuse au marché du travail des personnes peu ou pas qualifiées, et d'accentuer la concurrence au sein de la Grande Région.

Cette situation fragilise le Luxembourg du fait de l'extrême ouverture de son économie. Ainsi, quelque 80% des biens et services sont voués à l'exportation. A cela s'ajoute que les prix pratiqués par les entreprises nationales ne relèvent souvent pas du choix de l'entreprise, mais sont largement induits par la pression du marché et par les consommateurs étrangers. Les entreprises ne peuvent donc le plus souvent pas répercuter entièrement la hausse de leurs coûts sur leurs clients et leurs marges opérationnelles se réduisent au fur et à mesure. D'autant plus que l'évolution des salaires à Luxembourg dépasse allègrement l'évolution de la productivité.

**Graphique 11: Evolution de l'emploi total et de la productivité de travail (base 100 en 2000)**



Source: Statec

Le graphique 11 illustre à quel point, en dépit d'une augmentation continue de l'emploi, la productivité n'évolue pas dans les mêmes proportions, au contraire. Le Luxembourg est l'un des pays de l'UE qui depuis l'année 2000 enregistre une croissance de la productivité parmi les plus faibles (+1,8%), alors que l'emploi a augmenté de 53%. On est donc très loin de pouvoir partager des gains de productivité par une évolution de salaires ou une réduction du temps de travail puisqu'il n'y a pas de gains de productivité à distribuer.

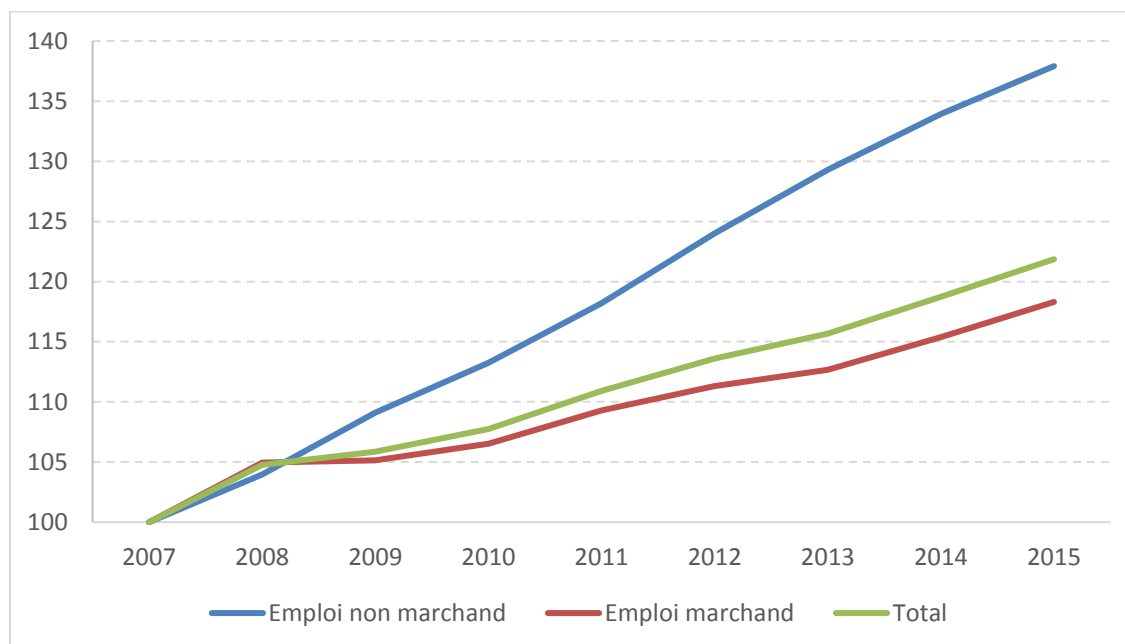
Sur le terrain, l'évolution des salaires dans les secteurs exposés à la concurrence internationale est directement affectée par l'augmentation des rémunérations dans les branches abritées de l'économie, sur le segment non marchand en particulier (Etat, communes mais également secteur conventionné). Les entreprises exposées, les PME notamment, sont dès lors prises en tenaille entre, d'une part, une détérioration tendancielle et à terme potentiellement fatale de leur compétitivité-coût (en cas d'alignement de leurs politiques salariales sur les branches abritées) et, d'autre part, des difficultés endémiques de recrutement de résidents suffisamment expérimentés (en l'absence d'alignement des conditions salariales des secteurs exposés sur le segment abrité). La détérioration tendancielle de la balance courante du Luxembourg pourrait refléter un tel effet de tenaille s'exerçant à l'encontre du secteur exposé (détérioration de la compétitivité et/ou étiolement de pans d'activité faute d'une rentabilité suffisante ou d'une réelle attractivité pour la main-d'œuvre). Alors que le Luxembourg affichait en moyenne un surplus courant de 9,8% du PIB de 2002 à 2006, ce dernier est en effet revenu à 7,5% du PIB en moyenne de 2007 à 2011 et à 5,6% du PIB en 2016.

#### 2.2.4. Marché du travail

En ce qui concerne le marché du travail, le Luxembourg continue à créer de **l'emploi**. Ainsi, le taux de croissance de l'emploi est estimé à 2,8% pour 2016 et à 2,9% pour 2017 dans le cadre des projections macroéconomiques précitées de la Commission européenne. Il importe, cependant, de constater que beaucoup d'emplois sont créés dans le secteur non marchand, qui a connu une progression annuelle moyenne de l'ordre de 4,1% depuis 2007, contre 2,1% environ dans

l'économie marchande, sachant qu'il revient aux activités économiques marchandes de financer les emplois du secteur non marchand.

**Graphique 12: Progression de l'emploi total, dans le non marchand et dans les branches marchandes (base 100 en 2007)**



Source: Statec

Quant au **taux de chômage**, il est estimé s'élever à 6,2% en 2016 pour ensuite diminuer légèrement à 6,1% en 2017. En dépit d'un taux de croissance de l'emploi parmi les plus élevés de l'UE, le taux de chômage n'en diminue pas pour autant et cela s'explique surtout par une part élevée de non-résidents parmi les nouveaux travailleurs et par les aspirations salariales excessives de nombreux résidents (dont l'un des « benchmarks » est la grille salariale dans la fonction publique.

### 2.2.5. Logement

Selon les hypothèses démographiques centrales de la Commission européenne, basées notamment sur le maintien à un niveau durablement élevé de l'immigration nette, le Luxembourg dépassera le million d'habitants en 2045. Si déjà aujourd'hui, avec la moitié de la population, l'offre de logements est insuffisante et le trafic aux heures de pointe est saturé, qu'en sera-t-il dans 30 ans ?

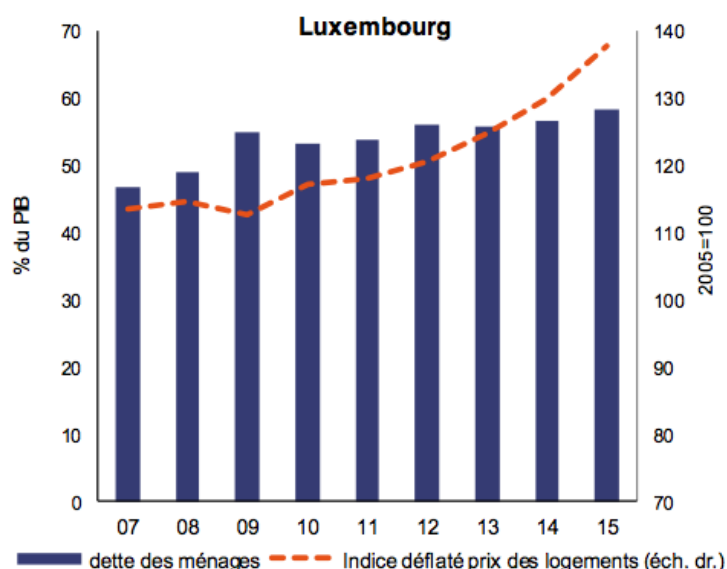
Cette évolution démographique n'aurait pas seulement une incidence sur la demande de logements, mais également sur les nécessaires aménagements à réaliser au niveau des infrastructures routières, des transports publics ainsi que sur ceux liés à l'éducation, aux crèches et à la santé. Tous ces critères doivent être pris en compte dans le cadre de la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire national. Le tout dans une approche pleinement cohérente: le Luxembourg ne peut supposer une stagnation de sa population à des fins d'aménagement du territoire, et postuler dans le même temps une explosion de sa population résidente lorsqu'il s'agit de broser les perspectives financières de ses régimes sociaux.

La Commission européenne soulève la problématique des prix élevés des logements au Luxembourg. Dans son « Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017 », la Commission fait remarquer qu'au Luxembourg la croissance du crédit est restée dynamique et que l'augmentation vigoureuse des prêts immobiliers a fait grimper l'endettement des ménages à un niveau proche de la moyenne de la zone euro. Celui-ci est ainsi passé de 40% en 2005 à 55% du PIB en 2015, tandis que les pressions en faveur du désendettement qui s'exercent sur les ménages et les



entreprises semblent limitées. Il importe également de souligner que la plupart des prêts immobiliers ont été contractés à des taux variables, qui depuis la crise sont faibles. Cependant, en présence d'une inflation désormais à la hausse, les taux ayant été relevés outre-Atlantique, la Banque centrale européenne pourrait adapter les taux d'intérêt à la hausse au cours des prochaines années, avec à la clef un impact non négligeable sur le coût du logement et sur l'endettement des ménages et leur capacité à rembourser.

**Graphique 13: Endettement des ménages et indice des prix des logements**



Source: Commission européenne

Le Luxembourg a d'ailleurs reçu un « warning<sup>6</sup> » de la part du Comité européen du risque systémique au sujet de la vulnérabilité à moyen terme dans le secteur de l'immobilier comme source de risque systémique pour la stabilité financière, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives graves pour l'économie réelle.

Les prix des logements, qui atteignaient déjà des niveaux élevés, voient leur hausse s'accroître, ce qui requiert une surveillance étroite. Plusieurs facteurs, tels que l'importance des flux migratoires nets, le dynamisme du marché du travail, des taux d'intérêts bas, entretiennent la demande de logements, alors que l'offre reste relativement limitée, comme en témoigne notamment la faible croissance des permis de construire. Les ratios prêt/valeur ont diminué, de même que l'accessibilité financière du logement. Il importe également de relever que la plupart des prêts contractés se basent sur des taux variables relativement faibles.

Le coût de l'immobilier constitue une charge financière considérable pour les ménages et pour les entreprises qui, malgré la crise, a continué à progresser de manière soutenue. L'offre de logements, qui est freinée par un manque de terrains constructibles et par de lourdes procédures administratives, n'arrive pas à satisfaire la forte demande de logement stimulée par les différentes mesures budgétaires (p.ex. Bëllegen Akt, déduction des intérêts hypothécaires) pour encourager les résidents à devenir propriétaires. Mais s'il est certain qu'il faut loger « tout le monde », il est moins évident de tenter de faire que tous soient propriétaires, sachant par ailleurs que le dynamisme démographique luxembourgeois s'apprécie non seulement à l'aune d'arrivées de nouveaux migrants (20.800 arrivées annuelles moyennes entre 2010 et 2015), mais aussi des très nombreux départs (10.600 en moyenne). Ainsi, tous n'ont pas vocation de pérenniser leur présence sur le sol grand-ducal, et le marché du logement se doit de proposer des formules de logement plus flexibles que la propriété immobilière.

<sup>6</sup>[https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/warnings/2016/161128\\_ESRB\\_LU\\_warning.en.pdf?62da3406e05239bb957357388c9b4ac8](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/warnings/2016/161128_ESRB_LU_warning.en.pdf?62da3406e05239bb957357388c9b4ac8)

Des efforts de simplification des démarches administratives en matière d'urbanisme et d'environnement, une politique du logement visant à encourager l'offre immobilière résidentielle plutôt que la demande de logements (déjà plus que dynamique), une coordination horizontale des différents acteurs impliqués dans les procédures, une dynamisation de la construction de logements sociaux via notamment une collaboration public-privé plus étroite, pour ne citer que ces propositions, permettraient de soutenir l'offre de logements. Le Gouvernement s'est mis à la tâche, mais on ne voit pas encore comment un doublement des logements actuels en trente ans à peine sera possible.

## 3. Changement de paradigme

### 3.1. Monde économique en mutation

Le Luxembourg a renoué avec la croissance économique qui s'élèvera, selon les prévisions de la Commission européenne, à +3,6% pour 2016 et +3,8% pour 2017. Ces taux ostensiblement très élevés perdraient largement de leur superbe en « neutralisant » la composante démographique. De plus, il convient de rappeler que le taux prévu pour 2017 se situerait nettement en deçà du taux ayant servi de base au projet de budget 2017, soit +4,6%. Par ailleurs, à ces taux de croissance correspondrait, selon la Commission européenne, une progression assez mitigée de la productivité apparente du travail, égale à 0,8% en 2016 et à 0,9% en 2017. Cette faiblesse des gains de productivité refléterait l'augmentation soutenue de l'emploi enregistrée en 2016 et escomptée en 2017 (la population afficherait également une augmentation soutenue). Relevons encore que l'absence de gains de productivité est structurelle et pré-date la crise. Ainsi, entre 2000 et 2015, la productivité apparente du travail n'a progressé, en cumulé, que de 1,8%, alors que l'emploi total a augmenté de 53% et la valeur ajoutée réelle de 48%.

Une partie de cette croissance est en outre due à l'effet positif de la politique de diversification engagée par le Gouvernement. Les initiatives prises en matière de TIC, de Space Mining, de Logistique, ... ont connu un succès certain et sont à encourager. La création de Luxembourg for Business and Innovation et la nouvelle stratégie de prospection et de promotion économique développée en commun par le Ministre de l'Economie et la Chambre de Commerce avec le soutien de Luxinnovation sont des décisions qu'il convient de saluer. Le Luxembourg est cependant confronté à une **rude concurrence** et doit constamment s'adapter à un monde en mutation permanente. Une « petite économie ouverte » comme celle du Luxembourg doit employer des efforts permanents afin de pouvoir suivre cette évolution et de ne pas rater le coche. Ceci est d'autant plus vrai dans la nouvelle ère qui est déjà en plein essor, à savoir l'ère de la digitalisation, du numérique et de l'efficacité dans l'emploi des ressources, encore appelé la Troisième Révolution Industrielle (TIR).

Jusqu'à présent, la révolution numérique suscite beaucoup de questions dans les débats socioéconomiques. Mais pour les entreprises, elle est une réalité quotidienne. Le questionnement est différent dans chaque branche de l'économie, mais aucun secteur, ni aucune entreprise particulière ne peuvent actuellement opérer sans aucune remise en cause de leur modèle commercial. Les habitudes des clients basculent à grande vitesse, les entreprises et leurs salariés doivent suivre.

Il est indéniable que la digitalisation présente des avantages économiques, comme celui d'augmenter la productivité à travers le progrès technologique et moins par le biais d'une augmentation de l'emploi.

Sur d'autres plans, elle implique cependant également des risques, notamment:

- moins-values de recettes fiscales en raison de la non-déclaration d'activités économiques;
- création de monopoles/oligopoles dictant leurs conditions aux autres acteurs économiques;
- intensification du phénomène des « faux indépendants » avec comme conséquence possible le dumping social (dans le domaine de la construction).

D'après l'UEL, le Gouvernement a la responsabilité d'encadrer la transition vers la digitalisation, notamment en mettant en place les glissières de sécurité nécessaires pour éviter la matérialisation de ces risques.

Une transition qui s’amorce vers la TIR est donc caractérisée par la convergence des TIC, des énergies renouvelables et de nouveaux moyens de transports au sein d’un réseau intelligent.

En effet, les mégatendances mondiales – la digitalisation, l’automatisation, la dé-carbonisation, l’économie des ressources par l’économie circulaire et l’économie de partage – affectent à l’évidence tous les acteurs économiques et entraînent des effets sociétaux majeurs. Le Luxembourg devra s’adapter, en commençant par sensibiliser tant les entreprises que la société dans son ensemble.

L’UEL salue le rapport stratégique sur la TIR, commandé par le Ministère de l’Economie, et estime que ce processus entamé par le Luxembourg doit permettre de faire trois choses:

- prendre conscience des ramifications de la révolution numérique et de ses épiphénomènes et s’y adapter;
- poser les jalons d’une croissance plus durable, discussion qui se confond largement avec celle portant sur la productivité;
- identifier les opportunités, les vecteurs de croissance de demain, sachant que des efforts sont déjà en cours, tels que le développement des FinTech, la recherche de l’efficacité énergétique, les accents mis sur l’entrepreneuriat et la priorité gouvernementale accordée à des secteurs comme les TIC, la logistique, les écotechnologies et les technologies de la santé – qui constituent d’ores et déjà des accents pertinents à cet égard.

La TIR pourrait entraîner des sauts quantiques en termes d’efficacité énergétique et finalement de productivité. C’est une vraie chance pour le développement qualitatif.

Il en résultera sans doute une certaine **remise à plat du modèle économique** - et salarial - dominant. Le Luxembourg doit se préparer de manière proactive à de telles éventualités, en se posant d’ores et déjà des questions fondamentales sur le modèle économique à privilégier - un modèle tenant compte des spécificités luxembourgeoises et qui soit suffisamment résistant au **changement de paradigme économique**.

En effet, le Grand-Duché a souvent bénéficié de **niches de souveraineté** qui seront désormais beaucoup **moins faciles à identifier** et à exploiter durablement, niches qui reposaient souvent sur des agencements législatifs favorables et nécessitaient pas ou peu d’investissements en amont. Or, nombre de ces niches sont en voie de disparaître (secret bancaire, e-commerce, ...).

Dans une économie marquée par de petites entreprises dont beaucoup travailleront localement et qui se serviront toutes des mêmes systèmes de logiciels universels et quasi gratuits, la compétition se jouera sur d’autres terrains et notamment sur celui des compétences de la main-d’œuvre (*skills*).

Les impacts de la TIR (Internet des Objets, efficacité énergétique et des ressources, révolution technologique et nouveaux modèles d’affaires) sur les différents secteurs de l’économie - y compris les secteurs considérés comme « traditionnels » - seront immenses. Et ils ne sont pas purement d’ordre économique: le modèle social, la relation de travail traditionnelle entre un patron et un salarié, l’articulation et le financement de la sécurité sociale et, *last but not least*, le secteur public, risquent de connaître des bouleversements majeurs.

En ce qui concerne plus particulièrement l’**emploi**, les nouvelles technologies ont toujours été une **source de crainte** pour l’emploi, mais la « destruction créatrice » selon Joseph Schumpeter a prévalu et les chocs technologiques n’ont pas entraîné la fin de l’emploi. Grâce notamment à la démocratisation de l’éducation et au progrès technique, les emplois détruits dans des secteurs en déclin ont pu être remplacés par de nouveaux postes dans des secteurs en expansion.

Compte tenu du degré sophistiqué des techniques, des tâches de plus en plus complexes (et donc également des emplois moyennement voire très qualifiés) pourraient être concernées, et des entreprises de nombreux secteurs pourraient remplacer une partie de leur main-d’œuvre salariée de masse par de petites équipes extrêmement qualifiées et des technologies intelligentes.

Les travailleurs peu qualifiés et les entreprises non préparées risquent de supporter davantage le poids des coûts d'ajustement, le risque d'automatisation de leur emploi étant plus élevé que celui des travailleurs hautement qualifiés. Par conséquent, le défi probable pour l'avenir consiste à faire face à la montée des inégalités et à assurer suffisamment de formations, en particulier pour les travailleurs faiblement qualifiés.

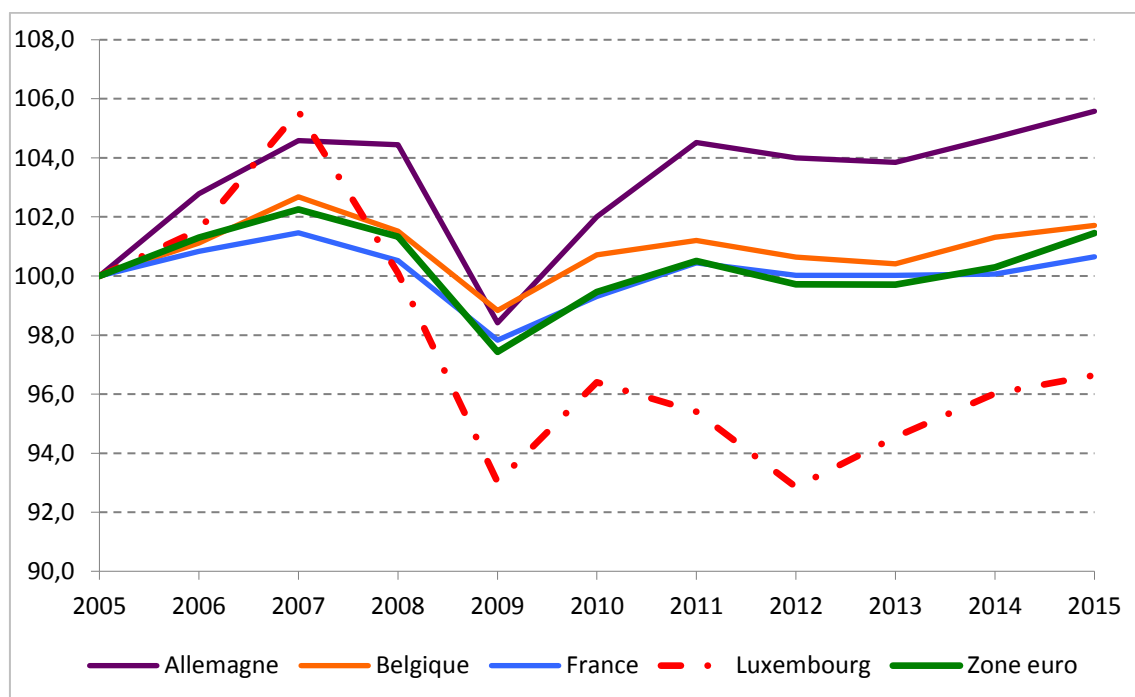
Au-delà de l'étude sur la TIR menée par le Ministre de l'Economie et la Chambre de Commerce avec le support de l'IMS Luxembourg, qui a vu la participation active de plus de 300 intervenants de la société civile et du monde de l'économie, il convient sans doute d'élargir la discussion et de mener une réflexion sur les conséquences de la TIR sur le modèle social du Luxembourg. A cet égard, l'UEL note avec intérêt les approches suivies dans certains pays étrangers, dont l'initiative Arbeiten 4.0 en Allemagne ou les recherches menées dans ce domaine sous les auspices du World Economic Forum. Une initiative en ce sens, impliquant une démarche inclusive d'intervenants venant d'horizons divers serait la bienvenue.

### 3.2. Un modèle de croissance économique soutenable ?

L'UEL et ses membres ont depuis longtemps mis en garde contre l'impasse d'un modèle purement extensif sans gains de productivité. Bien que le Gouvernement n'ait pas voulu discuter le problème de la productivité défailante avec les partenaires sociaux, l'UEL doit saluer que le débat soit maintenant mené de manière plus large à travers la soutenabilité de notre modèle de croissance actuel. Le Luxembourg s'est habitué à une croissance économique que l'on peut qualifier d'extensive, c'est-à-dire assise sur une utilisation importante d'espaces et sur une progression soutenue de l'emploi, reposant à son tour sur un appel important à des travailleurs frontaliers et à l'immigration. Depuis une décennie, le Luxembourg se permet cette croissance spectaculaire pratiquement sans gains de productivité. En clair, nous produisons des chiffres largement positifs à l'aide d'une consommation en ressources – humaines et autres – toujours plus élevée. Alors qu'une **croissance par gains de productivité** est le moyen d'enrichir une population en augmentant le volume du gâteau et en distribuant une part grandissante à chacun. A la longue, c'est aussi le seul moyen de **générer le progrès social. Se passer de croissance, c'est se passer d'un modèle social**, sachant que les dépenses pour prestations de protection sociale ont progressé de 56% entre 2007 et 2014.

En résumé, à défaut d'une économie performante et productive, le Luxembourg ne pourra à long terme financer son système social. De même, les appels à connotation politique visant à distribuer les fruits espérés de la TIR alors qu'ils sont loin d'être récoltés doivent être dénoncés tant que des gains de productivité durables n'auront été préalablement réalisés. Or il faut rappeler dans ce contexte que le Luxembourg a encore aujourd'hui, c.-à-d. en 2016 une productivité inférieure à ce qu'elle a été en 2007 juste avant la crise.

**Graphique 14: Évolution cumulée de la productivité globale des facteurs (PGF) au Luxembourg, dans les pays voisins et la zone euro entre 2005 et 2015 (base 100 en 2005)**



Source: Commission européenne

Cette absence de productivité est dès lors la raison principale pour laquelle les salaires réels au-delà de l'indexation n'ont que très modérément progressé contrairement à l'évolution connue au cours du dernier quart du XXe siècle marqué par des gains de productivité importants. Le scénario de croissance extensive, à savoir un million d'habitants sur lequel repose le rapport de 2015 sur le vieillissement de la Commission européenne est utilisé de façon tout à fait contradictoire par différents membres du Gouvernement. En effet, le Ministère des Finances utilise ce scénario pour abaisser l'objectif à moyen terme (OMT) de +0,5% à -0,5%, afin de se donner la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en œuvre une réforme fiscale généreuse. Le Ministère de la Sécurité sociale se base sur ce scénario pour montrer que le financement des pensions est assuré et qu'il n'y a point besoin d'entamer des réformes structurelles. Le Ministère du Développement durable finalement qualifie les projections de « scénario fantôme ». Cela reflète une incohérence de la politique gouvernementale en relation avec le modèle économique du Luxembourg.

Pour l'UEL, ce scénario de croissance extensive aura des conséquences majeures pour les finances publiques puisqu'il implique:

- une amplification du système de boule de neige des pensions, de façon à cacher la détérioration des finances publiques derrière des surplus transitoires de la Sécurité sociale, ce qui permet un solde nominal des administrations publiques positif sur le moyen terme et un OMT revu à la baisse (de +0,5% à - 0,5% du PIB), mais une administration centrale en déficit chronique,
- une dette publique inférieure à 30% selon les scénarios gouvernementaux (de croissance notamment), mais en hausse continue en chiffre absolu (de 5 milliards € sur la période 2016-2020),
- une baisse prévue des investissements publics de 4,2% PIB en 2016 à 3,4% du PIB en 2020, alors que la projection démographique ainsi que la forte création de l'emploi impliquent un besoin d'investissements massifs dans les infrastructures et dans le logement.

En d'autres termes, les Gouvernements successifs ont édifié une structure des plus fragiles en matière de finances publiques qui risque de s'effondrer sans de véritables réformes structurelles.



Depuis la crise, les représentants des entreprises ont averti du danger de voir notre productivité du travail se réduire pendant que l'emploi et les dépenses publiques s'accroissent.

Il est question dans le rapport TIR de la **productivité** et il met ainsi en lumière le besoin d'avoir une économie plus productive, moins consommatrice en ressources et moins préjudiciable à l'environnement, ce que l'UEL avait d'ailleurs déjà soulevé à maintes reprises. Cependant, il manque sans doute une partie plus détaillée sur le: « Comment faire pour y arriver ? Comment les éléments de la TIR permettront-ils d'augmenter la productivité apparente du travail, y compris à travers le volet énergétique, et comment cela permettra-t-il de déconnecter la différence entre la croissance du PIB de celle de la population afin de rendre notre modèle financier (Sécurité sociale), l'aménagement du territoire (moins d'infrastructures) et notre cohésion sociale plus soutenable (population active et population du pays majoritairement non luxembourgeoise) ? »

Le rapport ne décrit pas comment « digérer » l'essoufflement progressif de notre actuel modèle de croissance extensive. Comment maintenir nos standards actuels dans l'environnement d'une révolution technologique qui est dessinée par ailleurs ? Il n'est pas question non plus du financement de la Sécurité sociale, de la fiscalité, de l'emploi ou des relations de travail, sauf à constater que « *It is important to prevent the circumvention of labor laws and social standards* ». Comment faire entrer l'idée d'une croissance intensive dans le fonctionnement de l'Etat ? Quelles sont les nouvelles formes de services non marchands décentralisés dans une « sharing economy » et un monde comptant de nombreux prosumers alors que nous avons consacré des ressources publiques considérables depuis 20 ans dans le secteur non marchand public qui a été le plus grand créateur d'emplois dans le pays et qui explique largement le déficit structurel de l'administration publique ?

**On constate une contradiction entre la vision TIR et la lancée actuelle de l'économie luxembourgeoise.** La stratégie TIR plaide, à juste titre, en faveur d'une croissance plus durable, sans cependant s'attarder sur les moyens permettant d'atteindre cet objectif. Par contre, le scénario d'un million d'habitants mise toujours sur une croissance extensive.

Le temps est venu de mener une réflexion de fond sur le modèle économique actuel. Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la TIR ont le mérite de lier deux questions absolument primordiales pour le Luxembourg: la révolution technologique qui est en cours et l'insoutenabilité à terme de notre modèle de croissance extensif qui fait largement l'impasse sur la croissance de la productivité.

Qui dit productivité, dit efficacité et efficience: que ce soit pour l'énergie, pour l'eau propre, pour le transport ou pour le logement, nos projets doivent se détourner dès aujourd'hui d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif. Cela commence par un Etat plus efficace qui doit enfin se rendre compte que son gonflement doit cesser et que ses dépenses par tête d'habitant paraissent exorbitantes (même si elles sont « *édulcorées* » par un PIB très élevé en valeur absolue – qui pourrait ne pas perdurer éternellement).

Un monde de diversification passera par la création d'entreprises, et qui dit création, dit petites et moyennes entreprises. La mutation de notre structure économique implique dès lors de développer l'esprit d'entreprise, de donner aux jeunes l'éducation et le courage de se lancer vers l'aventure entrepreneuriale. Sans une culture de start-up et la capacité de créer un écosystème favorable - ce qui exige une action intégrée (fiscalité, guichets uniques/conseils, accès au financement, aux business angels, recherche, niches de compétences, Luxembourg, start up nation, etc.), facilitant la gestion et le financement de ces entreprises tout au long de leur cycle de vie - dont les carences en Europe expliquent dans une large mesure le décrochage économique par rapport aux Etats-Unis, nous ne réussirons ni la transition technologique, ni le réamorçage de l'ascenseur social déficient, ni l'intégration durable des immigrés.

Et dans la foulée, la responsabilité sociale des entreprises (**RSE**) jouera un rôle de plus important dans la création et la gestion d'une entreprise. Pour assurer sa pérennité, une entreprise ne peut plus considérer le retour sur investissement comme seule pierre angulaire de son édifice commercial. Le capital intangible, les processus et la valeur créée pour les parties prenantes

doivent faire partie intégrante d'une stratégie d'entreprise. Cela n'empêchera pas l'entrepreneur de garder le client au centre de ses préoccupations, bien au contraire.

C'est la raison pour laquelle l'UEL a créé en 2007 l'Institut national pour le développement durable et la responsabilité sociale des entreprises (INDR) dont une des missions est d'accompagner les entreprises dans une démarche de responsabilité sociale afin qu'elles contribuent au développement durable tout en améliorant leur compétitivité et leur image.

Les questions autour de la démographie, de l'emploi et du travail ainsi que celles relatives au financement de l'Etat et de la Sécurité sociale n'ont pas encore été touchées à suffisance et les prises de position gouvernementales ne manquent pas de contradictions à cet égard. Mais le « social » de demain ne se construit pas avec les recettes d'hier – qu'on parle des « recettes » en termes financiers ou des « recettes » comme étant des manières de procéder et de concevoir les choses –, ni avec une société repue sans envie de se découvrir un nouvel avenir. Remettre les problèmes aux calendes grecques ne nous permet pas de façonner et de construire l'avenir, mais revient à le subir de plein fouet.

Il est dès lors fortement recommandé de ne pas arrêter les consultations auprès des acteurs tripartites classiques, mais d'essayer d'associer les jeunes et les jeunes entreprises au suivi de la TIR. Ce sont eux qui seront les victimes de la « dette sociale cachée » en l'absence de réformes en la matière et qui auront peut-être les meilleures idées visant à transformer les services non marchands en services de la TIR.

L'UEL salue sans réserve que la discussion ait enfin lieu dans le cadre des travaux de la TIR et insiste sur le fait qu'en réalité, elle ne fait que commencer. Au Gouvernement de prendre à bras le corps les décisions de réforme de l'Etat et de la Sécurité sociale qui en découleront logiquement et inévitablement. L'UEL est prête à participer et à alimenter cette discussion.

Si le Luxembourg ne veut pas rester à la traîne, il doit saisir de nouvelles opportunités, diversifier sa structure économique, s'adapter aux changements induits par la révolution industrielle, se détourner d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif, générer la croissance économique nécessaire pour financer le modèle social et miser sur une **croissance intensive, productive**.

L'UEL lance ainsi un appel en faveur d'une politique globalement cohérente en matière de croissance inclusive, de finances publiques et de systèmes de protection sociale soutenables, d'un Etat moderne qui embrasse la TIR et d'une politique de distribution des revenus compatible avec des gains de productivité réalisés ex ante.

**Contribution OGBL/LCGB/CGFP :**  
**Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute !**



**Semestre européen 2017:**  
***Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute !***

## SOMMAIRE

Remarques liminaires.....	38
1) La situation dans la zone euro et dans l'Union .....	40
Déficit du policy mix.....	40
Une politique salariale européenne restrictive .....	46
- Salaires et productivité .....	46
- Vers une zone salariale optimale .....	47
La poursuite des réformes structurelles ? .....	50
- L'évolution de l'emploi, du chômage et des situations intermédiaires.....	50
2) La situation au Luxembourg .....	53
Procédure des déséquilibres macroéconomiques.....	53
Situation sociale .....	55
- Chômage .....	55
- Halo du chômage et qualité de l'emploi .....	57
- Pouvoir d'achat, niveau de vie et inégalités .....	60
Situation économique.....	62
Finances publiques.....	65
3) Actions en faveur de la demande intérieure.....	68
Action en termes de politique budgétaire.....	68
- Règle d'or des investissements publics, une réforme impérative du cadre budgétaire européen .....	68
- Les suggestions similaires de l'OCDE en faveur de la règle d'or.....	69
- La voie de la transition vers la règle d'or des investissements publics .....	69
- L'investissement au Luxembourg .....	71
Action en termes de politique salariale .....	72
- Pour un coup de pouce généralisé aux salaires !.....	73
- Pour une augmentation structurelle du salaire minimum ! .....	74
- Pour une révision du RMG et de l'indemnisation du chômage !.....	78
- Pour un soutien aux pensions ! .....	78
- Pour une revalorisation des prestations familiales ! .....	84
Mieux réguler l'immobilier .....	81
Vers une fiscalité mieux équilibrée.....	83
Pour une réforme positive de l'assurance dépendance .....	84
4) Dispositions diverses relatives au dialogue social.....	85

Licenciements économiques et maintien dans l'emploi.....	85
Législation sur les faillites .....	86
Volet préventif du droit du travail .....	86
Dialogue social infranational.....	87
5) Adopter un protocole et/ou un droit social européen dérivé .....	87
6) Conseil national de productivité, mais autonomie des partenaires sociaux .....	88
7) Investir dans le système éducatif et réformer la formation professionnelle continue .....	90
Conclusions.....	93

## Remarques liminaires

**Deux grands constats** semblent se dégager de l'examen annuel de la croissance européenne à l'horizon 2017 par la Commission européenne.

**Premièrement**, en dépit des points positifs tirés de l'analyse de la situation économique tels qu'une croissance de plus en plus créatrice d'emplois, d'un taux de chômage et d'endettement à la baisse ou d'un taux d'emploi qui revient au niveau de 2008, **la dynamique économique reste fragile**, la demande atone, l'inflation nettement en dessous des objectifs et le chômage des jeunes et de longue durée élevés, de même que les taux de pauvreté.

Alors que le potentiel de croissance décline sur le long terme, la crise a encore accentué cette tendance, la reprise reste très lente et la Banque centrale européenne a sans doute atteint les limites de son action par la politique monétaire, comme son Président l'avait déjà souligné.

C'est pourquoi la Commission, cherchant à « *se garder de tout triomphalisme* » réitère cette année ses recommandations autour du « triangle vertueux » de la politique économique qu'elle a défini:

- stimuler l'investissement;
- poursuivre des réformes structurelles;
- mener une politique budgétaire responsable.

**Deuxièmement**, compte tenu des circonstances particulières, la Commission accentue **certains signes de relative ouverture doctrinale** qu'elle a commencé à donner lors du lancement de l'exercice précédent de l'examen annuel de la croissance. Certains extraits qui suivent donnent l'impression que les autorités européennes penchent (un peu) vers une politique économique plus accommodante dans les États membres dont la situation économique est saine:

*« Les États membres dont la balance courante affiche un excédent important devraient accélérer la mise en œuvre de mesures qui contribuent à renforcer leur demande intérieure, en particulier l'investissement; [...]*

*...i) les États membres qui dépassent leurs objectifs budgétaires devraient utiliser leur marge de manœuvre budgétaire pour soutenir leur demande intérieure et des investissements de qualité, et notamment les investissements transfrontières, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe, ...; [...] à mettre en œuvre des réformes qui promeuvent la création d'emplois et l'équité et la convergence sociales, et qui reposent sur un véritable dialogue social. »*

La Commission estime nécessaire d'**agir davantage sur le front budgétaire** pour soutenir la demande, notamment par les investissements, et sortir du piège actuel de la faible inflation. Le présent contexte de taux d'intérêts bas, voire nuls, se prête à une action coordonnée et différenciée sur l'ensemble de la zone euro. D'après l'analyse qu'elle conduit, les multiplicateurs de la politique budgétaire sur l'économie réelle, de même que les effets d'entraînement entre les économies qu'elle génère offriraient actuellement une incidence renforcée<sup>7</sup>.

Il est ainsi **misé sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques** lancé à l'automne 2015 et qui aurait engrangé sur une année quelque 154 milliards (sur 27 pays à la mi-novembre 2016) des 300 milliards qui lui furent assignés, soit la moitié de la capacité du Fonds Juncker.

---

<sup>7</sup> COM(216) 727, communication « Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro ». Une orientation budgétaire positive renvoie à la fois à l'orientation soutenant la reprise, c'est-à-dire expansionniste, que la politique budgétaire devrait prendre dans son ensemble, et à la qualité de la composition de l'ajustement, en termes de répartition des efforts entre les pays et de types de dépenses et/ou de taxes qui le sous-tendent.

Si la Commission reconnaît partiellement, par exemple, certaines limites au cadre budgétaire de l'UE ou la nécessité d'œuvrer davantage pour la demande intérieure, **il est à craindre qu'en réalité ce sursaut ne soit qu'apparent et transitoire**. En dépit de certaines ouvertures ou initiatives que l'on pourrait même qualifier de positives (relance des investissements, tentative d'un socle social européen, orientation budgétaire positive), **les réflexions que mène la Commission européenne restent largement engluées dans le cadre fermé des règles européennes** actuelles elles-mêmes conditionnées par l'idéologie européenne dominante.

Si la stimulation des investissements est plus que certainement bienvenue et nécessaire, les mesures proposées apparaissent toutefois insuffisantes; **dans le carcan budgétaire et dans l'approche actuels, une vraie relance des investissements semble impossible** et contraire au troisième tiret « *une politique budgétaire responsable* » mentionné ci-avant. On ne peut s'empêcher de voir une certaine contradiction au sein de ce triangle vertueux, en tout cas tel qu'il est prôné par la Commission. En outre, **il convient** pour le moins **d'appeler à une politique budgétaire « socialement » responsable** pour retrouver quelque peu l'équilibre entre stabilité budgétaire et stabilité sociale.

Quant à la poursuite des réformes structurelles, bien que parfois édulcorées dans une langue de bois perfectionnée par la Commission, il apparaît également à travers les recommandations concrètes aux pays que le versant social y semble pour le moins secondaire et abordé selon les mêmes biais doctrinaux.

Il faut se rendre à l'évidence: l'Europe ne dispose plus d'une nouvelle tranche de 60 ans d'Histoire pour assurer son avenir et tenter de reconquérir ses citoyens qui ont largement commencé à se détourner d'elle. L'électrochoc dont elle a besoin pour assurer au mieux sa réanimation, au pire sa survie doit intervenir d'urgence. L'Union doit cesser d'attendre les crises successives pour se construire et doit apprendre à les prévenir et les anticiper en forgeant les évolutions nécessaires non seulement à son avenir, mais tout simplement à son futur très proche.

Les peuples souffrent, et il importe d'apaiser cette souffrance. Ignorer la vague de défiance de l'Europe en s'enfermant dans sa tour d'ivoire n'arrêtera pas la déferlante; surfer sur la vague destructrice des populismes non plus. Entendre et rencontrer les aspirations des citoyens, celles qui se manifestaient pour une « Europe sociale », déjà bien avant le tournant de la crise de 2008-2009 et les évolutions géopolitiques qui ont tendu le climat depuis lors, apparaît en revanche comme la sortie des sentiers battus qui pourra rendre un minimum d'espoir et de confiance en l'Europe, alors qu'elle a délaissé et maltraité ses travailleurs depuis de trop longues années.

L'Europe de la paix, des libertés et de la prospérité mérite d'entreprendre « *whatever it takes* » pour la préserver. Si les questions d'intégration des marchés ont pu être utiles et continuent à l'être, les questions à résoudre résolument et prioritairement dépassent la facilitation du consumérisme dans un marché intérieur dont l'achèvement déclencherait automatiquement le progrès social.

**Il convient dorénavant d'agir à front renversé, en mobilisant des politiques qui ont été oubliées, afin de répondre aux défis du bien-être, du chômage, de la pauvreté, des inégalités, du pouvoir d'achat, de la régulation des marchés, du renforcement de l'État et de la sécurité dans leur dimension sociale. Au nom des générations présentes et futures !**

**Procéder par demi-mesures ou retouches cosmétiques ne suffira pas. Poursuivre la mise en œuvre de politiques inadaptées et inopérantes ne fonctionnera pas. Plus que tout, il importe aujourd'hui d'éviter de provoquer de nouveaux espoirs déçus par des dispositifs mystificateurs qui auraient l'apparence d'une avancée mais qui ne déboucheraient sur rien de tangible pour les travailleurs et citoyens.**



## 1) La situation dans la zone euro et dans l'Union

La Commission formule les recommandations suivantes pour 2017-18:

- soutenir par les politiques la croissance à court et long terme et améliorer les capacités d'ajustement ainsi que la convergence;
- orienter positivement et de manière différenciée la politique budgétaire pour obtenir un meilleur *policy mix* et favoriser la reprise par une politique expansive à hauteur de 0,5% du PIB en utilisant les marges offertes par le Pacte de stabilité et de croissance. La politique budgétaire doit compléter la politique monétaire pour soutenir la demande, notamment les investissements;
- mener les réformes favorisant la création d'emplois, l'équité sociale et la convergence dans le cadre du dialogue social (flexicurité, modernisation des systèmes de sécurité sociale, apprentissage tout au long de la vie, etc.) ainsi que viser à réorienter l'épargne européenne vers les investissements;
- introduire un système de garantie de l'épargne et finaliser le Fonds de résolution bancaire;
- compléter le marché intérieur.

La Commission lance particulièrement un appel aux pays excédentaires pour qu'ils soutiennent la croissance par la relance de la demande intérieure, particulièrement des investissements.

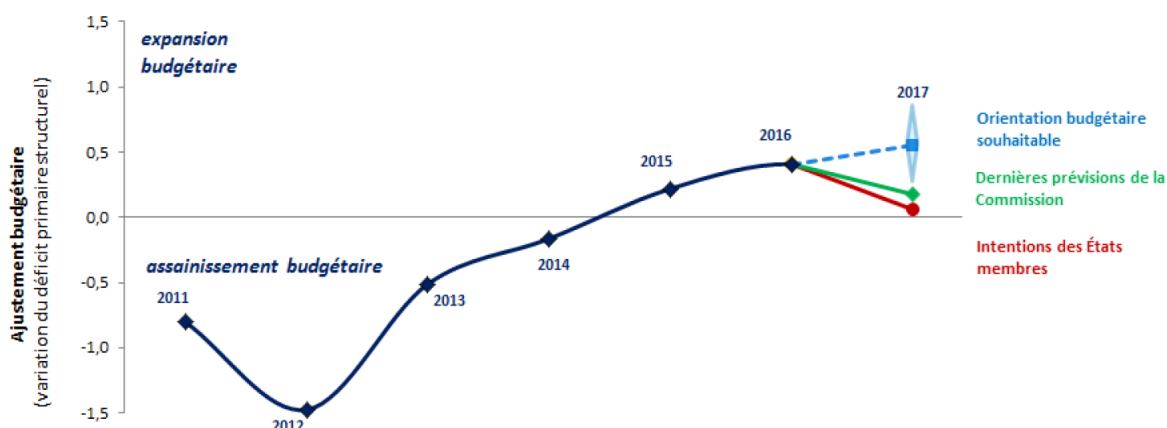
**Il s'agit en réalité d'une obligation morale de solidarité des pays excédentaires vis-à-vis des pays déficitaires, avant que celle-ci ne devienne idéalement un impératif juridique. En outre, s'il est nécessaire que les pays excédentaires produisent davantage d'efforts, il importe également que les pays déficitaires soient soulagés de l'austérité aveugle qui les frappe.**

### Déficit du *policy mix*

La BCE a entrepris en 2012 « *whatever it takes* » du point de vue de la politique monétaire pour préserver l'euro tout en appelant à la prise de relai par la politique budgétaire européenne, pour ainsi dire en vain.

À l'aide du graphique suivant, la Commission constate que le respect du cadre budgétaire européen ne mène pas à l'orientation budgétaire qui est souhaitable aujourd'hui pour soutenir la croissance économique qui, si elle est résiliente, reste modeste.

**Orientation budgétaire de la zone euro pour la période 2011-2017**



Note: orientation de la politique budgétaire agrégée (hors Grèce) mesurée par la variation du solde primaire structurel; une valeur positive correspond à un déficit budgétaire qui se creuse (expansion), tandis qu'une valeur négative correspond à une réduction du déficit (assainissement).

Source: Commission européenne

La Commission détecte trois phases budgétaires principales depuis 2011 et la mise en œuvre des « stratégies de sortie »:

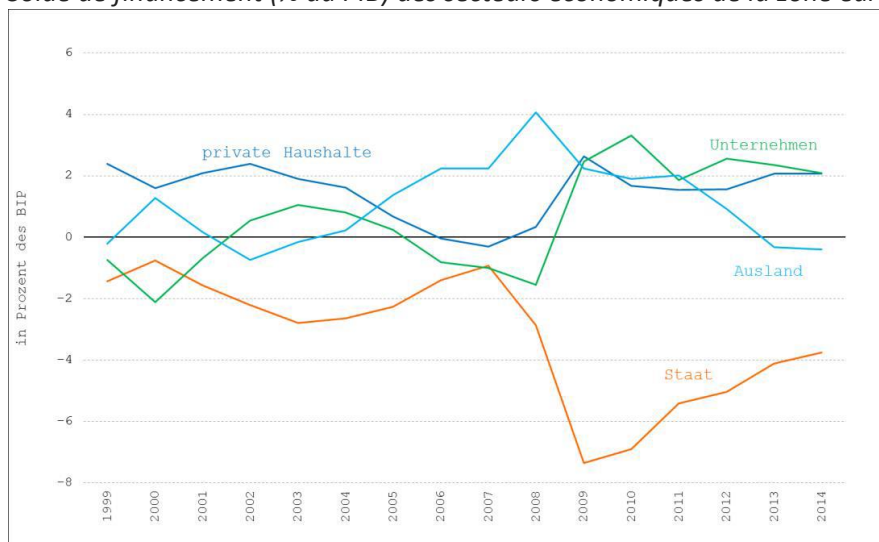
- orientation restrictive et assainissement budgétaire substantiel réalisé sur la période 2011-2013;
- orientation globalement neutre sur la période 2014-2017, globalement neutre en 2014-2015, puis légèrement expansionniste en 2016, dans un contexte de reprise;
- pour 2017 et 2018, les prévisions suggèrent de nouveau une orientation budgétaire de nouveau globalement neutre; actuellement, la lenteur de la reprise et les aléas macroéconomiques plaident en faveur d'une orientation budgétaire modérément expansionniste pour la zone euro (0,5 % du PIB pour l'ensemble de la zone, dans une fourchette allant de 0,3 à 0,8%).

Cette relance budgétaire se chiffrerait à environ 50 milliards pour la zone euro en 2017 par rapport à un scénario de statut quo (hausse du déficit structurel + paiements d'intérêts).

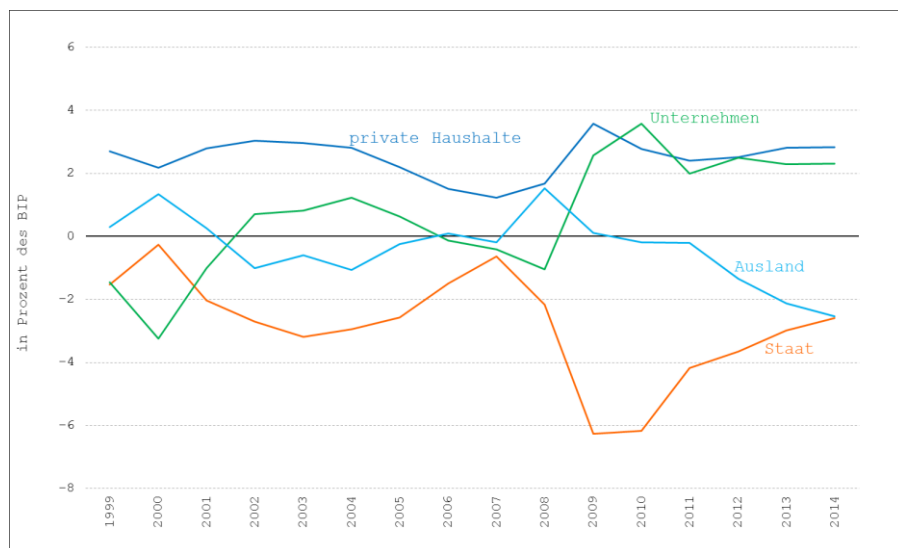
Toutefois, « une telle orientation budgétaire ne découlera pas automatiquement de l'application des règles à chaque État membre »: « [...] le plein respect des exigences budgétaires contenues dans les recommandations par pays adoptées par le Conseil en juillet 2016 supposerait, dans l'ensemble, une orientation budgétaire modérément restrictive dans toute la zone euro en 2017, et des tendances similaires peuvent être estimées pour 2018 » !

Tous les secteurs de l'économie européenne ont réduit l'injection de leurs liquidités dans l'économie. Depuis la crise il y a huit ans, le paysage de la zone euro ressemble de plus en plus au paysage allemand: des entreprises et des ménages qui sont en épargne, des finances publiques qui combinent leurs dettes et le reste du monde qui s'endette à notre profit.

*Solde de financement (% du PIB) des secteurs économiques de la zone euro*

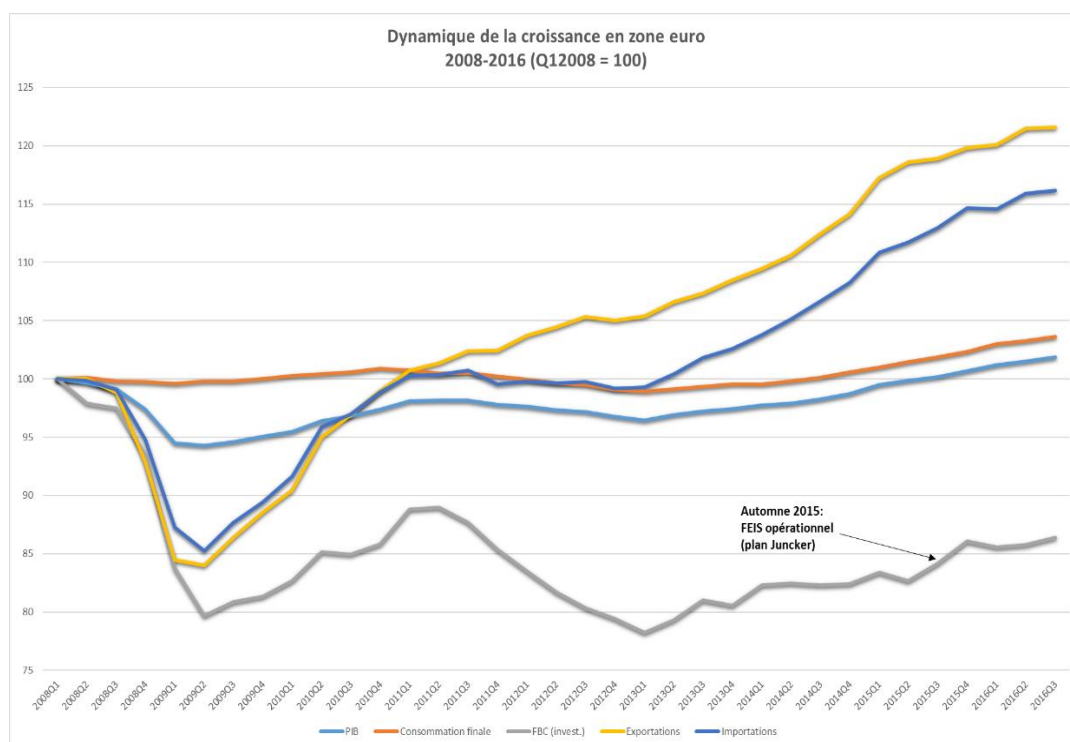


8 Une expansion budgétaire de 0,3 % contribuerait à garantir que la zone euro réduise de moitié son écart de production en 2017 tout en étant globalement compatible avec l'objectif de viabilité budgétaire. Les estimations de l'écart de production étant toutefois entourées d'incertitudes, une telle orientation pourrait ne pas être suffisamment ambitieuse et sous-estimer la nécessité d'une stabilisation dans la zone euro. A contrario, une expansion budgétaire de 0,8 % permettrait de résorber l'écart de production dès 2017, mais pourrait également induire une surchauffe, selon la Commission.



Note: incluant l'Allemagne  
Source: Bibow, Flassbeck, op. cit. infra

Depuis 2008 et la dégringolade des investissements, la demande de consommation européenne est restée longtemps plane avant de progresser en fin de période pour pousser la croissance. Ce sont donc les exportations qui avaient pris le relai de la contribution à la croissance, ce qui a permis à la zone euro, hautement compétitive, d'engranger des excédents très importants (parmi les plus importants au monde).

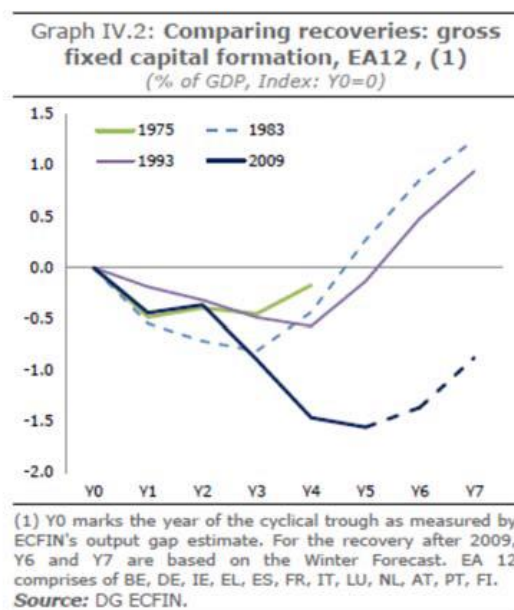


On voit que l'investissement reprend peu à peu du poil de la bête, mais est encore très loin de son pic en 2011 (avant le lancement de la « stratégie de sortie ») et a fortiori de celui d'avant la crise. Les exportations au niveau de l'Union, si elles avaient momentanément pris le relai pendant la période de turbulence, ne contribuent en réalité à la demande adressée à l'Europe que complémentaiement; le soutien massif à ces exportations par les politiques de réformes structurelles, en bloquant les salaires (et les dépenses publiques), ne fait que déprimer la demande intérieure qui constitue pourtant de son côté l'essentiel de la demande adressée.

Jörg Bibow et Heiner Flassbeck<sup>9</sup> résument ainsi les effets des politiques budgétaires et salariales depuis la crise: « Konkret: Lohnsenkungen – ähnlich wie Steuererhöhungen – haben aus dieser alternativen Sicht negative multiplikative Wirkungen auf die Konsumnachfrage und Beschäftigung. Kombiniert man staatliche Austeritätspolitik mit Lohnsenkungspolitik, so ist daher keinesfalls mit Kompensation, sondern mit Verstärkung negativer Wirkungen auf Binnennachfrage und Beschäftigung zu rechnen. [...] Das nachträgliche Eingeständnis, man hätte Fiskalmultiplikatoren „unterschätzt“, greift viel zu kurz. Denn die Gründe für diese Falschschätzungen betreffen den Kern der Arbeitsmarkttheorie des ökonomischen Mainstream. [...] Diese Wirtschaftspolitik ist zweifelsohne gescheitert und muss dringend beendet werden. »

« Diese Studie rät zu einer grundlegenden und dauerhaften Kehrtwende in der Wirtschaftspolitik, die im Grunde nichts anderes als eine Rückkehr zur Normalität ist. Rückkehr zur Normalität bedeutet einerseits, dass Arbeitnehmer am Produktivitätsfortschritt voll teilhaben, Lohnsteigerungen sich also – auf makroökonomischer Ebene – am nationalen Produktivitätsfortschritt plus dem Inflationsziel der EZB zu orientieren haben. Andererseits bedeutet Rückkehr zur Normalität, dass die Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen erfährt und einen funktionsfähigen Verwaltungsapparat gewährt. Die neoliberale Strategie den Staat auszuhungern, permanent Löhne zu drücken, und Arbeitsplatzsicherung sowie soziale Sicherung abzubauen, muss beendet bzw. umgekehrt werden. Der Neoliberalismus hat in die Sackgasse geführt, in die tiefste Krise kapitalistischer Marktwirtschaften seit dem 2. Weltkrieg. »

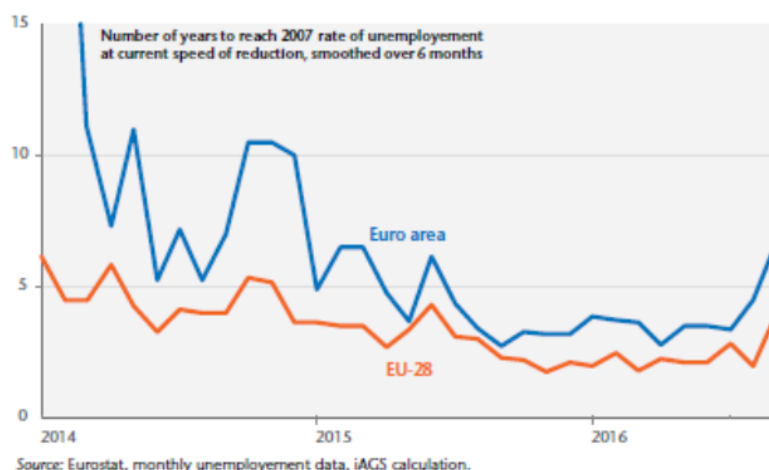
En comparaison avec chacune des trajectoires qui avaient été empruntées au sein de la zone euro à 12 au cours des trois reprises comparables observées par le passé, la reprise de l'investissement en 2009 au sein de la zone euro présente un moindre dynamisme.



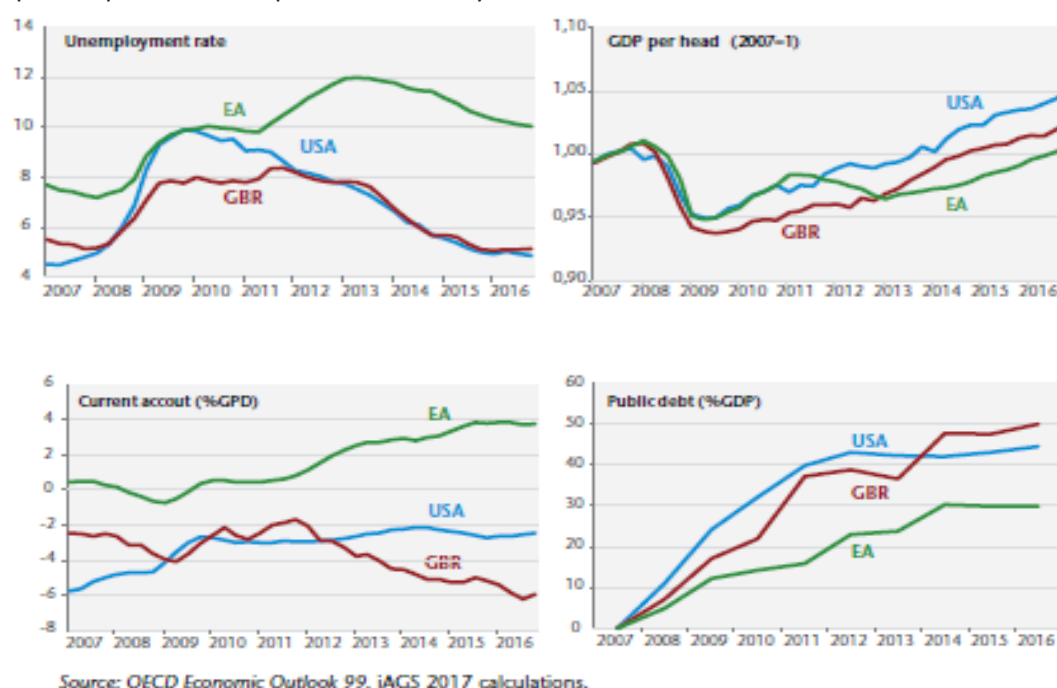
Le graphique suivant montre que, selon les estimations (iAGS), suite au récent ralentissement économique, la période nécessaire pour atteindre les taux de chômage d'avant-crise est à nouveau en augmentation et serait passée à sept ans.

<sup>9</sup> Jörg Bibow und Heiner Flassbeck, "Fiskalische Austeritätspolitik und Lohnsenkung: Eine fatale, aber unverstandene Kombination als „Anpassungs-Programm“ in den Eurokrisenländern", 2016. Disponible sur [www.csl.lu](http://www.csl.lu).

Figure 2. Pace of unemployment reduction



Clairement les États-Unis et la Grande-Bretagne ont fait mieux, bien qu'il ne faille pas oublier l'aspect « qualité de l'emploi » dans l'analyse.



L'ensemble des États membres, sans exceptions, rencontre un besoin avéré de formation de capital fixe, tant infrastructurel qu'humain, pour relever les défis présents et à venir, à la fois dans un esprit de relance et de transition économiques, par exemple en matière de transport, de logement, de changement climatique, de préservation de l'environnement, d'énergie, d'éducation ou encore de vieillissement démographique.

Selon la Commission européenne, « Plusieurs instruments du plan d'investissement pour l'Europe offrent aux États membres des moyens d'accroître la force de frappe financière de leurs interventions publiques en faveur de l'économie réelle, les retombées positives se faisant ressentir au niveau national et au-delà. C'est par exemple le cas quand les États membres choisissent de faire un meilleur usage des instruments financiers innovants disponibles au titre des Fonds structurels et d'investissement européens. C'est également le cas lorsque les États membres décident de contribuer au déploiement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI). À titre d'exemple, les contributions à l'EFSI sous forme de garanties constituent un moyen particulièrement efficace pour les États membres qui disposent d'une marge de manœuvre

*budgétaire de tenir leurs engagements et de participer à l'effort commun visant à soutenir la reprise dans la zone euro. »<sup>10</sup>*

Les PME (30%), la RD&I ainsi que le secteur de l'énergie (chacun 22%) sont les grands bénéficiaires de la mise en œuvre de cet outil financier. Enthousiasmée par cette évolution, la Commission propose dès lors d'étendre le dispositif de 300 milliards sur trois ans à un minimum de 500 milliards jusqu'en fin 2020 (EFSI 2.0). Selon deux évaluations du Fonds, le portefeuille de l'EFSI est néanmoins fortement concentré au Benelux, en Allemagne, en Autriche, dans les pays scandinaves au sens large, dans la péninsule ibérique, en France, au Royaume-Uni, en Grèce, en Irlande et en Italie<sup>11</sup>.

La Commission juge que le maintien et l'extension de 300 à 500 milliards du dispositif de soutien à l'investissement sont justifiés, parce que **le FEIS atteint ses objectifs. Or, ceux-ci restent manifestement insuffisamment ambitieux.**

**Les 154 milliards d'euros engagés en un an, qui profiteraient à 300 à 400.000 PME, ne représentent en réalité que 5 % de l'ensemble des investissements réalisés dans l'Union européenne sur les quatre trimestres allant de l'automne 2015 à l'automne 2016.** En outre, les analyses faites des projets financés montrent le défaut d'« additionnalité » (et de valeur ajoutée) des projets, qui manquent de caractère innovant et qui auraient pu être financés par le biais de l'investissement public traditionnel.

**Le FEIS semble être davantage le reflet du mode de pensée européen, celui que l'interventionnisme public ne fonctionnerait pas;** les investissements privés y sont privilégiés et la dépense publique européenne limitée (aussi en raison de l'absence d'un Trésor européen) en tablant sur un effet de levier d'1:15.

**La Confédération européenne des syndicats (CES) a proposé un plan d'investissement plus ambitieux et à la hauteur des enjeux qui injectait un montant de 250 milliards d'euros, soit 2% du PIB européen par an sur dix ans. Le plan Juncker, si l'effet de levier espéré joue pleinement, prévoit 315 milliards (0,6% du PIB) sur trois ans, soit uniquement 42% du rythme annuel envisagé par la CES.**

**L'Europe a besoin d'un « new deal » pour se mettre à la hauteur des enjeux.** Comme l'écrivait sur Spiegel online l'ancien économiste en chef du Financial Times Deutschland, Thomas Fricke: *« Roosevelt a porté son train de mesures qui voulait mettre fin aux errements d'une mondialisation qui avait dérapé et de la libéralisation financière avec une telle conviction que cela suffit à empêcher les électeurs de se tourner vers les populismes d'extrême-droite. Et après une crise fatale, ceux-ci avaient l'impression que les politiques avaient le destin sous contrôle. Si c'est correct, il est grand temps que les Européens agissent et forgent un « new deal » aussi spectaculaire que celui que Roosevelt fournit aux États-Unis à ceux qui avaient été laissés en chemin et en faveur d'une poussée de l'investissement vraiment substantielle. On ne pourra pas leur reprocher de changer de rôle alors qu'ils cherchent à améliorer les choses. Sans quoi le prochain choc politique pourrait venir de France, d'Italie ou, qui sait, peut-être aussi d'Allemagne. Le temps est compté. »<sup>12</sup>*

<sup>10</sup> Les contributions à l'EFSI peuvent se faire sous forme de liquidités ou de garanties. Si les contributions sous forme de liquidités, au contraire des garanties, sont de nature à accroître les déficits et l'endettement publics en termes statistiques, elles sont neutralisées aux fins de l'évaluation du respect du pacte de stabilité et de croissance.

<sup>11</sup> La couverture est néanmoins plus équilibrée si l'on rapporte l'impact des investissements du Fonds au PIB des pays concernés. Le soutien inférieur en Europe centrale et de l'Est pourrait notamment s'expliquer par le manque d'expertise technique nécessaire pour mettre au point des projets de grande ampleur et des structures de partenariat public-privé, l'absence de structures de planification et de coordination centrales, le fait que les projets sont relativement plus petits, des marchés de capital-risque moins développés mais aussi par le besoin d'une plus grande complémentarité avec les fonds ESI notamment.

<sup>12</sup> T. Fricke, « Trump-Schock - Was Europa von Amerikas Großen lernen kann », Spiegel online du 11.11.2016. Traduction libre.

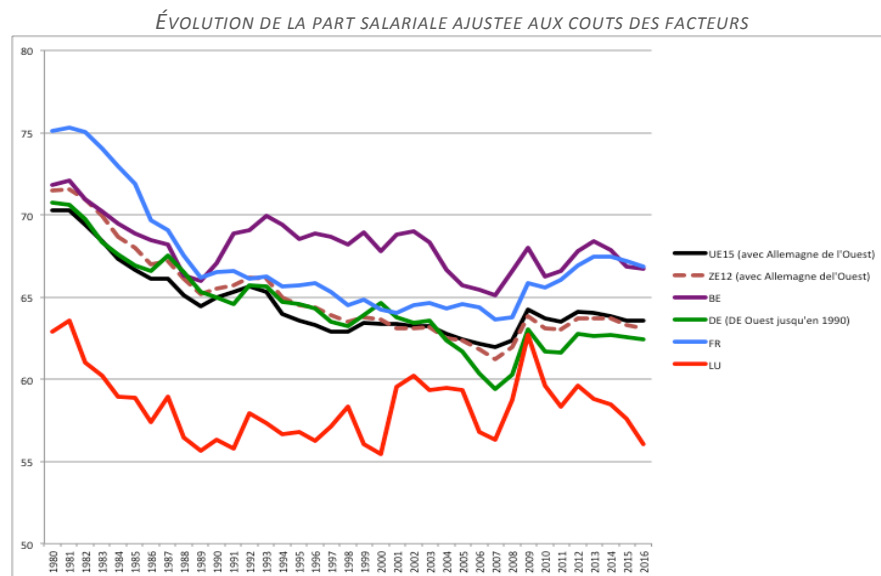
## Une politique salariale européenne restrictive

### - Salaires et productivité

Dans les pays de l'Union européenne, nous pouvons constater une diminution considérable de la part salariale depuis le début des années 1980.

Au Luxembourg, l'évolution a été plus volatile (on remarque surtout les augmentations abruptes en période de crise (2001 et 2009). Mais, entre l'année 1980 et l'année 2016, la part salariale a tout de même diminué de 6 points.

Une part salariale en déclin a eu pour conséquence une stagnation de la demande intérieure dans la plupart des pays européens.

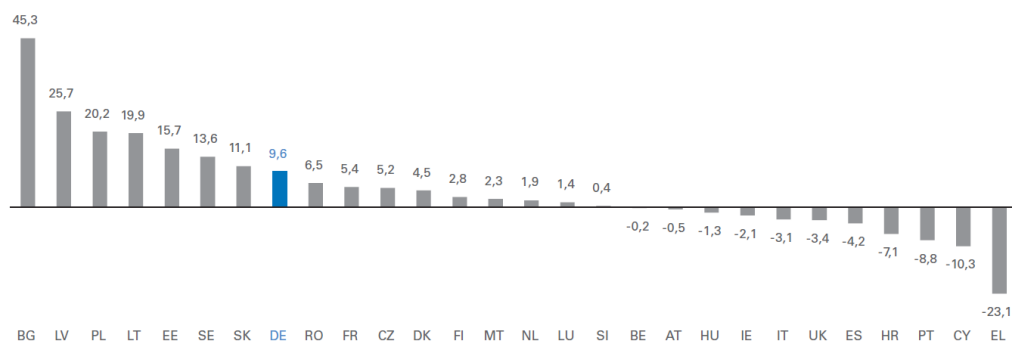


Source AMECO; la part salariale ajustée est le rapport entre la rémunération des salariés et le PIB au coût des facteurs

Les salaires réels progressent difficilement depuis 2010, hormis dans quelques pays qui sont en phase de rattrapage.

### Entwicklung der Reallöhne in der Europäischen Union, 2010 – 2016

Angaben in Prozent\*



AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, EL = Griechenland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HR = Kroatien, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien

\*Nominallöhne deflationiert um den nationalen Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Daten für 2016: Prognose der Europäischen Kommission.

Quelle: Ameco-Datenbank; Berechnungen des WSI.

WSI Mitteilungen

La dérive salariale que l'on peut noter provient de la stratégie de déflation ou de dévaluation intérieure par les coûts salariaux (emplois et salaires), déployée avec davantage de vigueur après le choc de 2009 et qui n'en finit plus d'étouffer la demande intérieure et de favoriser les tendances récessives.

Schulten, Müller et Zuckerstätter estiment qu'une approche de dévaluation intérieure pose trois grands problèmes:

- cette approche présuppose un lien direct entre coût salarial unitaire et prix alors qu'une modération salariale n'est pas nécessairement répercutée dans les prix, mais peut aussi bien déboucher sur une augmentation des marges;
- cette approche présuppose que la compétitivité-prix est le facteur déterminant des performances d'exportation d'un pays alors que d'autres facteurs au moins aussi importants ont un impact sur ces performances;
- cette approche présuppose que la croissance et les performances économiques sont prioritairement portées par les exportations alors que dans un marché intérieur d'une ampleur telle que la zone euro économiquement intégrée et disposant d'une demande interne potentiellement très élevée, la demande interne devrait former un facteur de croissance plus important tout en étant plus stable<sup>13</sup>.

- Vers une zone salariale optimale

En 2015, l'UE recommandait au Luxembourg de « réformer le système de formation 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 au niveau sectoriel. »

L'an dernier, la Commission déclarait que « Les mécanismes de fixation de salaires, y compris les conventions collectives, devraient offrir une certaine souplesse permettant des hausses salariales différenciées selon les secteurs et au sein de ceux-ci, de sorte que l'évolution des salaires réels puisse à terme être alignée correctement sur celle de la productivité ». Elle poursuit cette année: « Les États membres devraient [...] veiller à ce que leurs systèmes de fixation des salaires [...] soient mieux adaptés aux variations de la productivité au fil du temps. Dans plusieurs États membres, l'évolution des salaires ne suit pas suffisamment l'évolution de la productivité. Cette situation peut entraîner une érosion de la compétitivité ou, si l'évolution des salaires est trop modérée, une baisse de la demande globale et de la croissance. [...] Il est important de veiller à ce que la diversité des qualifications et les divergences entre les résultats économiques des régions, des secteurs et des entreprises soient dûment prises en considération. »

L'analyse paraît claire à ses yeux: il faut éviter dans la zone euro que les salaires du secteur abrité s'ajustent à la productivité générale ou moyenne de l'économie, comme c'était habituellement la règle avant-crise, pour que l'ajustement devienne spécifique à chaque secteur, en fonction de la productivité qui lui est propre. Il s'agit d'instaurer un « taux de change interne ».

Le modèle préconisé par la Commission franchit une étape supplémentaire; il nous porte à mille lieues d'un régime salarial optimal pour la zone euro et rompt avec le régime salarial d'avant-crise. L'optimal salarial devrait, par une répartition équilibrée des gains de productivité entre secteurs exposés et non exposés (pour que tous les salariés puissent profiter de l'avance du secteur de pointe et concurrentiel), rendre compatibles les objectifs de cohésion sociale, de convergence équilibrée entre pays et entre secteurs et le respect des contraintes inhérentes à la zone monétaire européenne.

---

<sup>13</sup> Voir Müller Torsten, Schulten Thorsten et Zuckerstätter Sepp, « Wages and economic performance – three fallacies of internal devaluation ».



Cette règle de l'optimal salarial passe alors par une progression généralisée des salaires en fonction de la productivité moyenne augmentée de l'inflation. Elle passe également par l'instauration généralisée de salaires minimaux en Europe. Tendre à nouveau vers la convergence dans la zone euro passerait ainsi par une « règle d'or des salaires ».

Ceci nécessiterait également dans un premier temps une approche différenciée, où les salaires iraient plus vite que la règle au Nord et moins vite au Sud. Dans un second temps, comme le suggère l'IAGS, les outils nécessaires à cette convergence seront mis en place: salaires minimaux, coordination de leur augmentation, retour à la négociation centralisée et généralisation des accords collectifs. D'autres instruments, plus structurels, doivent également compléter la panoplie de l'urgentiste européen: convergence de capacités productives et des niveaux de vie, investissement structurel dans les capacités d'exportations du Sud pour en augmenter la productivité, y améliorer la compétitivité hors coûts, développer les énergies alternatives.

Au Luxembourg comme dans le reste de l'Europe, des marges de manœuvre sont bel et bien disponibles pour ainsi, au minimum, maintenir le CSU réel constant et répondre à l'appel à une dynamique de la demande intérieure plus soutenue en Europe (cf. les tableaux suivants du WSI qui donnent les marges de redistribution salariale en Europe et les résultats de la distribution pour différentes années).

**Preise, Arbeitsproduktivität und Verteilungsspielraum in der Europäischen Union, 2013–2016\***

Angaben in Prozent

	Preise				Arbeitsproduktivität				Verteilungsspielraum			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
<b>Nordeuropa</b>												
Dänemark	0,5	0,4	0,2	0,3	-0,4	0,5	0,1	0,3	0,1	0,9	0,3	0,6
Finnland	2,2	1,2	-0,2	0,0	0,0	0,2	0,9	0,5	2,2	1,4	0,7	0,5
Schweden	0,4	0,2	0,7	0,9	0,3	0,9	2,6	1,8	0,7	1,1	3,3	2,8
<b>Westeuropa</b>												
Belgien	1,2	0,5	0,6	1,7	0,4	1,0	0,5	0,4	1,6	1,5	1,1	2,0
Deutschland	1,6	0,8	0,1	0,3	-0,3	0,7	0,9	0,6	1,3	1,5	1,0	0,9
Frankreich	1,0	0,6	0,1	0,1	0,7	-0,1	0,8	0,8	1,7	0,5	0,9	0,9
Großbritannien	2,6	1,5	0,0	0,8	1,0	0,6	0,8	0,7	3,6	2,1	0,8	1,6
Irland	0,5	0,3	0,0	0,3	-0,9	3,4	5,0	3,1	-0,4	3,7	5,0	3,4
Luxemburg	1,7	0,7	0,1	-0,1	2,5	1,5	2,3	0,7	4,2	2,2	2,4	0,6
Niederlande	2,6	0,3	0,2	0,4	0,3	1,3	1,1	0,5	2,9	1,6	1,3	0,9
Österreich	2,1	1,5	0,8	0,9	-0,1	-0,5	0,2	0,6	2,0	1,0	1,0	1,5
<b>Südeuropa</b>												
Griechenland	-0,9	-1,4	-1,1	-0,3	0,4	0,5	-2,1	-0,8	-0,5	-0,9	-3,2	-1,1
Italien	1,2	0,2	0,1	0,2	0,7	-0,6	-0,1	0,2	1,9	-0,4	0,0	0,3
Malta	1,0	0,8	1,2	1,4	0,3	-1,3	2,7	1,2	1,3	-0,5	3,9	2,6
Portugal	0,4	-0,2	0,5	0,7	1,8	-0,5	0,1	0,6	2,2	-0,7	0,6	1,2
Spanien	1,5	-0,2	-0,6	-0,1	1,9	0,3	0,2	0,1	3,4	0,1	-0,4	0,0
Zypern	0,4	-0,3	-1,5	-0,7	0,0	-0,2	0,7	0,8	0,4	-0,5	-0,8	0,0
<b>Osteuropa</b>												
Bulgarien	0,4	-1,6	-1,1	-0,7	1,7	1,2	2,6	1,7	2,1	-0,4	1,5	1,0
Estland	3,2	0,5	0,1	0,8	0,3	2,1	-1,8	2,9	3,5	2,6	-1,7	3,7
Kroatien	2,3	0,2	-0,3	-0,6	1,5	-2,8	0,0	0,7	3,8	-2,6	-0,3	0,1
Lettland	0,0	0,7	0,2	0,2	0,7	3,8	1,4	2,4	0,7	4,5	1,6	2,6
Litauen	1,2	0,2	-0,7	0,6	2,2	1,0	0,3	2,6	3,4	1,2	-0,4	3,3
Polen	0,8	0,1	-0,7	0,0	1,3	1,5	2,2	3,0	2,1	1,6	1,5	3,0
Rumänien	3,2	1,4	-0,4	-0,6	4,4	2,1	4,7	4,2	7,6	3,5	4,3	3,6
Slowakei	1,5	-0,1	-0,3	-0,1	2,2	1,1	1,6	1,3	3,7	1,0	1,3	1,3
Slowenien	1,9	0,4	-0,8	-0,2	0,3	2,5	1,4	1,0	2,2	2,9	0,6	0,8
Tschechien	1,4	0,4	0,3	0,5	-0,8	1,4	3,0	1,7	0,6	1,8	3,3	2,2
Ungarn	1,7	0,0	0,1	0,4	0,9	-1,1	0,1	1,6	2,6	-1,1	0,2	2,0
<b>EU 28</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>2,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>

\*Preise = Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI), Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr.  
Arbeitsproduktivität = Reales BIP pro Erwerbstätiger, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr.

Verteilungsspielraum = Summe aus Preis- und Arbeitsproduktivitätsentwicklung.  
Angaben für 2016: Prognose der Europäischen Kommission.

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission, Version: 3.5.2016; Berechnungen des WSI.

WSI Mitteilungen

# Lohnentwicklung und Verteilungsbilanz in der Europäischen Union, 2013–2016\*

Angaben in Prozent

	Nominallöhne				Reallöhne				Verteilungsbilanz			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
<b>Nordeuropa</b>												
Dänemark	1,2	1,8	1,9	2,0	0,7	1,4	1,7	1,7	1,0	0,9	1,7	1,4
Finnland	1,3	1,4	1,6	1,2	-0,9	0,2	1,8	1,2	-0,8	0,0	0,9	0,8
Schweden	1,9	2,2	3,6	3,1	1,5	2,0	2,9	2,2	1,3	1,1	0,3	0,4
<b>Westeuropa</b>												
Belgien	2,6	0,9	0,1	0,7	1,4	0,4	-0,5	-0,9	1,0	-0,6	-1,0	-1,3
Deutschland	1,8	2,6	2,7	2,5	0,2	1,8	2,6	2,2	0,6	1,1	1,7	1,7
Frankreich	1,6	1,4	1,2	1,1	0,6	0,8	1,1	1,0	-0,1	0,9	0,3	0,2
Großbritannien	1,4	-0,1	1,5	3,3	-1,2	-1,6	1,5	2,5	-2,2	-2,1	0,7	1,8
Irland	-0,7	1,8	0,6	2,2	-1,2	1,5	0,6	2,0	-0,3	-2,0	-4,4	-1,1
Luxemburg	3,6	2,9	0,8	0,3	1,9	2,2	0,7	0,4	-0,5	0,7	-1,5	-0,3
Niederlande	1,8	2,2	0,4	1,8	-0,8	1,9	0,2	1,4	-1,1	0,5	-0,8	0,9
Österreich	2,2	1,7	1,6	1,4	0,1	0,2	0,8	0,5	0,2	0,8	0,6	-0,1
<b>Südeuropa</b>												
Griechenland	-7,0	-2,1	-1,7	-0,8	-6,1	-0,7	-0,6	-0,5	-6,5	-1,2	1,5	0,3
Italien	1,3	-0,1	0,5	0,3	0,1	-0,3	0,4	0,2	-0,6	0,4	0,5	0,0
Malta	1,4	0,9	1,5	1,9	0,4	0,1	0,3	0,4	0,0	1,4	-2,4	-0,7
Portugal	3,6	-1,4	-0,6	1,6	3,2	-1,2	-1,1	1,0	1,4	-0,7	-1,1	0,4
Spanien	1,7	-0,6	0,5	0,8	0,2	-0,4	1,1	0,9	-1,7	-0,6	0,9	0,8
Zypern	-3,3	-3,5	-1,0	1,1	-3,7	-3,2	0,5	1,9	-3,7	-3,0	-0,2	1,1
<b>Osteuropa</b>												
Bulgarien	8,8	5,6	1,8	3,6	8,4	7,2	2,9	4,3	6,7	6,0	0,3	2,6
Estland	5,8	5,9	3,9	5,6	2,6	5,4	3,8	4,9	2,3	3,3	5,6	2,0
Kroatien	-0,7	-5,2	-0,5	1,1	-3,0	-5,4	-0,2	1,6	-4,6	-2,6	-0,2	0,9
Lettland	5,0	8,5	7,0	5,2	5,0	7,8	6,8	5,1	4,3	4,0	5,5	2,6
Litauen	5,4	3,8	4,1	4,6	4,2	3,6	4,8	3,9	2,0	2,6	4,5	1,3
Polen	1,7	1,6	3,1	3,8	0,9	1,5	3,8	3,9	-0,5	0,0	1,6	0,9
Rumänien	3,8	5,3	3,2	6,9	0,6	3,9	3,6	7,4	-3,9	1,8	-1,0	3,2
Slowakei	2,6	1,8	2,4	3,5	1,1	1,9	2,7	3,5	-1,2	0,8	1,1	2,2
Slowenien	0,6	1,1	0,8	1,7	-1,3	0,7	1,6	1,9	-1,7	-1,7	0,2	0,9
Tschechien	-0,3	1,5	2,4	3,2	-1,7	1,1	2,1	2,7	-0,8	-0,3	-0,9	1,0
Ungarn	1,8	0,9	3,3	4,6	0,1	0,9	3,2	4,2	-0,8	1,9	3,1	2,6
<b>EU 28</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>

\*Nominallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr. Reallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer deflationiert um die Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr. Verteilungsbilanz = Saldo des jährlichen Nominallohnzuwachses und des Verteilungsspielraums (vgl. Tabelle 2) in Prozentpunkten. Angaben für 2016: Prognose der Europäischen Kommission.

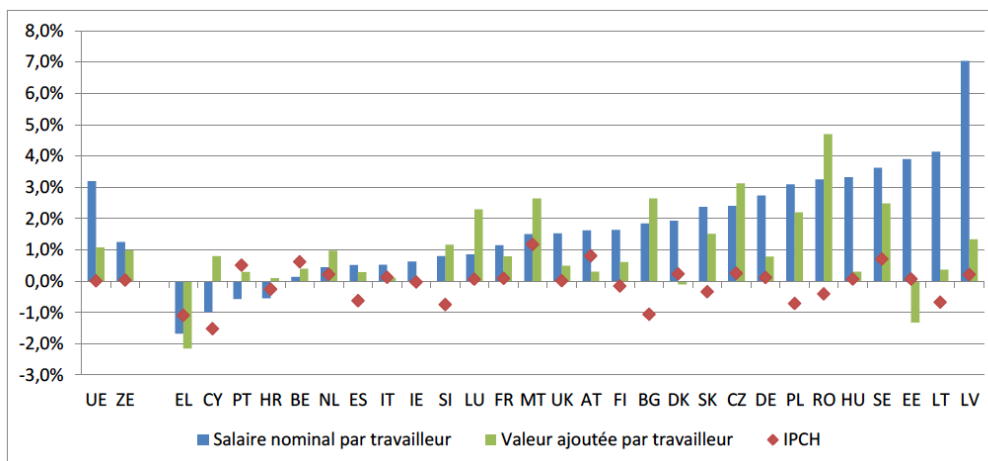
Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission, Version: 3.5.2016; Berechnungen des WSI.

WSI Mitteilungen

Parmi nos pays voisins, sur la période allant de 2013 à 2016, ce n'est que l'Allemagne qui a plus qu'épuisé sa marge de manœuvre (les salaires ont augmenté plus que la productivité et les prix pour chacune des 4 années), alors qu'au Luxembourg, ceci a uniquement été le cas en 2014.

La France a également connu une évolution légèrement dynamique des salaires de 2014 à 2016, alors que pendant ces 3 années, nos voisins belges n'ont pas épuisé leur marge de manœuvre.

La diminution de la part salariale trouve également sa traduction dans l'évolution récente des salaires face à la productivité et l'évolution des prix. La Commission européenne confirme cette évolution très faible des salaires par rapport à la productivité pour le Luxembourg en 2015 dans le rapport conjoint sur l'emploi.



Source: PROJET DE RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL accompagnant la communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2017, page 28

### La poursuite des réformes structurelles ?

Dans la communication de la Commission européenne sur l'examen annuel de croissance et le projet de rapport conjoint sur l'emploi qui l'accompagne, l'espoir qu'on aurait pu avoir en raison de l'affirmation, par la Commission, de la nécessité de soutenir la demande intérieure, est rapidement tempéré par la persistance de l'institution de privilégier le côté offre de l'économie en prêchant la flexibilisation des relations de travail.

Ainsi, au point « 2.1. Créer des emplois et accroître les compétences » de la communication de la Commission européenne sur l'examen annuel de croissance, on peut lire:

*« Les États membres devraient, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, veiller à ce que leurs systèmes de fixation des salaires permettent à la fois de créer des emplois et d'accroître le revenu réel et, dans cette perspective, soient mieux adaptés aux variations de la productivité au fil du temps. »<sup>14</sup>*

Dans le projet de rapport conjoint sur l'emploi accompagnant la communication de la Commission européenne sur l'examen annuel de croissance:

*« Les réformes favorisant la réalisation de marchés du travail résilients et inclusifs doivent se poursuivre, en encourageant la création d'emplois et la participation au marché du travail, tout en combinant de manière appropriée flexibilité et sécurité adéquate. Les États membres qui allient des formules de travail souples à des politiques actives sur le marché du travail efficaces et à une protection sociale adéquate ont mieux résisté à la crise. »<sup>15</sup>*

Les organisations syndicales ne partagent pas cette position, comme développé ci-après.

#### - L'évolution de l'emploi, du chômage et des situations intermédiaires

Rappelons tout d'abord qu'en 2015, le Luxembourg fait état, avec +2,6%, d'un des taux de croissance de l'emploi les plus élevés de l'Union, loin devant ses principaux partenaires économiques que sont la France, la Belgique et l'Allemagne. Indépendamment du fait que des recommandations de flexibilité du travail sont toujours déplacées pour favoriser la création

<sup>14</sup> EAC p. 13

<sup>15</sup> PROJET DE RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL accompagnant la communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2017, page 3

d'emplois de qualité, **il est loin d'être prouvé qu'une flexibilité accrue du droit du travail est favorable aux créations d'emploi et à la réduction du chômage.**

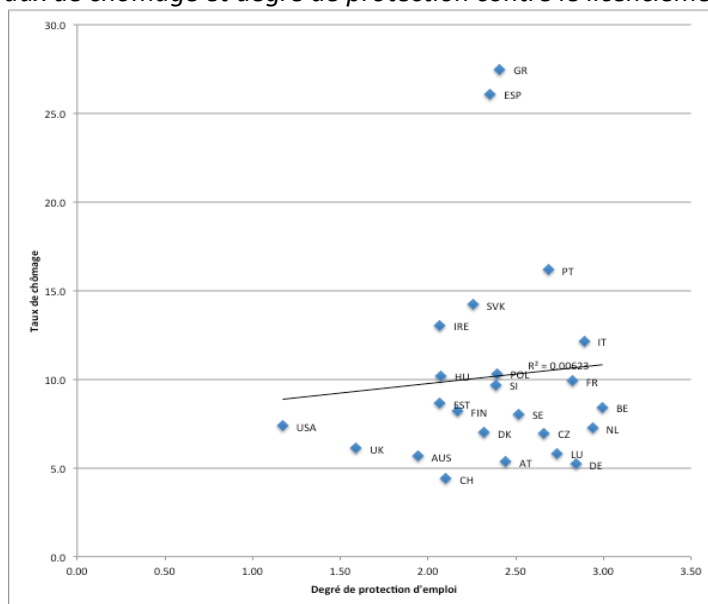
En effet, des pays comme la France ou la Belgique réputées pour leur « rigidité » ont connu les récessions parmi les moins fortes en 2009, comme le montre le tableau qui suit.

	Croissance 2009	Classt.
UE28	-4,4%	
Zone euro	-4,5%	
Belgique	-2,3%	3
Bulgarie	-3,6%	8
République tchèque	-4,8%	14
Danemark	-4,8%	15
Allemagne	-5,6%	20
Estonie	-14,7%	27
Irlande	-4,6%	13
Grèce	-4,3%	11
Espagne	-3,6%	7
France	-2,9%	5
Croatie	-7,4%	23
Italie	-5,5%	19
Chypre	-1,8%	2
Lettonie	-14,3%	26
Lituanie	-14,8%	28
Luxembourg	-5,4%	17
Hongrie	-6,6%	21
Malte	-2,4%	4
Pays-Bas	-3,8%	9
Autriche	-3,8%	10
Pologne	2,8%	1
Portugal	-3,0%	6
Roumanie	-7,1%	22
Slovénie	-7,7%	24
Slovaquie	-5,5%	18
Finlande	-8,2%	25
Suède	-5,2%	16
Royaume-Uni	-4,4%	12

Le graphique ci-après compare les taux de chômage d'un certain nombre de pays de l'OCDE avec l'indicateur de la protection contre le licenciement individuel et collectif des travailleurs à contrat à durée indéterminée, un indicateur de rigidité du marché de travail (ou de défaut de flexibilité) utilisé par l'OCDE. Plus cet indicateur est élevé, plus la protection contre le licenciement est forte et moins il y a de flexibilité.

Or, comme nous pouvons le constater, il n'existe aucun lien entre ces deux indicateurs. Le coefficient de corrélation est égal à 0. Le Luxembourg, ses pays voisins, les Pays-Bas et certains pays méditerranéens ont à peu près le même degré de protection (relativement élevé) de l'emploi, mais leurs taux de chômage divergent du simple au quintuple !

### Taux de chômage et degré de protection contre le licenciement



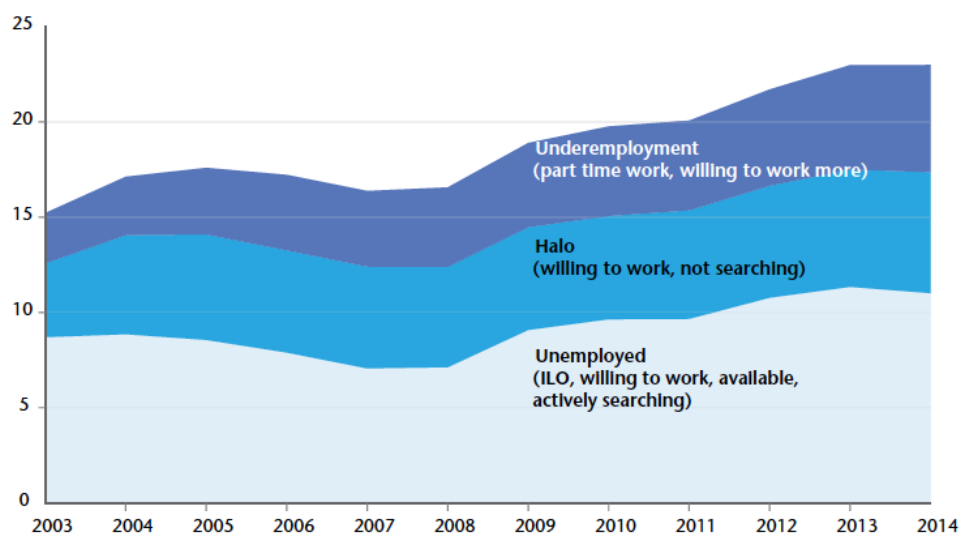
Source: OCDE

Même si le chômage est faible, comme au Royaume-Uni, le taux de chômage ou le taux d'emploi ne dit rien sur le sous-emploi, voire les contrats de travail hyper-flexibles existant dans ce pays.

C'est pourquoi il est important de ne pas se limiter au taux de chômage, qui ignore certaines interactions qu'il peut y avoir avec l'emploi (travail occasionnel, sous-emploi), ou avec l'inactivité. En effet, certaines personnes souhaitent travailler mais sont classées comme inactives, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi.

Ces personnes forment ce qu'on appelle un « halo » autour du chômage.

### Halo du chômage en Europe



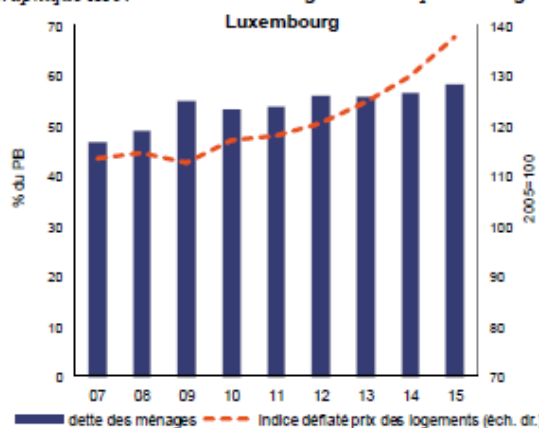
Source: Independent Annual Growth Survey (iAGS 2016), Eurostat

## 2) La situation au Luxembourg

### Procédure des déséquilibres macroéconomiques

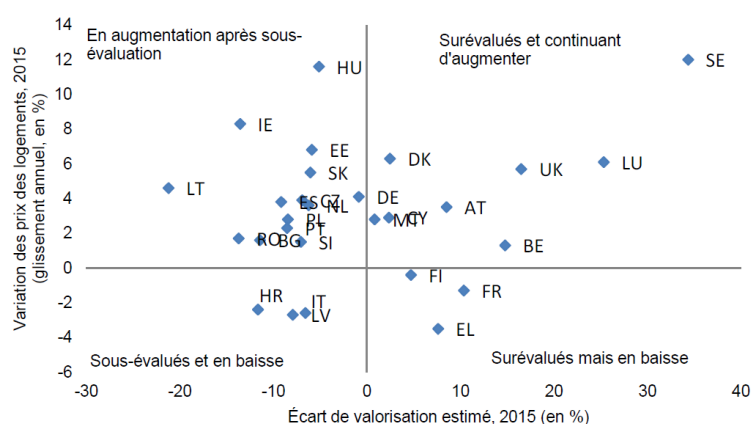
Si **aucun déséquilibre macroéconomique** n'avait été constaté au Luxembourg lors du précédent cycle de la PDM, dans l'ensemble, la situation reste inchangée **pour 2017**, et la Commission n'entend pas approfondir son analyse sur les potentiels déséquilibres macroéconomiques<sup>16</sup>.

Graphique A15: Endettement ménages et indice prix des logements



Des problèmes liés à la **hausse des prix des logements** sont néanmoins mis en exergue par la Commission, ce qui requiert une surveillance étroite (faible croissance des permis de construire dans un environnement ultradynamique).

Graphique 12: Évaluation des prix des logements et variations en 2015



Sources: Eurostat, BCE, BRI, OCDE et calculs des services de la Commission.

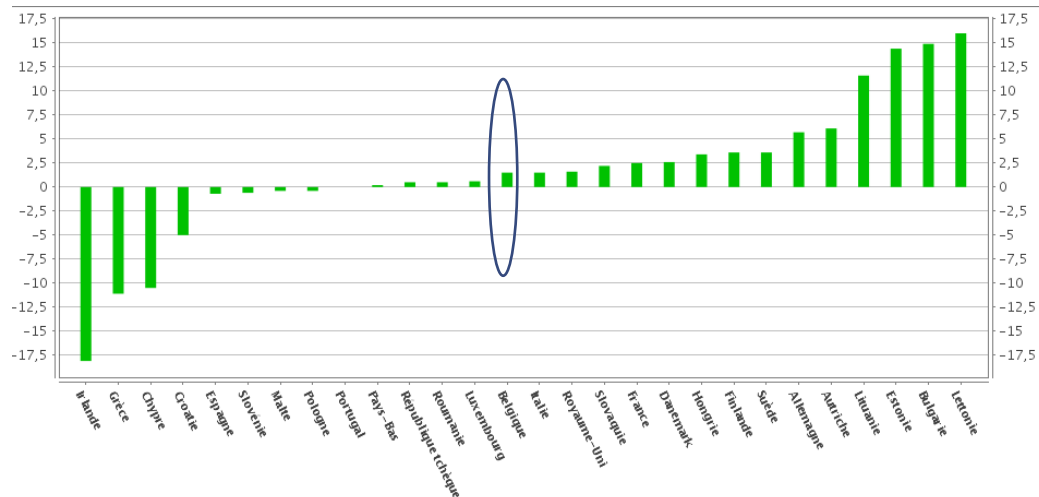
Note: l'écart de surévaluation est estimé sur la base de la moyenne des écarts d'évaluation par rapport au ratio prix/revenus, au ratio prix/loyers et au modèle basé sur les fondamentaux.

Elle souligne également au moment de la rédaction de son analyse que le taux de chômage a augmenté, mais par rapport à un niveau faible.

Dans ce rapport sur le mécanisme d'alerte 2017, elle met en exergue la récente **bonne tenue des coûts salariaux**: « La croissance des salaires est faible, ce qui contribue à la récente modération des coûts salariaux. Conjuguée à l'amélioration de la productivité enregistrée ces dernières années, elle explique en partie le rebond des parts de marché à l'exportation. »

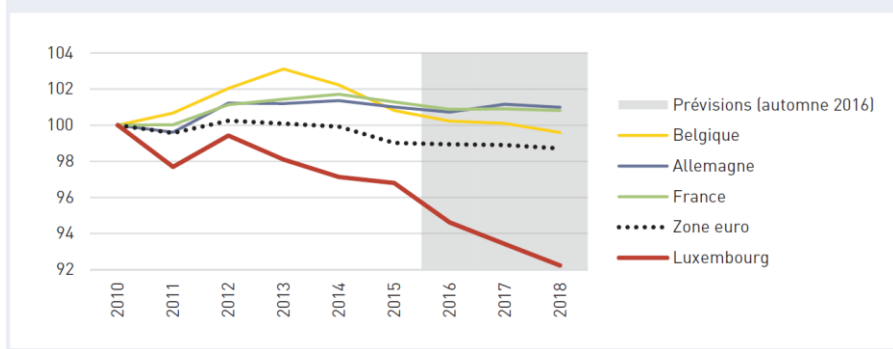
<sup>16</sup> Un certain nombre d'indicateurs – les prix réels de l'immobilier, les flux de crédits au secteur privé et l'endettement du secteur privé – continuent à se situer au-dessus des seuils indicatifs, en bonne partie, concernant les deux derniers, pour des raisons méthodologiques comme déjà observé par le bord salarial.

Coût salarial unitaire nominal - sur 3 ans



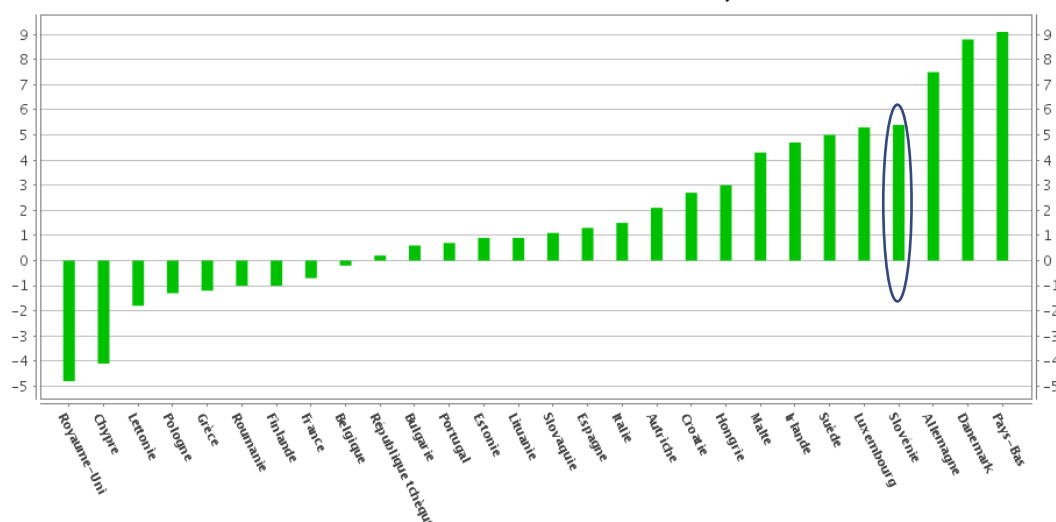
Si l'on raisonne en indice 100 avec 2010 en tant qu'année de base, on constate que c'est au Luxembourg que le CSU réel a le plus diminué au cours des dernières années, alors que, dans les pays voisins, il est resté constant ou n'a que légèrement diminué.

Évolution du coût salarial unitaire réel (indice 100 en 2010)



**L'excédent courant**, qui est structurellement élevé, **a été stable en 2015**, légèrement en deçà du seuil indicatif.

Solde des transactions courantes en 2015 - moyenne sur 3 ans

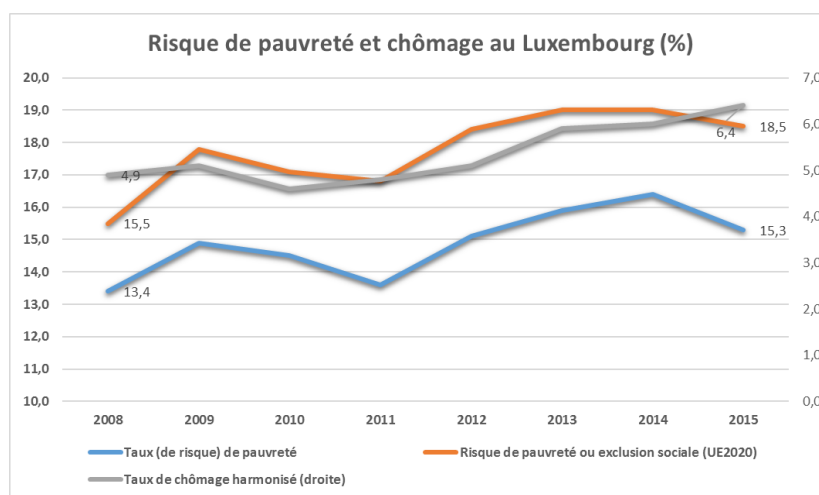


## Situation sociale

### - Chômage

Comme vient (une fois encore !) de le confirmer l'Observatoire de la compétitivité par son Bilan 2016, alors que le Luxembourg se démarque en termes de performances économiques, **la situation sur le plan de la cohésion sociale laisse toujours à désirer**. Si l'on résume celle-ci en un graphique, **on constate peu ou pas d'améliorations sur le plan du chômage, de la pauvreté ou de l'exclusion sociale**, pour ne prendre que ces exemples.

Les automatismes entre progrès économique et progrès social sont donc loin d'être évidents.



Source: Eurostat

Le taux de **chômage** au Grand-Duché, s'il reste parmi les plus bas d'Europe, est en 2016 (trois premiers trimestres) près de trois fois supérieur à celui de l'année 2000.

Le chômage des jeunes était de 17,3% en 2015 et est passé à 19% en novembre 2016; il reste relativement élevé. Pour partie, des effets statistiques comme le nombre comparativement plus important de jeunes aux études qui diminue la population active au dénominateur expliquent ce taux élevé.



Le chômage de longue durée (> 12 mois) et de très longue durée présente une croissance quasi-ininterrompue depuis 2002. Si le nombre de chômeurs de longue durée augmente en moyenne annuelle de 4,8 % par an entre 2006 et 2016, celui des chômeurs de très longue durée progresse de 17,1%. Cela traduit une difficulté certaine pour les personnes concernées à réintégrer le marché du travail.

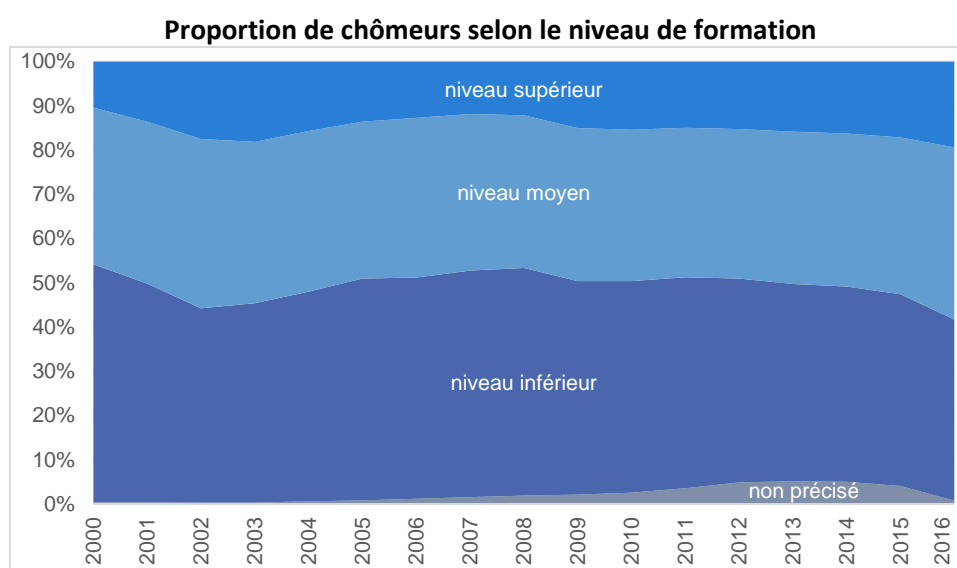
### Nombre de chômeurs selon la durée d'inscription

Durée d'inscription (en mois)							
Année	Ensemble	< 1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-12 mois	12-24 mois	≥24 mois
2006	8 965	1 337	1 722	1 492	1 715	1 579	1 120
2016*	16 921	1 485	2 258	2 307	2 915	2 534	5 422
coefficient multiplicateur 2006-16	1,887	1,111	1,311	1,546	1,700	1,605	4,841
Variation moyenne annuelle	6,6%	1,1%	2,7%	4,5%	5,4%	4,8%	17,1%

Données: ADEM. \* janvier-novembre.

Près de la moitié du chômage supérieur à 12 mois s'explique, selon l'ADEM, par la présence de chômeurs ayant le statut de salarié handicapé ou celui de personne à capacité de travail réduite.

Force est aussi de constater la forte proportion de personnes ayant un faible niveau de formation parmi les chômeurs, bien qu'en tendance, cette proportion diminue de 54% en 2000 à 41,0% en 2016 (novembre). A contrario, la proportion de chômeurs se prévalant d'un diplôme de l'enseignement supérieur double presque sur la même période (augmentant de 10,4 à 19,4%).

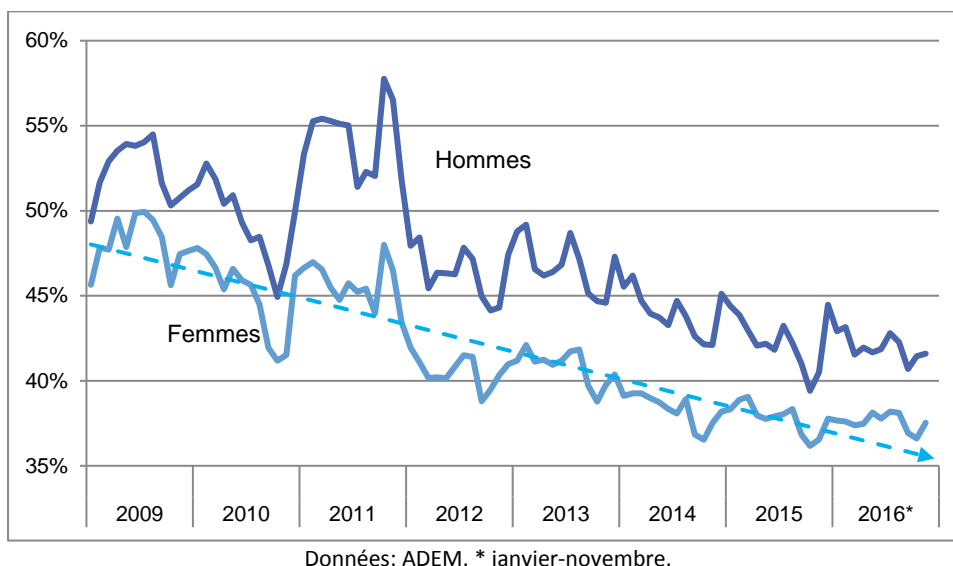


Source: ADEM. \* janvier-novembre.

Si de prime abord, il semble y avoir un lien direct entre handicap, niveau de formation et chômage, il serait intéressant d'analyser les fondements de cette hypothèse.

Au fil du temps, la proportion des chômeurs indemnisés diminue et ce, quel que soit le genre.

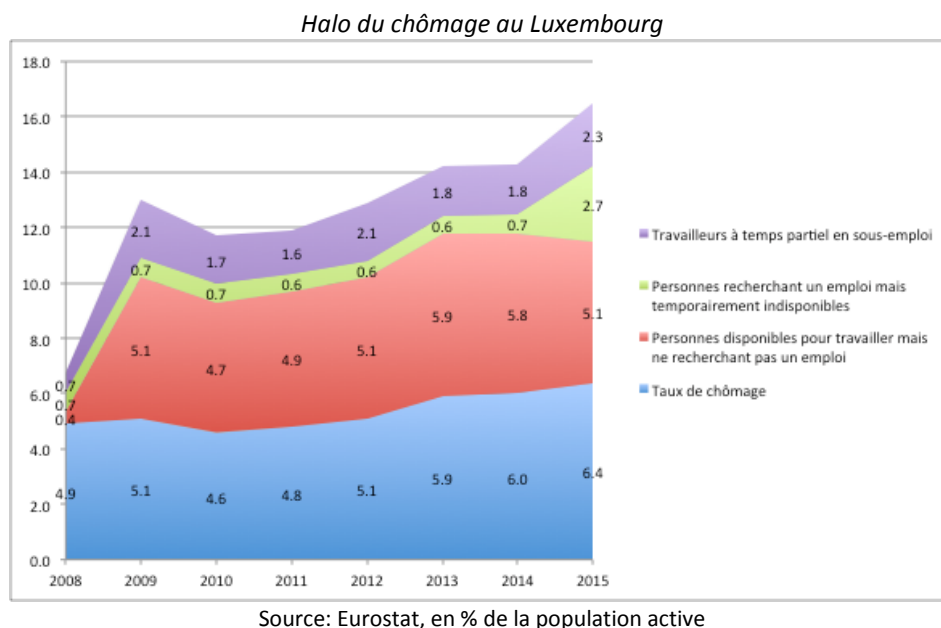
## Proportion de chômeurs indemnisés selon le genre



Pour le Luxembourg, nous constatons que la situation se détend en 2015 en ce qui concerne le **taux de risque de pauvreté**, sans que cela ne représente un renversement de tendance. En effet, après une montée vertigineuse de ce taux à partir de 2011 (+3pp. environ), celui-ci repart, en 2015, à la baisse tout en restant cependant encore à un niveau nettement supérieur à celui connu au milieu des années 2000.

### - Halo du chômage et qualité de l'emploi

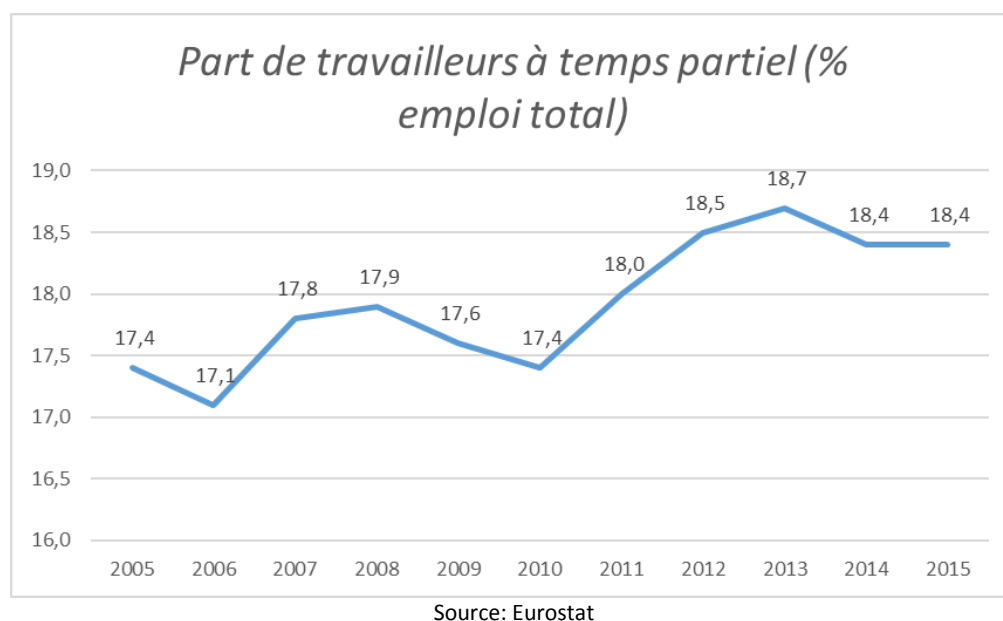
Si le **taux de chômage proprement dit** a augmenté de 4,9% à 6,4% depuis la crise, on constate surtout une **augmentation considérable du sous-emploi et du halo du chômage**.



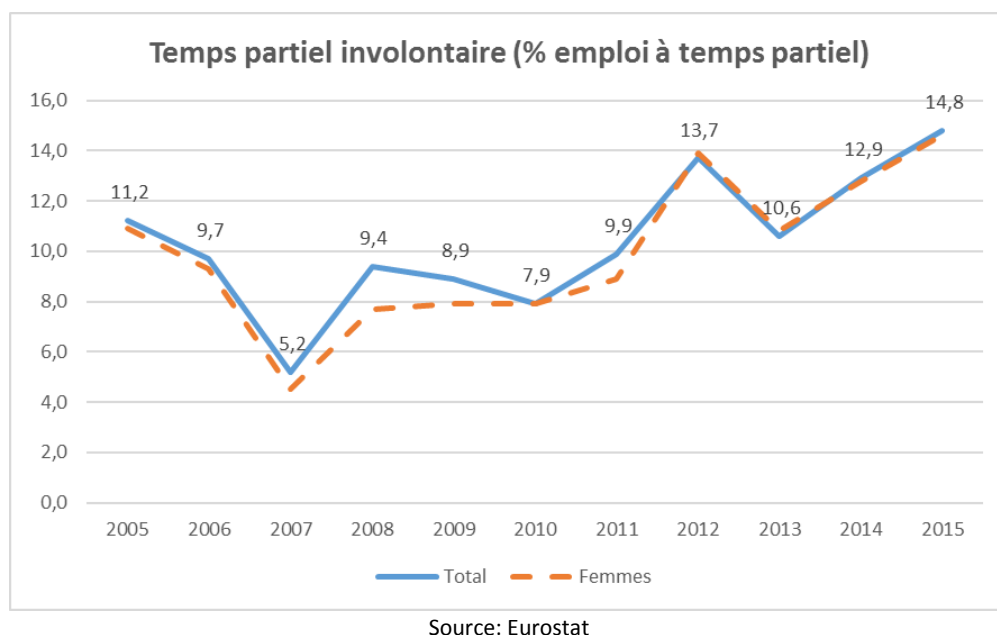
Si l'on rajouter aux chiffres du chômage le nombre de personnes travaillant à temps partiel de façon involontaire, c'est-à-dire souhaitant travailler plus ainsi que le nombre de personnes

disposées à travailler mais qui ne sont pas activement à la recherche d'emploi (halo du chômage), soit quelque 35.000 personnes au total.

On constate que depuis le pic atteint en 2013, la part de personnes travaillant à temps partiel connaît une diminution jusqu'à 18,4% (rupture de série). Toutefois, il s'agit de tempérer ce constat en s'intéressant à la proportion de personnes en **temps partiel involontaire**.



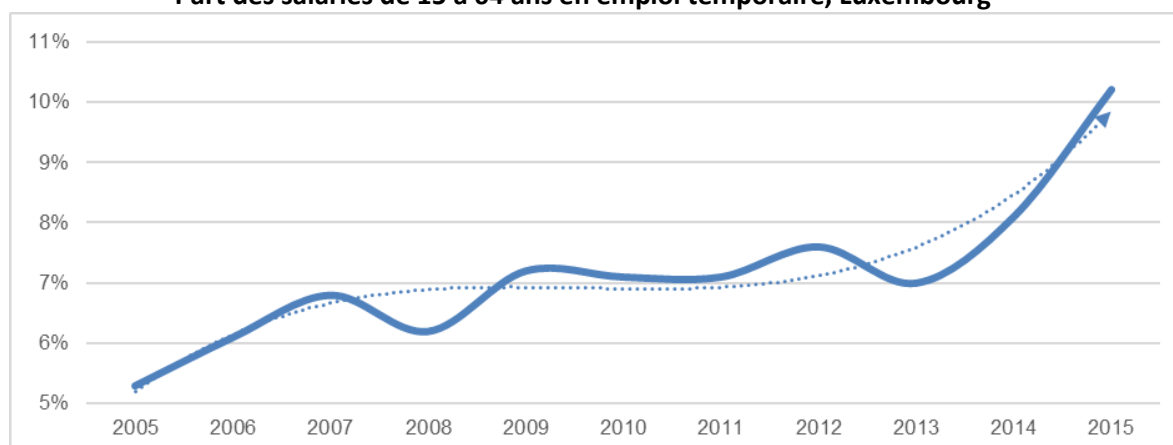
En effet, de ce point de vue, on note une **très nette tendance à la hausse au cours de la dernière décennie, la proportion de personnes se retrouvant involontairement dans une telle relation de travail** ayant pratiquement triplé entre 2007 et 2015 (rupture de série). Au vu des chiffres détaillés, ce sont surtout les femmes qui se retrouvent de façon non voulue dans un emploi à temps partiel, tandis que les hommes sont majoritairement employés à temps plein et pèsent donc relativement peu dans l'évolution de cet indicateur.



Un autre étalon de mesure de la qualité de l'emploi est la proportion de personnes ayant un contrat de **travail temporaire (CDD/intérim)**. Au cours des dix dernières années, leur part dans l'emploi total a doublé, pour dépasser 10%.

Si pendant longtemps les hommes étaient moins confrontés à cette situation que les femmes, en 2015, l'écart entre les deux genres s'est quasiment totalement résorbé.

**Part des salariés de 15 à 64 ans en emploi temporaire, Luxembourg**



Source: Eurostat; rupture de série en 2015

L'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) reste donc la norme parmi les salariés résidents, avec, en 2015, une part d'environ 90%. Toutefois, le Grand-Duché est en phase de rattrapage par rapport aux autres pays de la zone euro dont les marchés de l'emploi sont déjà bien plus « flexibilisés ». En effet, le pays connaît la troisième plus forte hausse de la part des salariés en emploi temporaire, avec une augmentation de 92% entre 2005 et 2015.

En 2015, on dépasse même pour la première fois le taux de 10% d'emplois temporaires, alors que l'année précédente constituait déjà, avec 8,1%, un record depuis 2005.

Il faut souligner que l'emploi temporaire est une forme de précarité. Et toute augmentation de la précarité conduit à intensifier les flux d'entrée et de sortie du chômage et, par conséquent, à sous-estimer le stock de chômeurs à un moment donné.

Près de la moitié des jeunes (15-24 ans) est concernée par l'emploi temporaire en 2015 (47,1%). Si toutes les catégories d'âge ont vu fortement progresser la part de l'emploi temporaire, la progression fut néanmoins plus rapide dans les tranches d'âge les plus élevées (15-24: + 29%, 25-54 ans: + 37,5% plus de 54 ans: + 65,5%.

**Un score global de la qualité de travail au Luxembourg (se situant entre 0 et 100) est calculé depuis 2013 par la CSL et l'Université du Luxembourg. Après une diminution entre l'étude-pilote en 2013 et la deuxième enquête en 2014, le score se stabilise depuis aux alentours de 55 points.**

Cependant les évolutions diffèrent selon les dimensions qui composent le *Quality of work Index*. Ainsi, du côté des **contraintes et risques au travail**, le constat du travail dans l'urgence reste relativement stable sur les quatre années alors que celui du risque d'accident au travail fluctue d'année en année. En revanche, la charge physique du travail affiche une légère et constante baisse sur les quatre années ce qui est plutôt une bonne chose en termes de Qow – Index, puisque qu'il s'agit d'un facteur important dans l'évaluation de la qualité globale du travail.

Or, le harcèlement moral ou *mobbing*, une autre composante qui a une forte influence négative sur la perception de la qualité du travail montre une tendance à la hausse depuis 2013.

Du côté des **ressources et récompenses** sur lesquelles peuvent compter les salariés dans l'exécution de leur travail, une relative stabilité apparaît depuis 2014 au niveau des possibilités de promotion professionnelle dans les entreprises (après une diminution nette entre l'étude-pilote en 2013 et l'enquête en 2014). Les possibilités de formation dans l'entreprise continuent d'afficher des fluctuations depuis 2014 de même que la satisfaction concernant la rémunération: une baisse notable en 2015, et une hausse en 2016, sans toutefois atteindre le niveau d'avant 2015. Par ailleurs, le sentiment de sécurité de l'emploi augmente constamment depuis 2013 ce qui a un impact positif sur la qualité du travail.

Toutefois, l'autonomie dans le travail tend nettement à diminuer et la participation aux prises de décisions dans l'entreprise connaît une légère baisse, ces deux diminutions influençant fortement l'évaluation globale de la qualité du travail en raison de leur importance dans l'index. Ces évolutions traduisent éventuellement l'impact de la tertiarisation et de la numérisation du monde du travail.

#### - Pouvoir d'achat, niveau de vie et inégalités

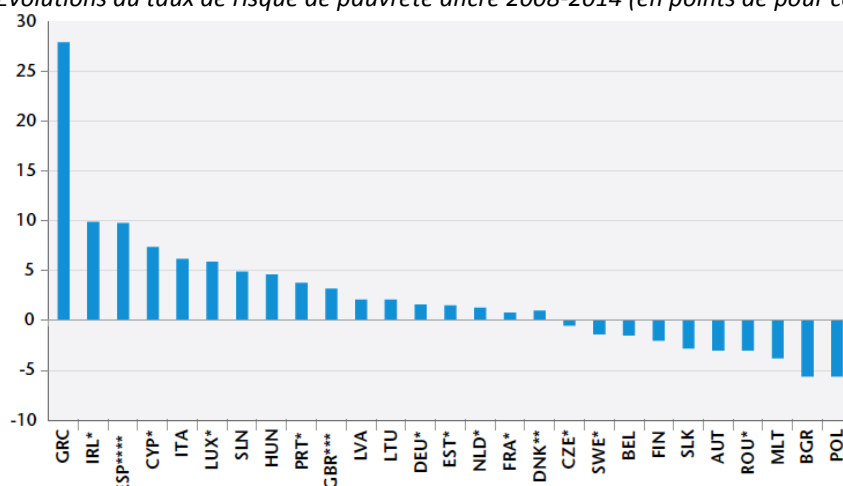
Si l'on veut analyser les changements dans le temps en matière de risque de pauvreté, la mesure préférée est le taux de risque de pauvreté ancré à un moment dans le temps (2008).

L'indicateur est défini comme le pourcentage de la population dont le revenu disponible équivalent se situe au-dessous du seuil de risque de pauvreté, calculé de manière standard pour l'année de base (60% du revenu médian en 2008), puis ajusté pour l'inflation.

Si le taux de risque de pauvreté augmente après 2008, ceci signifie que le niveau de vie des ménages à bas revenus s'est détérioré depuis 2008.

**Le Luxembourg compte parmi les pays où la situation des ménages à bas revenus s'est effectivement dégradée**, alors qu'elle s'est améliorée en Belgique et en Autriche, par exemple.

*Évolutions du taux de risque de pauvreté ancré 2008-2014 (en points de pour cent)*

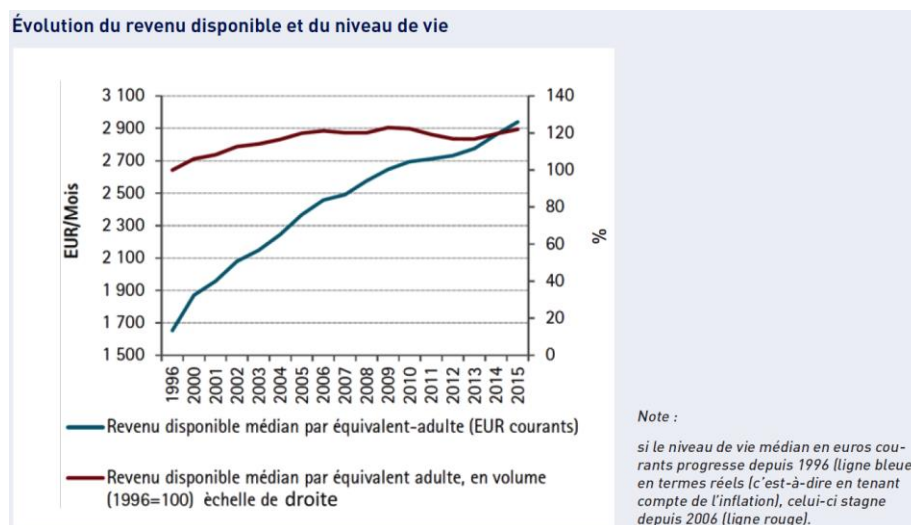


Note: (\*) Données les plus récentes de 2013. (\*\*) Données de 2008-2013 à cause de rupture. (\*\*\*) Données de 2008-2011 à cause de rupture. (\*\*\*\*) Données de 2009-2014 à cause de rupture

Source: Independent Annual Growth Survey (iAGS 2016), Eurostat

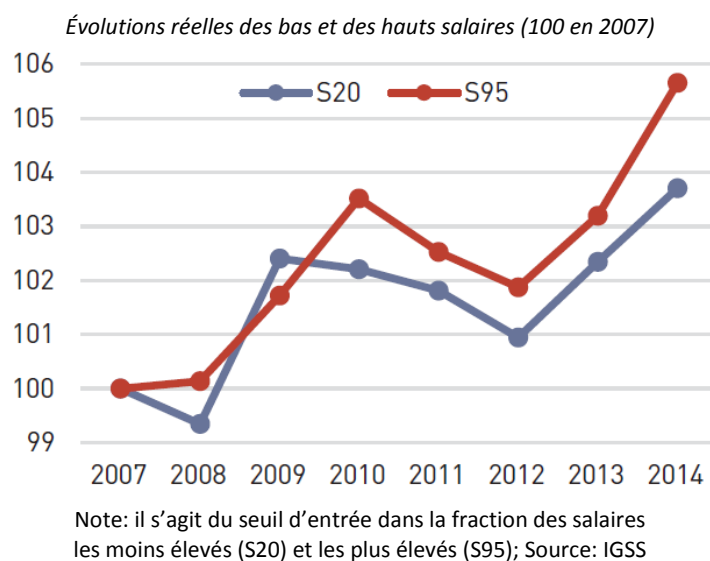
La diminution constante des salaires réels par rapport à la productivité au cours des dernières années, répertoriée plus haut, s'accompagne par ailleurs d'une stagnation du niveau de vie des ménages luxembourgeois depuis le milieu des années 2000. Ainsi, le Statec constate, dans son Rapport Travail et Cohésion sociale 2016, que le revenu disponible médian en volume (pouvoir

d'achat<sup>17)</sup> des ménages n'a pas connu de progression par rapport à son niveau de 2006, voire qu'il a connu une diminution transitoire entre 2010 et 2015, alors qu'en termes nominaux, la progression est continue.



Source: Statec

Les données publiées par l'IGSS donnent aussi à constater que les salaires les plus élevés de l'échelle de rémunération ont connu une progression nettement plus forte depuis 2008 que cela n'a été le cas pour les bas salaires.



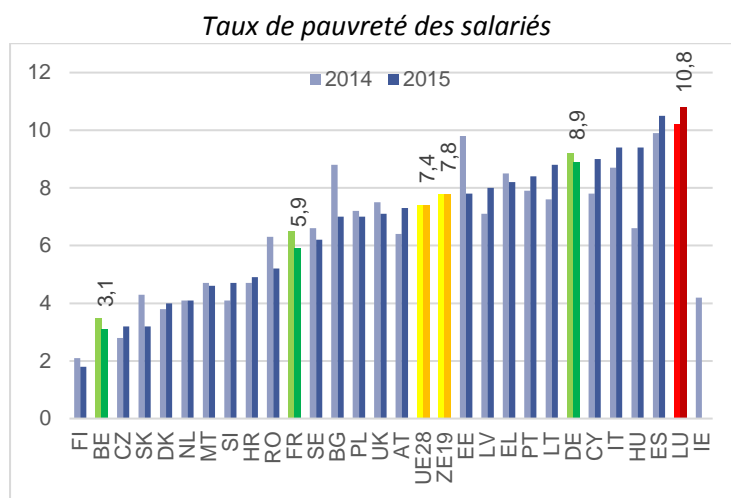
En ce qui concerne le pouvoir d'achat des seuls salaires au Luxembourg, on constate qu'il a connu des évolutions volatiles au cours de la dernière décennie et contrastées selon le niveau de revenus. Les données de l'IGSS pointent vers une évolution plus défavorable du pouvoir d'achat des 20% de salaires les moins élevés que pour les 5% de salaires les plus élevés.

La richesse monétaire procurée par la relative forte croissance économique est toujours moins également répartie au Luxembourg, tant sur le plan de la répartition primaire de la richesse qui profite de moins au moins aux travailleurs (diminution du coût salarial unitaire réel) que de

<sup>17</sup> Le pouvoir d'achat du salaire est la quantité de biens et de services que l'on peut acheter avec une unité de salaire. Son évolution est liée à celles des prix et des salaires. C'est ainsi que si les prix augmentent dans un environnement où les salaires sont constants le pouvoir d'achat diminue alors que si la hausse des salaires est supérieure à celle des prix le pouvoir d'achat pourra augmenter (définition de l'INSEE).

la répartition au sein des travailleurs, les hauts salaires connaissant au cours des dernières années une progression plus forte que les bas salaires. Dans le même temps, ce sont les salaires les plus modestes qui sont le plus affectés par la perte de pouvoir d'achat.

C'est d'ailleurs au Luxembourg que l'on compte le plus grand nombre de salariés courant le risque de pauvreté.



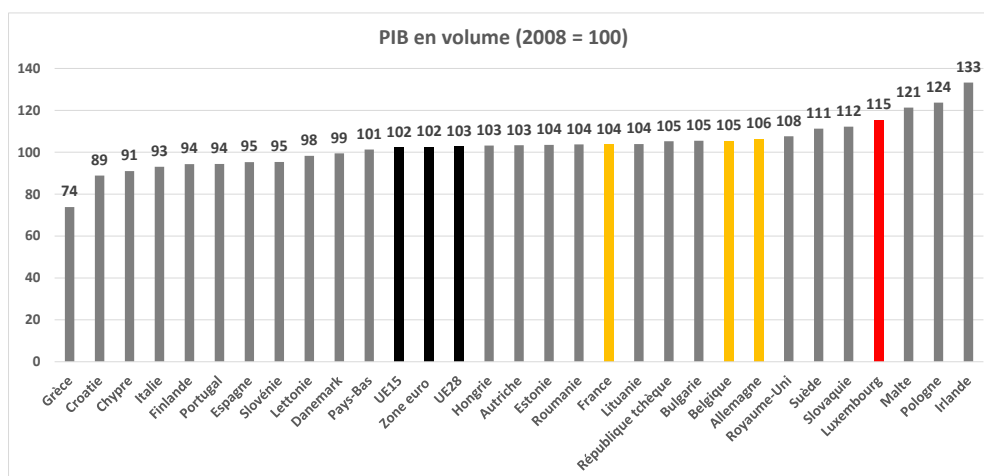
Source: Eurostat

La situation des familles monoparentales et des familles avec enfants en général, qui connaissent les plus forts taux de pauvreté, est bien connue. Dans ce contexte, les transferts sociaux apparaissent cruciaux.

Il importe donc que, suite à la récente révision des prestations familiales et en vue de la future réforme du RMG des montants appropriés soient définis et que des mécanismes de revalorisation de ces montants soient mis en place et, surtout, utilisés.

### Situation économique

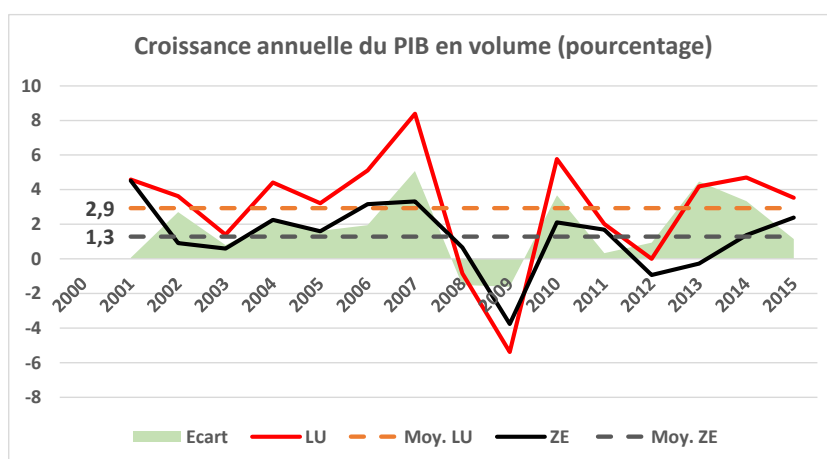
Depuis 2008 (pic européen d'avant-crise), **le Luxembourg a vu son PIB progresser de 15,3%, seulement devancé par trois pays** dont l'Irlande, mais uniquement en raison de l'année 2015. On peut par ailleurs constater que la majorité des pays est revenue à un niveau supérieur au niveau de l'avant-crise.



Source: Eurostat

Sur le plus long terme, **la croissance luxembourgeoise est pratiquement systématiquement supérieure à la zone euro**, exception faite de 2008/2009. Avec 2,9% de croissance annuelle

moyenne en 15 ans, le Luxembourg dispose d'une croissance nettement supérieure à la zone euro plus de deux fois moindre (1,3%). Notons encore que **depuis 2013, le Luxembourg connaît une croissance supérieure à sa moyenne historique.**

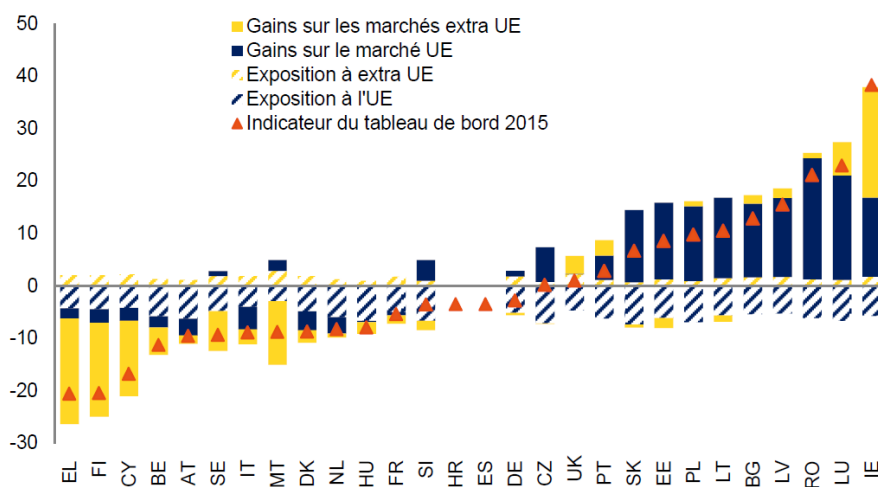


Source: Eurostat

D'après les prévisions consignées dans le projet de budget de l'État, la croissance luxembourgeoise sera **en 2017 plus de trois fois plus élevée que celle de la zone euro**. Selon la dernière Note de conjoncture du Statec, la croissance du PIB sera proche de 4% en 2016 et 2017.

Le Luxembourg se situe d'ailleurs parmi les pays ayant le plus brillé par ses performances exportatrices à la fois par rapport au reste de l'UE, que par rapport au reste du monde.

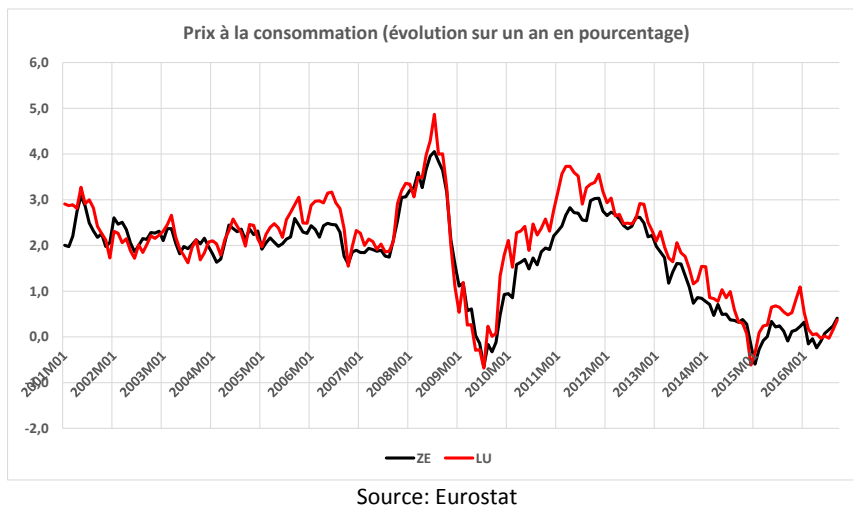
Graphique 7: Évolution sur cinq ans des parts de marché à l'exportation, 2015



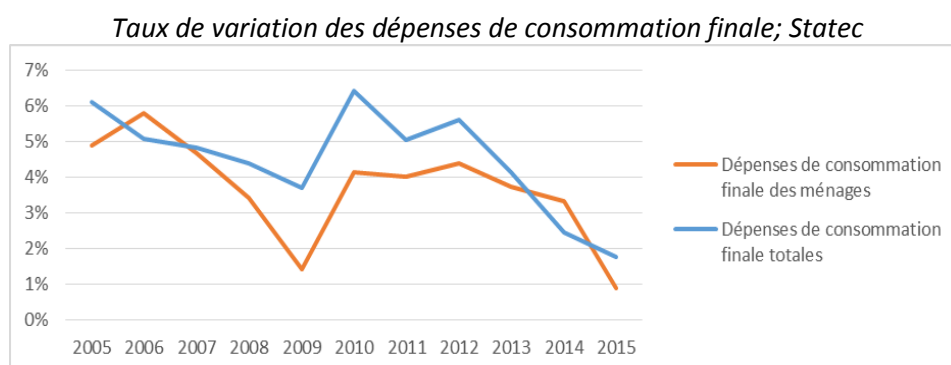
Source: Commission européenne

Depuis 2014, **l'évolution en rythme annuel des prix à la consommation reste globalement inférieure à 1%**. On remarque au passage que le taux d'inflation luxembourgeois est très voisin de celui de la zone euro, même si légèrement supérieur, ceci s'expliquant largement par une croissance nettement plus dynamique que dans la zone euro (2,3 fois plus).

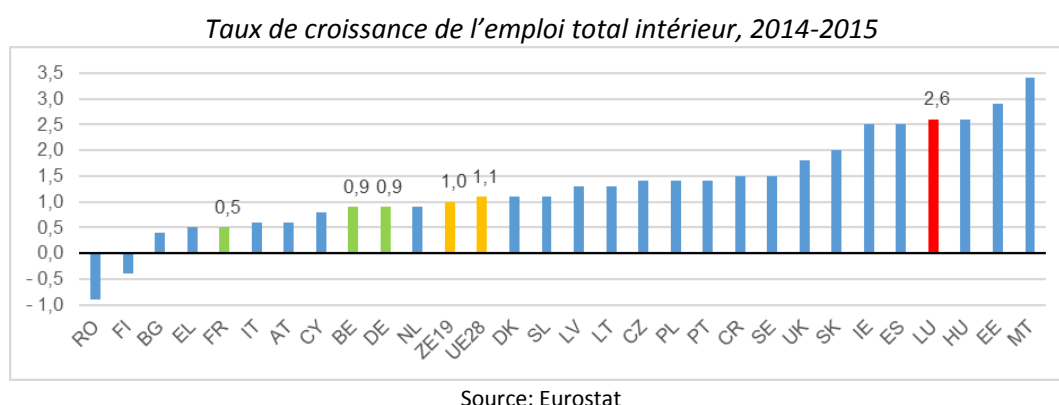




L'évolution atone du pouvoir d'achat décrite plus haut a aussi eu ses implications puisque **les dépenses de consommation des ménages** n'ont plus connu le taux d'augmentation d'avant la crise. **En 2015, l'augmentation a même été plus faible que pendant l'année 2009**, année où le Luxembourg a connu une récession.



En 2015, le Luxembourg fait état, avec +2,6%, **d'un des taux de croissance de l'emploi les plus élevés de l'Union**, loin devant ses principaux partenaires économiques que sont la France, la Belgique et l'Allemagne.

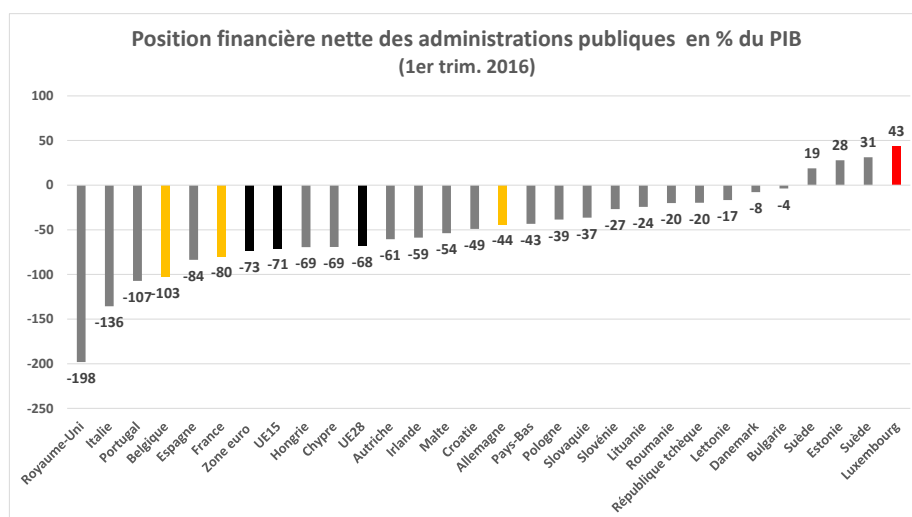


Les performances luxembourgeoises sont **systématiquement d'un à deux points de pourcentage plus élevées que dans les pays voisins ou dans l'Union** européenne prise dans son ensemble depuis 2005.

## Finances publiques

L'appréciation par la Commission de la situation des finances publiques est très positive, bien qu'elle juge toutefois que peu de progrès ont été réalisés en matière de réformes structurelles.

Une façon de présenter la situation extrêmement favorable des finances publiques luxembourgeoises est d'observer le portefeuille des Administrations publiques qui possèdent **la meilleure situation financière d'Europe avec 43% du PIB en ressources** pour les « générations futures »<sup>18</sup>.



Source: Eurostat

Le patrimoine financier net de l'Administration centrale représente pour sa part 9,4% du PIB, soit 4,9 milliards.

Rappelons d'ailleurs que du côté de la seule Administration centrale (AC), le schéma budgétaire est, de manière récurrente, celui des investissements qui produisent un déficit budgétaire, alors que le compte courant affiche une épargne.

**En moyenne, l'épargne de l'Administration centrale (les excédents du budget courant) couvre 75% des investissements.**

*Taux de couverture des investissements de l'Administration centrale par son épargne brute*

En %	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Taux de couverture des investissements de l'AC par son épargne brute	73,1	105,6	131,4	95,9	39,5	49,0	57,1	48,0	66,2	86,5	80,7	75,7

Source: Statec

<sup>18</sup> Pendant que la totalité des engagements des Administrations publiques représentaient 29,7% du PIB au premier trimestre 2016 (dont 23,4% de dette), les avoirs financiers en représentaient 73%, soit un peu plus de 38 milliards. Le tout constituait une valeur financière nette de 22,5 milliards, soit 43,3% du PIB.

De manière générale, non seulement le Luxembourg est le pays d'Europe qui a connu en 2015 les soldes des Administrations publiques les plus élevés, mais en outre, sur la période 2000-2015, il affiche également les soldes moyens les plus élevés avec une épargne de 4,7% du PIB et une capacité de financement de 1,7% du PIB<sup>19</sup>.

**Soldes des Administrations Publiques (% du PIB)**

	Epargne nette		Capacité/Besoin de financement	
	Solde 2015	Solde moyen 2000/2015	Solde 2015	Solde moyen 2000/2015
Classt. Luxembourg	1	1	1	1
Luxembourg	3,9	4,7	1,6	1,7
Allemagne	1,1	-0,8	0,7	-1,7
Suède	1,3	1,4	0,2	0,4
Estonie	1,9	3,1	0,1	0,5
Lituanie	-0,7	-2,2	-0,2	-3,0
République tchèque	-1,2	-2,1	-0,6	-3,3
Roumanie	1,4	-0,2	-0,8	-3,3
Autriche	0,4	-0,6	-1,0	-2,4
Chypre	1,1	-0,2	-1,1	-3,3
Lettonie	-2,1	-2,9	-1,3	-2,6
Malte	-0,9	-3,2	-1,4	-3,8
Hongrie	0,0	-3,7	-1,6	-4,9
Danemark	-0,5	1,0	-1,7	0,7
Bulgarie	-1,4	0,3	-1,7	-0,7
Pays-Bas	-1,7	-1,1	-1,9	-1,9
Irlande	-0,4	-1,2	-1,9	-4,6
ZE	-1,4	-1,6	-2,1	-2,9
UE15	-1,6	-1,6	-2,4	-3,0
UE28	-1,5	-1,8	-2,4	-3,2
Belgique	-2,1	-1,1	-2,5	-2,0
Italie	-1,5	-1,9	-2,6	-3,2
Pologne	-1,1	-2,7	-2,6	-4,4
Slovénie	-1,3	-0,9	-2,7	-4,0
Slovaquie	-1,9	-3,7	-2,7	-4,6
Finlande	-2,3	1,7	-2,8	1,2
Croatie	-1,7	0,2	-3,3	-4,5
France	-2,8	-2,4	-3,5	-3,7
Royaume-Uni	-2,9	-2,8	-4,3	-4,5
Portugal	-3,8	-4,6	-4,4	-5,6
Espagne	-5,2	-1,3	-5,1	-3,7
Grèce	-4,3	-6,4	-7,5	-8,2

Source: Eurostat

De son côté, **le projet de plan budgétaire 2017 est donc parfaitement conforme** aux attentes de la Commission.

Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire

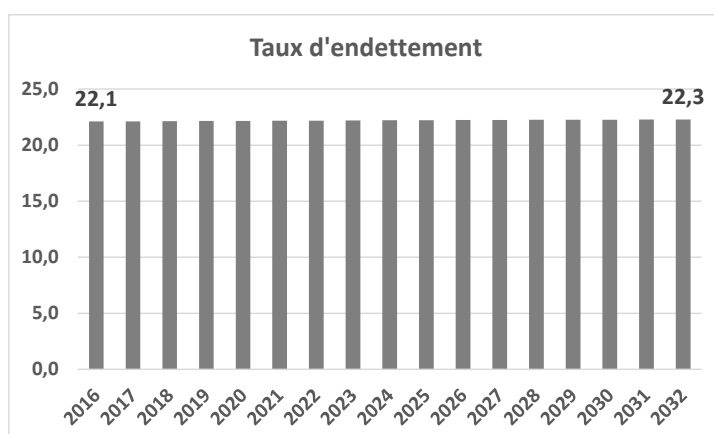
Critères	Seuil	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde nominal	- 3% du PIB	1,0	1,5	1,6	1,2	0,3	0,3	0,4
Solde structurel	- 0,5% du PIB	2,3	1,4	0,7	2,3	0,8	0,2	0,2
Objectif de moyen terme (OMT) structurel pour GDL	-0,5% du PIB	2,3	1,4	0,7	2,3	0,8	0,2	0,2
Évolution annuelle du solde structurel (si OMT pas respecté)	0,5% du PIB	-	-	-	-	-	-	-
Croissance des dépenses totales ajustées (admissibles par Commission pour GDL)	seuil (%)							
	prévu							
Dette publique	60% du PIB	23,4	23	22,3	23,2	23,6	23,8	23,8
Dette publique > 60%	Réduire l'écart d'1/20 <sup>e</sup> par année	-	-	-	-	-	-	-

Dès lors, face à la situation excédentaire générale des comptes luxembourgeois, **la Commission invite le Luxembourg à adopter une orientation budgétaire positive en soutien à la zone euro** tout en maintenant le cap des objectifs nationaux à long-terme<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Épargne exprimée cette fois en termes nettes, c'est-à-dire hors consommation de capital fixe (amortissements), ce qui ne change rien à la situation excédentaire des Administrations publiques. La situation de l'Administration centrale est elle-même plus qu'honorable, entre la première et la quatrième place selon les données observées sur la même période.

<sup>20</sup> En référence à sa communication « Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro » COM(216) 727.

Dans ce cadre, indiquons qu'avec une croissance nominale de simplement 4% par an (comme en 2016 et 2017), ainsi qu'un déficit public de -0,9% du PIB se reportant intégralement en endettement l'année suivante, le taux d'endettement resterait stable à un peu plus de 22%.



Autant dire que la recherche absolue de l'équilibre en matière de financement ne doit pas être un dogme, particulièrement quand il sert à financer des investissements, comme c'est le cas au Luxembourg.

Le solde moyen de -0,5% entre 2000 et 2015 est loin de ce solde théorique de -0,9% permettant cet endettement constant. Rappelons que les intérêts sur la dette publique ne pèsent que 0,3 point de PIB.

### 3) Actions en faveur de la demande intérieure

Partant de ces constats, le Luxembourg en tant que membre fondateur de l'UE et de la zone euro se doit d'agir en modèle pour **soutenir la croissance luxembourgeoise et participer à l'effort de redressement européen.**

Tel fut d'ailleurs le constat du ministre des Finances lors de la séance publique du 8 décembre 2016 à la Chambre des Députés, sur la question de la croissance économique et de la compétitivité au Luxembourg. Celui-ci a souligné l'unanimité des institutions internationales, y compris la Commission européenne, pour que soient utilisées les marges de manœuvre là où elles sont disponibles, parmi les pays excédentaires (dont fait partie le Luxembourg), pour stimuler et relancer l'économie européenne en soutenant la demande intérieure, pour réduire le chômage et améliorer la qualité de vie.

#### Action en termes de politique budgétaire

Responsables et réellement propices à la croissance seraient **des politiques budgétaires en zone euro qui suivent le principe de la véritable règle d'or des finances publiques** qui exclut l'investissement public du calcul des déficits.

Il est largement reconnu que la politique fiscale doit être renforcée comme outil de politique macroéconomique. Les récentes politiques d'austérité ont prouvé, in fine et contre leur gré, la nécessité d'accroître les investissements publics.

- Règle d'or des investissements publics, une réforme impérative du cadre budgétaire européen

L'IMK<sup>21</sup> propose un schéma prometteur pour assouplir le cadre budgétaire européen en incluant la règle d'or selon laquelle il convient de protéger les investissements publics pour accroître la croissance à court comme à long terme. Du fait de ce cadre, les restrictions budgétaires ont en effet été particulièrement sévères dans la zone euro.

**La forte pression budgétaire a donc mené à des coupes particulièrement importantes en matière d'investissements; sur la période 2010-2015, elles ont représenté en moyenne 20% du total des mesures d'austérité. Côté luxembourgeois, ils ont représenté jusqu'à plus du tiers de l'effort contractionniste total réalisé.**

Si la règle d'or avait été mise en place avant la crise, permettant des investissements à hauteur de 1,5% du PIB non pris en compte pour le calcul des déficits publics les performances économiques des 12 pays de la zone euro retenus auraient été améliorées, y compris en termes de croissance potentielle; le PIB réel de la zone euro en aurait été accru de 4% en 2015.

En moyenne, sur la période, ce sont quelque 50% d'austérité en moins qui auraient été atteints par l'introduction précoce de la règle d'or dans la zone euro ! Ces parties substantielles des divers plans d'austérité européens mis en place au fil des années ont exercé des effets négatifs sur la zone euro et auraient pu être évités.

Si le mécanisme de la règle d'or avait cette fois été mis en œuvre dès 2016, la zone euro-12 aurait bénéficié en 2020 d'un gain de 3,5% de croissance du PIB par rapport au scénario de

---

<sup>21</sup> Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung; Truger A., The golden rule of public investment – a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework, working paper N° 168, May 2016, Hans-Böckler-Stiftung

base et sans aucunement mettre en danger la soutenabilité des finances publiques. Pour l'ensemble de la zone euro, ce scénario « règle d'or », très prudent, permettrait d'améliorer substantiellement les résultats futurs et jeter les bases d'une reprise solide dans la zone euro.

**Dès lors, les recommandations d'IMK: après huit années d'austérité et de crise avec des tendances déflationnistes, un investissement public d'envergure et neutralisé dans les comptes publics sous réglementation européenne permettrait de stabiliser les économies et d'améliorer la croissance potentielle à long terme.**

**La croissance du Luxembourg, dépendant étroitement de la croissance en Europe, bénéficierait immanquablement de ce dispositif qui vise à dynamiser la croissance européenne dans son ensemble et qui pourrait ainsi devenir auto-entretenu.**

- Les suggestions similaires de l'OCDE en faveur de la règle d'or

De son côté, l'OCDE, **propose de repenser la politique budgétaire de la zone économique qui la concerne, mais également celle de la zone euro.** Ce changement d'attitude budgétaire est nécessité par le contexte économique de faible croissance qui perdure et de taux d'intérêts très bas qui ont ouvert une fenêtre d'opportunités budgétaires.

Ainsi, selon ses calculs, les dépenses publiques supplémentaires d'investissement de 0,5% du PIB en vue d'accroître la productivité, sans par ailleurs se substituer à l'investissement privé, permettraient un gain de 0,4 à 0,7% de la production à court terme. En moyenne cette expansion pourrait durer de trois à quatre années sans que cela n'impacte l'endettement relatif des États membres. La dette diminuerait par rapport au PIB.

La coordination et synchronisation de cette nouvelle « orientation budgétaire positive » que propose l'OCDE de son côté augmentera les effets d'entraînement par rapport à une action prise isolément par les membres. Elle concède néanmoins que ces épisodes de synchronisation sont rares dans l'histoire économique et que la réaction coordonnée à la crise de 2009 ainsi que l'austérité fiscale européenne qui s'en suivit sont deux exceptions notables.

L'OCDE souligne par exemple le grand potentiel de l'investissement dans la R&D en termes de retombées économiques. Elle constate également que la période récente a vu reculer les dépenses en faveur de l'accroissement de la productivité, notamment par les coupes budgétaires dans l'investissement, en vue d'atteindre les objectifs de consolidation d'après-crise, ou encore dans l'éducation.

**Elle propose également que le cadre budgétaire européen soit assoupli dans le sens de la règle d'or des finances publiques (excluant les dépenses d'investissement net de ce cadre budgétaire) pour permettre l'utilisation des marges disponibles, recours entravé dans la moitié des pays considérés par les règles budgétaires en place.**

- La voie de la transition vers la règle d'or des investissements publics

**L'introduction d'une règle d'or serait naturellement une évolution à moyen terme qui doit dès lors absolument être complétée par un plan de stimulation budgétaire à court terme,** le FEIS étant, comme nous l'avons vu, largement sous-calibré pour y parvenir.

Dans l'attente de la résolution de possibles querelles juridiques sur la mise en œuvre de cette règle d'or des finances publiques (changer les traités ?, la réglementation ?), **des voies de transition existent sur la base de la législation actuelle** pour au moins approximer cette règle. Ces instruments préexistants sont contenus dans 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)<sup>22</sup>.

Ainsi, pour IMK, des investissements supplémentaires pourraient se justifier par l'intermédiaire de programmes d'investissements temporaires analogues au FEIS et l'interprétation que la Commission fait des contributions à ce fonds.

Ensuite, en complément ou alternativement, un programme d'investissement pourrait être traité comme une réforme structurelle qui autoriserait la déviation de l'objectif de moyen terme (OMT) ou de la trajectoire d'ajustement des États membres.

L'actuelle « clause d'investissement » pourrait servir de tremplin et être considérée comme une règle d'or à petite échelle.

La référence existante aux « circonstances économiques défavorables » pourrait être une autre piste, tout en compromettant sans doute néanmoins la constance des politiques d'investissements, si la conjoncture finit par se redresser, comme on peut le supposer des effets d'un programme d'investissements.

De même, la référence à la clause de la « récession économique grave » en zone euro et dans l'UE pourrait être utilisée afin de justifier le ralentissement de la consolidation budgétaire et d'autoriser de nouvelles dépenses d'investissements.

Ce procédé serait en outre facilité si des multiplicateurs budgétaires réalistes étaient utilisés pour évaluer l'impact budgétaire des investissements; ainsi la révision de la méthode d'ajustement cyclique de la Commission permettrait de dégager des marges supplémentaires en augmentant la partie cyclique du solde budgétaire et, par conséquent, en réduisant la partie structurelle des déficits.

**Cette phase de transition pourrait mener à moyen terme les États membres au niveau d'investissements requis dans la stratégie développée plus haut d'instauration d'un cadre budgétaire concentré sur la préservation de l'investissement public. Elle devrait toutefois rester transitoire et aboutir in fine à une modification du cadre budgétaire européen, par exemple par l'adoption d'un protocole d'investissements annexé au Traité (procédure simplifiée de révision – Art. 48 du Traité de Lisbonne).**

**Face aux longues années de récession, de stagnation et de faible inflation dans la zone euro et dans l'UE, l'instrument le plus convaincant auquel l'on devrait pouvoir recourir serait celui de la période de grave récession économique; cette clause autoriserait un vaste plan européen d'investissements publics.** Cette disposition est mentionnée par la Commission comme étant utilisable dans des situations comparables à celles où, comme en 2008, un plan européen de reprise économique fut nécessaire.

Ce plan d'au moins 1% du PIB permettrait sur deux ou trois ans de procéder à un *phasing-in* des investissements nets jusqu'au niveau requis en attendant la mise en œuvre légale de la règle d'or.

En complément ou alternativement, le programme pourrait être utilisé pour financer des besoins supplémentaires d'investissements au sens large, qui dépassent le cadre de la comptabilité nationale (« *silver rule* »: endettement temporaire pour financer des investissements additionnels<sup>23</sup>). Ainsi, la règle d'or serait dédiée à la traditionnelle formation de capital nette tangible alors que ces autres investissements complémentaires seraient réalisés dans l'éducation

---

<sup>22</sup> Pour de plus amples détails, voir la note syndicale relative au « Paquet économique d'hiver pour le Luxembourg publié par la Commission le 25 février 2015, aux notes de cadrage du Gouvernement sur le PNR et le PSC et aux points à aborder dans le Plan national de réforme du Luxembourg du 27 mars 2015 ».

<sup>23</sup> Voir aussi Aiginger K, A silver bullet for restarting growth in Europe, EurActiv.com PLC, 2014

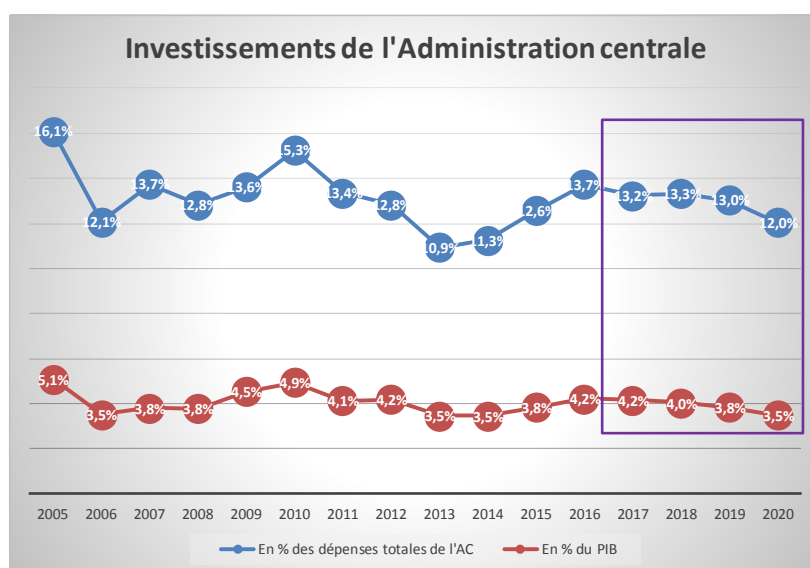
y compris précoce ou d'autres objectifs négligés de la stratégie UE2020 (inclusion sociale, etc.), évidemment sans réduction des autres dépenses publiques<sup>24</sup>.

### - L'investissement au Luxembourg

Nous avons observé, dans les développements qui précèdent, le relatif dynamisme des investissements publics luxembourgeois, exprimés par la formation nette de capital fixe, en fonction d'un scénario théorique de la règle d'or arrêtée à 1,5% du PIB.

Dans cette zone euro-12, il trône en réalité premier en % du PIB avec un total de 3,96% en 2015 (exprimés en brut, tous investissements confondus). Néanmoins, il convient de considérer les trois éléments qui suivent auxquels il faudra rester attentif.

**Les investissements** de l'Administration centrale (qui contribue à l'essentiel du total) prévus pour la prochaine période programmatique 2017-2020 **tendent à reculer** en % du PIB et des dépenses totales.

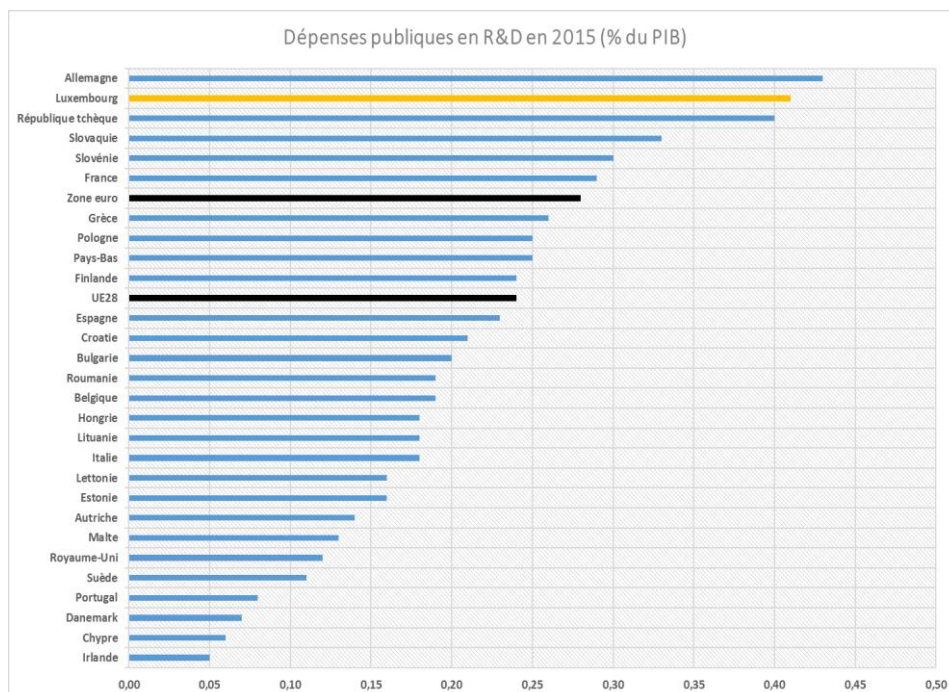


Source: Statec

En outre, **les dépenses** intérieures de R&D à 1,3% du PIB en 2015, désormais considérées comme des dépenses d'investissement par le SEC2010, restent par ailleurs **sous les objectifs nationaux** de 2,3 à 2,6% définis par la stratégie UE2020. Et ce, en dépit d'un effort de 0,41% du PIB en 2015 du secteur public, hors enseignement supérieur, qui place le Luxembourg en seconde position de l'UE.

<sup>24</sup> Du côté de l'OCDE, « Il existe une certaine marge d'interprétation dans l'application des règles, y compris des clauses de flexibilité. [...] le Conseil pourrait élaborer une approche cohérente quant à la latitude permise dans les circonstances exceptionnelles qui prévalent actuellement. » En outre, « Quelques ajustements modestes ont été prévus pour tenir compte de l'investissement mais ils ne jouent qu'un rôle marginal. Une expansion budgétaire résultant d'une hausse de l'investissement public serait plus facile à mettre en œuvre si les dépenses d'investissement public nettes étaient exclues du champ de l'évaluation de la conformité avec les règles budgétaires, [...] la clause d'investissement existante pourrait par exemple être élargie pour couvrir toutes les formes d'investissement (net), tel que défini dans les comptes nationaux et les conditions d'utilisation pourraient être assouplies. Cette clause devrait concerner également le volet correctif, avec une interprétation plus large des réformes structurelles (...). Le passage à une telle règle d'or pourrait être officialisé de façon permanente par l'adoption de modifications plus approfondies des règles. »





Source: Eurostat

Si le bât blesse bien sûr du côté des entreprises, tant sur la R&D que de manière générale<sup>25</sup>, l'État devra accentuer ses efforts s'il veut parvenir à destination en 2020 et donc se substituer à un investissement privé défaillant.

Enfin, la Commission elle-même montre que **le Luxembourg se situe en position extrême parmi les pays qui ont à la fois une marge de manœuvre budgétaire et une conjoncture économique qui appelleraient une politique budgétaire de consolidation de la reprise.**

### Action en termes de politique salariale

La Commission note dans son examen annuel de la croissance que, « *Lors de la fixation des salaires minimaux, les États membres et les partenaires sociaux devraient tenir compte de leurs répercussions sur la pauvreté des travailleurs, la création d'emplois et la compétitivité.* »

Comme décrit précédemment dans l'analyse de la situation européenne, les marges existent pour **stimuler la demande intérieure** non seulement par l'investissement, mais également **par la consommation finale.**

**Les promesses d'un modèle de croissance par les salaires (*wage-led growth*) sont bien plus significatives face à l'importance globale de la demande intérieure pour l'Europe** que les pratiques actuelles de désinflation salariale et de transferts du travail vers le capital.

<sup>25</sup> En 2012, dernières données disponibles, le taux d'investissement des sociétés non financières, qui représentent 90% de l'investissement des entreprises, était bon dernier dans la zone euro-12, à 10,1% du PIB. En dépit d'un rebond cette année-là, la tendance est plutôt baissière.

*Origine de la demande totale en 2013 (%)*

	Domestic demand	EMU	Non-EMU members of EU	Third countries	Exports, destination unknown
Germany	68	12	7	14	
France	78	10	3	9	
United Kingdom	76	9	1	13	
Italy	77	9	3	11	
Spain	75				25
Netherlands	55	24	7	14	
Sweden	84			16	
Poland	89			11	
Belgium	54				46
Austria	65	19	6	11	
Denmark	66	11	8	16	
Finland	71	8	8	13	
Greece	77	8	4	11	
Portugal	71	16	4	9	
Ireland*	53	17	10	19	
Czech Republic	87			13	
Romania	70	16	5	9	
Hungary	53	26	10	11	
Slovakia	51	21	18	8	2
Luxembourg	43				57
Croatia	70				30
Bulgaria	78			22	
Slovenia	58	23	6	13	
Lithuania	73			27	
Latvia	62	11	13	13	
Estonia	53	15	18	14	
Cyprus	67	8	6	15	3
Malta	38	12	8	14	27

Source: Eurostat.

Cette politique expansive passe par un salaire minimum européen décent, le renforcement du pouvoir de négociations des syndicats, l'augmentation du taux de couverture des conventions collectives. D'autres mesures sont nécessaires telles que l'investissement dans les infrastructures, sociales et de type capital fixe, l'amélioration de la compétitivité hors coût des pays pour améliorer leur capacité d'exportation; **si le salaire doit être un coût des facteurs, il serait ainsi aussi reconnu pour ce qu'il est avant tout, comme une force motrice en termes de demande intérieure et de cohésion sociale.**

Rappelons qu'une étude récente indique que la hausse coordonnée du CSU réel dans les pays de l'UE-15 au cours des cinq prochaines années pourrait faire progresser le PIB réel de 1,5 à 3,15%. À l'inverse, un déclin simultané du CSU mène à un recul généralisé du PIB de l'UE-15<sup>26</sup>.

- Pour un coup de pouce généralisé aux salaires !

**Au Luxembourg, un moyen de fournir ce coup de pouce généralisé aux salaires serait, par exemple, d'introduire une tranche de compensation indiciaire supplémentaire.**

**Afin d'éviter qu'à l'avenir, une montée des prix rampante, mais n'atteignant pas le seuil de déclenchement d'une tranche indiciaire pendant des années, ne ronge le pouvoir d'achat des salariés et retraités, il convient aussi de réfléchir à la fixation d'un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires.**

Avec le déclenchement du mécanisme d'indexation en décembre 2016 et l'application d'une tranche indiciaire en janvier 2017, trois ans et trois mois (39 mois) se seront écoulés depuis l'application de la dernière tranche en octobre 2013 et même près de quatre ans (46 mois) depuis le dépassement de la cote d'échéance en février 2013.

Cet intervalle dans l'application de tranches est inégalé depuis la généralisation de l'indexation automatique des salaires en 1975, et il faut remonter à la fin des années 1950 et au début des

<sup>26</sup> Onararn Ozlem, Thomas Obst, Wage-led growth in the EU15 Member States, The effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation, University of Greenwich, FEPS-Europe.

années 1960 pour trouver un écart supérieur entre deux tranches ! Depuis 2006, une tranche est payée tous les 17 mois.

Au total, sur la période allant d'octobre 2013 (avant-dernière application de tranche indiciaire) à janvier 2017 (dernière application), un salarié au SSM aura perdu 1.269 euros de pouvoir d'achat, pour 3.124 euros au salaire moyen<sup>27</sup>. Précisons que par le principe des vases communicants, c'est le patronat qui a de son côté bénéficié de cette manne.

Si le retard historique des salaires sur l'inflation de quelque 5,1% et les modulations qui sont survenues entre 2006 et 2014 pèsent déjà suffisamment, d'autres éléments viennent justifier la nécessité d'un coup de pouce aux salaires, dont le fait que **celui-ci rentre idéalement dans le cadre d'une réflexion plus globale et européenne, où dans une période de faible inflation et de croissance vacillante les pays excédentaires sont appelés à renforcer la demande intérieure dans la zone euro.**

**Le retard historique et les pertes de pouvoir monétaire des salaires dans l'attente des tranches indiciaires méritent que l'on réfléchisse à une option pour les combler au mieux: l'introduction d'une tranche de compensation supplémentaire pourrait être un début de solution.**

- Pour une augmentation structurelle du salaire minimum !

Plusieurs éléments indiquent clairement que le salaire minimum est largement sous-calibré au Luxembourg.

### **Un salaire minimum sous les standards sociaux et économiques**

#### *Niveau de vie et productivité*

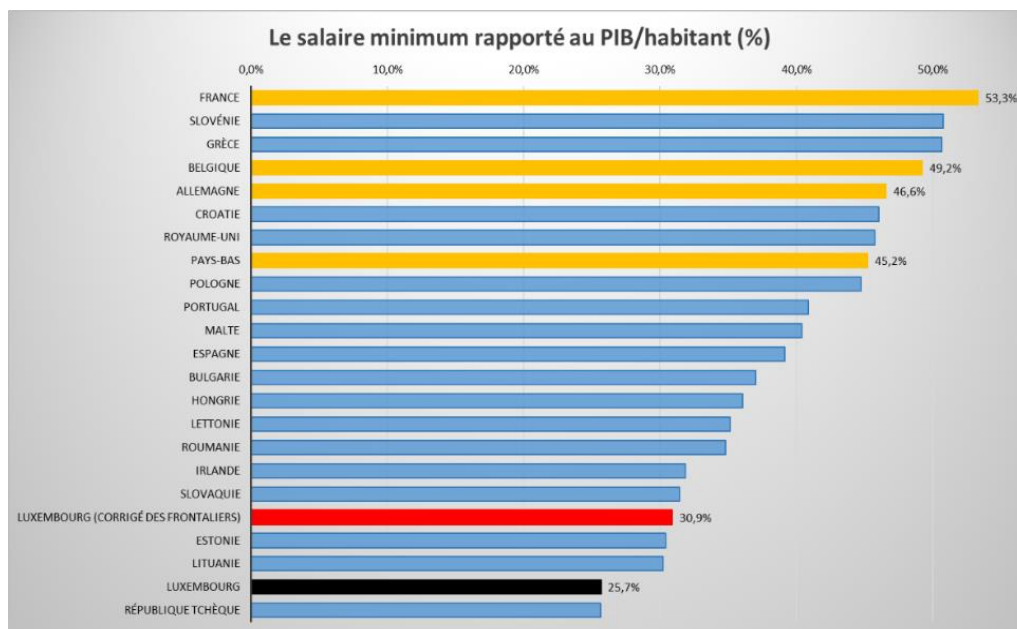
Quelle est la valeur réelle du salaire minimum ? Il est possible d'approcher les deux dimensions du salaire minimum à travers le PIB par habitant; celui-ci synthétise en effet à la fois le niveau de vie d'un pays et le niveau ex-post de sa productivité.

En rapportant le salaire minimum au PIB/habitant, on constate que **le salaire minimum luxembourgeois répercute le moins fortement le niveau global de productivité et de vie.** En 2015, pour 100 euros de PIB mensualisé généré dans l'économie, cela rapporte 26 euros au bénéficiaire du salaire minimum (31 si l'on fait abstraction de l'effet des frontaliers sur le PIB)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> À noter que la manipulation de l'index pour l'année 2013, qui a causé un retard de sept mois dans le paiement de la tranche, a également coûté un total de 328 euros au salaire minimum et de 810 euros au salaire moyen [calculé sur la base du salaire annuel brut moyen de l'industrie et des services en 2013 (économie marchande) divisé par 12 (Statec)].

<sup>28</sup> Pendant ce temps, le seuil d'entrée parmi les 5% des salaires les plus élevés (10.114 euros/mois) représente 162% du PIB/habitant mensualisé et corrigé des frontaliers !



Note: Luxembourg corrigé des frontaliers = PIB diminué de la rémunération des salariés versée au reste du monde et augmenté de la rémunération des salariés reçue du reste du monde. Données pour 2015 en euros (Eurostat).

**La France, la Belgique, les Pays-Bas, mais désormais aussi l'Allemagne sont, semble-t-il, parvenus à instaurer un meilleur équilibre économico-social entre leur niveau de vie et de productivité, d'un part, et leur niveau de salaire minimum<sup>29</sup>, d'autre part.**

Avec un rapport de 1 à 3,2 entre le salaire minimum et le PIB/habitant mensualisé (pour 1,9 en France et un rapport moyen de 2,7 sur l'ensemble des pays), **le salaire minimum luxembourgeois subit une décote notable**. Le Luxembourg se retrouve, relativement parlant, à payer ses travailleurs au salaire minimum selon les standards slovaques et estoniens.

#### *Un salaire en zone de basse pression*

En 2016, on dénombrait au Luxembourg quelque **7% de salariés émargeant au salaire minimum non qualifié<sup>30</sup>** pour un temps plein (7,4% pour les temps pleins et partiels).

Toutefois, ils sont davantage à percevoir un « **bas salaire** » dont la définition est d'être inférieur à deux tiers du salaire médian (66,66%). Or, sur la base des données de l'IGSS<sup>31</sup>, **le salaire minimum légal de 11,12 euros par heure représente 57,4% du salaire médian de 2015 à 19,35 euros** (54,8% si l'on ne tient compte que des temps pleins - OCDE). Selon les sources, on dénombrait en 2010 entre 13 et 15% de salariés pour 12% en 2014 qui disposent d'un bas salaire au Luxembourg.

<sup>29</sup> Les salariés émargeant au minimum légal dans ces pays seraient-ils plus productifs et plus méritants que ceux qui sont actifs au Luxembourg ? Il est permis d'en douter alors que les travailleurs rémunérés au minimum légal luxembourgeois bénéficient de la même dynamique d'ensemble, des mêmes processus et technologies qui permettent à l'économie nationale d'afficher les niveaux de productivité les plus élevés d'Europe, voire du monde, mais qu'ils vivent en outre dans un environnement à niveau de vie très élevé.

<sup>30</sup> Tel que défini par l'IGSS (au voisinage du SSM, soit jusqu'à 102% de sa valeur). Le droit à la majoration de 20% du salaire minimum, rappelons-le, est ouvert sous condition d'une certaine expérience professionnelle (entre six à dix ans, présentant ainsi une forme de validation des acquis professionnels) ou de la détention d'un diplôme technico-professionnel augmenté d'une expérience professionnelle, d'une part, ainsi que, d'autre part, d'un diplôme sanctionnant une formation reposant sur l'expérience pratique et théorique. Autrement dit, au sein de la « convention collective » légale qu'a promulguée la main publique en faveur des salariés qui ne seraient pas couverts par une convention sectorielle, le salaire majoré de 20% représente non pas un échelon de base ou de départ, mais un échelon supérieur de la grille salariale légale, en reconnaissance d'années de pratique et de compétences ainsi obtenues qui permettent d'augmenter la qualification professionnelle.

<sup>31</sup> Telles que fournies par le Conseil d'État... L'IGSS a curieusement cessé d'émettre ! Elle a, au jour de rédaction de la présente note, retiré l'ensemble de ses données sur les salaires et l'emploi jusqu'à récemment publiées de sa base de données. Ce fait est regrettable.

**Dès lors, pour entrevoir la sortie de la zone de bas salaires et atteindre au minimum ce seuil des 66,7%, le salaire minimum de 2015 aurait dû augmenter de 16,1% !**

Du point de vue de la cohérence du salaire minimum avec les conditions économiques générales locales décrites plus haut, le SSM de 2015 aurait-il même été augmenté de 20% (niveau du SSM dit qualifié) que celui-ci serait certes sorti de la zone des bas salaires, mais néanmoins seulement remonté au niveau de la Bulgarie dans le graphique précédent (pour atteindre le haut du classement, le salaire de 2015 aurait dû croître de 72,5% !).

Cette inégalité salariale que traduit la présence plus ou moins forte d'un travail à bas salaire sur le marché de l'emploi se couple à une question voisine du risque de pauvreté auquel sont confrontés ces travailleurs au SSM, en bas de l'échelle.

Si le salaire minimum joue clairement un rôle de plancher, changeant la distribution des salaires et limitant la multiplication de salariés à bas salaires, le niveau relatif du salaire minimum au Luxembourg apparaît insuffisant pour réduire la pauvreté laborieuse, la plus forte d'Europe comme nous l'avons vu précédemment<sup>32</sup>. La pauvreté laborieuse est certes plus complexe que la seule question du salaire (elle intègre l'ensemble des revenus et la composition du ménage du travailleur pauvre), mais il n'est reste pas moins que le salaire minimum peut difficilement protéger du risque de pauvreté des travailleurs, d'autant moins si la rémunération considérée comme minimale n'est pas en adéquation avec le niveau et le coût de la vie locale.

#### *Un salaire paupérisant*

**Le SSM disponible est actuellement inférieur au dernier seuil de pauvreté** connu de 1.763 euros (arrêté en 2015, mais sur des données de 2013 !).

Bien que le SSM ait progressé **après la réforme fiscale de 2017, son augmentation** de 1,4% **et la tranche indiciaire** de janvier 2017 qui l'ont porté à 1.727 euros disponibles nets, **il reste toujours sous ce seuil** de 2015.

Pour péniblement franchir ce seuil de risque de pauvreté de 2015, le salarié payé au SSM en 2017, travaillant à temps complet, vivant seul et ne bénéficiant pas d'autres sources de revenu ni de déductions fiscales, devrait percevoir un SSM brut de 2.047,59 euros (+ 2,5%), soit 11,84 euros de l'heure.

**Néanmoins, cette légère hausse de 2,5% par rapport au seuil de pauvreté serait largement insuffisante pour sortir de la zone des bas salaires**, comme nous l'avons vu précédemment: le coup de pouce devrait être de 16,1% pour faire coïncider salaire minimum et seuil de bas salaire à 66,7% du salaire médian. **En outre, la véritable valeur du seuil de pauvreté de 2017 ne sera connue qu'en 2019**; sous l'hypothèse d'une progression en 2016 et 2017 de 2,7% (comme en 2015), ce seuil de pauvreté serait déjà actuellement à 1.860 euros. **Pour simplement atteindre ce seuil de pauvreté hypothétique de 2017, la valeur du salaire minimum brut en janvier 2017 devrait alors progresser de 9% ! Une hausse de 10% du SSM donnerait à celui-ci une avance de 0,9% sur ce seuil d'hypothèse.**

Ajoutons que les premières tentatives par le Statec de définir un budget de référence pour couvrir les besoins de base d'une vie décente au Luxembourg (participer activement à la société en fonction du standard de vie général) corroborent ce constat de la faiblesse du salaire minimum et sont un argument supplémentaire en faveur d'une hausse de celui-ci.

---

<sup>32</sup> Rappelons que le taux de risque de pauvreté laborieuse au Grand-Duché est, avec 10,8% en 2015, le taux le plus élevé parmi les salariés d'Europe.

En vertu des résultats du Statec, un homme seul nécessiterait 1.923 euros par mois pour vivre décemment au Luxembourg et une femme seule 1.909 euros<sup>33</sup>. Coïncidence ou non, ce montant pour une personne seule correspond à la valeur du salaire minimum brut en 2016.

Pour autant que ce montant de référence soit adéquat, il conviendrait que la personne seule dispose de 1.923 euros mensuels pour mener un train de vie modeste mais répondant aux standards luxembourgeois.

**Or, si l'on considère aussi que le revenu disponible net d'un salarié émargeant au salaire minimum était en 2016 de 1.632 euros, soit 291 euros inférieur (-15%) au budget de référence. Le SSM brut aurait alors dû être augmenté de 21,6% (+ 415 euros) pour atteindre le montant de référence retenu par le Statec<sup>34</sup>. Transposé à l'environnement de 2017 (en supposant que le montant de référence corresponde ici aussi au SSM brut), le salaire minimum doit passer de 1.999 à 2.369 euros (+ 18,5%) pour que le revenu disponible net coïncide avec le montant de référence pour une personne seule.**

### Revalidation structurelle et levier fiscal en faveur du salaire minimum

**En conséquence, une augmentation structurelle du SSM (de 10 à 20%) permettrait d'améliorer la situation des bas salaires et d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au minimum légal<sup>35</sup>.**

Ceci aurait également pour effet collatéral de réduire l'écart salarial entre sexes. Dans les pays où le salaire minimum est relativement plus élevé, les écarts de rémunération entre hommes et femmes sont réputés plus faibles.

On rappellera aussi que, à l'échelon inférieur, le taux moyen *réel* d'imposition (par rapport au revenu brut et non à l'imposable) du salaire minimum s'est alourdi, notamment du fait de la non-adaptation du barème.

Taux d'imposition du SSM selon le seul barème			
	1991	2016	2017
Valeur (€ courants)	17 345	23 076	23 983
Taux de tranche	22%	16%	12%
Taux moyen réel	1%	4,1%	3,7%
RMG (1 personne)	12 875	16 178	16 814
Note: hors solidarité et sans charge de famille en 1991			

Son imposition réelle baisse en 2017 de 0,4 point par rapport à 2016.

**Face aux excellentes conditions économiques et budgétaires retrouvées, le gouvernement étant convié à accentuer ses efforts de changement de cap en faveur des contribuables et des travailleurs, l'exonération fiscale du salaire minimum devrait voir le jour, en lieu et place d'une**

<sup>33</sup> Pour un couple avec deux enfants ce montant s'élève à 3.935 euros par mois, pour le monoparental entre 2.523 et 2.623 euros. Il est admis que les membres du ménage sont dans un bon état de santé et n'ont pas de besoins médicaux spécifiques. De plus, on suppose qu'ils sont bien informés de leurs droits et ont les compétences nécessaires pour faire des choix raisonnés et gérer leur budget.

<sup>34</sup> Dans sa propre comparaison, le Statec intègre au salaire minimum de la personne seule l'allocation de vie chère, la subvention de loyer et l'allocation communale, ce qui porte le revenu disponible à un niveau légèrement supérieur au budget de référence. En acceptant les hypothèses du Statec en matière de prestations sociales, seul le disponible des monoparentaux se situerait sous le budget de référence.

<sup>35</sup> Jusqu'à présent, l'existence d'un SSM d'apparence élevé au Luxembourg n'a d'ailleurs pas constitué un quelconque problème en soi, puisque l'embauche des personnes faiblement qualifiées s'est poursuivie à un rythme relativement soutenu. Si les bas salaires étaient encore trop élevés par rapport à la productivité potentielle des travailleurs qui en vivent, l'embauche des travailleurs faiblement qualifiés ne devrait pas être si dynamique. Le recours au SSM se pratique d'ailleurs plus intensément majoritairement dans des secteurs peu ou pas exposés, avec des taux de travailleurs faiblement éduqués dépassant largement, y compris dans l'horeca ou le commerce, la proportion de salariés y rémunérés au SSM, ce qui signifie que la présence de faibles niveaux d'éducation ne semble pas être en tant que telle une variable explicative suffisante d'un recours intensif au SSM dans ces branches. Pour plus de détails sur ces questions, se référer au *Dialogue analyse* n°2/2013 de la CSL sur le salaire minimum légal.

**imposition à un taux marginal de 12% en classe 1 après la réforme; ce dernier a également besoin d'un coup de pouce fiscal pour atteindre un niveau décent.**

La réforme fiscale aurait également été l'occasion d'atténuer la progressivité du tarif pour les revenus faibles et moyens tout en le rendant plus progressif pour les revenus élevés. Un tel aménagement est évidemment toujours possible, étant donné que d'autres dispositions de la réforme fiscale entrent seulement en vigueur en 2018.

**Des mesures supplémentaires à l'instar d'une meilleure correction du « Mëttelschichtsböckel », de l'indexation automatique du tarif qui n'a plus été corrigé de l'inflation depuis 2009, de la revalorisation complète de mesures fiscales de tempérament sont requises. En outre, une imposition plus lourde des revenus du capital s'impose pour des raisons d'équité**

- Pour une révision du RMG et de l'indemnisation du chômage !

**Au-delà du dispositif fiscal**, les marges devraient également servir à **doper le volet social du budget (RMG)**, cela d'autant plus que le budget tant de l'État que de l'Administration centrale est typiquement excédentaire après la gestion des dépenses courantes, affichant de manière constante une épargne brute sur le compte courant.

Le SSM est un régulateur, bien que modeste, de la rémunération du travail, tandis que le RMG, garantie de ressource minimale pour les citoyens, est un correctif des bas salaires en fonction de la composition de la communauté domestique (dans ce sens il pourrait être considéré comme remplaçant le SSM avec charge de famille, aboli en 1995).

**Dans l'attente de la réforme du RMG en instance et dont il faudra définir adéquatement le niveau, rappelons que le revenu minimum garanti n'a par exemple pas bénéficié de l'ajustement à l'évolution des salaires réels**, comme cela aurait dû se faire, le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 2015.

**Le retard pris par le RMG par rapport au SSM qui, lui, a été ajusté régulièrement atteint 1,7 point de pourcentage au 1<sup>er</sup> janvier 2017.**

**En plus de ce rattrapage, un coup de pouce structurel supplémentaire serait le bienvenu.**

**De même, le taux de risque de pauvreté élevé des demandeurs d'emploi au Luxembourg et le pourcentage élevé de demandeurs d'emploi non indemnisés indiquent clairement la nécessité d'améliorer leur indemnisation, notamment au niveau de la durée d'indemnisation relativement faible au Luxembourg.**

- Pour un soutien aux pensions !

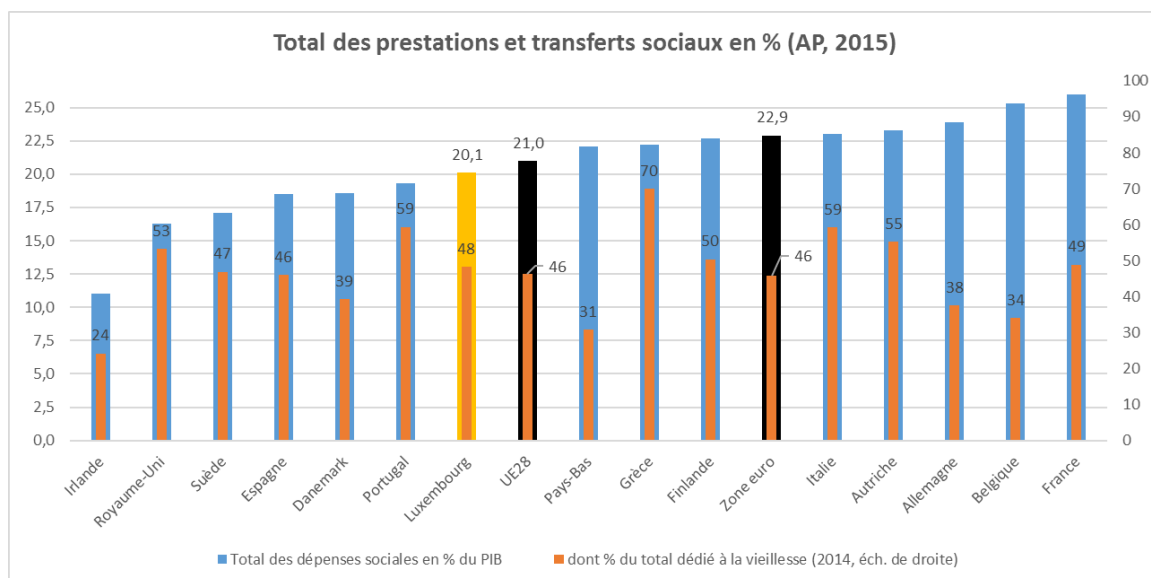
La situation remarquablement positive des finances publiques au Luxembourg permet aussi de souligner que les transferts sociaux sont loin d'être démesurés.

#### **Des marges d'action budgétaire ici aussi présentes**

Exprimé en pourcentage du PIB, le total des prestations sociales (transferts en nature et en espèces) s'élève en 2015 à 20,1% du PIB au Luxembourg. Ce niveau est inférieur aux moyennes européennes et à celui des pays voisins. Le Luxembourg se classe en septième position parmi les pays à développement similaire de l'UE-15<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Selon la comptabilité nationale, les prestations sociales sont des transferts en espèces ou en nature accordés aux ménages pour alléger la charge financière entraînée par un certain nombre de besoins ou de situations à risque (maladie, invalidité, infirmité, accident du travail ou maladie professionnelle, vieillesse, survivants, maternité, famille, promotion de l'emploi, chômage, logement, éducation et indigence en général). On distingue les prestations sociales en espèces (15,4% du PIB en 2015) des transferts sociaux en nature, dits de production marchande achetée (4,6% du PIB en 2015) essentiellement au profit de la santé (soit 20% du PIB au total). Si les premières comprennent les dimensions de la protection sociale comme la maladie et invalidité, la vieillesse et survivants, la famille et enfants, le chômage, le logement, l'exclusion sociale ou la R&D dans le domaine de la protection sociale, les secondes





De ces 20% du PIB (soit 10,2 milliards d'euros), quelque 48% (donnée de 2014) sont consacrés aux prestations contre le risque vieillesse pour 46% en moyenne européenne. Le Luxembourg est ainsi positionné en milieu de tableau concernant l'effort relatif fourni en matière de prévention de ce risque.

Toutefois, ce classement est sans doute biaisé par le mode d'organisation de la protection sociale dans chaque État membre, alors que, par exemple, le Luxembourg repose sur un pilier public fort et prépondérant, y compris en matière d'assurance pension. En outre, cela ne serait pas non plus surprenant si le Luxembourg venait à consacrer relativement davantage que les autres États membres à la protection sociale étant donné que les prestations sociales doivent refléter le coût et le niveau de vie locaux et que le particularisme luxembourgeois à ce sujet est notoire.

### **Il existe par conséquent ici aussi des marges de manœuvre, mais également matière à action pour soutenir la demande intérieure.**

En effet, les pensions et leur système ont déjà subi quelques coups de boutoir depuis le début des années 2000 qui ont provoqué un **décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires**. Sans tenir compte de la neutralisation de l'ajustement de 2015 et 2014, les retraités ont subi un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions entre 2005 et 2015.

Sur cette période, se sont produits deux décalages des ajustements, pour une perte cumulée de l'ordre de 2,6% qui s'applique à toutes les pensions perçues sur cette période, et la neutralisation de l'ajustement négatif des pensions de 2014 (-0,3%) n'a pas compensé cette perte. L'ajustement positif de 2015 fut également neutralisé (0,4%)<sup>37</sup>.

Rappelons aussi que les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont dorénavant multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension (et non plus de l'avant-dernière année). Ce décalage supplémentaire de

incluent par exemple les produits, appareils et matériels médicaux, les services ambulatoires, les services hospitaliers, les services de santé publique ou la R&D dans le domaine de la santé. Le Luxembourg se place en cinquième position en matière de prestations sociales et en onzième position pour ce qui concerne les transferts en nature.

<sup>37</sup> Du coup, compte tenu du dernier ajustement des pensions à hauteur de 0,9%, il existe au 1<sup>er</sup> janvier 2017 une différence de 1,6 point de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants, par rapport au SSM qui a bénéficié d'une application normale de l'ajustement à l'évolution réelle des salaires.



deux années constitue par conséquent **une perte structurelle qui est ancrée dans la législation** portant sur l'assurance pension.

**Il convient dès lors de définir les voies et moyens de procéder à un rattrapage en donnant un coup de pouce structurel aux pensions, et au minimum aux petites pensions** (e.g. par un mécanisme visant la pension minimale et/ou par un mécanisme visant les majorations forfaitaires, voire une prime unique).

### **Favoriser une transition douce entre temps professionnel et temps de retraite**

En outre, il est demandé que les appels européens à la réforme des retraites par le biais de l'augmentation de l'âge légal de départ cessent. L'allongement de la vie active, c'est-à-dire combler l'écart entre l'âge réel du départ à la retraite ( $\pm 61$  ans) et l'âge légal (65 ans) doit être obtenu par des mesures incitatives et facilitant la transition entre vie active et retraite, et favorisant l'emploi de seniors dans les entreprises.

C'est ainsi qu'un **droit réel à la retraite progressive devrait être introduit. Une retraite progressive, à condition toutefois que certaines conditions (notamment en matière de période de stage) soient respectées, permettrait de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans**<sup>38</sup>. De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active tandis que l'effet sur le coût total pour l'assurance pensions serait, dans le pire des cas, neutre.

### **Pour une politique de gestion des âges**

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

Face à cette situation préoccupante, **une véritable politique contraignante de gestion des âges fait toujours défaut**. Celle-ci contiendra 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;
- fusion des différents services de santé au travail en un seul véritable service public de santé au travail;
- garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi;
- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur la 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 le « pacte de l'âge ».

### **Meilleure prise en compte des évolutions sur le marché de l'emploi**

Ajoutons que les changements structurels et sociologiques sur le marché de l'emploi ont pour conséquences des périodes d'études qui s'allongent graduellement et qui retardent le début de la « vie cotisable » (et empêcheront en outre de plus en plus les salariés de bénéficier du système révisé d'échelonnement des majorations proportionnelles). La numérisation de l'économie

---

<sup>38</sup> Les dispositions pour la retraite progressive devraient permettre aux salariés de plus de 56 ans d'avoir droit à une réduction de sa durée du travail atteignant 50%. Il pourrait décider de l'ampleur de la réduction de sa durée du travail et l'organisation du travail serait à fixer d'un commun accord entre employeur et salarié. En contrepartie d'un préavis de 2 mois, l'employeur ne pourrait s'opposer à la demande du salarié que pour des raisons objectives liées à l'organisation du travail. Le salarié respectant les conditions d'attribution de la retraite progressive aurait le droit de travailler à temps partiel à partir de 57 ans et cela jusqu'à l'âge de 65 ans. Toutefois, il pourrait partir définitivement en retraite avant l'âge légal s'il remplit les conditions d'ouverture à une pension de vieillesse anticipée. Le salaire et la pension attribuée en cas de retraite progressive seraient proratisés en fonction de la réduction du temps de travail.

pourrait aussi contraindre à l'avenir à des périodes de reconversion nécessitant la reprise de cycles d'études qui morcelleront la carrière cotisable.

Dans ce contexte, **il importerait de valoriser les années d'études de ceux qui s'y consacrent**. Ce dispositif offrirait ainsi aux étudiants et travailleurs des gages de sécurité au sein du pilier public des retraites face au processus de mutation enclenché vers une société européenne de la connaissance, moyennant un renforcement généralisé du niveau d'études des jeunes.

Pour inclure à la fois les éventuels résidents non boursiers, les frontaliers ou les primo-arrivants en plus des résidents boursiers, **il est proposé d'instituer le rachat généralisé des années d'études** supérieures jusqu'à un total de neuf années.

Le rachat pourrait s'opérer sur la base d'une fois le salaire social minimum (étudiant) en cours lors des années d'études<sup>39</sup>.

Cette mesure aurait l'avantage de couvrir l'ensemble de la population active et de permettre, par exemple, aux frontaliers ou aux immigrés de première génération de pouvoir bénéficier des majorations proportionnelles (échelonnées) pour leurs années d'études.

**De même, de manière générale, les hausses des cotisations sociales ne doivent plus être tabouisées. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.**

- Pour une revalorisation des prestations familiales !

Le montant uniforme proposé par le gouvernement dans le cadre de la réforme des prestations familiales entraîne une dégradation pour les enfants qui naîtront après l'entrée en vigueur de la loi. Ce montant est substantiellement inférieur au montant moyen précédemment versé par enfant et doit être relevé en conséquence.

Les familles ont subi en outre une perte, en termes réels, de 19% en raison de l'abolition de l'indexation des prestations familiales en 2006.

La réintroduction d'une procédure automatique ancrée dans la loi en matière d'adaptation des prestations familiales est impérative mais toujours pas en vigueur. Ce mécanisme devra être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes.

Enfin, il importe de réintroduire la valeur de la modération d'impôt dans la LIR et d'établir une passerelle entre LIR et CSS. En effet, il existe deux types de modération fiscale: le premier versé par le biais de l'allocation familiale dont il est considéré comme partie intégrante et l'autre sous la forme d'un dégrèvement; si toute allocation familiale est/comprend dorénavant une modération d'impôt, toute modération n'est néanmoins pas une allocation familiale<sup>40</sup>.

## Mieux réguler l'immobilier

La pression démographique et foncière reste incontrôlée.

---

<sup>39</sup> Le but du rachat rétroactif ne serait pas de permettre à ces assurés d'augmenter leur pension aux frais du contribuable (les cotisations relatives au rachat sont déductibles sans limite au titre de dépenses spéciales), mais de leur offrir la reconnaissance de périodes d'assurance pour lesquelles ils contribuent financièrement. C'est pourquoi le rachat serait limité au SSM ou à 80% de ce dernier.

<sup>40</sup> Or, l'abrogation du boni a fait disparaître de la législation toute mention relative au montant forfaitaire de la modération fiscale pour enfant (désormais contenue et fondue dans l'allocation familiale ou dans les aides d'État) et dont on perd ainsi la matérialité (idem pour la bonification d'impôt, seule la valeur de 922,5 euros de la modération attribuée sous la forme d'un dégrèvement ayant été maintenue). De son côté, la loi portant réforme des prestations familiales ne mentionne que le nouveau montant global de l'allocation familiale de 265 euros et ne fait pas référence à l'ancien montant augmenté des 76,88 euros qui font office de modération fiscale pour enfant de type 1.

Si le développement démographique appelle sans doute une extension des zones d'habitat, **il convient** avant tout **d'épuiser toutes les autres mesures à disposition des communes**, telles que celles prévues dans la législation actuelle.

La **mise en place de mesures d'action contre la spéculation et la rétention foncière (plafonnement des prix des terrains, taxes sur la rétention de terrains)** doit en outre être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler, en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse ou d'une stabilisation des prix de vente du foncier.

Les mesures des *Pacte et Plan sectoriel Logement* et la seule augmentation de l'offre de terrains ne suffiront toutefois pas pour réduire les prix des terrains. Il est évident, vu la structure du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de la concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement.

Il s'ensuit que **l'État devra contrecarrer les défaillances du marché** et intervenir par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Or, pour combattre efficacement la rétention de terrains, un plafonnement des terrains ne pourra toutefois atteindre pleinement l'objectif visé que si, en même temps, **des taxes sur la rétention de terrains** sont appliquées. Il en va **de même en matière de logements inoccupés**.

Ces taxes communales ne sont toutefois pas obligatoires et prévoient de nombreuses exonérations d'office. **Elles devraient donc revêtir un caractère obligatoire** et être conditionnées à l'attribution de la contribution financière versée par l'État aux communes dans le cadre du "pacte logement", et à défaut en introduisant une telle taxe au niveau national.

Le logement à coût modéré devrait répondre, pour sa part, à un cahier des charges standardisé déterminant les caractéristiques du logement devant répondre aux besoins respectifs des différents types de ménage; le prix du logement devrait se baser sur le coût de la construction majoré d'une marge bénéficiaire modérée à déterminer.

Le CES a également proposé de **prévoir un certain quota de logements subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays**. Le taux de logements locatifs subventionnés rapportés au nombre total de résidences principales devrait atteindre la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté. Dans ce même ordre d'idées, il a suggéré que les promoteurs de logements subventionnés s'orientent davantage vers la construction de logements locatifs.

Toutefois, la solution ne peut résider dans le seul accroissement continu du parc et de l'offre de logements subventionnés; l'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé devrait être la règle générale.

**D'autres mesures devraient concerner la réhabilitation de l'habitat par l'assainissement énergétique de logements anciens, le préfinancement par l'État des travaux jusqu'à concurrence des subventions allouées aux bénéficiaires ou encore les aides aux locataires pour compenser l'augmentation des loyers en cas d'investissements liés à un assainissement énergétique.**

En matière de logement, dans l'environnement immobilier luxembourgeois bien connu, le locataire reste sans doute l'oublié de la dernière réforme fiscale, tout particulièrement ceux des locataires qui n'ont guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où

ils exercent aussi leur activité professionnelle (refus de prêt, file d'attente pour logement social, etc.)<sup>41</sup>.

Si un effort intéressant et qu'il convient de souligner a été entrepris par le récent subventionnement des loyers<sup>42</sup>, un geste supplémentaire s'avérerait sans doute utile et appréciable, particulièrement pour ceux qui ne peuvent pas bénéficier de la subvention mais qui, malgré tout, se trouvent en situation d'inconfort, voire de précarité relative<sup>43</sup>.

### Vers une fiscalité mieux équilibrée

En plus des éléments déjà mentionnés au point portant sur le SSM (indexation du barème, exonération du SSM, meilleure progressivité pour aplanir davantage la « bosse des classes moyennes »), il convient d'ajouter que la réforme fiscale de 2017 ne remédie pas à un déséquilibre fondamental du système fiscal, par lequel les revenus de capitaux sont largement privilégiés par rapport aux salaires. Pire, suite à cette réforme, ce sont les seuls petits épargnants qui sont appelés à contribuer davantage par le doublement de la retenue libératoire.

Il conviendrait de mieux tenir compte de la capacité contributive des détenteurs de capitaux (patrimoine mobilier et immobilier). Ainsi, avec un revenu salarial annuel de 55.000 euros on paye six fois plus d'impôts (ancien barème) qu'avec un revenu annuel de capitaux de 55.000 euros.

Pour un revenu égal, le revenu du capital est ainsi (beaucoup) moins imposé que le revenu du travail, ce qui aboutit à réduire la progressivité du barème. In fine, cette situation mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés:

- demi-dividende;
- détermination de la valeur imposable de « bonus » versés sous le régime favorable des stock-options;
- stock-options;
- défiscalisation partielle ou totale de l'intéressement et des plus-values – cf. aussi le récent step-up fiscal –;
- exonération de la première tranche de 1 500 €;
- possibilités relativement larges de réduire les revenus immobiliers imposables (frais d'obtention forfaitaire de 2.700 euros ou frais réels);
- traitement privilégié de certains avantages accordés aux impatriés (hautement qualifiés et imposés au taux marginal);
- défiscalisation du stock de patrimoine;
- imposition foncière désuète et complexe aux yeux du CES.

---

<sup>41</sup> Le taux de pauvreté de 34% chez les locataires (qui représentent plus de 25% des résidents) vaut trois fois celui des propriétaires, et le taux de surcharge des coûts du logement est de 26% pour ceux qui louent aux prix du marché et de 8% pour ceux qui bénéficient d'un loyer réduit contre 0,9% pour les propriétaires (Eurostat).

<sup>42</sup> Le montant de cette aide mensuelle peut monter jusqu'à un maximum de 300 euros en fonction du revenu et de la composition du ménage. La jauge pour le bénéfice de cette subvention a été fixée à un loyer correspondant à plus de 33% du revenu disponible net.

<sup>43</sup> Exemple réel: un couple avec trois enfants qui gagne 2 x 2.000 euros nets et obtient 1.000 euros d'allocations devrait verser un loyer de plus de 1.650 euros pour obtenir la subvention. Si celui-ci verse actuellement la moitié hors charges pour une superficie de surcroît non adaptée, le confrontant au risque de surpeuplement, il ne l'obtiendra point. Selon l'Observatoire de l'habitat, le prix moyen de la location d'une maison est, au 1<sup>er</sup> trimestre 2016, de 2.587 euros (2.630 euros pour quatre chambres) et celui de l'appartement de 1.429 euros (2.968 euros pour quatre chambres), soit, respectivement 52,6% et 59,4% du leur revenu net pour quatre chambres; dans ce cas, le ménage bénéficierait certes de la subvention d'un maximum de 300 euros, ce qui porterait alors le loyer respectivement à 46,6% et 53,4% de son revenu net. Toutefois, non seulement ce ménage subit-il déjà une claire surcharge financière liée à son logement dans la situation actuelle (au sens d'Eurostat, plus de 40% de son revenu disponible équivalent consacrées au logement), mais il aggraverait nettement sa situation s'il changeait pour un logement de quatre chambres à la fois pour augmenter son confort et pour bénéficier de la subvention (actuellement 47% contre 139% de son revenu disponible équivalent après déménagement et prime !).

Des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent dès lors se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci.

Les différentes modifications du tarif fiscal depuis 1991 ont en sus conduit à une progressivité très ramassée en termes de revenus: « *le taux marginal maximal s'applique déjà à des revenus correspondants aux classes moyennes inférieures de la population* » (CES). Celles-ci ont particulièrement soulagé les plus hauts revenus qui s'en sortent d'autant mieux à présent qu'ils tirent de manière croissante leurs revenus du capital et qu'ils peuvent en outre profiter de niches fiscales, ce qui réduit davantage la progressivité du barème.

L'objet de la réforme fiscale aurait dû également être de contrebalancer quelque peu le déséquilibre fiscal entre revenus des capitaux et revenus du travail.

**Les éléments suivants devraient être étudiés:**

- **les dividendes sont exonérés à 50% de leur montant ce qui constitue une faveur énorme aux actionnaires par rapport aux salaires intégralement imposables** (les revenus du capital sont imposés selon barème et bénéficient donc également du revenu exonéré de 11.265 euros en classe 1);
- **les revenus du capital bénéficient en plus d'une tranche exonérée de 1.500 euros, voire 3.000 euros en classe 2. Cette faveur pour les détenteurs de capitaux doit être abolie** (l'épargne dite populaire - dépôts, titres et obligations de l'État - a vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990; or la tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés);
- **les stock-options constituent du point de vue fiscal un avantage en nature salarial estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option**. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas; **il existe une marge suffisante pour améliorer l'imposition de cet avantage en nature, qui pourrait même carrément être imposé à 100% et ainsi être considéré comme un revenu salarial à part entière;**
- **l'impôt sur la fortune doit être réintroduit;**
- **hormis pour l'habitation personnelle, la question des plus-values exonérées se pose globalement. Il en est de même pour l'impôt foncier et les droits de succession qui devraient être augmentés tout en prévoyant des exonérations permettant de ne pas affecter le commun des contribuables.**

### Pour une réforme positive de l'assurance dépendance

Les organisations syndicales n'approuvent pas le projet de réforme de l'assurance dépendance tel que proposé par le Gouvernement qui risque de conduire à des dégradations au niveau des prestations fournies et qui n'améliore pas la qualité du système.

Elles tiennent à rappeler que l'accord du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB a prévu que « *l'assurance dépendance sera réformée avec pour ligne directrice une application plus efficiente des critères d'octroi des prestations, dans un souci d'assurer la nature du nécessaire et de l'utile des prestations, sans pour autant contrarier les prestations objectivement requises par les assurés* ».

Plus particulièrement, elles ne sauront accepter le remplacement de la tarification à l'acte et ergo d'une prise en charge sur mesure de l'assuré par l'instauration de quinze niveaux en aide et soins diluant ainsi l'individualisation des besoins, exprimée en minutes, en vigueur jusqu'à présent. Si elles ne s'opposent pas d'office à une forfaitisation des prestations par exemple en introduisant pour chaque prise en charge individualisée un contingent supplémentaire de minutes (ainsi la détermination du seuil individualisé en minutes augmenté d'un pourcentage de minutes pour laisser une certaine marge de manœuvre aux prestataires et afin d'éviter de procéder à une reformulation d'une demande nouvelle auprès de l'Autorité d'évaluation), elles rendent attentif que l'instauration d'une flexibilité par niveaux de besoins et de soins exprimant chacun un intervalle de minutes précis est également susceptible de favoriser la stigmatisation des bénéficiaires dans l'opinion publique et leur entourage ainsi que d'entraver le contrôle de la qualité et de la délivrance réelle des prestations.

Étant donné que le système de l'assurance dépendance a fait ses preuves jusqu'à présent à tel point que notre pays est envié au niveau international pour la performance et la générosité de son système, les organisations syndicales ne peuvent soutenir une réforme de l'assurance dépendance qui a pour seul objet la maîtrise pour ne pas dire, une réduction des dépenses de l'assurance dépendance au détriment de la qualité des prestations des bénéficiaires. Si besoin de financement il y a (ce que les organisations syndicales contestent), au lieu de détériorer la qualité des prestations au détriment des bénéficiaires, il faudra envisager une participation des employeurs/entreprises, en dehors de la contribution spéciale (taxe d'électricité) ainsi qu'une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance avant d'envisager, le cas échéant, une augmentation de la contribution dépendance (à charge des salariés).

Aussi, il convient de préciser que si la maîtrise des dépenses peut être un aspect d'une réforme globale à prendre en considération à côté du maintien, voire de l'amélioration de la qualité des prestations, elles regrettent que la réforme ne prévoie aucun concept de prévention ayant pour objet de retarder l'accès des bénéficiaires à l'assurance dépendance. Un tel dispositif de prévention, si besoin en est, en collaboration avec l'assurance maladie, pourrait réduire à long terme les dépenses de l'assurance dépendance.

#### **4) Dispositions diverses relatives au dialogue social**

##### **Licenciements économiques et maintien dans l'emploi**

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

Face à la crise et ses répercussions négatives sur l'emploi, il est apparent que le chômage a changé de nature. Le chômage social d'avant la crise est devenu un chômage économique due à la crise qui a débutée en 2008. Si nous n'arrivons pas à adapter les instruments de lutte contre le chômage aux nouvelles réalités, le Luxembourg court prochainement le risque de faire face à un chômage structurel.

Nous devons donc développer de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage en discutant et en analysant tout modèle, système ou initiative susceptibles de favoriser la sauvegarde de l'existence du salarié et de sa famille par un maintien dans l'emploi des personnes victimes d'un licenciement.

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

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

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

La législation actuelle sur les plans de maintien dans l'emploi est connue pour son inefficacité exemplaire. Il n'y a aucun caractère contraignant dans la procédure. Des licenciements économiques ne sont souvent pas signalés au comité de conjoncture. Et peu de plans de maintien de l'emploi sont conclus, sauf s'ils sont incontournables afin d'obtenir une participation supplémentaire de l'État aux frais du chômage partiel ou de l'indemnité de préretraite. Mais dans ces cas, leur contenu est minimal.

À part le fait que cette législation doit devenir plus contraignante, il est indispensable de l'associer avec la procédure concernant les licenciements collectifs, afin qu'elle puisse produire ses effets en amont de tout plan social prévoyant des licenciements.

### Législation sur les faillites

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

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

### Volet préventif du droit du travail

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



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

### Dialogue social infranational

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

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

### **5) Adopter un protocole et/ou un droit social européen dérivé**

Dans son discours sur l'état de l'Union qu'il a prononcé devant le Parlement européen le 9 septembre 2015, le président de la Commission européenne a annoncé la mise en place d'un socle européen des droits sociaux. Dans ce cadre, la Commission européenne a émis, le 8 mars 2016, un projet de socle préliminaire et, en parallèle, lancé une consultation ouverte à tous à laquelle il est possible de répondre sur un site en ligne dédié.

Malheureusement, l'approche du socle telle que décrite dans la communication de la Commission présente des problèmes majeurs:

- le document ne dit rien quant à la nature juridique que pourrait avoir ce socle, qui ressemble en l'état actuel à une simple déclaration d'intention;
- le socle des droits sociaux n'apporte pas de droits nouveaux ni même ne réaffirme les droits fondamentaux, mais il est composé de vagues principes et lignes directrices;
- il s'agit davantage d'un outil de politique économique dans lequel les droits sociaux fondamentaux sont mis au service de la compétitivité;
- les bases juridiques citées dans le document sont loin d'être suffisantes. Ni les directives européennes existantes ni les conventions internationales de première importance ne sont mentionnées.

Au lieu de ce socle des droits sociaux, nous demandons un véritable « protocole social » juridiquement contraignant, qui devrait être annexé aux traités européens ou la mise en œuvre d'un droit dérivé des Traités qui concrétisent les droits sociaux. Ce protocole, en plus des propositions déjà sur la table, doit notamment comprendre les droits suivants:

- droit à une mise en œuvre effective du contenu du texte et droit à des sanctions efficaces;
- droit à des mesures plus favorables;
- droit à la non-régression;



- droit au travail;
- droit à la dignité au travail;
- droit à un temps de travail compatible avec les besoins personnels;
- droit à la liberté d'expression sur le lieu de travail;
- droit à une protection spécifique pour les personnes vulnérables, handicapées, jeunes, crowd workers etc.;
- droits collectifs des travailleurs.

Finalement, le socle européen doit assurer le respect de l'autonomie des partenaires sociaux et contenir des dispositions visant une convergence par le haut des législations sociales et du travail dans les pays européens. Les dispositions suivantes iraient dans le sens d'un socle effectif de droits sociaux.

- Revoir la législation européenne pour les personnes dans des relations de travail déguisées et fragilisées.
- Définition claire du travailleur: rémunération adéquate, conditions de travail équitables, droit à l'éducation et à la formation ainsi que des droits en matière de sécurité sociale (chômage, maladie, pension), et cela sans préjudice de règles plus favorables adoptées par les partenaires sociaux au plan national.
- Prohiber les types de contrats de travail hyper-flexibles.
- Protections au moins aussi élevées qu'actuellement dans l'optique de la révolution de l'économie numérique.
- Instauration d'un salaire minimum européen fixé à 60% du salaire médian dans chaque pays.
- Inscrire dans les traités des critères contraignants de convergence sociale. Exemples:
  - taux de chômage inférieur à 5%,
  - taux de pauvreté inférieur à 5%,
  - taux de mal-logés inférieur à 3%,
  - taux d'illettrisme à l'âge de 10 ans inférieur à 3%,
  - aide publique au développement supérieure à 1% du revenu national brut (RNB) (Larrouturou, Hessel, Rocard, 2004)

Dans l'attente de l'aboutissement de ce socle, le Luxembourg pourrait d'ailleurs jouer les précurseurs en se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés.

## **6) Conseil national de productivité, mais autonomie des partenaires sociaux**

L'organe de réflexion BRUEGEL a publié en février 2015 une analyse sur le futur de la gouvernance de la zone euro<sup>44</sup>. À côté des finances publiques, les auteurs se sont aussi intéressés à la « compétitivité » des États membres de la zone euro. Les auteurs recommandent la création, au sein de l'Union économique et monétaire (UEM), de Conseils nationaux de compétitivité dont le rôle serait notamment de surveiller une norme salariale nationale permettant de mieux éviter dans le futur des problèmes de compétitivité.

En juin 2015, un rapport portant sur une feuille de route en vue de compléter l'UEM a été présenté. Ce « Rapport des cinq présidents » souligne qu'il est nécessaire de progresser sur quatre fronts, dont un constitue la mise en place d'une véritable Union économique dans laquelle chaque économie possède les caractéristiques structurelles lui permettant de prospérer au sein de l'UEM.

Le semestre européen, et la création de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (MIP), auraient déjà en partie permis de remédier à cette lacune, mais il resterait encore beaucoup à faire pour que tous les États membres améliorent leur compétitivité.

<sup>44</sup> Pour un historique complet, on peut consulter les pages 179-191 du Bilan compétitivité 2016 de l'Observatoire de la compétitivité: <http://www.gouvernement.lu/6360474/ppe-031-fr.pdf>

Chaque État membre de la zone euro devrait donc créer un organe national chargé de suivre les performances et les politiques à l'intérieur de son pays dans le domaine de la compétitivité. Ceci permettrait d'éviter les divergences économiques et de renforcer au niveau national l'adhésion aux réformes. Ces autorités de la compétitivité devraient être des entités indépendantes ayant pour mandat de déterminer si les salaires évoluent en accord avec la productivité, par comparaison avec l'évolution dans d'autres pays de la zone euro et chez les principaux partenaires commerciaux comparables.

En 2015, la Commission européenne a proposé que le Conseil recommande aux États membres de mettre en place des autorités nationales de la compétitivité chargées de suivre les performances et les politiques en la matière.

Dans son avis sur la « Recommandation de recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro », adopté à une très forte majorité (200 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions), le Comité économique et social européen (CESE) considère que la compétitivité « *n'est pas une fin en soi. Elle ne constitue un objectif pertinent que si elle accroît de manière concrète la prospérité des citoyens.* » Le CESE recommande d'élargir le débat, en rappelant qu'en 2002, la Commission européenne a publié une définition beaucoup plus étendue du terme compétitivité, à savoir « *la capacité d'une économie à assurer de façon durable à sa population un taux d'emploi élevé et un niveau de vie élevé et en progression* ».

Dans son avis du 17 mars 2016, le CESE est très soucieux du respect de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de fixation des salaires: « *Toute tentative d'influencer directement la fixation des salaires est absolument exclue du champ de compétence des conseils de la compétitivité.* ». « *Le système de fixation des salaires doit être laissé aux partenaires de la négociation collective, sans aucune intervention extérieure. Leur autonomie doit être pleinement respectée et garantie.* », sont deux observations importantes de l'avis.

En outre, le Comité recommande que, avant de créer des conseils de compétitivité, « *il conviendrait de réaliser un état des lieux évaluant les activités et l'efficacité des organes existants et de ceux susceptibles d'être créés à l'avenir. Cet examen complet, reposant notamment sur l'expertise des partenaires sociaux, faciliterait la prise de décision, car il permettrait d'estimer la valeur ajoutée de ces conseils, d'effectuer une analyse des coûts et avantages, ainsi que d'évaluer la nécessité de prévoir des organes supplémentaires.* »

Le Conseil de l'Union européenne a entretemps édulcoré ses propositions puisque la Recommandation du 20 septembre 2016 (2016/C 349/01) invite les États membres de la zone euro à mettre en place des conseils nationaux de productivité pour le 20 mars 2018 au plus tard.

D'après les considérants de la Recommandation, « *le Semestre européen, notamment la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques [...] fournit un cadre pour la coordination et la surveillance intégrées des politiques économiques.* »

Il est à saluer que la Recommandation retient qu'il convient d'assurer une large appropriation à l'échelon national de la politique économique européenne et qu'il est justifié de garantir une analyse indépendante au niveau national et de renforcer le dialogue en la matière dans les États membres.

D'après le Conseil, « *la mise en place de conseils nationaux de la productivité pour suivre les évolutions et alimenter le débat national dans le domaine de la productivité et de la compétitivité devrait permettre de renforcer l'appropriation des politiques et des réformes nécessaires au niveau national et d'enrichir les connaissances sur lesquelles s'appuie la coordination des politiques économiques de l'Union.* »

Ces conseils devraient analyser les évolutions dans le domaine de la productivité et de la compétitivité, y compris par rapport aux concurrents mondiaux, en tenant compte des particularités nationales et des pratiques établies.

Les instances européennes souhaitent sensibiliser l'ensemble des parties prenantes, ce qui pourrait avoir un effet positif sur le soutien et l'adhésion du public aux réformes nécessaires.

Les conseils de la productivité devraient être dotés d'une autonomie fonctionnelle vis-à-vis de toute autorité publique chargée de la conception et de la mise en œuvre des politiques dans le domaine de la productivité et de la compétitivité dans l'État membre ou au niveau européen.

La recommandation précise en outre qu'« *il est important de s'appuyer sur les structures existantes afin de préserver ce qui fonctionne déjà et de réduire autant que possible les coûts administratifs. Le cas échéant, le conseil de la productivité pourrait être fondé sur une structure nationale déjà établie et respectée, notamment en ce qui concerne la participation et la consultation des parties prenantes.* »

Au vu des considérants et du texte de la Recommandation ainsi que des observations et recommandations des partenaires sociaux au niveau européen, il serait tout à fait contreproductif de confier la mission d'un tel conseil national de la productivité à une « structure technique indépendante », mais il faut assurer que l'analyse de la productivité soit appuyée, conformément aux pratiques nationales du Luxembourg, sur une instance du dialogue social, justement pour favoriser l'appropriation au niveau national de la politique économique européenne tant voulue par le Conseil et la Commission.

Un organisme technocratique composé d'experts partisans de l'économie de l'offre serait perçu par les citoyens comme un organe manquant de légitimité démocratique. Ses observations seraient de nature à aliéner encore davantage les salariés de la gouvernance économique européenne plutôt que de favoriser l'appropriation de la politique économique européenne.

C'est pourquoi il faut absolument garantir que les organisations syndicales soient représentées au niveau d'un tel conseil de productivité, s'il est mis en place, ce qui n'est d'ailleurs pas une nécessité économique. Au Luxembourg, le Conseil économique et social, institution qui rassemble les représentants des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national, est partant l'instance idéale pour assumer la mission du conseil national de compétitivité.

## **7) Investir dans le système éducatif et réformer la formation professionnelle continue**

L'Éducation nationale a pour vocation, si pas de corriger les inégalités sociales, au moins de les juguler et d'éviter de les amplifier. Le système éducatif est censé contribuer à offrir aux jeunes des perspectives de carrière et d'avenir professionnels et à maintenir notre cohésion sociale.

Un système éducatif sera également équitable s'il garantit aux jeunes, qui ont le même niveau de talent et la même ambition de l'utiliser, les mêmes perspectives de succès. Un système éducatif équitable doit considérer tous les apprenants comme égaux et favoriser la coopération « égalitaire ».

Dans le cadre des transformations de l'économie nationale qui sont une constante de l'économie, comme l'histoire économique nous l'enseigne ou comme les éléments prospectifs de changement technologique ou encore climatique le laissent entendre, il convient d'investir massivement dans le système éducatif. Ces investissements auraient pour finalité que le système éducatif offre de meilleures chances pour résorber *ab initio* les handicaps d'opportunité, mais garantisse aussi un droit véritable à la formation continue individuelle et collective.

En effet, une politique efficace de formation professionnelle continue ne saurait reposer presque exclusivement sur des incitations financières visant à encourager les entreprises dans la formation de leurs salariés. Une telle logique de dépense dénature le sens même de la formation

professionnelle continue, à savoir: contribuer à l'avancement professionnel des salariés et à leur promotion sociale ainsi qu'à la pérennité de l'entreprise.

Un nouveau projet de loi déposé en 2015 à la Chambre des Députés prévoit des ajustements quant au soutien financier de l'État dans le cadre de la formation professionnelle étant donné qu'il s'avère que

- les moyennes et les grandes entreprises sont largement favorisées;
- l'inégalité quant à la participation à des formations continues suivant le sexe et le statut professionnel persistent (la formation continue profite d'abord aux salariés les mieux formés);
- un véritable marché de la formation s'est mis en place au Luxembourg et ce sans véritable monitoring « qualitatif »: pas d'exigences au niveau des programmes de formation ni au niveau des formateurs.

Les organisations syndicales constatent malheureusement que les nouvelles modifications proposées par le projet de loi ont comme seul et unique objectif de réaliser des économies financières et qu'aucune mesure proposée n'aborde l'aspect qualitatif de la gestion de la formation en entreprise, respectivement qu'aucune d'entre elles n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Il importe donc de réformer globalement un des éléments fondamentaux de notre démocratie sociale: la formation professionnelle continue.

Il est proposé de contribuer à la réforme dont question en développant quatre priorités essentielles.

#### **Priorité 1: introduire un principe général qui confère un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie**

La loi modifiée du 22 juin 1999 ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue permet aux entreprises de bénéficier d'aides financières étatiques considérables. Il convient dorénavant de développer davantage l'accès de **tous** les salariés à des actions de formation professionnelle conduites tout au long de leur vie professionnelle dans le cadre du plan de formation de l'entreprise.

À préciser qu'actuellement dans la majorité des entreprises le plan de formation constitue un acte unilatéral de l'employeur et ne fait pas l'objet d'un accord avec les représentants du personnel.

Il serait donc important d'impliquer les représentants du personnel, dans le **processus de décision** quant à l'élaboration même du plan de formation de l'entreprise; il conviendrait de réexaminer tant l'élaboration que la validation des plans de formation des entreprises avec le but de rendre l'accès à la formation aussi équitable que possible pour toutes les catégories de salariés et de faire converger les intérêts du salarié et de l'entreprise tout en gardant une cohérence avec la politique formation de cette dernière.

Dans cette optique, les organisations syndicales plaident pour **l'introduction d'un principe général qui confère à tout salarié un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie.**

#### **Priorité 2: introduire un véritable droit à la qualification**

L'introduction de périodes de professionnalisation en entreprise devrait permettre aux salariés, surtout aux salariés peu ou pas qualifiés et aux salariés âgés fragilisés de participer à des actions

de formation pour acquérir une qualification reconnue voire complémentaire et ce en vue de leur maintien dans l'emploi.

Ceci nécessiterait en premier lieu un accord au préalable entre partenaires sociaux afin de définir la nature des engagements auxquels souscrit l'entreprise avant le départ en formation des salariés concernés: faciliter le recours au travail à temps partiel, maintien de la rémunération et autres.

Il ne suffirait donc plus que l'entreprise et les représentants du personnel élaborent un plan de formation interne mais qu'ils conçoivent également un **plan de qualification** qui comporte des perspectives d'évolution professionnelle pour les salariés.

Resterait également à définir entre partenaires sociaux les catégories de salariés qui pourraient bénéficier prioritairement des périodes de professionnalisation.

### **Priorité 3: créer un droit d'accès à l'orientation professionnelle**

Une orientation professionnelle efficace constitue entre autre un préalable indispensable à un système de formation professionnelle continue qui se veut dynamique et performant.

L'orientation joue donc un rôle crucial pour tout apprenant aux différentes transitions du parcours professionnel: passage école-travail, passage emploi - nouvel emploi, réorientation professionnelle, réintégration au marché du travail, ...

Afin de démêler les options et les choix possibles, un dispositif complet en matière d'orientation pour adultes devra être conçu visant à encourager la progression des apprenants

Ce dispositif devra s'articuler autour de différents axes: élaboration d'un concept en matière d'orientation, coordination des différents acteurs de l'orientation, mise en place d'un processus individuel d'orientation, **création d'un droit d'accès à l'orientation**: c.-à-d. chaque personne, jeune et adulte, serait en droit de recourir aux services en charge de l'orientation, fixation des critères d'accès aux formations suivant les exigences des métiers et des professions, renforcement du rôle et de la formation des enseignants/formateurs en matière d'orientation, création d'une fonction et d'une carrière étatique spécifique « conseiller en orientation », qualification des conseillers d'orientation, création d'une « Maison de l'Orientation » centrale avec des services régionaux...

Le recrutement de conseillers en orientation, familiers avec les différentes mesures de formation et à l'emploi existantes et pouvant conseiller les intéressés lors des différentes phases de vie professionnelle est une condition sine qua non à une diffusion d'une image de marque positive de la formation professionnelle continue.

### **Priorité 4: repenser l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue**

Le système de financement de l'accès collectif avec des mécanismes de contrôle complexes s'appuyant sur un principe majoritairement déclaratif privilégie surtout les grandes entreprises.

En ce qui concerne les personnes qui ont le moins bénéficié du co-investissement étatique, il serait légitime sur le plan social que l'État contribue à établir des droits et à organiser des ressources favorisant l'accès à la formation professionnelle continue, et ce surtout sous l'aspect qualifiant.

Il serait également juste économiquement que les entreprises, surtout les grandes entreprises, contribueraient financièrement à un tel système puisqu'elles en bénéficient globalement: la qualification des salariés est un atout économique et le retour des demandeurs d'emploi au travail entraîne une diminution des budgets sociaux à la prise en charge des sans-emploi.

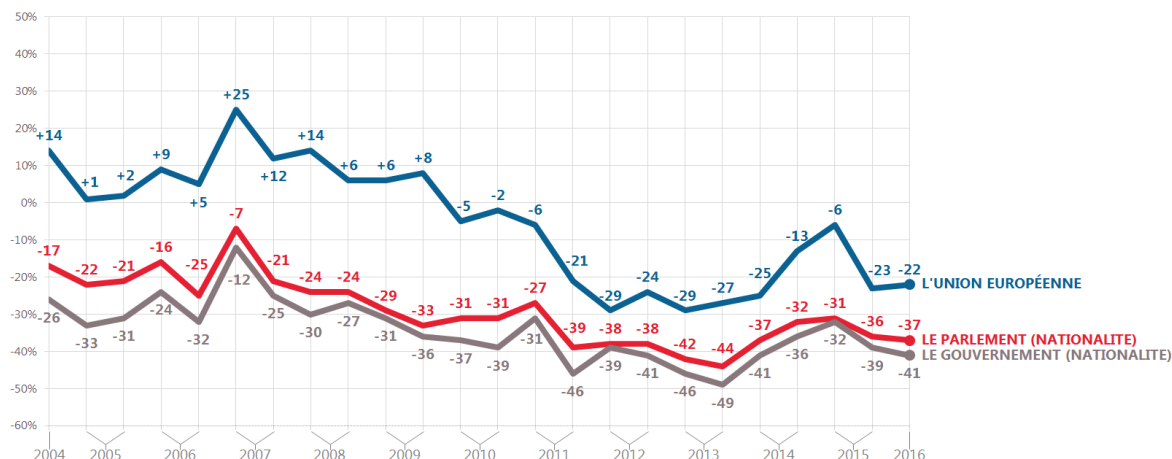
## Conclusions

Le président de la Commission européenne faisait un bilan de l'Europe en septembre 2015: « Notre Union européenne ne va pas bien. Il n'y a pas assez d'Europe dans cette Union. Et il n'y a pas assez d'Union dans cette Union. » Et il ajouta même: « ce n'est pas le moment d'utiliser les recettes habituelles ».

**L'Europe semble arriver à un carrefour, et il lui faut bien réfléchir, pour bien agir... et éviter la chute. L'aggiornamento européen ne peut pas se limiter à une remise en question temporaire et superficielle** comme entre 2009 et 2011, mais doit mener à une introspection profonde sur les causes et les échecs des politiques univoques des 30 dernières années qui poussent à la toujours plus grande désunion européenne et à un ras-le-bol citoyen.

Si 66% d'entre eux se sentent (encore) citoyens européens, l'indice de la confiance de ces derniers dans les institutions nationales est toujours négatif depuis 2004; la défiance l'emporte sur la confiance. Les institutions européennes ne devraient pas se leurrer, elles n'en mènent pas large non plus. La baisse de confiance tant dans les institutions européennes que nationales est pratiquement continue depuis. Les citoyens européens jugent également majoritairement que les choses vont « dans la mauvaise direction ».

**QA8a** Je voudrais maintenant vous poser une question à propos de la confiance que vous inspirent certaines institutions. Pour chacune des institutions suivantes, pourriez-vous me dire si vous avez plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle.  
(UE - INDEX DE CONFIANCE (PLUTÔT CONFIANCE - PLUTÔT PAS CONFIANCE))



**Cette désunion croissante appelle une réaction d'envergure si l'on veut à la fois stopper l'énorme défiance des citoyens et booster l'appareil productif européens.** Il ne peut pas s'agir d'une mise à jour du logiciel, mais bien d'un changement complet de logiciel pour sauver le projet, l'idéal et l'espoir européens.

La montée des populismes, du repli sur soi, de l'individualisme ont été encouragés par les politiques actuelles, leurs échecs, le refus de reconnaître ces échecs et les erreurs sous-jacentes. Et c'est souvent dans le refus de reconnaître nos erreurs qu'est la source de nos maux, et par conséquent le refus de les corriger.

**Ce changement de cap** pour redonner vie à l'Europe, pour remettre du lien, **pourrait passer par le renforcement de la protection sociale**, comme l'indiquent les citoyens eux-mêmes: l'élément qui pourrait le plus renforcer le sentiment d'être Européen est l'instauration d'un **système européen harmonisé de protection sociale entre les États membres** (soins de santé, éducation, retraites, etc.), répondent-ils invariablement en premier lieu depuis de nombreuses années.



**Il est prioritaire d'enfin s'occuper directement et réellement de la demande intérieure, de l'investissement oui, mais aussi tout particulièrement des salaires européens.**

#### 1) Sur le plan européen, la stimulation de la demande intérieure passe à la fois par

- **l'introduction progressive de la véritable règle d'or des finances publiques** (avec pour objectif d'immuniser une partie de l'investissement public). La croissance du Luxembourg, dépendant étroitement de la croissance en Europe, bénéficierait immanquablement de ce dispositif qui vise à dynamiser la croissance européenne dans son ensemble qui pourrait dès lors devenir auto-entretenu;
- **une politique salariale positive concertée, dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires** bien plus significatif, face à l'importance globale de la demande intérieure pour l'Europe, que les pratiques actuelles de désinflation salariale et de transferts du travail vers le capital. Si le salaire doit être un coût des facteurs, il serait ainsi aussi reconnu pour ce qu'il est avant tout, comme une **force motrice en termes de demande intérieure et de cohésion sociale**. Rappelons une étude récente qui montre que la hausse coordonnée du CSU réel dans les pays de l'UE-15 au cours des cinq prochaines années pourrait faire progresser le PIB réel de 1,5 à 3,15%. À l'inverse, un déclin simultané du CSU mène à un recul généralisé du PIB de l'UE-15.

**Cette politique expansive passe aussi par un salaire minimum européen décent, le renforcement du pouvoir de négociations des syndicats et l'augmentation du taux de couverture des conventions collectives.**

**Cela pourrait également passer par un socle de droits sociaux, pour autant que celui-ci soit totalement opérationnel.** Des droits concrets doivent enfin émerger tels qu'un revenu minimal, une pension minimale ou un panier de soins minimal avec des standards communs définis pour tous. Si ce socle ne procure pas rapidement des résultats tangibles d'amélioration des conditions matérielles des citoyens, il aura une fois encore provoqué des espoirs déçus.

D'autres mesures sont nécessaires telles que l'investissement dans les infrastructures (sociales et de type capital fixe), l'amélioration de la compétitivité hors coût des pays pour améliorer leur capacité d'exportation.

#### 2) Au Luxembourg, les inégalités et le risque de pauvreté sont relativement forts, en dépit de performances économiques remarquables et remarquées.

Tout indique d'ailleurs que la répartition primaire des revenus est toujours davantage réalisée au détriment des salariés, alors que, pourtant, la population qui dépend de la part salariale est toujours croissante. En outre, la répartition secondaire laisse également à désirer et impose un effort supplémentaire en termes de révision du barème fiscal.

C'est pourquoi **une batterie de mesures devrait entrer en vigueur au cours du semestre européen 2017, en réponse également à l'appel européen aux pays excédentaires (à l'instar du Luxembourg) de fournir un effort supplémentaire pour soutenir une conjoncture incertaine.**

Ce dispositif luxembourgeois comprend:

- **un coup de pouce généralisé aux salaires qui s'avère primordial, par exemple par la fixation d'un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires**
- **une augmentation structurelle du salaire minimum d'au moins 10% pour lui octroyer un niveau plus approprié aux conditions sociales et économiques locales**
- **une révision du RMG, qui si elle doit être structurelle à moyen terme, passe à court terme par le rattrapage d'un minimum d'1,7 point de % sur les salaires**
- **une révision de l'indemnisation du chômage face à une augmentation du chômage de longue durée et la baisse de la proportion des demandeurs d'emploi non indemnisés**
- **un soutien aux (petites) pensions pour préjudice subi alors qu'elles accusent également un retard sur les salaires**
- **une revalorisation des prestations familiales par un mécanisme promis mais qui se fait attendre**
- **une meilleure régulation du marché de l'immobilier qui est régulièrement mis à l'index par la Commission, notamment par le truchement de taxes obligatoires sur la rétention de terrains ou de logements vides**
- **une fiscalité en faveur du pouvoir d'achat par la revalorisation et l'indexation du barème, l'exonération du SSM et la réduction supplémentaire de la « bosse des classes moyennes »**
- **une fiscalité mieux équilibrée entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds paient, pour un revenu donné, six fois moins d'impôts. De ce fait, des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci**
- **une réforme positive de l'assurance dépendance alors que le projet en instance risque de conduire à des dégradations des prestations fournies et n'améliore pas la qualité du système**
- **un encadrement des licenciements économiques et la promotion du maintien dans l'emploi**
- **une législation adaptée sur les faillites**
- **un renforcement du volet préventif du droit du travail**
- **l'amélioration du dialogue social infranational**
- **un investissement approprié dans le système éducatif, qui, dans le cadre des transformations de l'économie nationale, offrirait de meilleures chances pour résorber *ab initio* les handicaps d'opportunité ainsi qu'un véritable droit à la formation continue individuelle et collective.**



## **Procès-verbal de la réunion dialectique dans le cadre de l'avis annuel du CES 2017, du 14 février 2017**

Temps de parole du patronat: 35 minutes.

Temps de parole du salariat: 35 minutes.

### **Introduction par M. Marco WAGENER, Président du CES:**

Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue aux participants de la première réunion dialectique.

Cette réunion fait suite au 1<sup>er</sup> échange de vue « *Dialogue social annuel: Semestre européen* », entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, organisé sous l'égide du CES, le 1<sup>er</sup> février 2017.

L'objectif de cette réunion dialectique est que chaque partie, groupe patronal et groupe salarial, présente sa position, son analyse, ses commentaires et ses critiques par rapport à la contribution de l'autre partie présentée lors de la 1<sup>e</sup> réunion dans le cadre du Semestre européen. Ces analyses critiques visent à dégager les points de vue tant divergents que communs et feront parties intégrantes de l'avis annuel du CES.

Le PRÉSIDENT rappelle que chaque partie a un temps de parole de 35 minutes pour présenter son analyse et que la discussion sera par la suite ouverte aux participants. L'ordre selon lequel se suivent les présentations est le même que celui de la 1<sup>e</sup> réunion dans le cadre du Semestre européen, c'est-à-dire que le groupe patronal prendra la parole en premier.

Le PRÉSIDENT donne la parole à M. Jean-Jacques ROMMES, porte-parole du côté patronal.

**Intervention de M. Jean-Jacques ROMMES pour le patronat:**

M. ROMMES remercie le PRÉSIDENT et commence par présenter la structure de son exposé. Dans un premier temps seront soulevés les points non partagés par l'UEL par rapport aux positions émises par le groupe salarial dans leur contribution. Puis seront abordés les points quant auxquels « une entente serait la bienvenue ». La présentation portera ensuite sur les points faisant défaut dans la présentation du salariat, pour finalement passer aux points partagés par l'UEL, et finalement à une conclusion.

**1. Points non partagés par l'UEL**

- Les vues concernant **l'approche générale** du groupe salarial diffèrent de celles du groupe patronal. Ce dernier estime que la **situation internationale** est « extrêmement difficile » du fait d'un certain nombre de transformations radicales. Tout d'abord, le monde est confronté à une révolution technologique dont la vitesse est telle que l'on peine à prévoir l'avenir même proche. La situation géopolitique qui était déjà très difficile avant les élections américaines s'est davantage dégradée avec l'élection du Président Trump. Si les mesures annoncées par ce dernier étaient effectivement mises en œuvre, elles induiraient un changement radical des relations internationales par rapport à ce qu'elles étaient depuis plus de 100 ans.

La situation du Luxembourg n'est pas immuable et l'avenir est relativement incertain. Il s'en suit que les ressources éventuelles de demain ne peuvent pas être distribuées dès aujourd'hui alors que l'on ignore la situation de demain. Il s'agit au contraire de prendre des précautions en faveur des générations futures qui seront confrontées à des défis importants en termes d'éducation et d'environnement. Leurs perspectives en termes de pension et d'assurance vieillesse ne sont pas les meilleures et une certaine stabilité de vie, telle que nous la connaissons aujourd'hui, risque de faire défaut par les effets conjugués de « la révolution technologique » et de « la fin du siècle américain ».

La situation au niveau européen est également préoccupante. La **construction européenne** procure certes des avantages indispensables au Luxembourg, qui, malgré son exiguïté, profite de l'accès à un vaste marché intérieur européen. Mais, ce marché intérieur est remis en question par des phénomènes tels que le « *Brexit* » ou encore la montée des populismes. La dangerosité de ces phénomènes est d'ailleurs soulignée dans la contribution syndicale.

S'y ajoute que l'Europe se trouve toujours dans une situation de crise depuis la « dot.com crisis » de 2000. Celle-ci, tout comme la crise des « *subprimes* » de 2007-2008, n'a été que maquillée par une politique monétaire expansionniste des banques centrales. Mais une politique de « l'argent bon marché » peut devenir extrêmement dangereuse et contribuer à une instabilité contre laquelle le Luxembourg, malgré ses bons résultats macro-économiques, n'est pas à l'abri. On peut comparer la situation du Luxembourg à un petit bateau dans un océan agité.

Si le Luxembourg peut se targuer de ses bonnes performances statistiques au niveau de sa croissance économique et de sa productivité absolue, il convient de distinguer deux sortes d'entreprises, à savoir, d'un côté, les grandes entreprises internationales, établies sur notre territoire en y apportant une productivité élevée, tout particulièrement dans les secteurs financier, industriel et technologique et, d'un autre côté, les entreprises locales qui, avec les moyens qu'elles ont à leur disposition, doivent lutter au quotidien pour survivre dans un contexte compétitif international. Les mesures prises sur base de statistiques moyennes, faisant état de bonnes performances économiques, contribuent à soumettre les entreprises locales à une pression accrue au risque de compromettre leur survie. De ce fait, l'UEL plaide en faveur d'une analyse davantage sectorielle que nationale.

Concernant le volet « **capital et travail** », le niveau de rémunération des capitaux est élevé au Luxembourg. Il ne s'agit pas d'un scandale ou d'une perversion, mais d'une opportunité qui est à la base de la prospérité économique du pays. En effet, le Luxembourg a su attirer, au cours de ces dernières décennies, des montants significatifs de capitaux. Il importe de ne pas les faire fuir par des mesures quelconques, car cela aurait des répercussions négatives, notamment en termes d'emplois. La lutte permanente entre le travail et le capital doit cesser puisque les deux sont liés.

En dernier lieu, il faut faire la distinction entre le **niveau de vie** absolu, très élevé au Luxembourg, et le niveau de vie relatif. Ce dernier, qui définit notamment ce qu'on appelle la « pauvreté relative » ou le « risque de pauvreté relative », donne une image quelque peu biaisée du Luxembourg. Il suffit de se référer aux données statistiques du *World Economic Forum* quant à l'« *Inclusive Development Index* », qui classe le Luxembourg en deuxième position sur le plan mondial, pour montrer que le Luxembourg ne souffre pas de politiques d'austérité, d'ailleurs inexistantes à Luxembourg.

- Le deuxième point que les représentants patronaux ne partagent pas avec le salariat porte sur les **finances publiques** et, en particulier, sur la description de leur « situation remarquablement positive ». L'Administration centrale est déficitaire, voire chroniquement déficitaire puisque le déficit persiste même en période de croissance. La « bonne » situation des finances publiques n'est qu'une illusion. Dans la logique du système des comptes européens (SEC), le déficit de l'Administration centrale est compensé par le solde excédentaire de la sécurité sociale. Cet excédent est toutefois lié aux liquidités certes excédentaires du système de retraite, mais dont les réserves vont fondre progressivement à partir de 2024 et mener la Sécurité sociale en situation de plus en plus déficitaire.

Le pays dépend par ailleurs d'une **croissance extensive**, c'est-à-dire d'une croissance exclusivement basée sur une augmentation permanente de la main d'œuvre. C'est radicalement différent de la croissance de grands pays comme les Etats-Unis où la croissance n'est que marginalement liée à une augmentation de la main d'œuvre.

Au-delà, il est important de considérer les finances publiques sur le long terme et d'agir dans l'intérêt des générations futures. Les dettes contractées aujourd'hui constituent des remboursements de demain et il faut profiter des périodes de croissance pour préserver les générations futures des remboursements.

M. ROMMES compare caricaturalement le système de **sécurité sociale** luxembourgeois aux escroqueries de B. Madoff.

- Concernant les propos des syndicats visant à soutenir les **pensions**, M. ROMMES rend attentif au fait qu'au Luxembourg les personnes retraitées ne sont guère menacées par le risque de pauvreté en raison d'un système de pension extrêmement généreux. L'UEL n'a jamais proposé de liquider ou de privatiser la sécurité sociale, mais son souci permanent consiste à savoir comment financer à terme des pensions généreuses sans mettre en péril les chances que l'économie demeure compétitive. Car les faibles taux de cotisation sociale sont l'un des facteurs essentiels de la compétitivité luxembourgeoise. Il s'agit d'un atout fondamental pour attirer des entreprises au Luxembourg et pour assurer notre prospérité. Eu égard aux fondements économiques sous-jacents et à l'exigence d'une équité intergénérationnelle, les prestations fournies devraient être liées aux ressources disponibles et non pas aux pensions souhaitées.

De plus, il est important de privilégier le caractère social du système de retraite, c'est-à-dire qu'il s'agit, avant tout, de soutenir les personnes à faible revenu pour qu'elles aient une pension convenable; les personnes à revenu élevé ont la possibilité de subvenir eux-mêmes à leur pension. Les représentants des entreprises plaident en faveur d'un système équitable qui garantit aux faibles revenus une pension convenable et non pas un système qui finance des pensions de l'ordre de 5 ou 6 fois le salaire social minimum.

Enfin, le principe doit être: pas de prestations sans cotisations. La Sécurité sociale ne doit pas être un système de redistribution sociale, mais un système d'assurance sociale. Sinon, il faut le fiscaliser purement et simplement.

Economiquement et fiscalement, il y a lieu de prendre en compte le fait que les travailleurs frontaliers d'aujourd'hui seront les pensionnés de demain et que leur pouvoir d'achat va se délocaliser au-delà des frontières luxembourgeoises.

Au-delà, M. ROMMES rend attentif au fait qu'il subsiste un problème d'équité entre le secteur privé et le secteur public, essentiellement du fait qu'il n'existe pas de réserves dans le système public.

Au final, la question de la soutenabilité de la Sécurité sociale, et notamment du système de retraite, est liée à une éventuelle fiscalisation accrue du système de sécurité sociale. Cela impliquerait que la Sécurité sociale devienne moins un système d'assurance et plus un système de redistribution. Il s'agit d'une question fondamentale qui lie le financement à long terme de la Sécurité sociale à la compétitivité des entreprises.

Une autre question qui se pose est de savoir à quel degré on souhaite responsabiliser les cotisants. L'UEL avait fait une proposition sur le financement de la caisse de maladie dont l'objectif était de responsabiliser tous les acteurs, y compris les entreprises. Elle déplore que cette proposition ait été perçue comme une provocation. L'UEL reste toutefois ouverte à toute discussion sur ce sujet.

- Concernant le volet « **salaires et productivité** », les syndicats proposent de donner un coup de pouce généralisé aux salaires, notamment au salaire social minimum. M. ROMMES ne partage pas cette position, puisque cela aurait un impact négatif non seulement sur les entreprises, mais aussi sur les salariés eux-mêmes. Elle conteste, en premier lieu, la méthode de calcul à la base de cette argumentation qui repose sur le PIB par habitant, une donnée notoirement biaisée. Une discussion devrait être menée sur les statistiques adéquates à utiliser dans le cas du Luxembourg. En deuxième lieu, si le salaire social minimum est lié à des critères simplement sociaux, il est déconnecté de la productivité. Concrètement, un employeur au Luxembourg préférera recruter un frontalier qualifié venant de Pont-à-Mousson, coincé quotidiennement dans nos bouchons, plutôt qu'une personne non qualifiée résidant au Luxembourg. A force d'exercer une pression à la hausse sur le salaire social minimum, on risque d'exclure systématiquement les travailleurs non qualifiés du marché du travail et partant d'accroître les problèmes de cohésion sociale.
- Le patronat ne partage pas la proposition des syndicats de confier la mission du **Conseil national de la productivité** au Conseil économique et social. Une telle proposition ne correspond pas aux recommandations faites par la Commission européenne, à savoir qu'un tel conseil devrait être un organe avec une structure autonome, doté d'une expertise indépendante et d'une capacité analytique et scientifique de haute qualité, reconnu par la communauté universitaire. Du fait que le CES est un organe à caractère politique, non neutre et dénué de la nécessaire capacité scientifique, il ne représente pas la structure adéquate. Mieux vaudrait confier cette mission à une institution plus adaptée et neutre, comme la Banque Centrale du Luxembourg ou l'Observatoire de la compétitivité, deux institutions citées ici à titre purement indicatif.
- Pour ce qui concerne la **fiscalité**, le groupe patronal ne partage pas les propositions faites par les syndicats d'augmenter l'impôt sur la fortune et l'imposition entre autres des dividendes et des « *stock-options* ». Au-delà du fait qu'on voudrait ici taxer des montants déjà taxés une première fois, le Luxembourg doit préserver un système fiscal compétitif, alors que les Etats-membres de l'UE voient se réduire non seulement leur souveraineté fiscale mais également leur marge de manœuvre et leur liberté effective de manière générale. L'ambition de l'Etat doit être de maximiser les recettes fiscales. Or, les propositions syndicales en matière de fiscalité tendent *in fine* à les réduire. Le système fiscal luxembourgeois comprend différents mécanismes certes discutables, mais qui ont le mérite d'avoir permis d'attirer des affaires au Luxembourg et de dégager des recettes significatives.
- Concernant les **faillites**, il ne s'agit pas de maintenir les emplois en cas de faillite d'une entreprise, mais plutôt de préserver l'employabilité des personnes, l'emploi au niveau national et aussi, l'outil de production (sachant que le Luxembourg n'a pas de « *chapter eleven* » et que la gestion contrôlée est

totalement dépassée au stade actuel). La lutte contre les faillites frauduleuses est importante, un point de vue partagé avec les syndicats.

## **2. Point sur lequel une entente serait la bienvenue**

- Ce volet porte sur les statistiques et plus particulièrement sur leur possible incohérence. Par exemple il n'est pas approprié de comparer le salaire social minimum au PIB par tête d'habitant, ni de mesurer la productivité à partir de l'année la plus profonde de la crise, à savoir de 2009. De telles statistiques donnent des résultats biaisés. Il faudrait discuter et s'accorder sur les statistiques et sur les périodes d'observation à prendre en considération. M. ROMMES rappelle que le CES a élaboré un nouveau système d'indicateurs, lequel pourrait servir comme base pour déterminer des statistiques consensuelles de part et d'autre.

## **3. Points faisant défaut**

- Concernant la fiscalité des entreprises, les syndicats devraient faire des propositions pour qu'elle soit non seulement équitable, tel qu'ils le revendiquent, mais aussi dans l'intérêt de l'économie luxembourgeoise, dégageant des retombées positives en termes d'emploi, de salaires et de productivité.
- Les syndicats pourraient soutenir le patronat dans ses démarches visant à insister auprès du Gouvernement pour que la mise en œuvre de la simplification administrative, surtout dans le domaine du logement, soit réalisée rapidement. Changer la désignation officielle de la loi « omnibus » en loi « TGV » n'a pas de sens si elle requiert, après ce changement cosmétique, encore une fois 4 ans pour être mise en place.
- En relation avec le modèle démographique pour le Luxembourg, il faudrait employer davantage les personnes résidentes au lieu de recourir en permanence à une main d'œuvre frontalière, contribuant ainsi à une saturation des infrastructures. Pour cela, il faut trouver des solutions en matière de logement qui permettent à la population active de résider au Luxembourg.
- L'incidence de l'étude « troisième révolution industrielle » sur le modèle social luxembourgeois va, entre autres, être abordée au sein du CES.
- Que signifie la « flexisecurity » aux yeux des syndicats et du patronat ? M. ROMMES cite l'exemple du Danemark pour souligner un accord intéressant permettant une certaine modération sociale en échange d'obligations en matière de formation auprès des entreprises ou de flexibilité au niveau des horaires. Il existe donc des modèles étrangers intéressants.
- La progression des dépenses publiques, supérieures à la croissance économique, devrait être freinée. L'approche des syndicats en faveur d'une croissance des dépenses publiques est incompréhensible dans ce contexte.

## **4. Points partagés**

- Le patronat et le salariat sont inquiets face à la montée du populisme en Europe. Jusqu'à présent, l'Union européenne était considérée comme une évidence, mais cela n'est plus le cas. L'engagement des forces vives en faveur de l'Europe est plus important que jamais. Même si les syndicats lui reprochent son caractère prétendument néolibéral, elle représente la seule voie possible pour notre pays. Même s'il en coûte quelque chose, l'approfondissement de l'Europe politique est toujours préférable à une dérive nationaliste.
- Au niveau de l'Union économique et monétaire, M. ROMMES peut soutenir l'avis des syndicats sur la nécessité de rendre le cadre budgétaire moins compliqué. Dans cet ordre d'idées, il faudrait une définition des investissements qui ne les confond pas avec des dépenses courantes. Sans doute, un accord peut être trouvé pour maintenir les investissements à un niveau élevé, surtout en période de croissance où il est important d'investir massivement dans des écoles, des routes, des infrastructures, etc. Toutefois faudrait-il aussi discuter de la qualité des investissements. Il ne suffit

pas, par exemple, d'avoir l'éducation la plus chère pour prétendre que beaucoup a été investi dans l'éducation, surtout si les résultats sont peu convaincants.

Un graphique montré lors de la présentation démontre que les investissements (notion qui reste à définir) au niveau de l'Administration centrale prévus dans le budget pluriannuel ont tendance à diminuer à moyen terme, tant en termes absolus qu'en termes relatifs.

M. ROMMES conclut ce point en insistant sur ce qu'il ne faut pas qualifier des dépenses courantes de dépenses d'investissement, indépendamment du fait qu'elles soient immunisées ou non du calcul de certains équilibres des finances publiques au niveau européen.

- Dans les grandes lignes, le patronat partage la position des syndicats portant sur **l'éducation, la formation et le maintien de l'employabilité**. Les travailleurs doivent contribuer à leur propre employabilité tout au long de leur carrière professionnelle. Il s'agit d'ailleurs d'une responsabilité partagée, car l'employabilité des travailleurs n'implique pas seulement les travailleurs, mais aussi les entreprises et l'Etat pour, notamment, mettre à disposition le budget nécessaire et relever les défis posés par la troisième révolution industrielle.

Au-delà, concernant **l'âge de départ à la retraite**, les côtés patronal et syndical peuvent s'accorder sur l'importance d'augmenter l'âge effectif du départ à la retraite. Dans ce sens, il conviendrait de discuter des différents moyens à disposition, telle que, par exemple, l'introduction de la retraite progressive.

- Il y a urgence en matière de **logements**. De nombreux problèmes sociaux mis en avant par les syndicats, tel le manque de pouvoir d'achat interne, sont fortement liés à la situation du logement résultant du manque d'intervention de la part du Gouvernement et ce depuis deux générations. Il est vrai sans doute qu'aujourd'hui beaucoup de personnes ont des difficultés à joindre les deux bouts. Or, il ne sert à rien d'augmenter les salaires. En effet, si 90 logements sont construits pour 100 personnes, l'augmentation du salaire en faveur des 100 personnes laisse les mêmes 10 personnes sans abri. Il est donc important de construire davantage. Actuellement, les besoins suite à l'afflux de personnes entrant au Luxembourg dépassent la mise sur le marché de logements, de sorte que la situation se dégrade en permanence, au grand dam des groupes patronal et salarial. La problématique du logement est commune aux deux groupes. Le CES avait d'ailleurs consacré un avis à ce sujet. De même, dans son avis sur la fiscalité de 2015, le CES avait constaté que l'impôt foncier n'est pas adapté et avait préconisé de définir la priorité de la fiscalité foncière: veut-on une fiscalité foncière écologique, sociale ou favorisant le logement ? Une fois la priorité établie et l'objectif affiché, il sera alors possible de réformer fondamentalement la fiscalité foncière.

## 5. Conclusions

Le groupe patronal souscrit à l'analyse des syndicats suivant laquelle « procéder par des demi-mesures ou des retouches cosmétiques ne suffira pas. Poursuivre la mise en œuvre de politiques inadaptées et inopérantes ne fonctionnera pas. » Il n'en reste pas moins que les deux partenaires sociaux n'arrivent toujours pas à se mettre d'accord sur les politiques à mettre en place. Les représentants des entreprises appellent à mettre en œuvre une politique globalement cohérente en matière de croissance intensive, c'est-à-dire qui ne repose pas uniquement sur la croissance de la main d'œuvre.

Le maintien de finances publiques saines contribue au du maintien de la protection sociale.

Un Etat moderne devra s'adapter à la troisième révolution industrielle.

Les gains de productivité doivent, certes, être distribués, mais il faut que la politique de distribution des revenus soit compatible avec des gains de productivité disponibles, c'est-à-dire, réalisés ex ante et contribue à relever les défis et saisir les opportunités à venir.

**M. Marco WAGENER, Président du CES:**

Le PRESIDENT remercie M. ROMMES pour son discours, et donne la parole à M. André ROELTGEN pour le côté salarial.

---

**Intervention de M. André ROELTGEN pour le salarial**

M. André ROELTGEN commente tout d'abord les sujets abordés en introduction, à savoir la situation internationale « extrême », la révolution technologique et la situation géopolitique.

Il estime que l'avis annuel doit se situer dans le cadre plus large et plus transversal de ces deux thèmes qui dominant et domineront les débats à l'avenir.

Pendant des années, la position dominante, défendue entre autres par la Commission européenne et le patronat, a contribué à une détérioration de la situation des Etats membres. Le même risque existe pour les Conseils nationaux de la productivité qu'il s'agit de mettre en place. Le problème est de savoir qui endosse la responsabilité pour la situation en Europe telle que nous la connaissons aujourd'hui ?

La situation des finances publiques doit être abordée dans le contexte de la crise qui perdure en Europe afin de pouvoir la juger, et, à ce propos, l'appréciation des syndicats diverge de celle du patronat. Concernant le solde budgétaire, le côté salarial constate une amélioration ces dernières années (-0,3% au niveau de l'Etat central en 2014-2015). En tenant compte des investissements effectués, l'on peut dire que l'on se trouve dans une situation excédentaire ou d'épargne et non déficitaire.

Les investissements se situent en effet à un niveau élevé, ce qui est nécessaire aux yeux du groupe salarial, tout comme l'est une protection sociale très performante. Un léger déficit est, dans la situation actuelle, qui ne constitue pas une phase pro-cyclique, tout-à-fait acceptable. Il n'y a donc pas lieu de vouloir extraire le Luxembourg de cette situation européenne et le patronat devrait en tenir compte.

La même chose vaut pour les dépenses, qui n'augmentent pas plus vite que la croissance ou que les recettes budgétaires de l'Etat. D'ailleurs, d'un point de vue ex post, les résultats réels et définitifs s'avèrent souvent meilleurs que les prévisions budgétaires le laissaient entrevoir au départ. Certaines spécificités du système de transferts du Luxembourg, entre les différentes administrations, l'administration centrale, la sécurité sociale et les communes, y jouent également un rôle important, et on ne saurait les comparer par rapport à la situation dans d'autres pays européens.

Un léger déficit n'induit pas forcément une augmentation de la dette. Par exemple, une croissance nominale de +4% est bien compatible avec un déficit de -0,9%.

Tous ces éléments visent à expliquer que nous nous trouvons dans une situation spécifique où le besoin en investissements est fort et que, pour parvenir à convaincre de ce besoin, il convient de juger de manière réaliste les finances publiques et non pas de dépeindre la situation en noir.

Concernant la **sécurité sociale**, la dette cachée, notamment en relation avec le financement des pensions, doit également être relativisée, car dans un système de répartition il ne peut y avoir de dette cachée, les cotisations d'aujourd'hui finançant les pensions d'aujourd'hui, et tel sera aussi le cas à l'avenir.

Parlant de prévisions, un bilan est établi tous les dix ans et le dernier bilan actuariel, datant de novembre 2016, juge que le système de pensions général présente une position financière « plutôt confortable ». Le sujet des réserves n'est pas abordé à ce stade.

Le **système national des pensions** constitue une des valeurs les importantes qui existent au Luxembourg et constitue un stabilisateur particulièrement important en temps de crise. Il est important de préserver un certain niveau de pension publique, qui constitue en quelque sorte un revenu de remplacement par rapport au revenu de la partie active de la vie.

S'il va certes rester des discussions à l'avenir à ce sujet, il faut pouvoir parler des cotisations, qui, comme le souligne le patronat par ailleurs, sont peu élevées au Luxembourg, et il y a de la marge vers le haut avant que la compétitivité du pays n'en souffre. Eurostat chiffre les cotisations sociales et d'autres coûts salariaux au Luxembourg à 4,9 EUR/heure en moyenne, ce qui est très bas par rapport à d'autres pays, notamment les pays limitrophes (France 11,6 EUR/h; Belgique 10,9 EUR/h; Pays Bas 8,1 EUR/h et la zone euro 7,7 EUR/h); il y a donc certainement de la marge, rien que pour ce qui concerne le financement futur, entre autres, des pensions.

Il y a également lieu de discuter du modèle social dans le contexte de la révolution technologique, laquelle peut engendrer de nouvelles ressources financières. Au niveau de la redistribution, de l'assurance sociale en général ou encore au niveau des discussions concernant le déplafonnement, les vues divergent.

La **dette publique**, surtout comparée aux années d'avant crise, comme le fait le patronat, peut paraître importante, mais là aussi il faut la mettre en relation avec le contexte européen et là le Luxembourg présente le deuxième meilleur score. Ce n'est donc pas un sujet qui mérite qu'on s'y attarde longuement, surtout lorsqu'on sait qu'une part importante de la dette résulte de la prise en charge par l'Etat de dettes privées, à savoir le secteur bancaire (BIL, BGL, ...), chose que les syndicats ont approuvé à l'époque au vu de l'urgence de la situation. En considérant la dette publique, l'on constate que l'Etat s'est endetté à hauteur de 2 millions d'EUR au niveau de la BGL, de 2,2 milliards d'euros de garanties dans le contexte de la banque Dexia ou encore le Fonds européen de stabilité financière, ce qui équivaut à quelque 37% de la dette publique actuelle. Sans ces interventions, la dette s'établirait à 14% seulement. Une analyse fine s'y impose donc.

En plus, il faut souligner qu'il s'agit ici de la dette brute, et que l'Etat possède, en contrepartie, pour les générations futures, des infrastructures et un important patrimoine financier, hors fonds de compensation. Ainsi la situation nette des finances publiques correspond en fait à un surplus de l'ordre de 43% du PIB, situation inégalée en Europe, et ne devrait donc aucunement poser de problèmes particuliers.

Concernant la **fiscalité**, le groupe salarial dénonce la façon dont le patronat présente la réforme fiscale. Quant au coût de la réforme fiscale, estimé par le Gouvernement à 0,8 % du PIB, et par la Banque centrale à 1,7% du PIB, il y a lieu de préciser que ces deux méthodes de calculs ne se contredisent pas selon la Banque centrale.

Outre ces points, c'est surtout le fait que le patronat insiste à dire que la réforme profite essentiellement aux ménages, qui ne convient pas au salariat. Malgré le manque de transparence sur la fiscalité des entreprises, celles-ci bénéficient, selon les calculs du groupe salarial, d'au moins 200 millions d'euros de la réforme fiscale, rien qu'en vertu de l'abaissement du taux IRC. En prenant également en compte les impôts payés en sus par les ménages à partir de 2008-2009, il apparaît qu'ils ne sont pas les bénéficiaires de la réforme, mais que, au contraire, leur situation s'est même détériorée, c'est-à-dire qu'ils payent plus d'impôts maintenant qu'avant la crise de 2008-2009. Ceci est dû, entre autres, à la non-adaptation du barème de l'impôt, à l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, au « paquet d'avenir », etc. Il s'agit, dans ce sens, plutôt d'un remboursement partiel de ce que les ménages ont payé en sus depuis la crise de 2008-2009.



Il est également intéressant de considérer, sur le long terme, l'évolution de l'**impôt de solidarité**, dont la charge incombe de plus en plus aux ménages, par rapport aux entreprises.

En considérant l'évolution de l'**impôt sur les traitements et salaires**, l'évolution de la **TVA**, de l'impôt de solidarité, et, du côté patronal, de l'**impôt sur les revenus des collectivités**, de l'**impôt commercial communal** et de l'impôt de solidarité, il apparaît clairement que les entreprises sont les principaux bénéficiaires de la réforme fiscale, et non les ménages.

Le groupe salarial veut bien discuter de la **fiscalité des entreprises** avec les représentants du patronat, mais alors il ne faut pas considérer le seul taux nominal comme base des discussions, mais il faut voir en détail la situation réelle des entreprises par rapport à l'impôt pour apporter la transparence nécessaire.

Si maintenant le taux est réduit de 29,22% à 26,01%, il y a lieu de voir ce que cela signifie, c'est-à-dire quel est dès lors le taux effectif pour les entreprises ? Nul ne le sait. Considérant le **taux implicite d'imposition**, c'est-à-dire les recettes de l'imposition par rapport à l'excédent brut d'exploitation, il s'établit à peine à 15% et même à 10% selon la Banque centrale.

PWC avait chiffré le taux effectif à 20,1%, cotisations sociales incluses, ou encore à quelque 4% si l'on considère la seule imposition des bénéfices. Ces chiffres sont donc très différents de ceux du patronat.

Au sein du CES, la position du groupe salarial a été de ne pas baisser l'imposition des entreprises, d'autant plus qu'on ne connaît pas les répercussions que BEPS aura sur le Luxembourg. Il faudrait avoir un peu de recul et des analyses plus solides pour savoir comment agir dans cette ambiance européenne propice au dumping social, accompagnée d'une politique de redistribution non-satisfaisante alimentant un populisme grandissant à travers l'UE. Partant, la fiscalité joue un rôle primordial dans la lutte contre les inégalités en termes de redistribution.

Concernant la **productivité**, le groupe salarial rappelle la forte croissance du Luxembourg. Si le Luxembourg compte un grand nombre d'entreprises à haute, voire très haute valeur ajoutée, il ne faut pas perdre de vue l'ensemble de l'économie. Quand le groupe patronal parle du caractère extensif de la productivité au Luxembourg, le groupe salarial s'interroge sur les éléments à caractère « extensif » auxquels le Luxembourg pourrait en effet renoncer dans ce contexte pour obtenir de meilleurs résultats, surtout si l'on considère les interconnexions entre les activités économiques au Luxembourg.

La Commission de travail du CES en charge d'élaborer un avis sur la productivité au Luxembourg a d'ailleurs, à de multiples reprises, relevé que la complexité du sujet ne permet pas, à ce stade, de tirer des conclusions définitives quant à la productivité réelle du Luxembourg.

Déterminer la relation entre le PIB nominal par rapport au PIB en volume s'avère être très difficile dans un pays où une part très importante dans le PIB est occupée par les entreprises de services, notamment des services financiers, sachant que ces derniers sont difficilement cernables d'un point de vue productivité. Eurostat et le Conseil d'analyse économique du Premier ministre français ou encore le Statec confirment la complexité de la mesure de la productivité ou d'y faire des comparaisons.

Le groupe salarial rappelle aussi le problème qu'il évoque depuis des années, à savoir le passage du PIB nominal vers le PIB en volume à l'aide d'un déflateur suscitant des controverses.

In fine, le groupe salarial souligne que le point de départ du Luxembourg est un niveau de productivité très élevé et, nonobstant ce fait, est d'avis que cette situation pourra encore être améliorée à l'avenir. Dans ce sens, la pente de l'évolution de la productivité n'est certainement pas dégressive. Le fait que les entreprises continuent à embaucher malgré tout, semble confirmer que ces embauches n'entraînent pas de baisse de la productivité, mais plutôt corroborer ces thèses. Concernant l'**emploi**

et plus précisément son évolution dans les services marchands et non marchands, le groupe salarial ne voit aucune évolution inquiétante, contrairement au groupe patronal, particulièrement pas dans le régime statutaire.

Concernant la **relation entre les salaires et l'inflation**, le groupe salarial estime qu'il n'existe pas d'effet auto-allumage, comme en témoignent les études du Statec, de l'Université du Luxembourg ou encore de la Chambre des salariés. Il n'y a pas non plus, sur le long terme, de différence notable au niveau de la progression de l'inflation au Luxembourg par rapport aux autres pays, ce qui est d'autant plus remarquable que le Luxembourg connaît une croissance plus élevée que ceux-ci.

Dans le cadre du mécanisme d'alerte, la Commission européenne avait jugé, fin 2016, que la progression des **coûts salariaux** était faible au Luxembourg, et que la progression enregistrée les dernières années au niveau de la productivité avait conduit à une augmentation des parts de marché en termes d'exportation.

Concernant les coûts salariaux unitaires en termes nominaux, la position luxembourgeoise est en phase avec, voire meilleure, que celle de la Belgique ou de l'Allemagne. Mais en termes réels, il y a une réduction de ces coûts (et donc de la part salariale dans la valeur ajoutée) et, sur la base de cette évolution négative, le groupe salarial revendique des salaires plus élevés, y compris pour le salaire social minimum (SSM).

A ce sujet, le groupe salarial estime qu'une augmentation de ce dernier ne changerait en rien la position compétitive du Luxembourg, notamment en raison du fait que beaucoup de branches non exportatrices sont concernées par une telle augmentation du SSM.

De plus, le groupe salarial estime que cela ne porterait pas préjudice aux personnes les plus faiblement qualifiées résidant au Luxembourg et que les personnes rémunérées au SSM doivent également profiter de la productivité générale du pays, ce qui contribuera à davantage de cohésion sociale. Il n'est d'ailleurs pas vrai que ces personnes gagnent trop par rapport à leur productivité.

Le salaire social minimum n'a pas d'impact négatif sur l'emploi; ces dernières années, il a pu être constaté que ce ne sont pas les personnes les plus faiblement qualifiées qui ont connu la progression la plus forte au niveau du chômage, bien au contraire. Dans ce contexte, il est intéressant de voir qu'au niveau des branches, le secteur Horeca compte, par exemple, 38,1% de personnes rémunérées au SSM, mais que dans le même temps 44% des emplois y sont à qualifications « secondaire inférieur ou moins » et 44,7% de niveau du secondaire supérieur (ou postsecondaire non universitaire). Y travaillent donc plus de personnes non ou peu qualifiées que ceux qui gagnent le salaire social minimum. Ceci est l'une des nombreuses branches qui contredisent la thèse patronale comme quoi les non-qualifiés n'allaient dès lors pas trouver d'emploi. En outre, dans l'industrie et dans d'autres branches, où la part des non-qualifiés est importante, dont notamment des résidents, le taux du SSM est plus bas, grâce, heureusement aux contrats collectifs, contrairement à une branche telle que l'Horeca, où existe une instabilité et des difficultés pour trouver des salariés potentiels.

### **Points partagés par les syndicats**

Pour ce qui est des pistes communes, il y a lieu de relever notamment la nécessité d'un niveau élevé d'investissements, au sujet duquel il y a un consensus. Par ailleurs, il est jugé que le carcan du Semestre européen (cf. le pacte de stabilité et de croissance) est trop étroit en matière d'investissements et qu'il faudrait mener des réflexions sur une règle d'or apportant plus de flexibilité en vue de pouvoir procéder aux investissements nécessaires. Ceci est d'autant plus important que les investissements privés sont à la traîne. Les deux groupes devraient trouver des solutions pour y remédier.

Concernant la révolution technologique à venir, différentes questions devront être abordées, à savoir l'impact sur les relations de travail, les faux indépendants, les éventuels déchets fiscaux, la formation initiale et la formation continue, etc. Le salariat souligne également la nécessité de situer ces problématiques dans le cadre plus large d'un dialogue social structuré.

Ensuite, la question du logement devrait également pouvoir faire partie des thèmes où les deux côtés trouveront des positions communes dans la lignée de l'avis sur le logement du CES. A ce sujet, le groupe salarial est d'avis qu'il est insuffisant de simplement accroître l'offre en matière de logements, mais qu'il faut également agir sur les prix et combattre notamment la spéculation foncière. Toute cette problématique doit être considérée dans l'intérêt général et demande des réponses politiques conséquentes.

---

### **Ouverture du débat:**

Sans rentrer dans les détails des interventions lors du débat suivant les positions exposées par le patronat et le salariat lors de cette première réunion dialectique, puisque ne faisant pas partie de l'objectif premier du présent procès-verbal, les intervenants du débat, avec leurs principaux points d'intervention, sont mentionnés ci-après, à titre indicatif.

### **M. Serge ALLEGREZZA (3e groupe):**

- Nécessité de davantage prendre en compte et d'approfondir le volet européen.
- Le caractère crucial de la mobilité des personnes, du capital et de la connaissance pour une petite économie ouverte telle que le Luxembourg.
- L'évaluation de la réforme fiscale par le ministère des Finances, par la Banque centrale du Luxembourg et par le STATEC.
- Suggestion de s'inspirer de pays similaires au Luxembourg afin de trouver une solution pour institutionnaliser un « Conseil national de la productivité ».
- Révision de la définition de l'investissement immatériel (R&D, Marketing, software, ...)
- Détermination des causes de la « montée des populismes ».
- Suggestion des principaux déterminants du déficit de l'Etat central (investissements, sécurité sociale).

### **M. Patrick DURY (LCGB):**

- Souligne l'influence inéluctable des décisions européennes sur la politique au Luxembourg, les deux niveaux sont étroitement liés. Forcément, si, dans l'avis annuel, on parle du Luxembourg, on parle aussi de l'Europe; l'inverse est vrai également (cf. plan d'investissements).
- Observe que les syndicats sont les premiers défenseurs de l'Europe. C'est pourquoi le groupe salarial exige de mettre l'accent sur l'Europe « sociale » et l'entrée en vigueur d'un protocole social, sans lesquels l'Europe risque de chuter. Il faut constater que, malgré les divergences, le modèle luxembourgeois a permis au pays de se développer. Groupes salarial et patronal doivent donc pouvoir trouver des points d'entente sur la question, car après tout le « social » ne constitue pas une tare pour le patronat; au contraire il apporte aux entreprises. Ceci devrait permettre de canaliser certaines tendances européennes qui poussent certaines sociétés

européennes à basculer. Ainsi, les calculs de l'UEL sur l'assurance maladie sont contreproductifs et provoquent des craintes inutiles dans l'opinion publique.

**M. Marc WAGENER (Chambre de Commerce):**

- Déterminants du déficit des finances publiques
- CNFP: Absence de tare pour l'Etat
- La non-rigidité de l'Europe/du Semestre européen.
- Luxembourg: coefficient de Gini, écarts interquartiles.
- Inexistence de l'« autoallumage ».
- Luxembourg: Remise en cause d'un rôle pionnier pour l'Europe.

**Sylvain HOFFMANN (CSL):**

- Souligne que la modération salariale et des coûts salariaux unitaires en Allemagne (et au Nord de l'Europe) font partie des problèmes. Il faut donc forcément que les pays qui ont freiné la demande intérieure accentuent en premier leurs efforts, pour ensuite penser à agir massivement dans un deuxième temps en faveur des pays du Sud. Le but ultime reste la croissance et la convergence en zone euro. C'est pourquoi il importe aussi d'introduire un salaire minimum européen et un protocole social pour renforcer le niveau social en Europe.

**Deuxième partie -  
2<sup>e</sup> réunion dialogue social annuel dans le cadre du  
Semestre européen 2017 (13 mars 2017):**

**Contribution OGBL/LCGB/CGFP: « Rapport pays » et pistes pour l'élaboration du  
programme national de réforme (PNR) et du programme de stabilité et de  
croissance (PSC) 2017**



**« Rapport pays » et pistes pour l'élaboration du programme national de réforme (PNR) et du programme de stabilité et de croissance (PSC) 2017**

## Table des matières

I	Évaluation générale par les organisations syndicales .....	111
II	Commentaires thématiques relatifs au Rapport par pays 2017 .....	113
1.	Situation économique .....	113
1.1.	Constats de la Commission .....	113
1.2.	Recommandations des organisations syndicales.....	114
2.	Inégalités et pauvreté.....	115
2.1.	Constats de la Commission .....	115
2.2.	Recommandations des organisations syndicales.....	121
3.	Marché de l'emploi et formation .....	123
3.1.	Constats de la Commission .....	123
3.2.	Recommandations des organisations syndicales.....	123
4.	Finances publiques et fiscalité.....	126
4.1.	Constats de la Commission .....	126
4.2.	Recommandations des organisations syndicales.....	128
5.	Sécurité sociale.....	130
5.1.	Constats de la Commission .....	130
5.2.	Recommandations des organisations syndicales.....	132
6.	Logement.....	135
6.1.	Constats de la Commission .....	135
6.2.	Recommandations des organisations syndicales.....	136
7.	Socialisation du semestre européen .....	139
III	Synthèse des recommandations des organisations syndicales en vue de la finalisation du PNR et du PSC .....	140

## I Évaluation générale par les organisations syndicales

La Commission européenne a publié le 22 février 2017 son évaluation annuelle des progrès accomplis en termes de réformes structurelles, de correction/prévention des déséquilibres macroéconomiques et de bilan approfondi relatif aux défis économiques et sociaux, auxquels font face les États membres de l'UE [COM(2017) 90 final].

Après la publication, en novembre, de l'examen annuel de la croissance 2017 et de la recommandation pour la zone euro, qui ont fixé les priorités au niveau européen, les rapports par pays publiés le 22 février déplacent l'attention du semestre européen vers la dimension nationale en vue de l'adoption de leurs programmes nationaux d'actions en avril 2017 (PNR et PSC).

Après analyse, les organisations syndicales constatent que **la Commission européenne émet une évaluation globalement positive de la situation générale au Luxembourg** qui reste toujours bien placé pour relever les défis à moyen et long terme avec une économie qui a fortement rebondi et qui est nettement plus dynamique que celle de ses voisins et de la zone euro. **En matière de surveillance budgétaire et des déséquilibres macroéconomiques, le Luxembourg, qui n'a pas été soumis à un bilan approfondi, reste conforme aux exigences et au nombre des États membres les plus performants.**

Dans sa communication, la Commission note entre autres que: « *Dans son évaluation des projets de plan budgétaire (PPB) des États membres de la zone euro pour 2017, publiée en novembre 2016, la Commission a indiqué que pour huit d'entre eux (Belgique, Espagne, Italie, Chypre, Lituanie, Portugal, Slovaquie et Finlande), ces plans présentaient un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Les plans de cinq pays (Irlande, Lettonie, Malte, Autriche et France) ont été jugés globalement conformes, tandis que ceux de l'Allemagne, de l'Estonie, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Slovaquie étaient conformes aux exigences. En outre, la Commission s'attendait à ce que l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas dépassent leurs objectifs budgétaires à moyen terme et a encouragé ces pays à exploiter leurs marges budgétaires disponibles, tout en préservant la viabilité à long terme de leurs finances publiques nationales* ».

La Commission constate toutefois aussi que seuls des « **progrès limités** » auraient été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques<sup>45</sup>. Les organisations syndicales mettent en avant que, premièrement, si elles sont qualifiées de limitées, **ces avancées n'en constituent pas moins des progrès** selon la typologie propre à la Commission<sup>46</sup> et que, par conséquent, les choses bougent malgré tout. Ensuite, aux yeux des organisations syndicales, **toutes les recommandations de la Commission ne sont pas nécessairement à prendre pour argent comptant**; ces progrès « *limités* » peuvent donc, le cas échéant, être jugés comme déjà trop « *substantiels* ».

En ce qui concerne la stratégie Europe 2020, le Luxembourg affiche de bons résultats dans les domaines de l'emploi, des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la réduction du décrochage scolaire et de l'amélioration du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Cependant, il est encore **loin de ses objectifs** pour les investissements dans la recherche et le développement (R&D), la diminution des émissions de gaz à effet de serre et la **réduction de la pauvreté**.

<sup>45</sup> Pour rappel les recommandations adressées au Luxembourg en 2016: a) assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraites publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie; b) lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique dans le secteur des services en entreprise. Éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

<sup>46</sup> Mesures qui ne suivent la recommandation que de manière limitée et/ou actes législatifs qui n'ont pas encore été adoptés ainsi qu'actes non législatifs restés sans suite du point de vue de la mise en œuvre [cf. p. 46 du Rapport 2017 pour le Luxembourg SWD(2017) 81 final].



Les principaux problèmes sociaux du Luxembourg restent d'actualité: le chômage et le haut niveau comparatif des inégalités. Le gouvernement a déjà annoncé lui-même 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 continue d'être excellente; le moment reste donc idéal pour lancer de grandes manœuvres de réduction de ces inégalités** qui ne concernent pas uniquement les exclus sociaux ou les marginaux, mais aussi des travailleurs bien insérés et actifs.

**Or, dans ces recommandations, la Commission se concentre davantage sur la viabilité à long terme des finances publiques que sur la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.** Cela est certainement lié au fait que dans le cadre des procédures du semestre européen, **le volet social reste le parent pauvre par rapport au volet économique.**

Dans l'attente de l'aboutissement d'un éventuel socle des droits européens par l'adoption d'un protocole social ajouté aux Traités et/ou un droit social européen dérivé des Traités, le Luxembourg pourrait jouer les précurseurs en **se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés au-delà de la stratégie UE-2020**, par exemple en matière de taux de chômage, de taux de mal-logés, de taux d'illettrisme, etc.

Considérant la contribution salariale à la première réunion du dialogue social national relatif au semestre européen 2017 (*« Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute ! »*), les divers éléments énoncés à travers les commentaires thématiques au titre II (et synthétisés en fin de document) devraient être retenus dans le cadre du semestre national en vue de la réalisation des objectifs tant nationaux de la stratégie UE2020 qu'européens de renforcement de la croissance et des investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final].

**Le Luxembourg en tant que membre fondateur de l'UE et de la zone euro se doit d'agir en modèle pour doper la croissance luxembourgeoise et participer à l'effort de redressement européen en soutenant la demande intérieure par le biais de l'investissement et des salaires et en socialisant le semestre européen.**

Cette **nécessité** a non seulement été **relevée par le ministre des Finances** lors de la séance publique du 8 décembre 2016 à la Chambre des Députés, **mais c'est aussi ce que constate la Commission européenne** dans son évaluation du Luxembourg: *« d'après les estimations, la consommation privée et la consommation publique ont apporté une contribution positive et constante à la croissance en 2016, dans le droit fil des évolutions observées au cours de la dernière décennie »*. Selon les prévisions de l'hiver 2017, *« cette forte dynamique [économique] devrait se poursuivre en 2016 et au cours des deux années suivantes [...] La demande intérieure devrait remplacer les exportations nettes en tant que principal moteur de la croissance. »*

## II Commentaires thématiques relatifs au Rapport par pays 2017

### 1. Situation économique

#### 1.1. Constats de la Commission

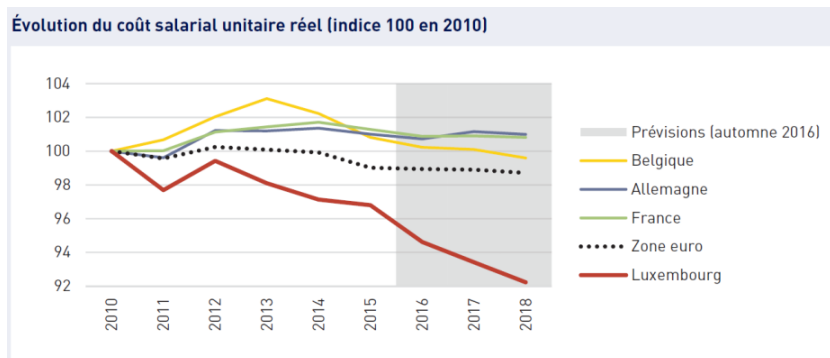
La Commission estime que les États membres devraient mettre l'accent sur l'amélioration de l'équité sociale, de manière à **générer une croissance plus inclusive**. Elle ne fait toutefois pas de propositions concrètes pour le Luxembourg pour rendre la croissance plus inclusive en termes de réduction des inégalités; pourtant la croissance est au rendez-vous.

Selon la Commission, « *l'économie du Luxembourg a fortement rebondi depuis le début de la crise financière* ».

Elle estime également que « *la demande intérieure devrait remplacer les exportations nettes en tant que principal moteur de la croissance* ». La Commission est donc d'avis que, même dans une petite économie ouverte (dont, la population s'accroît en réalité très fortement), la demande intérieure constitue un facteur important pour la croissance.

La Commission reconnaît donc l'importance de la demande interne pour la croissance luxembourgeoise et donc implicitement le rôle des salaires et transferts sociaux non seulement en tant que stabilisateurs économiques, mais également en tant que contributeurs véritables à la croissance.

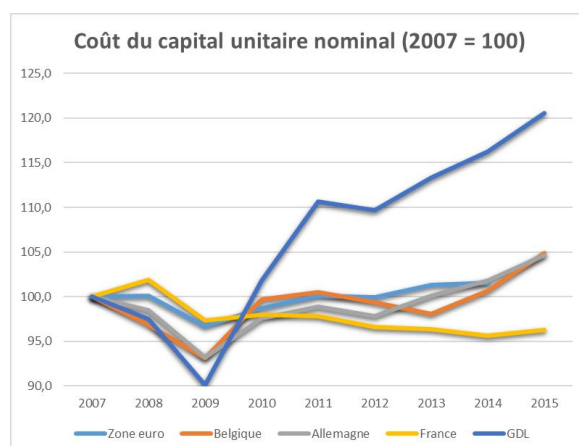
Or, force est de constater que la part salariale continue de diminuer, comme le montre le graphique suivant.



Les organisations syndicales estiment que la diminution de la part salariale indique clairement un problème de répartition primaire en défaveur des salariés, d'ailleurs aggravé par des mesures budgétaires et fiscales entamées au cours de la dernière décennie également largement en défaveur des ménages (à l'exception de la réforme fiscale en 2017 qui constitue un rattrapage partiel).

En ce qui concerne le soi-disant dérapage antérieur des salaires, mesuré par le CSU nominal (d'ailleurs rentré totalement dans les rangs depuis quelques années), les organisations rappellent leurs critiques antérieures à l'égard de cet indicateur qui pose de sérieux problèmes méthodologiques partagées par des institutions nationales et internationales reconnues et dont la progression s'explique également par un phénomène de thésaurisation de la main-d'œuvre.

Rappelons que le coût unitaire du capital connaît par ailleurs une évolution similaire.



Plus encore, il convient de rappeler que **la stigmatisation de l'indexation automatique n'est pas justifiée**. L'évolution de la rémunération moyenne par salarié est particulièrement modérée et en ligne avec celle des principaux partenaires commerciaux du Luxembourg.

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>47</sup> ou de l'Observatoire de la Compétitivité<sup>48</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>49</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>50</sup> basée sur un horizon temporel de 40 années prouve également qu'à long terme l'indexation n'a pas d'effet sur l'inflation.

**Signalons en outre 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.**

## 1.2. Recommandations des organisations syndicales

Au vu de ces considérations, les organisations syndicales estiment qu'une politique salariale extensive s'impose tant en Europe qu'au Luxembourg (cf. aussi infra sur les inégalités et la pauvreté):

- un écart temporal maximal entre deux tranches indiciaires;
- une augmentation structurelle du salaire social minimum;
- l'aboutissement de conventions collectives permettant aux salariés d'obtenir leur juste part de la croissance économique.

<sup>47</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>48</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>49</sup> Inflation, modulations de l'index et compétitivité; Dialogue analyse; CSL; Octobre 2011.

<sup>50</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.

Si le niveau de l'investissement public est relativement élevé au Luxembourg, il importe de continuer, voire d'accentuer l'effort en vue de renforcer la croissance et les investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final], mais également pour procéder au rattrapage infrastructurel rendu nécessaire par les évolutions démographiques.

À côté d'une politique salariale positive concertée, dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires bien plus significatif, face à l'importance globale de la demande intérieure pour l'Europe, que les pratiques actuelles de désinflation salariale et de transferts du travail vers le capital, la stimulation de la demande intérieure passe par l'introduction progressive de la véritable règle d'or des finances publiques (avec pour objectif d'immuniser une partie de l'investissement public), voire d'un véritable Trésor européen pour financer, sans les mutualiser, les investissements futurs des États membres.

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.

Si le Luxembourg pourrait déjà précéder les recommandations qui seraient formulées au sujet des investissements publics à l'aune d'une nouvelle règle d'or (qui a existé dans la constitution allemande jusqu'en 2009 ou est suivie au Royaume-Uni), voire d'un Trésor européen, il bénéficierait en tout état de cause grandement des effets conjoncturels induits et autoalimentés par cette approche budgétaire modernisée sur le plan européen, lui dont la croissance économique est en moyenne, selon les approches, entre 2,3 à 2,9 supérieure à celle de la zone euro.

## **2. Inégalités et pauvreté**

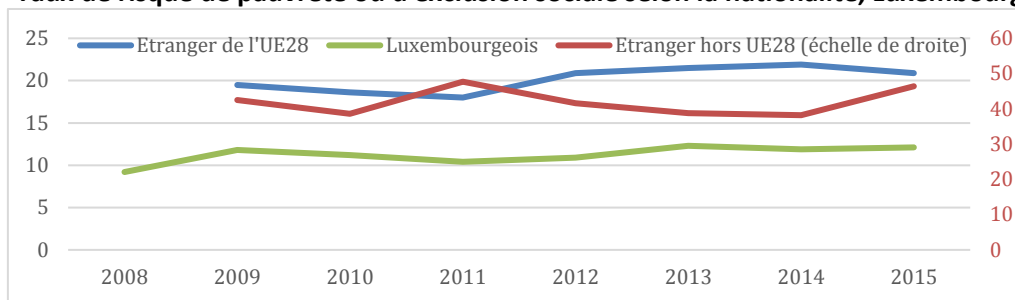
### **2.1. Constats de la Commission**

#### **Inégalités de revenu**

La Commission européenne note dans son rapport que le Luxembourg connaît des inégalités de revenus après impôts et prestations sociales relativement faibles par rapport à la moyenne de l'UE. Ainsi, le ratio S20/S80 est de 4,3 et reste stable depuis le milieu des années 2000. Concernant le risque de pauvreté, on constate que celui-ci reste également sous la moyenne européenne et en diminution au cours des dernières années. Toutefois, si l'on prend également en compte le risque d'exclusion sociale, on assiste à une hausse depuis 2011, passant d'un taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale de 16,8% en 2011 à 18,5% en 2015.

Plus dans les détails, ce sont trois catégories de personnes qui sont particulièrement vulnérables face au risque de pauvreté et d'exclusion sociale: les ménages monoparentaux (44,6% en 2015, contre 45,5% en 2011), les ressortissants de pays tiers de 18 ans ou plus (de 47,7% en 2011 à 46,4% en 2015 contre 12,1% pour les citoyens luxembourgeois) ainsi que les enfants (21,7% en 2011 et 23% en 2015).

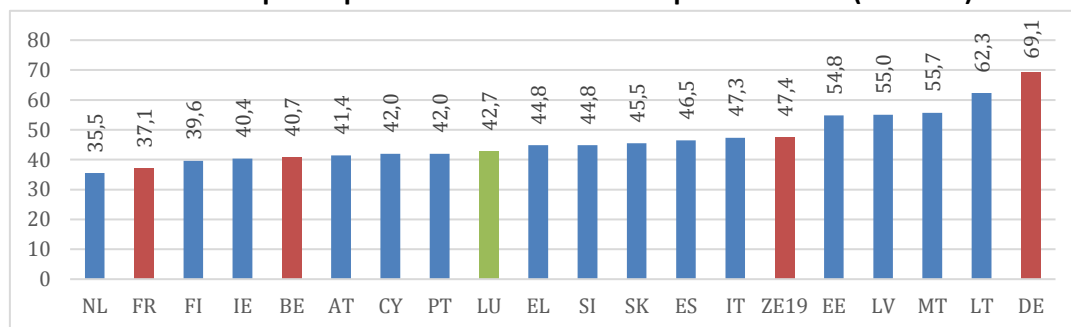
**Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon la nationalité, Luxembourg**



Au-delà des constats de la Commission européenne, il convient d'attirer la situation sur d'autres catégories de la population qui font face à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale particulièrement élevé: les chômeurs ainsi que les locataires.

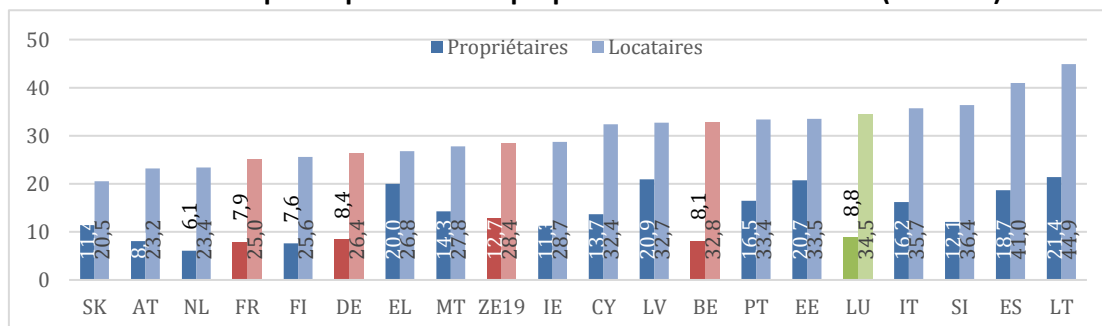
Ainsi, pour ce qui est des personnes à la recherche d'un emploi, force est de constater que celles-ci sont particulièrement affectées par ce phénomène: 42,7% des chômeurs font face au risque de pauvreté.

**Taux de risque de pauvreté des chômeurs de plus de 18 ans (Eurostat)**



Pour ce qui est des locataires, le Luxembourg se distingue des autres pays de la zone euro de deux façons. D'une part, on note que le taux de risque de pauvreté des personnes qui louent leur logement est, avec 34,5%, parmi les plus élevés dans l'union monétaire. D'autre part, l'écart entre taux de risque de pauvreté des propriétaires et des locataires s'élève à 25,7 points de pourcentage, ce qui fait que le Grand-duché affiche la disparité la plus élevée en la matière au sein de la zone euro.

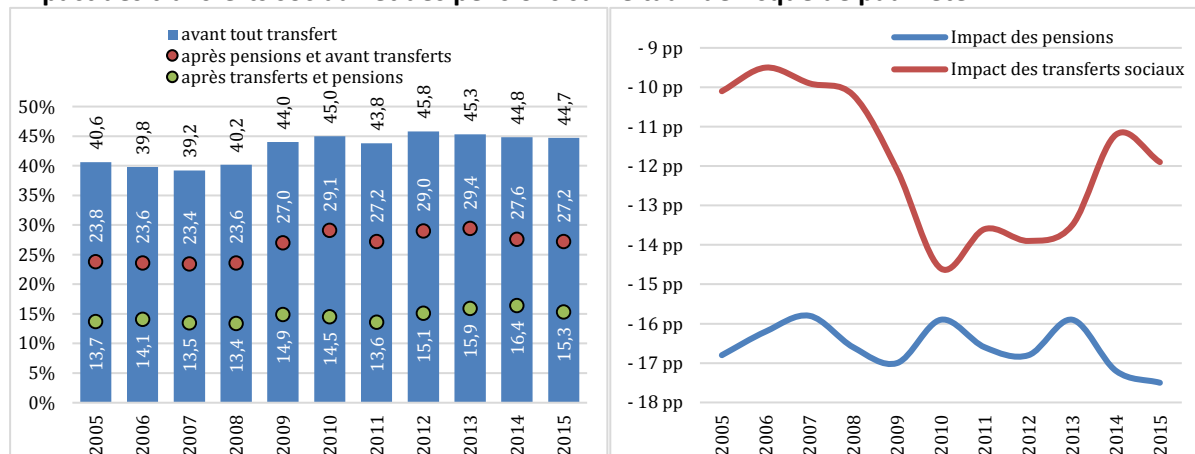
**Taux de risque de pauvreté des propriétaires et des locataires (Eurostat)**



En même temps, la **Commission européenne attire l'attention sur le fait que les transferts sociaux jouent un rôle crucial dans la redistribution des revenus et donc dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.** Ainsi, en 2015, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux est de 15,3%, alors qu'avant transferts il s'établit à 27,3%. De ce point de vue, la Commission estime que la réforme du

RMG devrait permettre de réduire les importantes trappes à l'inactivité existant dans le dispositif actuel, ce qui devrait avoir un impact sur le taux de risque de pauvreté: selon la Commission, 39% des bénéficiaires du RMG ont un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté, notamment en raison des trappes à inactivité existantes. En ce qui concerne la récente réforme en matière de politique familiale, il est encore trop tôt pour juger de l'effet qu'elles ont sur les revenus des familles défavorisées.

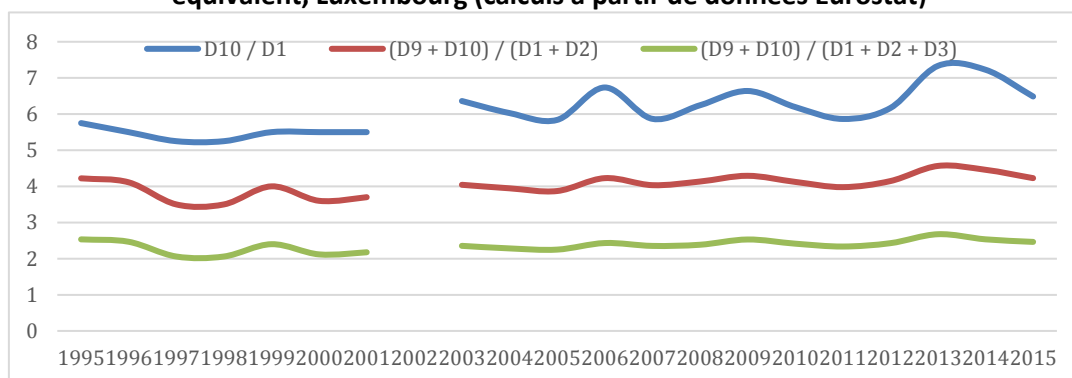
### Impact des transferts sociaux et des pensions sur le taux de risque de pauvreté



**Par rapport aux objectifs retenus dans le cadre de la stratégie Europe 2020<sup>51</sup>, le Luxembourg affiche une contreperformance.** En effet, en 2015, 95 000 personnes sont exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, contre 84 000 en 2011. Même si le nombre de personnes concernées est en baisse par rapport à 2014, on reste bien loin de l'objectif à atteindre en 2020 que s'est fixé le gouvernement.

**Si la Commission affirme que les inégalités sont relativement basses en comparaison européenne, si l'on prend un peu de recul, force est de constater que les revenus sont beaucoup plus inégalement répartis au Luxembourg.** En particulier, malgré la légère baisse au cours des deux dernières années, le rapport entre les revenus dont disposent les 10% de ménages les plus aisés (D10) et ceux dont disposent les 10% de ménages les plus modestes (D1), reste nettement au-dessus de 6, alors qu'avant les années 2000 il n'a jamais dépassé cette valeur.

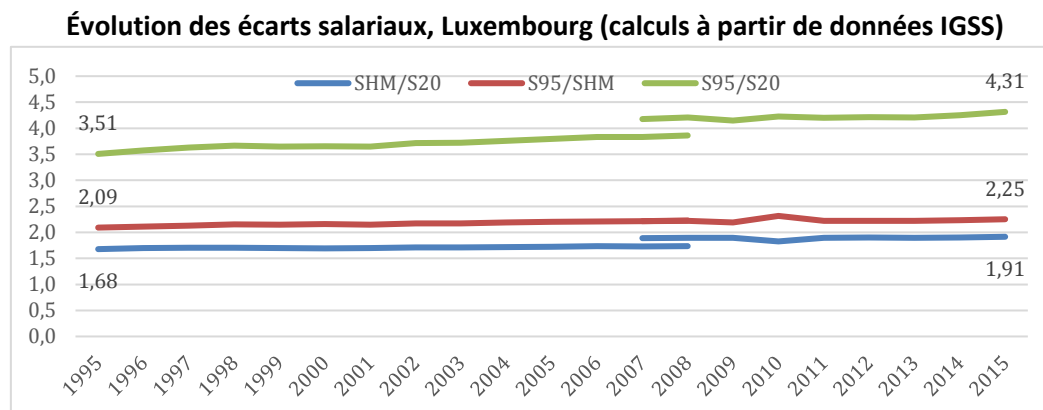
### Ratios interquartiles de la part du revenu national total équivalent, Luxembourg (calculs à partir de données Eurostat)



Si l'on se concentre sur les seuls gains salariaux, depuis le milieu des années 1990, le rapport entre le plus bas salaire perçu par les 5% de salariés les mieux rémunérés (S95) et le salaire le plus élevé perçu par les 20% de salariés les plus mal rémunérés (S20), ne cesse de croître, passant de 3,51 à 4,31, soit une hausse de +22,8%. Plus dans les détails, cette **hausse des inégalités salariales s'explique par une**

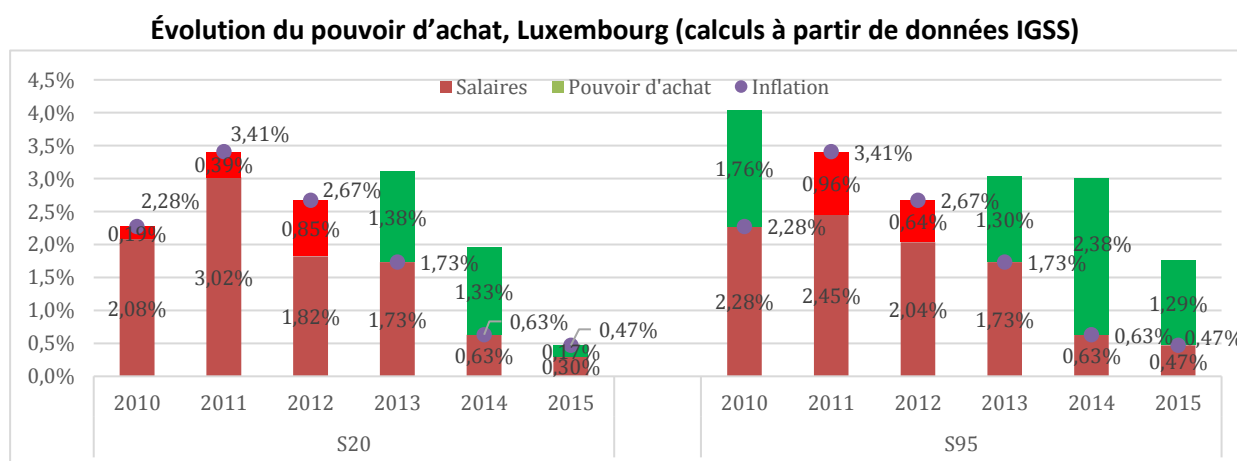
<sup>51</sup> Réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale de 6 000 personnes à l'horizon 2020.

dynamique plus importante des hauts salaires: le seuil S95 a augmenté de 60% entre 1995 et 2015, tandis que sur cette même période le plafond S20 n'a connu qu'une hausse de 36%, soit une évolution presque moitié moins élevée.



**Note:** SHM = salaire horaire moyen; S20 = niveau de salaire le plus élevé parmi les 20% de salariés qui gagnent le moins; S95 = niveau de salaire le plus bas parmi les 5% de salariés les mieux rémunérés

Qui plus est, **depuis 2010, l'évolution en termes de pouvoir d'achat a été disparate pour ces deux groupes de salariés.** En effet, les salariés les mieux rémunérés ont connu, sur la période, une hausse de leur pouvoir d'achat d'environ 5,2%, tandis que pour ceux faisant partie des 20% de salariés ayant les plus faibles salaires, le gain de pouvoir d'achat ne s'élève qu'à 1,1%.



De fait, si les inégalités de revenus baissent légèrement au cours des deux dernières années (sans constituer déjà un véritable retournement de tendance confirmé), c'est surtout en raison des mécanismes de redistribution, et notamment des transferts sociaux, tandis que les rémunérations connaissent elles des disparités croissantes, tant en euros qu'en termes de pouvoir d'achat. Qui plus est, on note que l'impact des transferts sociaux s'est nettement amoindri à partir de 2013, de façon trop précoce. Dès lors, on note que les inégalités ainsi que le taux de risque de pauvreté s'établissent, à des niveaux nettement supérieurs à ceux connus dans la période d'avant-crise, ce qui laisse craindre qu'une nouvelle normalité - plus inégale - soit en train de se mettre en place. **Si l'on raisonne en termes du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale, l'échec de la politique sociale au Luxembourg devient évident.**

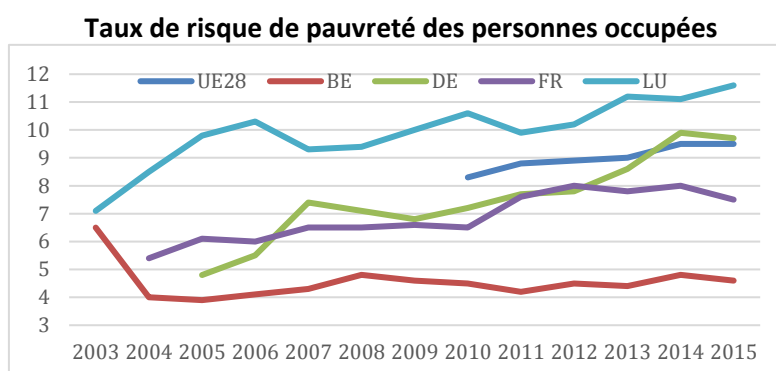
En effet, en 2011, lors de la définition des objectifs à atteindre dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le gouvernement luxembourgeois se donne pour but de réduire le nombre de personnes faisant face à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 6 000 personnes, c'est-à-dire de passer de 83 000 personnes concernées en 2010 à 77 000 personnes à l'horizon 2020. Or, force est de constater qu'en 2015, 95 000 personnes qui sont en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, c'est-à-dire 12 000

de plus qu'en 2010, ce qui fait tripler l'effort à fournir afin de respecter les engagements au niveau européen.

### Working poor

Par ailleurs, la Commission fait état d'un pourcentage de travailleurs pauvres en augmentation au Luxembourg.

Ainsi, ce taux s'élève à 11,6% en 2015 alors qu'il oscillait autour de 10% entre 2005 et 2010. De ce fait, **le Grand-duché affiche l'un des taux de risque des personnes occupées parmi les plus élevés d'Europe**. En effet, au sein de la zone euro, seules l'Espagne (13,1%) et la Grèce (13,4%) affichent des proportions de travailleurs pauvres plus élevées.



**Les syndicats partagent l'inquiétude de la Commission quant à la forte proportion de travailleurs pauvres au Grand-duché.** En effet, si l'on compare la situation actuelle à celle au début des années 2000, force est de constater qu'on a assisté au cours des douze dernières années à une escalade du nombre de personnes en emploi, mais dont les revenus ne leur permettent pas d'échapper au risque de pauvreté. Ainsi, le taux de risque de pauvreté des personnes occupées est passé de 7% en 2003 à 11,6% en 2015, soit une hausse de près de 66% sur cette période.

**Une telle détérioration de la situation peut s'expliquer par la dynamique des salaires.** En effet, on note que la polarisation des revenus a fortement progressé au cours des vingt dernières années. **De plus, les transferts sociaux**, outil crucial dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus, **de l'aveu même de la Commission européenne, n'évoluent pas au même rythme que le coût de la vie** (notamment en ce qui concerne les prestations familiales désindexées à partir de 2007 et jamais adaptées jusqu'à la récente réforme) et ne permettent donc pas de diminuer les inégalités et la pauvreté mais tout au plus de freiner leur progression.

### Trappe à inactivité / bas salaires

Le rapport par pays de la Commission européenne fait également état de l'existence de trappes à l'inactivité et à bas salaires.

Pour ce qui est de la trappe à inactivité, elle toucherait avant tout les travailleurs âgés, du fait d'un taux d'imposition effectif marginal particulièrement élevé (43,5% pour les 60-64 ans contre 33% pour les 18-29 ans selon les calculs des services de la Commission)<sup>52</sup>. Une autre trappe à l'inactivité

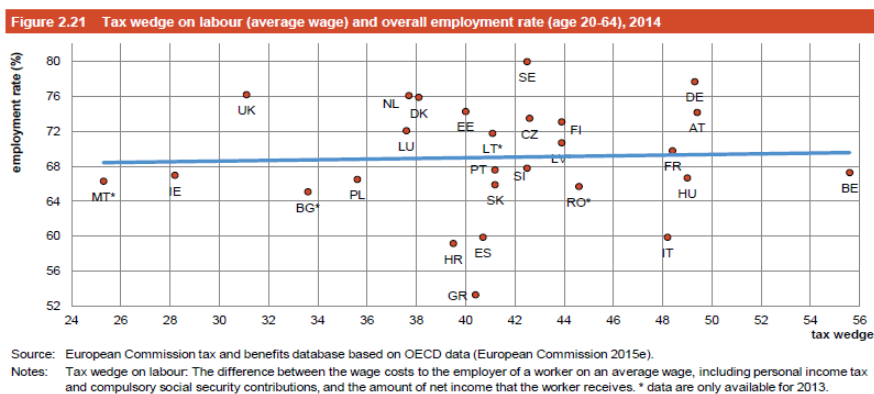
<sup>52</sup> Pour ces personnes, la Commission déplore qu'il n'y ait pas de stratégie globale afin d'améliorer leur employabilité et leur accès au marché du travail. Ainsi, la Commission note que le pacte des âges, présenté au parlement en avril 2014 attend toujours son adoption, notamment du fait de longues négociations concernant les modifications en matière de retraite anticipée et de reclassement. Néanmoins, plusieurs mesures ponctuelles de politique active de l'emploi à destination des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans ont été mises en œuvre en 2016, sans que l'on ne puisse pour l'heure encore en estimer l'impact.



proviendrait du mode de fonctionnement du RMG. En effet, ce dispositif fait en sorte que certaines catégories de personnes ne soient pas incitées à prendre un emploi, notamment dans les ménages de deux adultes, puisqu'elles perdraient alors le droit au RMG et se retrouveraient avec un niveau de revenu inférieur.

La trappe à bas salaires correspond au taux auquel les impôts augmentent et les prestations sont supprimées du fait de l'augmentation de la rémunération liée à une augmentation du travail. Pour cette dernière trappe, l'individualisation de l'imposition des couples mariés est appelée à corriger ce phénomène fiscal.

Observons en outre que, de manière générale, **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.



Source: ETUI, Benchmarking working Europe, 2016

**En ce qui concerne la trappe à inactivité, le raisonnement de la Commission est caduc pour deux raisons principales.**

La première raison tient au fait que **ce phénomène de « trappe » à inactivité, s'il existait, ne toucherait que 40% des personnes au chômage**, c.-à-d. la proportion de chômeurs indemnisés (et que quelque 15 à 20% des bénéficiaires du RMG qui sont dispensés de travail, puisque l'obtention du RMG est conditionnelle). 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>53</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.

D'ailleurs, la période d'indemnisation d'en principe un maximum de douze mois compte parmi les plus faibles de l'UE-15. En outre, relativement au niveau de vie, le plafond annuel d'indemnisation fait également partie des plus faibles.

**La réponse au chômage relève d'un complexe de barrières au retour sur le marché du chômeur qui déborde largement la question des trappes ou la seule question des qualifications.**

Sur le versant du chômage, **la situation particulièrement vulnérable des salariés âgés est notable**. Ensuite on peut constater que l'ancienneté d'inscription auprès de l'ADEM est d'autant plus importante que le niveau de formation est faible, ce qui se vérifie encore davantage pour le chômage

<sup>53</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 minimum. Mais après 9 mois de chômage, le plafond est ramené à 200% du salaire minimum.

de longue durée: plus d'un chômeur sur deux ayant un faible niveau d'éducation est affecté par ce type de chômage.

Ajoutons que près de la moitié du chômage supérieur à 12 mois s'explique par la **présence de chômeurs ayant le statut de salarié handicapé ou celui de personne à capacité de travail réduite**. De prime abord, il semble y avoir un lien direct entre handicap, niveau de formation, âge et chômage qu'il serait intéressant d'analyser davantage.

Ceci met certes aussi en évidence la plus grande vulnérabilité des personnes les moins formées. Cependant, l'éducation à elle seule n'est plus un rempart suffisant contre le risque de chômage, et les durées du chômage entre deux emplois ont tendance à augmenter pour tous les niveaux de formation.

## **2.2. Recommandations des organisations syndicales**

La situation tant budgétaire qu'économique au Luxembourg continue d'être excellente; le moment reste donc idéal pour lancer de grandes manœuvres de réduction de ces inégalités qui ne concernent pas uniquement les exclus sociaux ou les marginaux, mais aussi des travailleurs bien insérés et actifs.

C'est pourquoi le PNR devrait inclure les dispositions suivantes pour lutter efficacement contre le risque de pauvreté et les inégalités.

### **- Révision structurelle du RMG**

Si le SSM est un régulateur modeste de la rémunération du travail, le RMG, garantie de ressource minimale pour les citoyens, est un correctif des bas salaires en fonction de la composition de la communauté domestique. Dans l'attente de la réforme du RMG en instance et dont il faudra définir adéquatement le niveau, rappelons que le revenu minimum garanti n'a par exemple pas bénéficié de l'ajustement à l'évolution des salaires réels, comme cela aurait dû se faire, le 1er janvier 2013 et 2015. Le **retard pris par le RMG par rapport au SSM** qui, lui, a été ajusté régulièrement atteint 1,7 point de pourcentage au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**En plus de ce rattrapage, un coup de pouce structurel supplémentaire dans le cadre de l'introduction du REVIS serait le bienvenu. Les montants prévus dans la réforme n'apportent pas d'augmentation généralisée des montants du REVIS par rapport RMG. Le nouveau mécanisme d'immunisation prévue entraîne même des dégradations par rapport à la législation actuelle.**

En ce qui concerne la trappe à l'inactivité générée par le mode de fonctionnement du RMG, la Commission estime que celle-ci sera « considérablement réduite » avec la mise en œuvre de la réforme du dispositif que sera le REVIS. Cependant, une lecture attentive du projet de loi relatif au revenu d'inclusion sociale met en évidence les effets pervers des nouvelles mesures d'activation et des immunisations de revenus prévues.

En effet, les personnes qui occupent des emplois à temps partiel, mais également les ménages de deux adultes où l'équivalent d'un seul SSM est perçu seront pénalisés. Ici, le côté « incitatif à travailler » devient punitif. Or, le fait que dans un ménage tous les adultes ne travaillent pas à temps complet n'est pas forcément le reflet d'une absence de volonté de « s'activer », mais peut tout simplement résulter de difficultés réelles à trouver un emploi ou d'augmenter son temps de travail.

### **- Révision structurelle de l'indemnisation du chômage**

Le taux de risque de pauvreté élevé des demandeurs d'emploi au Luxembourg et le pourcentage élevé de demandeurs d'emploi non indemnisés indiquent clairement la nécessité d'améliorer leur protection sociale et leur indemnisation, notamment au niveau de la durée d'indemnisation relativement faible au Luxembourg et parmi les plus faibles de l'UE-15. En outre, relativement au niveau de vie, le plafond annuel d'indemnisation fait également partie des plus faibles de l'UE-15.

#### - **Soutien aux (petites) pensions**

Les coups de boutoir depuis le début des années 2000 au système de pensions ont provoqué un décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires (modulation du mécanisme d'ajustement des pensions entre 2005 et 2015), pour une perte cumulée de l'ordre de 2,6% qui s'applique à toutes les pensions perçues sur cette période que la neutralisation de l'ajustement négatif des pensions de 2014 (-0,3%) n'a pas compensé, alors qu'en outre l'ajustement positif de 2015 fut également neutralisé (0,4%).

De plus, le décalage supplémentaire de deux années dans la revalorisation des pensions échues après le 31 décembre 2013 (introduit par la dernière réforme) constitue également une perte structurelle qui est ancrée dans la législation portant sur l'assurance pension.

Il convient dès lors de définir les voies et moyens de procéder à un rattrapage en donnant un coup de pouce structurel aux pensions, et au minimum aux petites pensions (e.g. par un mécanisme visant la pension minimale et/ou par un mécanisme visant les majorations forfaitaires, voire une prime unique).

#### - **Revalidation structurelle et fiscale du salaire minimum**

Le salaire minimum à son niveau actuel est un trop bas salaire, paupérisant et le plus en inadéquation avec le niveau de vie local et le niveau de productivité général.

Une augmentation structurelle du SSM d'au moins 10% permettrait d'améliorer la situation des bas salaires et d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au minimum légal.

L'exonération fiscale du salaire minimum devrait voir le jour, en lieu et place d'une imposition à un taux marginal de 12% en classe 1; ce dernier a en effet également besoin d'un coup de pouce fiscal pour atteindre un niveau décent.

#### - **Soutien généralisé aux salaires**

Considérant les évolutions salariales au cours des dix dernières années, il s'avère primordial de donner un coup de pouce aux salaires, par exemple par la fixation d'un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires.

#### - **Revalorisation des prestations familiales**

Le montant uniforme proposé par le gouvernement dans le cadre de la réforme des prestations familiales entraîne une dégradation pour les enfants qui naîtront après l'entrée en vigueur de la loi. Ce montant est substantiellement inférieur au montant moyen précédemment versé par enfant et doit être relevé en conséquence.

Les familles ont subi en outre une perte, en termes réels, de 19% en raison de l'abolition de l'indexation des prestations familiales en 2006.

La réintroduction d'une procédure automatique ancrée dans la loi en matière d'adaptation des prestations familiales est impérative mais toujours pas en vigueur. Ce mécanisme devra être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes.

### 3. Marché de l'emploi et formation

#### 3.1. Constats de la Commission

**Le marché du travail continue d'afficher de bons résultats, mais il reste encore des défis à relever pour certaines catégories de personnes.** La croissance de l'emploi demeure constante et le taux de chômage est parmi les plus bas de l'UE. Toutefois, les faibles résultats sur le marché du travail en ce qui concerne les travailleurs âgés et les femmes, dans une moindre mesure, restent un défi important pour les pouvoirs publics. Les personnes âgées et les travailleurs peu qualifiés sont plus susceptibles d'être au chômage.

**Malgré la bonne performance globale du marché du travail, les taux d'emploi restent en deçà des objectifs nationaux.** Le Luxembourg n'a pas encore atteint son objectif de moyen terme de 71,5 %, affichant 70,9 % en 2015. Le taux d'emploi des travailleurs âgés ne s'est pas amélioré en 2015 et reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE.

Or, le taux d'emploi n'est pas adapté à la situation luxembourgeoise. Il est par ailleurs logique que le taux d'emploi des travailleurs âgés soit plus faible dans des pays où il existe des régimes de départ en retraite plus précoce.

Considérant le phénomène croissant du chômage de longue durée pour les personnes âgées (souvent lié à un reclassement externe qui n'aboutit pas), **les organisations syndicales estiment qu'il faut intensifier les efforts pour maintenir ces personnes en emploi et empêcher qu'elles tombent au chômage.**

#### 3.2. Recommandations des organisations syndicales

##### - Licenciements économiques et maintien dans l'emploi

Il est indispensable de procéder à une **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.

Face à la crise et ses répercussions négatives sur l'emploi, il est apparent que le chômage a changé de nature. Le chômage social d'avant la crise est devenu un chômage économique due à la crise qui a débuté en 2008. Si nous n'arrivons pas à adapter les instruments de lutte contre le chômage aux nouvelles réalités, le Luxembourg court prochainement le risque de faire face à un chômage structurel.

Le Luxembourg doit donc développer de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage en discutant et en analysant tout modèle, système ou initiative susceptibles de favoriser la sauvegarde de l'existence du salarié et de sa famille par un maintien dans l'emploi des personnes victimes d'un licenciement.

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

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

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

**La législation actuelle sur les plans de maintien dans l'emploi est connue pour son inefficacité exemplaire.** Il n'y a aucun caractère contraignant dans la procédure. Des licenciements économiques ne sont souvent pas signalés au comité de conjoncture. Et peu de plans de maintien de l'emploi sont conclus, sauf s'ils sont incontournables afin d'obtenir une participation supplémentaire de l'État aux frais du chômage partiel ou de l'indemnité de préretraite. Mais dans ces cas, leur contenu est minimal.

À part le fait que cette législation doit devenir plus contraignante, il est indispensable de l'associer avec la procédure concernant les licenciements collectifs, afin qu'elle puisse produire ses effets en amont de tout plan social prévoyant des licenciements.

#### - **Législation sur les faillites**

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

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

#### - **Volet préventif du droit du travail**

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

Plus spécialement en ce qui concerne les stages, il est demandé une législation qui contienne des dispositions relatives à une rémunération obligatoire à accorder au stagiaire et à la protection sociale de celui-ci.

- **Dialogue social infranational**

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

- **Compte épargne-temps**

Une réglementation des comptes épargne-temps (CET) sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social fait toujours défaut. Le cadre légal y relatif devrait donner la **priorité à la mise en place des comptes épargne-temps uniquement par accord national/interprofessionnel ou convention collective.**

Les CET ne se situent en aucun cas dans un cadre de flexibilisation de la durée du travail, mais constituent un instrument nouveau d'organisation du travail permettant aux salariés de reporter librement des périodes de travail économisées, dans les limites légales et conventionnelles, à une période ultérieure en vue de la réalisation d'un projet personnel.

- **Conciliation vie privée/professionnelle**

Un accord relatif au **droit à la réduction individuelle de la durée du travail** devrait être négocié afin de permettre aux salariés de suivre des formations plus intensives, aux salariés ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et aux seniors de bénéficier d'un passage plus lisse de la vie active vers la retraite.

- **Investir dans le système éducatif et réformer la formation professionnelle continue**

Formation professionnelle

Dans le cadre des transformations de l'économie nationale qui sont une constante de l'économie, comme l'histoire économique nous l'enseigne ou comme les éléments prospectifs de changement technologique ou encore climatique le laissent entendre, il convient d'investir massivement dans le système éducatif. Ces investissements auraient pour finalité que le système éducatif offre de meilleures chances pour résorber *ab initio* les handicaps d'opportunité, mais garantisse aussi un droit véritable à la formation continue individuelle et collective.

**Les organisations syndicales constatent malheureusement que les nouvelles modifications proposées par le projet de loi sur la formation professionnelle ont comme seul et unique objectif de réaliser des économies financières et qu'aucune mesure proposée n'aborde l'aspect qualitatif de la gestion de la formation en entreprise**, respectivement qu'aucune d'entre elles n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Il importe donc de réformer globalement un des éléments fondamentaux de notre démocratie sociale: la formation professionnelle continue. **Il est proposé d'orienter la réforme dont question en développant quatre priorités essentielles: a) introduire un principe général qui confère un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie; b) introduire un véritable droit à la qualification; c) créer un droit d'accès à l'orientation**

professionnelle; d) repenser l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue.

### Enseignement

La population se montre de plus en plus exigeante envers un système éducatif lequel est censé contribuer à offrir aux jeunes des perspectives de carrières et d'avenirs professionnels et à maintenir notre cohésion sociale. **Des objectifs doivent donc être définis non seulement en termes d'efficacité mais également en termes d'équité afin d'assurer que les apprenants (les enfants et les jeunes) soient traités avec justesse.**

**Un système éducatif équitable doit garantir aux jeunes, qui ont le même niveau de talent et la même ambition de l'utiliser, les mêmes perspectives de succès.** Un système éducatif équitable doit considérer tous les apprenants comme égaux et favoriser la coopération « égalitaire ».

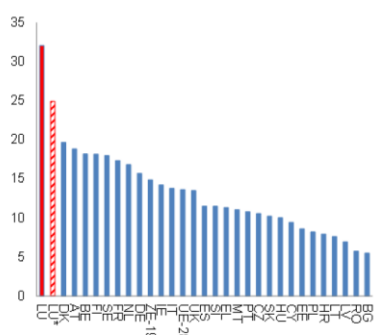
## 4. Finances publiques et fiscalité

### 4.1. Constats de la Commission

La Commission estime que **« le solde des administrations publiques devrait afficher un excédent d'environ 1,5 % du PIB en 2016. La croissance des recettes publiques a été soutenue [...] la croissance des dépenses suit une tendance à la baisse depuis 2013 ».**

De manière générale, la Commission est également d'avis qu'il existe un écart important par rapport à la moyenne de la zone euro en matière de dépenses publiques. **Bien qu'elle admette qu'en proportion de la richesse nationale, les dépenses publiques sont en réalité faibles, elle insiste lourdement et erronément sur une dépense par habitant qui relativiserait cette situation favorable.**

Graphique 3.1.3: Dépenses totales par habitant en 2015  
(en milliers de SPA)



\* Les chiffres relatifs au LU ont été corrigés de façon à inclure les travailleurs frontaliers.

(1) Les dépenses publiques sont mesurées en parité de pouvoir d'achat pour tenir compte des différences de niveau des prix entre les pays.

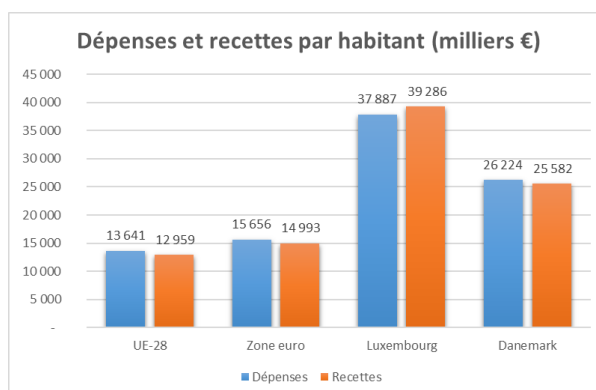
Source: Commission européenne

**Exprimer les dépenses publiques par habitant n'est pas la meilleure façon de comparer des agrégats économiques** de pays de taille sensiblement différente; **ramener les dépenses au PIB est une indication beaucoup plus adaptée de l'importance des finances publiques.** Après tout, les fameux critères du PSC se réfèrent à la dette et au déficit publics en fonction du PIB et non pas de la population.

Par ailleurs, si elle intègre à bon escient le **phénomène des frontaliers** dans ses comparaisons par habitant, elles oublient néanmoins de considérer la totalité de la population qui bénéficient de ces

dépenses, en ce compris les familles des frontaliers. Si l'on rapporte ainsi les personnes protégées par l'assurance maladie à ces dépenses, on obtient un montant relativement proche du Danemark, autour de 22 ou 23.000 SPA.

Néanmoins, **l'oubli majeur dans le chef de la Commission est d'omettre de mentionner qu'en contrepartie de dépenses publiques plus élevées que la moyenne, le Luxembourg bénéficie également de recettes plus de 2,5 supérieures à la moyenne**, tout en restant excédentaire !



Note: sans correction par les frontaliers au dénominateur

**Les organisations syndicales réfutent la création d'une norme budgétaire contraignante supplémentaire sur la progression des dépenses alors que le carcan budgétaire est déjà trop rigide et une telle norme limiterait davantage encore la marge de manœuvre politique d'un Gouvernement démocratiquement élu.**

Si la Commission estime que les finances publiques sont saines, elle tacle tout de même le Luxembourg à propos des déficits récurrents de son **Administration centrale**, notamment depuis le début de la crise financière, tout en admettant que ces déficits sont « *compensés par les excédents constants du secteur de la sécurité sociale* ». **Les organisations syndicales 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.**

Au sujet de la **réforme fiscale**, la Commission note que « *la réforme paraît bénéficier à tous les ménages quels que soient leurs revenus, mais à des degrés différents. Dans toutes les catégories de revenus, les revenus disponibles sont plus élevés après la réforme. D'une manière générale, les revenus disponibles augmentent avec les déciles, mais le gain relatif le plus élevé (4,6 %) s'observe pour le*

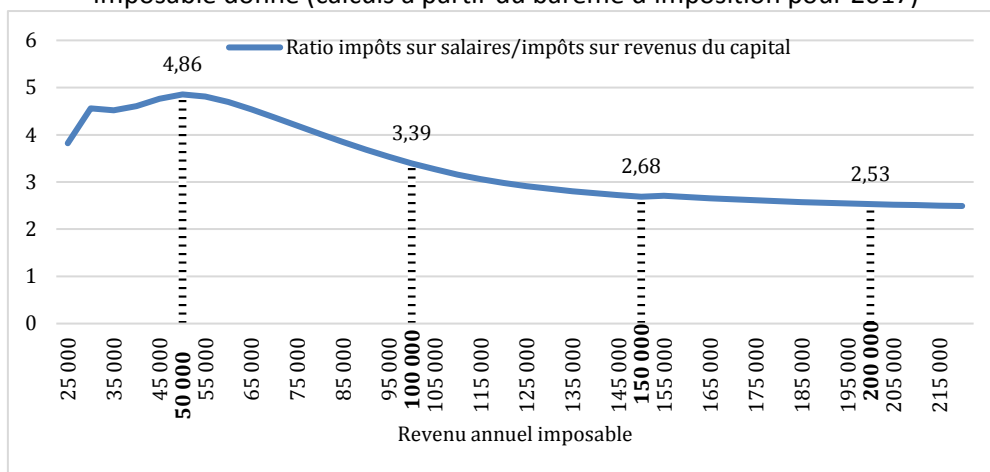


**10e décile.** Seule l'augmentation des crédits d'impôt a eu une incidence plus forte sur l'extrémité inférieure de la distribution des revenus, et a donc pu réduire les inégalités en matière de revenus. En matière de redistribution des revenus également, la hausse des crédits d'impôt est la mesure qui réduit le plus les inégalités ».

Si par ailleurs la Commission considère que la réforme fiscale bénéficie surtout aux ménages, il aurait été plus honnête de **mentionner au moins que les ménages étaient prioritairement visés par les mesures d'assainissement budgétaire appliquées au cours des dernières années**. Dans cette optique, la réforme fiscale constitue tout au plus une compensation partielle (cf. avis de la CSL relatif à la réforme fiscale).

**Les inégalités d'imposition potentielles sont frappantes au Luxembourg. Théoriquement une personne ayant un salaire annuel imposable de 50.000 euros paye cinq fois plus d'impôts qu'une personne ayant des revenus de capitaux imposables de 50.000 (dividendes et intérêts).**

Rapport entre impôts dus sur les salaires et impôts dus sur les revenus du capital pour un revenu imposable donné (calculs à partir du barème d'imposition pour 2017)



Au vu de la propension marginale à consommer qui diminue avec le revenu (moins de TVA relative à payer), au vu de la présence plus forte de revenus de capitaux dans les ménages les plus aisés et au vu de plafonnement de la plupart des cotisations sociales, **se pose même la question si les prélèvements au Luxembourg ne connaissent pas une certaine dégressivité.**

Ainsi, un **meilleur équilibre doit être trouvé entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds** paient, pour un revenu donné, jusqu'à six fois moins d'impôts. Même avec la réforme fiscale, ce rapport reste supérieur à 4 pour des revenus imposables inférieurs à 80 000 euros annuels. De ce fait, des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci.

**La fiscalité constitue un élément primordial pour la réduction des inégalités.**

## 4.2. Recommandations des organisations syndicales

### - Redonner du pouvoir d'achat

La fiscalité doit pouvoir faire davantage en faveur du pouvoir d'achat des contribuables notamment par la **revalorisation et l'indexation du barème fiscale, l'exonération du SSM et la réduction supplémentaire de la « bosse des classes moyennes »**.

## - Une fiscalité mieux équilibrée

Un meilleur équilibre doit être trouvé entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds paient, pour un revenu donné, six fois moins d'impôts. De ce fait, **des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci.**

Or, la principale courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire. In fine, cette situation de déséquilibre mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés. Ainsi, une récente évaluation de l'ACD a chiffré à près de **200 millions le déchet fiscal du système actuel des stock-options.**

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.

### Les éléments suivants devraient être étudiés:

- les **dividendes** sont exonérés à 50% de leur montant ce qui constitue une faveur énorme aux actionnaires par rapport aux salaires intégralement imposables (les revenus du capital sont imposés selon barème et bénéficient donc également du revenu exonéré de 11.265 euros en classe 1);
- les revenus du capital bénéficient en plus d'une **tranche exonérée** de 1.500 euros, voire 3.000 euros en classe 2. Cette faveur pour les détenteurs de capitaux doit être abolie (l'épargne dite populaire - dépôts, titres et obligations de l'État - a vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990; or la tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés);
- les **stock-options** constituent du point de vue fiscal un avantage en nature salarial estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas; il existe une marge suffisante pour améliorer l'imposition de cet avantage en nature, qui pourrait même carrément être imposé à 100% et ainsi être considéré comme un revenu salarial à part entière;
- réintroduction de **l'impôt sur la fortune**;
- hormis pour l'habitation personnelle, la question des **plus-values exonérées** se pose globalement. Il en est de même pour **l'impôt foncier** et **les droits de succession** qui devraient être augmentés tout en prévoyant des exonérations permettant de ne pas affecter le commun des contribuables.

## 5. Sécurité sociale

### 5.1. Constats de la Commission

La Commission européenne **se fait des soucis concernant la viabilité à long terme de l'assurance pension et de l'assurance dépendance**. Elle ne se préoccupe aucunement de la qualité, voire de l'amélioration des prestations de ces régimes.

**Le Luxembourg aurait réalisé des progrès limités** pour donner suite à la recommandation n° 154. Les progrès sont limités pour tous les volets de la recommandation et aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la recommandation d'aligner l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.

Elle constate tout particulièrement que « *la loi limitant les départs anticipés à la retraite n'a toujours pas été adoptée* ». Ce projet relatif aux **préretraites**, amendé en décembre 2016, serait sur le point de revenir à l'ordre du jour.

Le **nombre de préretraites** a augmenté depuis l'an 2000, mais **reste marginal en 2015** par rapport au nombre d'emplois salariés (0,34%) ou au nombre de pensions de vieillesse et vieillesse anticipée (1,2%).

#### Nombre de préretraites répertoriées par le ministère du Travail

	Ajustement	Travail posté	Solidarité	Progressive	Total
31/12/2015	527	413	360	6	1.306
31/12/2009	590	440	286	1	1.317
31/12/2007	477	447	297	1	1.222
31/12/2000	884	125	158	1	1.168

Si l'augmentation du nombre de préretraites fut de 11,8%, l'emploi salarié a crû, de son côté, de 55% et le nombre de pensions en cours de 95,5%.

Le coût pour le Fonds pour l'emploi est de 50,4 millions en 2015 (hors sidérurgie, qui compte à elle seule pour 22,5 millions), soit 15% du total des actions en faveur de l'emploi mais 0,07% du total de ses dépenses.

Le coût des préretraites pour le régime général de pensions est faible, en diminution (- 18,4% entre 2010 et 2015, - 10,8% depuis 2006) et représente 0,6% de l'ensemble des dépenses courantes du régime.

---

<sup>54</sup> Assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraites publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.

Tableau 8 - Evolution des préretraites (2006-2015)

Année	Nombre de préretraites remboursées	Dépense totale	Dépense par préretraite	% Femmes	% Hommes	Âge moyen
2006	718	26 850 115,64	37 395,70	3,1%	96,9%	
2007	709	24 808 550,89	34 990,90	3,5%	96,5%	
2008	747	25 333 415,33	33 913,54	5,0%	95,0%	
2009	792	27 877 160,94	35 198,44	3,7%	96,3%	
2010	725	29 410 333,32	40 565,98	5,9%	94,1%	58,36
2011	653	28 538 690,37	43 703,97	6,6%	93,4%	58,35
2012	525	25 960 221,90	49 448,04	8,8%	91,2%	58,36
2013	558	24 783 635,35	44 415,12	8,2%	91,8%	58,28
2014	545	24 381 997,74	44 737,61	7,2%	92,8%	58,26
2015	545	23 992 944,78	44 023,75	8,1%	91,9%	58,37

Source: IGSS

545 préretraités d'un peu plus de 58 ans en moyenne bénéficient en effet d'une indemnité de préretraite alors qu'ils ont droit à une pension de vieillesse du régime général de pension (dès lors remboursée par la CNAP au Fonds pour l'emploi).

La question d'un carcan supplémentaire autour des préretraites, qui constituent en premier lieu un instrument de prévention du chômage (ajustement), paraît dès lors plus que secondaire pour permettre d'atteindre les objectifs de viabilité des finances publiques ou définis par la stratégie UE-2020 en termes de taux d'emploi.

On rappellera que la préretraite « travail posté » accorde le droit à des salariés ayant connu des conditions de travail pénibles de partir plus tôt de la vie active, tandis que la préretraite solidarité permet de substituer un travailleur âgé par un demandeur d'emploi. De plus, le mécanisme de préretraite est conditionné par une carrière d'assurance de 40 ans ce qui évite un recours arbitraire à cet instrument.

Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'au cours des dernières années, abstraction faite des effets des deux vagues conjoncturelles récessives récentes, le mécanisme de la préretraite ajustement perd en importance relative, au profit des préretraites solidarité et travail posté.

En outre, selon la Commission, « *Aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne l'alignement de l'âge légal de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.* »

Or, il paraît totalement inopportun de repousser l'âge légal de la **retraite** (65 ans) de manière prophylactique alors que celui-ci n'a pas encore été atteint ( $\pm$  61 ans d'âge effectif) et que le système reste par ailleurs viable, moyennant certains aménagements, jusqu'en 2060.

**Quant au fond, les organisations syndicales estiment que les prévisions à long terme ne font guère de sens et sont à prendre avec des pincettes.** On le remarque facilement en suivant les projections faites au fil des années et décennies passées qui se sont toutes révélées fausses, étant donnée la très grande incertitude en la matière, notamment en ce qui concerne l'immigration ainsi que la part des travailleurs frontaliers qui cotiseront à l'avenir ou les développements conjoncturels et structurels de la productivité. 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, 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.

En la matière, **les syndicats préconisent le recours à des incitants positifs plutôt qu'à des réformes négatives, comme ce fut le cas lors de la réforme de 2012.** Rappelons que l'impact de la nouvelle formule des pensions 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* ». 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.

En ce qui concerne les **soins de longue durée**, Les organisations syndicales n'approuvent pas le projet de réforme de l'assurance dépendance tel que proposé par le Gouvernement qui risque de conduire à des dégradations au niveau des prestations fournies et qui n'améliore pas la qualité du système.

Elles tiennent à rappeler que l'accord du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB a prévu que « *l'assurance dépendance sera réformée avec pour ligne directrice une application plus efficiente des critères d'octroi des prestations, dans un souci d'assurer la nature du nécessaire et de l'utile des prestations, sans pour autant contrarier les prestations objectivement requises par les assurés* ».

## **5.2. Recommandations des organisations syndicales**

### **- Augmentation de l'âge effectif de départ**

En matière de préretraite, d'allongement de la vie professionnelle et de taux d'emploi des travailleurs âgés, il conviendrait en réalité d'**augmenter l'attractivité de la préretraite progressive** qui est entravée par des lourdeurs administratives et de développer complémentirement divers dispositifs favorisant l'augmentation de l'âge effectif de départ.

Au registre des modifications de nature positive, on compte par exemple **l'introduction d'une retraite progressive qui permet de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans.** De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active tandis que l'effet sur le coût total pour l'assurance pensions serait, dans le pire des cas, neutre.

### **- Instaurer une politique de gestion des âges**

Une autre piste est de favoriser, par un plan de gestion des âges, le maintien des seniors (> 55 ans) dans l'emploi et le retour à l'emploi des seniors de plus de 50 ans, tel que cela a été mis en œuvre en France par la loi du 17 décembre 2008, entrée en vigueur en 2010. Le projet de loi du 11 avril 2014 reprend cette idée en proposant d'intégrer au Livre II du Code du travail un nouveau Titre VIII – Plan de gestion des âges.

Il est un fait que les travailleurs âgés sont proportionnellement les plus concernés par le chômage au Luxembourg et que le chômage de longue durée a augmenté de façon considérable. Face à cette situation préoccupante, une **véritable politique contraignante et ambitieuse de gestion des âges fait toujours défaut.** Celle-ci contiendra 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;
- fusion des différents services de santé au travail en un seul véritable service public de santé au travail;

- garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi;
- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur la 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.

Le projet de loi actuel sur la gestion des âges est trop timoré pour garantir un accès et un maintien effectifs des salariés âgés dans le monde du travail. Cette garantie constitue pourtant le pendant indispensable de la récente réforme des pensions qui oblige les salariés à allonger leur carrière pour garder un niveau de pension équivalent à celui qui prévalait avant l'entrée en vigueur de cette réforme.

Un autre dispositif pour augmenter la présence des travailleurs âgés dans les entreprises est la **protection contre le licenciement des travailleurs âgés**. Ainsi, en Allemagne, beaucoup de conventions collectives prévoient une protection contre le licenciement des travailleurs ayant dépassé un certain âge et/ou une certaine ancienneté auprès d'une entreprise relevant de la convention. Pour contrer immédiatement l'argumentation des effets contreproductifs (p. ex. les licenciements ont lieu avant l'âge de protection), signalons que l'Allemagne a un taux d'emploi des seniors supérieurs à la moyenne européenne.

#### - **Meilleure prise en compte des évolutions sur le marché de l'emploi**

Les changements structurels et sociologiques sur le marché de l'emploi ont pour conséquences des **périodes d'études qui s'allongent** graduellement et qui retardent le début de la « vie cotisable ». La **numérisation** de l'économie pourrait aussi contraindre à l'avenir à des périodes de reconversion nécessitant la reprise de cycles d'études qui morcelleront la carrière cotisable.

Dans ce contexte, il importerait de **valoriser les années d'études de ceux qui s'y consacrent**. Ce dispositif offrirait ainsi aux étudiants et travailleurs des gages de sécurité au sein du pilier public des retraites face au processus de mutation enclenché vers une société européenne de la connaissance, moyennant un renforcement généralisé du niveau d'études des jeunes.

Pour inclure à la fois les éventuels résidents non boursiers, les frontaliers ou les primo-arrivants en plus des résidents boursiers, il est proposé d'instituer le rachat généralisé des années d'études supérieures jusqu'à un total de neuf années. Le rachat pourrait s'opérer sur la base d'une fois le salaire social minimum (étudiant) en cours lors des années d'études<sup>55</sup>.

Cette mesure aurait l'avantage de couvrir l'ensemble de la population active et de permettre, par exemple, aux frontaliers ou aux immigrés de première génération de pouvoir bénéficier des majorations proportionnelles (échelonnées) pour leurs années d'études.

#### - **Financement du système de pension**

De manière générale, la **hausse des cotisations sociales, voire de leur déplafonnement**, doit commencer à être traitée. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.

---

<sup>55</sup> Le but du rachat rétroactif ne serait pas de permettre à ces assurés d'augmenter leur pension aux frais du contribuable (les cotisations relatives au rachat sont déductibles sans limite au titre de dépenses spéciales), mais de leur offrir la reconnaissance de périodes d'assurance pour lesquelles ils contribuent financièrement. C'est pourquoi le rachat serait limité au SSM ou à 80% de ce dernier.

## - **Réforme positive de l'assurance dépendance**

La réforme de l'assurance dépendance doit prendre un tournant positif alors que le **projet en instance risque de conduire à des dégradations des prestations fournies et n'améliore pas la qualité du système.**

Plus particulièrement, les organisations salariales ne sauront accepter le remplacement de la tarification à l'acte et ergo d'une prise en charge sur mesure de l'assuré par l'instauration de quinze niveaux en aide et soins diluant ainsi l'individualisation des besoins, exprimée en minutes, en vigueur jusqu'à présent. Si elles ne s'opposent pas d'office à une forfaitisation des prestations par exemple en introduisant pour chaque prise en charge individualisée un contingent supplémentaire de minutes (ainsi la détermination du seuil individualisé en minutes augmenté d'un pourcentage de minutes pour laisser une certaine marge de manœuvre aux prestataires et afin d'éviter de procéder à une reformulation d'une demande nouvelle auprès de l'Autorité d'évaluation), elles rendent attentif que l'instauration d'une flexibilité par niveaux de besoins et de soins exprimant chacun un intervalle de minutes précis est également susceptible de favoriser la stigmatisation des bénéficiaires dans l'opinion publique et leur entourage ainsi que d'entraver le contrôle de la qualité et de la délivrance réelle des prestations.

Étant donné que le système de l'assurance dépendance a fait ses preuves jusqu'à présent à tel point que notre pays est envié au niveau international pour la performance et la générosité de son système, les organisations syndicales ne peuvent soutenir une réforme de l'assurance dépendance qui a pour seul objet la maîtrise pour ne pas dire, une réduction des dépenses de l'assurance dépendance au détriment de la qualité des prestations des bénéficiaires. Si besoin de financement il y a (ce que les organisations syndicales contestent), au lieu de détériorer la qualité des prestations au détriment des bénéficiaires, il faudra envisager une participation des employeurs/entreprises, en dehors de la contribution spéciale (taxe d'électricité) ainsi qu'une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance avant d'envisager, le cas échéant, une augmentation de la contribution dépendance (à charge des salariés).

Aussi, il convient de préciser que si la maîtrise des dépenses peut être un aspect d'une réforme globale à prendre en considération à côté du maintien, voire de l'amélioration de la qualité des prestations, elles regrettent que la réforme ne prévoie aucun concept de prévention ayant pour objet de retarder l'accès des bénéficiaires à l'assurance dépendance. Un tel dispositif de prévention, si besoin en est, en collaboration avec l'assurance maladie, pourrait réduire à long terme les dépenses de l'assurance dépendance.

## 6. Logement

### 6.1. Constats de la Commission

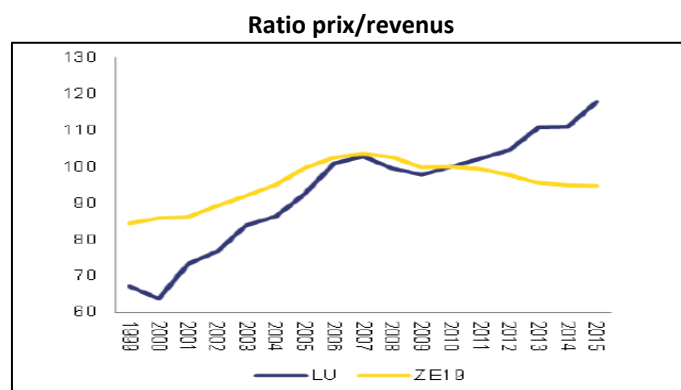
#### Accès à la propriété

La Commission européenne se soucie de l'évolution des prix du logement au Luxembourg.

Les services de la Commission rejoignent ainsi les partenaires sociaux au Luxembourg, pour lesquels la pénurie des logements et l'évolution démesurée des prix de ceux-ci est une préoccupation majeure, du fait qu'elle contribue à des déséquilibres économiques et sociaux au pays.

« L'évolution de la situation économique au Luxembourg a été tellement rapide que les scénarios *démographiques et économiques qui sous-tendent les plans d'aménagement existants sont vite devenus obsolètes* », peut-on lire dans le document des services de la Commission<sup>56</sup>.

La Commission montre que le rapport entre les prix et les revenus ne cesse de grimper au Luxembourg depuis 2009, alors que, dans la zone euro, ce rapport est orienté à la baisse depuis 2007.



Source: Commission européenne,  
Rapport 2017 pour le Luxembourg, p. 26

D'après la Commission, « *les politiques immobilières actuelles encouragent la propriété aux dépens de la location* ».

La Commission cite à cet égard aussi les récentes mesures prises dans le cadre de la réforme fiscale, à savoir, l'accroissement de la déduction fiscale pour les contrats d'épargne-logement, l'abolition de la valeur locative présumée de l'habitation principale, ainsi que le relèvement du plafond de déductibilité des intérêts débiteurs liés à un prêt hypothécaire.

La Commission est plutôt sceptique quant à la réduction de l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2017, plus-values qui ne seront imposées qu'au quart du taux normal.

La Commission européenne, dans son rapport 2017 sur le Luxembourg, décrit également le projet d'un contrat sur les terrains à bâtir (**Baulandvertrag**): « *En outre, dans le cadre de la réforme envisagée de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est prévu d'introduire un nouveau type d'instrument, le contrat sur les terrains à bâtir («Baulandvertrag» ). Aux*

<sup>56</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg, SWD(2017) 81 final, p. 27



*termes de ce nouveau type de contrat, les autorités locales auront la possibilité d'introduire l'obligation, pour le propriétaire foncier, de construire au bout d'un délai déterminé. Les communes seront en droit d'imposer des sanctions, telles que le reclassement en terrain non constructible, dans les cas où les terrains ne sont pas utilisés. »<sup>57</sup>*

Selon les organisations syndicales, si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logement mais également à la fois de soutenir le salaire des travailleurs et de contrôler les prix du marché immobilier.

### **Logement locatif**

Dans le domaine du logement locatif, la Commission européenne note que la réforme fiscale prévoit l'imposition de 50 % des loyers provenant de la location d'immeubles à des organismes conventionnés tels que l'Agence immobilière sociale.

Quant à la **subvention de loyer**, introduite à partir de janvier 2016, le document de la Commission européenne relève que « Cette mesure a été **très peu utilisée** jusqu'à présent: les autorités n'ont reçu que 3.000 demandes, alors qu'elles en attendaient 19.600. »

## **6.2. Recommandations des organisations syndicales**

### **- Stimulation de l'offre**

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national ne voient pas dans les mesures prises dans le cadre de la réforme fiscale des éléments critiquables en raison du fait qu'elles sont destinées aux acquéreurs d'un logement. Dans leurs prises de position relatives à la réforme fiscale, elles ont, au contraire, plutôt critiqué la timidité de ces mesures.

En revanche, les **organisations des travailleurs partagent le scepticisme de la Commission quant à la réduction de l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers**, réduction votée déjà avant la réforme fiscale.

Les syndicats voient dans cette mesure plutôt un **effet d'aubaine** pour les vendeurs d'immeubles. L'effet recherché aurait pu être atteint de manière **plus efficace par l'annonce d'une très forte taxation des terrains et des immeubles non occupés retenus à des fins spéculatives à partir de 2018** ou encore 2019. Ainsi avertis, les détenteurs auraient eu 2 ans et demi pour vendre leurs immeubles, mais à des conditions normales.

Une autre mesure d'incitation fiscale serait une **augmentation de la fiscalité sur les plus-values de cession qui se rapprocherait plus de la fiscalité « normale »**. Ainsi, l'abattement de 50.000 EUR (ou 100.000 EUR en cas d'imposition collective) dont bénéficient les contribuables pourrait être diminué ou le taux d'imposition sur les plus-values pourrait être fixé à un niveau plus élevé. **Etant donné que beaucoup de terrains à bâtir sont détenus par des personnes qui n'ont pas le moindre mérite de les posséder, le fait de leur procurer des gains fiscaux substantiels est d'autant plus injuste.** A cette injustice s'ajoute encore une autre: celle d'imposer davantage les revenus du travail que ceux provenant d'une fortune.

De plus, en vue de mobiliser des terrains constructibles mais non bâtis, le **Conseil économique et social**, dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à « L'accès à un logement abordable » avait fait appel

---

<sup>57</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg, SWD(2017) 81 final, p. 29

aux communes pour appliquer l'obligation de construire telle que prévue dans la législation et de **conférer un caractère obligatoire aux taxes communales relatives à la rétention des terrains**.

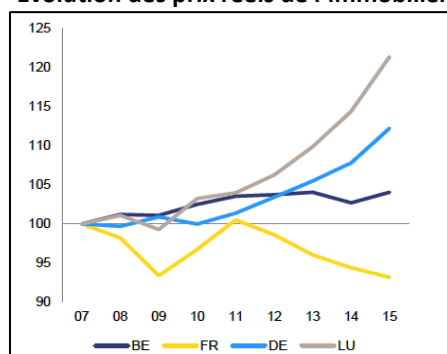
Le projet d'un contrat sur les terrains à bâtir («*Baulandvertrag*» ) **est à saluer, toutefois, les sanctions à appliquer devraient être obligatoires**, par analogie à la proposition du CES concernant la taxe relative à la rétention de terrains.

## - Régulation des prix

Néanmoins, toutes les mesures relatives à l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir risquent d'avoir peu d'effets modérateurs sur les prix. Nous partageons en effet le commentaire de la Commission européenne qui écrit que « *des conditions financières favorables, sous la forme de taux d'intérêt peu élevés et d'un accès plus facile au crédit, peuvent avoir contribué à l'augmentation des crédits immobiliers et au maintien d'une forte dynamique des prix de l'immobilier* ».<sup>58</sup>

Or, il faut être conscient du fait que cette forte demande provient également d'investisseurs qui ne sont pas nécessairement domiciliés au Luxembourg et qui cherchent un placement attractif pour leur fortune. **La seule évolution démographique n'explique pas tout**, sinon, les prix réels de l'immobilier ne connaîtraient pas une évolution similaire en Allemagne (dont la population n'a pas progressé de 2007 à 2015) qu'au Luxembourg.

Évolution des prix réels de l'immobilier



Source: Commission européenne,  
Rapport 2017 pour le Luxembourg p. 25

Pour combattre la spéculation foncière, qui contribue à la progression permanente des prix, la seule augmentation de l'offre de terrains ne suffira par conséquent pas pour réduire les prix des terrains. **L'État doit contrecarrer les défaillances du marché et intervenir par un plafonnement des prix des terrains.**

Dans l'avis du CES sur l'accès à un logement abordable, les organisations syndicales ont formulé la proposition suivante: « *Il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'équilibre entre l'offre et la demande, mais au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains. [...] Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercera une pression sur les prix des terrains non bâtis se trouvant dans l'actuel périmètre d'agglomération, non seulement par l'effet de l'augmentation de l'offre, mais surtout par le jeu de la concurrence. Il s'ensuit que l'Etat devra contrecarrer les défaillances du marché et intervenir par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.* »<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg, SWD(2017) 81 final, p. 25

<sup>59</sup> CES: Avis « L'accès à un logement abordable », p. 63, 28 octobre 2013

**Les organisations syndicales demandent au Gouvernement de procéder à une analyse juridique sur la conformité d'un tel plafonnement à la législation nationale sur la concurrence qui instaure le principe général de la liberté des prix, et surtout à la législation européenne.**

La mise en place de mesures d'action contre la spéculation et la rétention foncière (plafonnement des prix des terrains, taxes obligatoires sur la rétention de terrains et les logements vides) doit en outre **être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat**. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler, en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse ou d'une stabilisation des prix de vente du foncier.

Le Gouvernement doit prendre des initiatives courageuses dans ce domaine. Au lieu de se concentrer sur une problématique qui se pose éventuellement à l'horizon 2060 concernant la soutenabilité des finances publiques soi-disant en faveur des jeunes générations futures, il convient de **se focaliser en matière de logement sur des solutions incisives en faveur de la jeune génération actuelle** afin de limiter les contraintes financières pour devenir propriétaire.

#### - **Doper les logements sociaux**

Dans son avis cité ci-dessus, le CES a salué que la loi dite « Omnibus » contribue à stimuler la construction de logements sociaux du fait que les promoteurs devront réserver 10% de la surface brute pour la construction de logements sociaux. La disposition précédente, qui prévoyait des logements à coût modéré uniquement pour les lotissements couverts par un PAP „nouveau quartier“ dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, e en effet été jugée insuffisante.

Les organisations syndicales rappellent en outre la recommandation du CES que les promoteurs de logements sociaux s'orientent davantage vers la construction de logements locatifs et qu'un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays soit introduit. Le CES suggérerait que **le taux de logements locatifs subventionnés rapportés au nombre total de résidences principales devrait atteindre la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté**.

Selon le CES, il importe d'augmenter la densité résidentielle du bâti et de stimuler davantage l'offre de logements locatifs, dont le nombre est largement insuffisant. Il faut que les propriétaires de logements non occupés aient la volonté ou soient même obligés de les utiliser ou de les mettre sur le marché.

#### - **Mieux calibrer la subvention de loyer et compléter celle-ci d'un mécanisme fiscal**

Au sujet de la subvention de loyer, force est de constater que beaucoup de bénéficiaires potentiels n'ont pas connaissance de cette aide à laquelle ils auraient peut-être droit, d'une part, et que les conditions d'octroi et les démarches administratives sont trop lourdes, d'autre part.

En ce qui concerne le peu d'enthousiasme pour la nouvelle subvention, la raison en est certainement le manque d'information quant à l'aide. Une **publicité beaucoup plus large** par les communes et les instances étatiques compétentes en renforcerait certainement le succès.

En outre, il est nécessaire d'avoir plus de détails sur le cercle des bénéficiaires. Une connaissance de tous les paramètres chiffrés des dossiers ayant obtenu une réponse négative aurait permis d'analyser la pertinence des **seuils fixés, qui pourraient bien être trop désavantageux**.

D'autre part, l'on peut se demander si le **taux d'effort** de 33% n'est pas trop élevé, puisque 1.340 dossiers ont été rejetés parce que le demandeur n'atteignait pas ce taux d'effort de 33%, mais

beaucoup de demandeurs étaient proches du taux.

Une possibilité serait de **réduire le taux de faire passer ce taux à 30% ou à 25% pour élargir le cercle des bénéficiaires.**

En outre, la **condition de pouvoir justifier de revenus réguliers depuis six mois au moins exclut** les jeunes ou moins jeunes entrant dans la vie active du bénéfice de la subvention de loyer, pendant les 6 premiers mois de leur embauche.

Finalement, **les montants des loyers de référence sont homogènes au niveau national**, sans tenir compte du lieu géographique du logement. Or, les loyers peuvent diverger considérablement en fonction de la localisation de l'immeuble.

Un mécanisme fiscal complémentaire pourrait sans doute être utilement introduit, particulièrement à destination de ceux des locataires (grands oubliés de la dernière réforme fiscale) qui ne peuvent pas bénéficier de la subvention mais qui, malgré tout, se trouvent en situation d'inconfort, voire de précarité relative, qui n'ont guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle (refus de prêt, file d'attente pour logement social, etc.).

## 7. Socialisation du semestre européen

L'instauration d'un socle de droit sociaux devrait permettre de protéger les salariés ET les employeurs contre le dumping social et la concurrence déloyale (détachement, salaire minimum européen, etc.).

Le Conseil économique et social européen est d'avis que *« les déséquilibres sociaux aussi bien qu'économiques constituent une menace pour l'UE. Ils minent la cohésion sociale et la crédibilité politique et entravent le progrès économique »*.

Il ajoute que *plus la politique d'austérité – qui vise principalement à réduire les dépenses – se poursuivra sans être accompagnée de mesures appropriées en faveur de la croissance, de la cohésion sociale et de la solidarité, plus il apparaîtra clairement que le creusement des inégalités sociales menace l'intégration économique et la prospérité de l'Europe »*. [...]

*« Le socle européen des droits sociaux devrait avoir pour but de contribuer à la mise en œuvre effective de l'acquis social juridique existant ancré dans le droit primaire et secondaire de l'UE en matière de droits sociaux et du travail »*.

Dans l'attente de l'aboutissement d'un éventuel socle des droits européens par l'adoption d'un protocole social ajouté aux Traités et/ou un droit social européen dérivé des Traités, le Luxembourg pourrait jouer les précurseurs en se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés

En plus des propositions déjà sur la table, cet ensemble de droits sociaux doit notamment comprendre les droits suivants: droit à une mise en œuvre effective du contenu du texte et à des sanctions efficaces; droit à des mesures plus favorables; droit à la non-régression; droit au travail; droit à la dignité au travail; droit à un temps de travail compatible avec les besoins personnels; droit à la liberté d'expression sur le lieu de travail; droit à une protection spécifique pour les personnes vulnérables, handicapées, jeunes, crowd workers etc.; droits collectifs des travailleurs.

**Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux doit être assuré, de même que la convergence par le haut des législations sociales et du travail dans les pays européens.**

Les dispositions suivantes iraient dans le sens d'un socle effectif de droits sociaux: revoir la législation européenne pour les personnes dans des relations de travail déguisées et fragilisées; définition claire du travailleur (rémunération adéquate, conditions de travail équitables); droit à l'éducation et à la formation ainsi que des droits en matière de sécurité sociale (chômage, maladie, pension), et cela sans préjudice de règles plus favorables adoptées par les partenaires sociaux au plan national; prohiber les types de contrats de travail hyper-flexibles; protections au moins aussi élevées qu'actuellement dans l'optique de la révolution de l'économie numérique; instauration d'un salaire minimum européen fixé à 60% du salaire médian dans chaque pays; inscrire dans les traités des critères contraignants de convergence sociale (taux de chômage inférieur à 5%, taux de pauvreté inférieur à 5%, taux de mal-logés inférieur à 3%, taux d'illettrisme à l'âge de 10 ans inférieur à 3%, aide publique au développement supérieure à 1% du revenu national brut (RNB), etc.

### III Synthèse des recommandations des organisations syndicales en vue de la finalisation du PNR et du PSC

Considérant la contribution salariale à la première réunion du dialogue social national relatif au semestre européen 2017 (« *Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute !* »), les éléments suivants devraient être retenus dans le cadre du semestre national en vue de la réalisation des objectifs tant nationaux de la stratégie UE-2020 qu'europeens de renforcement de la croissance et des investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final].

Le Luxembourg en tant que membre fondateur de l'UE et de la zone euro se doit d'agir en modèle pour doper la croissance luxembourgeoise et participer à l'effort de redressement européen en soutenant la demande intérieure et socialiser le semestre européen. Cette nécessité a non seulement été relevée par le ministre des Finances lors de la séance publique du 8 décembre 2016 à la Chambre des Députés, mais c'est aussi ce que constate la Commission européenne dans son évaluation du Luxembourg: « *d'après les estimations, la consommation privée et la consommation publique ont apporté une contribution positive et constante à la croissance en 2016, dans le droit fil des évolutions observées au cours de la dernière décennie* ». Selon les prévisions de l'hiver 2017, « *cette forte dynamique [économique] devrait se poursuivre en 2016 et au cours des deux années suivantes [...]. La demande intérieure devrait remplacer les exportations nettes en tant que principal moteur de la croissance.* »

Du côté du **Programme national de réforme**, il conviendrait d'inclure les décisions suivantes.

#### **Concernant le soutien à la croissance, les revenus et la lutte contre la pauvreté et les inégalités**

##### **- Révision structurelle du RMG**

Si le SSM est un régulateur modeste de la rémunération du travail, le RMG, garantie de ressource minimale pour les citoyens, est un correctif des bas salaires en fonction de la composition de la communauté domestique. Dans l'attente de la réforme du RMG en instance et dont il faudra définir adéquatement le niveau, rappelons que le revenu minimum garanti n'a par exemple pas bénéficié de l'ajustement à l'évolution des salaires réels, comme cela aurait dû se faire, le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 2015.

Le retard pris par le RMG par rapport au SSM qui, lui, a été ajusté régulièrement atteint 1,7 point de pourcentage au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En plus de ce rattrapage, un coup de pouce structurel supplémentaire dans le cadre de l'introduction du REVIS serait le bienvenu.

- **Révision structurelle de l'indemnisation du chômage**

Le taux de risque de pauvreté élevé des demandeurs d'emploi au Luxembourg et le pourcentage élevé de demandeurs d'emploi non indemnisés indiquent clairement la nécessité d'améliorer leur protection sociale et leur indemnisation, notamment au niveau de la durée d'indemnisation relativement faible au Luxembourg et parmi les plus faibles de l'UE-15. En outre, relativement au niveau de vie, le plafond annuel d'indemnisation fait également partie des plus faibles de l'UE-15.

- **Soutien aux (petites) pensions**

Les coups de boutoir depuis le début des années 2000 au système de pensions ont provoqué un décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires (modulation du mécanisme d'ajustement des pensions entre 2005 et 2015), pour une perte cumulée de l'ordre de 2,6% qui s'applique à toutes les pensions perçues sur cette période que la neutralisation de l'ajustement négatif des pensions de 2014 (-0,3%) n'a pas compensé, alors qu'en outre l'ajustement positif de 2015 fut également neutralisé (0,4%).

De plus, le décalage supplémentaire de deux années dans la revalorisation des pensions échues après le 31 décembre 2013 (introduit par la dernière réforme) constitue également une perte structurelle qui est ancrée dans la législation portant sur l'assurance pension.

Il convient dès lors de définir les voies et moyens de procéder à un rattrapage en donnant un coup de pouce structurel aux pensions, et au minimum aux petites pensions (e.g. par un mécanisme visant la pension minimale et/ou par un mécanisme visant les majorations forfaitaires, voire une prime unique).

- **Revalidation structurelle et fiscale du salaire minimum**

Le salaire minimum à son niveau actuel est un trop bas salaire, paupérisant et le plus en inadéquation avec le niveau de vie local et le niveau de productivité général.

Une augmentation structurelle du SSM d'au moins 10% permettrait d'améliorer la situation des bas salaires et d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au minimum légal.

L'exonération fiscale du salaire minimum devrait voir le jour, en lieu et place d'une imposition à un taux marginal de 12% en classe 1; ce dernier a en effet également besoin d'un coup de pouce fiscal pour atteindre un niveau décent.

- **Soutien généralisé aux salaires**

Considérant les évolutions salariales au cours des dix dernières années, il s'avère primordial de donner un coup de pouce aux salaires, par exemple par la fixation d'un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires.

- **Revalorisation des prestations familiales**

Le montant uniforme proposé par le gouvernement dans le cadre de la réforme des prestations familiales entraîne une dégradation pour les enfants qui naîtront après l'entrée en vigueur de la loi. Ce montant est substantiellement inférieur au montant moyen précédemment versé par enfant et doit être relevé en conséquence.

Les familles ont subi en outre une perte, en termes réels, de 19% en raison de l'abolition de l'indexation des prestations familiales en 2006.

La réintroduction d'une procédure automatique ancrée dans la loi en matière d'adaptation des prestations familiales est impérative mais toujours pas en vigueur. Ce mécanisme devra être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes.

## ***Concernant le marché de l'emploi, le dialogue social et le système éducatif et de formation***

### **- Licenciements économiques et maintien dans l'emploi**

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

Face à la crise et ses répercussions négatives sur l'emploi, il est apparent que le chômage a changé de nature. Le chômage social d'avant la crise est devenu un chômage économique due à la crise qui a débutée en 2008. Si nous n'arrivons pas à adapter les instruments de lutte contre le chômage aux nouvelles réalités, le Luxembourg court prochainement le risque de faire face à un chômage structurel.

Le Luxembourg doit donc développer de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage en discutant et en analysant tout modèle, système ou initiative susceptibles de favoriser la sauvegarde de l'existence du salarié et de sa famille par un maintien dans l'emploi des personnes victimes d'un licenciement.

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

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

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

La législation actuelle sur les plans de maintien dans l'emploi est connue pour son inefficacité exemplaire. Il n'y a aucun caractère contraignant dans la procédure. Des licenciements économiques ne sont souvent pas signalés au comité de conjoncture. Et peu de plans de maintien de l'emploi sont conclus, sauf s'ils sont incontournables afin d'obtenir une participation supplémentaire de l'État aux frais du chômage partiel ou de l'indemnité de préretraite. Mais dans ces cas, leur contenu est minimal.

À part le fait que cette législation doit devenir plus contraignante, il est indispensable de l'associer avec la procédure concernant les licenciements collectifs, afin qu'elle puisse produire ses effets en amont de tout plan social prévoyant des licenciements.

### **- Législation sur les faillites**

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

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

## - Volet préventif du droit du travail

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

Plus spécialement en ce qui concerne les stages, il est demandé une législation qui contienne des dispositions relatives à une rémunération obligatoire à accorder au stagiaire et à la protection sociale de celui-ci.

## - Dialogue social infranational

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

## - Compte épargne-temps

Une réglementation des comptes épargne-temps (CET) sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social fait toujours défaut. Le cadre légal y relatif devrait donner la priorité à la mise en place des comptes épargne-temps uniquement par accord national/interprofessionnel ou convention collective.

Les CET ne se situent en aucun cas dans un cadre de flexibilisation de la durée du travail, mais constituent un instrument nouveau d'organisation du travail permettant aux salariés de reporter librement des périodes de travail économisées, dans les limites légales et conventionnelles, à une période ultérieure en vue de la réalisation d'un projet personnel.

## - Conciliation vie privée/professionnelle

Un accord relatif au droit à la réduction individuelle de la durée du travail devrait être négocié afin de permettre aux salariés de suivre des formations plus intensives, aux salariés ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et aux seniors de bénéficier d'un passage plus lisse de la vie active vers la retraite.

## - Investir dans le système éducatif et réformer la formation professionnelle continue

Dans le cadre des transformations de l'économie nationale qui sont une constante de l'économie, comme l'histoire économique nous l'enseigne ou comme les éléments prospectifs de changement technologique ou encore climatique le laissent entendre, il convient d'investir massivement dans le système éducatif. Ces investissements auraient pour finalité que le système éducatif offre de meilleures chances pour résorber *ab initio* les handicaps d'opportunité, mais garantisse aussi un droit véritable à la formation continue individuelle et collective.

Les organisations syndicales constatent malheureusement que les nouvelles modifications proposées par le projet de loi sur la formation professionnelle ont comme seul et unique objectif de réaliser des économies financières et qu'aucune mesure proposée n'aborde l'aspect qualitatif de la gestion de la formation en entreprise, respectivement qu'aucune d'entre elles n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Il importe donc de réformer globalement un des éléments fondamentaux de notre démocratie sociale: la formation professionnelle continue. Il est proposé d'orienter la réforme dont question en développant quatre priorités essentielles: a) introduire un principe général qui confère un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie;



b) introduire un véritable droit à la qualification; c) créer un droit d'accès à l'orientation professionnelle; d) repenser l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue.

### **Concernant la fiscalité**

#### **- Redonner du pouvoir d'achat**

La fiscalité doit pouvoir faire davantage en faveur du pouvoir d'achat des contribuables notamment par la revalorisation et l'indexation du barème fiscale, l'exonération du SSM et la réduction supplémentaire de la « bosse des classes moyennes ».

#### **- Une fiscalité mieux équilibrée**

Un meilleur équilibre doit être trouvé entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds paient, pour un revenu donné, cinq fois moins d'impôts. De ce fait, des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci

Or, la principale courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire. In fine, cette situation de déséquilibre mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés. Ainsi, une récente évaluation de l'ACD a chiffré à près de 200 millions le déchet fiscal du système actuel des stock-options.

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.

Les éléments suivants devraient être étudiés:

- les dividendes sont exonérés à 50% de leur montant ce qui constitue une faveur énorme aux actionnaires par rapport aux salaires intégralement imposables (les revenus du capital sont imposés selon barème et bénéficient donc également du revenu exonéré de 11.265 euros en classe 1);
- les revenus du capital bénéficient en plus d'une tranche exonérée de 1.500 euros, voire 3.000 euros en classe 2. Cette faveur pour les détenteurs de capitaux doit être abolie (l'épargne dite populaire - dépôts, titres et obligations de l'État - a vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990; or la tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés);
- les stock-options constituent du point de vue fiscal un avantage en nature salarial estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas; il existe une marge suffisante pour améliorer l'imposition de cet avantage en nature, qui pourrait même carrément être imposé à 100% et ainsi être considéré comme un revenu salarial à part entière;
- réintroduction de l'impôt sur la fortune;
- hormis pour l'habitation personnelle, la question des plus-values exonérées se pose globalement. Il en est de même pour l'impôt foncier et les droits de succession qui devraient être augmentés tout en prévoyant des exonérations permettant de ne pas affecter le commun des contribuables.

## **Concernant le régime général de retraites et l'assurance dépendance**

### **- Favoriser une transition douce entre temps professionnel et temps de retraite**

L'augmentation de l'âge légal de départ n'est pas recevable. L'allongement de la vie active, c'est-à-dire combler l'écart entre l'âge réel du départ à la retraite ( $\pm 61$  ans) et l'âge légal (65 ans) doit être obtenu par des mesures incitatives et facilitant la transition entre vie active et retraite, et favorisant l'emploi de seniors dans les entreprises.

Un droit réel à la retraite progressive devrait être introduit. Une retraite progressive, à condition toutefois que certaines conditions (notamment en matière de période de stage) soient respectées, permettrait de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans. De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active tandis que l'effet sur le coût total pour l'assurance pensions serait, dans le pire des cas, neutre.

### **- Instaurer une politique de gestion des âges**

Il est un fait que les travailleurs âgés sont proportionnellement les plus concernés par le chômage au Luxembourg et que le chômage de longue durée a augmenté de façon considérable. Face à cette situation préoccupante, une véritable politique contraignante de gestion des âges fait toujours défaut. Celle-ci contiendra 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;
- fusion des différents services de santé au travail en un seul véritable service public de santé au travail;
- garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi;
- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur la 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.

### **- Meilleure prise en compte des évolutions sur le marché de l'emploi**

Les changements structurels et sociologiques sur le marché de l'emploi ont pour conséquences des périodes d'études qui s'allongent graduellement et qui retardent le début de la « vie cotisable ». La numérisation de l'économie pourrait aussi contraindre à l'avenir à des périodes de reconversion nécessitant la reprise de cycles d'études qui morcelleront la carrière cotisable.

Dans ce contexte, il importerait de valoriser les années d'études de ceux qui s'y consacrent. Ce dispositif offrirait ainsi aux étudiants et travailleurs des gages de sécurité au sein du pilier public des retraites face au processus de mutation enclenché vers une société européenne de la connaissance, moyennant un renforcement généralisé du niveau d'études des jeunes.

Pour inclure à la fois les éventuels résidents non boursiers, les frontaliers ou les primo-arrivants en plus des résidents boursiers, il est proposé d'instituer le rachat généralisé des années d'études supérieures jusqu'à un total de neuf années. Le rachat pourrait s'opérer sur la base d'une fois le salaire social minimum (étudiant) en cours lors des années d'études.

Cette mesure aurait l'avantage de couvrir l'ensemble de la population active et de permettre, par exemple, aux frontaliers ou aux immigrés de première génération de pouvoir bénéficier des majorations proportionnelles (échelonnées) pour leurs années d'études.

- **Financement du système de pension**

De manière générale, la hausse des cotisations sociales, voire de leur déplaçonnement, doit commencer à être traitée. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.

- **Réforme positive de l'assurance dépendance**

La réforme de l'assurance dépendance doit prendre un tournant positif alors que le projet en instance risque de conduire à des dégradations des prestations fournies et n'améliore pas la qualité du système.

**Concernant le logement**

- **Régulation du marché de l'immobilier**

Si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logement mais également à la fois de soutenir le salaire des travailleurs et de contrôler les prix du marché immobilier.

Une meilleure régulation du marché de l'immobilier, qui est régulièrement mis à l'index par la Commission, est nécessaire notamment par le truchement de taxes obligatoires sur la rétention de terrains ou de logements vides.

Si un effort intéressant et qu'il convient de souligner a été entrepris par le récent subventionnement des loyers encours de révision, un mécanisme fiscal complémentaire s'avérerait sans doute utile, particulièrement pour ceux des locataires (grands oubliés de la dernière réforme) qui ne peuvent pas bénéficier de la subvention mais qui, malgré tout, se trouvent en situation d'inconfort, voire de précarité relative en ayant guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle (refus de prêt, file d'attente pour logement social, etc.).

**Concernant la socialisation du semestre européen**

Dans l'attente de l'aboutissement d'un éventuel socle des droits européens par l'adoption d'un protocole social ajouté aux Traités et/ou un droit social européen dérivé des Traités, le Luxembourg pourrait jouer les précurseurs en se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés

En plus des propositions déjà sur la table, cet ensemble de droits sociaux doit notamment comprendre les droits suivants: droit à une mise en œuvre effective du contenu du texte et à des sanctions efficaces; droit à des mesures plus favorables; droit à la non-régression; droit au travail; droit à la dignité au travail; droit à un temps de travail compatible avec les besoins personnels; droit à la liberté d'expression sur le lieu de travail; droit à une protection spécifique pour les personnes vulnérables, handicapées, jeunes, crowd workers etc.; droits collectifs des travailleurs.

Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux doit être assuré, de même que la convergence par le haut des législations sociales et du travail dans les pays européens. Les dispositions suivantes iraient dans le sens d'un socle effectif de droits sociaux: revoir la législation européenne pour les personnes dans des relations de travail déguisées et fragilisées; définition claire du travailleur (rémunération adéquate, conditions de travail équitables); droit à l'éducation et à la formation ainsi que des droits en matière de sécurité sociale (chômage, maladie, pension), et cela sans préjudice de règles plus favorables adoptées par les partenaires sociaux au plan national; prohiber les types de contrats de travail hyper-flexibles; protections au moins aussi élevées qu'actuellement dans l'optique de la révolution de l'économie numérique; instauration d'un salaire minimum européen fixé à 60% du salaire médian dans chaque pays; inscrire dans les traités des critères contraignants de convergence sociale (taux de chômage inférieur à 5%, taux de pauvreté inférieur à 5%, taux de mal-logés inférieur à 3%, taux d'illettrisme à l'âge de 10 ans inférieur à 3%, aide publique au développement supérieure à 1% du revenu national brut (RNB), etc.

Concernant le **Programme de stabilité et de croissance**, les résolutions politiques suivantes devraient trouver leur place.

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.

Les investissements d'avenir, durables et sociaux, seront maintenus à un haut niveau, voire accentués; ceux-ci ne peuvent toutefois aucunement se réaliser au détriment des dépenses courantes.

À côté d'une politique salariale positive concertée, dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires bien plus significatif, face à l'importance globale de la demande intérieure pour l'Europe, que les pratiques actuelles de désinflation salariale et de transferts du travail vers le capital, la stimulation de la demande intérieure passe par l'introduction progressive de la véritable règle d'or des finances publiques (avec pour objectif d'immuniser une partie de l'investissement public), voire d'un véritable Trésor européen pour financer, sans les mutualiser, les investissements futurs des États membres.

Si le niveau de l'investissement public est relativement élevé au Luxembourg, il importe de continuer, voire d'accentuer l'effort en vue de renforcer la croissance et les investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final], mais également pour procéder au rattrapage infrastructurel rendu nécessaire par les évolutions démographiques.

Si le Luxembourg pourrait déjà précéder les recommandations qui seraient formulées au sujet des investissements publics à l'aune d'une nouvelle règle d'or (qui a existé dans la constitution allemande jusqu'en 2009 ou est suivie au Royaume-Uni), il bénéficierait en tout état de cause grandement des effets conjoncturels induits et autoalimentés par cette approche budgétaire modernisée sur le plan européen, lui dont la croissance économique est en moyenne, selon les approches, entre 2,3 à 2,9 supérieure à celle de la zone euro.

Le Luxembourg devrait attirer l'attention dans son actualisation du PSC sur l'utilité primordiale d'un tel mécanisme pour la zone euro.

---

Luxembourg, le 13 mars 2017

**Contribution UEL: Contribution aux Plan national de Réforme et Programme de  
Stabilité et de Croissance**



# UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

---

## Semestre européen 2017

**Contribution aux  
Plan national de Réforme et  
Programme de Stabilité et de Croissance**

---



## Introduction

La Commission européenne vient de publier son rapport 2017 pour le Luxembourg qui analyse l'économie luxembourgeoise à la lumière de l'examen annuel de la croissance publié le 16 novembre 2016.

Le Luxembourg a réussi à améliorer ses performances économiques depuis la crise de 2008 et d'après les récentes prévisions d'hiver 2017 de la Commission européenne, la croissance du PIB devrait être de 3,8% en 2016, de 4,0% en 2017 et s'établir à nouveau à 3,9% en 2018, proche des niveaux d'avant crise, mais toujours en dessous de ceux-ci. Cette amélioration de l'activité économique s'explique principalement par les bonnes performances du secteur financier, qui, grâce à sa spécialisation dans des produits à faible risque, a contribué à atténuer certaines des répercussions négatives découlant des évolutions défavorables intervenues sur les marchés internationaux. La plupart des autres secteurs ont également eu une contribution positive à la croissance économique, en particulier celui des TIC, de l'industrie et des services aux entreprises et du tourisme.

Le rapport de la Commission souligne par contre que le Luxembourg a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays formulées en 2016 qui portaient, entre autres, sur la nécessité d'assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraites, de lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique et d'éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

Au niveau des objectifs à atteindre au regard de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg enregistre des progrès dans les domaines de l'emploi, des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'éducation, mais il est loin d'atteindre ses objectifs en matière d'investissements en R&D, de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la pauvreté.

Ainsi, le rapport de la Commission européenne comporte un certain nombre d'observations et de mises en garde importantes et pertinentes que l'UEL ne cesse de thématiser depuis plusieurs années. Les « petites réformes » adoptées jusqu'à présent n'ont pas suffi à résoudre structurellement les défis du Luxembourg.

Il est de la responsabilité du Gouvernement, ensemble avec les acteurs économiques, d'adopter les réformes structurelles qui s'imposent. En effet, dans une perspective de développement durable, chacun doit veiller au bien-être économique et social non seulement de la population actuelle, mais également à celui des prochaines générations. Le contraire serait naïf, voire égoïste et reviendrait à laisser un cadeau empoisonné aux générations futures.

L'UEL regrette qu'elle n'ait, à ce stade (10 mars à midi), pas connaissance des priorités du Gouvernement pour le Plan national de Réforme (PNR) et pour le Programme de Stabilité et de Croissance (PSC). Or cette deuxième réunion devrait servir à avoir un réel débat sur les priorités économiques et sociales que le Gouvernement compte communiquer à la Commission européenne, ceci en prenant en compte les analyses présentées par les partenaires sociaux, dont l'UEL, lors de la 1<sup>ère</sup> réunion du dialogue social de janvier dernier. Il y a dès lors lieu de revoir la procédure nationale du semestre européen en ce sens et il s'imposerait que le Gouvernement prenne position par rapport aux contributions faites par les partenaires sociaux.

Ainsi, l'UEL doit se limiter, cette fois-ci, à dresser une liste de priorités qui devraient être prises en compte par le Gouvernement dans le PNR **et invite pour les autres points portant sur les finances publiques, la sécurité sociale, l'éducation et la formation, à consulter les contributions de l'UEL de 2016 et de janvier 2017 élaborées pour le semestre européen** qui conservent toute leur actualité. Les priorités de l'UEL s'articulent autour des thématiques suivantes:

### Nouveau modèle de croissance

Comme soulevé par la Commission européenne, « *une diversification de l'économie visant des activités nouvelles à forte valeur ajoutée reste un défi majeur pour le développement et la viabilité économiques du Luxembourg. Compte tenu de son développement technologique, de ses coûts de main-d'œuvre élevés, l'avantage comparatif du Luxembourg se situe sans doute dans des activités à haute valeur ajoutée et dans des activités requérant de hautes qualifications.* »

Dans ce contexte, l'UEL salue l'initiative prise par le Ministère de l'Economie et la Chambre de Commerce avec le soutien de l'IMS en commanditant la réalisation d'une étude stratégique sur la troisième révolution industrielle (TIR) auprès de l'économiste américain Jeremy Rifkin. L'étude, présentée en novembre 2016, encourage la transition vers un nouveau modèle industriel qui repose sur la convergence des TIC, des énergies renouvelables et de nouveaux modes de transport.

*« Le Luxembourg est engagé dans une transition vers un nouveau modèle industriel. »*

Il va sans dire qu'une petite économie ouverte comme celle du Luxembourg doit déployer des efforts permanents afin de pouvoir suivre cette évolution et de ne pas rater le coche. Il en résultera sans doute une certaine remise à plat du modèle économique - et salarial - existant. Le Luxembourg doit se préparer de manière proactive à de telles éventualités, en se posant d'ores et déjà des questions fondamentales sur le modèle économique à privilégier - un modèle tenant compte des spécificités luxembourgeoises et qui soit suffisamment résistant au changement de paradigme économique.

En effet, le modèle économique actuel, basé sur une croissance extensive, n'est plus soutenable et il nous faut basculer vers un système basé sur une croissance intensive et qualitative générant de forts gains de productivité et engageant à la fois les entreprises déjà implantées dans le pays et les nouveaux investisseurs étrangers.

Malheureusement la politique de finances publiques du Gouvernement est axée sur le modèle de croissance actuel et sur sa continuation future qui vise à un doublement de la population et de la main-d'œuvre dans le temps d'une génération. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le financement de la sécurité sociale dont les projections sont calculées sur une telle hypothèse démographique. Cette politique est ainsi en contradiction avec les affirmations du Gouvernement selon lesquelles il rechercherait la voie de la croissance qualitative, de l'augmentation de la productivité et du respect de l'environnement.

Comme souligné par la Commission européenne, l'incidence effective sur la diversification dépendra des mesures concrètes qui seront mises en œuvre. En même temps, la transition vers un nouveau modèle industriel constitue une opportunité pour le Luxembourg. Il appartient dès lors au Gouvernement d'accompagner activement cette transition vers la digitalisation de l'économie, tout en mettant en place les glissières de sécurité nécessaires pour éviter d'éventuelles dérives, notamment sur le plan économique (p. ex. restriction de la concurrence, concurrence déloyale, ...) et sur le plan des finances publiques (moins-values de recettes en raison de la non déclaration de certaines activités économiques, etc.), mais aussi sur le plan social.

### **Monde du travail plus flexible**

L'UEL soutient donc avec force les démarches entamées pour préparer le Luxembourg à l'économie du futur, à l'ère de la digitalisation, du numérique et de l'efficacité dans l'emploi des ressources. Par contre, la mutation de notre structure économique devra être complétée par une réflexion commune sur notre modèle social et en particulier sur l'organisation du travail et les compétences à acquérir ainsi que sur les changements à introduire à l'intérieur des entreprises.

Dans ce contexte, l'UEL salue la volonté du Ministre du Travail, à l'instar de ce qui a été réalisé dans certains pays, notamment en Allemagne avec l'initiative « *Arbeiten 4.0* », de lancer ensemble avec les Chambres professionnelles une étude spécifiquement luxembourgeoise afin de préparer le monde du travail aux défis de la transformation numérique.



Pour l'UEL, le marché du travail tel que l'on le connaît actuellement, devra devenir plus flexible afin de s'adapter aux nouvelles activités économiques induites par la TIR. Les règles qui régissent actuellement le monde du travail, notamment pour ce qui est du temps du travail et du statut de l'indépendant, ne sont pas adaptées à la réalité économique de demain. De toute évidence le modèle classique de travail salarié sera fortement concurrencé par des activités d'indépendants qui ne nécessiteront pas le rassemblement de capitaux importants, mais qui seront néanmoins marquées par un esprit d'entreprise nouveau.

### **Distribution de gains de productivité**

La productivité constitue le véritable étalon de mesure de la santé et de la compétitivité économique (dont la compétitivité hors coût est également une dimension essentielle). Cependant, cette productivité a fait défaut ces dernières années et selon l'analyse de la Commission européenne, *« les gains de productivité ont été proches de zéro, voire légèrement négatifs »* tout au long de la période allant de 2000 à 2015. Cette analyse ressort également des publications du STATEC en matière de comptabilité nationale qui concluent que depuis l'an 2000 les gains de productivité ont été quasiment nuls au Luxembourg.

L'étude TIR a mis en lumière le besoin d'avoir une économie plus productive, moins consommatrice en ressources et moins préjudiciable à l'environnement, mais elle n'apporte pas de réponses à de nombreuses questions: *« Comment les éléments de la TIR permettront-ils d'augmenter la productivité du travail, y compris à travers le volet énergétique, et comment cela permettra-t-il de déconnecter la croissance du PIB de celle de la population afin de rendre notre modèle financier (Sécurité sociale), l'aménagement du territoire (moins d'infrastructures) et notre cohésion sociale plus soutenable (population active, frontaliers et population du pays majoritairement non luxembourgeoise) ? »*.

De plus, la réponse à ces questions doit tenir compte de l'extrême disparité des différentes branches de l'économie luxembourgeoise qui se caractérisent par des niveaux et des évolutions de productivité très contrastés.

Pour l'UEL, il est pour le moins prématuré de vouloir distribuer dès aujourd'hui (c'est-à-dire dans une approche ex ante) les gains de productivité escomptés de la TIR, comme cela vient d'être suggéré par le Gouvernement, alors que la réalité économique du pays a été caractérisée par une hausse structurelle des coûts salariaux unitaires et avant même d'avoir préparé le Luxembourg à cette économie du futur. Si le Gouvernement entend dès à présent adapter le modèle social à un hypothétique futur économique, il devrait commencer par réformer le système de pension qui est dès aujourd'hui en contradiction flagrante avec les visions économiques de M. Rifkin. Pour ce qui est du temps de travail ou des salaires, il n'y a pas de doute que les partenaires sociaux ainsi que les entreprises et les salariés s'en occuperont dès que les réalités du terrain le permettent.

### **Evolution des salaires en lien avec l'évolution de la productivité**

En référence à ce qui précède, il importe de rappeler que les salaires doivent évoluer en fonction de la productivité, comme la Commission européenne l'a itérativement recommandé au cours des dernières années. Dans son rapport de 2017, elle constate encore une fois la perte de compétitivité-coûts/prix du Luxembourg. *« Depuis 2011, les recommandations adressées au Luxembourg ont concerné, outre les préoccupations quant à la viabilité à long terme, la compétitivité des prix et des coûts, qui s'est constamment détériorée jusqu'en 2014. Des analyses ont montré que la productivité et l'évolution des salaires ont toutes deux contribué à cette tendance. En ce qui concerne l'évolution des salaires, il a été recommandé au Luxembourg de faire en sorte qu'elle suive le même rythme que la productivité. Jusqu'ici, aucune mesure structurelle n'a été adoptée à cet effet, hormis la modulation temporaire de l'indexation automatique des salaires sur l'inflation entre 2012 et 2014. »*.

Or, cette problématique avait déjà fait l'objet de discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux en 2006 où il a été conclu que *« la politique salariale menée devait respecter l'évolution de la*

*productivité générale de l'économie luxembourgeoise* ». Ce même principe a, par ailleurs, à nouveau été confirmé dans l'accord bipartite de 2015 entre le Gouvernement actuel et l'UEL.

Des salaires en lévitation par rapport à la productivité ne peuvent que conduire à des effets d'éviction de l'emploi, au détriment surtout des salariés qui n'ont pas encore eu l'opportunité de se qualifier suffisamment et des entreprises situées dans des secteurs à productivité moins dynamique, plus intensifs en main-d'œuvre.

Ainsi, un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées, et en particulier pour les plus jeunes et pour les collaborateurs plus âgés. Le niveau déjà élevé du SSM actuel pose donc d'importants problèmes, notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées. Dans la mesure où bon nombre de personnes insuffisamment qualifiées présentent d'ores et déjà une productivité inférieure au SSM, toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs, de fragiliser la cohésion sociale, de porter préjudice tant au plein emploi qu'à une intégration au marché du travail des personnes moins qualifiées, et d'accentuer la concurrence au sein de la Grande Région. On rappelle à cet égard que le SSM vient d'être augmenté de 3,9% d'un coup sans consultations des employeurs concernés.

Aujourd'hui le SSM constitue de facto un instrument permettant à l'Etat de pratiquer une politique des revenus, consistant à agir de manière directe sur la structure des rémunérations (niveaux et évolutions) d'une large proportion des salariés. Le Gouvernement espère ainsi pallier les déficiences de l'Etat en matière de construction de logements.

## Maîtrise de l'inflation

Alors que le taux d'inflation était en baisse depuis 2011 et proche de 0% ces deux dernières années, il devrait, selon la Commission européenne, à nouveau augmenter et être proche de 2% en 2017, ceci notamment à cause d'une hausse des prix du pétrole et de l'indexation des salaires. *« L'indexation automatique des salaires a été déclenchée en janvier 2017, ce qui s'est traduit par une augmentation générale des salaires de 2,5%. Ces facteurs, combinés à la réforme fiscale également entrée en vigueur en janvier 2017, devraient pousser à la hausse la consommation et, ultérieurement, les prix. »*

En raison du mécanisme d'indexation automatique et de la hausse du SSM de 1,4% au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les différentiels d'inflation entre le Luxembourg et les pays voisins, phénomène qui a perduré depuis plusieurs années (et qui a pu être temporairement freiné à la suite de l'absence d'échéance d'une tranche indiciaire), risquent de s'accroître à nouveau et d'impacter la compétitivité coût/prix des entreprises luxembourgeoises. S'il en était ainsi, cela prouverait définitivement l'effet d'autoallumage de l'indexation automatique des salaires. Il sera important de veiller à ce que le Gouvernement, les Communes et les établissements publics ou entreprises publiques fassent preuve de retenue dans l'adaptation de leurs tarifs ou prix de façon à contribuer à limiter la hausse des prix.

L'UEL salue toutefois la volonté et les démarches entreprises par le Ministre de l'Economie visant à supprimer les restrictions territoriales auxquelles de nombreuses entreprises luxembourgeoises se heurtent tous les jours. Ces pratiques systématiques de certains producteurs et de leurs intermédiaires consistent à refuser, en vertu de restrictions territoriales de l'offre, aux entreprises luxembourgeoises le libre accès aux réseaux d'approvisionnement de leur choix – avec comme résultat des prix d'achat nettement plus élevés qui sont ensuite répercutés sur les consommateurs. Comme déclaré par le Ministre Schneider, *« pour être compétitives et afin de proposer la plus grande offre aux meilleurs prix, nos distributeurs doivent pouvoir s'approvisionner là où on leur offre les meilleures conditions. Non seulement au sein du Benelux mais partout en Europe »*.

## Augmentation de l'offre de logements

Le coût de l'immobilier constitue un défi titanesque pour le Luxembourg et une charge financière considérable pour les ménages et pour les entreprises qui, malgré la crise, a continué à progresser de manière soutenue. L'offre de logements, freinée par un manque de terrains immédiatement constructibles et par de lourdes procédures administratives entraînant des délais beaucoup trop longs en matière d'autorisations, n'arrive pas à satisfaire la forte demande stimulée encore par des mesures budgétaires encourageant les résidents à devenir propriétaires.

Le goulot d'étranglement en matière de logement ne se situe pas au niveau de la construction, mais bien au niveau de l'autorisation de construire. Le problème ne vient pas d'un manque de capacité, mais se situe à un niveau légal et administratif et dans la responsabilité des pouvoirs publics, tant nationaux que communaux.

Ce n'est donc pas en augmentant les salaires que le problème du coût du logement serait résolu, comme on le suggère trop souvent. Car face à une demande de logements qui dépasse l'offre, les prix de l'immobilier augmenteront toujours plus vite que les revenus des particuliers. Cela restera le cas aussi longtemps que le nombre de logements bâtis reste inférieur à ce qui serait nécessaire pour répondre à la demande d'une population en hausse constante. La Commission européenne constate que certains progrès ont été réalisés, mais que les défis à relever restent de taille.

En présence de l'actuelle pénurie, des efforts de simplification des démarches administratives en matière d'urbanisme et d'environnement s'imposent. Dans ce contexte, l'UEL salue l'adoption de la loi « omnibus » qui constitue un pas dans la bonne direction. Il en est de même pour certaines mesures envisagées dans la TIR, notamment la mise en place de projets phares pour la construction de quartiers intelligents, durables, circulaires et à zéro énergie.

Cependant, ce phénomène qui perdure depuis plusieurs années, requiert une politique de logement cohérente qui reposerait sur une gouvernance efficace de coordination entre les différents acteurs impliqués dans les procédures. Pour cela, l'UEL plaide pour la mise en place d'un point de décision unique en matière de logement évitant des décisions contraires et longues, comme c'est le cas actuellement.

### **Conclusion**

Si le Luxembourg ne veut pas rester à la traîne, il doit saisir de nouvelles opportunités, diversifier sa structure économique, s'adapter aux changements induits par la révolution industrielle, se détourner d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif, générer la croissance économique nécessaire pour financer le modèle social et miser sur une croissance intensive, productive.

L'UEL lance ainsi un appel en faveur d'une politique globalement cohérente en matière de croissance inclusive, de finances publiques et de systèmes de protection sociale soutenables, d'un Etat moderne qui embrasse la TIR et d'une politique de distribution des revenus compatible avec des gains de productivité réalisés ex ante.

L'UEL demande donc que le Plan National de Réforme et le Plan de Stabilité et de Croissance 2017 comprenne un ensemble de mesures cohérentes préparant le pays au nouveau modèle de croissance inclusif et soutenable.

## **Annexe**

## Calendrier

<u>Dates clés</u>	<u>Documents au niveau de l'UE</u>	<u>Implications au niveau national</u>
16 novembre 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen annuel de la croissance et des documents afférents</li> <li>Avis sur le projet de plan budgétaire en A (« two-pack »)</li> </ul>	
1er février 2017		<ul style="list-style-type: none"> <li>1<sup>er</sup> échange de vues, public, entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sous l'égide du CES</li> </ul>
14 février 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rencontre dialectique, à huis clos, du CES avec les partenaires sociaux sur base des contributions des partenaires sociaux dans le cadre du Semestre européen sous l'égide du CES</li> </ul>
22 février 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports spécifiques par pays (rapports analytiques, dont la mise en œuvre des recommandations par pays, examen approfondi dans le cadre de la procédure MIP, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboration d'un rapport à l'issue de la réunion dialectique et réunion de la Commission de travail du CES « Avis annuel »</li> </ul>
13 mars 2017		<ul style="list-style-type: none"> <li>2<sup>e</sup> échange de vues, public, entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sous l'égide du CES</li> </ul>
29 mars 2017		<ul style="list-style-type: none"> <li>Finalisation de l'avant-projet d'avis annuel lors de la 3<sup>e</sup> réunion de la Commission de travail du CES « Avis annuel »</li> </ul>
6 avril 2017		<ul style="list-style-type: none"> <li>Assemblée plénière du CES en vue de l'adoption du projet d'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, en tant que synthèse de la réunion dialectique et intégrant les travaux des partenaires sociaux présentés à l'occasion des deux échanges de vues publics</li> <li>Envoi de l'avis annuel adopté au Premier Ministre et à la Représentation permanente de la Commission européenne au Luxembourg</li> <li>Publication de l'avis annuel</li> </ul>
Fin avril 2017		<ul style="list-style-type: none"> <li>Envoi PNR et PSC à la Commission européenne</li> </ul>
Mai-juin 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publication des projets de recommandations par pays de la Commission européenne</li> <li>Débat sur les recommandations au sein des différents comités et des différentes formations du Conseil concernées</li> <li>Prévisions économiques du printemps de la Commission européenne</li> </ul>	
Juillet 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publication des recommandations par pays par le Conseil de l'UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3<sup>e</sup> réunion (à huis clos) entre le Gouvernement et les partenaires sociaux</li> </ul>
Octobre 2017		<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet de plan budgétaire à soumettre à la Commission européenne pour le 15 octobre</li> </ul>

En vert : implications du CES dans la procédure du Semestre européen

# Vote

Résultat du vote pris par l'Assemblée Plénière du CES du 6 avril 2017 :

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel Becker



Secrétaire Général

Marco Wagener



Président

Luxembourg, le 6 avril 2017