



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/AVIS EV. EC. SOC. & FIN. (2018)

## EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2018

**Avis**

Luxembourg, le 17 avril 2018

## Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	<b>2</b>
<b>Partie I : Le logement</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Marché du logement</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Gouvernance – Disponibilité insuffisante de données sur le logement</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Mesures à prendre</b> .....	<b>10</b>
3.1 Augmenter l’offre de terrains à bâtir .....	10
3.1.1 Allègement fiscal des plus-values sur cessions d’immeubles.....	10
3.1.2 Mise en œuvre du contrat d’aménagement dit « <i>Baulandvertrag</i> » .....	11
3.1.3 Implémentation du Plan Sectoriel Logement .....	11
3.1.4 Etendre les périmètres d’agglomération .....	11
3.1.5 Mobilisation des « <i>Baulücken</i> » .....	13
3.2 Réduire l’impact du foncier sur les prix du logement.....	13
3.3 Stimuler davantage l’offre de logements locatifs .....	13
3.4 Mettre en œuvre le Pacte Logement 2.0 .....	14
3.5 Agir sur les procédures d’autorisation .....	14
<b>4 Le logement subventionné</b> .....	<b>17</b>
<b>5 L’abolition du taux de TVA super réduit pour le logement locatif</b> .....	<b>19</b>
<b>6 Rénovation et efficacité énergétique des logements</b> .....	<b>19</b>
6.1 Mise en place d’incitations fiscales supplémentaires.....	21
6.1.1 Introduction d’un amortissement accéléré pour rénovation énergétique .....	21
6.1.2 Abattement fiscal pour investissement d’assainissement énergétique.....	21
6.1.3 TVA-logement 3% .....	21
6.2 Allègement du cadre réglementaire .....	21
<b>Partie II : Contributions des Partenaires sociaux au Semestre européen 2018</b> .....	<b>22</b>
<b>A. Contribution de l’UEL dans le cadre de la procédure du Semestre européen 2018</b> .....	<b>23</b>
<b>B. Contribution syndicale au dialogue tripartite - Semestre européen 2018</b> .....	<b>93</b>

## Avant-propos

Comme en 2017, le présent avis du Conseil économique et social sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2018 s'inscrit dans le cadre du Semestre européen.

Le 28 mars 2018 a eu lieu au Château de Senningen une réunion, sous l'égide du Conseil économique et social, entre Gouvernement et partenaires sociaux représentatifs sur le plan national dans le cadre du dialogue social annuel portant sur le semestre européen.

Pendant cette réunion, le Gouvernement et les représentants des employeurs et des salariés ont exposé leurs points de vue et leurs positions respectives par rapport à l'analyse de la situation du Luxembourg, réalisée par la Commission européenne dans son rapport sur le Luxembourg, publié le 7 mars 2018. Sur demande expresse du Gouvernement, une partie de la réunion fut réservée au sujet du logement et le ministre responsable y a consacré un exposé détaillé.

Les prises de position écrites préparées par les partenaires sociaux en amont de la réunion constituent une analyse très étoffée de la situation économique, sociale et financière du Luxembourg, bien qu'elles soient formulées à partir d'angles de vue différents et qu'elles contiennent donc forcément des recommandations parfois très divergentes, voire opposées.

Le CES a décidé d'intégrer les travaux des partenaires sociaux dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, dont elles constituent la Partie II. Conformément au déroulement de l'entrevue, la contribution de l'UEL y est suivie de la contribution commune des organisations syndicales OGBL, LCGB et CGFP.

Par ailleurs, le CES est d'avis que la thématique du logement relève d'une priorité incontestable, car elle n'intéresse pas seulement les acteurs et observateurs économiques et sociaux du Luxembourg, mais préoccupe la population entière. C'est la raison pour laquelle le CES y consacre la Partie I de son avis.

Il y revient à ses avis « L'accès à un logement abordable » de 2013 et « L'abolition projetée par le Gouvernement du taux de TVA super réduit pour le logement locatif » de 2014.

Le CES regrette que peu de ses recommandations formulées dans ses avis antérieurs n'aient été prises en compte et réalisées.

En raison de l'évolution rapide des prix et de l'offre toujours insuffisante pour des couches nombreuses de la population, l'avis contient aussi de nouvelles propositions dans le but de faire de la politique du logement une priorité d'ordre national, dont les instruments sont à décider au niveau central et à mettre en œuvre de manière horizontale.

## **Partie I : Le logement**

## 1 Marché du logement

Par la signature de la Déclaration de Vancouver, adoptée en 1976 par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, le Luxembourg a reconnu que « *disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective.* »

L'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé doit donc être la règle générale, alors que le recours au logement subventionné devrait relever de l'exception.

La politique du logement ne peut donc se limiter au seul objectif d'aider les personnes vulnérables, aussi indispensable soit-elle, mais doit garantir un logement décent et abordable à tout citoyen.

Cependant, il n'existe pas d'approche uniforme pour déterminer le caractère abordable d'un logement ou par ricochet une surcharge du coût de logement par rapport au revenu disponible.

Selon Eurostat, il y a surcharge du coût de logement si les coûts totaux de logement (après déduction des allocations de logement) d'un ménage représentent plus de 40% du revenu disponible. Selon le commentaire du projet de loi relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables un taux d'effort pour un logement est « *communément considéré comme acceptable et raisonnable aussi longtemps qu'il ne dépasse pas le tiers du revenu.* »

Dans le tableau de bord de la compétitivité du système d'indicateurs national élaboré par le STATEC sont répertoriés les ménages avec une charge des coûts du logement au-delà de 25% du revenu disponible du ménage (propriétaires et locataires).

Le flou qui entoure la notion de caractère abordable est un des exemples pour démontrer que la politique du logement actuelle ressemble des fois, à défaut de données et clarifications requises, à une navigation à vue.

Le CES tient également à souligner que ni le document de synthèse soumis récemment par le Ministre du logement à la Chambre des Députés, ni la Motion afférente approuvée par cette dernière, n'évoquent le problème d'un surcoût de logement et le rapport du Comité européen du risque systémique (CESR) relatif à une surévaluation des prix.

Le marché du logement luxembourgeois fait face à un **disproportion manifeste entre la demande et l'offre de logements** (synthétisé dans le tableau ci-dessous), qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages et tout particulièrement pour les jeunes et les monoparentaux en raison notamment des prix et des loyers élevés.

Demande croissante	Offre rigide
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Croissance démographique due notamment à l'immigration (2014-2016 : 12.500 départs annuels de ressortissants étrangers et 23.000 arrivées pour un solde migratoire positif de 10.500).</li> <li>• Changement de la structure des familles (recrudescence de ménages comportant une seule personne notamment. La taille des ménages diminue de 2,7 à 2,3 sur la période 1991-2011).</li> <li>• Niveau historiquement bas des taux hypothécaires.</li> <li>• Augmentation de la surface habitable moyenne.</li> <li>• Durée des prêts hypothécaires très longs (jusqu'à 30, voire 40 ans).</li> <li>• Croissance extensive (hausse du PIB de 55% entre 2000 et 2016, hausse de l'emploi de 58% pendant la même période).</li> <li>• Demande croissante de la part d'étrangers fortunés à la recherche d'un logement de grand standing au Luxembourg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les biens immobiliers résidentiels représentent des biens avec une longue durée de vie. Ils constituent également un bien d'investissement voué à rester sur une période plus ou moins longue dans le patrimoine d'un ménage.</li> <li>• Existence et mise sur le marché insuffisantes de terrains constructibles.</li> <li>• Production insuffisante de logements en général, et sociaux en particulier.</li> <li>• Procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'environnement.</li> <li>• Réticences des responsables communaux, notamment en raison des pressions de la population, d'accroître le nombre de logements, et en particulier sociaux.</li> <li>• Absence d'une politique du logement cohérente basée sur une stratégie à long terme.</li> <li>• Utilisation importante de terrains constructibles et de bâtiments à des fins non résidentielles.</li> </ul>

Le CES se doit de constater que les mesures et dispositifs en matière de politique de logement, certes louables en termes de but, mis en place par le Gouvernement luxembourgeois dans le passé n'ont pas engendré les résultats escomptés, notamment parce qu'il s'agit d'une **politique axée essentiellement sur la demande et sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme**. Cette politique du Gouvernement n'a pas réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser tant soit peu les prix.

Curieusement, les gouvernements successifs ont tous tablé sur des taux de croissance spectaculaires sans prévoir les logements qui vont avec. Encore aujourd'hui, les mesures les plus discutées sont peu concentrées sur le côté purement quantitatif du problème. Or, nous savons que nous avons des retards à combler et qu'à court et moyen terme notre démographie va continuer à fortement augmenter.

Pour réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande, le CES estime qu'il est primordial, et urgent, de continuer d'implémenter une **politique du logement axée davantage sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre sur le marché immobilier national. Or, si cet élément essentiel de toute la problématique du logement est manifestement d'ordre national, il est évident aussi qu'il doit être traité de façon centrale.

A l'heure actuelle, les contraintes administratives, communales, environnementales, de voiries et autres donnent à des autorités éparpillées tous les moyens pour freiner, mais le gouvernement n'a pas les moyens d'accélérer la cadence par une politique nationale. La seule compétence du ministère du logement semble être celle de subventionner la demande ; en matière d'offre, il reste soumis aux volontés particulières d'autres autorités, dont les communes.

Si nous voulons laisser à la nature son espace tout en construisant selon les besoins dans les zones constructibles, il nous faut un aménagement du territoire intelligent, puis une planification centralisée à l'horizontale, sans les silos où l'écologie et l'économie se permettent des cantonnements politiques et administratifs. Aussi, le dogme de l'autonomie communale ne doit pas supplanter toute volonté de vaincre un problème d'ordre national.

Tout le monde s'accorde également à dire que le problème du logement est à priori un problème de prix. Le prix du foncier étant en progression constante et constituant le facteur essentiel du caractère de plus en plus inabordable du logement, le CES est d'avis que **toute action ou toute mesure en faveur d'une réduction, sinon une stabilité des prix du logement restera marginale si on n'arrive pas à réduire substantiellement le coût du foncier**<sup>1</sup>.

Un des facteurs des prix élevés du foncier réside sur le plan du **potentiel de terrains constructibles mis en vente** et, accessoirement, sur le plan d'une **densité résidentielle trop réduite**.

Aussi, **les logements nouvellement construits devraient suivre, au moins, l'accroissement démographique**. En progressant au rythme passé, le CES donne à considérer qu'il ne sera pas possible de satisfaire les besoins en logements nouveaux résultant uniquement de la croissance de la population. Au-delà, il est nécessaire de garder à l'esprit qu'en plus des nouveaux logements stricto sensu, il faut aussi rattraper le retard historique accumulé dans leur construction.

---

<sup>1</sup> D'après l'Observatoire de l'habitat, le taux de croissance annuel de 2010 à 2014 du prix par are médian a été de 3,9% au Grand-Duché. Il existe toutefois de fortes disparités entre les cantons. Ainsi, les cantons de Mersch et d'Esch-sur-Alzette ont connu les progressions les plus fortes avec respectivement 8,2% et 7,0%, alors que, dans les cantons de Wiltz et de Diekirch, le prix médian a même diminué de 0,6% et 2,5% respectivement. (Note 21 de l'Observatoire de l'habitat, décembre 2015).

## 2 Gouvernance – Disponibilité insuffisante de données sur le logement

Des actions précises, appropriées et ciblées permettant d'encourager l'activité de la construction de logements ne pourront être mises en œuvre que **si le diagnostic est solide et repose notamment sur des données statistiques actualisées.**

Or, les estimations des besoins en logements varient substantiellement selon les différents acteurs, comme l'a déjà constaté le CES en 2013 dans son avis « *L'accès à un logement abordable* ».

Le CES regrette que la dernière « *Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010-2030* » du Statec date de 2011. Suivant ladite projection, la population au Grand-Duché de Luxembourg varierait énormément selon le scénario de migration retenu. Le scénario « *baseline* » qui est privilégié par le Statec aboutit à une population totale de 646.740 en 2030<sup>2</sup> et conclut que rien que pour faire face à l'accroissement du nombre de ménages jusqu'en 2030, il faudrait construire un peu plus de 4.000 logements nouveaux par an<sup>3</sup>. En sus, en prenant en compte les besoins de remplacement, il faudrait construire 2.280 logements supplémentaires par an.

La Banque Centrale du Luxembourg estime les unités de logement nécessaires pour suivre la hausse constante de la demande à 6.300 par an, plus 2.200 pour la détérioration du parc de logements existants.

Le CES soutient donc la Chambre des Députés qui, par sa Motion, invite le Gouvernement :

- à mener une étude se basant sur une approche scientifique pour évaluer les besoins réels en logements en différenciant les différents types de logements ;
- à étudier les besoins quantitatifs et qualitatifs des ménages à la recherche d'un logement au Luxembourg, pour établir par la suite un état des lieux plus précis sur la demande de logements et pour développer une action politique plus ciblée.

Aussi, aucune analyse approfondie sur le fonctionnement du marché du logement et l'interaction entre les différents facteurs n'a été effectuée à ce jour et ce pour un secteur susceptible de générer plus de 1,5 milliard EUR de recettes budgétaires et qui gagnerait à être analysé avec plus de finesse.

Conformément à la devise du Statec « *savoir pour agir* », le Gouvernement devrait, partant, parfaire l'outil statistique et mettre en place un **tableau de bord** pour le logement permettant d'obtenir une meilleure connaissance du marché du logement et des ménages en situation de surcoût du logement, d'étudier la corrélation entre les différents facteurs et d'établir, en

---

<sup>2</sup> « Projections des ménages privés et des besoins en logements 2010-2030 », Economie et Statistiques, *Working papers* du Statec, septembre 2011, p.35.

<sup>3</sup> Eurostat y avance un chiffre population totale de 754.522 en 2030:  
[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj\\_15npms&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_15npms&lang=de)

quelque sorte, des prévisions quant au développement du marché du logement et enfin de guider la politique du logement.

En effet, lorsque des statistiques concernant le logement sont disponibles, la plupart d'entre elles sont des estimations plutôt vagues.

Le CES estime donc indispensable que le Gouvernement procède à une **étude approfondie sur le fonctionnement du marché luxembourgeois** qui permettrait d'apporter davantage de connaissances sur les déterminants de la demande et de l'offre de logements, et sur le processus de formation des prix de l'immobilier. Pour cela, il faut qu'une telle étude soit réalisée par des chercheurs spécialisés indépendants et que les bases de données statistiques soient complètes.

Le Luxembourg étant un pays prospère, sûr et politiquement stable, son marché immobilier est également très attractif pour des investisseurs étrangers. Le CES demande que cette étude analyse l'ampleur des investissements étrangers et leur impact en termes de logements créés à des fins d'habitation personnelle des investisseurs, de vente et de location.

Cette étude devrait également prendre en compte un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur depuis quelques années dans beaucoup de villes européennes et également à Luxembourg: la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plateformes électroniques de partage.

Le CES demande d'analyser plus en détail ce phénomène, pour avoir des données concrètes sur l'étendue d'une activité commerciale de location qui dépasse souvent la simple mise à disposition de courte durée d'un logement entre individus.

Les expériences à l'étranger montrent en effet que les véritables activités de partage de logements sont minoritaires, la plupart des logements loués relevant plutôt d'une activité commerciale, non limitée dans la durée.

Le CES est d'avis que la location permanente de meublés touristiques risque d'avoir pour conséquence une contraction du nombre de logements à disposition des résidents permanents au Luxembourg, dont les loyers augmenteront en conséquence.

Le CES demande de s'inspirer des régulations qui ont été mises en place dans d'autres villes à l'étranger (immatriculation, limitation de la location dans la durée (p.ex. 60 jours par an).

Le programme gouvernemental de 2009 prévoit déjà que des indications et des descriptions des biens immobiliers à fournir dans les actes notariés devraient être précisées et standardisées. Or, une telle transparence et précision des statistiques du logement se fait toujours attendre.

Il serait également indiqué que les données sur les logements recueillies dans le cadre de l'établissement du certificat de performance énergétique (passeport énergétique) soient centralisées et exploitées du point de vue statistique.

Pour avoir des informations plus complètes sur la situation du marché du secteur résidentiel et foncier, il faudrait une interconnexion entre les différents registres (fichiers administratifs, registre de population, répertoire d'immeubles ou de logements, état civil, etc.) dans la limite du respect de la protection des données personnelles.

Concernant les lacunes au niveau des statistiques relatives aux loyers, le CES est d'avis que le manque de données peut être comblé en exploitant les données dont dispose l'Administration des Contributions Directes pour fournir des renseignements, sur le nombre de logements en location, sur le montant des loyers et des montants investis ou sur la dette immobilière.

Le CES invite également le Gouvernement à réfléchir à augmenter la transparence des prix sur le marché immobilier en mettant en place une législation s'inspirant de la loi Carrez en France<sup>4</sup> instaurant une standardisation du m<sup>2</sup> habitable et s'appliquant à tous les biens immobiliers. Ainsi, toujours en France, les notaires sont amenés à estimer la valeur des biens immobiliers que ce soit pour le droit de la famille (successions, donations, partages, ...), le droit immobilier (négociations, ventes, ...) et la gestion de patrimoine (déclaration ISF, conseil patrimonial, ...). Dans ce cadre, ils se sont organisés, à partir de 1994, pour alimenter un fichier des références immobilières<sup>5</sup>. L'objectif de cette base de données est de fournir les éléments de comparaison pour estimer les biens immobiliers. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, cette base de données a été rendue accessible au public. La transparence accrue sur les prix et la possibilité de comparer des biens entre eux offre nombre d'avantages :

- Les établissements de crédit disposent d'informations plus fiables pour la constitution de leurs hypothèques (risque de surévaluation).
- L'Etat en tirerait une utilité directe, notamment pour les administrations fiscales pour l'évaluation des biens immobiliers, mais également pour tous les aspects liés à la politique du logement.
- Les vendeurs disposent d'éléments objectifs pour fixer leur prix de vente.
- Les acheteurs disposent d'éléments objectifs pour déterminer s'ils achètent au juste prix.
- Les transactions immobilières s'en trouvent accélérées et les immeubles restent moins longtemps vides à la vente.

Cette loi Carrez française est également très utilisée pour comparer les prix à la location et fluidifie le marché en limitant la durée des discussions sur le montant des loyers.

Aussi, il convient :

- d'analyser de manière approfondie d'où provient l'écart significatif entre le nombre d'autorisations de bâtir et celui des bâtiments achevés ;

---

<sup>4</sup> Loi no 96-1107 du 18 décembre 1996 améliorant la protection des acquéreurs de lots de copropriété. Les maisons sont exclues de l'application de la loi.

<sup>5</sup> Ce fichier est appelé base de données PERVAL (pour la province) et BIEN (pour Paris-IDF).

- de mesurer la durée moyenne entre la procédure d'autorisation de construire et l'achèvement ;
- d'étendre les informations concernant les prix des terrains aux terrains bâtis en cas de revente. Actuellement, des informations sont seulement disponibles pour les terrains à bâtir ;
- de mettre en place une base statistique publique des taxes. Elle pourrait aider les citoyens à décider du choix de la localisation de leur futur logement en connaissance de cause, en augmentant la transparence en matière de taxes locales et leur impact sur les prix d'un logement dans les communes.

### 3 Mesures à prendre

L'analyse qui précède a montré que le problème de la hausse continue des coûts des logements est un phénomène complexe. Il est par conséquent évident qu'il ne pourra y avoir ni de solution facile, ni de remède unique pour le résoudre.

Le CES soutient la Chambre des Députés qui, par sa Motion, invite le Gouvernement d'une manière générale, à axer sa politique du logement sur la maîtrise du foncier, l'augmentation de l'offre de logements, la simplification et l'accélération des procédures administratives, ainsi que le renforcement de la coopération avec le secteur communal.

Dans son avis de 2013 « *L'accès à un logement abordable* », le CES avait soumis toute une série de recommandations, dont la majorité sont malheureusement passées inaperçues de sorte que, dans le présent avis, le CES réitère ses principales propositions tout en en formulant quelques nouvelles.

#### 3.1 Augmenter l'offre de terrains à bâtir

##### 3.1.1 Allègement fiscal des plus-values sur cessions d'immeubles

Le **groupe patronal** approuve le fait que l'exonération partielle et temporaire sur l'impôt sur la plus-value immobilière initialement prévue en cas de vente avant le 31 décembre 2017 a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2018. Ladite mesure relative aux impôts directs a notamment pour vocation de déclencher une action offensive et positive en vue d'augmenter l'offre de terrains à bâtir et d'habitations soutenant ainsi une politique de logement axée davantage sur l'offre.

Malgré le fait que ladite mesure, déjà introduite temporairement au cours des années 2002-2006, n'ait jamais fait l'objet d'une évaluation, elle a, suivant les acteurs du terrain, porté ses fruits pour mobiliser des terrains.

Le **groupe salarial** regrette de ne pas disposer de statistiques de 2017 sur le nombre de plus-values imposées au quart du taux global au lieu du demi taux prévu dans le régime commun. Il considère que cette mesure fiscale favorise tous ceux qui, en plus d'une plus-value

importante sur la vente d'un terrain, bénéficiant d'un effet d'aubaine sous forme d'allègement fiscal substantiel.

### 3.1.2 Mise en œuvre du contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* »<sup>6</sup>

Le CES donne à réfléchir que les procédures pour viabiliser les terrains, qui suite à un changement de PAG, se trouvent dorénavant dans une zone destinée à être urbanisée et dédiée à l'habitation, restent complexes et longues.

Aussi, le succès de ladite mesure dépend largement de la politique des communes en matière d'aménagement communal (PAG). Le CES constate d'ailleurs que le projet de loi prévoit uniquement un délai minimal de trois ans pour réaliser les travaux de viabilisation des terrains. La fixation d'un délai maximal augmenterait sans doute l'efficacité du dispositif.

### 3.1.3 Implémentation du Plan Sectoriel Logement

Le CES tient à rappeler que l'idée de base du plan initial consistait en la réalisation de projets d'envergure dont une partie se situe hors du périmètre d'agglomération actuel.

Le Plan Sectoriel Logement constituera un des éléments clés de la politique nationale du logement pour les années à venir.

### 3.1.4 Etendre les périmètres d'agglomération

Le CES est d'avis qu'une extension des périmètres d'agglomération devra se faire moyennant une action d'envergure concertée au niveau national, respectueuse des principes d'un aménagement du territoire durable.

Le **groupe salarial** estime toutefois que la seule augmentation de l'offre de terrains ne suffira pas pour réduire les prix des terrains. Il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'adéquation entre l'offre et la demande, mais, au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains.

Il est indéniable, vu la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement. Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercerait 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 aire et par région.

Le **groupe salarial** estime qu'une pareille intervention de l'Etat serait parfaitement conforme à la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, qui prévoit d'un côté que les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence et qui, de

---

<sup>6</sup> Prévû par le projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 2004 (N<sup>07134</sup>).

l'autre côté, permet, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2, une exception, à savoir que « *lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés* ».

Le **groupe salarial** tient à rappeler que l'Etat intervient déjà sur les prix de logement dans le cadre du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (art.3).

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, le droit de préemption des pouvoirs publics et une taxation sur la rétention de terrains est appliquée. Les taxes communales existantes ne sont toutefois pas obligatoires et prévoient de nombreuses exonérations d'office. Il en résulte que ces taxes ne remplissent pas pleinement leur objectif. Le **groupe salarial** est par conséquent d'avis que le législateur devrait introduire une telle taxe au niveau national.

Le **groupe patronal** met en doute que l'intervention de l'Etat moyennant un plafonnement de prix par are et par région soit conforme, d'une part, à la législation nationale sur la concurrence qui instaure le principe général de la liberté des prix, et, d'autre part, à la législation européenne.

Il estime en outre que les pouvoirs publics, et notamment les communes, disposent, via le « *Pacte Logement* », la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, des moyens d'intervention nécessaires pour, d'une part, augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement et, d'autre part, lutter contre la prétendue rétention des terrains.

Il appartient aux communes d'augmenter, d'une part, l'offre de terrains disponibles pour le logement par une refonte de leurs PAG et, d'autre part, de rendre l'ensemble des 2.701 ha de terrains actuellement constructibles rapidement mobilisables.

Aussi, il incombe aux communes d'accompagner les développements des plans d'aménagements particuliers (PAP), voire, en l'absence d'initiative privée, de prendre elle-même l'initiative d'élaborer ou de modifier un PAP sans besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.

Le **groupe patronal** tient également à souligner que la loi du 3 mars 2017 dite « *Omnibus* » portant notamment modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a largement élargi le droit de préemption des communes en l'étendant à toutes les parcelles non construites sises à l'intérieur des périmètres d'agglomération.

### 3.1.5 Mobilisation des « *Baulücken* »

Le CES estime important de prévoir une procédure accélérée pour les « *Baulücken* » (SUP<sup>7</sup>, sonagramme des chauves-souris, autorisation de bâtir, PAP) étant donné que les infrastructures essentielles (écoles, stations d'épuration, transport, etc.) sont déjà en place de façon à ce que ces projets sont plus vite réalisables et moins consommateurs en territoire et en énergie.

## 3.2 Réduire l'impact du foncier sur les prix du logement

Vu que les prix du foncier sont le principal facteur responsable du renchérissement des logements, une piste à suivre consiste, selon le CES, à réduire la quote-part du terrain dans les prix des logements. Sans préjudice d'une décision à prendre en faveur des mesures proposées soit par le groupe salarial, soit par le groupe patronal, reprises au chapitre « 3.1.4 *Etendre les périmètres d'agglomération* », le CES se prononce pour une **augmentation de la densité du bâti**.

Les communes devraient, dans les quartiers où cela s'avère approprié, augmenter la densité résidentielle du bâti en construisant en hauteur et en augmentant les coefficients d'utilisation maximale du sol.

L'avantage serait double en ce qu'une telle mesure permettrait de :

- réduire l'incidence des terrains à bâtir dans le coût du logement afin de freiner la hausse des prix immobiliers ;
- mieux tenir compte des impératifs du développement durable en réduisant la consommation de sols par logement.

## 3.3 Stimuler davantage l'offre de logements locatifs

Vu le manque d'une offre locative suffisante et afin de stimuler la création de logements locatifs par des investisseurs privés, le CES propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 en ce sens que pour les immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif, la durée d'application du taux d'amortissement de 6% soit relevée de l'année en cours plus 5 ans à l'année en cours plus 10 ans.

Jusqu'à présent, la législation concernant le « *bail à loyer* » n'inclut pas la colocation, qui représente un phénomène à tendance croissante. Le CES propose de mettre en place un cadre juridique et fiscal propice au développement de l'activité de la colocation.

Actuellement, il faut un locataire principal pour la location d'un bien, la colocation s'organisant par la suite sur la pure base de la confiance entre le locataire principal et les colocataires. D'autre part, il se pose des problèmes de domiciliation (p.ex. impossibilité

---

<sup>7</sup> SUP : « Strategische Umweltprüfung ».

d'inscription au bureau de la population ou de détermination de la composition du ménage) en cas de demande d'une prestation sociale.

### 3.4 Mettre en œuvre le Pacte Logement 2.0

Etant donné qu'au niveau de la politique du logement, l'Etat est souvent tributaire de la bonne volonté des communes, notamment en ce qui concerne les mesures suivantes :

- la taxe communale sur la rétention de terrains à bâtir et les logements inoccupés<sup>8</sup>,
- l'instrument de l'« *Obligation de construire* »<sup>9</sup>,
- l'instrument du « *Reclassement des terrains* »<sup>10</sup>,

Le CES invite à plus de détermination en conditionnant l'attribution de la contribution financière versée par l'Etat aux communes à la mise en œuvre des mesures précitées dans le cadre du Pacte Logement 2.0.

Dans ce contexte, le CES rend attentif au fait que d'après la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, les immeubles ou parties d'immeubles non occupés et destinés à servir comme logement doivent être déclarés à l'administration communale par leur propriétaire dans un délai fixe. La déclaration doit préciser le volume non occupé, le nombre de pièces et le montant du loyer. Cette dernière disposition permet, par conséquent, aux communes de mettre en place une base de données en vue de comptabiliser le nombre de logements vides. Le CES fait savoir qu'une amende est prévue en cas d'infraction aux dispositions de la loi modifiée.

D'une manière générale, le CES donne à considérer que le document contractuel du Pacte Logement est basé sur le fait que l'Etat et les communes ont une responsabilité partagée pour la réalisation du droit à un logement convenable des citoyens.

Il appartient donc aux communes de se donner les moyens financiers et se doter des moyens en personnes qualifiées à la hauteur des défis et de leurs ambitions en matière d'aménagement durable et de qualité de leur territoire, ainsi qu'en matière d'accession à la propriété de logements privés à des prix raisonnables.

### 3.5 Agir sur les procédures d'autorisation

Le CES est convaincu que l'un des moyens pour parvenir à une meilleure maîtrise des prix réside dans une **politique ayant pour objectif de soutenir et de débloquer l'offre de terrains.**

Un allègement substantiel des procédures d'autorisations en matière d'urbanisme et d'environnement permettrait de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter, par conséquent, l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements.

---

<sup>8</sup> Loi du 22 octobre 2008 dite « *Pacte Logement* ».

<sup>9</sup> Art. 103 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

<sup>10</sup> RGD du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune.

En outre, cela engendrerait une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports, etc.).

La diminution de la durée des procédures mènerait aussi à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts).

Devant ce constat, la simplification administrative doit constituer une priorité. Il ne s'agit pas d'abolir les procédures, mais d'éviter les barrières administratives dans l'application des législations qui entravent la création de logements, tout en respectant l'environnement et les droits des citoyens.

Ainsi les professionnels du secteur de la construction se plaignent que des zones considérées comme constructibles à un moment donné voient leur réalisation concrète arrêtée par des considérations d'environnement qui n'étaient pas encore données au moment du PAG.

Le CES reconnaît les efforts réalisés par le Gouvernement en vue d'alléger et d'accélérer les procédures d'autorisation permettant d'encourager l'activité de la construction de logements. Ainsi, la loi dite « *Omnibus* », votée le 8 février 2017, apportera des modifications à de nombreuses dispositions, permettant notamment :

- une accélération des procédures suite à un renforcement des moyens de la commission d'aménagement,
- un allègement des conditions de prises d'initiative pour l'élaboration d'un PAP,
- une plus grande flexibilité pour les communes pour classer des terrains en zone urbanisée,
- une simplification considérable de l'étude préparatoire servant de base à l'élaboration du PAG et
- la définition par les communes de travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise.

Un autre instrument important est sans doute le pool compensatoire mis en place dans le cadre du projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le nouveau système de compensation écologique, géré par l'Etat, offrira aux porteurs de projets la possibilité de se libérer, moyennant paiement d'une redevance, de l'obligation de compensation et d'avancer plus rapidement dans la réalisation de leurs projets de construction.

S'il est indéniable que les mesures énumérées ci-avant apporteront une certaine accélération de la durée moyenne des autorisations, il est tout aussi évident de conclure que ces mesures ne constituent pas l'ensemble de l'éventail possible, que la remise en question des procédures existantes est idéalement un exercice permanent et que d'autres instruments, non seulement d'ordre législatif, pourraient raccourcir les délais d'autorisations sans que la qualité environnementale des projets ne soit mise en cause.

Ainsi, le CES estime notamment nécessaire de revoir le mode de fonctionnement entre les ministères et les administrations en instaurant le principe de l'unicité de la procédure, dans

le sens d'un processus itératif, pour dépasser les divergences d'approche dues aux compétences partagées et accélérer ainsi les procédures ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement.

Aussi, le CES plaide pour :

- un renforcement du rôle et des moyens de la plateforme de concertation PAP.

Il s'agit de formaliser et de doter la plateforme de concertation d'un véritable pouvoir de décision<sup>11</sup>. Dans le cas contraire, la plateforme ne constituera en fin de compte qu'une administration supplémentaire et il faudra discuter en parallèle avec les différentes administrations.

- la mise à disposition de la SUP par les communes aux initiateurs de projets.

Avant l'adoption du PAG, la commune est tenue de procéder à une évaluation environnementale. Un rapport sur les incidences environnementales est élaboré dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du PAG, ainsi que les solutions de substitution raisonnables sont identifiées. Il importe, par conséquent, que le Ministère de l'Environnement avise les communes qu'elles sont tenues de mettre à disposition des initiateurs de projets la SUP (extrait de la SUP de la parcelle concernée) et ce en vertu de la convention d'Aarhus<sup>12</sup>.

- la création d'un Haut Comité de Concertation.

Les missions du Haut Comité de Concertation consisteront notamment en :

- l'établissement d'un tableau de bord pour le logement, à savoir rassembler en un lieu toutes les données pertinentes sur le marché du logement (évolution des revenus, solde migratoire, taux hypothécaire, production, prix de la construction et de l'immobilier, prix du foncier, taux de logements vacants, évolution des prix des loyers, nombre de logements à coût modéré et subventionnés, proportion des ménages subissant une surcharge du coût de logement, etc.),

---

<sup>11</sup> Aujourd'hui, la mission de la plateforme ne figure pas explicitement dans la loi. Commentaire des articles du projet de loi dite « *Omnibus* » : « La cellule d'évaluation de la commission d'aménagement [...] offrira désormais un service de consultation préalable aux acteurs concernés moyennant la mise en place d'une plateforme de concertation et nécessitera de ce fait d'avantage de membres permanents qu'à l'heure actuelle. »

<sup>12</sup> La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement qui a été signée le 25 juin 1998 par 39 Etats membres est un accord international visant à améliorer notamment l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales.

- l'établissement des méthodes mesurant la réalisation du nombre de logements,
- l'établissement des méthodes mesurant la durée moyenne de réalisation de logements,
- l'identification des freins à l'augmentation du nombre de logements,
- la concertation et l'élaboration concrète de propositions réalistes et durables à mettre en œuvre pour accélérer les procédures d'autorisation,
- l'étude et l'évaluation des différents programmes de la politique du logement en vue de leur adaptation aux besoins détectés et de faire des propositions d'amélioration.

Il fera un rapport annuel au Conseil de Gouvernement avec les statistiques des constructions nouvelles, les progrès et les obstacles constatés, ses propositions d'amélioration de la procédure, de renforcement des effectifs ou de changements législatifs.

#### 4 Le logement subventionné

Dans le présent chapitre ayant trait au logement subventionné, le CES réitère ses principales observations et propositions formulées dans son avis de 2013 « *L'accès à un logement abordable* ».

Le CES entend par logement subventionné un logement loué ou vendu par des promoteurs à des ménages bénéficiant d'aides conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le CES est d'avis qu'il serait plus opportun à ce que les promoteurs de logements subventionnés s'orientent davantage vers la construction de logements locatifs.

En ce qui concerne la vente de logements subventionnés, le CES propose de recentrer les missions des promoteurs publics sur la construction de logements à coût modéré, en relevant substantiellement la proportion d'acquéreurs de logements répondant aux critères sociaux déterminés. Le CES est d'avis qu'en aucun cas les promoteurs publics ne pourront intervenir exclusivement sur le marché afin de créer des logements destinés à être vendus sur le marché immobilier privé. Il insiste à ce que l'activité des promoteurs publics se limite à des projets de création de logements subventionnés (étant entendu qu'une petite partie de ces logements peuvent être vendus sur le marché libre dans le cadre de la mixité sociale).

Il y a lieu de définir à l'avenir la mixité sociale, non pas par référence à un immeuble ou à un ensemble d'immeubles, mais par référence à un quartier ou une localité. Le CES constate que les promoteurs publics ont recours au bail emphytéotique subventionné sur le terrain (prix identique), aussi bien pour les ventes dans le cadre de logements subventionnés, que dans le cas des logements mis en vente par enchère sur le marché privé. Le CES est d'avis que les baux emphytéotiques subventionnés ne peuvent pas s'appliquer sur les ventes sur le marché libre.

Il faudra, dès lors, définir ce qu'on entend par coût modéré.

Le **groupe patronal** entend définir « *le logement à coût modéré* » par l'élaboration d'un cahier des charges standardisé déterminant les critères applicables à la construction d'un logement à coût modéré.

En procédant de la sorte, tant l'Etat et les communes que l'initiateur privé d'un projet de construction à coût modéré jouiront d'une certaine sécurité juridique concernant les modalités de la construction et les prix de vente respectivement, de location d'un tel logement.

Pour le **groupe salarial**, le logement à coût modéré devrait répondre 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 **groupe salarial** se prononce aussi en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements subventionnés locatifs, le **groupe salarial** propose de prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 15% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

Dans ce contexte, le **groupe patronal** donne à réfléchir que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, (modifiée une nouvelle fois par la loi du 3 mars 2017 dite « *Omnibus* »), dispose que pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10% de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logement à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 janvier 1979 concernant l'aide au logement.

Avant de prendre toute nouvelle initiative en la matière, il conviendrait, partant, de tirer le bilan de cette mesure, alors que suivant les anciennes dispositions, la construction de logements à coût modéré (10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements construits) était obligatoire dans les lotissements couverts par un PAP « *nouveau quartier* », dont la superficie du terrain à bâtir était supérieure ou égale à 1 ha.

Finalement, le CES reste d'avis qu'il faut mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques (loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) et ce en ce qui concerne notamment la participation de l'Etat à l'acquisition de terrains (art. 22) et la participation de l'Etat à la construction ou l'acquisition de logements destinés à être loués à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées (art. 27).

## 5 L'abolition du taux de TVA super réduit pour le logement locatif

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le taux de la TVA sur l'acquisition d'un logement destiné à la location a été relevé de 3% à 17%, alors que, depuis 1992, non seulement l'acquéreur d'un logement affecté à des fins d'habitation principale directement dans son propre chef, mais également, l'acquéreur d'un ou de plusieurs logements affectés indirectement dans le chef d'un tiers, bénéficiaient du taux super-réduit de TVA de 3%.

Les CES estime nécessaire que le Gouvernement procède à une étude de l'impact de cette hausse de TVA sur les prix d'acquisition des logements destinés à des fins locatives et, partant, les loyers et ce d'autant plus que la hausse de la TVA logement se détache de la politique en faveur d'un soutien de l'offre de logements locatifs, laquelle est prônée tant par le Gouvernement que par la Chambre des Députés dans sa récente Motion.

Ladite hausse de TVA a également touché les acquéreurs d'un logement à titre d'habitation principale, dans la mesure où le bénéfice fiscal résultant de l'application du taux super-réduit de la TVA Logement est resté plafonné à 50.000 EUR.

En effet le maintien de ce plafond n'a pas tenu compte de l'augmentation de 14 points de % de la TVA logement et de l'évolution des prix de la construction depuis l'introduction d'un plafond voire encore des coûts d'une rénovation énergétique.

Le CES est, partant, d'avis que le plafond de 50.000 EUR devrait être doublé.

## 6 Rénovation et efficacité énergétique des logements

En vue d'encourager rapidement la disponibilité d'habitations de bonne qualité et à haute performance énergétique, le CES estime indispensable de ne pas se limiter à des instruments sur la promotion de nouvelles constructions, mais d'agir également sur l'encouragement des rénovations énergétiques par une plus forte mobilisation du parc immobilier existant.

A cet effet, le Ministère de l'Economie a lancé en 2015 un processus collaboratif en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de rénovation énergétique.

L'argument le plus fort contre la rénovation énergétique étant le coût<sup>13</sup>, le CES propose:

- d'informer davantage aussi bien les ménages que les entreprises sur le paquet « *Banque climatique et logement durable*<sup>14</sup> » qui est d'application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et qui vise à promouvoir la construction durable, la rénovation énergétique durable des bâtiments d'habitation et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement,

---

<sup>13</sup> Etude TNS ILRES.

<sup>14</sup> Réforme du régime d'aides financières *PRIMEHouse*, mise en place du système de certification de durabilité des nouveaux logements (*Lenoz, Lëtzebuenger Nohaltegkeets-Zertifikat fir Wunngebaier*), lancement de la banque climatique, création d'un guichet unique pour l'ensemble des aides relatives au logement.

- de mettre en place des incitations fiscales supplémentaires.

Il s'agira par ailleurs d'alléger, voire de revoir, le cadre réglementaire afin de faciliter les travaux de rénovation.

Avant de développer ses propositions, le CES se demande toutefois d'une manière générale si l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments d'habitation se « *rentabilise* » d'un point de vue économique, notamment par une réduction sensible des dépenses en énergie des ménages. Il estime que ces améliorations ont été introduites, surtout, en vue d'atteindre les objectifs « *climat* ».

Il est, partant, toujours en attente d'une étude approfondie sur la rentabilité économique des mesures en matière d'efficacité économique du logement. Les nouvelles exigences, plus strictes en matière de performance énergétique des bâtiments d'habitation, font substantiellement augmenter le prix pour la construction de nouveaux logements, à moins que la banalisation des nouveaux standards ne conduise à une réduction des coûts (planning, matériaux, savoir-faire, etc.).

Le coût de l'énergie constitue une part de plus en plus importante du budget des ménages, ce qui augmente considérablement les frais accessoires des logements énergétiquement les moins performants, avec un risque réel d'appauvrissement énergétique (« *Energiefalle* ») pour les occupants. Pour réduire ce risque, le CES avait déjà demandé dans son avis « *L'accès à un logement abordable* » de 2013 à ce que l'Etat préfinance partiellement les travaux en prenant directement en charge la partie des travaux correspondant aux subventions allouées (y compris les aides socioéconomiques) aux ménages à revenu modeste.

D'une manière générale, le paiement des subventions en capital, y compris les aides socio-économiques, nécessite souvent de longs délais d'attente. Un traitement rapide des demandes constitue pourtant un critère déterminant pour le demandeur d'aide lui procurant une sécurité accrue dans la planification de ses travaux.

Pour ce qui est des locataires, étant donné que l'investissement supplémentaire du propriétaire autorise celui-ci à augmenter le loyer, et en présence de dépenses d'investissement considérables, il est peu probable que la réduction des dépenses énergétiques permettra de compenser cette augmentation de loyer. Afin de garantir cependant la neutralité des loyers, charges comprises (« *Warmmietenneutralität* ») pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, le CES réitère sa proposition d'introduire une dérogation à la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation précisant que l'investissement net supplémentaire (déduction faite des aides publiques) ne pourra être imputé sur le loyer que pour un montant maximum équivalent à l'économie réalisée sur les dépenses énergétiques découlant de l'assainissement énergétique établi dans le cadre du certificat de performance énergétique

## 6.1 Mise en place d'incitations fiscales supplémentaires

### 6.1.1 Introduction d'un amortissement accéléré pour rénovation énergétique

Afin d'accélérer l'assainissement énergétique des immeubles donnés en location, le CES propose un amortissement accéléré dans le chef des propriétaires au taux de 10% par an au cours des 8 premières années.

### 6.1.2 Abattement fiscal pour investissement d'assainissement énergétique

Etant donné que l'amortissement accéléré ne touche que le logement locatif et de ce fait que 30% du parc résidentiel, le CES se prononce, en outre, en faveur de l'introduction d'un abattement fiscal spécial pour stimuler l'investissement d'assainissement énergétique en faveur du propriétaire qui procède à la rénovation énergétique de sa maison d'habitation.

### 6.1.3 TVA-logement 3%

Le CES propose de revoir la condition que seuls les travaux substantiels d'amélioration d'un logement dont la construction date de 20 ans au moins (au début des travaux) bénéficient du taux de 3%.

Il propose de ramener de 20 à 10 ans la condition relative à la date de construction du logement tout en l'alignant à celle applicable au niveau du régime d'aides *PRIMEHouse*.

## 6.2 Allègement du cadre réglementaire

Afin de faciliter les travaux de rénovation, le CES estime aussi nécessaire d'alléger, voire de revoir, l'actuel cadre réglementaire. Il préconise notamment les mesures suivantes :

- introduction d'une majorité simple pour des décisions des copropriétés ;
- harmonisation des règles des bâtisses des communes permettant de pouvoir déroger aux limites de surfaces constructibles en vue d'une neutralisation de l'isolation supplémentaire ;
- augmentation de la densité du bâti en vue d'une meilleure rentabilité du projet de rénovation ;
- introduction d'un fonds de réserve obligatoire au niveau des copropriétés.

Finalement, le CES préconise la mise en place au niveau communal d'un concept de cadastre solaire, qui consiste à mettre en place, au niveau communal, une cartographie permettant d'analyser rapidement les possibilités technico-économiques de production d'électricité à base de la photovoltaïque, ainsi que de production de chaleur à base de solaire thermique.

## **Partie II : Contributions des Partenaires sociaux au Semestre européen 2018**

**A. Contribution de l'UEL dans le cadre de la procédure du Semestre européen 2018**

28 mars 2018

# UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

## CES – Semestre européen

Contribution de l'UEL dans le cadre de la procédure du semestre européen 2018

***« Profiter du contexte actuel pour construire ensemble une croissance tournée vers l'avenir »***

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>Le Luxembourg est notre bien commun, discutons sereinement de son futur .....</b>	<b>27</b>
<b>2</b>	<b>Le Luxembourg a besoin de croissance économique .....</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>Le modèle de croissance actuel n'est pas optimal .....</b>	<b>31</b>
3.1	Spécificités de la croissance extensive .....	31
3.2	Aspects économiques d'une croissance sans gain de productivité .....	34
3.2.1	<i>Dérapage des CSU... qui repartent à la hausse .....</i>	<i>34</i>
3.2.1	<i>Baisse de la balance courante.....</i>	<i>35</i>
3.2.2	<i>Détérioration de la rentabilité des entreprises .....</i>	<i>36</i>
3.3	Conséquences socio-économiques de la croissance extensive.....	41
<b>4</b>	<b>Vers un nouveau modèle de croissance .....</b>	<b>47</b>
4.1	Le timing idéal pour agir .....	49
4.1.1	<i>Contexte européen .....</i>	<i>50</i>
4.1.2	<i>Contexte luxembourgeois.....</i>	<i>51</i>
4.2	Quels sont les leviers pour tendre vers plus de productivité, d'efficacité ? .....	52
4.2.1	<i>Utiliser la digitalisation comme levier commun à toutes les initiatives.....</i>	<i>52</i>
4.2.2	<i>Faire de l'État le moteur de la transition économique.....</i>	<i>54</i>
4.2.3	<i>Poursuivre la diversification économique .....</i>	<i>60</i>
4.2.4	<i>Faire du Luxembourg une véritable « start-up nation » .....</i>	<i>60</i>
4.2.5	<i>Consolider l'attractivité fiscale du Luxembourg.....</i>	<i>62</i>
4.2.6	<i>Investir dans les compétences.....</i>	<i>64</i>
4.2.7	<i>Adopter une législation flexible et agile pour optimiser l'allocation des ressources .....</i>	<i>68</i>
4.2.8	<i>Réduire les charges administratives surtout pour les PME et pour la construction de logement .....</i>	<i>69</i>
4.2.9	<i>Promouvoir la responsabilité sociale et environnementale .....</i>	<i>70</i>
4.2.10	<i>Achever le marché unique .....</i>	<i>72</i>
<b>5</b>	<b>Principaux chantiers pour rendre cette transition possible .....</b>	<b>73</b>
5.1	Un niveau suffisant de compétitivité-coût .....	73
5.1.1	<i>Contenir l'augmentation du SSM .....</i>	<i>73</i>
5.1.2	<i>Agir contre la pauvreté, c'est agir contre le chômage .....</i>	<i>76</i>
5.2	Des finances publiques saines .....	77
5.2.1	<i>Ne pas se fier aux apparences.....</i>	<i>78</i>
5.2.2	<i>Des évolutions démographiques d'ores et déjà programmées.....</i>	<i>81</i>
5.3	Des infrastructures appropriées à la production de richesse nationale .....	83
5.3.1	<i>Focus sur le logement.....</i>	<i>85</i>
<b>6</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>90</b>

## Liste des graphiques

Graphique 1 : Évolution du PIB réel (base 100 en 2000) .....	32
Graphique 2 : Évolution de l'emploi et de la productivité dans le secteur marchand (base 100 en 2000) .....	32
Graphique 3 : Progression de l'emploi, dans le marchand et le non marchand (base 100 en 2000) .....	34
Graphique 4 : Évolution cumulée des CSU nominaux au Luxembourg et dans les pays voisins (base 100 en 2000) .....	35
Graphique 5 : Évolution de la balance courante des biens et services (en % du PIB) .....	36
Graphique 6 : CSU nominaux et balance courante des paiements au Luxembourg .....	36
Graphique 7 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises non financières .....	37
Graphique 8 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises de l'industrie .....	40
Graphique 9 : Part des dépenses du personnel dans le CA du secteur de l'hébergement et de la restauration ..	41
Graphique 10 : Indicateurs des prix annoncés en euros courants (Base 100 au 1 <sup>er</sup> trimestre 2005) .....	43
Graphique 11 : Évolution de l'endettement des ménages et des prix du logement .....	44
Graphique 12 : Évolution des En-cours des crédits immobiliers (en % du PIB) et des prix (indice) des logements .....	45
Graphique 14 : Dépenses en niveaux absolus par habitant (2015 ; euros en standards de pouvoir d'achat et hors dépenses de santé et protection sociale en faveur des non-résidents) .....	55
Graphique 15 : Rémunérations des infirmiers hospitaliers (2015 ; OCDE) .....	56
Graphique 16 : Nombre d'infirmiers par 1.000 habitants (2015 ; OCDE) .....	57
Graphique 17 : Taux moyen net d'imposition au Luxembourg d'un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 167% du salaire moyen (2016 ; OCDE) .....	64
Graphique 18 : Indice de l'éco-innovation 2016 (UE = 100) .....	70
Graphique 19 : Part des non-résidents dans les dépenses de pension (en %) .....	78
Graphique 20 : Ventilation par secteur du solde des administrations publiques (en % du PIB) .....	79
Graphique 21 : Évolution de la structure par âge de la population (en % du total) .....	81
Graphique 22 : Dépendance entre croissance économique et main-d'œuvre étrangère .....	84
Graphique 23 : Synthèse des projections démographiques du STATEC et EUROPOP .....	85

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Dépenses de l'administration centrale (2016 = 100) .....	30
Tableau 2 : Synthèse du régime d'aide à l'innovation et des taux applicables .....	68
Tableau 3 : Vulnérabilité des recettes fiscales au Luxembourg .....	80
Tableau 4 : Principaux éléments de l'offre et la demande du marché immobilier à Luxembourg .....	86

## Liste des infographies

Infographie 1 : Comparaison entre la qualité de vie au Luxembourg et dans l'OCDE (2016) .....	42
Infographie 2 : Croissance extensive et générosité du système général d'assurance pension .....	42
Infographie 3 : Écosystème des Fintech à Luxembourg .....	62

# 1 Le Luxembourg est notre bien commun, discutons sereinement de son futur

Le Luxembourg a la chance d'être un pays performant, ouvert, dynamique et fiable !

Le Luxembourg mérite sa situation socio-économique forte et enviée par de nombreuses nations, parfois amies, parfois concurrentes.

Malheureusement - ou parfois heureusement -, la vérité d'aujourd'hui ne garantit pas celle de demain. Cette réalité en perpétuelle évolution s'applique à toute entité, mais encore plus à celles - comme toute entreprise et comme tout pays - soumises à la concurrence.

Partant du postulat que cette situation est bénéfique pour nous tous, salariés, politiques et entreprises, la seule question que nous devons nous poser est : comment continuer à offrir à tous ceux qui font partie du projet commun « Luxembourg » une situation si exceptionnelle en termes de qualité et de niveau de vie ?

Dès lors, il faut que toutes les forces vives discutent, objectivement, de ce qui est positif aujourd'hui, à quoi cela est dû, quels en sont les risques et enjeux à court, moyen et long termes, pour agir et évoluer dans un monde qui change.

Le dialogue social fonctionne bien au sein des entreprises, parce que les employeurs et leurs employés connaissent la situation spécifique de leur entreprise, discutent objectivement, partagent les constats et comprennent l'intérêt commun que l'entreprise, aussi grâce à ses salariés motivés et bien formés, soit durablement forte et compétitive. Ils peuvent donc agir en conséquence.

Au niveau du dialogue social national, cette philosophie doit être la même. Représentants des employés et représentants des employeurs doivent s'échanger, comprendre les enjeux et vouloir faire de l'« entreprise Luxembourg » une entité durablement forte, pérenne et capable de remettre en question son mode de fonctionnement pour se tourner vers l'avenir.

C'est dans cette perspective que nous espérons discuter, avec les représentations syndicales et le Gouvernement, de façon constructive, des défis de demain à travers le Conseil économique et social (CES) dans le cadre de la procédure du semestre européen. L'intelligence est et reste dans la nuance, dans la compréhension de phénomènes de plus en plus complexes, dans l'analyse factuelle, dans le questionnement, dans l'argumentation et dans le débat ; à rebours d'une communication progressivement plus populiste ou opportuniste faite d'affirmations, de revendications extrêmes, simplistes, voire même de *fake news*. Un débat reposant sur une dichotomie entre des « bons » et des « mauvais » sera toujours stérile. Sans plaider pour la technocratie, chacun doit balayer devant sa porte pour mettre ses dogmes en retrait et privilégier le sens pratique et le respect de chacun.

L'UEL profite donc de cette contribution pour relancer un appel à l'objectivation des débats autour de la croissance, de la qualité de vie et de la productivité. Afin de nous focaliser uniquement sur les solutions, nous avons besoin des « bons thermomètres », mais aussi de thermomètres correctement échelonnés (qualité des données). Les dernières contributions du CES (Avis « Productivité » ; Avis « Indicateurs » ayant débouché sur un nouveau système d'indicateurs national) sont de premières avancées concrètes à ce sujet.

L'institutionnalisation<sup>15</sup> de l'actuel « comité de prévision », qui regroupe les principaux acteurs publics impliqués dans la préparation des prévisions économiques et budgétaires, sous le titre de « comité économique et financier national – CEFN » en est une autre. L'UEL se réjouit de son

---

<sup>15</sup> Le règlement grand-ducal est paru au Mémorial le 10 octobre 2017.

institutionnalisation qui était prévue par le programme gouvernemental de 2013, mais regrette que ce futur CEFN ne soit pas davantage ouvert à une expertise dépassant les cercles publics usuels, en direction des forces vives de l'économie et d'experts émanant d'institutions fonctionnellement indépendantes. Compte tenu de l'extrême complexité du cadre de gouvernance économique et financière européen, de sa déclinaison au niveau luxembourgeois et des projections macro-économiques et de finances publiques associées, il aurait été judicieux de mobiliser au maximum les compétences disponibles au Luxembourg. Les Chambres professionnelles, la Cour des comptes ou le CNFP auraient constitué des candidats « *naturels* »<sup>16</sup>.

## 2 Le Luxembourg a besoin de croissance économique

Rappelons d'abord que la « croissance économique » d'un pays n'est rien d'autre que l'accroissement des quantités de biens et services marchands produits dans le pays en question. La croissance économique comporte donc une dimension quantitative, se traduisant par une variation de grandeurs macroéconomiques, le PIB en particulier, mais elle présente également un aspect plus qualitatif, socio-économique, dans la mesure où elle consomme des ressources primaires et s'accompagne de modifications des structures économiques et sociales.

On distingue schématiquement deux formes de croissance : la croissance extensive qui est avant tout proportionnelle à l'augmentation des quantités des facteurs de production et la croissance intensive qui est liée, outre au progrès technique, à l'augmentation de la productivité du travail ou du capital.

La croissance économique constitue le moteur fondamental d'accroissement des richesses et dès lors du bien-être de la population. **Aucun des grands problèmes sociétaux - pauvreté, inégalités, chômage - ne peut espérer trouver de solutions sans croissance économique.** À l'échelle planétaire, elle est le corollaire indispensable à la croissance de la population, qui sombrerait inévitablement dans la pauvreté sans croissance économique. Depuis des décennies, elle est l'expression du progrès humain, de l'innovation et de la découverte.

Or, on lui reproche d'entraîner inévitablement une consommation toujours plus grande de ressources pourtant limitées et donc de n'être pas soutenable. Mais cela n'est vrai qu'en partie, car son moteur principal et indispensable est en réalité le progrès scientifique : les avancées technologiques et d'organisation permettent en permanence des gains de productivité qui peuvent, mais ne doivent pas, être consommatrices en ressources primaires supplémentaires. Augmenter la productivité consiste à accroître la richesse avec moins de ressources.

Une croissance par gains de productivité est donc le moyen d'enrichir une population en augmentant le volume du gâteau et en distribuant une part grandissante à ceux qui le font. Sur le long terme, c'est aussi le seul moyen de générer le progrès et la cohésion sociale, de priser le modèle social et de lutter contre l'exclusion et la pauvreté.

---

<sup>16</sup> La Chambre de commerce avait d'ailleurs formulé cette proposition dans son avis y relatif, proposition qui n'a pas été suivie. Pire, l'article 3 est même devenu un peu plus restrictif dans le sens où dans le projet, la phrase venant après l'énumération des membres qui était « *Les membres peuvent se faire accompagner aux réunions du comité par un expert interne et, le cas échéant, par des experts supplémentaires* », est devenue « *Les membres peuvent se faire accompagner aux réunions du comité par un ou, le cas échéant, par plusieurs experts internes* ».

On peut remarquer que dans les pays où le PIB par habitant est élevé, l'espérance de vie est généralement plus longue, la mortalité infantile est plus faible, la démocratie est plus souvent répandue, la liberté est moins contrainte, le niveau d'instruction est plus élevé, les services publics sont plus accessibles, la redistribution grâce aux transferts sociaux est plus pratiquée, l'émancipation des femmes est plus avancée, les droits des minorités sont mieux protégés... Bref, la qualité de vie est tout simplement meilleure.

À l'inverse, se passer de la croissance, c'est se passer d'un modèle social. Si l'on sait que les dépenses pour prestations sociales - en nature et en espèces - ont progressé de 56% entre 2007 et 2014, on voit qu'un Luxembourg sans croissance, c'est un pays qui doit démanteler son système social. En d'autres termes, notre volonté redistributive ne peut pas faire le détour d'une économie performante et productive. À ce jour, les défenseurs d'un modèle de décroissance font allègrement l'impasse sur cette question sociale, fondement de notre État Providence.

**La qualité de vie très positive d'aujourd'hui a été rendue possible par la forte croissance économique du passé.** Croire que l'on serait à la première place sur les aspects sociaux sans avoir pu bénéficier d'une telle croissance économique ne peut être intellectuellement admis.

Pourtant, en dépit des indicateurs revenus "au vert", un malaise subsiste, tant dans le monde économique que dans le monde politique ou encore associatif. Pourquoi ?

D'abord parce que chacun est conscient que personne ne peut parfaitement appréhender toutes les conséquences – négatives – engendrées si rapidement par la forte croissance – quantitative – qu'on connaît depuis de nombreuses années.

Nos stratégies classiques de croissance et nos modèles de progrès économique ne correspondent peut-être plus aux réalités du 21<sup>e</sup> siècle. Nous avons en quelque sorte besoin d'un nouveau logiciel. Prenons simplement comme exemple d'un tel besoin, la difficulté que les États rencontrent pour taxer la nouvelle économie sur un pied d'égalité avec les secteurs traditionnels, ou intégrer les nouvelles formes de travail dans la sécurité sociale alors qu'ils seront des *drivers* essentiels de la croissance de demain.

L'erreur serait donc de ne pas vouloir de croissance économique sur base de ses conséquences négatives ou tout simplement parce qu'elle n'est pas parfaite. Pourquoi ? **Simplement, parce que ce serait omettre tous ses bienfaits et tout ce qu'elle offre, par exemple :**

- Des **rentrées fiscales** pour permettre à l'État de boucler son budget, et ce d'autant plus dans la mesure où les dépenses budgétaires augmentent structurellement du fait des automatismes réglementaires. Sans croissance économique, il y aurait augmentation des prélèvements obligatoires et réduction du revenu disponible des ménages et de la rentabilité des entreprises. Il en résulterait une perte de compétitivité dans le chef des entreprises, démotivation dans le chef des salariés, chute des investissements publics et privés. Il s'agirait d'un cercle vicieux qui tirerait inexorablement le Luxembourg vers le bas.
- Des **cotisations sociales** pour financer les soins de santé, les dépenses de retraites et toute la panoplie de transferts sociaux, tant en nature qu'en espèces. Nous verrons d'ailleurs plus loin dans cette contribution que ces dépenses seront - fortement - orientées à la hausse dans les prochaines années dues principalement au vieillissement de la population. La dernière publication du STATEC en la matière confirme que « *la population du Luxembourg vieillit et cela peu importe le scénario migratoire envisagé. L'âge moyen de la population devrait augmenter d'au moins cinq ans par rapport à aujourd'hui, de 39,3 ans en 2017 à 44,2 ans en 2060 dans le scénario «croissance PIB*

4,5%» et à 46,0 ans dans le scénario «croissance PIB 0%» ... Aujourd'hui, les 65 ans et plus représentent environ 14% de la population totale. En 2060, ce serait entre 24% et 28% selon les quatre scénarios envisagés ».

- Des **perspectives d'avenir pour les jeunes**. C'est parce qu'ils croient en un avenir meilleur que les jeunes sont prêts à mieux se former. Il suffit de voir la situation de fuite des talents que la Grèce, et dans une moindre mesure le Portugal, ont connue au début de cette décennie pour s'en rendre compte. N'oublions pas également que la croissance économique est le levier le plus efficace pour alimenter l'**ascenseur social** et une société égalitaire. L'indicateur B13 du nouveau système d'indicateurs national, élaboré par le CES et repris par l'Observatoire de la Compétitivité, montre par exemple que c'est au Luxembourg que l'écart de salaires hommes-femmes est le plus faible !
- Des **perspectives d'évolution de rémunérations** pour les salariés puisque les salaires ne peuvent augmenter que si la production s'accroît de manière - au moins - proportionnelle. Pour que les entreprises soient en mesure de proposer des salaires plus élevés, il faut donc qu'elles puissent les générer !

La période de crise que le Luxembourg a traversée en 2008-2012 ne s'est pas répercutée à travers ces dimensions, pour la raison principale qu'on a artificiellement pallié ce déficit de croissance économique par un recours massif à l'endettement qui est passé de 2,87 milliards EUR en 2007 à 11 milliards EUR en 2013 (soit une augmentation de presque 300%).

Si on compare l'évolution des principales catégories de dépenses de l'administration centrale sur la période 2016-2021 à l'évolution du PIB, on se rend compte de l'importance de la croissance économique.

Tableau 1 : Dépenses de l'administration centrale (2016 = 100)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Consommation intermédiaire</b>	100	101	107	109	112	115
<b>Formation de capital</b>	100	120	115	132	120	122
<b>Rémunération des salariés</b>	100	107	114	120	125	132
<b>Prestations en espèces</b>	100	104	102	105	109	113
<b>Transferts en capital à payer</b>	100	124	125	137	149	149
<b>Dépenses totales</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>112</b>	<b>117</b>	<b>121</b>	<b>125</b>
<b>PIB en valeur</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>110</b>	<b>116</b>	<b>120</b>	<b>124</b>

Source : PLFP 2018-2021

Ce tableau montre la dépendance des dépenses au PIB. Les tendances de certains types de dépenses sont d'ailleurs préoccupantes :

- Les rémunérations des salariés augmentent de 7 points plus rapidement que le total des dépenses et de 8 points de plus que le PIB. En 2021, leur part dans les dépenses totales atteindrait ainsi 23,6%.
- La formation de capital, donc les investissements directs de l'État, augmente de façon moins dynamique que les dépenses totales ou le PIB. En 2020 et 2021, ils accuseraient même une baisse par rapport à 2019, qui semble cependant être liée à la comptabilisation de l'acquisition d'un avion militaire. On peut donc se demander si cette évolution est adaptée aux défis auxquels le pays est confronté actuellement et le sera encore plus à l'avenir, à supposer que le Luxembourg continue à connaître une croissance économique élevée.

Si les mesures politiques sont incapables à elles seules de susciter une croissance économique durable (même si elles peuvent bien entendu soit la favoriser, soit la freiner) qui ne peut être générée que par des actions et efforts économiques, il revient néanmoins à la politique de les soutenir par un environnement législatif favorable. Il en est ainsi notamment des actions à mener dans le cadre de la politique économique, sociale, fiscale et environnementale. Il s'agit d'instituer un **cadre législatif favorable à l'expansion économique**.

Au-delà de ces domaines clés, le bien-fondé de toute action politique doit être vérifié au regard de cette finalité. La définition de cette stratégie et le respect de celle-ci reviennent en tout premier lieu au pouvoir central qui doit pouvoir disposer des prérogatives nécessaires pour la mener à bonne fin. L'exécution de cette action d'intérêt général ne doit pas être compromise par le principe « absolu » de l'autonomie communale, l'intérêt général devant en toute circonstance primer les intérêts particuliers (nous reviendrons sur cette problématique qui s'est concrètement manifestée ces dernières semaines).

Si l'on ne veut pas voir le populisme, le radicalisme et le repli identitaire saper l'économie et la démocratie, il est impératif que tous les acteurs de la société s'engagent pour non seulement créer les conditions de la croissance économique, mais aussi pour qu'elle soit de qualité, durable et équitable entre les générations.

**Nous, représentants des entreprises, sommes convaincus que les citoyens sont prêts à faire des efforts**, voire à temporairement sacrifier certains acquis... mais à condition qu'il y ait un véritable projet de société auquel ils peuvent s'identifier.

**Sans croissance économique, il n'y a pas de légitimité politique ; sans répartition des fruits de la croissance économique, il n'y a pas de bien-être sociétal durable.**

L'objectif est donc d'améliorer la qualité de la croissance économique et non, naïvement, de la réduire à néant ou prôner la décroissance. La croissance économique - quantitative<sup>17</sup> - actuelle doit permettre de créer les fondamentaux nécessaires<sup>18</sup> pour en changer son paradigme (i.e. tendre vers plus de productivité) et ambitionner une croissance qualitative profitable à chacun.

## 3 Le modèle de croissance actuel n'est pas optimal

### 3.1 Spécificités de la croissance extensive

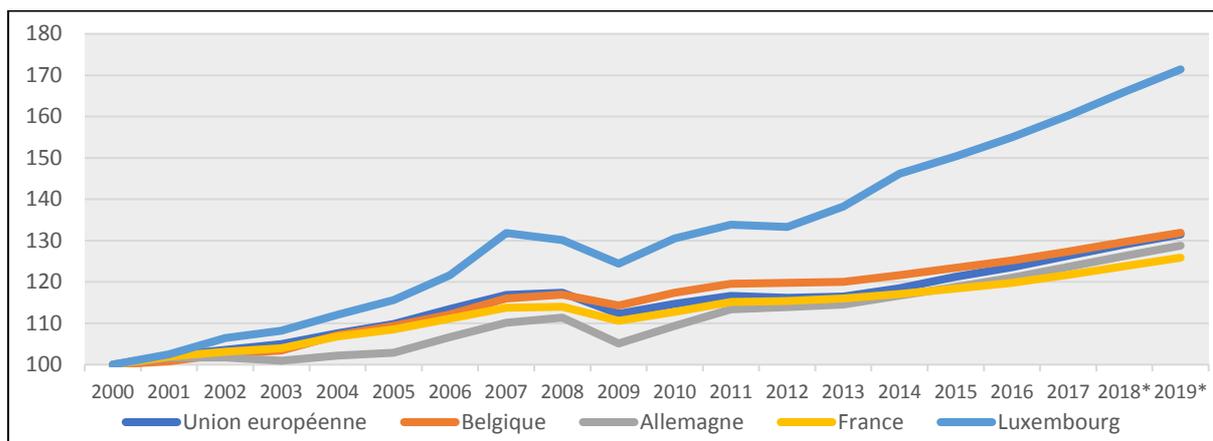
Nous venons de voir que nous avons besoin de croissance économique. Alors tout va bien puisque, comme nous le montre le graphique ci-dessous, le PIB croît fortement à Luxembourg ?

---

<sup>17</sup> Voir partie 3 pour comprendre les tenants et aboutissants de notre croissance économique actuelle.

<sup>18</sup> La partie 4 reprend les principaux leviers pour une croissance qualitative.

Graphique 1 : Évolution du PIB réel (base 100 en 2000)

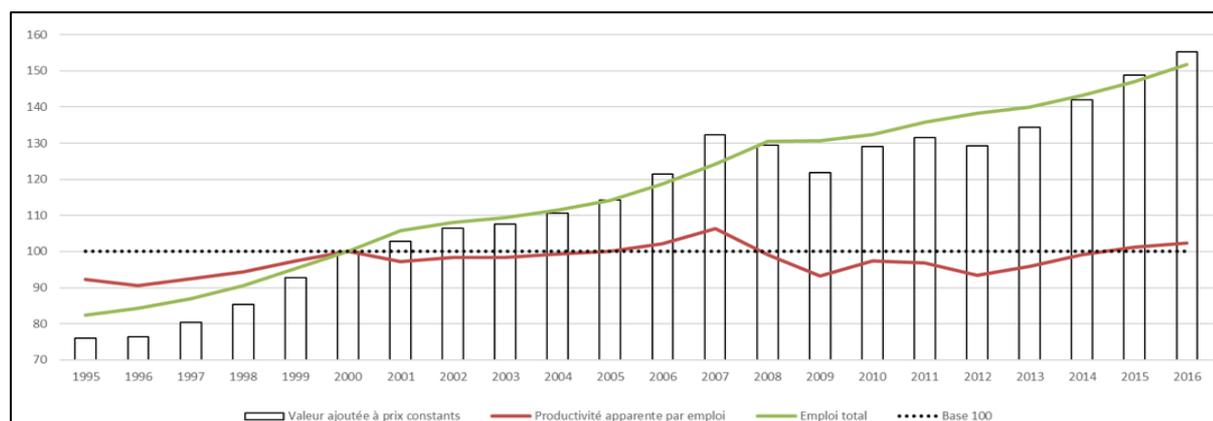


Source : Ameco

La **croissance économique** semble extraordinaire et c'est une excellente nouvelle !

Cependant, comme nous le montre le graphique ci-dessous issu de l'avis CES Productivité 2017, il s'agit d'une **croissance quantitative, c'est-à-dire qui provient très largement de l'augmentation de l'emploi au Luxembourg, alors que les gains de productivité sont quasiment inexistantes** : entre 2000 et 2015, l'emploi a augmenté de 53%, alors que la productivité n'a augmenté que de 1,8%.

Graphique 2 : Évolution de l'emploi et de la productivité dans le secteur marchand (base 100 en 2000)



Source : Avis CES Productivité 2017

Il apparaît à la lecture du graphique que **le niveau de productivité par emploi n'a quasiment pas augmenté** sur la période considérée alors que la valeur ajoutée dans l'économie a progressé de plus de 50%. Il s'avère dès lors que la croissance de la valeur ajoutée a été générée quasi exclusivement en ayant recours à des quantités plus importantes du facteur « travail » ; l'évolution de l'emploi et celle de la valeur ajoutée étant peu ou prou égales sur la période considérée.

Alors que l'avis Productivité du CES précise que « *la productivité a baissé plus fort au Luxembourg qu'ailleurs dans le sillage de la crise et le Luxembourg vit une période de 15 ans sans gains de productivité* », la Commission européenne, dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.27), confirme « *qu'il n'y a eu quasi aucun gain de productivité* » depuis 2000.

**Le constat est sans équivoque : il n'y a pas de gains de productivité.** Et c'est une très mauvaise nouvelle. La productivité est définie comme le rapport, en volume, entre la production d'un bien ou d'un service et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. Elle constitue donc une sorte de mesure de l'efficacité avec laquelle une entreprise, un secteur et/ou une économie mettent à profit

les ressources dont ils disposent pour fabriquer des biens ou prester des services. De manière plus simple, on peut en conclure que **l'appareil de production du Luxembourg - dans sa globalité - n'est pas plus efficace aujourd'hui que ce qu'il ne l'était au début du millénaire actuel.**

Les partenaires sociaux regroupés au niveau du CES ont tenté d'appréhender ces évolutions :

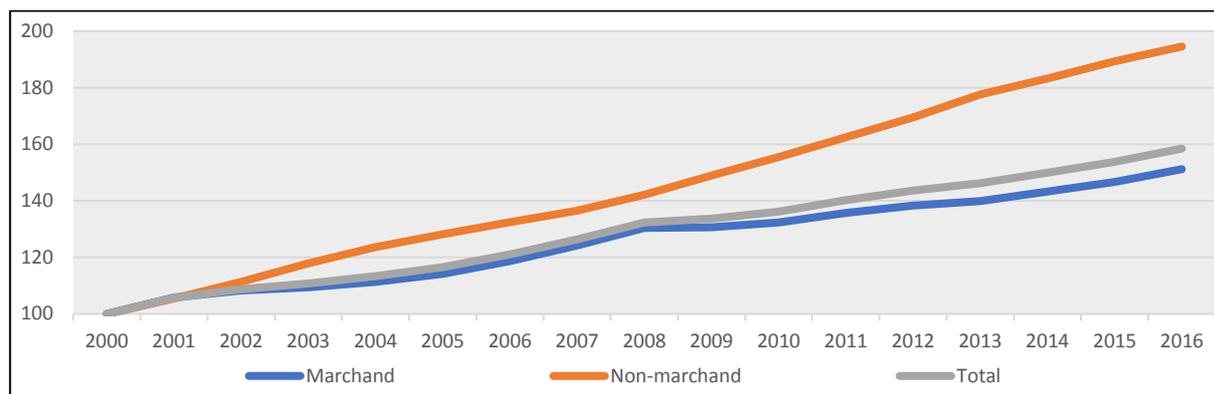
- Alors que le niveau absolu de productivité est plus élevé au Luxembourg que dans la Zone euro, notamment en raison du mix sectoriel de l'économie luxembourgeoise, dans presque toutes les branches, la crise a provoqué une chute beaucoup plus importante de la productivité apparente du travail au Luxembourg que dans les autres pays de la Zone euro (baisse de 8,8% au Luxembourg contre 1,4% dans la Zone euro, au cours de la période 2007-2010).
- Cette évolution est le résultat d'une baisse plus forte et plus rapide de l'activité que celle de l'emploi.
- Alors que la plupart des autres pays européens ont pu retrouver les niveaux de productivité d'avant-crise au cours de 2010, le niveau de la productivité observé au Luxembourg en 2010 demeurait largement en dessous de celui observé en 2007.
- Cette dégradation s'explique en majeure partie par une hausse de l'emploi plus importante au Luxembourg que dans la Zone euro (respectivement +7,7% et +0,4% entre 2007 et 2010) et beaucoup moins par une évolution divergente de la valeur ajoutée brute (-1,8% au Grand-Duché et -1,0% dans la Zone euro).

Si les gains de productivité sont la balise naturelle de **l'évolution salariale**, il faut se rendre compte qu'on est, aujourd'hui, 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 tout simplement pas de gains de productivité à distribuer.**

D'ailleurs, en ce qui concerne le marché du travail, un problème additionnel vient du fait du secteur de la fonction publique et assimilée.

Premièrement, la croissance de l'emploi dans le secteur non marchand connaît une progression annuelle à la fois forte (+95% depuis le début du siècle, soit presque un doublement), mais également sans aucune connexion avec le secteur marchand (+51% depuis le début du siècle), respectivement avec la croissance économique, comme nous le montre la pente constante de l'emploi dans le secteur non marchand (quel que soit le contexte économique) sur le graphique ci-dessous.

Graphique 3 : Progression de l'emploi, dans le marchand et le non marchand (base 100 en 2000)



Source : STATEC

Ce phénomène semble encore s'accroître. Alors que le projet de budget 2015 faisait référence à des engagements progressant à raison de 350 agents par an en moyenne, le projet de budget 2016 prévoyait un accroissement des effectifs de 750 agents et le projet de budget 2017 de 848 agents. Le projet de budget 2018 autorise quant à lui la création de 1.100 postes en 2018, attirant vers le secteur public – et au détriment du secteur privé – une part significative de travailleurs, de jeunes diplômés notamment. Cet accroissement important du facteur de production travail montre que la croissance qualitative annoncée reste sur le papier. Le triplement des besoins en termes d'agents entre les projections de 2015 et de 2018 aurait dû faire l'objet de davantage de précisions, d'autant plus que les dépenses de cette catégorie ont, ces dernières années, connu une progression conséquente.

De manière globale, entre 2010 et 2017, la hausse des dépenses en lien avec la rémunération des salariés s'est établie à 50%, les dépenses afférentes passant de 2,8 milliards EUR à 4,2 milliards EUR, ce qui représente 7,1% du PIB, soit près du double des investissements publics.

Deuxièmement, l'évolution des salaires dans les secteurs exposés à la concurrence internationale est affectée par l'augmentation des rémunérations dans les branches abritées de l'économie. 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 notamment de résidents suffisamment expérimentés (en l'absence d'alignement des conditions salariales des secteurs exposés sur le segment abrité).

Last but not least, **n'oublions pas qu'il revient aux activités économiques marchandes de financer les emplois du secteur non marchand.**

## 3.2 Aspects économiques d'une croissance sans gain de productivité

### 3.2.1 Dérapage des CSU... qui repartent à la hausse

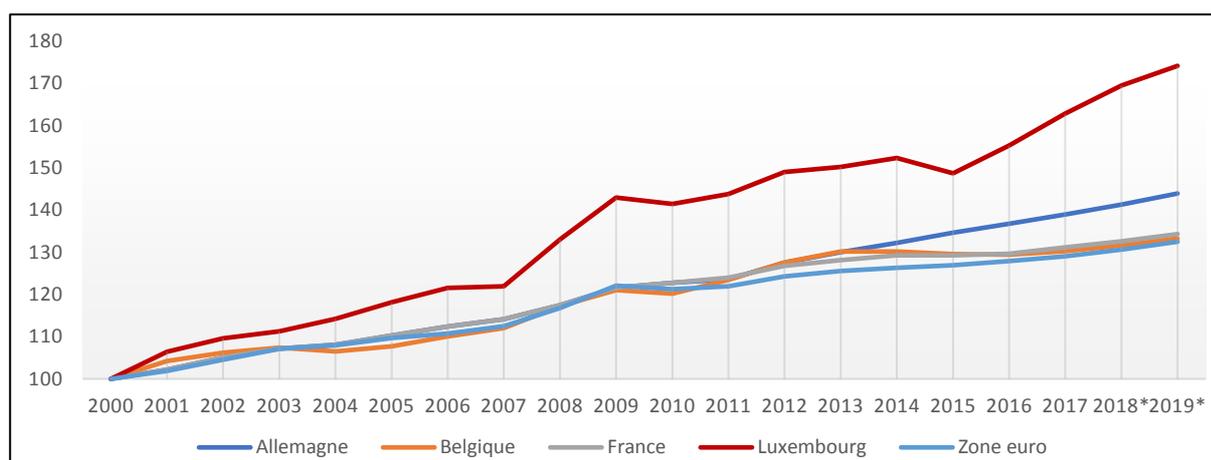
La problématique du **dérèglement incontrôlé des coûts salariaux unitaires (CSU)**, qui a déjà été de nombreuses fois mise en évidence par l'UEL, est une **conséquence manifeste d'un environnement économique dépourvu de gains de productivité.**

Selon le Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne, « l'augmentation constante des CSU nominaux depuis 2000 s'est traduite par un écart significatif par rapport à la Zone euro ... De 2000 à 2016, les CSU nominaux ont augmenté de 56 % en cumulé, soit près de deux fois plus que dans la Zone euro (28 %) ».

Alors que l'on avait réussi, entre 2013 et 2016, notamment grâce à une politique adéquate de maîtrise des hausses salariales et de faible inflation (se matérialisant aussi par une « pause d'indexation »), à contenir les CSU nominaux, ils explosent depuis 2017, comme nous montre le graphique ci-dessous.

Cette recrudescence s'explique notamment par la hausse du SSM de 1,4%, la tranche indiciaire de 2,5% des salaires en 2017 et la forte progression des salaires nominaux enregistrés tant dans le secteur public que privé du fait des accords conclus, notamment dans la fonction publique et les secteurs assimilés.

Graphique 4 : Évolution cumulée des CSU nominaux au Luxembourg et dans les pays voisins (base 100 en 2000)



Source : Ameco

**L'UEL n'est absolument pas contre ces augmentations de rémunérations, seulement et si seulement l'évolution de la productivité le permet ;** ce qui n'est malheureusement pas le cas comme nous l'avons vu précédemment. Cette situation sape la compétitivité du Luxembourg et, comme nous allons le voir dans la partie suivante, fragilise le Luxembourg du fait de l'extrême ouverture de son économie.

### 3.2.1 Baisse de la balance courante

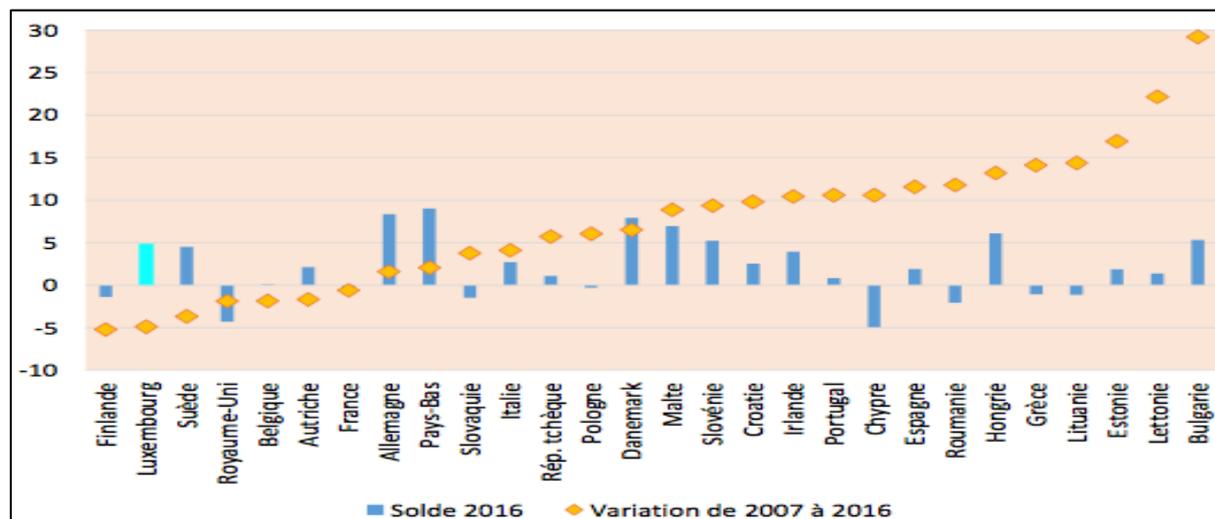
Quelque 80% des biens et services sont voués à l'exportation. À cela s'ajoute que les prix pratiqués par les entreprises nationales ne relèvent souvent pas du choix de l'entreprise, mais sont largement induits par la pression du marché et par les consommateurs étrangers. **Comme l'a pertinemment rappelé l'avis Productivité du CES, le Luxembourg est price taker.** Il s'ensuit que les entreprises ne peuvent, 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 (cf. partie suivante).

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% en 2016. La **détérioration tendancielle de la balance courante du Luxembourg** pourrait refléter un 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).

Selon le Rapport de la Commission européenne sur le mécanisme d'alerte 2018, ce solde s'est franchement dégradé de 2007 à 2016 comme l'illustre le graphique ci-dessous ; seule la Finlande connaissant une évolution plus défavorable à cet égard. Les futures évolutions de la balance courante devront être observées de près dans une perspective luxembourgeoise, afin de voir si la

détérioration de la balance courante nationale ces dernières années constitue un phénomène structurel, reflet d'une moindre capacité à exporter nos biens et services et/ou d'une rémunération plus importante des facteurs de production non-résidents, ou s'il s'agit d'un simple rééquilibrage résultant notamment d'une croissance économique tendancielle plus forte au Luxembourg que dans l'ensemble de l'UE.

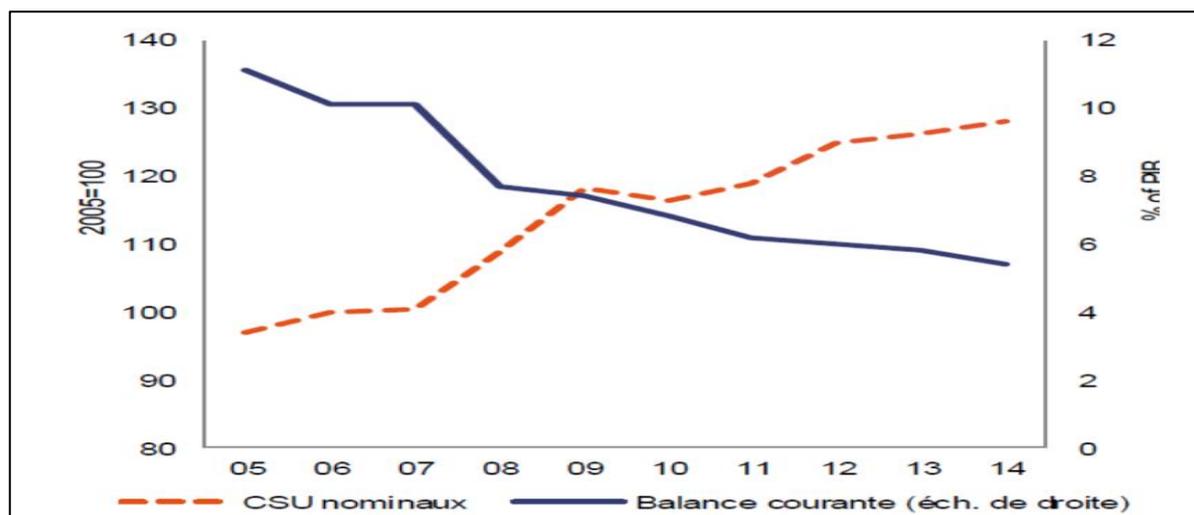
Graphique 5 : Évolution de la balance courante des biens et services (en % du PIB)



Sources : EUROSTAT et Commission européenne (extrait du Rapport sur le mécanisme d'alerte 2018)

Nous nous devons de rappeler que le Rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte de la Commission européenne mettait déjà en exergue ce talon d'Achille traditionnel du Luxembourg que constitue le dérapage de nos coûts salariaux unitaires. Au moyen du graphique ci-après, le Rapport 2016 établissait d'ailleurs un **lien entre la forte progression des coûts salariaux unitaires luxembourgeois et la détérioration continue du solde courant de la balance des paiements.**

Graphique 6 : CSU nominaux et balance courante des paiements au Luxembourg



Source : Rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte, Commission européenne

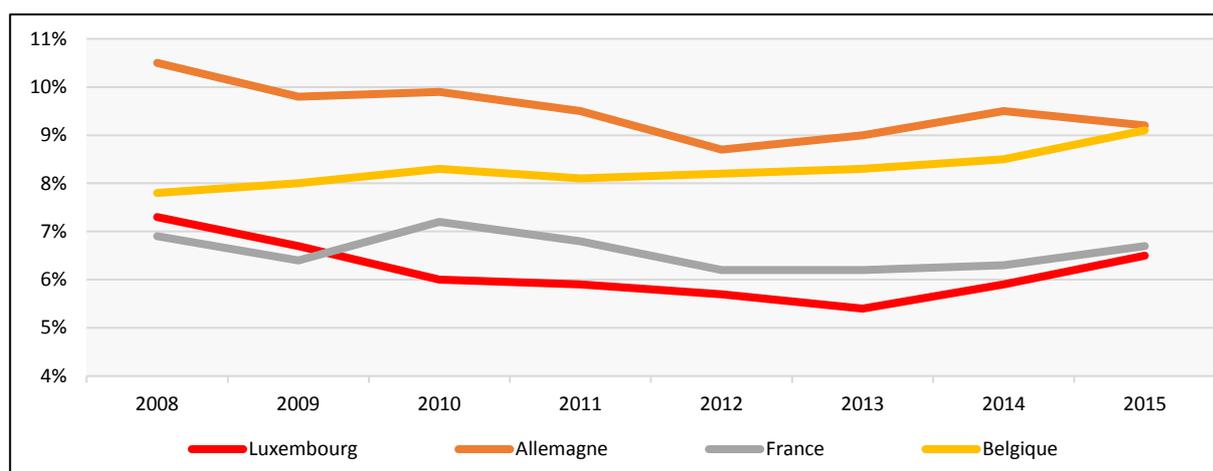
### 3.2.2 Détérioration de la rentabilité des entreprises

**Le manque de compétitivité-coût et de gains de productivité se visualise concrètement au cœur des entreprises luxembourgeoises. On peut s'en rendre compte via l'analyse de leur rentabilité.** Pour cela, il est nécessaire de réfléchir de manière plus approfondie, examiner sur l'axe du temps quelle est concrètement la santé financière des entreprises luxembourgeoises, secteur par secteur,

et considérer les déterminants (baisse d'activité sans possibilité d'adaptation proportionnelle des coûts, augmentation des coûts de production, des matières premières et/ou de la main-d'œuvre, diminution des marges liées à l'intensification de la concurrence).

Parmi les 67 indicateurs pris en compte par le nouveau système d'indicateurs national, l'un inquiète particulièrement les acteurs économiques, à savoir **la rentabilité des sociétés non financières** mesurée en divisant l'excédent brut d'exploitation (EBE), c'est-à-dire les « marges » des entreprises et les revenus mixtes des indépendants, par le chiffre d'affaires (CA) réalisé. En effet, **le Grand-Duché occupe une peu envieuse position de lanterne rouge concernant cet indicateur**<sup>19</sup>.

Graphique 7 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises non financières



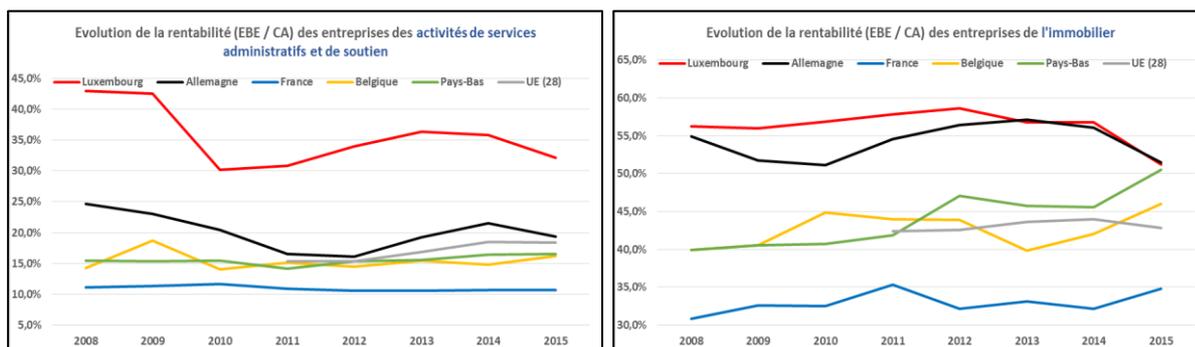
Source : EUROSTAT

Dès 2008, le ratio EBE / CA des sociétés non financières était plus faible au Luxembourg qu'en Allemagne. La rentabilité des entreprises luxembourgeoises a évolué négativement jusqu'en 2013 avant de se redresser légèrement. Le regain de rentabilité, observée entre 2013 et 2015 pour tous les pays hormis l'Allemagne, est concomitant à une légère accélération de la croissance au sein de la Zone euro.

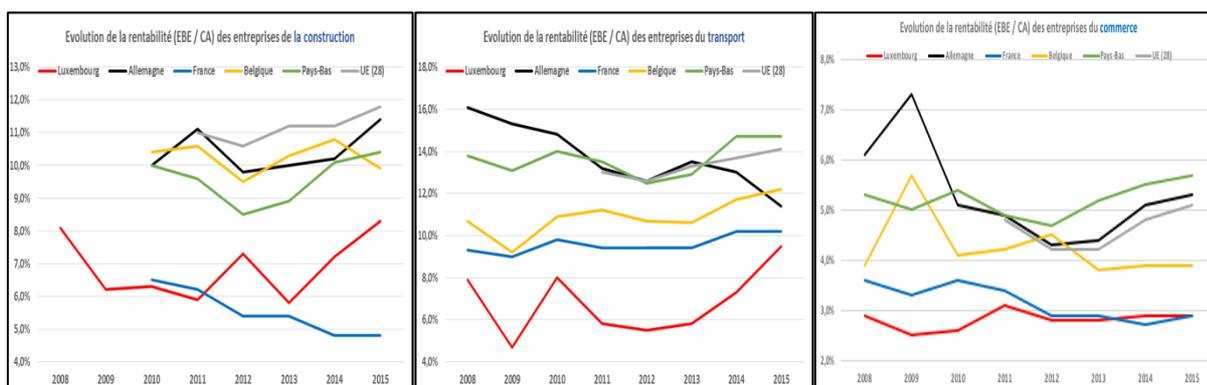
Au-delà de cette « big picture », la structure des produits et des coûts des entreprises dépend évidemment fortement de leur secteur d'activité. La faible rentabilité des entreprises luxembourgeoises pourrait provenir, en partie du moins, de la spécialisation sectorielle de son économie. Les différents secteurs du tissu économique peuvent être regroupés en trois grands groupes, successivement passés en revue dans les lignes qui suivent.

- **Les secteurs a priori rentables (activités de services administratifs et de soutien, immobilier)**

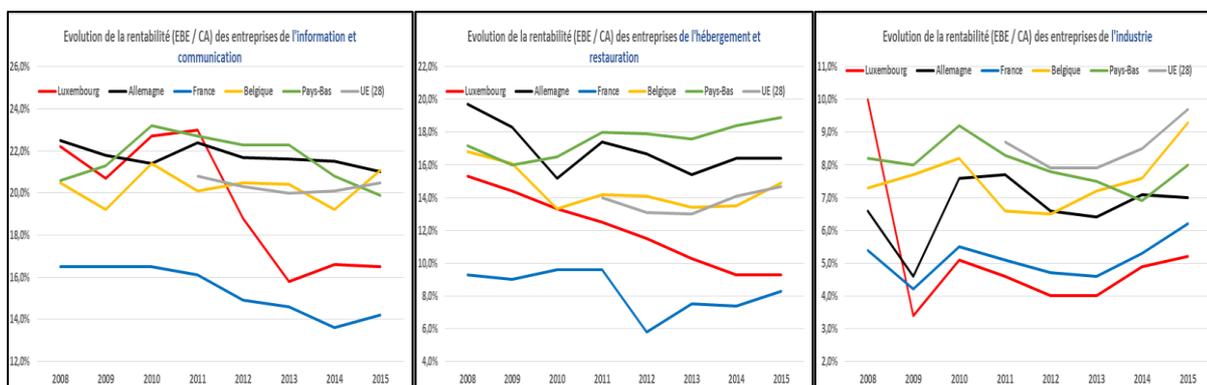
<sup>19</sup> Tous les graphiques de cette partie ont pour source EUROSTAT.



- **Les secteurs à faible rentabilité (construction, commerce, transport)**



- **Les secteurs en crise de rentabilité (industrie, hébergement et restauration, information et communication)**



Trois secteurs ont connu sur les huit dernières années une forte baisse de leur rentabilité, dans l'absolu et relativement aux pays voisins du Luxembourg : l'industrie qui a subi un choc en 2009, le secteur de l'information et de la communication avec un déclin brutal entre 2011 et 2013, et celui de l'hébergement et restauration en dégradation constante sur la période.

La diminution observée de la rentabilité des sociétés de l'information et de la communication entre 2011 et 2013 provient d'une rupture de série, plus exactement d'un bond de 42% du chiffre d'affaires en deux ans, dû à l'arrivée d'une ou de plusieurs entreprises sur le secteur. Par ailleurs, l'évolution de la rentabilité du secteur selon le ratio EBE sur la valeur ajoutée n'est pas en déclin sur la période 2008-2015.

Plusieurs tendances observées, notamment dans l'industrie, nuancent cependant, au niveau microéconomique, quelque peu certaines observations macroéconomiques de cette perte de rentabilité :

- La tendance la plus spécifique au Luxembourg résulte de la taille réduite de l'économie luxembourgeoise ; ce qui entraîne une certaine concentration naturelle à l'intérieur des secteurs. Par exemple, les entreprises du commerce de minerais et de métaux représentent à elles seules 44% du chiffre d'affaires du commerce au sein du pays. Quelques entreprises peuvent à elles seules modifier les indicateurs conjoncturels d'un secteur entier. Cela s'est vu à plusieurs reprises dans le secteur du commerce :
  - En 2015, alors que les chiffres d'Eurostat faisaient état d'un recul de 12% en un an du volume des ventes du commerce de détail au Luxembourg, la réalité du terrain divergeait : ce résultat s'expliquait par le repositionnement de certains acteurs du commerce électronique établis au Luxembourg qui ont soit cessé leurs activités au Luxembourg, soit leurs ventes n'ont plus été comptabilisées au Luxembourg.
  - En 2017, les chiffres d'Eurostat constataient que le volume des ventes avait reculé de 20,7% entre décembre 2016 et décembre 2017. Pourtant, ici aussi le recul de 20,7% sur un an du volume des ventes du commerce de détail n'était pas structurel ; la baisse affichée s'expliquant par la cessation de l'activité d'iTunes au Luxembourg, ainsi que par la reclassification des codes NACE d'Amazon Luxembourg.
- Des réorganisations à l'intérieur de certaines grandes entreprises (p.ex. facturation au niveau du groupe via le site Luxembourg) se répercutent sur les comptes de celles-ci.
- Le financement d'investissements via des tiers fait que ces investissements se retrouvent dans le compte des pertes et profits en tant que loyers et non comme valeur ajoutée brute dans l'EBITA.
- L'investissement dans l'immatériel, notamment dans le capital humain, via la mise en place de quartiers-généraux fait que davantage est comptabilisé via les rémunérations pour les salaires et non dans l'EBITA.

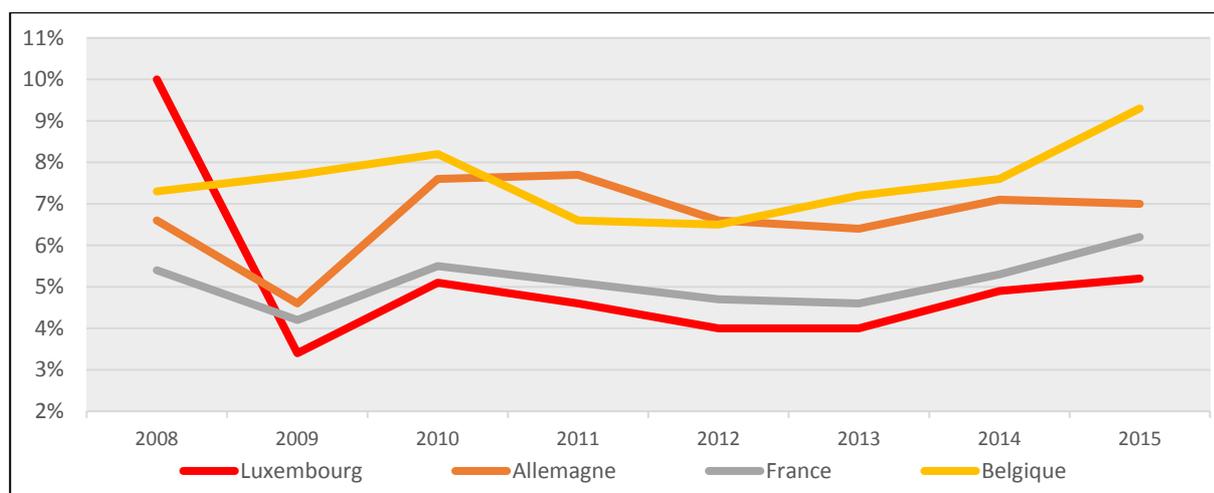
Il faut donc prendre un peu de recul par rapport à l'utilisation d'un indicateur. Il peut seulement indiquer une tendance générale, alors qu'à l'intérieur de cette tendance, de nombreuses « réalités » concrètes peuvent exister pour les entreprises individuelles. Il demeure que l'évolution de la rentabilité est préoccupante pour les secteurs de l'industrie, et de l'hébergement et restauration, qui emploient respectivement 33.000 et 19.600 personnes, soit 20% de l'emploi hors finance et assurance du pays.

**Si on essaye de croiser cette situation en termes de rentabilité et les éléments expliqués ci-avant (forte croissance de l'emploi, stagnation de la productivité, rigidité des prix à l'exportation), on peut essayer de comprendre leurs relations.** En effet, un affaissement de la rentabilité peut avoir bien des origines : une baisse d'activité sans possibilité d'adapter les coûts dans les mêmes proportions, une augmentation des coûts de production, des matières premières ou de la main-d'œuvre causant ainsi une baisse structurelle de la rentabilité ou encore une diminution des marges liée à l'intensification de la concurrence.

Dans le cas du Luxembourg et dans le cadre des débats actuels portant sur l'indexation des salaires et la hausse du SSM, il est intéressant d'analyser l'incidence de l'évolution du coût de la main-d'œuvre sur la structure économique des entreprises. En effet, le Grand-Duché a historiquement des résultats médiocres concernant l'indicateur intitulé « Flexibility of wage determination » du Global Competitiveness Report du World Economic Forum. Ceci pourrait en partie expliquer la panne de rentabilité des sociétés non financières.

Le choc qui a frappé l'industrie en 2009 se retrouve dans la forte augmentation des dépenses de personnel en proportion du CA de cette même année. En effet, malgré le recours important au chômage partiel, les entreprises n'ont pas pu diminuer leurs coûts, notamment de main-d'œuvre, d'une proportion équivalente au ralentissement de l'activité égal à 28%. Des secteurs comme celui de la sidérurgie ont notamment été fortement impactés par la crise. Les entreprises industrielles ont pu ensuite réajuster leurs dépenses de personnel sans avoir retrouvé la rentabilité d'avant la crise, comme le montre le graphique sur la rentabilité du secteur. Le secteur de l'industrie semble moins concerné que d'autres par les évolutions du SSM, car seuls 9,5% des salariés de l'industrie sont rémunérés au voisinage du SSM<sup>20</sup>.

Graphique 8 : Évolution de la rentabilité (EBE / CA) des entreprises de l'industrie



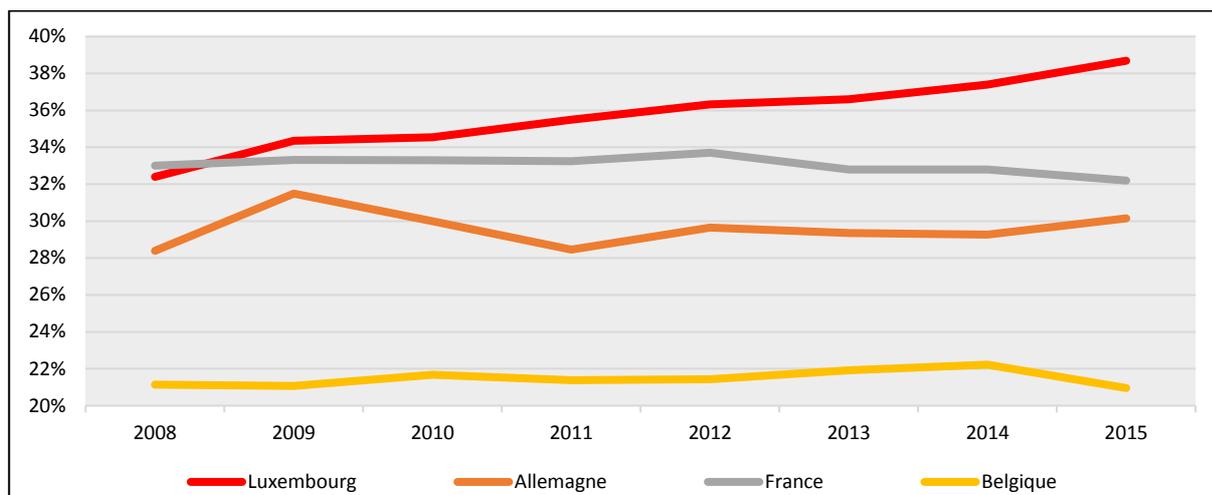
Source : EUROSTAT

En ce qui concerne le secteur Horeca, comme nous le montre le graphique ci-dessous, la part des dépenses de personnel dans le chiffre d'affaires n'a fait que croître entre 2008 et 2015, passant de 32,4% à 38,7%. Ce ratio est stable pour les pays voisins du Grand-Duché. Le secteur de l'hébergement et de la restauration souffre bien d'un affaissement de sa rentabilité sans possibilité de s'adapter en termes de coûts de sa main-d'œuvre. Les entreprises de l'hébergement et de la restauration sont de très loin celles qui emploient le plus de salariés moins qualifiés et rémunérés au voisinage du SSM, avec environ 38%<sup>21</sup> des travailleurs du secteur ayant ce niveau de rémunération. Le SSM non qualifié a progressé de 1.467 EUR en janvier 2005 à 1.923 EUR au mois de janvier 2015, soit une hausse de 31%. Les prix se sont ainsi ajustés aux coûts de la main-d'œuvre. Toutefois, ce n'est pas le cas de l'activité en volume par employé qui a eu tendance à diminuer. Cette baisse provoque un accroissement continu de la part des dépenses de personnel par rapport au chiffre d'affaires et, conséquemment, la dégradation inexorable de la productivité du travail et de la rentabilité.

<sup>20</sup> Projet de loi sur la revalorisation du SSM 2017.

<sup>21</sup> Ibidem.

Graphique 9 : Part des dépenses du personnel dans le CA du secteur de l'hébergement et de la restauration



Source : EUROSTAT

En synthèse de ce qui précède, les entreprises luxembourgeoises éprouvent, pour beaucoup d'entre elles, un vrai déficit de rentabilité par rapport à leurs semblables installées dans les pays voisins. Au cours des huit dernières années, l'écart ne s'est aucunement réduit, ce qui montre une incapacité à réajuster structurellement les sociétés non financières luxembourgeoises.

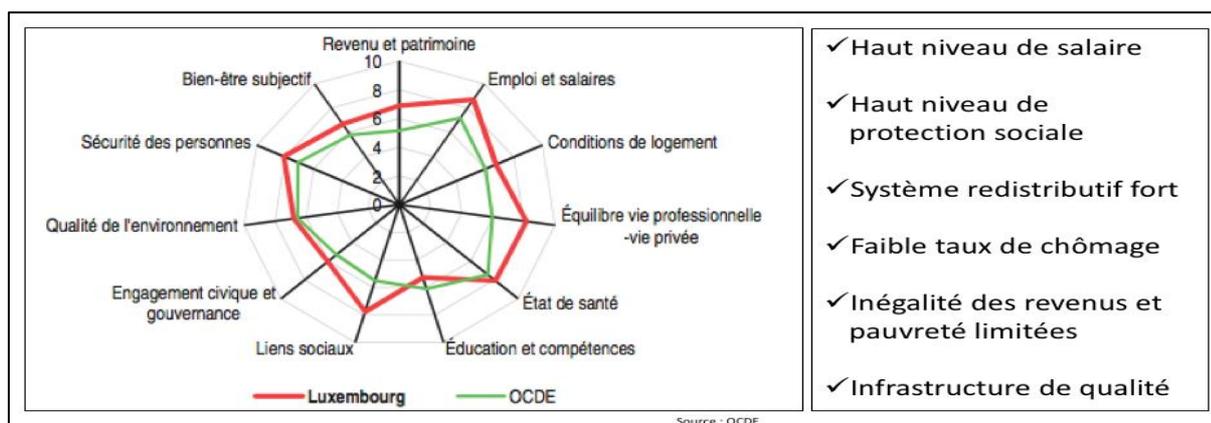
L'analyse par secteur laisse transparaître des réalités diverses derrière une relative stabilité de la rentabilité. Il est à craindre **l'existence d'une fracture sectorielle au sein du tissu économique luxembourgeois**, fracture qui aurait tendance à se creuser progressivement.

D'un côté, des entreprises liées aux secteurs de la finance ou à des activités à haute valeur ajoutée arrivent à dégager une rentabilité comparable, voire supérieure à celle des pays voisins. C'est le cas pour les sociétés immobilières et celles des activités de services administratifs et de soutien, dont la rentabilité est tirée vers le haut par les entreprises de location et location-bail. À l'opposé, des entreprises à plus faible valeur ajoutée, symbolisées par le secteur de l'hébergement et de la restauration ou celui des services relatifs aux bâtiments et aux aménagements paysagers, voient leur marge fondre davantage chaque année, **car la progression de leur chiffre d'affaires n'arrive pas à suivre celle des salaires. C'est en particulier pour ces entreprises qu'il est essentiel de ne pas voir le SSM s'envoler.** Nous y reviendrons plus en détail dans la partie 5.1.

### 3.3 Conséquences socio-économiques de la croissance extensive

**De manière générale, les conséquences du modèle de croissance sont globalement positives.** C'est cette croissance économique qui permet aujourd'hui aux résidents luxembourgeois d'avoir une belle qualité de vie, comme le résume l'infographie suivante.

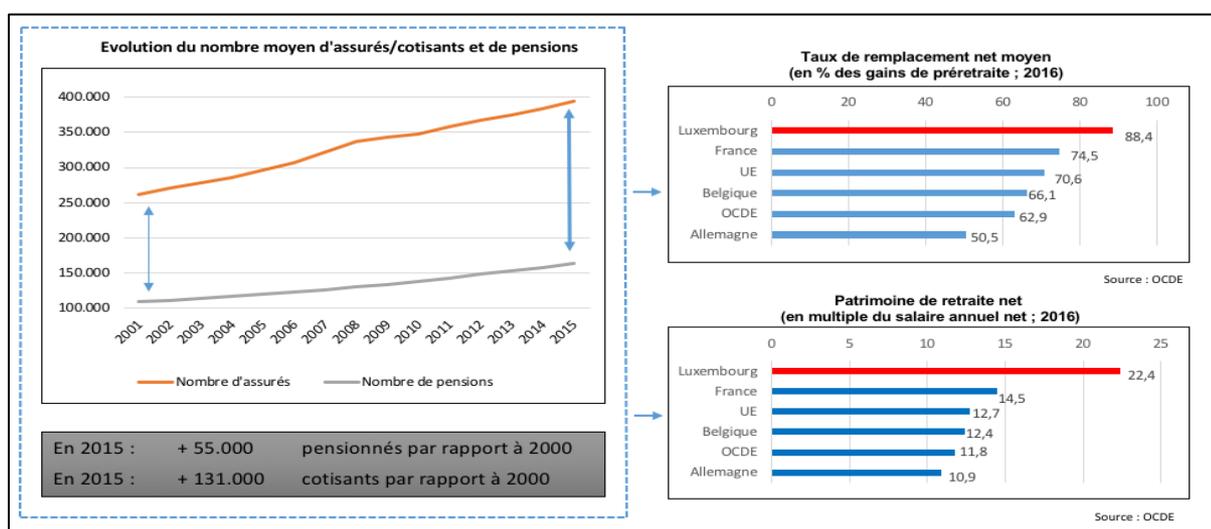
Infographie 1 : Comparaison entre la qualité de vie au Luxembourg et dans l'OCDE (2016)



Sur presque chacune des dimensions du bien-être (mesurées à l'aide d'1 à 4 indicateurs entrant dans la composition de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE<sup>22</sup>), la position du Luxembourg est meilleure que celle de l'OCDE.

**De manière plus spécifique par rapport à son aspect extensif** (explicité ci-avant), le modèle de croissance a permis d'avoir, aujourd'hui, un **système d'assurance maladie et d'assurance pension parmi les plus généreux et profitables au monde**. Nous allons juste reprendre ici ses bienfaits - actuels - sur le système d'assurance pension, car c'est là que le caractère extensif se visualise le plus aisément. Le régime général d'assurance pension au Luxembourg présente plusieurs particularités : des prestations fortes, des prélèvements faibles et un âge effectif de départ à la retraite faible, comme nous le résume l'infographie suivante.

Infographie 2 : Croissance extensive et générosité du système général d'assurance pension



La générosité du système luxembourgeois de pension est parfaitement illustrée par ces 2 indicateurs :

- Le **taux de remplacement net** se définit comme les droits à la retraite nets divisés par le salaire net avant le départ en retraite, en prenant en compte l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales acquittés par les salariés et les retraités. La pension nette est donc en

<sup>22</sup> Ces indicateurs sont assortis de coefficients de pondération égaux et normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de 0 à 10 (allant du pire au meilleur résultat possible), source : OCDE (2016), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE 2016*, [www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm](http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm).

moyenne de 88,4% du dernier salaire, alors que les salaires au Luxembourg sont déjà parmi les plus élevés au monde<sup>23</sup>.

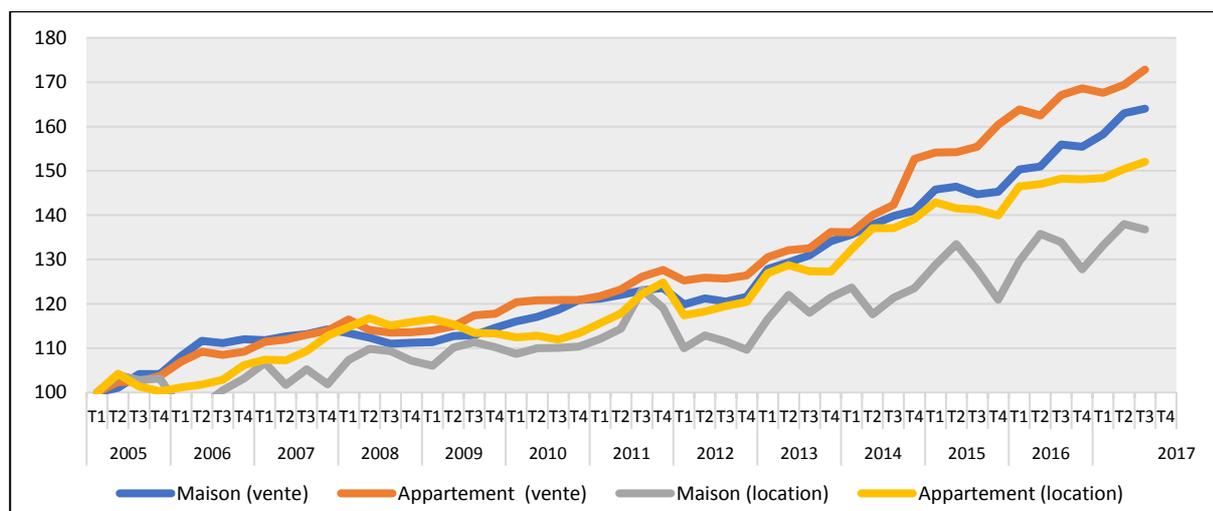
- Le **patrimoine de retraite net** correspond à la valeur actualisée du flux des prestations de retraite, en tenant compte des impôts et des cotisations sociales dus par les retraités sur leurs pensions. Il est calculé et exprimé sous forme de multiple du salaire individuel net annuel du pays concerné.

Le patrimoine de retraite net constitue donc un excellent indicateur synthétique, car il montre l'ampleur de la somme qui serait nécessaire pour acheter un flux de versements de pensions équivalant à celui que promet le système de retraite obligatoire dans chaque pays. Il dépend de l'espérance de vie et de l'âge du départ à la retraite, ainsi que des règles d'indexation. **Le niveau des prestations de pensions au Luxembourg est particulièrement généreux alors même que les rémunérations nettes au Luxembourg sont déjà beaucoup plus importantes que dans les pays limitrophes.**

**Cependant, cette croissance extensive induit des conséquences négatives qui font qu'un tel modèle n'est pas soutenable à long terme, vu son besoin accru en ressources et infrastructures** et surtout son impact à moyen terme sur les systèmes actuels de sécurité sociale. Sans penser au futur et aux différentes projections démographiques tournant autour du million d'habitants entre 2060-2070, selon les différents scénarii, le modèle extensif du passé arrive déjà aujourd'hui à saturation : les entreprises ne savent plus recruter en nombre les profils recherchés, la plupart des gens ne savent plus se loger sur le territoire grand-ducal, la mobilité est de plus en plus ardue et la cohésion sociale s'effiloche. Les conséquences les plus visibles se rapportent au logement et au transport.

En ce qui concerne l'aspect **logement**, les prix ont explosé ces dernières années. En une dizaine d'années, le prix moyen d'une maison a augmenté de plus de 60% pour atteindre environ 800.000 EUR en 2017 tandis que le prix moyen d'un appartement a augmenté de presque 70% pour atteindre en 2017 environ 500.000 EUR. Les loyers ont aussi évolué fortement, que ce soit pour les maisons, mais surtout pour les appartements (+50%). Le loyer moyen pour un appartement 2 chambres est de 1.600 EUR (2.300 EUR pour 3 chambres).

Graphique 10 : Indicateurs des prix annoncés en euros courants (Base 100 au 1<sup>er</sup> trimestre 2005)



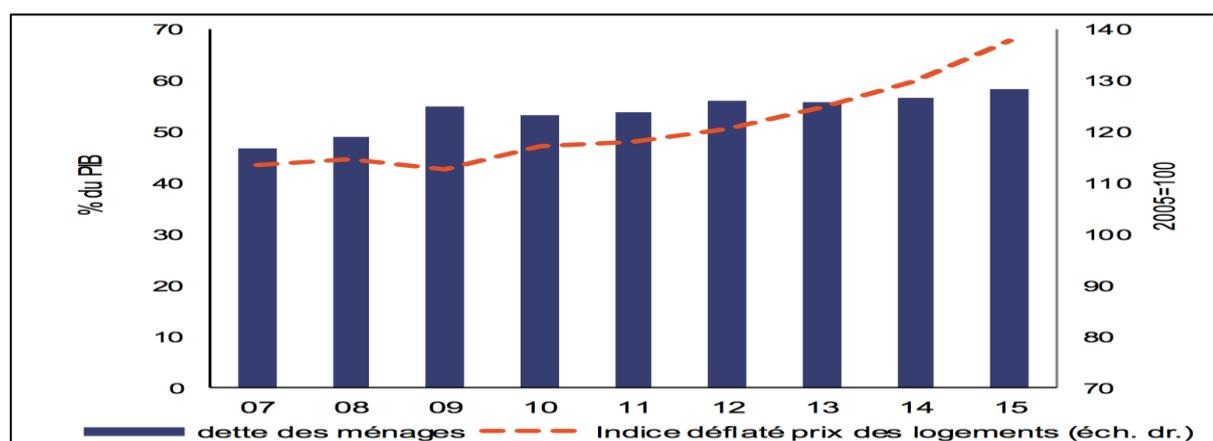
<sup>23</sup> Pour information, une publication du STATEC de 2017 qui se base sur une enquête ESS de 2014, montre qu'au Luxembourg, en 2014, le salaire moyen était de 59.700 EUR (4.917 EUR sur 12 mois) et le salaire médian de 47.600 EUR (3.967 EUR sur 12 mois).

Source : OdH

Des efforts en vue de permettre un meilleur accès au marché du logement, et ce, dans des conditions financières abordables, doivent être poursuivis et accélérés, car le logement est un bien de première nécessité et un important vecteur de cohésion sociale. La situation est tendue puisque les dépenses de logement représentent plus d'un tiers des dépenses des ménages alors que 36% de ces derniers considèrent que le fardeau financier y relatif est important.

Dans son « Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017 », la Commission européenne faisait remarquer qu'au Luxembourg, l'évolution des prix immobiliers entraînait une augmentation vigoureuse des prêts immobiliers et donc de l'endettement des ménages.

Graphique 11 : Évolution de l'endettement des ménages et des prix du logement



Source : Commission européenne (extrait du Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017)

Il importe également de souligner que la plupart des prêts immobiliers ont été contractés à des taux variables, qui depuis la crise sont faibles, mais qui pourraient connaître une hausse. Notons tout de même que la part des taux fixes a fortement augmenté depuis 2009<sup>24</sup>.

Le Luxembourg a d'ailleurs reçu un « warning » de la part du Comité européen du risque systémique au sujet de la vulnérabilité à moyen terme de son marché du logement. **Agir sur le logement, c'est solutionner concrètement le pouvoir d'achat.**

Le Rapport 2018 sur le Luxembourg de la Commission européenne, quant à lui, rappelle cette problématique et la complète :

- Les prix de l'immobilier résidentiel semblent surévalués et augmentent à un taux annuel réel de 5,9 %<sup>25</sup>. Dans l'ensemble, les écarts d'évaluation fondés sur le ratio prix/revenu et le ratio prix/loyers donnent des chiffres nettement plus élevés que les résultats obtenus à l'aide des modèles économétriques.
- La hausse rapide des prix des logements combinée à l'endettement croissant des ménages suscite des inquiétudes quant à la viabilité de l'endettement des ménages. L'augmentation

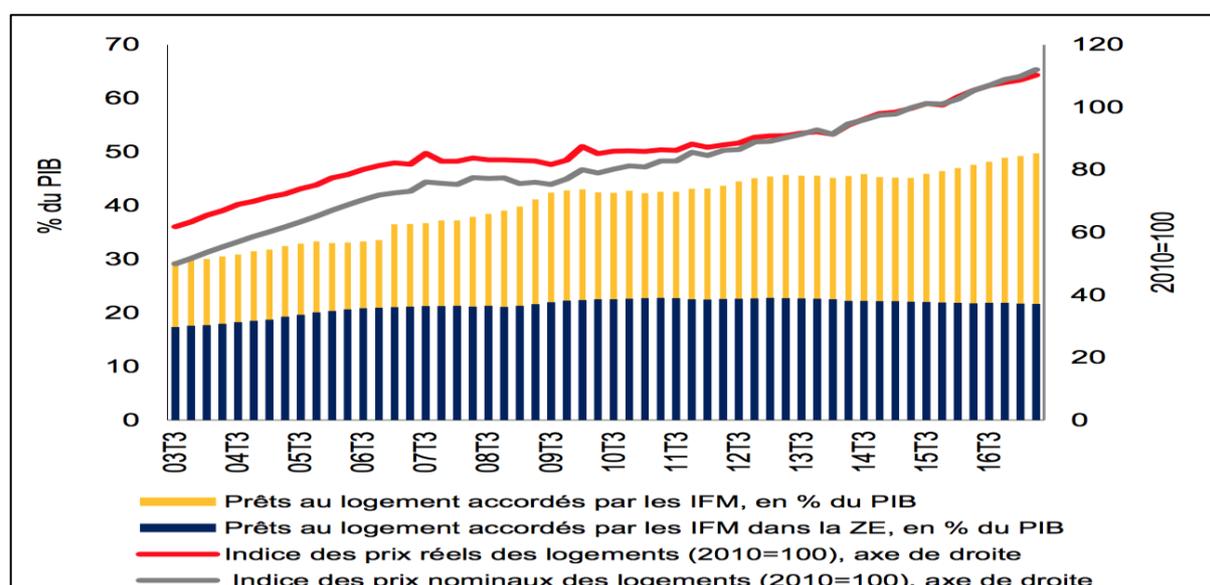
<sup>24</sup> Voir p. 29 du Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne.

<sup>25</sup> Plusieurs institutions ont publié des mesures du degré de la surévaluation de l'immobilier résidentiel au Luxembourg, avec des chiffres qui varient fortement en fonction de la méthode appliquée. Le CERS a conclu à un écart de valorisation de 18% par rapport aux fondamentaux sur la base du ratio prix/revenu et de 9% sur la base d'un modèle économétrique à la fin de 2016 (CERS, 2017, p. 46). Dans ses prévisions à court terme, la BCL a estimé une surévaluation de 8,5% en moyenne depuis 2015 et de 5,7% au troisième trimestre 2016 (BCL 2017, p. 137). Sur la base d'une moyenne du ratio prix/revenu, du ratio prix/loyers et d'un modèle reposant sur les fondamentaux, l'écart de valorisation global calculé par les services de la Commission européenne (Commission européenne, 2017) est plus important, à près de 28%.

des prix des logements a des répercussions sur l'endettement des ménages, étant donné que plus de 80% de celui-ci résultent de prêts hypothécaires.

- Le ratio dette des ménages/PIB a augmenté plus rapidement au Luxembourg que dans la Zone euro. Par ailleurs, ce ratio calculé en fonction du PIB sous-estime le poids de la dette des ménages, compte tenu du grand nombre d'entreprises internationales et de travailleurs frontaliers qui contribuent au PIB. L'endettement en pourcentage du revenu disponible des ménages s'élève à plus de 160 %, et est l'un des plus élevés de l'UE.
- La vulnérabilité croissante des ménages ou la possibilité que le marché évolue dans des conditions de non-équilibre justifie une surveillance étroite, leurs interactions cumulées étant de nature à amplifier les effets sur l'économie d'un éventuel choc majeur.
- Les encours des crédits immobiliers en pourcentage du PIB sont bien plus élevés et, depuis 2007, augmentent plus vite au Luxembourg que dans l'ensemble de la Zone euro (voir graphique ci-dessous, en particulier la partie jaune).

Graphique 12 : Évolution des En-cours des crédits immobiliers (en % du PIB) et des prix (indice) des logements

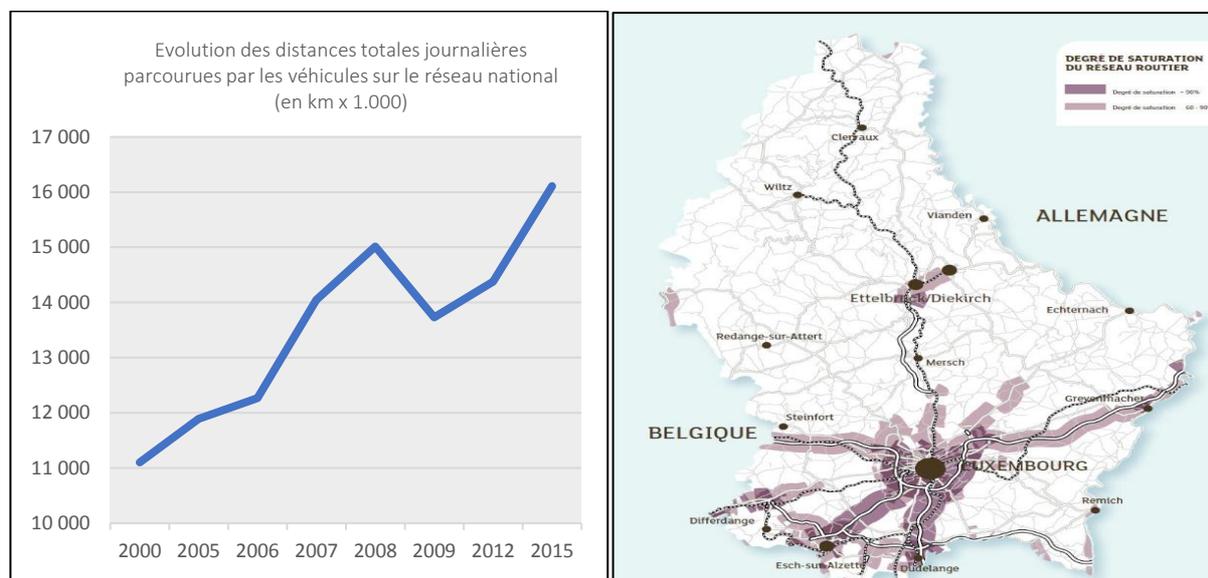


Source : Rapport 2018 pour le Luxembourg de la CE (source primaire : BCE)

En outre, **la situation du marché du logement impacte directement le marché du travail. Il risque à terme de décourager l'installation sur le sol luxembourgeois, qu'il s'agisse de travailleurs ou d'entreprises.** D'ailleurs, cela se remarque déjà progressivement. Prenons par exemple **l'effet-signal** que représente la décision, début février, des collègues échevinaux des Sanem et Differdange qui se sont prononcés contre l'implantation de nouvelles entreprises, jugées trop polluantes. Pourtant, l'entreprise qui voulait s'installer à Sanem fabrique de la laine de roche (soit un produit subventionné par l'État luxembourgeois dans le cadre de l'assainissement énergétique des habitations privées) et prévoyait de construire une usine de production pour un investissement de 100 millions EUR et 120 emplois. **Cette attitude des élus locaux envoie un message au gouvernement, mais également à toute nouvelle entreprise voulant investir et/ou se développer à Luxembourg.**

En ce qui concerne l'aspect **transport**, les trajets quotidiens et les distances totales journalières parcourues par les véhicules sur le réseau national (en km x 1.000) ont augmenté de 45% entre 2000 et 2015 (graphique de gauche). Cela se visualise par des réseaux routiers saturés, essentiellement

ceux utilisés par les travailleurs frontaliers (infographie de droite)<sup>26</sup>. On peut comparer cette évolution à la croissance du PIB en valeur (+55%) dans ce même laps de temps et se poser la question de savoir si les investissements dans les transports en commun (train en particulier) sont de nature à inverser la situation, à freiner la corrélation ou à n'être qu'une goutte sur une pierre chaude.



Source : Avis CES Transport 2017

Il en résulte des conséquences économiques (perte de temps et de productivité des travailleurs, manque à gagner pour le commerce local, besoin en infrastructures de transport), des conséquences environnementales (émissions de polluants liées aux déplacements encore très majoritairement motorisés) et des conséquences sociales (perte de qualité de vie et de bien-être, conciliation vie familiale – vie professionnelle). D'ailleurs, il s'agit d'un frein qui prend de plus en plus d'ampleur pour recruter des résidents étrangers, d'autant plus que les récentes adaptations fiscales - de part et d'autre des frontières - réduisent l'attrait en termes de rémunérations.

Que va-t-il se passer si le statu quo est maintenu ? Combien d'infrastructures devrions-nous construire ? Nos procédures, notre espace naturel, voire nos ressources financières disponibles sont-elles compatibles avec un tel scénario ?

<sup>26</sup> Avis CES Transport 2017.

## 4 Vers un nouveau modèle de croissance

La réflexion sur le modèle de croissance du Luxembourg a été entamée en public dans le cadre d'initiatives telles que 2030.lu, 5VIR12, ou plus récemment l'étude sur la Troisième Révolution Industrielle (TIR).

Le projet TIR<sup>27</sup> est une innovation, car le Gouvernement (ensemble avec la Chambre de Commerce et en partenariat avec IMS Luxembourg) est lui-même à l'origine de l'initiative. Le rapport TIR ne décrit certes pas un « avenir certain » et ne donne pas de prévision chiffrée dûment articulée, mais a une importance considérable, car il repose sur la convergence des TIC, des énergies renouvelables et des nouveaux modes de transport, soit les jalons d'une **croissance durable et qualitative, discussion qui se confond largement avec celle portant sur la productivité**. Il a par ailleurs permis de prendre conscience des ramifications de la révolution numérique et d'identifier les opportunités, les vecteurs de croissance de demain, sachant que les efforts 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, constituent d'ores et déjà des accents pertinents à cet égard.

Des plateformes thématiques, pilotées chacune par un groupe de travail, ont été mises en place. C'est une phase importante, car il s'agit d'appliquer ces concepts sur le cas spécifique du Luxembourg. Le bilan intermédiaire des travaux a été dévoilé en octobre 2017. Parmi les changements de paradigme non mentionnés dans le rapport, on attire l'attention sur le fait que le Grand-Duché a souvent profité de niches de souveraineté qui seront beaucoup moins faciles à identifier et à exploiter à l'avenir. **La compétition se jouera sur d'autres terrains et notamment sur les compétences de la main-d'œuvre (skills).**

Aujourd'hui, quand nous parlons de nouveau modèle de croissance, nous parlons de la croissance qualitative et de productivité. L'idée est de faire plus avec moins, d'utiliser nos ressources de manière plus efficace : aménagement du territoire, ressources humaines, matériaux, énergie. En termes de ressources humaines, un gain de productivité permet de croître la taille du gâteau sans devoir augmenter le nombre de personnes qui s'en servent par la suite. En termes d'utilisation des territoires, la nécessité des gains de productivité est évidente partant du fait que le territoire national est déterminé par les frontières géographiques.

**Qui dit productivité, dit efficacité et efficience** : que ce soit pour l'énergie, pour l'eau, pour le transport ou pour le logement, nos projets doivent se détourner dès aujourd'hui d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif.

Cette partie identifie plusieurs leviers pour tendre vers ce nouveau modèle. On ne pourrait être exhaustif tant il s'agit d'une **philosophie qui doit guider chacune des actions, aussi bien dans le domaine des entreprises privées que dans la sphère publique (administration, santé, éducation)**. Tout input mis dans l'appareil de production luxembourgeois doit produire le plus d'output. Cette philosophie fait partie de l'ADN des entreprises privées qui doivent en permanence optimiser le retour sur investissement. L'État, quant à lui, doit se mettre au diapason et doit se rendre compte que la plupart de ses dépenses par tête d'habitant (cf. partie 4.2.2) sont exorbitantes et que son gonflement ne peut pas perdurer.

---

<sup>27</sup> L'annexe 1 reprend la synthèse de la vision TIR vue par la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg.

Cette transition de modèle économique est et sera un processus long, dont les avancées se matérialiseront progressivement. Comme nous le verrons plus en détail dans la partie 5, il faut conserver - à court et moyen terme - les fondements de notre modèle de croissance actuel, car nous en avons besoin pour financer l'État social d'aujourd'hui d'une part et d'autre part pour investir dans les leviers de la croissance de demain.

Nous nous réjouissons que progressivement les médias et le grand public accompagnent et commentent ces réflexions et donc implicitement s'interrogent sur les tenants et les aboutissants du modèle de croissance actuel.

**La compréhension par les partenaires sociaux (avis CES Productivité) que « la productivité est le baromètre du niveau de vie et de l'évolution des salaires » et qu'« un pays ne peut répartir que ce qu'il a durablement réalisé » nous conforte dans l'idée que le Luxembourg est capable de se tourner vers l'avenir.**

Il est important que toutes ces discussions entamées sur l'avenir du pays continuent aussi dans les mois à venir, indépendamment des élections parlementaires et surtout sans que ces dernières n'enveniment les débats. Les trois partis gouvernementaux (DP-LSAP-Déi Gréng) se réfèrent aux travaux TIR comme feuille de route tandis que le CSV parle de « croissance sélective ».

En ce début de période électorale, il pourrait être facile de trouver comme bouc émissaire les frontaliers. Ils et elles sont plus de 180.000 et viennent de France, d'Allemagne et de Belgique. Pour pouvoir bénéficier de salaires luxembourgeois, ils et elles sont prêt-e-s à accepter de passer plusieurs heures par jour en voiture ou dans les transports publics. Leur présence au Luxembourg a certes des conséquences (cf. partie 3.3), mais n'oublions pas leur contribution positive.

**Dans ces questions sociétales, il convient d'être objectif et raisonné pour ne pas tomber dans des discours aux accents populistes qui pourraient décourager tout contributeur étranger** (tant travailleurs étrangers qu'entreprises étrangères) voulant s'implanter au Luxembourg ou y investir. Nous devons rester attentifs à l'effet-signal que de tels propos peuvent avoir en dehors de nos frontières. Le Luxembourg est bien placé pour savoir qu'il est très difficile de se défaire d'une image négative.

Rome ne s'est pas faite en un jour. La fin pure et simple du modèle de croissance extensif luxembourgeois n'est pas directement applicable : elle ne se décrète pas. Il s'agit d'une transition progressive. **L'idée est de travailler au Luxembourg de demain sans oublier ce qui fait sa force d'aujourd'hui.**

Il s'agit des mêmes réflexions lorsqu'on parle de diversification économique au Luxembourg. Nous devons développer de nouveaux secteurs économiques sans oublier ni punir ceux qui font la force actuelle du Luxembourg et qui financent l'État Providence. Comme exposé dans la partie 2, nous avons besoin de croissance économique puisqu'il n'existe pas de voie alternative pour financer un - généreux - système social et les caisses de l'État dans une société qui sera davantage automatisée, dans laquelle certains emplois disparaîtront ou se transformeront. En même temps, nous ne pouvons / voulons plus utiliser nos ressources naturelles (notre terre a énormément de valeur... et en aura davantage au fur et à mesure qu'elle deviendra rare) et humaines (jusqu'où devons-nous attirer notre main-d'œuvre – jusqu'à quel point nos pays limitrophes acquiesceront-ils de voir épuiser leur main-d'œuvre qualifiée) de manière aussi forte.

Malheureusement, **la politique de finances publiques est plutôt axée sur le modèle de croissance actuel et sur sa continuation future** qui adopte comme hypothèse implicite 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.

Plutôt que d'être le premier pays où la croissance serait remise en cause, le Luxembourg doit poursuivre sa modernisation, soutenir les acteurs historiques et redoubler d'efforts de promotion. Le *space mining*, les investissements industriels, le *HPC* ou encore le *data center* de Google sont des *case studies* vendeurs à l'étranger et porteurs ici.

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 (p. ex. moins-values de recettes en raison de la non-déclaration de certaines activités économiques...), mais aussi sur le plan social. Dénoncer l'inégalité de la société, c'est bien. Utiliser les fruits de la croissance pour mieux la répartir, c'est très bien. Mais se battre pour que plus de citoyens puissent alimenter et profiter de cette croissance, c'est encore mieux. Pour ce faire il faut notamment réussir à convaincre chacun de ne pas refuser le changement ; de ne pas se reposer sur les acquis et de ne pas regarder uniquement le passé.

En d'autres mots, s'opposer désespérément à la révolution industrielle et numérique en marche ne sert à rien, car comme toutes les précédentes, elle est inéluctable. Si nous mettions autant d'énergie à nous adapter à cette révolution que celle que certains mettent à y résister, nous profiterions mieux de son potentiel économique et de ses gains de productivité. Oui, il faut accepter et comprendre que l'emploi évolue et qu'il ne sera plus "comme avant". Prenons l'initiative, réinventons-le, comme le Luxembourg l'a déjà fait à plusieurs reprises, et avec succès, depuis 1839 !

Enfin, la **protection des acquis sociaux dans un monde qui change est bien sûr parfaitement défendable. Mais quand elle se fait au détriment de générations qui ne bénéficieront jamais des mêmes avantages, est-elle vraiment équitable ?** Où est la notion de solidarité quand le gâteau se réduit ?

#### 4.1 Le timing idéal pour agir

Outre l'appropriation progressive par tous les *stakeholders* de la société luxembourgeoise de la nécessité de débattre sur le modèle de croissance du Luxembourg, le contexte socio-économique actuel est idéal.

Tant au niveau de l'UE, de la Zone euro qu'au niveau du Luxembourg, l'activité économique est soutenue, les niveaux d'emploi sont élevés et les taux de chômage tendent à redescendre à leurs niveaux d'avant la crise. **C'est donc le bon moment pour agir, pour entreprendre des réformes structurelles et assurer une croissance à long terme.**

De manière générale, l'Examen annuel de la croissance 2018 ([EAC 2018](#)) de la Commission européenne, publié en novembre 2017, a invité les États membres « à stimuler l'investissement de façon à soutenir l'essor économique, à accroître la productivité et à renforcer la croissance à long terme ». La CE recommande également des réformes structurelles supplémentaires qui sont nécessaires pour rendre l'économie européenne plus stable, plus inclusive, **plus productive** et plus

résiliente. Les politiques budgétaires devraient trouver le bon équilibre entre assurer la viabilité des finances publiques et soutenir l'expansion économique. La réduction des niveaux élevés d'endettement et la reconstitution des réserves budgétaires doivent rester une priorité.

Compte tenu des conditions conjoncturelles favorables, tous les États membres devraient, selon les recommandations de la CE, « **accorder la priorité aux réformes qui augmentent la productivité et le potentiel de croissance, améliorent le cadre institutionnel et l'environnement des entreprises, suppriment les obstacles à l'investissement** ».

Le contexte socio-économique actuel représente une formidable fenêtre d'opportunité pour investir dans l'avenir et activer les leviers de la croissance qualitative de demain.

#### 4.1.1 Contexte européen

Selon les récentes estimations de la CE<sup>28</sup> (7 février 2018), les taux de croissance de la Zone euro et de l'Union européenne ont dépassé les prévisions de l'an dernier, le passage de la phase de reprise économique à la phase d'expansion se poursuivant : l'économie de la Zone euro et celle de l'ensemble de l'UE ont enregistré une progression de 2,4% en 2017, la plus soutenue depuis 10 ans.

La croissance du PIB en 2017 est maintenant estimée à 2,4%, ce qui dépasse les taux de 2,2% pour la Zone euro et de 2,3% pour l'UE qui avaient été pronostiqués en novembre lors des prévisions économiques d'automne. Les prévisions de croissance pour 2018 et 2019 ont également été revues à la hausse depuis novembre, aussi bien pour la Zone euro que pour l'ensemble de l'UE, de 2,1% à 2,3% pour cette année et de 1,9% à 2,0% pour 2019. Cette amélioration des perspectives résulte à la fois d'une meilleure dynamique conjoncturelle en Europe, où l'embellie sur le marché du travail se poursuit et où la confiance économique est particulièrement élevée, et d'un redressement plus marqué que prévu de l'activité économique mondiale et des échanges commerciaux internationaux<sup>29</sup>.

L'économie européenne affiche une solide santé en ce début d'année 2018. La Zone euro a retrouvé des taux de croissance qu'elle n'avait plus connus depuis la crise financière. Il s'agit d'une tendance à la hausse portée par tous les États membres (croissance positive pour chaque État membre, y compris la Grèce).

Le chômage et les déficits publics continuent de baisser. L'inflation sous-jacente, qui ne tient pas compte des prix volatils de l'énergie et des denrées alimentaires non transformées, devrait rester modérée. L'inflation globale, qui continuera d'être fortement influencée par les prix de l'énergie, devrait augmenter légèrement. Dans la Zone euro, le taux d'inflation a atteint 1,5% en 2017, devrait stagner à 1,5% en 2018 et légèrement augmenter à 1,6% en 2019.

L'indice PMI des directeurs d'achat (Markit) pour la Zone euro a atteint 60,6 en décembre 2017, ce qui correspond au rythme d'expansion le plus élevé depuis le début de la série (mi-1997). La croissance est particulièrement forte pour les biens d'équipement. L'indicateur PMI composite « flash » de Markit s'établissait quant à lui à 58,6 pour la Zone euro en janvier (niveau le plus élevé depuis 12 ans).

---

<sup>28</sup> [Winter prevision CE](#)

<sup>29</sup> Les négociations relatives au Brexit n'étant pas encore achevées, les prévisions de la Commission pour l'année 2019 reposent sur l'hypothèse d'un maintien du *statu quo* en ce qui concerne les relations commerciales entre l'UE-27 et ce pays. Il s'agit là d'une hypothèse purement technique servant uniquement à l'élaboration des prévisions et sans influence sur les négociations en cours dans le cadre de la procédure prévue à l'article 50.

Cependant, on note :

- La remontée de l'euro par rapport au dollar ces derniers mois ; ce qui altère la compétitivité des produits de la Zone euro, même si le contexte mondial plus favorable devrait continuer à profiter à l'Europe.
- Les incertitudes liées au Brexit (hard ? light ?) et aux effets de la réforme fiscale aux États-Unis, de même que les effets potentiellement dévastateurs en cas de déclenchement d'une guerre commerciale entre les États-Unis et l'Europe.
- Les grandes disparités au sein de la Zone euro (croissance du PIB en volume allant de 7,7% à Malte et 6,2% en Lettonie à 1,3% en Grèce, taux de chômage allant de 3,6% en Allemagne (11/2017) à 20,7% en Grèce (10/2017)) sont sources de tension et freinent l'achèvement de l'Union économique et monétaire.
- Les dettes publiques restent élevées, avec une dette brute de la zone euro égale à 88% du PIB (2017), même si le solde agrégé de la Zone euro pour les Administrations publiques est contenu (1,1% du PIB en 2017).

#### 4.1.2 Contexte luxembourgeois

Toutes les dernières prévisions (FMI, CE, BCL, STATEC) pour le Luxembourg anticipent un **contexte économique favorable au Luxembourg tant pour 2018 que pour les années subséquentes. D'ailleurs, il faut profiter d'une part de ce contexte pour agir et d'autre part de ces excédents de croissance pour investir dans l'avenir.**

Selon le Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne, la croissance économique au Luxembourg devrait atteindre 3,4% en 2017, 3,9% en 2018 et 3,6% en 2019 ; le tout pour une inflation légèrement inférieure à 2%.

Le STATEC, dans un exercice de projection à moyen terme pour la période 2018-2022, estime que la croissance atteindra 4,5% en 2018 et en 2019 puis table sur un ralentissement qui la ramènerait à 3% en 2022. Cette expansion profiterait à tous les secteurs, serait relativement peu inflationniste et verrait le chômage descendre aux alentours de 5%.

Pour la BCL, conjuguée à l'expansion soutenue dans la Zone euro, la croissance devrait se renforcer et se maintenir à un niveau élevé, soit une hausse du PIB de 4% pour 2017 et de 3,6% sur la période 2018-2020, le tout pour une inflation variant autour des 2%.

En outre, la consommation des ménages devrait se renforcer en 2018 : adaptation au choc de pouvoir d'achat important survenu en 2017 et en 2018 (réforme fiscale, SSM, index, accord salarial dans la fonction publique et dans les secteurs de la santé et de l'action sociale, ajustement pensions). L'indicateur de confiance des consommateurs de la BCL s'est d'ailleurs établi en janvier 2018 à son plus haut niveau depuis le début de l'enquête en 1999, avec un solde moyen de +20 en janvier 2018 contre +15 en décembre 2017.

## 4.2 Quels sont les leviers pour tendre vers plus de productivité, d'efficacité ?

### 4.2.1 Utiliser la digitalisation comme levier commun à toutes les initiatives

#### 4.2.1.1 Poursuivre les efforts entamés par tous les acteurs

La digitalisation constitue un des leviers les plus essentiels pour accroître la productivité et l'efficacité de toute organisation, qu'elle soit publique ou privée.

Dans la recherche d'un relais à la croissance extensive, la digitalisation s'impose comme un prérequis incontournable à tous les niveaux. Il s'agit d'une tendance de fond durable qui a d'ores et déjà produit des effets visibles à l'échelle mondiale. Pour illustrer cet état de fait, nous pouvons par exemple évoquer les entreprises digitales natives qui ont fortement impacté les géants historiques de certains secteurs comme dans le transport (Uber, BlaBlaCar), la télévision (Netflix), les loisirs (AirBnB), etc. En seulement quelques années, ces start-up ont mis en péril des groupes leaders mondiaux depuis des décennies. Le point commun de ces nouveaux challengers : une organisation digitalisée.

Ce sont des illustrations qui montrent la puissance de développement du numérique, mais **l'idée pour l'UEL est en premier lieu de positionner la digitalisation au centre de la stratégie de croissance du Luxembourg.**

Pour les entreprises "traditionnelles", cela passe par un changement d'organisation et la mise en place d'une stratégie digitale permettant de gagner en efficacité et flexibilité sur l'exécution de certaines opérations pour offrir plus de qualité de service aux clients. Vu le tissu économique actuel du Luxembourg, un accent particulier doit être mis sur les PME luxembourgeoises qui commencent à se rendre compte de **la formidable opportunité qu'est la digitalisation.** En réalisant cette mutation de fond, les entreprises historiques pourront rester compétitives et attractives.

Pour les nouvelles entreprises, il est important d'intégrer le levier numérique au centre de leur projet, et ce, dès leur conception. Quel que soit le secteur, le digital va leur permettre de se développer plus rapidement, de renforcer leur visibilité et de proposer de nombreux services en ligne par exemple.

La digitalisation ne s'improvise pas ! Les dirigeants d'entreprises de taille réduite ne savent bien souvent pas par où commencer et se posent des questions d'ordre pratique portant, entre autres, sur l'intégration du numérique dans leur quotidien ou sur les coûts liés à la mise en œuvre d'une stratégie de transition numérique. **Nous nous réjouissons dès lors de l'attitude (pro)active à de multiples égards du Gouvernement, notamment sous l'impulsion des Chambres et Fédérations professionnelles.**

Ainsi, pas plus tard qu'en ce début d'année, le Ministère de l'Économie, la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et Luxinnovation ont présenté un programme de digitalisation des PME destiné à faire progresser la transition digitale au sein des petites et moyennes entreprises et ainsi leur permettre d'utiliser au mieux les possibilités offertes par le numérique. S'adressant aux PME relevant des secteurs du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et de l'horeca, cette assistance aux entreprises comprend plusieurs étapes : la sensibilisation et l'information quant aux enjeux de la digitalisation, un diagnostic professionnel de l'entreprise avec formulation de recommandations, ainsi qu'un accompagnement lors de la mise en œuvre des solutions proposées.

Au sein de ce programme, la Chambre des Métiers avec son service « [eHandwierk](#) » et la Chambre de Commerce avec son équipe « [Go Digital](#) » proposent chacune une initiative adaptée aux besoins de leurs ressortissants pour sensibiliser les entreprises aux défis de la digitalisation et pour les informer, les orienter et les conseiller dans leurs démarches en ce sens. La phase de diagnostic par

un expert ainsi que la phase subséquente de mise en œuvre sont proposées en collaboration avec Luxinnovation. Lors de ces deux étapes, les chambres professionnelles s'appuient sur l'offre de services « [Fit 4 Digital](#) » développée par Luxinnovation pour aider les PME à tirer avantage des technologies numériques. Il en résulte :

- Avec « Go Digital », la Chambre de Commerce et la House of Entrepreneurship offrent un accompagnement sur mesure aux TPE et PME qui souhaitent réussir leur transition digitale.
- Avec « eHandwierk », la Chambre des Métiers souhaite sensibiliser, informer et guider ses entreprises dans leur transformation digitale.
- Avec « Fit 4 Digital », Luxinnovation permet aux PME d'avoir un regard extérieur neutre sur leur maturité digitale actuelle via un programme d'accompagnement sur-mesure par un expert dans l'identification et l'implémentation de solutions IT porteuses de compétitivité.

Lors de leur processus de digitalisation, les entreprises peuvent en outre bénéficier de différentes aides financières de la part du Ministère de l'Économie, notamment de la prise en charge des frais du diagnostic à hauteur de 5.000 EUR<sup>30</sup>.

Toutefois, **les gains de productivité obtenus par la numérisation ne doivent pas être restreints par de nouvelles approches réglementaires et modèles de temps du travail qui peuvent représenter un frein au développement, en plus d'une surcharge administrative.** La recherche de solutions doit être personnalisée au niveau de chaque entreprise, en conformité avec les intérêts des dirigeants et des travailleurs concernés.

Avant de parcourir plus en détail les leviers de la croissance de demain, l'UEL voudrait rappeler ses principales priorités dans le projet TIR :

- Développer la mobilité comme service : une solution centrée sur la multimodalité.
- Créer un Internet national de l'énergie.
- Mettre en place des projets phares pour démontrer des quartiers intelligents, durables, circulaires, et à zéro énergie.
- Développer une « Luxembourg Sustainable Development Finance Platform ».
- Créer un C3 – Centre de compétence en cybersécurité.
- Développer des plateformes technologiques co-implantées pour les chercheurs industriels et universitaires travaillant sur des questions transversales.
- Promouvoir la conception circulaire de produits et de nouveaux modèles d'entreprise (produit-comme-service) et des fournitures circulaires.

#### 4.2.1.2 *Miser sur le numérique, l'économie de partage et l'économie circulaire pour développer de nouveaux business models*

Largement aidés par la révolution numérique, de nouveaux *business models* comme l'économie collaborative ou l'économie du partage, qui figure au cœur de l'étude TIR, sont en plein essor.

Ce phénomène - décrit par de nombreux termes où le partage d'un bien ou d'un service prédomine sur la propriété : consommation collaborative, consommation basée sur l'accès, capitalisme de plateforme ou plus simplement Uberisation - offre, s'il est bien encadré d'un point de vue législatif, de nombreuses opportunités à saisir pour les entreprises qui entrevoient la possibilité de générer des revenus supplémentaires et/ou optimiser l'utilisation des ressources, que ce soient des

---

<sup>30</sup> Une fiche d'information portant sur l'assistance et les aides à la digitalisation dont peuvent bénéficier les PME est consultable sur [Guichet.lu](#).

actifs, des compétences, ou encore des ressources financières. Nous voyons donc ce modèle d'affaires, si le cadre légal prévoit les glissières de sécurité appropriées, comme une nouvelle source de croissance qualitative.

Au Luxembourg, seulement 13% des résidents se disent prêts à recourir à ce type de services, et seulement 4% à en proposer. Il y a donc encore un important travail de communication à réaliser... et un **formidable potentiel de croissance**.

Dans le cadre de la plateforme « mobilité », l'Artisanat, par exemple, soutient l'initiative « électromobilité » et plaide en vue d'une sensibilisation des entreprises aux nouveaux modèles d'affaires « *mobility as a service* ». En rapport avec l'« économie circulaire », **nous désirons mettre en valeur le « savoir-faire » spécifique** (construction durable ; réparation/rénovation ; éco-innovation ; prévention/recyclage ciblé) **de nos entreprises industrielles et artisanales**.

Même si les pouvoirs publics sont confrontés à de nouveaux défis (fiscalité équitable, concurrence déloyale), **nous encourageons une attitude pragmatique et *business friendly***, au minimum lors de la phase de démarrage de ces initiatives.

#### 4.2.2 *Faire de l'État le moteur de la transition économique*

Il s'agit pour **l'État luxembourgeois d'adopter un rôle de leader dans cette transition économique**. Cette ambition doit être celle d'un gouvernement qui désire positionner le pays comme une Smart Nation, comme il le fait par exemple dans le domaine des TIC. Nous sommes également du même avis que la Commission européenne lorsque, dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg, elle explique les bons résultats enregistrés dans le domaine des TIC par les investissements et par la solidité de l'infrastructure technologique.

Grâce à cette attitude volontaire, le pays est doté d'infrastructures compétitives avec une connectivité à haut débit, notamment de réseaux de fibre optique reliés à tous les POP européens majeurs (par exemple, Teralink et LuxConnect), de nœuds d'échange internet (par exemple, LIX et LU-CIX) et d'une connectivité par satellite (SES). Actuellement, les centres de données et l'environnement informatique sécurisé sont deux grands domaines d'investissement et de spécialisation.

**L'UEL constate cependant que le concept de croissance qualitative est tout sauf une réalité sur le versant des dépenses étatiques et que d'immenses gains de productivité sont à réaliser**. Outre dégager des fonds supplémentaires pour investir dans les infrastructures du numérique de demain, cela aurait pour conséquence de moderniser l'image de la fonction publique et de tirer, dans son sillage, particuliers et entreprises. De plus, réduire les coûts par prestation permettrait d'augmenter le revenu disponible des ménages et les marges des entreprises, en d'autres termes de mieux faire participer les agents économiques aux résultats de la croissance économique.

##### 4.2.2.1 *Un formidable potentiel de gains de productivité*

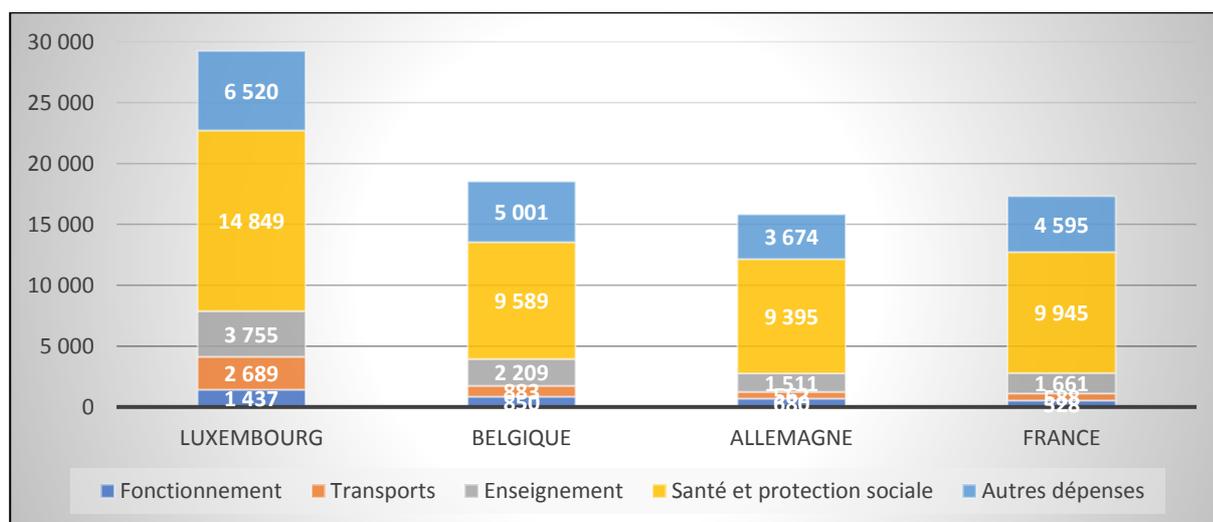
**Les dépenses des administrations publiques paraissent fort élevées en comparaison internationale, sans pour autant s'accompagner de performances *a priori* exceptionnelles**. On songera notamment à l'éducation et aux scores PISA, ou encore aux indicateurs de santé.

Les dépenses sont souvent exprimées en pourcentages du PIB, mais une telle présentation est trompeuse en présence d'un PIB très élevé, au demeurant biaisé par le grand nombre de travailleurs non-résidents – le RNB est d'ailleurs largement en retrait du PIB au Luxembourg.

Pour cette raison, l'UEL a préféré considérer les **dépenses en montants absolus par habitant**, exprimées en parités de pouvoir d'achat et en annulant les dépenses de sécurité sociale canalisées vers les non-résidents. Les résultats apparaissent au graphique suivant. Ils pourraient certes encore être affinés (dépenses d'éducation rapportées aux élèves et non à la population ou composante non résidente extraite également des dépenses d'infrastructures de transport, par exemple), mais ils constituent déjà une bonne approximation des « *inputs* » de dépenses.

Si les trois pays limitrophes se caractérisent par des niveaux similaires de dépenses publiques, le Luxembourg fait très clairement « *bande à part* », et ce dans toutes les sous-catégories considérées. L'ensemble des dépenses publiques par habitant et par an se situe bien au-delà des autres pays de référence, en dépit des « *corrections* » pour parités de pouvoir d'achat (neutralisation des prix plus élevés au Luxembourg) et de la soustraction des dépenses de santé et de protection sociale dont bénéficient les non-résidents.

**Graphique 13 : Dépenses en niveaux absolus par habitant** (2015 ; euros en standards de pouvoir d'achat et hors dépenses de santé et protection sociale en faveur des non-résidents)



Sources : CNS, IGSS, Eurostat, STATEC

En matière de soins de santé, le rapport entre l'output (santé des individus, qualité des soins prodigués, nombre de personnes prises en charge...) et les inputs est particulièrement révélateur. Dans une récente étude intitulée « Healthcare more than pensions will be key fiscal challenge from population ageing », Moody's a livré une analyse à rebours des attentes en appelant les États européens – là où le vieillissement est « le plus aigu » et son impact fiscal « le plus significatif », selon les auteurs – à porter un soin particulier à leur système de santé s'ils veulent préserver leur notation à long terme.

Loin d'appeler à couper coûte que coûte dans les dépenses de santé, Moody's soutient l'idée d'un système de santé « *résilient et efficace pour contribuer à une vie professionnelle plus longue, une force de travail plus productive et de moindres niveaux d'absentéisme au travail* ». Ainsi, des coupes dans la santé pour des raisons budgétaires n'auraient pas d'impact positif sur la note de crédit des États, puisqu'elles affecteraient « les revenus liés à la santé, la productivité et la stabilité sociale ».

Moody's met donc l'accent sur la « bonne adaptation par les gouvernements de leur système de santé à leur population vieillissante ».

Moody's fait remarquer que les dépenses de santé au Luxembourg approchent 6.000 EUR par habitant en 2015 – record de l'UE28 –, quand les pays scandinaves, l'Allemagne et les Pays-Bas pointent à 4.000 EUR, pour une moyenne européenne de 3.000 EUR<sup>31</sup>. Plus étonnant encore, la croissance annuelle des dépenses de santé au Luxembourg s'est accélérée entre 2009 et 2015 – en pleine crise économique –, alors qu'elle a ralenti, parfois considérablement, dans tous les autres pays<sup>32</sup>.

Dans ce contexte, l'UEL rappelle qu'en 2016, elle a proposé de réformer la Caisse nationale de santé et plus globalement le système des soins de santé au Luxembourg. Cette proposition vise une réorganisation du financement et de la gestion de l'assurance maladie-maternité au Luxembourg dont l'objectif est de rendre le système de soins de santé plus efficient et transparent.

*Pourquoi les dépenses de soins santé au Luxembourg sont si élevées au Luxembourg ?*

Nous pouvons prendre de nombreux indicateurs pour examiner cela, mais, puisque les frais de personnel représentent le poste principal des dépenses des hôpitaux<sup>33</sup> (eux-mêmes représentant le principal poste de dépenses de soins de santé), nous avons décidé d'analyser les rémunérations du personnel hospitalier, et plus précisément les rémunérations des infirmiers hospitaliers (car l'OCDE fournit ces données).

Les rémunérations des infirmiers hospitaliers, comme nous le montrent les 2 graphiques suivants, sont exceptionnellement élevées à Luxembourg, que ce soit par rapport au salaire moyen luxembourgeois ou en comparaison internationale.

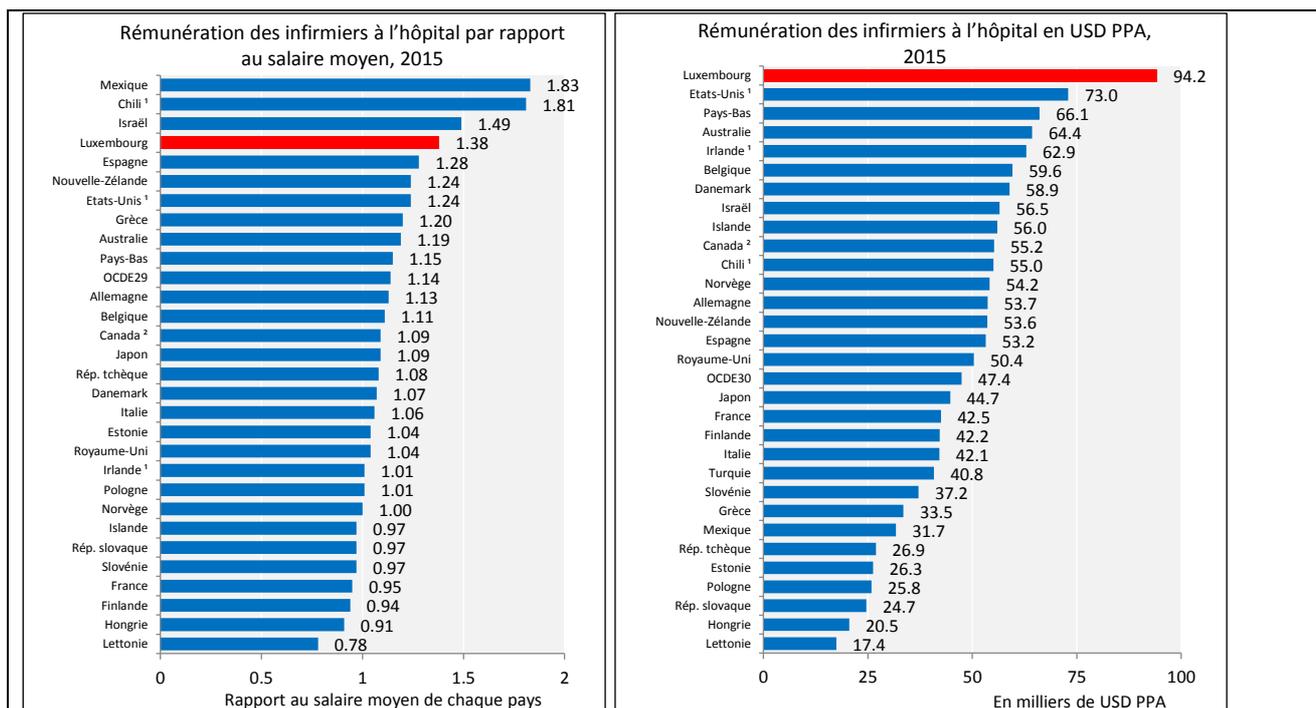
**Graphique 14 : Rémunérations des infirmiers hospitaliers (2015 ; OCDE)**

---

<sup>31</sup> Notons cependant que des non-résidents (frontaliers en premier lieu) consomment des soins de santé à Luxembourg ; ce qui pourrait - légèrement ajuster - à la baisse ce constat.

<sup>32</sup> Ce qui confirme ce que nous avons évoqué à la partie 3.3.

<sup>33</sup> 64,7% en 2014 selon le Rapport IGSS 2014 sur les hôpitaux.



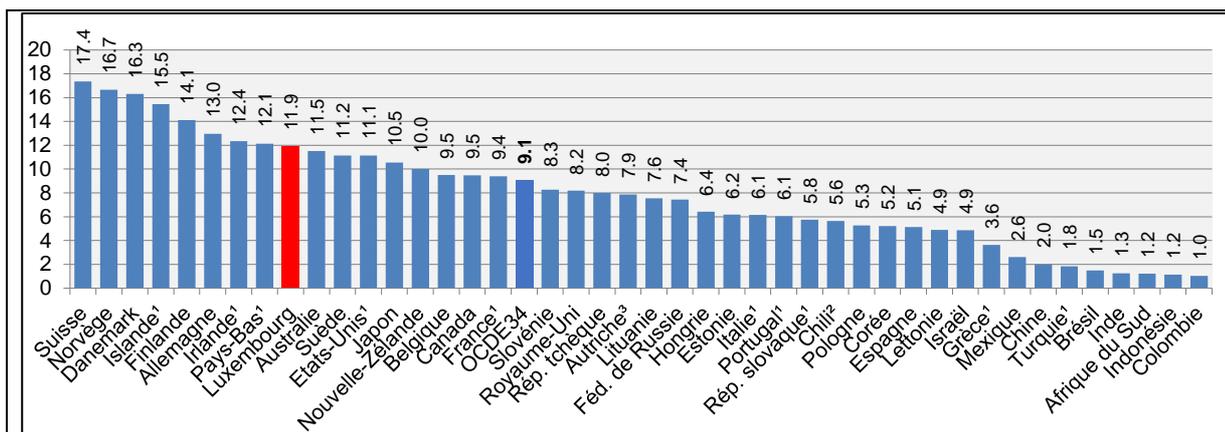
Premièrement, la rémunération du personnel infirmier est comparée au salaire moyen de l'ensemble des travailleurs nationaux, ce qui donne une indication comparativement au travailleur moyen au Luxembourg / du secteur privé. Deuxièmement, le niveau de rémunération dans chaque pays est converti dans une monnaie commune, le dollar américain, corrigé par les parités de pouvoir d'achat, ce qui donne une indication comparativement à leurs homologues à l'étranger.

Les infirmiers hospitaliers au Luxembourg ont une situation enviable, surtout par rapport aux infirmiers des pays limitrophes mais également par rapport aux autres travailleurs au Luxembourg. Il n'en est pas de même pour les infirmiers français par exemple qui gagnent moins que la moyenne des infirmiers dans l'OCDE et moins qu'un salarié français moyen.

Pour apprécier les conditions de travail (efficacité, pénibilité), il est intéressant de voir si ces rémunérations exceptionnelles s'expliquent par une charge de travail tout aussi exceptionnelle. Un indicateur établi par l'OCDE permet d'estimer cette charge de travail, à savoir le nombre d'infirmiers<sup>34</sup> pour 1.000 habitants.

**Graphique 15 : Nombre d'infirmiers par 1.000 habitants (2015 ; OCDE)**

<sup>34</sup> Définition OCDE : Le nombre d'infirmiers couvre l'ensemble du personnel infirmier employé dans des structures publiques ou privées, fournissant des soins directement aux patients ; sont également inclus, dans certains cas, les infirmiers qui exercent une fonction d'encadrement, de formation ou de recherche. Dans les pays où il existe différents niveaux professionnels, les données couvrent à la fois les « infirmiers de niveau supérieur », qui ont suivi une formation plus poussée et assument des tâches de plus haut niveau, et les « infirmiers de niveau intermédiaire », qui sont néanmoins reconnus et enregistrés comme infirmiers.



Par rapport aux pays limitrophes, il y a plus d'infirmiers par habitant au Luxembourg qu'en France et en Belgique, mais moins qu'en Allemagne. La faible différence avec l'Allemagne en termes de charge de travail (13 ; 11,9) ne peut s'expliquer par la différence de rémunérations qui est presque le double au Luxembourg (94.200 USD en PPA) qu'en Allemagne (53.700 USD en PPA). En comparaison avec la Belgique et la France, la densité des infirmiers est plus forte au Luxembourg alors que ces derniers gagnent déjà individuellement beaucoup plus. En outre, la concentration du personnel infirmier au Luxembourg en comparaison au nombre de médecins est plus élevée au Luxembourg. Il y a en effet en moyenne 1 infirmier par médecin en plus au Luxembourg (4,2 pour 1) que dans les pays limitrophes (3,2 pour la Belgique et l'Allemagne et 2,8 pour la France).

On peut en déduire qu'au Luxembourg l'offre en matière de personnel de santé hospitalier est à la fois abondante et onéreuse. Cette situation pèse considérablement sur les budgets des hôpitaux, sur le financement des soins de santé et donc détermine le niveau des cotisations sociales (patronales ET salariales). Rappelons en outre la tendance inflationniste - automatique - due au mode de fixation de rémunération du personnel.

On peut donc y déceler par un cas concret que des gains considérables de productivité et d'efficacité peuvent être dégagés pour optimiser la relation entre l'output (qualité de l'offre) et les inputs (dépenses financières) y relatifs.

#### 4.2.2.2 Une évaluation de la productivité des services publics, certes difficile, mais nécessaire

L'évaluation de la productivité des services publics doit permettre de mesurer la performance des services publics au regard de la valeur ajoutée sociale ou civique apportée. **L'évaluation de la productivité du secteur non marchand doit s'effectuer parallèlement au suivi de la qualité des services.**

À titre d'exemple, le nombre d'opérations pratiquées dans un hôpital n'est rien de plus qu'une donnée quantitative. Il n'indique pas si l'ensemble des opérations était nécessaire, ni si la population cible est en meilleure santé, ni si le patient aurait pu être soigné en évitant l'opération. Toujours est-il qu'analyser, comme nous venons de le voir, la relation output/input livre tout de même des enseignements sur l'efficacité de l'utilisation des ressources primaires.

De manière plus générale, la gouvernance des finances publiques est en retrait des pratiques observées dans de nombreux pays étrangers, en dépit de discours très prononcés lors du dépôt des projets de budget successifs. **Les finances publiques doivent encore effectuer le « virage de la croissance qualitative » ; ce qui exige un cadre de gouvernance budgétaire plus en phase avec la**

**TIR en gestation**, reposant non plus sur une présentation purement fonctionnelle des articles (par ministères et sections) et sur une présentation comptable traditionnelle déconnectée des standards européens (« *SEC 2010* »), mais plutôt en fonction de programmes d'activités auxquels seraient assignés des indicateurs de performances correctement définis et mesurés.

Un tel cadre ne peut certes être mis en place du jour au lendemain, comme l'indiquent diverses expériences étrangères. Raison de plus pour poser dans les meilleurs délais les jalons de l'élaboration d'un tel système au Luxembourg, en s'inspirant des meilleures pratiques étrangères.

Une bonne gouvernance implique également des aménagements institutionnels. L'UEL se félicite de la mise en place d'un fonds souverain intergénérationnel, vers lequel pourraient être canalisées des recettes « *vulnérables* » et/ou volatiles, qui ne serviraient dès lors pas à alimenter des dépenses pour leur part récurrentes et assez rigides. L'UEL note cependant que les montants actuellement versés au fonds souverain sont faibles – ils sont en effet de l'ordre de 50 millions EUR par an, soit environ 0,1% du PIB. Si l'idée de base est excellente, elle gagnerait à être mise en œuvre de manière beaucoup plus volontariste.

#### **4.2.2.3 Un large spectre d'amélioration**

La recherche d'efficacité et la digitalisation doivent être des thématiques clés dans le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil étatique. Bien que nous soyons conscients qu'il s'agit d'un processus ardu, puisqu'il repose sur une adaptation de la manière de travailler et de s'organiser, plusieurs illustrations montrent que les avantages en termes de qualité et d'efficacité en valent la peine.

- Outils statistiques : « *Projet Scanner data* » du STATEC

Ce projet consiste à recueillir les données du passage en caisse de différents supermarchés luxembourgeois et permet de classer automatiquement une grande partie de l'information fournie. Les données de passage en caisse sont des fichiers électroniques contenant des informations sur le chiffre d'affaires et les quantités de tous les produits vendus dans un point de vente pendant une période donnée. Au Luxembourg, des collaborations ont pu être établies avec plusieurs distributeurs qui transmettent désormais tous les mois leurs données au STATEC. Ce dernier a ainsi commencé à utiliser cette source de données pour calculer les indices des prix à la consommation. Il en résulte un gain d'efficacité (fin de la collecte manuelle des prix dans les points de vente) et un gain de qualité (précision des données).

- *Santé*

Les nouvelles technologies médicales améliorent la qualité de la prise en charge des patients. Par exemple, de meilleurs diagnostics permettent un traitement plus ciblé et une guérison plus rapide et efficace. Cependant, elles représentent de lourds investissements et d'importants frais opérationnels d'utilisation et de maintenance pour les établissements hospitaliers et contribuent donc à l'augmentation des dépenses du secteur hospitalier. Il s'agit donc d'optimiser la relation entre avantage médical / coût total.

Nous saluons ici le plan d'action E-santé développé au Luxembourg qui s'inscrit dans cette perspective. Il s'agit en effet d'une vraie démarche volontaire et ambitieuse basée sur une vision et qui commence à porter ses fruits. **Le Dossier de Soins Partagé (DSP) est une bonne illustration de ce que peut apporter la digitalisation pour améliorer l'efficacité, la qualité et la productivité en matière de soins de santé.**

#### 4.2.3 Poursuivre la diversification économique

Il s'agit d'une recommandation récurrente de la Commission européenne. La première recommandation en 2017 de la Commission était d'ailleurs : « *Renforcer la diversification de l'économie, notamment par la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation ; supprimer les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises* ».

Dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg et plus précisément dans l'évaluation de ladite recommandation, la Commission constate que « *le Luxembourg a réalisé certains progrès dans la mise en œuvre de la recommandation* », car « *le gouvernement a renforcé sa stratégie de diversification de l'économie et certaines mesures ont été adoptées pour stimuler l'innovation* ». La Commission note cependant que « *l'investissement privé en particulier dans la R&D, et l'innovation restent faibles par rapport à la moyenne de la Zone euro* » et que « *des obstacles subsistent dans le secteur des services aux entreprises, notamment en ce qui concerne la profession d'avocat* ».

Une croissance économique qualitative et durable doit reposer sur un grand nombre de secteurs économiques, à l'instar de la croissance de tout portefeuille d'investissement à long terme. C'est la raison pour laquelle nous sommes également convaincus qu'il est nécessaire de poursuivre la stratégie de diversification économique entamée depuis déjà de nombreuses années. La plus récente illustration est la volonté de positionner le pays en tant que pôle européen de l'exploration et de l'utilisation de ressources spatiales par la création d'un cadre légal qui donne aux opérateurs privés des assurances quant à leurs droits sur les ressources extraites de l'espace. Cette action positive et entrepreneuriale contient des risques et il n'est pas certain qu'il s'agira inévitablement d'une *success story*, mais le Luxembourg se doit de prendre des risques, d'être ambitieux. D'ailleurs, nous sommes confiants que ce combat vaut la peine d'être mené, notamment grâce à la solide réputation que le Luxembourg a développée dans des secteurs apparentés (avec SES notamment).

Notons dans ce contexte que, comme l'a souligné la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.8), le Luxembourg doit rester attentif à sa compétitivité-coût, car « *une possible baisse de la compétitivité-coût pourrait compromettre la stratégie de diversification* ». La diversification économique passera également par l'innovation (cf. partie 4.2.6.3), la création d'entreprise (cf. partie 4.2.4) et la formation (cf. partie 4.2.6.2) et par une législation flexible (cf. partie 4.2.7).

Ici aussi tous les stakeholders du Luxembourg ont un rôle à jouer. D'ailleurs, chacun des partenaires sociaux profitera, de manière directe ou indirecte, immédiatement ou plus progressivement, de manière plus ou moins forte, des fruits du développement des secteurs économiques de demain.

#### 4.2.4 Faire du Luxembourg une véritable « start-up nation »

La mutation de notre structure économique implique **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 d'entrepreneuriat et de start-up, dont les carences en Europe expliquent dans une certaine mesure le décrochage économique par rapport aux États-Unis, nous ne réussirons ni la transition technologique ni le réamorçage de l'ascenseur social.

Selon le nouveau tableau de bord de l'ODC, les « entrepreneurs luxembourgeois éprouvent plus de difficultés pour accéder à des ressources financières (23<sup>e</sup> place sur 28), et la part des intentions

entrepreneuriales<sup>35</sup> se trouve en dessous de la moyenne européenne (11,9% contre 12,7% au niveau de l'UE). Il en ressort également que « *le Luxembourg est mal positionné en matière de procédures de création d'entreprises (temps nécessaire en jours pour démarrer une entreprise) avec une 24<sup>e</sup> place sur 28* ».

Le Luxembourg connaît néanmoins des améliorations. Des efforts ont été faits pour améliorer la réactivité de l'administration, notamment en facilitant l'accès en ligne pour les petites et moyennes entreprises (PME)<sup>36</sup>. Beaucoup a également été fait afin de réduire le temps de réponse de l'administration pour différentes procédures. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour informatiser les formalités administratives et accélérer la simplification administrative<sup>3738</sup>. La *House of Entrepreneurship*, quant à elle, constitue la référence pour aider toutes les démarches de la vie entrepreneuriale.

**Le Luxembourg dispose de nombreux ingrédients**, notamment une main-d'œuvre qualifiée, une université performante et des incubateurs de plus en plus proactifs et prometteurs<sup>39</sup>. Le dernier « nouveau-né » dans l'écosystème dédié aux start-up est l'incubateur de l'Université de Luxembourg dont l'objectif est de proposer une offre complémentaire dans le cadre de son « *entrepreneurship programme* », qui vise à sensibiliser ses étudiants à l'entrepreneuriat. Nous nous réjouissons de cette nouvelle offre qui en quelque sorte boucle la boucle des initiatives entrepreneuriales puisque ce ne sont pas des start-up en tant que telles qui seront incubées, mais des idées à l'état embryonnaire.

Et ces efforts tant d'acteurs publics que privés se matérialisent, déjà aujourd'hui, quand on voit par exemple la multitude de projets et de start-up dans le domaine des FinTech (infographie ci-dessous) à l'échelle de notre pays.

---

<sup>35</sup> L'indicateur « *Pourcentage des intentions entrepreneuriales (A23)* » trouve son origine dans l'étude *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM).

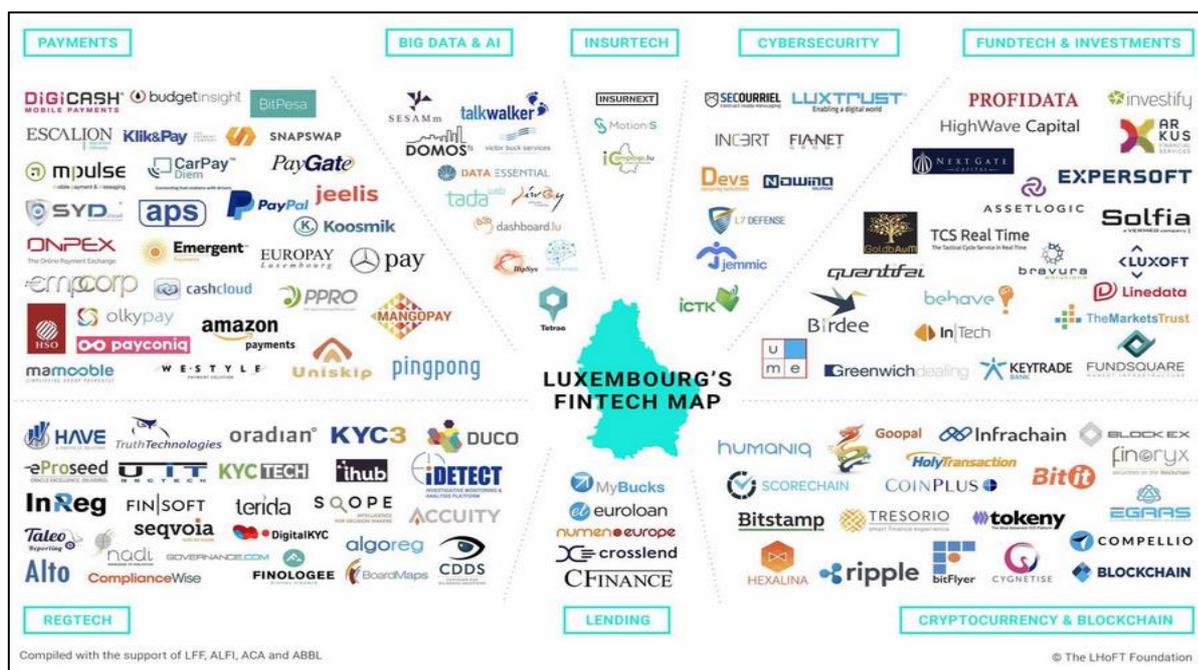
<sup>36</sup> Partie du portail en ligne « [www.guichet.lu](http://www.guichet.lu) ».

<sup>37</sup> L'initiative « *Digital Luxembourg - Digital Lëtzebuerg* ».

<sup>38</sup> Commission européenne (2016), « *Small Business Act - Fiche technique* ».

<sup>39</sup> Le récent incubateur « *Tomorrow Street* », fruit d'un partenariat entre Vodafone Luxembourg et le Technoport, constitue un bel exemple. Cet incubateur, spécialisé dans l'Internet des objets et l'intelligence artificielle, s'inscrit parfaitement dans la stratégie de diversification de l'économie luxembourgeoise.

Infographie 3 : Écosystème des Fintech à Luxembourg



Alors que manque-t-il aux jeunes pousses dans cet écosystème ?

Une fiscalité pleinement adaptée à ce type de firmes, en particulier un régime d'impatriés « à haute valeur ajoutée économique ». **Il s'agit aussi de réfléchir à une fiscalité proactive des sociétés ou même des ménages prenant pleinement en compte le cycle de vie particulier des firmes émergentes** (aménagement de la taxation des employés durant les premières années « sans profits », IP boxes adaptées et avantages fiscaux en faveur des dépenses de recherche et développement, impôt des sociétés mieux calibré, exonérations des plus-values, etc.).

Dans ce cadre, l'UEL se veut force de propositions concrètes et rappelle qu'elle a présenté au gouvernement une série de mesures en faveur de l'entrepreneuriat en 2016. D'ailleurs, des représentants de l'UEL ont rencontré, en août 2017, le Ministère des Finances pour discuter plus en détail de l'une de ces mesures, à savoir la création d'un « Seed-4-Luxembourg » afin de mieux canaliser l'épargne privée vers les jeunes pousses.

#### 4.2.5 Consolider l'attractivité fiscale du Luxembourg

Pour la compétitivité et l'attractivité d'une petite économie très ouverte comme le Luxembourg, il importe de garantir l'existence d'un environnement économique porteur. Le tout à travers une politique fiscale avisée, qui soit suffisamment attractive dans un environnement international devenu extrêmement mouvant.

Les propositions ci-dessous, outre celles spécifiques aux start-up, visent *in fine* à rendre plus compétitive l'économie luxembourgeoise. Or qui dit compétitivité dit croissance et ensuite redistribution...

##### 4.2.5.1 Adapter le taux d'affiche de l'impôt des sociétés

Selon le nouveau tableau de bord de l'ODC, le Luxembourg est mal positionné en matière de taux d'imposition affiché des sociétés (23<sup>e</sup> place sur 28). Malgré la baisse récente du taux d'imposition

des sociétés, le Luxembourg a inexorablement perdu en attractivité au cours de ces dernières années.

Dans un environnement réglementaire toujours plus coûteux et contraignant, la fiscalité reste pourtant l'un des seuls leviers que peut activer le pays pour attirer davantage d'investisseurs étrangers. **Qu'on le veuille ou non, d'un point de vue fiscal, le taux d'imposition nominal reste un des premiers éléments pris en considération par un investisseur ou une société à la recherche d'une nouvelle implantation.**

Alors que les taux d'affiche sont nettement plus compétitifs chez les concurrents directs du Luxembourg (Irlande, Royaume-Uni et Suisse), la compétition internationale continue à s'intensifier. Au Luxembourg, la réforme fiscale, qui a essentiellement pris ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2017, a conduit à une réduction modeste du taux de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRC). S'il est trop tôt pour en évaluer les effets, cette baisse reste contenue et ne permet pas au pays de rattraper son retard par rapport à d'autres juridictions plus attractives. Le taux nominal est aujourd'hui d'environ 26% contre 30% précédemment. Cet effort doit être souligné, mais il n'est pas suffisant quand on sait que le taux moyen est sous la barre des 24% pour l'ensemble des pays de l'OCDE et que le taux médian correspondant au sein de l'UE est de 21%.

**Ce taux médian de 21% constituerait pour le Luxembourg une excellente cible**, qui devrait être annoncée déjà à court terme et se déploierait idéalement sous la forme d'une feuille de route pluriannuelle. Cet objectif est fort raisonnable, puisqu'il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen. Précisons également qu'un tel objectif n'est possible qu'avec une réforme de la fiscalité communale.

Il devrait s'ajouter à cette convergence « vers le milieu du peloton » une diminution additionnelle de l'impôt des sociétés, qui s'opérerait en fonction d'un suivi des répercussions sur la base imposable du processus BEPS (ou encore ACCIS) ou d'autres évolutions globales et à l'aune des décisions adoptées par les pays étrangers.

L'idée n'est donc pas de faire une course vers un taux d'imposition 0, mais de ne pas décourager certaines entreprises étrangères à développer des activités au Luxembourg. Il est certain que le Luxembourg a d'autres atouts à faire valoir, mais si l'on considère la situation d'un point de vue fiscal uniquement, l'argument ne plaide pas en faveur de notre pays. L'évolution doit être raisonnée : l'objectif n'est pas de jouer dans la surenchère en affichant subitement le taux nominal le plus bas d'Europe, mais de mieux se positionner sur ce point.

#### **4.2.5.2 Des « intérêts notionnels » adaptés à la situation particulière du Luxembourg**

La Commission européenne a de nombreuses fois fait état de l'asymétrie prévalant au Luxembourg entre le financement des entreprises par actions et par obligations. Partant, l'instauration au Luxembourg d'un régime fiscal plus symétrique entre les fonds propres et l'endettement permettrait de mettre fin à cette apparente préférence pour l'endettement, ce qui favoriserait la solidité financière des entreprises et renforcerait leur résilience aux chocs économiques.

Afin d'éviter un coût budgétaire trop élevé, ce régime pourrait être mis en place de manière incrémentale, le taux notionnel d'intérêt jouant non pas directement sur le stock de fonds propres, mais plutôt sur ses variations.

### 4.2.5.3 Impôt sur la fortune

Cet impôt, antiéconomique par excellence, constitue pour les entreprises luxembourgeoises, seules à le supporter, un considérable handicap concurrentiel – le Luxembourg faisant bande à part en la matière. **Il devrait idéalement être supprimé, certes de manière graduelle en fonction d'un calendrier pluriannuel annoncé bien à l'avance.**

Il s'agit d'un impôt qui touche essentiellement les sociétés de participation au sens large, tout comme il frappe, de manière contre-intuitive, les entreprises qui disposent d'une très forte substance au Luxembourg, alors que les efforts sont déployés justement pour augmenter la substance économique des entreprises.

### 4.2.6 Investir dans les compétences

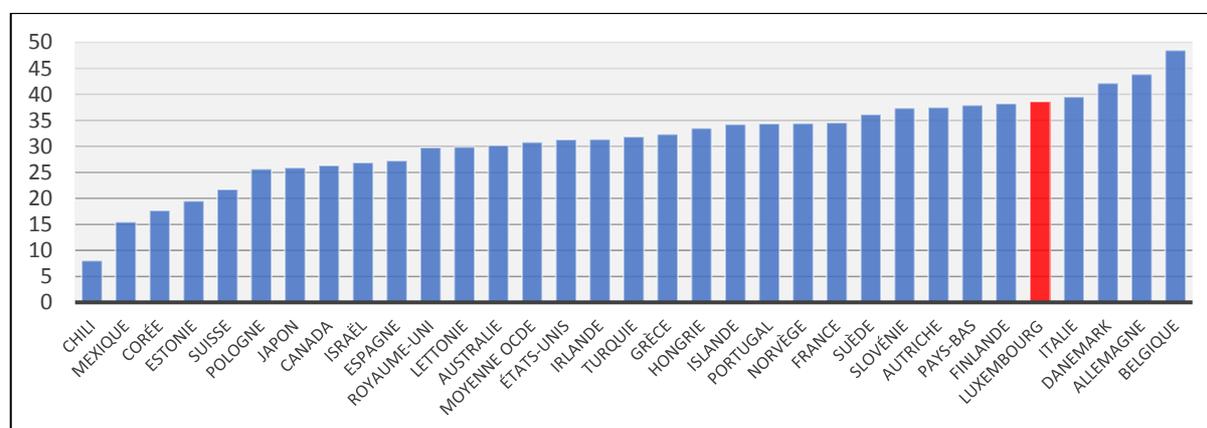
#### 4.2.6.1 Attirer la main-d'œuvre qualifiée

L'UEL insiste sur la nécessité de maintenir à Luxembourg un cadre - notamment fiscal - aussi attractif que possible pour des profils à haute valeur, nécessité encore renforcée tout particulièrement dans la perspective du BREXIT. Ainsi, on constate qu'aux Pays-Bas la réglementation en place, en limitant des bonus, y réduit fortement les chances d'attirer des sièges bancaires dans le contexte du BREXIT. Les cadres supérieurs et autres salariés de premier plan constituent une ressource indispensable tant pour les entreprises matures que pour les start-up dont la croissance passe nécessairement par l'international. La santé économique du pays et la transition vers une croissance qualitative dépendent de la qualité des gens qui y travaillent.

Dans le contexte international actuel, attirer ce type de travailleur devient de plus en plus difficile. **Un des déterminants les plus décisifs pour attirer ces « highly skilled » concerne, outre les aspects administratifs (obtention d'un visa, respectivement d'un titre de séjour), la fiscalité des particuliers.** Et lorsqu'on l'analyse de manière plus approfondie, on remarque que le Luxembourg est mal positionné en la matière.

Ainsi, selon l'OCDE, comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, le taux moyen net d'imposition au Luxembourg d'un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 167% du salaire moyen, est un des plus élevés de tous les pays de l'OCDE<sup>40</sup>.

Graphique 16 : Taux moyen net d'imposition au Luxembourg d'un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 167% du salaire moyen (2016 ; OCDE)



Source : OCDE

<sup>40</sup> <http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=AWCOMP> (chiffes de 2016 ; données extraites le 23 mars 2018).

Attirer des talents et cadres constitue un défi ; les conserver en constitue un autre. Il importe donc que les entreprises luxembourgeoises puissent proposer des solutions de nature à les attirer, mais également à les fidéliser. Toute modification du cadre fiscal luxembourgeois doit obligatoirement s'analyser sous cette double perspective. **À relever que la capacité d'attrait est particulièrement importante dans le cas des entreprises multinationales, où plusieurs localisations doivent parfois entrer en concurrence lorsque l'installation des personnes concernées est décidée.**

En complément, une **attention particulière doit être portée aux profils qui maîtrisent le numérique puisqu'ils constituent par définition les leviers de la digitalisation du pays.** Et c'est un enjeu essentiel au Luxembourg, car comme, l'indique la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.43), les entreprises luxembourgeoises ont du mal à recruter des spécialistes des TIC : 65 % des entreprises ayant recruté ou tenté de recruter ont déclaré avoir eu des difficultés à pourvoir leurs postes vacants en 2016 (3<sup>e</sup> place en Europe ; moyenne européenne : 48 %).

Finalement, comme signalé par la Commission européenne dans ce même Rapport, *« les prix de l'immobilier, qui ont continué à augmenter, pourraient fragiliser la capacité du Luxembourg à attirer et à retenir une main-d'œuvre qualifiée, constituée en grande partie de ressortissants étrangers ».*

#### **4.2.6.2 Accroître la formation et l'éducation pour rendre la croissance plus inclusive**

Une croissance économique durable et stable doit reposer sur un grand nombre de contributeurs. **Chaque élément du projet « Luxembourg » doit idéalement être un contributeur net à la croissance économique.** Cela implique d'améliorer l'éducation de base, la qualification et la requalification de la main-d'œuvre locale, l'accompagnement des travailleurs tout au long de leur carrière.

**Le niveau de productivité d'une entité (entreprise/administration/nation) est étroitement fonction du niveau de qualification et de l'expérience acquise des individus (salariés/fonctionnaires/citoyens) qui la composent.**

D'après les simulations effectuées par l'OCDE, si tous les pays atteignaient le niveau maximum d'appariement des compétences observées dans l'OCDE, les gains qui en résulteraient pour la productivité globale seraient considérables, de l'ordre de 3% aux États-Unis et de 10% en Italie. Selon une étude du STATEC portant sur 28 secteurs, une augmentation de la proportion de salariés formés de 5 points de pourcentage dans un secteur donné donne lieu, toutes autres choses égales par ailleurs, à un gain de productivité de 4%<sup>41</sup>.

Les pouvoirs publics doivent anticiper cette mutation digitale et socio-économique, en prévoyant d'ores et déjà les moyens financiers substantiels qui seront requis pour lui faire face avec succès. Comme l'a souligné la Commission européenne dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg, une « attention accrue<sup>42</sup> a été portée en 2017 à l'amélioration de la formation des demandeurs d'emploi pour tenir compte des besoins du marché du travail, en particulier dans le domaine numérique ».

---

<sup>41</sup> Voir le Cahier Economique n°118, 2014, « Dynamiques des Entreprises au Luxembourg » <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2014/PDF->

<sup>42</sup> L'ADEM a travaillé en plus étroite collaboration avec le Luxembourg Lifelong Learning Centre afin d'améliorer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation continue et d'accroître l'offre de formation facilitant les transitions sur le marché du travail. Ce centre propose notamment des formations spécifiques sur la manière de configurer et de gérer des réseaux informatiques, des formations sur mesure au numérique et des cours préparant au permis de conduire informatique européen. Un partenariat a été mis en place avec OpenClassrooms, le leader européen de la formation

Nous encourageons à accentuer ces efforts tout en précisant que :

- Le taux de participation des entreprises à la formation est élevé<sup>43</sup>. En 2015, 77 % des entreprises proposaient des formations à leurs salariés et 62 % des salariés (soit plus de 170.000 personnes) ont bénéficié de ces mesures. La formation a représenté 1,2 % du temps de travail (deux fois plus qu'il y a 20 ans) et, en moyenne, 35 heures de formation ont été suivies.
- L'accès à la formation continue pour tous pourrait aider à éliminer le biais actuel qui fait que les salariés les plus formés ainsi que les plus jeunes font le plus de formation continue.

Dans cette perspective, l'UEL salue l'idée de base du projet « Luxembourg Digital Skills Bridge », dont l'objectif est d'accompagner les entreprises et leurs salariés dont l'activité va être radicalement transformée par un changement technologique majeur vers une nouvelle organisation, de nouvelles fonctions et emplois. Le « Luxembourg Digital Skills Bridge » a donc pour objectif d'anticiper les répercussions des évolutions technologiques sur l'emploi en proposant aux salariés dont les postes sont transformés ou menacés, des formations sur mesure ainsi qu'un accompagnement individuel leur permettant de les préparer à exercer un nouveau poste préalablement identifié (en interne ou externe).

**Cette approche préventive est à la fois intéressante pour l'entreprise, le salarié et l'économie dans son ensemble.** Il convient cependant de **garder à l'esprit que le cœur de réflexion doit toujours être l'entreprise**, car c'est elle, et uniquement elle, qui offre *in fine* l'emploi aux travailleurs. Par ailleurs, pour l'instant, il ne s'agit que d'un projet-pilote en attente de solutions pratiques.

L'objectif louable pourrait éventuellement être rencontré par une modification de la législation actuelle en matière de formation continue pour la rendre plus avantageuse en cas de restructuration au niveau digital, sans créer une usine à gaz. Pour le surplus, l'UEL se réfère aux discussions concrètes menées actuellement avec le Ministre du Travail.

La formation et l'éducation sont des conditions nécessaires pour que le Luxembourg puisse profiter des efforts entrepris en termes de transition numérique et de diversification économique. Ainsi, prenons le domaine des TIC qui est un des secteurs du futur et de la stratégie de diversification décidée par le Luxembourg.

À juste titre, la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p. 43) signale que « *malgré cet environnement favorable, le développement du secteur des TIC pourrait être entravé à moyen terme par une pénurie de travailleurs hautement qualifiés dans ce domaine* ». En effet, même si le Luxembourg est dans le peloton de tête des pays européens qui comptent le plus grand nombre de spécialistes des TIC, représentant 4,6% de l'emploi total en 2015 (au-dessus de la moyenne européenne de 3,5%), les entreprises luxembourgeoises ont du mal à recruter des spécialistes des TIC : 65% des entreprises ayant recruté ou tenté de recruter ont déclaré avoir eu des difficultés à pourvoir leurs postes vacants en 2016 (3<sup>e</sup> place en Europe, moyenne européenne : 48%). Notons tout de même que pour faire face à cette pénurie, le gouvernement luxembourgeois a mis en chantier des mesures et des programmes pour l'éducation formelle et la formation

---

professionnelle numérique, pour améliorer les perspectives d'emploi des demandeurs d'emploi dans le secteur numérique. Il s'ajoute à d'autres partenariats ou travaux dans ce domaine (comme «Fit4Coding» qui est cofinancé par le Fonds social européen et dont le taux de placement est supérieur à 80 %, ou «Start&Code»).

<sup>43</sup> La Commission européenne l'a d'ailleurs remarqué (cf. p. 35 du Rapport 2018 pour le Luxembourg).

professionnelle (par exemple, l'initiative «Digital4Education» lancée en 2015 dans l'enseignement primaire et secondaire).

En parallèle, il est important de ne pas axer la formation uniquement sur des compétences techniques, mais également sur des **compétences sociales, la résolution de problèmes, la collaboration, et l'apprentissage autodidacte (apprendre à apprendre)**.

Finalement, la **digitalisation peut permettre à des secteurs historiques** (artisanat, industrie...) **de moderniser leur image**. Par exemple, l'artisanat et l'industrie « version digitale » intégrant de nouvelles activités, qualifications et métiers, pourront à l'avenir se repositionner à travers l'approche TIR et bénéficier ainsi d'un gain en attractivité susceptible de (re)valoriser leur image de marque, plus particulièrement auprès des jeunes.

#### *4.2.6.3 Renforcer les capacités d'innovation et d'adaptation des entreprises*

Les 15 dernières années ont vu le système national luxembourgeois de recherche, de développement et d'innovation (RDI) se développer, se structurer et atteindre une taille critique. Reposant au départ sur les activités de RDI de quelques grandes multinationales, le système luxembourgeois s'est vu renforcé par la création des Centres de recherche publics (CRP) et puis de l'Université, et la recherche publique est ainsi devenue progressivement une des priorités du Gouvernement. Les contrats de performance signés avec les Instituts de recherche et Luxinnovation, la fusion des CRP Henri Tudor et Gabriel Lippmann au sein du Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) et l'intégration de l'Integrated Biobank of Luxembourg au sein du Luxembourg Institute of Health (anciennement CRP Santé) ainsi que l'adaptation récente des missions du Fonds national de la Recherche (FNR) ont contribué à rendre la RDI plus mature au Luxembourg.

Le système de RDI luxembourgeois a fait l'objet de nombreuses évaluations au cours des dernières années. Ainsi, qu'ils s'agissent des recommandations de l'OCDE, de la CE ou des Chambres professionnelles, les thèmes sont récurrents et touchent la diversification de la structure de l'économie et le développement des secteurs prioritaires, l'accroissement des coopérations entre recherche publique et entreprises ou encore l'évaluation régulière des instruments de soutien.

Une nouvelle loi, adoptée en mai 2017, renouvelle les régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, élargissant ainsi le champ d'application des aides publiques disponibles. Ce nouveau régime d'aides à la RDI pour entreprises est une excellente avancée en la matière : la nouvelle législation doit permettre d'inciter encore davantage, d'une part, les entreprises à investir dans le développement de nouveaux services ou produits ainsi que dans l'amélioration des processus de production et, d'autre part, la spécialisation multisectorielle dans les axes prioritaires suivants : les matériaux avancés, les technologies durables, les technologies de la vie, la logistique, les technologies spatiales, l'automobile et les TIC.

**Ce nouveau régime va dans le bon sens, car il ouvre au maximum le spectre des aides aux entreprises en s'adressant non seulement aux grosses entreprises, mais aussi aux PME et start-up.** Toutes les entreprises ont droit à ces aides qui vont de 25% à 80% du budget pour les projets ou programmes de recherche et développement, jusqu'à 100% pour les projets innovants menés par des PME et peuvent atteindre 1,2 million EUR pour les jeunes entreprises innovantes.

Nous soulignons que **ces aides sont de surcroît incitatives (majoration des taux) pour favoriser (plus que proportionnellement) les petites entreprises ainsi que certaines zones géographiques**

(ce qui fait sens avec les problématiques de transport et de logement exposées à plusieurs reprises dans la présente contribution).

Tableau 2 : Synthèse du régime d'aide à l'innovation et des taux applicables

Taux d'aide maxima applicables		Grande entreprise	Moyenne entreprise	Petite entreprise	
<b>Aides à l'innovation</b>	<b>Aides à l'innovation pour PME</b>	n.a.	≤ 50%	≤ 50%	
<b>Projets</b>	<b>Innovation de procédé et d'organisation</b>	≤ 15% (en cas de collaboration effective)	≤ 50%	≤ 50%	
	<b>Etudes de faisabilité</b>	≤ 50%	≤ 60%	≤ 70%	
	<b>Développement expérimental</b>	<b>Majoration de collaboration: + max 15%</b> en cas de collaboration effective (dans la limite de 80%)	≤ 25%	≤ 35%	≤ 45%
<b>Recherche industrielle</b>	≤ 50%		≤ 60%	≤ 70%	
<b>Accélération</b>	<b>Jeune entreprise innovante</b>	n.a.	n.a.	<b>Jusqu'à 800k€, limité aux apports en numéraire des actionnaires</b>	
	<b>Majoration régionale: + max 400K€</b> sur les communes de Dudelange ou Differdange				
<b>Démarches sectorielles</b>	<b>Infrastructures de recherche</b>	≤ 50%			
	<b>Aides à l'investissement dans les pôles d'innovation</b>				<b>Majoration régionale: + max 5%</b> sur les communes de Dudelange ou Differdange
	<b>Aides à l'animation de pôles d'innovation</b>				

Maintenant que ces outils existent, il convient d'en **optimiser leur utilisation**, d'une part via une communication<sup>44</sup> de ceux-ci et d'autre part par une **approche pragmatique** (acceptation des risques, interprétation large des conditions d'accès et minimisation des contraintes administratives).

De manière générale, les investissements (input) doivent eux aussi être optimisés (il s'agit d'une déclinaison supplémentaire vers la recherche de plus de productivité). Dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.45), la Commission européenne note en effet que malgré le fait que les autorités luxembourgeoises ont beaucoup investi dans le développement de la recherche publique ces vingt dernières années, ces efforts ne se sont pas encore traduits par une hausse sensible des investissements privés dans la R&D ni par une augmentation des performances en matière d'innovation, telles que mesurées par le tableau de bord européen de l'innovation. Pire, les résultats du Grand-Duché en matière d'innovation, tels que mesurés dans le tableau de bord européen de l'innovation, sont également à la baisse depuis 2013<sup>45</sup> et ont encore chuté de 4% en 2016 par rapport à l'année précédente).

#### 4.2.7 Adopter une législation flexible et agile pour optimiser l'allocation des ressources

Le redéploiement continu des emplois d'entreprises et secteurs peu productifs vers d'autres, plus productifs, est un facteur primordial pour accroître la productivité. L'étude sur le Luxembourg de

<sup>44</sup> Nous soulignons à cet égard les conférences organisées le 6 et le 20 février dernier par la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce respectivement, en collaboration avec le Ministère de l'Économie et Luxinnovation et qui avaient pour objectif de présenter plus en détail cette nouvelle loi.

<sup>45</sup> Tableau de bord européen de l'innovation 2017: <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/23930>

l'OCDE publiée en 2012<sup>46</sup> mentionnait déjà les obstacles qui contrarient une allocation efficace du travail.

Des travailleurs pourtant productifs demeurent, selon l'OCDE, au chômage ou sous-employés, tandis que des emplois existants sont occupés par des agents moins productifs. **La « protection légale » des emplois serait, selon l'OCDE, excessivement stricte au Luxembourg.**

L'allocation des facteurs de production est aussi entravée par des réglementations excessives des marchés des produits, qui limitent tant les taux de sortie (d'entreprises peu efficaces) que d'entrée de nouvelles entreprises susceptibles de renouveler les processus de production et d'introduire de nouveaux produits.

En moyenne dans les pays de l'OCDE, environ un quart des travailleurs indiquent qu'il existe un décalage entre leurs compétences et celles requises par l'emploi qu'ils occupent – c'est-à-dire qu'ils sont soit sous-qualifiés soit sur-qualifiés. Ainsi, si les mesures visant à améliorer les compétences de la main-d'œuvre sont importantes, elles se doivent d'être accompagnées de politiques visant à **promouvoir une meilleure affectation des compétences au sein de l'économie.**

Dans « *Labour Market Mismatch and Labour Productivity : Evidence from PIAAC Data (2015)* », l'OCDE analyse les effets de la discordance des compétences (*skills*) et des qualifications sur la productivité du travail. Le mésappariement des compétences réduit la productivité : des travailleurs très qualifiés peuvent être « piégés » dans des activités peu productives générant des décalages entre compétences requises et proposées. **Les discordances de compétences et de qualifications ont une relation négative avec la productivité moyenne du travail.**

Il est tout d'abord essentiel de veiller à une régulation plus ciblée, plus simple et performante. En particulier en ce qui concerne les politiques en faveur d'une démographie saine des entreprises, le marché du travail, le marché des produits, la simplification administrative, l'incitation à l'innovation et aux « *jeunes pousses* », un droit des faillites performant et une transmission d'entreprises facilitée. Si on en croit l'OCDE, l'indicateur global de régulation du marché des produits au Luxembourg était en 2013 le plus élevé au Luxembourg de la Zone euro, après la France, la Grèce et la Slovénie. Les barrières à l'entrée seraient particulièrement dissuasives dans les services, le Luxembourg étant à ce titre la lanterne rouge de l'OCDE après l'Italie.

#### 4.2.8 Réduire les charges administratives surtout pour les PME et pour la construction de logement

La Commission européenne, dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg, reconnaît que « *le Luxembourg a fait des efforts pour simplifier les formalités administratives* », mais précise que « *le secteur des services aux entreprises est toujours restrictif* ».

Le Bureau fédéral du Plan en Belgique a, en février 2018, publié un rapport sur les charges administratives pour les entreprises en 2016. Ce rapport, qui se limite aux charges administratives liées aux réglementations en matière d'emploi, de fiscalité et d'environnement, a montré que :

- Les charges liées à ces trois matières coûtent 5,93 milliards EUR par an, soit 1,4% du PIB aux entreprises.
- Le coût des charges administratives représente 3,4% du CA des petites entreprises, 1,6% du CA des entreprises de taille moyenne et 0,8% du CA des grandes entreprises.

<sup>46</sup> <http://www.oecd.org/fr/luxembourg/>

- Les petites entreprises de moins de 10 travailleurs supportent le coût administratif par employé le plus élevé. Près de 6.500 EUR par employé pour une petite entreprise, alors que ce coût est de 2.000 EUR pour une entreprise moyenne et tourne aux alentours de 500 EUR pour une grande entreprise.

Même si une telle étude n'existe pas au Luxembourg, et que les résultats ne sont pas directement transposables au Luxembourg, on ne peut qu'insister sur **la nécessité de mettre en place une législation de qualité, simple à appliquer.**

Pour les PME, ce sont les charges administratives générées par les dispositions en matière de fiscalité qui sont considérées comme les plus lourdes tandis que pour les grandes entreprises, c'est le domaine réglementaire lié à l'emploi. Cela démontre encore une fois **que toute action politique doit être déclinée en fonction de la taille de l'entreprise et que les charges administratives constituent une perte sèche, incompatible avec une croissance qualitative !**

Les charges administratives liées aux procédures de construction sont détaillées en section 5.3.1.

#### 4.2.9 Promouvoir la responsabilité sociale et environnementale

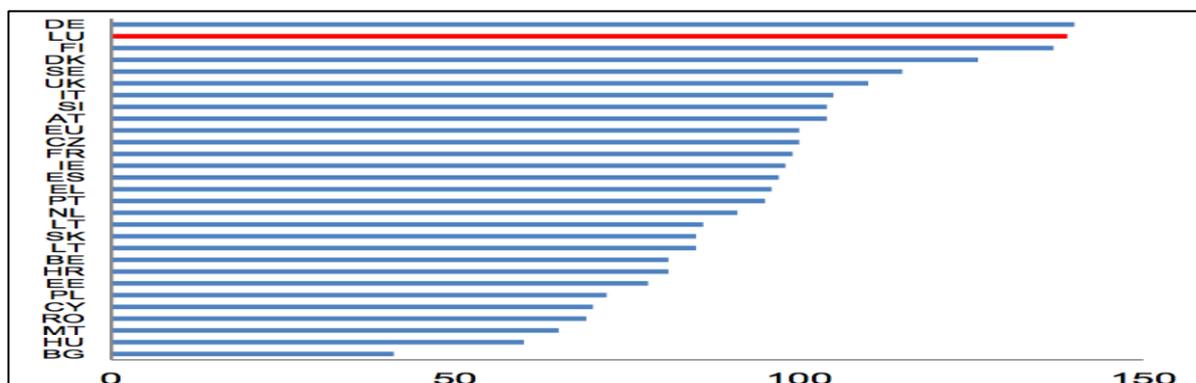
##### 4.2.9.1 Réduire l'utilisation des ressources

Il s'agit de privilégier une croissance respectueuse de l'environnement en développant davantage l'économie circulaire et la « construction verte ».

Comme le souligne la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg (p.50), le programme d'aide « Fit 4 Circularity », créé en 2015 par Luxinnovation, s'inscrit dans cette perspective puisqu'il est destiné à aider les PME qui sont prêtes à s'engager davantage dans un modèle de développement durable, ce qui implique une utilisation plus efficace des matières premières, une utilisation optimale des sources renouvelables, le développement de produits et services innovants en faveur d'une croissance durable, une réduction de la consommation d'énergie.

Nous pouvons nous réjouir que déjà actuellement, le Luxembourg obtienne des résultats supérieurs à la moyenne de l'UE en matière d'utilisation efficace des ressources et se classe deuxième au tableau de bord de l'éco-innovation, comme nous le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 17 : Indice de l'éco-innovation 2016 (UE = 100)



Source : Observatoire de l'éco-innovation: Tableau de bord de l'éco-innovation (2016) repris dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg de la CE

Il faut donc continuer à utiliser la créativité, la technologie, l'innovation par le business model pour augmenter la création de valeur tout en respectant la planète. Recyclage, économie de la

fonctionnalité, réparation, fiscalité incitative, éducation, formation... doivent nous permettre de croître sans hypothéquer les ressources de la planète.

Finalement, en termes d'« efficacité énergétique » et de « construction durable », il importe de mettre en exergue la participation active de l'artisanat aux travaux, entre autres, du « Conseil National de la Construction Durable » (CNCD), de « My energy » et du « Centre de Ressources pour les Technologie de l'Innovation du Bâtiment » (CRTI-B). Par ailleurs, l'utilisation du procédé « Building Information Modeling (BIM) » créera des plus-values aux différentes étapes d'un projet de construction et en optimisera les processus. De cette manière, il contribue à améliorer la qualité du bâti tout en augmentant l'effectivité des acteurs de la construction et la productivité de tout le secteur. Grâce au BIM nous atteindrons à moyen et long terme les objectifs fixés dans le cadre de la TIR, notamment en évoluant vers des bâtiments répondant aux impératifs d'une économie circulaire. Voilà pourquoi, dans le cadre de l'étude Rifkin publié fin 2016, le BIM est désigné comme étant l'un des principaux piliers des futures évolutions dans le domaine de la construction.

#### 4.2.9.2 Adopter une démarche RSE

La responsabilité sociale des entreprises - RSE - constitue un levier de productivité et d'efficacité non négligeable, et ce à de multiples égards. La RSE, c'est le développement durable vécu à l'échelle des entreprises.

Les entreprises adoptant la RSE tirent des avantages directs au niveau de l'efficacité opérationnelle de leurs activités par la réduction de la consommation d'énergie et des matériaux premiers, la réduction des déchets et leur recyclage systématique. Une meilleure appréciation des risques, une gestion plus efficace des responsabilités et des processus d'information plus transparents sont également susceptibles d'accroître la productivité des entreprises.

L'entreprise qui adopte donc une approche RSE améliore sa capacité à obtenir du financement de la part des investisseurs et banques, tout en présentant un profil de risque plus favorable. Progressivement, les fonds d'investissement intègrent les critères de la RSE dans leur processus d'investissement, d'abord en excluant les entreprises qui ne correspondent pas aux critères de la RSE, puis en misant de plus en plus sur les entreprises respectueuses des normes environnementales ou sociales.

**Un avantage clé que les entreprises tirent de la RSE est celui de l'augmentation de l'engagement et de la loyauté envers l'entreprise et de la motivation de ses salariés, de leur capacité d'innovation et de leur productivité.** Ces entreprises auront plus facile à recruter et à retenir les meilleurs collaborateurs, à les motiver, à suivre des formations leur permettant d'être plus productifs, plus soucieux de la performance de l'entreprise. De meilleures relations employeur-salariés se traduisent par une meilleure visibilité auprès du public cible visé au niveau du recrutement, une meilleure insertion des nouvelles embauches dans l'entreprise, un accroissement de la motivation des salariés, de leur maintien en poste, de l'apprentissage, de l'innovation et partant de toute la productivité.

Par une **communication circonstanciée sur son engagement RSE, l'entreprise peut développer sa notoriété et son image de marque**, ce qui lui permettra d'attirer de nouveaux clients, des profils de candidats à l'embauche plus adaptés et plus performants et d'augmenter sa part de marché.

La RSE modifie la manière dont l'entreprise s'adresse aux actionnaires, aux salariés, aux créanciers, aux fournisseurs, aux clients, aux collectivités, aux organisations non gouvernementales et aux administrations gouvernementales en renforçant le dialogue ouvert, la volonté de former des

partenariats réels dans un souci accru de transparence. Les relations améliorées avec les collectivités environnantes permettent une plus grande facilité d'obtention d'un « droit d'opérer ».

L'UEL s'engage au quotidien depuis plus de 10 ans dans la RSE via l'Institut National pour le Développement Durable (INDR).

#### *4.2.10 Achever le marché unique*

Notre économie a besoin du libre-échange des biens et des services et de la libre circulation des personnes et des capitaux, au sein de l'Europe. Force est de constater que le marché unique, l'un des plus grands succès du projet européen, demeure inachevé ; de nombreuses barrières au libre-échange persistent par exemple dans les domaines du commerce des services et du commerce électronique, au niveau du principe de la reconnaissance mutuelle, des marchés publics ou encore de la mobilité des travailleurs. L'achèvement du marché unique numérique et de l'énergie - soit deux des principaux « enablers » de la Troisième Révolution Industrielle - apparaît comme prioritaire. De grandes avancées pourraient déjà être obtenues en approfondissant le marché unique, qui est important pour les 28 États membres de l'Union, mais surtout pour ceux d'entre eux qui ont adopté l'euro.

Il s'agit aussi d'un levier vers plus de productivité, car cela permettra à nos entreprises de vendre plus (et plus facilement) sans consommer (beaucoup) plus de ressources, surtout pour des services *on line*.

## 5 Principaux chantiers pour rendre cette transition possible

Nous avons vu que nous avons besoin de croissance économique. Nous avons constaté que nous avons actuellement une croissance économique, mais que son caractère extensif n'est pas soutenable ni souhaité. Nous devons changer de paradigme et tendre vers une croissance plus qualitative. Nous avons également relevé que le contexte socio-économique nous donne une formidable opportunité pour assurer cette transition économique qui doit se faire progressivement par une recherche permanente de productivité et d'efficacité en actionnant les leviers identifiés dans la partie 4.

Cette stratégie est réaliste si et seulement si nous restons attentifs tant aux entreprises (secteur financier en tête) qu'à celles et ceux (résidents étrangers et frontaliers) qui contribuent jour après jour à la croissance économique actuelle du Luxembourg, qui rapportent financièrement à la société luxembourgeoise et qui financent les dépenses sociales et les investissements.

Puisque cette transition prendra du temps, il faut aussi agir à court et moyen termes pour conserver la fenêtre d'opportunité ouverte, respectivement avant que les effets positifs de la croissance qualitative se matérialisent : cela déterminera notre pouvoir d'action commun et la facilité avec laquelle nous arriverons à transformer notre modèle socio-économique.

Plusieurs chantiers peuvent compromettre cette transition.

### 5.1 Un niveau suffisant de compétitivité-coût

L'Observatoire de la compétitivité a montré qu'au Luxembourg, la rentabilité des sociétés non financières était la plus faible de l'UE et nous avons montré que de nombreux secteurs économiques subissaient cette situation parce que leur structure de coûts était grandement guidée par le poste des dépenses en rémunération.

**Pourtant, ce sont ces entreprises qui offrent le plus d'emplois aux personnes actuellement peu ou relativement qualifiées, qui présentent le plus de perspectives d'évolution dans les années à venir et surtout qui offrent le plus de produits et services de proximité, essentiels au bien-vivre à Luxembourg.**

Il faut donc veiller à les conserver et à les encourager, tout autant que les entreprises multinationales et/ou financières, parce que le Luxembourg et les Luxembourgeois en ont besoin, **en évitant de prendre des mesures** qui, bien que naïvement bénéfiques, seraient **contre-productives et détruiraient le tissu économique luxembourgeois.**

#### 5.1.1 Contenir l'augmentation du SSM

La loi du 15 décembre 2016 a porté le SSM à 1.998,59 EUR et le SSM qualifié à 2.398,30 EUR par mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au lieu de 1.922,96 EUR et de 2.307,56 EUR en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette hausse de 1,4% est venue s'ajouter à une augmentation cumulée totale du SSM de quelque 58% de juillet 2000 à janvier 2015 du fait de l'effet combiné des adaptations du SSM et des indexations.

En termes absolus, **le SSM au Luxembourg est élevé, plus élevé que dans les autres pays de l'UE et parmi les plus élevés au niveau mondial.** Par ailleurs, le SSM est déjà régulièrement adapté à l'évolution générale des salaires. D'ailleurs, le net y relatif a fortement augmenté l'année dernière.

Ainsi et à titre d'exemple, un célibataire (classe d'imposition 1) rémunéré au SSM non qualifié et ne bénéficiant que des abattements de base a bénéficié au début de 2017 d'une augmentation de son traitement net de l'ordre de 6,3%. Cette progression pour le moins marquée résulte de la conjonction de trois facteurs, à savoir (i) l'arrivée à échéance d'une tranche d'indexation (+2,5%) ; (ii) la réforme fiscale entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (+2,4% dans un tel cas de figure) et (iii) la revalorisation du SSM au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (+1,4%).

Le STATEC a estimé, dans un rapport publié en octobre 2017<sup>47</sup>, que le seuil de risque de pauvreté est de 1.689 EUR par mois au Luxembourg (données de 2016) alors que le SSM est actuellement de 1.998,6 EUR<sup>48</sup>, soit de 1.727 EUR net. Dans ce même rapport, le STATEC a calculé que le revenu disponible après impôt d'environ 90% des ménages résidant au Luxembourg était supérieur à 2.000 EUR par mois (médiane à 4.632 EUR par mois, soit une augmentation de 118 EUR par rapport à 2015). Pour une comparaison juste, il faut ajouter au SSM net, les transferts sociaux auxquels un bénéficiaire du SSM a normalement droit (allocation de vie chère, subvention de loyer, allocation communale, allocations familiales et de rentrée scolaire s'il a des enfants). On en déduit que, selon le STATEC, tout travailleur rémunéré au SSM dispose d'un revenu supérieur au seuil de risque de pauvreté (alors que celui-ci est déjà parmi les plus élevés au monde).

Nous, représentants des entreprises luxembourgeoises, sommes d'avis qu'il est plutôt difficile de vivre avec un tel niveau de revenu. Nous devons constater cela alors que **notre but est que tous nos salariés puissent vivre de manière décente avec le salaire que nous sommes en mesure de leur offrir**. Il s'agit d'un souhait partagé par tous les patrons, qu'ils soient responsables de grandes ou de petites entreprises. Pour cette raison, le gouvernement a déjà augmenté certaines prestations en nature en faveur des familles, se rajoutant à une panoplie de mesures existantes, **ce qui place le Luxembourg en tête du classement européen pour l'aspect social dans le Bilan compétitivité 2017**.

Les besoins élémentaires (se nourrir, s'habiller, se chauffer...) coûtent-ils plus chers ici que dans nos pays voisins ? NON. **Il n'y a finalement qu'une différence majeure : le logement, mais c'est le cœur du problème**. La charge financière du logement est une question centrale pour les ménages. En 2016, 36,1% des ménages résidant au Luxembourg considèrent que la charge financière de leur logement est importante, 45,5% qu'elle est moyennement importante, et uniquement 18,5% qu'elle n'est pas du tout importante. Pour près de quatre ménages sur cinq au Luxembourg, le problème de la charge financière liée au logement est donc préoccupant. Pour les ménages qui déclarent que la charge financière de leur logement est importante, le coût total induit par le logement représente en moyenne 38% du revenu brut du ménage en 2016. Pire, 9% de la population habite dans un logement dont le coût dépasse 40% du revenu disponible du ménage<sup>49</sup>. Ces statistiques ne tiennent d'ailleurs pas compte de celles et ceux qui aimeraient habiter à Luxembourg, mais ne peuvent se permettre ce luxe ni de celles et ceux obligés d'émigrer !

Et que remarque-t-on au niveau du logement ? **La croissance extensive que l'on connaît ne fait qu'augmenter le coût du logement et donc l'ampleur de cette problématique** : le prix de vente d'une maison a augmenté de plus de 50% en 10 ans. Alors oui, il est impossible d'être propriétaire d'une maison au Luxembourg avec ce niveau de SSM... mais cela semble *logique* puisque le prix de vente moyen des maisons est aujourd'hui (2017) d'environ 800.000 EUR en moyenne. Avec ce niveau de SSM, il n'est d'ailleurs pas possible non plus d'acheter un appartement puisque le prix de

---

<sup>47</sup><http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2017/123-cohesion-sociale/index.html>

<sup>48</sup> Impôts 80 EUR, assurance pension 160 EUR, assurance maladie 61 EUR, assurance dépendance 21 EUR.

<sup>49</sup> N° 123 Cahier économique STATEC.

vente moyen en 2017 est d'environ 500.000 EUR. Est-il seulement possible de louer un appartement au Luxembourg avec un SSM ? Très difficile sachant que le loyer moyen est d'environ 1.500 EUR/mois, en augmentation aussi de 50%<sup>50</sup> depuis une décennie ! **Certes, se loger au Luxembourg constitue une problématique pour les personnes rémunérées au SSM, mais il l'est également pour la plupart des salariés du secteur privé.**

De plus, **un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées et une trappe à l'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 SSM, toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs et de fragiliser davantage la cohésion sociale.

La tendance haussière du SSM est d'autant plus préoccupante que le SSM couvre une proportion importante des salariés hors fonctionnaires. La population concernée par la mesure, se situant au SSM ou « au voisinage » de ce dernier, se chiffrait à quelque 45.000 salariés au 31 mars 2016, soit 12,4% des salariés hors fonctionnaires.

Alors, pourquoi l'UEL est-elle contre l'augmentation du SSM ? Parce qu'une telle augmentation ne résout pas les problèmes et risque d'en créer d'autres.

Il s'agit aussi de prendre conscience des conséquences néfastes de l'augmentation du SSM. Voulons-nous exclure les personnes moins qualifiées du marché de l'emploi ? Un SSM trop élevé n'incite pas les entreprises à embaucher ces personnes, mais les pousse plutôt à recourir à des travailleurs plus qualifiés en provenance de la Grande Région. Cette réalité est déjà plus que palpable : l'emploi frontalier n'a cessé de croître ces dernières années. L'emploi intérieur total au Luxembourg a évolué de 264.000 personnes en 2000 à 418.400 en 2016. Or, sur cette augmentation totale de 154.400 unités, environ 60% sont imputables aux frontaliers, leur nombre passant de 88.100 en 2000 à 180.900 en 2016.

De manière générale, **toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs et la pauvreté. Soyons cohérents : la hausse récurrente du SSM aura bien plus de conséquences sur l'emploi que la digitalisation.** L'UEL est d'avis qu'il serait plus approprié d'agir sur des variables endogènes (hausse du SSM et indexation automatique des salaires, formations) que sur des variables exogènes (l'évolution numérique et technologique) pour maintenir un haut niveau d'emploi au Luxembourg.

Voulons-nous détruire les petites entreprises à visage humain issues de l'artisanat, du commerce ou de l'Horeca sachant que ce sont celles-là qui emploient le plus de personnes au SSM (alors que 12,4% des salariés, tous secteurs confondus, se situent au SSM ou « au voisinage » de ce dernier, la proportion est beaucoup plus élevée dans des secteurs d'activité tels que l'hébergement et la restauration (38%), la branche « agriculture, sylviculture et pêche » (36%) ou le commerce (23%)<sup>51</sup> ? Voulons-nous au Luxembourg uniquement des entreprises avec cadres et experts sachant que ces entreprises ne sont que très relativement impactées par les augmentations du SSM ? Voulons-nous au Luxembourg uniquement des sociétés financières, car, comme nous l'avons vu dans la partie 3.2.2, la rentabilité des autres secteurs est déjà faible ?

---

<sup>50</sup> [http://observatoire.liser.lu/index.cfm?pageKw=fiche\\_info\\_comp\\_loc](http://observatoire.liser.lu/index.cfm?pageKw=fiche_info_comp_loc)

<sup>51</sup> Soit 45.000 salariés. Chiffres de 2016.

À toutes ces questions, notre réponse est NON. Ce n'est pas la vision que l'UEL a pour le Luxembourg. Bien entendu, nous tenons à nos grandes entreprises financières et industrielles qui font notre force et notre renommée à l'échelle internationale. **Mais nous tenons de manière tout aussi forte à notre tissu économique et à la diversité de nos entreprises.** Nous sommes une « Nation PME » et privilégiés de l'être. Nous voulons garder nos boulangeries, épiceries, coiffeurs et autres petits commerces, ici au Luxembourg. Nous voulons un pays avec un niveau de chômage aussi faible que possible. Nous voulons avoir des salariés satisfaits, productifs et qui puissent se loger et vivre décemment.

### 5.1.2 Agir contre la pauvreté, c'est agir contre le chômage

Rappelons tout d'abord plusieurs thèses erronées souvent entendues sur le SSM :

- **Les « travailleurs pauvres » le sont à cause du (faible) niveau du SSM.** Tel que mesuré, un travailleur pauvre n'est pas forcément une personne qui touche un salaire faible, mais un travailleur qui vit dans un ménage exposé au risque de pauvreté. Plus que le niveau du SSM, c'est avant tout la composition du ménage (présence ou non d'enfants) et l'intensité de travail (temps partiel ou temps complet) qui expliquent la pauvreté laborieuse. Lutter contre la pauvreté laborieuse supposerait donc d'avoir un système sociofiscal plus performant en matière familiale et qui tiendrait compte du travail partiel.
- **Le SSM constitue la variable d'ajustement d'un marché immobilier en déséquilibre.** Il serait tentant de justifier le relèvement du SSM sur la base du niveau élevé du coût du logement, mais il importe de dissocier la fixation du SSM, dont la formation doit normalement s'opérer sur le marché du travail, des problèmes d'accès financier au logement qui relèvent de déterminants tout à fait distincts. Les prix immobiliers résultent en effet de la confrontation de l'offre et de la demande de biens immobiliers. Or, en raison de la croissance extensive, la demande sur le marché immobilier luxembourgeois est structurellement bien plus dynamique que l'offre. Preuve à l'appui, le SSM a augmenté de 60%<sup>52</sup> de 2000 à 2017 et n'a pas permis de résoudre le problème du logement. Il faut agir sur l'offre, c'est le vrai débat (d'ailleurs, pourquoi n'y a-t-il pas plus de logements à caractère social ?).
- **L'augmentation du SSM réduira le risque de pauvreté.** Le risque de pauvreté au Luxembourg concerne principalement les chômeurs (taux de risque de pauvreté de 45% en 2016) et les travailleurs indépendants (taux de risque de pauvreté de 20% en 2016). Puisque ces deux groupes ne sont pas concernés par le SSM, les plus vulnérables et concernés par le risque de pauvreté seront en réalité exclus de cette éventuelle « mesure ». À cela s'ajoute que de nombreux travailleurs rémunérés au SSM (parmi les intérimaires, parmi les travailleurs du secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration) sont des travailleurs frontaliers (39% en mars 2016) qui ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux de pauvreté au Luxembourg.

---

<sup>52</sup> La loi du 15 décembre 2016 a porté le SSM à 1998,59 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017) du fait des deux mécanismes d'adaptation du SSM (indexation générale des salaires, revalorisation du SSM).

Agir conjointement sur le modèle de croissance à suivre, sur le logement et sur le chômage nous semble bien plus efficace. D'ailleurs, comme l'a encore confirmé une étude publiée récemment<sup>53</sup> par EUROSTAT, les personnes sans emploi courent cinq fois plus le risque de se retrouver en situation de pauvreté que celles qui travaillent. Au Luxembourg, en 2016, 44,9% des personnes âgées de 16 à 64 ans qui ne disposaient pas d'un emploi se trouvaient en risque de pauvreté, contre 12% de celles qui travaillaient.

### **Lutter contre la pauvreté, c'est lutter contre le chômage. Et c'est ce que l'UEL fait !**

Cet engagement se matérialise notamment par le partenariat que l'UEL a conclu en 2015 avec l'ADEM et qui avait comme principal objectif d'augmenter le nombre d'embauches de demandeurs d'emploi.

Ce partenariat est une réussite concrète. Le nombre de demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi a ainsi connu une croissance continue depuis 2014. Par rapport aux chiffres de 2014, plus de 5.900 demandeurs d'emploi supplémentaires ont ainsi pu réintégrer le marché de l'emploi entre 2015 et 2017. L'objectif des 5.000 a été atteint.

La formation est un élément essentiel dans le retour à l'emploi des candidats de l'ADEM. Des formations répondant à un besoin concret des entreprises ont ainsi pu être mises en place par l'ADEM et connaissent un taux de placement élevé. L'ADEM a également développé des formations ciblées en matière de compétences digitales afin de répondre à la demande des entreprises. Les deux chambres patronales (Chambre de Commerce et Chambre des Métiers) se sont engagées dans ces efforts, que ce soit par la gratuité des cours pour les demandeurs d'emploi ou le développement de nouvelles formations.

Un autre objectif du partenariat était le développement de nouveaux outils permettant de rapprocher les entreprises et les demandeurs d'emploi. Le JobBoard de l'ADEM a ainsi pu être lancé en 2016 sur le Portail de l'emploi [www.adem.lu](http://www.adem.lu). Plus de 1.500 entreprises utilisent déjà actuellement cette plateforme électronique sur laquelle on trouve les profils de 20.000 candidats. Il s'agit ici aussi d'une matérialisation de la valeur ajoutée que peut apporter la numérisation/digitalisation dans l'administration !

**Et nous continuons à nous inscrire dans cette démarche positive puisque l'UEL et l'ADEM ont reconduit leur partenariat pour une nouvelle durée de 3 ans (2018-2020).**

## 5.2 Des finances publiques saines

Au sein de toute économie, mais plus particulièrement dans un pays très ouvert tel que le Luxembourg, l'équilibre des finances publiques doit être préservé à court, mais surtout à long terme. L'enjeu est de permettre aux autorités de développer les leviers de la transition économique.

---

<sup>53</sup> 28 février 2018.

### 5.2.1 Ne pas se fier aux apparences

La situation des finances publiques luxembourgeoises semble *a priori* favorable « *en instantané* ». Ainsi, le solde des Administrations publiques a été excédentaire à raison de 1,5% du PIB en 2016 et ce résultat se maintiendrait en 2017 selon les plus récentes données. Par ailleurs, la réserve du régime général de pension s'est montée à 34% du PIB selon le plus récent rapport général 2017 de l'IGSS (17,8 milliards EUR en 2016).

Tout irait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ?

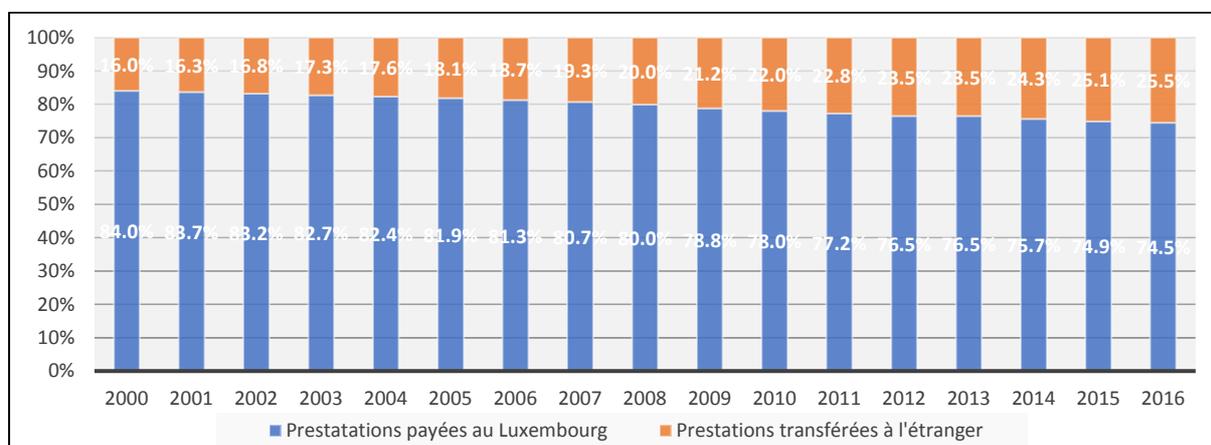
L'UEL regrette que les apparences soient malheureusement trompeuses et attire l'attention sur diverses vulnérabilités de nos finances publiques, se manifestant dès à présent, de manière on ne peut plus explicite et tangible.

**Une première faille se rapporte au décalage entre la part dans les cotisations et prestations de pension des non-résidents.** Ce décalage explique à lui seul environ la moitié du surplus de 1,5% des Administrations publiques. Il a par ailleurs largement alimenté la réserve de compensation du régime général de pension.

Le Luxembourg accueille actuellement environ 180.000 travailleurs frontaliers. Or, si les non-résidents supportent un peu plus de 40% des cotisations de pensions, ils ne représentent pour l'instant que 25,5% des dépenses de pension. Ce décalage contribue à lui seul à augmenter de 1,2 point de PIB le surplus de la sécurité sociale – qui pour rappel s'élevait toutes branches confondues à 1,7% du PIB en 2016. Sans ce facteur « *non-résident* », les Administrations publiques luxembourgeoises ne présenteraient qu'un léger surplus. La réserve de compensation n'est quant à elle que le résultat de l'accumulation au fil du temps de ces surplus.

Malheureusement, le « *bonus frontalier* », de près de 1% du PIB, diminue graduellement du fait que de plus en plus de frontaliers ayant contribué de nombreuses années à la (trop) bonne santé financière du système général d'assurance pension partent en retraite. La part des non-résidents dans les prestations du régime général de pension augmente désormais de manière systématique, comme l'illustre le graphique suivant. Selon le bilan technique du régime général de pension publié par l'IGSS en décembre 2016, cette évolution devrait s'amplifier au cours des décennies à venir, de sorte que près de 45% des pensions versées en 2060 seraient transférées à l'étranger – avec à la clef une fuite de consommation et un revenu national brut allégé d'autant.

Graphique 18 : Part des non-résidents dans les dépenses de pension (en %)



Source : IGSS

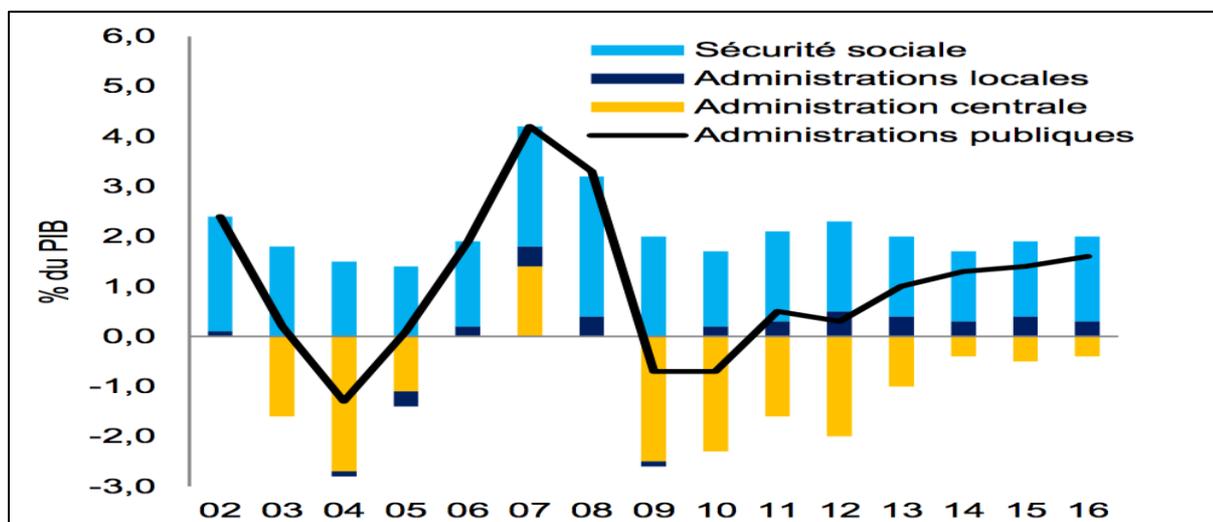
L'accroissement tendanciel de la proportion de non-résidents dans les pensions, conjugué au départ progressif des « papy-boomers », qui est déjà actuellement une réalité (de 2000 à 2015, le nombre de pensions est passé de 108.000 à 165.000, soit +53%), est l'un des principaux facteurs explicatifs de l'augmentation continue de la prime de répartition pure (PRP). Pour rappel, la PRP est le rapport des prestations du régime général à la masse cotisable. Une prime excédant le seuil des 24%, soit l'actuel taux de cotisation global de pension, signifierait que le régime général est structurellement en déficit. Or, la PRP s'est dangereusement rapprochée de ce seuil au cours des années récentes, passant de 20,8% en 2000 à 21,92% en 2016. Selon le bilan technique de l'IGSS déjà évoqué ci-dessus, le seuil fatidique des 24% serait d'ailleurs dépassé en 2023, soit dans 5 années seulement.

**Sans le « bonus non résident » de l'ordre de 1% du PIB mentionné ci-dessus, la PRP excéderait d'ailleurs déjà la limite des 24%.** Recalculée pour le seul segment des résidents, elle aurait en effet atteint 27,3% en 2016.

Autre indicateur manifestant désormais une dégradation constante : le coefficient de charge, soit le rapport entre le nombre de pensions (165.000 en 2015) et le nombre d'assurés (394.000 en 2015), a continuellement augmenté depuis 2008<sup>54</sup>.

**Une deuxième faille** de nos finances publiques, qui constitue en quelque sorte l'envers du miroir du plantureux (mais temporaire) excédent de la sécurité sociale, est **le déficit récurrent de l'Administration centrale**. Comme nous le montre le graphique ci-dessous, issu du Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne, l'Administration centrale vit clairement au-dessus de ses moyens depuis de nombreuses années : un seul excédent (2007) depuis 2002.

Graphique 19 : Ventilation par secteur du solde des administrations publiques (en % du PIB)



Source : Rapport 2018 pour le Luxembourg de la Commission européenne (p. 10)

Selon le projet de budget 2018, le déficit de cette entité serait de l'ordre de 900 millions EUR tant en 2017 qu'en 2018. Des informations récentes en provenance du Ministère des Finances, reposant sur des données relatives à la fin décembre 2017, évoquent quant à elles, que le déficit en question

<sup>54</sup> Il se serait encore accru en 2016 selon le site <http://www.isog.public.lu>, passant à 42,1%.

devrait être bien en retrait du montant de 900 millions EUR anticipé<sup>55</sup> ; ce qui dénote une incontestable amélioration des perspectives budgétaires. Il faut cependant y voir l'incidence, sur le produit de l'impôt des sociétés, d'une éventuelle accélération du paiement des soldes liées aux exercices fiscaux antérieurs à 2017, de même que l'impact de la conjoncture plus clémente – les cours boursiers favorisant de surcroît la taxe d'abonnement. Sans cette conjonction bienvenue, l'Administration centrale aurait une fois de plus enregistré un sensible déficit en 2017.

**Une troisième faille des finances publiques est la fragilité des recettes, situation encore accentuée par des dépenses publiques souvent très rigides.** Cette fragilité s'explique par la spécificité de diverses recettes de nos Administrations publiques (taxe d'abonnement, impôt sur la fortune, Tanktourismus, etc.), mais également du fait d'un environnement international en mutation constante (BEPS, proposition ACCIS de la Commission, réformes de l'impôt des sociétés dans de nombreux pays concurrents du Luxembourg, etc.). Sans compter la (très) forte concentration du produit de l'IRC (impôt sur le revenu des collectivités), de l'ICC (impôt commercial communal) et de l'impôt sur la fortune au Luxembourg. Ainsi et à titre d'exemple, selon le CES<sup>56</sup>, **25% des recettes totales de l'IRC reposaient sur seulement 0,02% des contribuables personnes morales en 2016.** Un changement affectant un seul de ces « *gros contributeurs* » pourrait dès lors affecter lourdement nos finances publiques. Le tableau ci-dessous synthétise les différentes sources de vulnérabilité des recettes fiscales du Luxembourg. Cette vulnérabilité (et *a fortiori* la volatilité correspondante) doit être comparée au caractère structurel et difficilement adaptable des dépenses !

Tableau 3 : Vulnérabilité des recettes fiscales au Luxembourg

Recette	% du PIB en 2016	Type de vulnérabilité
<b>IRC et ICC et impôt de solidarité sur les sociétés</b>	4,6%	Concentré sur les Soparfis, les grandes banques, BEPS, compétition internationale sur les taux...
<b>TVA</b>	6,5%	Pertes de recettes TVA électronique en 2019, impact des nouveaux projets de la Commission ?
<b>Taxe d'abonnement</b>	1,7%	Volatilité des marchés boursiers, pas compétitif au niveau international (voir l'Irlande)
<b>Accises et assimilés</b>	3,5%	Vulnérabilité du « Tanktourismus » à moyen terme
<b>Impôt sur la fortune</b>	1,0%	Forte concentration, pas du tout compétitif au niveau international
<b>Impôts sur les salaires et traitements</b>	6,4%	Impact à moyen terme de la numérisation ?
<b>Cotisations sociales</b>	10,9%	Impact à moyen terme de la numérisation ?

<sup>55</sup> Des informations récentes en provenance du Ministère des Finances, reposant sur des données relatives à la fin décembre 2017, évoquent en effet un excédent de l'ordre de 364 millions EUR pour 2017. Ce surplus ne repose cependant pas sur une vision d'ensemble de la situation relative à l'exercice budgétaire 2017. Alors que l'essentiel des recettes (soit environ 99%) a d'ores et déjà été engrangé fin 2017, il en est tout autrement pour les dépenses, qui n'ont été exécutées qu'à raison de 95% environ fin décembre (le montant effectif des dépenses imputables à 2017 ne sera connu que fin avril 2018). Il est donc vraisemblable qu'en définitive, un déficit de l'Administration centrale sera *in fine* observé pour l'exercice 2017.

<sup>56</sup> Voir l'avis « *Analyse des données fiscales au Luxembourg* », novembre 2015 : <http://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf>

### 5.2.2 Des évolutions démographiques d'ores et déjà programmées

Essayons maintenant d'analyser l'évolution des finances publiques à plus long terme, où, espérons-le, la croissance qualitative sera devenue le paradigme sur lequel reposera le modèle socio-économique du Luxembourg.

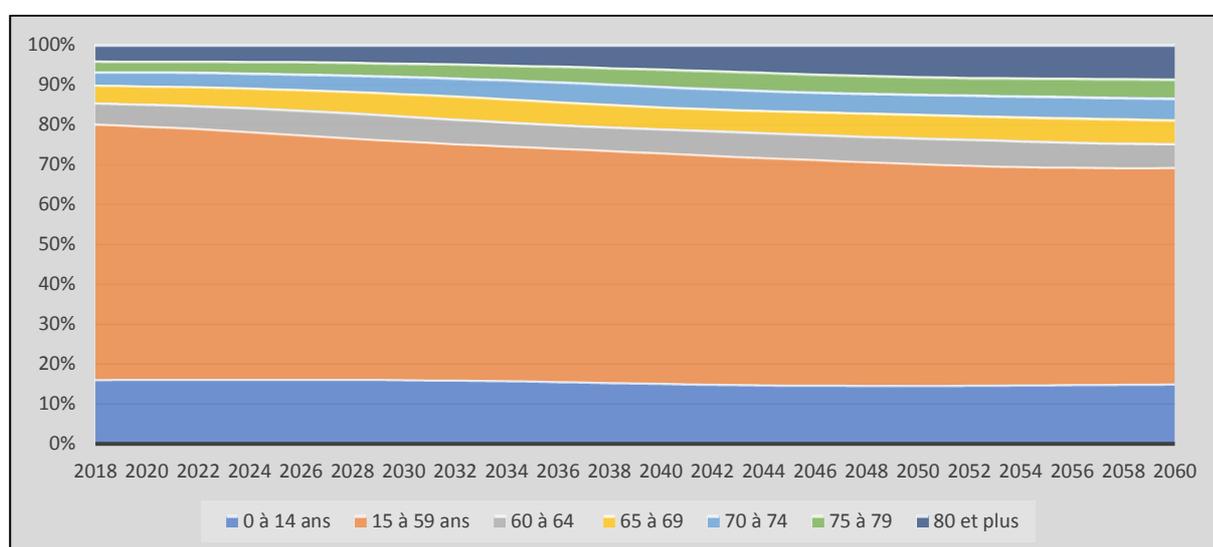
Certains observateurs insisteront toujours sur la prétendue incertitude des projections à long terme et avanceront cet argument pour justifier l'inaction. Deux aspects appelés à peser considérablement sur ces projections sont pourtant bien établis et ne pourront vraisemblablement être freinés qu'à la marge.

Il s'agit en premier lieu de l'arrivée graduelle à l'âge de la pension des larges contingents de travailleurs frontaliers. Ce facteur a déjà été passé en revue ci-dessus. Les non-résidents alimentent actuellement un excédent additionnel de la sécurité sociale de plus de 1% du PIB, de même qu'une large proportion de la constitution de la réserve de compensation du régime général de pension. Or, sauf augmentation exponentielle du nombre de frontaliers dans le futur, ce surplus ne peut que s'éroder avec le temps. Cette évolution s'est d'ailleurs déjà amorcée au cours des années récentes, comme indiqué *supra*.

En second lieu, **le Luxembourg va se voir confronté dans les décennies à venir à un brusque vieillissement de la population résidente. Or, pour des raisons évidentes, les dépenses de sécurité sociale sont largement concentrées dans les couches les plus âgées de la population.** C'est une réalité tangible pour les pensions, mais également pour l'assurance dépendance ou pour les soins de santé. Or comme le montre le graphique suivant, pourtant issu du scénario démographique le plus « *dynamique* » du moment, qui postule une population excédant 1 million d'habitants vers 2050 (« *Europop 2013* »), la proportion des personnes âgées ne peut qu'augmenter très sensiblement au cours des prochaines décennies. Ainsi, la part des personnes de 60 ans et plus passerait de 20% actuellement à 24% en 2030 et 31% en 2060. Au sein de ce segment, la part des 80 ans et plus serait elle-même en nette progression.

Ce processus affirmé de vieillissement serait observé en dépit de l'immigration nette soutenue postulée dans le cadre du scénario *Europop 2013*. Le scénario qui sera privilégié par le Groupe de travail européen sur le vieillissement (GTV) dans son prochain rapport, qui sera publié dans le courant de 2018 (dit scénario « *Europop 2015* »), sera d'ailleurs moins volontariste de ce point de vue (population de 992.000 personnes en 2060). Il devrait de ce fait se traduire par un vieillissement plus caractérisé encore que ne laisse augurer le graphique ci-dessous.

Graphique 20 : Évolution de la structure par âge de la population (en % du total)



Source : STATEC, scénario EUROPOP 2013

Le ratio de dépendance démographique est particulièrement important pour les dépenses de pension futures. La définition privilégiée ici afin de mieux « capter » les spécificités du Luxembourg, notamment un départ précoce à la retraite, est le ratio de la population âgée de 60 ans et plus sur la population des 15 à 59 ans, dite « *en âge de travailler* ». **Ce ratio de dépendance spécifique devrait doubler à l'horizon 2060** (d'environ 30% aujourd'hui à environ 60% en 2060) et ce, toujours selon le scénario pourtant volontariste « *EUROPOP 2013 – Luxembourg à 1 million d'habitants* ».

Au-delà de projections de long terme, de simples paramètres actuellement observés illustrent la grande générosité des pensions au Luxembourg (cf. Infographie 2). Pour un cas type représentatif (carrière au salaire moyen), les cotisations de pensions (employés et employeurs) versées sont déjà récupérées en termes actuariels après 6 ans de pension<sup>57</sup>, pour une espérance de vie à 60 ans de 22 ans. La différence actualisée (à 2%) entre les pensions d'une part et les cotisations le « *long de la carrière professionnelle* » d'autre part s'élèverait à près de 900.000 EUR pour ce même cas représentatif. Les régimes spéciaux de pension<sup>58</sup>, quant à eux, se caractérisent par un degré de générosité plus important encore que le régime général : en 2016, la pension de vieillesse brute médiane pour un homme était de l'ordre de 5.700 EUR par mois.

**Développements démographiques, montée en puissance des non-résidents dans les prestations et générosité intrinsèque des pensions constituent un cocktail particulièrement détonnant.** Il n'est nullement surprenant dans ces conditions et au-delà de toute incertitude potentielle que l'IGSS anticipe, dans le scénario de base de son récent bilan technique, une flambée des dépenses de pension. Ces dépenses passeraient en effet d'environ 7% du PIB actuellement à 12,4% du PIB en 2060, malgré le fait que ce scénario repose sur l'évolution démographique fort dynamique « *Europop 2013 – Luxembourg à 1 million d'habitants* ». Dans ces conditions, la prime de répartition pure dépasserait allégrement le taux de cotisation de 24% dès 2023, les réserves violeraient à partir de 2035 le prescrit légal (réserves égales à au moins 1,5 fois les prestations annuelles) et elles seraient épuisées dès 2043. Vers 2060, le régime de pension accuserait même une dette équivalente à 46% du PIB.

Deux autres branches de la sécurité sociale présentent d'importants risques financiers à moyen terme, à savoir l'assurance dépendance et la santé. Comme le synthétise la Commission européenne dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg, « **le défi, pour le Luxembourg, est la viabilité à long terme de ses finances publiques** ».

En effet, le Luxembourg devrait connaître d'ici 2070 l'une des plus fortes hausses des coûts liés au vieillissement démographique observées dans l'UE. Plus précisément, c'est ce que laisse présager la valeur relativement élevée de l'indicateur S2, l'écart de viabilité à long terme, qui s'établit à 9,5 points de PIB, entièrement imputable à l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement, en particulier les pensions (6,5 points de PIB), ainsi que des dépenses de soins de

---

<sup>57</sup> Voir l'Idée du mois n°19 de la Fondation IDEA asbl, « *pensons pensions* », novembre 2017, [http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM\\_pension\\_19\\_aufORMAT.pdf](http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM_pension_19_aufORMAT.pdf)

<sup>58</sup> Du fait notamment d'une absence de plafonnement des cotisations sociales et des prestations sur ce segment et en raison de la subsistance – certes graduellement appelée à s'étioler – d'un régime spécial transitoire pour les agents publics entrés en fonction avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Pour les agents relevant de ce régime transitoire, le calcul des pensions dépend toujours (partiellement, avec convergence graduelle vers un taux de remplacement plus bas) de l'ancienne formule des 5/6<sup>e</sup> du traitement touché juste avant la retraite. En 2016, 18.135 pensions ont été payées dans les régimes spéciaux, dont 12.133 pensions de vieillesse<sup>58</sup>.

santé et de soins de longue durée (2,8 points de PIB)<sup>59</sup>. Cette situation n'est guère étonnante compte tenu du vieillissement démographique et de la concentration de ces dépenses dans les classes d'âge supérieures.

L'UEL a de nombreuses fois proposé des mesures pour pérenniser le système d'assurance pension ; mesures qui restent toujours en attente. Rappelons quelques-unes d'entre elles :

- **Suppression ou suspension de la liaison des pensions aux salaires réels.** Cette mesure devrait à long terme induire des économies de l'ordre de 12% des prestations<sup>60</sup> par rapport à une situation de liaison intégrale aux salaires réels. Une telle mesure ne réduirait pas le pouvoir d'achat des pensions (qui seraient toujours indexées aux prix)<sup>61</sup>.
- **Une liaison de la formule de pension à l'évolution de l'espérance de vie.** La Chambre de Commerce a déposé, dans le cadre de son plus récent avis budgétaire, une proposition en ce sens<sup>62</sup>. Cette dernière permettrait déjà d'économiser à moyen terme environ 6% des prestations.
- **Une meilleure adéquation entre les prestations et les cotisations,** en procédant à un inventaire analytique détaillé de tous les éléments induisant une dissociation entre ces deux éléments.
- Le maintien du **double plafonnement** symétrique, de la pension maximale d'une part et du maximum cotisable d'autre part, mais en fixant le double facteur de plafonnement à 4 au lieu de 5 actuellement.

### 5.3 Des infrastructures appropriées à la production de richesse nationale

Tant que les gains de productivité ne seront pas suffisants, le Luxembourg aura besoin de main-d'œuvre (en quantité suffisante) pour faire fonctionner son économie. **Comme cette main-d'œuvre ne se trouve actuellement pas sur le territoire national, il faut soit l'importer, soit la transporter ; ces dimensions sont *a fortiori* interdépendantes.**

Notre production de richesses a presque doublé en un peu plus d'une décennie, mais cette croissance, comme expliqué aux prémices de la présente contribution, est extensive : dans ce même laps de temps, environ 110.000 personnes supplémentaires ont été nécessaires pour faire tourner l'appareil de production du Luxembourg. Puisque les résidents luxembourgeois n'étaient en mesure de fournir qu'à la marge cette main-d'œuvre (progression de seulement +17.000 personnes entre 2005 et 2017), elle est, comme nous le montre le graphique ci-dessous, principalement venue de l'étranger (+24.000 résidents étrangers et +69.000 frontaliers).

---

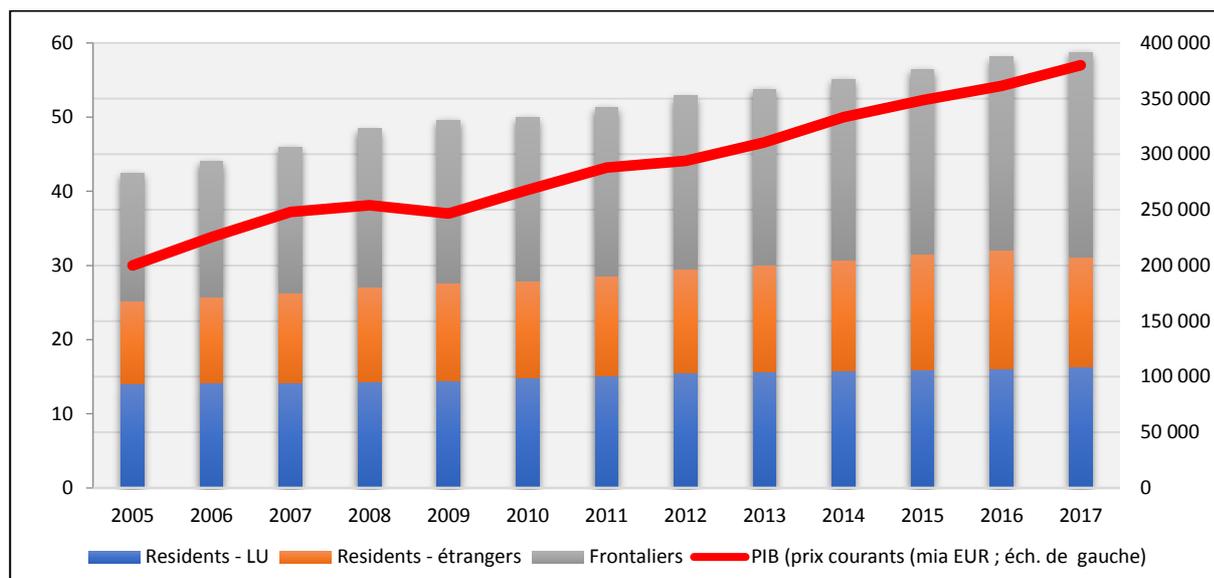
<sup>59</sup> Les indicateurs de durabilité S1 et S2 reposent sur les données du rapport 2018 sur le vieillissement, à paraître (Commission européenne, 2018).

<sup>60</sup> En postulant une augmentation moyenne des salaires réels de l'ordre de 1% par année – ce qui supposerait bien évidemment que la productivité soit au moins égale à ce dernier taux.

<sup>61</sup> Rappelons qu'en vertu de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension, l'ajustement intégral aux salaires réels est maintenu aussi longtemps que la prime de répartition pure ne dépasse pas le taux de cotisation global de 24%. Le cas échéant, une révision du coefficient modérateur a lieu l'année qui suit le dépassement, le Gouvernement soumettant « *un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision* ».

<sup>62</sup> Voir [http://www.cc.lu/uploads/media/Avis\\_budgetaire.pdf](http://www.cc.lu/uploads/media/Avis_budgetaire.pdf), pp. 88-95 pour davantage d'explications sur l'introduction d'un coefficient de longévité dans la formule de pension.

Graphique 21 : Dépendance entre croissance économique et main-d'œuvre étrangère



Source : STATEC

**Il en résulte une situation tendue en termes de logement et de transport, puisque ces infrastructures n'ont pas été pensées à temps et/ou que le niveau d'investissements** (certes en absolu important) **n'était pas approprié à cette croissance**. Ainsi, l'offre de logements et de terrains à bâtir n'a pu satisfaire la forte demande. Au cours des 20 dernières années, seulement 2.600 unités de logement ont été construites par an en moyenne, alors que le nombre de nouveaux biens nécessaires pour suivre la hausse constante de la demande est estimé à 6.300 unités par an<sup>63</sup>.

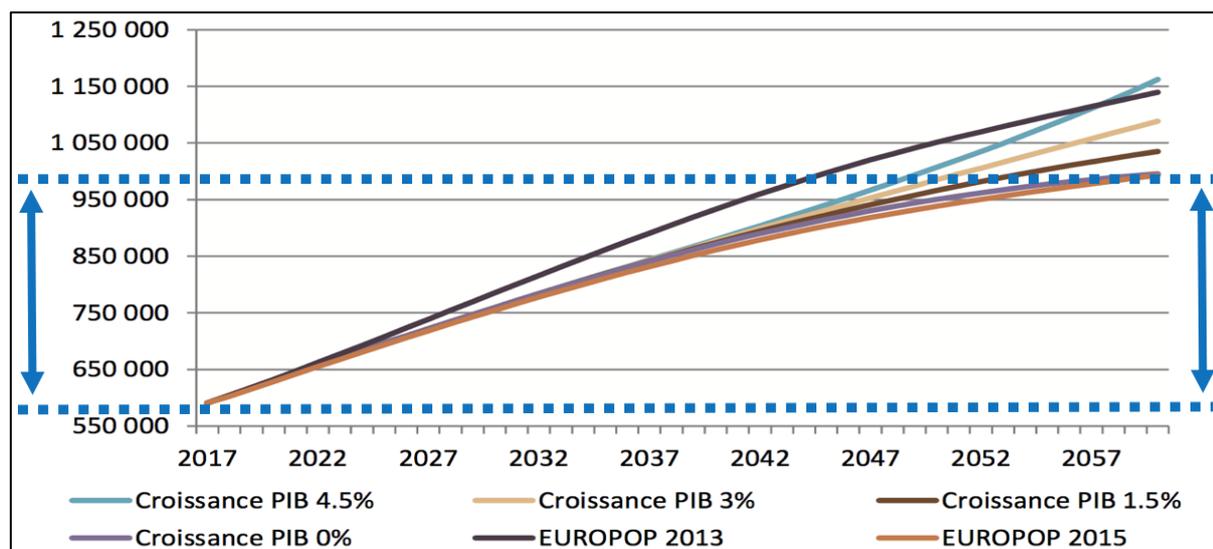
Puisque ces sujets font l'objet d'avis du CES (Avis spécifique en ce qui concerne le transport / Avis annuel en ce qui concerne le logement), nous nous bornerons à exposer les grandes lignes de cette problématique en portant notre regard uniquement sur le futur. D'ailleurs, pour être complète, cette analyse devrait inclure toutes les infrastructures nécessaires (crèches, écoles, hôpitaux, maisons de soins...) sans oublier tous les profils nécessaires pour les faire fonctionner (professeurs, médecins...).

L'UEL invite cependant le gouvernement à discuter des propositions concrètes qui sont reprises d'une part dans les avis respectifs du CES et d'autre part, dans la lettre commune des Chambres professionnelles adressée, le 12 mars 2018, à Monsieur le Président de la Chambre des Députés concernant le débat de consultation sur l'aménagement du territoire.

Les projections macro-économiques et démographiques du STATEC, qui sont synthétisées en annexe, permettent de comprendre l'enjeu de ces problématiques. Le STATEC a élaboré 4 scénarios, en fonction des moteurs (productivité et/ou travail) de la croissance économique, que nous avons recoupés avec les projections d'EUROPOP (voir graphique ci-dessous).

<sup>63</sup> Rapport 2018 pour le Luxembourg par la Commission européenne (p. 27).

Graphique 22 : Synthèse des projections démographiques du STATEC et EUROPOP



Sources : STATEC et EUROPOP

Les projections réalisées par le STATEC se situent entre EUROPOP 2013 et EUROPOP 2015 à l'exception du scénario « croissance PIB 4,5% », qui est légèrement supérieur par rapport à EUROPOP 2013. **Même dans le scénario le plus pessimiste sans croissance économique** (« scénario croissance PIB 0 % »), **la population atteindrait 1 million d'habitants à l'horizon 2060**. Les besoins en infrastructures - logement en particulier - sont donc colossaux.

En ce qui concerne **l'impact des projections sur la problématique du transport**, le STATEC a aussi réalisé une analyse de sensibilité entre la part respective des frontaliers et immigrés actifs. Plus précisément, le scénario central basé sur une part des frontaliers de 50% (soit la moyenne sur le dernier cycle économique) a été décliné en une part des frontaliers fixée à 33%, respectivement à 66% (ces valeurs correspondent, à peu de choses près, aux minimum et maximum observés en bas de cycle économique, respectivement en hausse de cycle). Toutes ces projections en termes d'évolutions des frontaliers font apparaître une **population d'au minimum 350.000 frontaliers à l'horizon 2060** (470.000 avec l'hypothèse 66%), soit plus ou moins le double de la situation actuelle.

**Par rapport aux récents débats sur la congestion routière et la responsabilité du financement, nous sommes d'avis qu'il faut prendre un peu de hauteur et voir les choses de manière plus large.**

Le Luxembourg est une économie particulièrement ouverte, avec d'importants flux de biens et de personnes, qui va continuer à grandir. Partant de ce constat, tout ce qui touche aux infrastructures à l'intérieur d'un périmètre de 80 voire 100km (donc au-delà des frontières du pays) doit nous intéresser.

Le Luxembourg a tout intérêt à s'associer à des travaux d'infrastructures dans les pays voisins et regarder ces pays, ces régions, comme des endroits où il faut investir côte à côte avec les autorités locales parce que nos entreprises sont complètement dépendantes de ces flux. **Il faudrait donc être ouvert et réfléchir à des solutions Win-Win innovantes** (télétravail, zones franches, modèles transfrontaliers de croissance partagée, financement partagé...).

### 5.3.1 Focus sur le logement

L'UEL est d'avis qu'il est nécessaire d'agir à court terme sur des mesures concrètes, car la situation est urgente. De manière simultanée, il faut définir ensemble une stratégie nationale, un *masterplan* qui doit reposer sur les axes de réflexion repris dans cette partie.

## 1. Marché du logement

Le marché du logement luxembourgeois fait face à un **déséquilibre manifeste entre la demande et l'offre de logements** (synthétisé dans le tableau ci-dessous), qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages et tout particulièrement pour les jeunes et les monoparentaux en raison notamment des prix et des loyers élevés, et ce malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe.

Tableau 4 : Principaux éléments de l'offre et la demande du marché immobilier à Luxembourg

Demande croissante	Offre rigide
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modèle de croissance extensive.</li> <li>• Croissance démographique due notamment à l'immigration.</li> <li>• Changement de la structure des familles (recrudescence de ménages comportant une seule personne notamment. La taille des ménages a diminué de 2,7 à 2,3 sur la période 1991-2011).</li> <li>• Augmentation de la surface habitable moyenne.</li> <li>• Niveau historiquement bas des taux hypothécaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les biens immobiliers résidentiels représentent des biens avec une longue durée de vie. Ils constituent également un bien d'investissement voué à rester sur une période plus ou moins longue dans le patrimoine d'un ménage.</li> <li>• Mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles.</li> <li>• Production insuffisante de logements en général, et sociaux en particulier.</li> <li>• Procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'environnement.</li> <li>• Réticences des responsables communaux, notamment en raison des pressions de la population, d'accroître le nombre de logements, et en particulier sociaux.</li> <li>• Absence d'une gestion immobilière basée sur une stratégie à long terme.</li> </ul>

Les mesures et dispositifs en matière de politique de logement, certes louables en termes de but, mis en place par les gouvernements successifs, n'ont pas engendré les résultats escomptés, notamment parce qu'il s'agit d'une **politique axée essentiellement sur la demande et sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme**. Cette politique n'a réussi ni à endiguer la pénurie de logements ni à stabiliser les prix.

D'ailleurs, nous rejoignons l'élément suivant mis en évidence par la Commission européenne dans le Rapport 2018 pour le Luxembourg : « *Les avantages fiscaux liés au logement, tels que de faibles taux d'imposition sur les biens immobiliers, combinés à la déductibilité fiscale des intérêts, réduisent le coût marginal des logements occupés par leur propriétaire et, partant, favorisent la propriété. Compte tenu de la rigidité de l'offre, ces avantages fiscaux sont susceptibles d'être capitalisés dans les prix des logements* ».

Le soutien de la demande ne doit pas être augmenté, mais doit être davantage ciblé sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé (familles avec plusieurs enfants, familles monoparentales et personnes vivant seules). Des critères de sélectivité sociale et de développement durable doivent être introduits pour l'ensemble des aides.

Pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, ce déséquilibre, il est primordial, et urgent, d'implémenter une **politique du logement axée davantage sur l'offre** afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national. Il s'agit de l'élément essentiel de toute la problématique du logement.

Tout le monde s'accorde à dire que le problème du logement est *a priori* un problème de prix. Le prix du foncier étant en progression constante et constituant le facteur essentiel du caractère de

plus en plus inabordable du logement : **toute action restera marginale si on n'arrive pas à réduire substantiellement le coût du foncier.**

Un des facteurs des prix élevés du foncier réside sur le plan du **potentiel de terrains constructibles mis en vente** et sur le plan d'une **densité résidentielle trop réduite.**

Aussi, **les logements nouvellement construits devraient suivre, au moins, l'accroissement démographique.** Au-delà, il est nécessaire de garder à l'esprit qu'en plus des nouveaux logements stricto sensu, il faut y ajouter le retard historique accumulé dans leur construction.

Pour augmenter l'offre, il convient de :

- **Mobiliser les terrains non bâtis**
  - Appliquer concrètement, dans les communes, l'obligation de construire tel que prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain<sup>64</sup>.
  - S'inspirer de l'initiative « Baulücken » de la Ville de Luxembourg qui pourrait servir d'exemple pour d'autres communes dans la mesure où elles disposent de terrains. Une analyse du LISER a révélé qu'au Luxembourg, 957 ha de terrains constituent des « Baulücken » dont plus de 90% sont en propriété de personnes physiques et morales de droit privé.
  - Les pouvoirs publics, et notamment les communes, disposent des moyens d'intervention nécessaires, d'une part, pour **augmenter l'offre de terrains disponibles pour le logement** (extension de la superficie des zones d'habitation par la refonte des PAG) et d'autre part, pour **rendre une partie considérable des 2.701 ha de terrains actuellement théoriquement constructibles rapidement mobilisables.** Il incombe aux communes d'accompagner les développements des PAP, voire, en absence d'initiative privée, de prendre elles-mêmes l'initiative d'élaborer ou de modifier un PAP sans devoir être à 100% propriétaires des terrains.
  - Les communes disposent aussi de toute une ribambelle de **mesures via le « Pacte Logement »** (droit de préemption sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones de réserves foncières, les zones d'aménagement différé et sur les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, taxes sur la rétention de terrains et les logements inoccupés, augmentation de la densité du bâti).
- **Stimuler davantage l'offre de logements locatifs qui est plus qu'une alternative au principe « tous propriétaires ».**
- **Augmenter la densité résidentielle du bâti**, via une augmentation, dans les quartiers où cela s'avère approprié, des coefficients d'utilisation maximale du sol.
- **Étendre des périmètres d'agglomération**, en respectant les principes d'un aménagement du territoire durable.

---

<sup>64</sup> Article 103 : Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

## 2. Procédures

Le goulot d'étranglement ne se situe pas seulement au niveau de la construction, mais également au niveau de l'autorisation de construire. La procédure d'autorisation de plus en plus complexe constitue une problématique majeure due à l'effet conjugué de l'allongement des délais (impact sur le coût de préfinancement) et d'une inflation d'études et de rapports (hausse du coût du logement).

Il convient de :

- **Alléger les procédures d'autorisations** en matière d'urbanisme et d'environnement afin de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter par conséquent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements. En outre, cela engendrerait une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports, etc.), tandis que la diminution de la durée des procédures mènerait à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts).
- Revoir le mode de fonctionnement entre les ministères et les administrations, en **instaurant le principe de l'unicité de la procédure**, dans le sens d'un processus itératif, pour dépasser les divergences d'approche dues aux compétences partagées et accélérer ainsi les procédures ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement. **L'instauration d'un code de la construction** assurant notamment la cohérence de tous les textes légaux en la matière peut être bénéfique.
- Les communes doivent se donner les moyens financiers à la hauteur des défis et de leurs ambitions en matière d'aménagement durable, ainsi qu'en matière d'accession à la propriété de logements privés. Les communes devront se doter de **moyens en personnes qualifiées** et s'adjoindre les services de conseils professionnels externes.

## 3. Fiscalité

La Commission européenne a souvent soulevé le fait que **l'impôt foncier** au Luxembourg est très faible en comparaison européenne, ce qui n'incite guère les propriétaires à mettre sur le marché leurs biens inoccupés, voire à utiliser la ressource « terre » de manière économe.

De par la loi, les communes ont le droit d'introduire **un impôt foncier** sur les immeubles bâtis ainsi que sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation. Pour l'année d'imposition 2016, un total de 80 communes a introduit l'impôt foncier B6 « terrains à bâtir à des fins d'habitation ». Le taux multiplicateur B6 varie entre 235 et 1.500. Étant donné que le montant du taux multiplicateur est souvent encore très bas, l'impact fiscal pour les propriétaires reste limité.

## 4. Gouvernance

Une **vision globale** en matière de politique de logement englobant tous les niveaux de pouvoir doit voir le jour. **La politique du logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles**. La politique de logement va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du territoire et de gestion du foncier, visant à éviter la spéculation foncière et toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains.

En outre, des actions précises, appropriées et ciblées permettant d'encourager l'activité de la construction de logements pourront seulement être mises en œuvre **si le diagnostic est solide**. Or, les estimations des besoins en logements varient substantiellement selon les différents acteurs,

comme l'a déjà constaté le CES en 2013 dans son avis « L'accès à un logement abordable ». Ce constat est toujours d'actualité.

Aussi, aucune analyse approfondie sur le fonctionnement du marché du logement et l'interaction entre les différents facteurs n'a été effectuée à ce jour, et ce pour un secteur susceptible de générer plus de 1,5 milliard EUR de recettes budgétaires.

Il convient de :

- **Faire une étude approfondie sur le fonctionnement** du marché luxembourgeois qui permettrait d'apporter davantage de connaissances sur les déterminants de la demande et de l'offre de logements, et sur le processus de formation des prix de l'immobilier.
- **Étendre les informations concernant les prix des terrains aux terrains bâtis**, notamment, en cas de revente d'un logement, puisque les données actuelles **se limitent aux terrains à bâtir** et ne comprennent pas les terrains bâtis.
- De mettre en place une **base statistique publique des taxes**. Elle pourrait aider les citoyens à décider du choix de la localisation de leur futur logement en connaissance de cause, en augmentant la transparence en matière de taxes locales et leur impact sur les prix d'un logement dans les communes.

## 6 Conclusion

Les réflexions reprises dans ce document ne sont qu'une modeste contribution de l'UEL, et partant de toutes les entreprises affiliées à ses organisations membres, au projet commun « Luxembourg ».

Notre ambition est de faire comprendre que cette vision n'est ni plus ni moins qu'un projet de société. Les aspects démographiques et environnementaux, la transition énergétique et numérique, les problématiques de disponibilité des ressources humaines, de logement, de sécurité sociale, de transport, de cohésion sociale nous imposent de remettre en question notre modèle de croissance et de réfléchir à la société à laquelle nous aspirons, humblement sans croire que rien ne peut nous arriver, et que tout se passera bien dans le futur, pour la simple raison que cela a toujours été le cas dans le passé.

Les entreprises ne peuvent réussir seules cette transition : il doit s'agir d'une vision commune et partagée par toutes les forces vives (donc aussi nos salariés - nationaux, étrangers, frontaliers -, nos représentants politiques), car elle sera profitable à tous (cercle vertueux).

Dans cette perspective, nous voulons finir cette contribution en insistant sur la nécessité d'avoir de la cohérence dans nos désirs et nos choix :

- Désire-t-on être un pays accueillant des sociétés avec une activité réelle nécessitant de la substance ou veut-on se limiter à des sociétés financières et SOPARFI ? Si on est partisan de la première option, alors il faut accepter de voir apparaître des bureaux et des usines et ne pas punir / décourager la substance (infrastructures trop chères, main-d'œuvre trop chère, transport inadapté...).
- Désire-t-on offrir un logement abordable et décent ou préfère-t-on que les jeunes s'endettent ou quittent le pays pour faire fonctionner notre économie et assurer notre sécurité sociale ? Si on est partisan de la première option, alors on ne peut pas refuser la construction de décharge de déchets inertes (de la terre ?) sur son territoire (cf. décision des autorités locales de Differdange et Sanem) alors que ces structures sont essentielles pour supporter l'activité de construction du pays.
- Désire-t-on des maisons bien isolées d'un point de vue thermique ou préfère-t-on consommer plus d'énergies et polluer l'environnement ? Si on opte pour la première option, on ne peut pas refuser l'implantation d'une société qui produit exactement un matériau d'isolation plus écologique dont nous avons besoin, parce que nous ne voulons pas les inconvénients de la production.
- Désire-t-on être un pays riche ou préfère-t-on se replier sur nous-mêmes ? Si on est partisan de la première option, il faut se souvenir que c'est l'exportation qui fait la richesse d'un pays et que pour pouvoir vendre à l'étranger, il faut pouvoir être compétitif.

## Annexe 1 : Synthèse de la vision TIR/ Rifkin vue par la Commission européenne dans son Rapport 2018 pour le Luxembourg.

### Encadré 3.4.2: Vision stratégique à épingle: la «troisième révolution industrielle»

**En 2015, le Luxembourg a décidé de lancer une nouvelle stratégie à long terme pour «préparer le pays aux défis de l'avenir»; cette stratégie questionne en profondeur les modèles économiques et sociaux actuels au travers d'un processus prospectif et une approche interdisciplinaire.** Le gouvernement, agissant de concert avec la Chambre de commerce et Inspiring More Sustainability (le principal réseau luxembourgeois actif en matière de responsabilité sociétale des entreprises), a demandé à l'économiste américain Jeremy Rifkin de réaliser une étude stratégique sur la question. La stratégie a été mise en place grâce à l'action facilitatrice du gouvernement, qui a permis à près de 300 acteurs issus du monde universitaire et des entreprises, ainsi que de la société civile, de coopérer. M. Rifkin en personne a présenté la stratégie au public en novembre 2016.

**L'objectif de la stratégie est d'améliorer la durabilité et l'interconnexion de l'économie luxembourgeoise en créant des écosystèmes numériques au point de rencontre des technologies d'aujourd'hui et de demain. La stratégie porte sur les technologies de l'information et de la communication, les énergies propres et les transports.** Dans ce contexte, les scénarios sociaux, culturels et environnementaux, la théorie économique et les pratiques des entreprises convergent pour concourir au remaniement du modèle de développement économique traditionnel, lequel est inscrit dans un cadre de vie qualitatif plus large. Par ailleurs, la stratégie insiste fortement sur la diminution de l'empreinte écologique et la lutte contre le changement climatique. La stratégie traite spécifiquement du partage, de la numérisation, des énergies renouvelables, de l'internet des choses, de l'économie intelligente, de l'économie circulaire et du télétravail. L'étude a permis d'identifier neuf défis, dont six défis sectoriels (l'énergie, la mobilité, la construction, l'ingénierie, l'industrie alimentaire et la finance) et trois horizontaux (l'économie intelligente, l'économie circulaire et le modèle social). Au total, la stratégie énonce deux cent vingt-neuf mesures, recommandations stratégiques et projets destinés à préparer le pays à la troisième révolution industrielle.

**Plus tard, le gouvernement a annoncé le lancement des neuf premières mesures** dans les domaines de l'internet national de l'énergie, de la mobilité (y compris la mobilité électrique et les véhicules à émissions zéro), des villes et des quartiers intelligents, durables et circulaires, de la production alimentaire durable, des plateformes technologiques partagées, de la promotion du financement du développement durable, de l'infrastructure de calcul à haute performance (HPC) et de la promotion de l'économie circulaire au moyen de marchés publics. Un comité gouvernemental de suivi de la stratégie a été institué pour superviser les travaux des huit plateformes thématiques<sup>(1)</sup> chargées d'analyser, de discuter et, si nécessaire, d'approfondir les différentes mesures et propositions énoncées dans la stratégie. Le comité de suivi, présidé par le vice-premier ministre et ministre de l'économie, est composé de représentants des syndicats, des chambres professionnelles, de l'Union des entreprises luxembourgeoises, de la Chambre de commerce et d'autres parties intéressées.

- **À long terme, la stratégie pour la troisième révolution industrielle devrait changer radicalement les modèles économiques et sociaux d'aujourd'hui.** En novembre 2017, un premier rapport intermédiaire, établi un an après la publication de l'étude Rifkin, a porté, entre autres, sur l'état d'avancement des travaux de concrétisation des projets prioritaires (implémentation d'une infrastructure HPC, réalisation d'un projet phare de quartier/ville durable, circulaire et à zéro énergie, projet de recherche universitaire «Eco-construction For Sustainable Development») ainsi que sur des sujets transversaux (protection des données, économie du partage). Le rapport a été discuté avec la population, avec les représentants des chambres d'agriculture, de commerce, des fonctionnaires et employés publics, des métiers et des salariés, ainsi qu'avec les membres de la Chambre des députés. L'application correcte de la stratégie requiert que tous les acteurs concernés veillent à relever les défis économiques et sociaux de manière équilibrée.

<sup>(1)</sup> Conseil national pour la construction durable, Energiezukunft Lëtzebuerg, Groupe de haut niveau TIR industrie, Économie circulaire, Mobilité, Haut comité de la Place financière, Intensification durable de l'agriculture ainsi que Travail, Emploi et Questions sociales.

## Annexe 2 : Synthèse des projections macroéconomiques et démographiques du STATEC

Variables \ Variantes	2016	2030 (projection de référence)			2060 (4 scénarios illustratifs)			
	Données observées	Part des frontaliers 33%	Part des frontaliers 50%	Part des frontaliers 66%	Croissance du PIB de 0.0%	Croissance du PIB de 1.5%	Croissance du PIB de 3.0%	Croissance du PIB de 4.5%
Croissance du Produit intérieur brut <sup>1</sup> (PIB)	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	1.5	3.0	4.5
Croissance intensive <sup>1</sup> (productivité)	0.1	1.4	1.4	1.4	-0.1	1.1	2.0	2.8
Croissance extensive <sup>1</sup> (création nette d'emplois)	3.0	1.6	1.6	1.6	0.1	0.4	0.9	1.7
Emploi intérieur total (en milliers)	419	569	570	571	697	737	793	870
Emploi frontalier (en milliers)	181	253	268	282	361	381	409	448
Emploi intérieur résident (en milliers)	238	316	302	288	337	356	384	422
Revenu disponible par rapport aux pays voisins	151%	146%	146%	146%	108%	127%	148%	170%
Travailleurs étrangers attirés <sup>2</sup>	14 774	9 675	9 665	9 656	3 093	5 607	9 925	17 110
Solde migratoire <sup>2,4</sup>	12 335	13 041	10 080	7 298	4 181	6 437	10 313	16 762
Accroissement naturel de la population <sup>2</sup>	2 083	3 478	2 978	2 508	-612	-37	793	1 987
Population totale (en milliers)	576	785	759	736	996	1 035	1 089	1 162
Part de la population jeune <sup>3</sup> (0-15)	16.5	16.3	16.2	16.1	14.3	14.5	14.8	15.2
Part de la pop. en âge de travailler <sup>3</sup> (16-64)	69.3	66.5	66.2	65.8	57.9	58.5	59.3	60.3
Part de la population âgée <sup>3</sup> (65+)	14.2	17.1	17.6	18.1	27.9	27.0	25.9	24.6

<sup>1</sup> Taux de variation annuelle en %<sup>2</sup> Flux annuel en nombre de personnes<sup>3</sup> En % de la population totale<sup>4</sup> Y compris ajustement statistique

## **B. Contribution syndicale au dialogue tripartite**

**Semestre européen 2018**



OGBL – LCGB - CGFP

# Semestre européen 2018

Contribution syndicale au dialogue tripartite

<b>I Les enjeux européens : soutenir une croissance durable et inclusive</b>	<b>96</b>
<b>1) Environnement macroéconomique en voie d'amélioration durable ?</b>	<b>97</b>
<b>2) Dynamiser et durabiliser la demande intérieure dans la zone euro</b>	<b>101</b>
2.1. Rémunérer correctement le travail pour soutenir la croissance et combattre les inégalités	103
2.2. Investir davantage dans l'avenir de la zone euro pour les générations présentes et futures	108
<b>II Les enjeux luxembourgeois : juguler les inégalités et rendre accessible le logement</b>	<b>113</b>
<b>1) Un bilan économique et social mi-figue, mi-raisin</b>	<b>113</b>
<b>2) Des investissements en sous-capacité...</b>	<b>115</b>
<b>3) ... et des salaires à la peine</b>	<b>119</b>
<b>4) Une rentabilité des SNF en souffrance ?</b>	<b>123</b>
4.1. Un constat implacable ?	124
4.2. Existe-il des explications structurelles à cette apparente mauvaise performance ?	124
4.3. Un premier constat qui en amène un autre : le Luxembourg demeure un des pays les plus rentables !	126
<b>5) Des finances publiques saines, comparativement et dans l'absolu</b>	<b>128</b>
<b>6) S'épargner de fausses frayeurs à propos des pensions et des soins de longue durée</b>	<b>131</b>
6.1. Questions liées au financement des pensions	131
6.2. Questions liées à l'assurance dépendance	137
<b>7) Des mesures fortes et immédiates en matière de logement et d'endettement des ménages</b>	<b>138</b>
<b>8) Marché du travail : un environnement en cours de déstructuration</b>	<b>142</b>
8.1. Le chômage de longue durée	142
8.2. Les conditions d'emploi	143
8.3. La qualité du travail	148
<b>9) Inégalités et pauvreté : inverser les tendances</b>	<b>152</b>
9.1. Les constats de la Commission	152
9.2. Les recommandations des organisations syndicales	156
<b>10) De la formation professionnelle</b>	<b>158</b>
10.1. Propositions pour améliorer l'actuel dispositif de la formation professionnelle continue	158
10.2. Propositions pour améliorer l'actuel dispositif de la formation professionnelle initiale	162
<b>III Les dispositions à prendre sur le plan national pour cadrer avec les recommandations à la zone euro</b>	<b>165</b>

## I Les enjeux européens : soutenir une croissance durable et inclusive

Le « semestre européen », qui est le cycle annuel d'orientation et de surveillance des politiques européennes, est entré dans sa seconde phase, au plan national.

À la suite d'une première vague d'analyses livrée dans le « paquet d'automne »<sup>65</sup> et qui a conduit en janvier 2018 à une série de recommandations du Conseil à la zone euro dans son ensemble, le rapport global portant sur le Luxembourg a été publié dans le « paquet d'hiver » le 7 mars 2018, alors que les recommandations spécifiques par pays sont attendues pour juin 2018.

**La présente note se propose de commenter essentiellement le rapport adressé au Luxembourg de même que de thématiser les questions prioritaires que, sous l'impulsion des recommandations européennes, le Luxembourg devrait être convié à traiter.**

Fidèles à leur approche intégrée de la politique économique, les institutions européennes maintiennent pour le cycle 2018 du semestre européen leurs domaines d'intervention principaux, constituant leur « *triangle vertueux* », autour duquel les États membres (ÉM) devront articuler leur action nationale :



- encourager l'**investissement** pour soutenir la reprise et renforcer la croissance à long terme
- poursuivre les **réformes structurelles** pour une croissance inclusive, la convergence et la compétitivité
- mener des **politiques budgétaires** responsables pour soutenir la viabilité et la convergence.

<sup>65</sup> Examen annuel de la croissance économique (EAC), Rapport sur le mécanisme d'alerte (IRMA) dans le cadre de la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques (PDM)] et Rapport conjoint sur l'emploi et la société (RCE) en Europe (UE).

## 1) Environnement macroéconomique en voie d'amélioration durable ?

**La situation économique s'améliore** et a affiché la plus forte croissance annuelle du PIB des dix dernières années. La croissance réelle devrait rester robuste et afficher des taux de 2,3% en 2018 et 2,0% en 2019. La zone euro participe ainsi pleinement à la vigoureuse croissance mondiale actuellement observée et prévisionnelle.

Si l'inflation sous-jacente restera contenue, l'indice général des prix continuera à subir l'influence des prix de l'énergie et devrait se maintenir autour d'1,5%.



Selon la Commission européenne (COM), les investissements reprennent, et l'état des finances publiques continue à s'améliorer. Sur le marché du travail, le taux d'emploi atteint un niveau record ; au rythme actuel, et avec un taux d'emploi de 72,2% au deuxième trimestre de 2017, l'objectif de la stratégie Europe 2020 d'un taux d'emploi de 75% semble atteignable. Pour sa part, le taux de chômage est presque retombé à son niveau d'avant la crise.

Cette dynamique offrirait dès lors, selon la COM, une fenêtre d'opportunité à l'UE pour relancer une convergence socio-économique durable.

**Toutefois, ces éléments positifs ne doivent pas faire perdre de vue que la situation est loin d'être stabilisée, ni apaisée.** La majorité des États membres doit encore relever des défis dans le contexte de l'application des principes du nouveau socle des droits sociaux, établi par le Conseil à Göteborg.

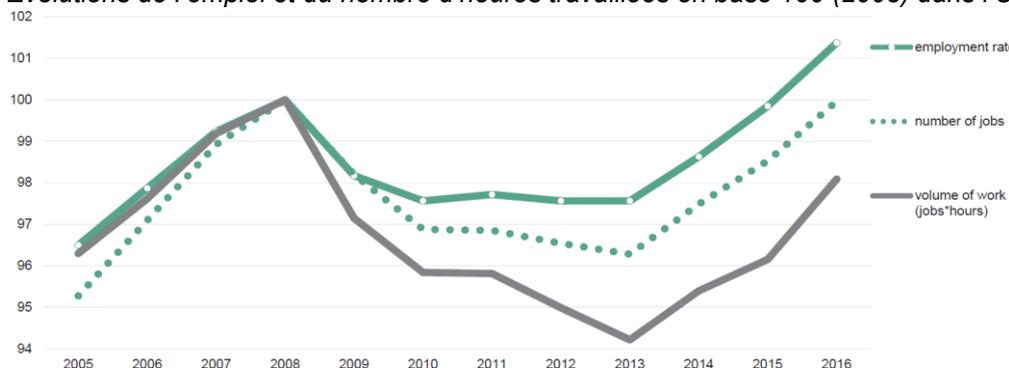
Mentionnons, entre autres, que 18 millions de personnes sont toujours à la recherche d'un emploi et que le taux de chômage des jeunes ainsi que de longue durée demeurent très élevés, constituant un défi majeur dans de nombreux pays. L'inemploi reste élevé dans certains pays, dans certains groupes de population, où la participation au marché du travail reste faible.

L'écart entre les taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés et hautement qualifiés est important (31 points de pourcentage). Il est donc nécessaire d'investir dans les compétences pour mieux répondre à l'évolution des besoins du marché du travail.

La sous-utilisation de la main-d'œuvre diminue mais reste assez importante, même dans les pays où le taux de chômage est faible. Au cours de la reprise, le nombre total d'heures travaillées a augmenté à un rythme sensiblement plus lent que les niveaux d'emploi. Il est important de noter que les heures travaillées par salarié restent stables, à environ 3 % en deçà du niveau d'avant-crise. De plus, le travail à temps partiel (involontaire) demeure élevé, bien que l'emploi à plein temps ait augmenté en 2016.

Soulignons aussi que, si l'emploi a effectivement repris une courbe ascendante, le fossé avec les heures travaillées reste néanmoins large, laissant entrevoir une reprise de l'emploi précaire, à faible intensité de travail qui concerne davantage les bas salaires et les travailleurs faiblement qualifiés.

### Évolutions de l'emploi et du nombre d'heures travaillées en base 100 (2008) dans l'UE28



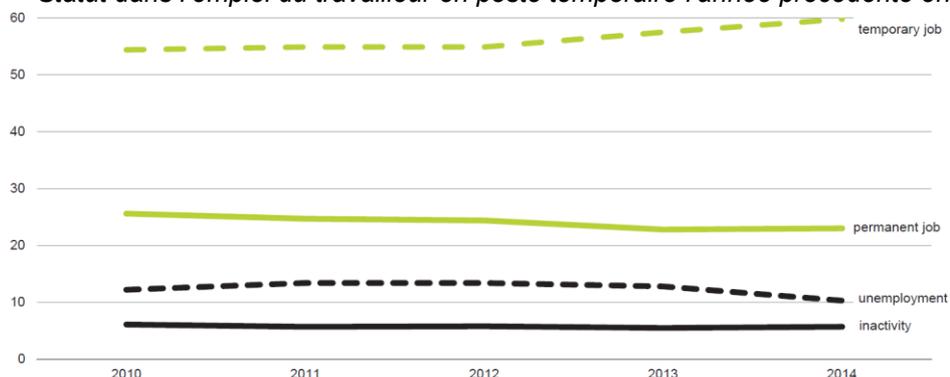
Source : ETUI

Alors que la reprise stimule la création d'emplois tant permanents que temporaires, la part des salariés employés à durée déterminée reste stable (autour de 14 %) dans l'UE. La combinaison de parts élevées de contrats à durée déterminée et de faibles taux de transition vers des emplois permanents révèle une segmentation du marché du travail dans plusieurs États membres.

Pour la COM, promouvoir la création d'emplois dans le cadre de contrats à durée indéterminée, faire en sorte que les contrats temporaires soient des tremplins – et non des impasses –, faciliter les transitions professionnelles et permettre aux entrepreneurs d'accroître leurs activités sont autant d'objectifs clés.

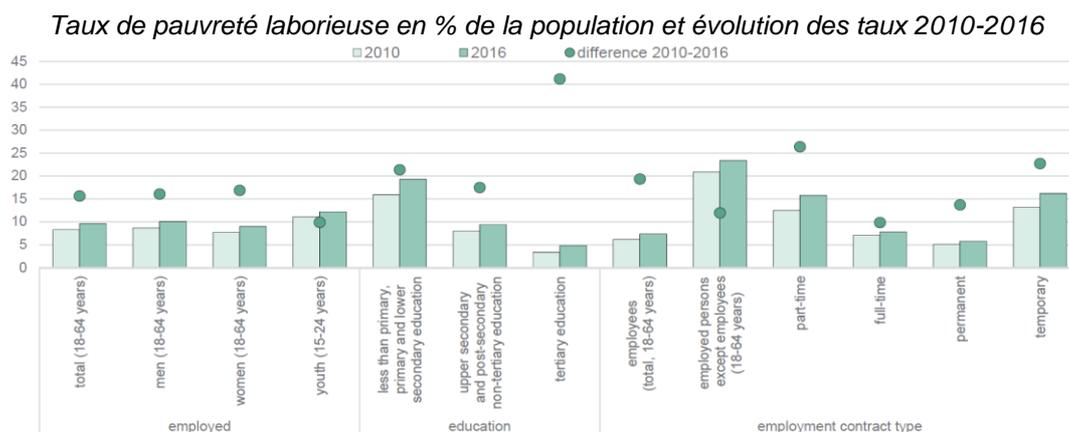
Cet élément est important, car les perspectives des travailleurs temporaires de sortir de leur emploi précaire se sont notablement dégradées.

### Statut dans l'emploi du travailleur en poste temporaire l'année précédente en %



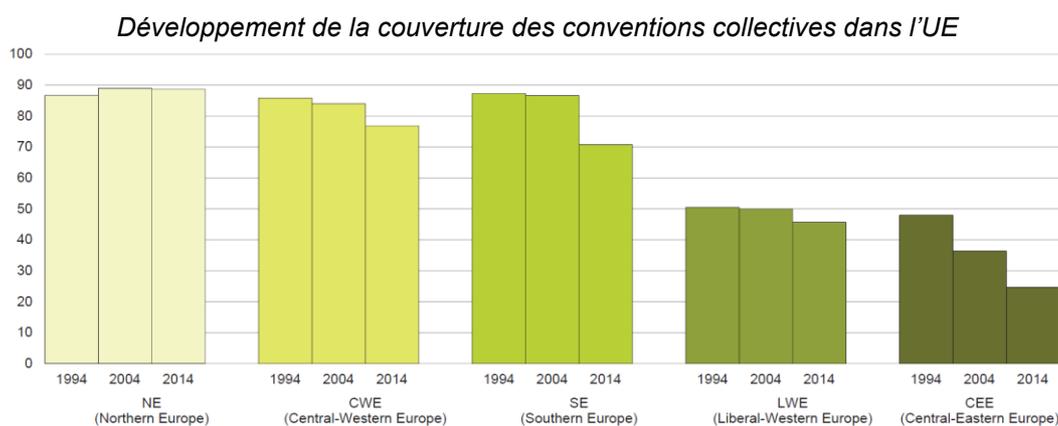
Source : ETUI

Face à cette précarisation, la pauvreté laborieuse poursuit son ascension dans l'UE.



Source : ETUI

Force est aussi d'observer que, mis à part dans les pays scandinaves (hors Finlande), toutes les zones européennes ont connu un recul du champ des conventions collectives. Il est à craindre que l'affaiblissement de ces vecteurs de cohésion sociale, de qualité de travail et de croissance économique ne se répercute négativement sur les travailleurs européens, leurs revenus et la conjoncture européenne.



Source : ETUI

Parallèlement à la reprise de l'économie et, quoiqu'imparfaite, du marché du travail, la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a diminué en 2016 à son niveau de 2008 (principalement grâce à la réduction du pourcentage de ménages à faible intensité de travail et à la diminution des taux de privation matérielle, tandis que le taux de risque de pauvreté monétaire s'est stabilisé). Toutefois, malgré cette baisse, le nombre total de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale reste très élevé – 118 millions de personnes, soit 23,5% de la population totale en 2016, loin de l'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020.

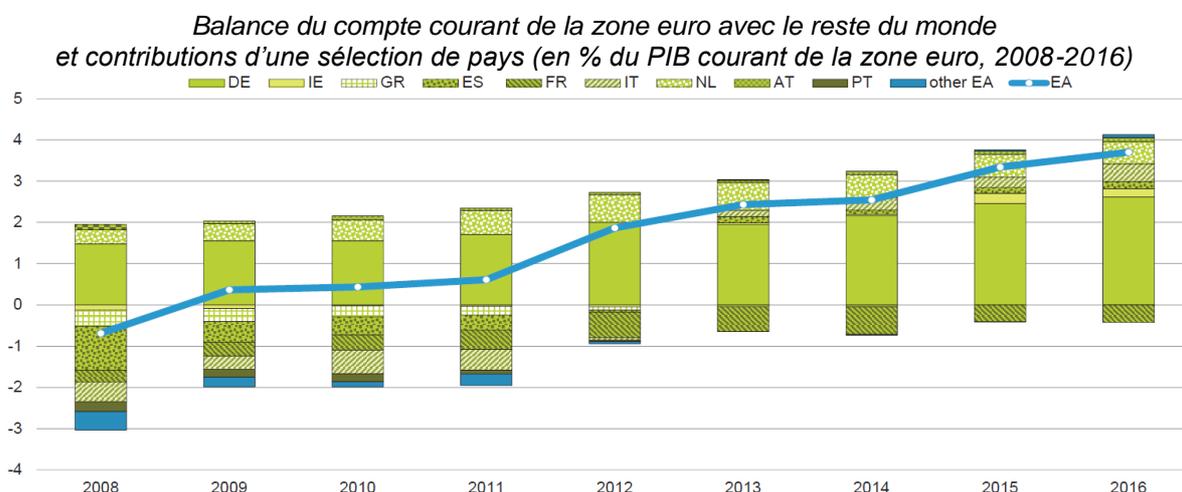
Les 20% les plus riches de la population avaient un revenu disponible environ cinq fois plus élevé que celui des 20% les plus pauvres en 2016, avec de grandes disparités entre les pays (et une augmentation des inégalités dans certains). La persistance d'inégalités de revenus relativement importantes, souvent liées aux inégalités d'accès à l'enseignement, à la formation et à la protection sociale, et reflétant de mauvais résultats sur le marché du travail, suscite des inquiétudes du point de vue de l'équité, de l'inclusion sociale et du maintien durable de la croissance.

L'incidence mesurée des transferts sociaux (hors pensions) sur le risque de pauvreté était toujours en légère régression en 2016.

Si la détresse sociale serait en recul, elle resterait forte dans certains pays qui sont confrontés à l'héritage du chômage de longue durée et de l'amputation des revenus des groupes vulnérables, dans le contexte d'une évolution globalement modérée des salaires. Bien que le revenu disponible des ménages ait augmenté pour atteindre désormais le sommet de 2009 pour l'UE, il n'a pas encore rattrapé son niveau de 2008 en termes réels dans certains États membres.

La croissance des salaires reste modérée dans la plupart des pays. Le manque général de dynamique salariale pourrait s'expliquer par la stagnation persistante du marché du travail, la faible amélioration de la productivité et les prévisions d'une inflation basse.

**En outre**, si la balance courante de la zone euro s'est stabilisée et devrait se maintenir autour de 3% du PIB jusqu'en 2019, cet important excédent courant de la zone euro, signal d'un déséquilibre extérieur, « reflète des **faiblesses de la demande globale**, notamment la **croissance atone des salaires, associées à une production économique inférieure au potentiel** depuis 2009. L'écart de production pour la zone euro devrait toutefois devenir positif en 2018, mais le net ralentissement économique à l'échelle de la zone euro a favorisé l'inflation en deçà de l'objectif des autorités monétaires, ce qui reflète également la hausse modérée des salaires malgré un rétrécissement des marchés du travail. »



Source : ETUI

Alors que la situation était à l'équilibre en 2008, les excédents croissants indiquent que **les ressources consommées et investies en zone euro sont inférieures à celles produites et que, par conséquent, la demande intérieure est insuffisante par rapport à l'offre existante**. Cette position excédentaire n'est pas sans risque puisque l'euro a commencé à s'apprécier et pourra l'être davantage encore (alors que la Banque centrale européenne – BCE- n'a pas encore entamé son processus de normalisation de sa politique monétaire), ce qui aurait pour effet potentiel de pénaliser les exportations de la zone tandis que la demande intérieure est trop faible ; la reprise économique pourrait alors être à nouveau menacée.

Il convient aussi de souligner que l'amélioration du compte courant des pays du Sud, qui peut être observée, provient non pas d'une amélioration de leurs exportations mais d'une diminution de leurs importations, dans un environnement récessif (étranglement de la demande intérieure, politique d'austérité, réduction de l'activité et du pouvoir d'achat), qui semble loin de correspondre à une amélioration structurelle et permanente de leurs fondamentaux.

Dans ce contexte, on notera aussi que l'Allemagne a subi un bilan approfondi de sa situation économique qui présente des déséquilibres. Selon la COM, la persistance de son important excédent de la balance courante, enregistré en grande partie avec des pays tiers, a une incidence qui dépasse les frontières nationales et reflète la stagnation de l'investissement par rapport à l'épargne tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Si la COM constate aujourd'hui une évolution vers une croissance davantage tirée par la demande intérieure, tant la consommation que l'investissement restent atones en % du PIB, en dépit des conditions cycliques et de financement

favorables ; les besoins d'investissement dans les infrastructures pour lesquels il existe une marge de manœuvre budgétaire subsistent, bien que cette dernière ait été en partie utilisée mais sans susciter une tendance durable à la hausse des investissements.

Le consortium iAGS a calculé l'ajustement du niveau général des prix dans chaque économie de la zone euro pour rendre celui-ci compatible avec un équilibre interne, considérant une utilisation à plein du potentiel de production (mais aussi externe, par un solde courant équilibré évitant une accumulation excessive de dettes ou de créances vis-à-vis des pays tiers) : l'Allemagne aurait ainsi dû réaliser en 2016 un effort estimé autour de +15% par rapport à la moyenne pondérée de la zone euro. À l'autre extrémité se trouve la Grèce avec un ajustement supplémentaire autour de -30%<sup>66</sup>. Si les écarts nominaux avaient atteint une très grande hétérogénéité en 2007 avec la contribution principale de la Grèce, ceux-ci se sont fortement réduits en moyenne, mais avec, désormais, une contribution principale de l'Allemagne dans le manque d'homogénéité des prix dans la zone euro.

Une autre façon d'exprimer ce besoin d'ajustement serait par le biais du taux d'inflation européen. Des pays qui, comme l'Allemagne, sont excédentaires devraient viser un taux d'inflation national supérieur à la référence de la BCE de 2% sur une période 20 ans, pendant que, symétriquement, les pays déficitaires devraient réduire l'inflation sous cet objectif afin que, globalement et en moyenne, le taux d'inflation atteigne 2%. Sous l'hypothèse que les ÉM soient en position d'influencer l'évolution des prix (attendue), l'Allemagne pourrait s'autoriser un écart de + 0,6 d'inflation et la Grèce devrait réduire de 1.

*Ajustement symétrique des prix en zone euro*

	DEU	FRA	ITA	ESP	NLD	BEL	GRC	PRT	IRL	AUT	FIN	Z€
<b>Écart annuel (% à l'objectif de 2%)</b>	0.6	-0.3	-0.2	-0.4	0.4	-0.7	-1.0	-0.6	0.5	0.3	-0.7	0

Source : iAGS

Le respect d'une règle d'or salariale dans la zone euro (voir infra) pourrait contribuer à réaliser cet objectif de rééquilibrage interne, visant à harmoniser les taux d'inflation et à éliminer les distorsions en matière de compétitivité des prix relatifs.

## 2) Dynamiser et durabiliser la demande intérieure dans la zone euro

Dans ce contexte, il n'est par conséquent pas inutile de rappeler, une fois encore, que **la demande intérieure est le moteur principal et le plus stable de la croissance**.

Tant de 2000 à 2007 que de 2014 à 2016, la demande intérieure a assuré à elle seule la croissance économique de la zone euro, la demande extérieure n'ayant que très faiblement contribué à celle-ci (et transitoirement de manière plus vive, particulièrement au cours de la récession en double creux que nous avons traversée de 2008 à 2013).

<sup>66</sup> Les ajustements nécessaires pour corriger les déséquilibres internes et redresser la compétitivité, s'ils apparaissent importants, ne sont ici exprimés qu'en termes de prix. Or, d'autres dimensions (hors prix) peuvent évidemment entrer en jeu pour améliorer la compétitivité et contribuer à amoindrir l'ajustement nominal calculé, par exemple pour la Grèce ou les autres pays déficitaires (amélioration des capacités d'exportation, réduction de la dépendance énergétique, etc.). Il est à noter que l'euro reste malgré tout sous-évalué, ce que l'excédent commercial si important confirme. Si l'appréciation réelle de l'euro devrait contribuer au retour à l'équilibre interne, une hausse des prix à l'intérieur de la zone (plus importante en Allemagne qu'au Sud) constituerait la solution sans doute la moins dommageable, afin d'éviter une spirale déflationniste.

Contribution à la croissance économique en zone euro (2000-2016)			
Points de %	2000-2007	2008-2013	2014-2016
<b>Croissance en zone euro</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,7</b>
	dont		
Demande intérieure (hors stocks)	2,0	-0,6	1,7
Commerce extérieur	0,2	0,5	-0,1
Stocks	0,1	-0,1	0,1

Source : Eurostat, calcul des auteurs (aux arrondis près)

Or, la demande intérieure repose essentiellement sur deux volets, celui de la consommation finale des ménages (et des Administrations publiques) ainsi que celui de l'investissement des sociétés non financières (SNF), augmenté, certes, de la participation des administrations mais avant tout des ménages (immobilier).

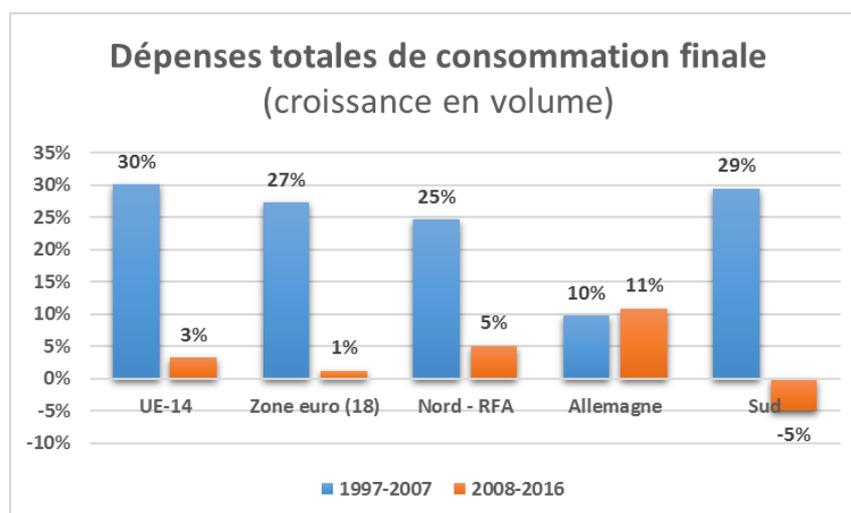
Répartition de la contribution de la demande intérieure (en pp de %)	2000-2007	2008-2013	2014-2016
<b>1) Consommation finale</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>
	dont		
Ménages	1,0	0,02	0,8
Administrations publiques	0,4	-0,01	0,3
	2000-2007		
<b>2) Investissements (FBCF)</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,6</b>
	dont		
Sociétés non financières	0,4	-0,3	0,5
Ménages	0,2	-0,2	0,1
Administrations publiques	0,1	0,0	0,0
Sociétés financières	0,0	0,0	0,0

Lecture : par exemple, 1 point sur 2 de demande intérieure ou sur 2,2 de croissance entre 2000 et 2007 est expliquée par la consommation des ménages. Aux arrondis près et *ordres de grandeur* pour la répartition sectorielle de la contribution des investissements à la demande intérieure et à la croissance du PIB.

Source : Eurostat, calcul des auteurs

Pour le formuler différemment, en moyenne sur l'ensemble de la période observée, la consommation des ménages de la zone euro a constitué 73% de la consommation finale totale (contre 27% dans le chef des Administrations publiques) et a contribué grosso modo à hauteur de 50% de la croissance. Les investissements des ménages ont pour leur part représenté 29% du total de la formation brute de capital fixe, contre 14% et 54% du côté des Administrations et des SNF.

Le graphique suivant permet de zoomer sur les dépenses de consommation totales dans l'économie européenne.



Note : Nord moins RFA = Finlande, Luxembourg, Autriche, Pays-Bas et Belgique ; Sud : Grèce, Espagne, Portugal, Italie et Irlande (GIIPS).

Source : Eurostat, calcul des auteurs

La lecture de ce graphique permet de constater que **la dépense de l'ensemble des consommateurs finaux s'est fortement ralentie sur la deuxième période** (2008-2016). En outre, on observe que les pays du Sud, dans le viseur des procédures européennes de redressement économique général (Grèce, Espagne, Portugal, Italie et Irlande) ont connu dans la période précédant la crise une croissance de leur consommation égale à celle de l'UE-14 (UE-15 hors Allemagne), supérieure à la zone euro (hors Allemagne) de même qu'aux « vertueux » pays du Nord abstraction faite de l'Allemagne (Finlande, Luxembourg, Autriche, Pays-Bas et Belgique) ; ils auront donc parfaitement joué leur rôle de soutien à la croissance jusqu'à l'apparition de la crise.

L'Allemagne continue de son côté à afficher la trop faible progression régulière de ses dépenses de consommation finale pour assurer l'équilibre macroéconomique européen, alors que, par ailleurs, elle affiche les plus gros excédents de la zone euro depuis de nombreuses années. Son manque de dynamisme en matière de consommation concomitamment à sa politique salariale restrictive des années 2000 n'auront pas été sans effet sur les évolutions et les déséquilibres macroéconomiques qui sont apparus en Europe.

De manière générale et sur une perspective plus large encore, **force est de constater que la financiarisation de l'économie et les exigences actionnariales compriment les salaires, l'investissement et l'emploi**. Faute d'investissements et de consommation notamment par les salaires, la croissance est molle et le chômage de masse s'installe ; seuls des moteurs auxiliaires ont pu soutenir la demande jusqu'à l'émergence de la crise (consommation des profits, endettement des ménages et public, ...), mais on peut douter que ces moteurs puissent un jour être rallumés. D'où la nécessité qui en découle de recréer un cercle économique vertueux par le redémarrage du moteur principal de la demande intérieure, à savoir les salaires (augmenté des investissements).

Les institutions européennes anticipent à présent que la nouvelle dynamique économique récemment observée « *devrait se poursuivre à la suite des nouvelles positives concernant le climat économique et la demande intérieure* ». **Selon l'EAC, il existe une marge pour soutenir la poursuite de la reprise, notamment en créant les conditions de la relance de l'investissement et d'une progression plus forte des salaires réels à l'appui de la demande intérieure.**

Parmi d'autres, elles constatent que « *l'investissement demeure trop faible, la hausse des salaires est modérée, la morosité sur le marché du travail persiste et l'inflation sous-jacente devrait rester faible. [...] Il existe une marge pour soutenir la poursuite de la reprise, notamment au moyen [...] d'une progression plus forte des salaires réels [...]* ».

## 2.1. Rémunérer correctement le travail pour soutenir la croissance et combattre les inégalités

Selon l'EAC réalisé pour 2018, « **une hausse plus rapide des salaires réels dans la zone euro dans son ensemble contribuerait à soutenir la demande intérieure** » et donc à soutenir l'expansion économique actuelle ; une telle augmentation des salaires réels, « *engendrée par une productivité accrue, est essentielle pour réduire les inégalités et garantir un niveau de vie élevé*<sup>67</sup> ».

Les institutions européennes se rapprochent ainsi, depuis deux ou trois ans<sup>68</sup>, de l'analyse du mouvement syndical européen. Constatant que l'Europe souffre de la faiblesse de sa demande intérieure, ce dernier promeut de longue date **une évolution plus dynamique des salaires** qui soit

<sup>67</sup> Rappelons que le Conseil économique et social luxembourgeois a défini la compétitivité comme « la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement ». Dès lors que la « *productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable, il parvient à maintenir un équilibre dans le cadre d'une économie de marché ouvert, il connaît un niveau d'emploi élevé* ».

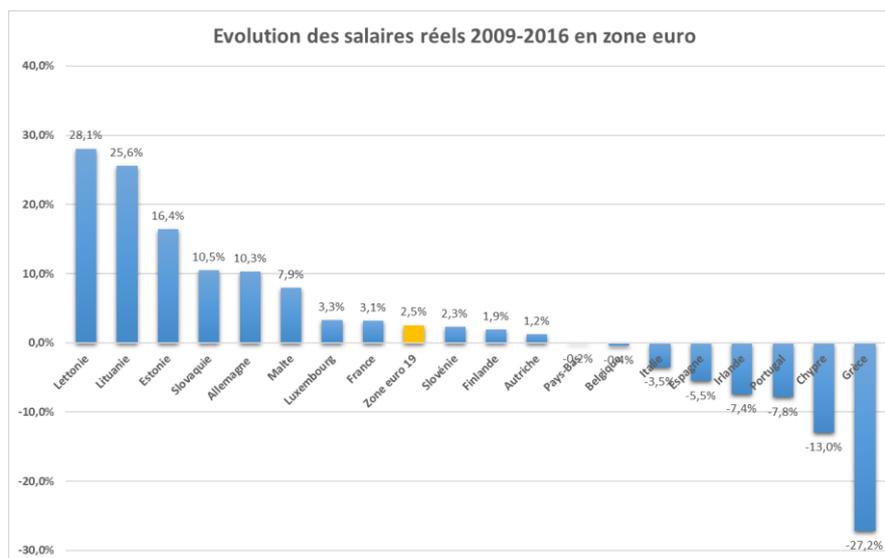
<sup>68</sup> La Commission européenne a précédemment déjà constaté que « *si l'évolution des salaires est trop modérée, une baisse de la demande globale et de la croissance* » en résulte dans un contexte où la croissance serait devenue, selon elle, plus dépendante des sources de demande intérieure.

**mieux orientée sur la productivité du travail afin d'assurer une certaine stabilité macroéconomique** et inscrire dans la durée le processus de croissance.

Dans un marché intérieur économiquement intégré d'une ampleur telle que la zone euro, où la demande intérieure potentiellement très élevée est induite par les salaires plutôt que par les profits, **les promesses d'un modèle de croissance par les salaires y sont bien plus significatives** que les pratiques de transferts pécuniaires du travail vers le capital (dites de désinflation salariale) qui ont présidé jusqu'à présent. Le renforcement, après la crise, de la logique de désinflation compétitive a conduit à une évolution salariale à tendance récessive et déflationniste, pesant sur la demande globale<sup>69</sup>.

Les salaires nominaux de la zone euro connaissent une faible évolution : il s'agit en réalité d'une tendance de fond dans les pays de l'UE. Les salaires réels sont aussi en difficulté, comme la COM le constate de son côté : « *au cours de la période 2014-2016, la croissance des salaires réels a été inférieure à la croissance de la productivité. Il s'agit là d'une tendance inscrite dans la durée : entre 2000 et 2016, la productivité réelle par personne occupant un emploi a augmenté de 14,3% dans l'UE, tandis que la rémunération réelle par salarié y augmentait de 10,2%.* » Selon le RCE, « *Au cours de la période 2011-2016, la croissance des salaires réels a été inférieure à la croissance de la productivité moyenne dans la majorité des États membres (18 sur 28). Dans six pays (Belgique, Chypre, Finlande, Croatie, Grèce, Portugal) la croissance des salaires réels a été négative durant la période 2014-2016. À plus longue échéance, l'évolution moyenne des salaires réels a également été en retrait par rapport à celle de la productivité.* »

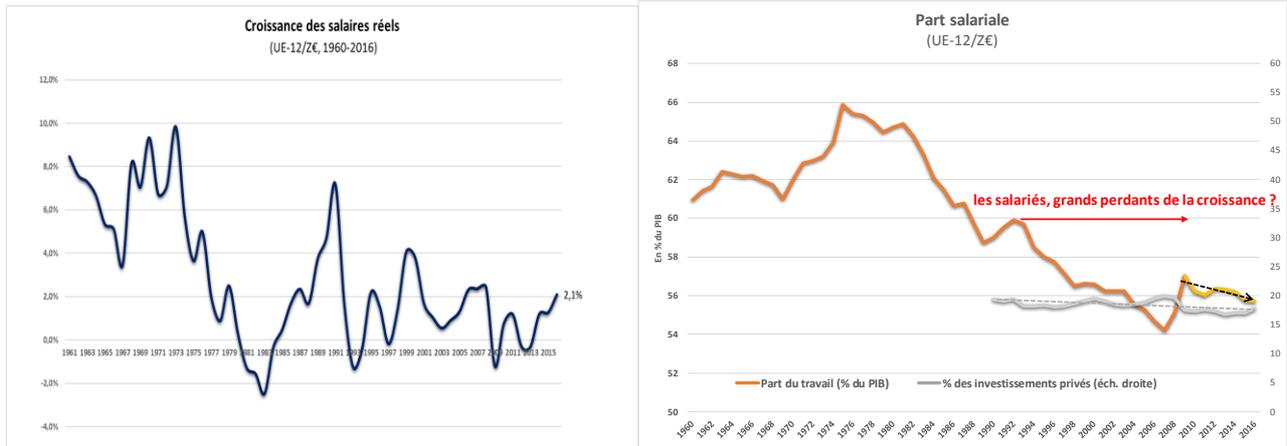
Depuis 2009, près de la moitié des pays de la zone euro auront ainsi connu un recul cumulé des salaires réels, les pays dans le haut du classement étant essentiellement en phase de rattrapage.



Source : Eurostat, Statec, calcul des auteurs

Si la productivité est réputée ralentir depuis quelques temps, c'est donc également largement le cas des salaires réels européens, ce qui provoque **une baisse de la part salariale** (en % du PIB), à un point où l'on peut sérieusement se demander si les travailleurs n'ont pas été les grands perdants de la croissance des trois dernières décennies (et sans que cela n'ait exercé, par ailleurs, un quelconque effet haussier et dynamisant sur les investissements privés – et donc sur « *les emplois d'après-demain* » ; cf. le « *théorème de Schmidt* »).

<sup>69</sup> On se rappellera que la course à la « modération salariale » compétitive, entamée au bas mot en l'an 2000, s'est radicalisée en 2011 avec l'apparition d'un « Pacte pour l'euro + » (visant les coûts unitaires de la main-d'œuvre) et le mécanisme de surveillance des déséquilibres macroéconomiques (visant également le coût salarial unitaire rangé au nombre des indicateurs de compétitivité).

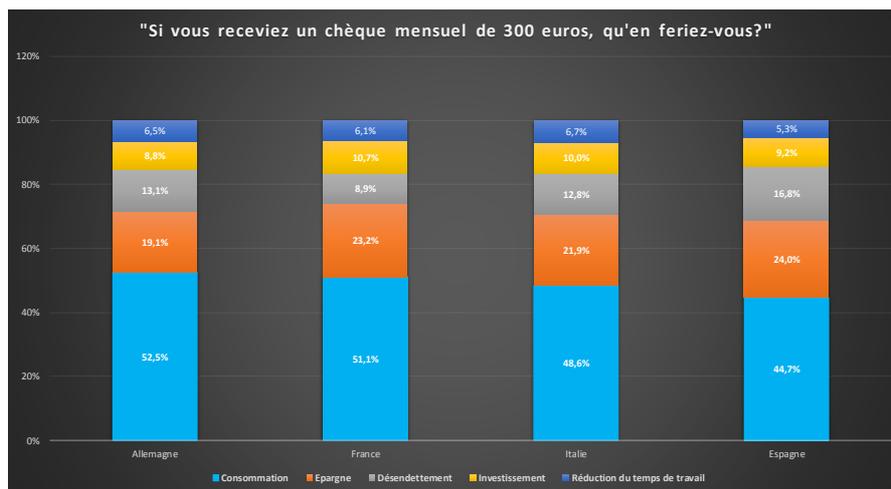


Source : AMECO, calcul des auteurs

La déperdition salariale en zone euro, qui n'épargne pas le Luxembourg, 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 ; elle a eu le don d'affaiblir la demande intérieure et de favoriser les tendances si non à la récession, à tout le moins à la stagnation.

Exprimée cette fois en pourcentage du PIB au coût des facteurs, le niveau de la part salariale est inférieur de 2,5 points au niveau qu'elle affichait à la charnière des années 1990 et même de 8,5 points inférieur aux années 1960. Inutile de préciser qu'en sens inverse, c'est la marge des entreprises qui en aura profité. Entre 1990 et 2016, **la baisse de la part salariale représente un manque à gagner autour de 1.900 euros en moyenne par an pour chaque salarié** de la zone euro 12 ; le tout, en dépit du sursaut auquel nous avons assisté du fait de la dernière crise qui n'aura finalement permis à la part salariale que de remonter à son niveau de la fin des années 1990.

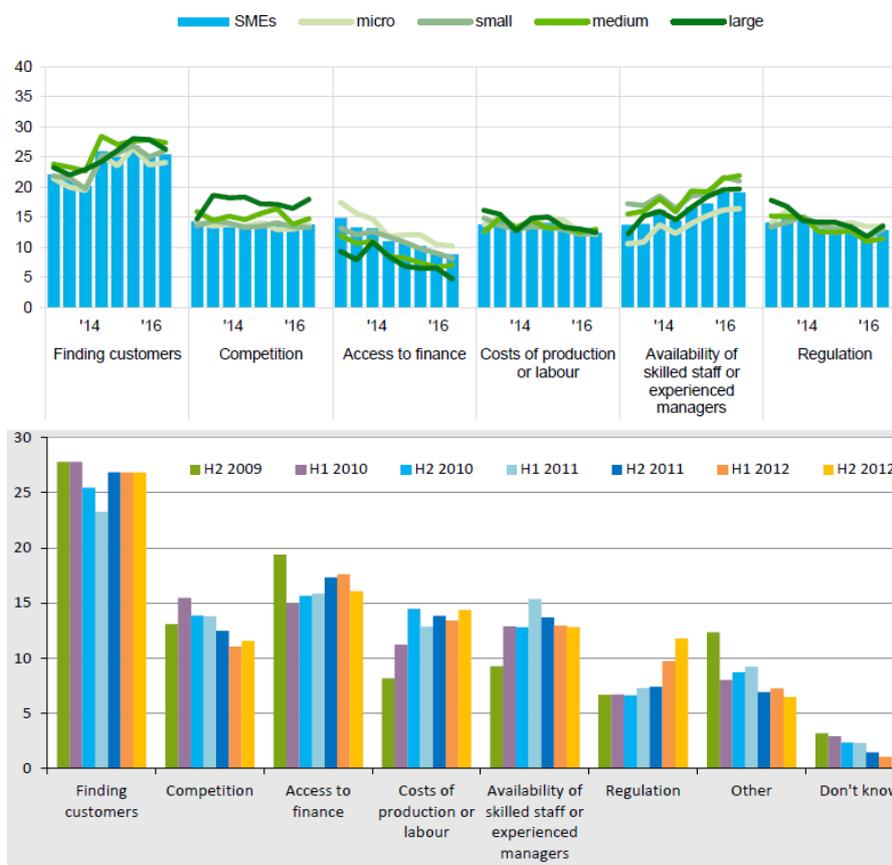
On notera à cet égard qu'une hausse des revenus des Européens adultes stimulerait la consommation européenne. À la question de savoir ce qu'ils feraient d'un chèque de 300 euros par mois, il apparaît qu'une grande partie de cet argent serait consommée ou investie, comportement adopté sans distinction de revenus par ailleurs.



Source : Astellon Capital Partners, LLP, 2016

Dans le même temps, les entreprises indiquent que le problème le plus important auquel elles sont confrontées est le manque de demande adressée, et ce de manière invariable.

Les problèmes les plus importants auxquels les entreprises furent confrontées au cours des six derniers mois



Note : uniquement les PME pour le graphique inférieur. Source : BCE

**Pour toutes ces raisons, il convient dorénavant de développer un modèle de croissance vertueux reposant sur une politique salariale dynamique et sur un partage des gains de productivité axé sur la valeur de toutes les parties prenantes, plutôt que des seuls actionnaires ; les salaires sont la force motrice en termes de demande intérieure et de cohésion sociale, comme le soulignent les recommandations économiques à la zone euro (« La hausse des salaires contribue à la reprise économique dans la zone euro en soutenant la demande générale et réduit les inégalités »).**

Pour faire écho aux questions de déséquilibres macroéconomiques et aux objectifs de croissance surveillés par les institutions européennes dans le cadre du semestre européen, **on peut ainsi concevoir toute l'utilité du respect d'une règle d'or des salaires<sup>70</sup>**, outil de coordination de la politique salariale visant à traiter ou éviter à l'avenir les divergences nominales internes à la zone euro.

Selon cette règle, l'évolution des salaires en euros courants dans la zone euro serait jaugée non seulement par rapport à la productivité (comme actuellement le cas dans le cadre de la Procédure européenne des déséquilibres macroéconomiques), mais simultanément aussi par rapport à l'évolution des prix (selon un taux de croissance des prix théorique, par exemple 1,9% par an, eu égard à l'objectif de stabilité des prix de la Banque centrale européenne<sup>71</sup>).

<sup>70</sup> Telle que comprise ou promue entre autres par le Bureau international du travail, la Confédération européenne des syndicats ou l'Independent Annual Growth Survey Project (iAGS).

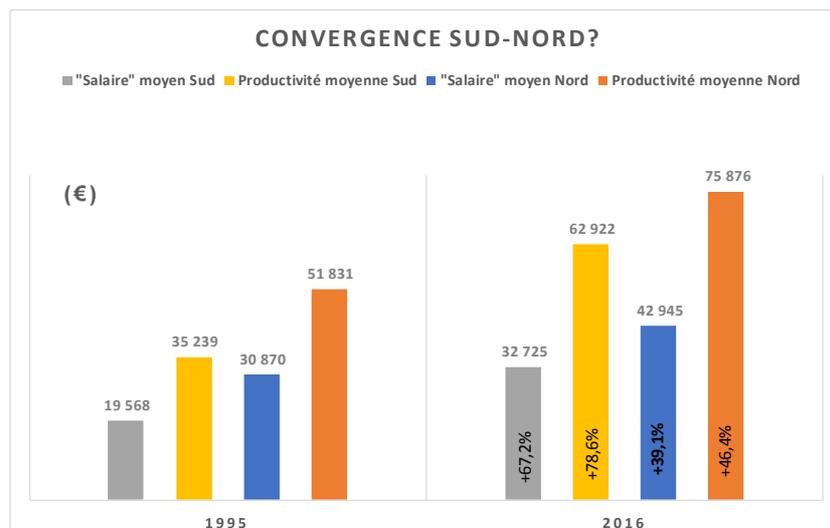
<sup>71</sup> D'autres points de référence sont envisageables, voire préférables ; il convient de recourir au taux étalon des prix le plus approprié, notamment au regard des éventuelles particularités économiques locales. Dans une optique de contrôle de la compétitivité et de répartition de l'ensemble des gains de compétitivité, le choix d'une évolution théorique ou de

Le respect de cette règle viserait à faire suivre par les revenus du travail des salariés l'évolution des conditions économiques générales ; **ce n'est qu'à la condition d'une politique salariale** (et par ailleurs d'investissements) **expansive coordonnée en faveur d'une demande intérieure dynamique que l'on durabilisera la croissance européenne, le marché de l'emploi et le niveau de vie.**

Avec des salaires nominaux qui, de manière coordonnée, augmenteraient, en plus de la productivité, de 2% par an en moyenne dans l'ensemble de la zone euro, cette règle dispose d'un potentiel non inflationniste au sens de la BCE, qui remplirait ainsi, dans une optique de moyen terme, sa mission première de stabilisation des prix.

En tout état de cause, les syndicats signataires rappellent à la fois que la compétitivité n'est pas le seul facteur explicatif du solde du compte courant des ÉM, que la compétitivité n'est pas non plus réductible aux salaires, qu'il convient de suivre non seulement les salaires nominaux mais aussi les salaires réels et de monitorer étroitement l'évolution des marges, qui représentent un facteur coût significatif, et enfin que les salaires dans le Nord de la zone euro sont particulièrement peu dynamiques.

Quand bien même l'évolution des salaires aurait été plus rapide au Sud qu'au Nord de la zone euro, ceci n'aurait pas non plus dû paraître problématique, étant donné que le Sud était en phase de rattrapage, autrement dit de convergence, partant en 1995 de niveaux de salaires bien inférieurs. Si les salaires y ont progressé plus vite qu'au Nord (hors Allemagne), cette accélération est loin d'avoir constitué un quelconque dérapage, alors que la productivité (nominale) y a crû encore plus rapidement. Il aurait fallu tenir compte de cette situation avant de se lancer tête la première dans un processus de « rééquilibrage macroéconomique » à grand d'échelle dans les pays du Sud par le biais de pression structurelles phénoménales, notamment sur les salaires.



Note : Nord moins RFA = Finlande, Luxembourg, Autriche, Pays-Bas et Belgique ;  
Sud : Grèce, Espagne, Portugal, Italie et Irlande (GIIPS). Source : IRES, AMECO, calcul des auteurs

Les pays du Sud sont-ils désormais condamnés à devoir maintenir des salaires prétendus compétitifs mais par ailleurs antisociaux ? Le processus de rattrapage et de convergence ascendante pourra-t-il se poursuivre ?

Comme les divergences entre pays sont symétriques et qu'une évolution inférieure à la référence de base est tout aussi indésirable qu'une évolution supérieure au niveau témoin **il serait au minimum impératif d'amender la PDM en introduisant un seuil inférieur à ne pas franchir en matière de salaires : la convergence doit en effet être réalisée par les pays sur les deux versants de la distribution<sup>72</sup>.**

**Le policy mix européen de l'avenir sera de type coopératif (plutôt que compétitif) et exige un pilotage de la demande ambitieux, efficace et coordonné dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires.**

Outre une progression généralisée des salaires en fonction de la productivité moyenne augmentée de l'inflation, il comprendra entre autres **l'instauration généralisée de salaires minimaux en Europe et le renforcement des institutions de négociations collectives parallèlement à l'augmentation du taux de couverture des conventions collectives.**

Il convient de ne pas perdre de vue que **les déséquilibres et divergences émergent du fait d'un marché unique dans une zone monétaire unique sans systèmes de correction de répartition générale appropriés en leur sein.**

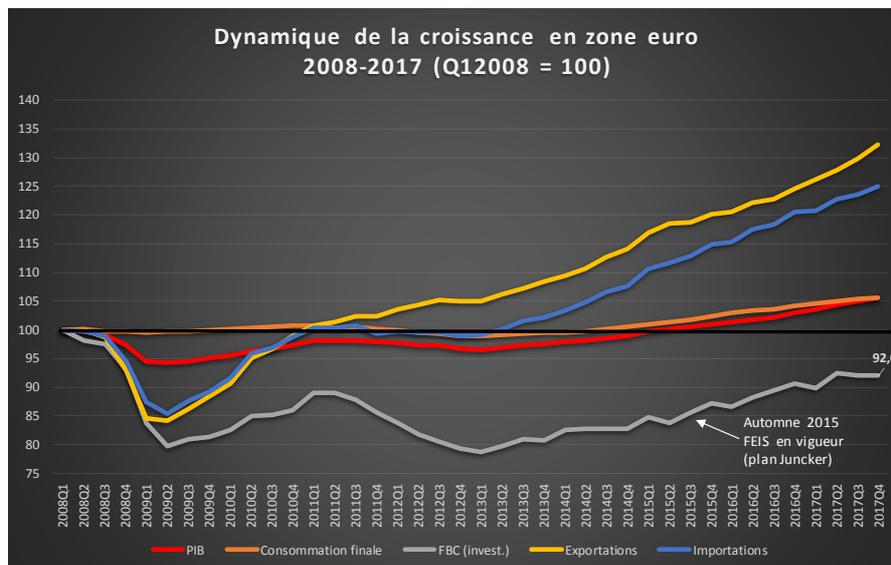
## 2.2. Investir davantage dans l'avenir de la zone euro pour les générations présentes et futures

Pour la COM, des investissements renforçant la productivité sont essentiels pour garantir les perspectives de croissance future. Des investissements ciblés dans des domaines comme les infrastructures, l'éducation, la formation, la santé, la recherche, l'innovation numérique et l'économie circulaire peuvent augmenter à la fois la productivité et l'emploi.

En la matière, la COM recommande aux ÉM disposant d'une marge de manœuvre budgétaire d'en profiter pour dynamiser la croissance potentielle et la demande intérieure, notamment par les investissements.

<sup>72</sup> Cf. par exemple la balance courante où cela existe déjà au sein de la PDM.

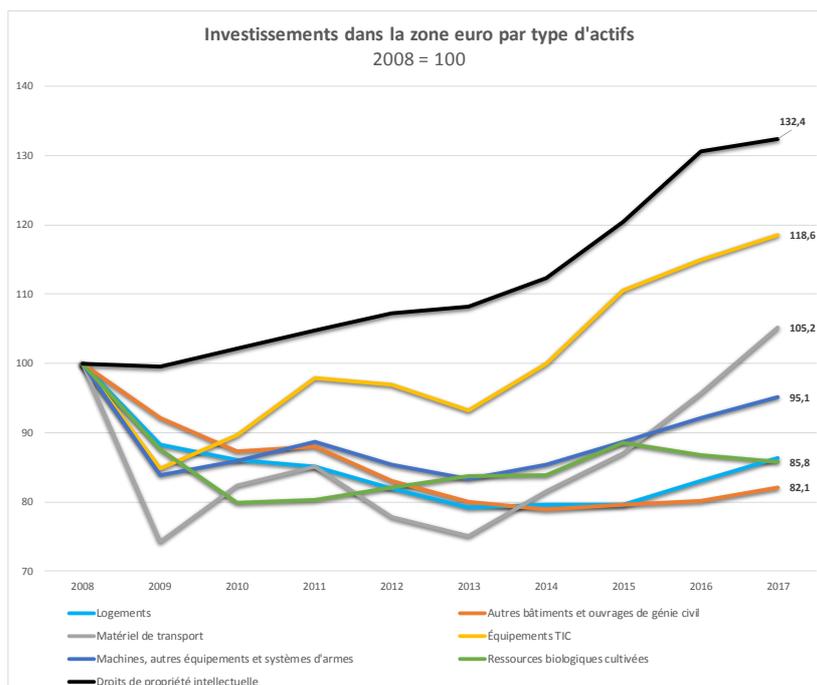
Comme souligné ci-avant, la demande intérieure repose sur la consommation finale des agents économiques, mais aussi sur l'investissement global qui a longtemps été et reste en souffrance.



Source : Eurostat, calculs des auteurs

Depuis 2008 et la dégringolade des investissements qui ne sont toujours pas revenu à niveau, la demande de consommation européenne est restée longtemps plane avant de progresser à partir de 2014 pour pousser la croissance. Ce sont donc les exportations qui avaient temporairement pris le relais de la contribution à la croissance, ce qui a conduit la zone euro, hautement compétitive, à engranger les excédents très importants qu'on lui connaît. Si cet épisode s'est réalisé sous l'impulsion essentielle de l'Allemagne, il est permis de s'interroger si cela ne fut pas également au détriment d'autres pays de l'Union.

Le déclin de l'investissement total a concerné tous les actifs depuis 2008, hormis les droits de propriété intellectuelle (R&D, logiciels et bases de données, prospection minière et évaluation, œuvres littéraires et artistiques, etc.), dont le niveau absolu est cependant comparativement faible.

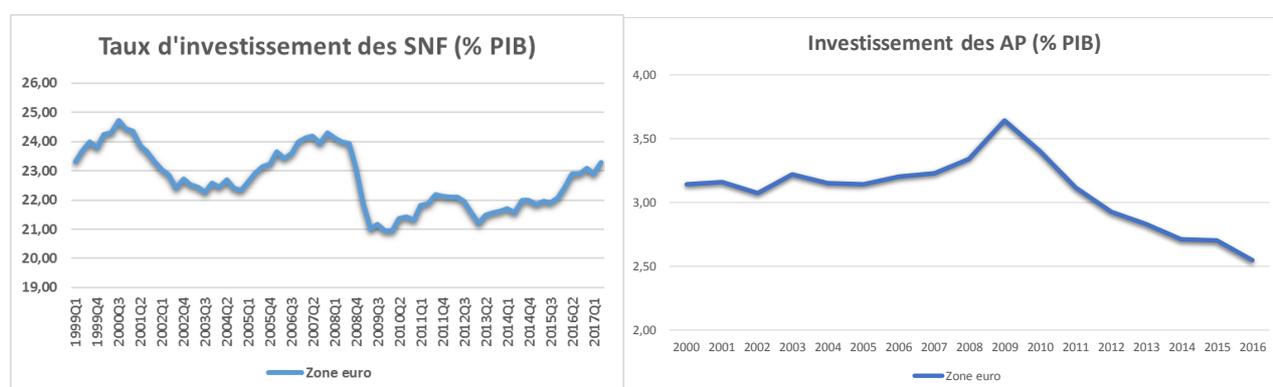


Source : Eurostat, calcul des auteurs

La chute des investissements aura été principalement précipitée par la construction (logements et autres bâtiments, génie civil). Seuls le matériel de transport et l'équipement TIC, avec les droits intellectuels, ont pu dépasser leur niveau d'avant-crise.

Les pertes de potentiel économique réalisées (au minimum) au cours des sept dernières années de politiques austéritaires et déstructurantes nécessitent **un effort de rattrapage substantiel** non seulement face aux défis à venir mais aussi dans le but de corriger leurs effets dépressifs sur les investissements, les salaires, l'emploi et la croissance.

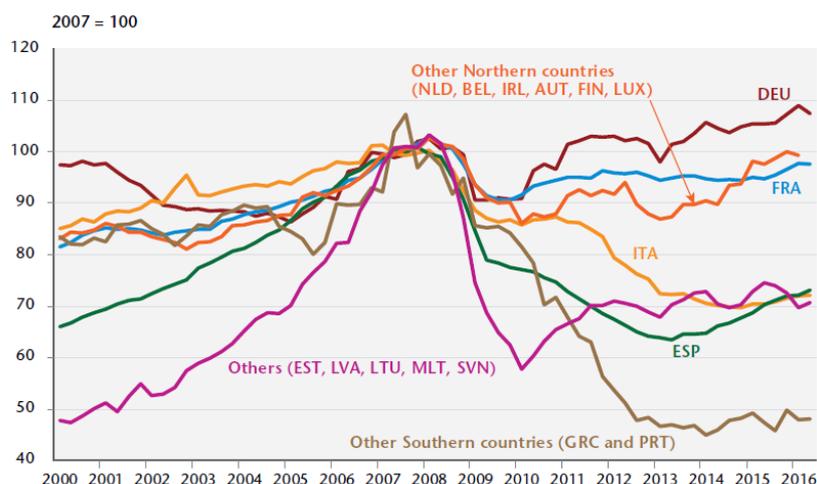
**Le taux d'investissement des entreprises non financières (SNF)**, qui constituent le gros de l'investissement privé en Europe, **a montré des signes patents de faiblesses**, même si la situation semble commencer à se redresser depuis 2017 en zone euro. **Les Administrations publiques de la zone euro auront également ralenti leurs efforts d'investissement.**



Source : Eurostat

Selon les données de la BCE, on observe d'ailleurs que, depuis 2011, les crédits bancaires aux entreprises n'ont guère profité, et au mieux marginalement, aux investissements et que ce n'est que depuis 2017 que la situation semble se consolider.

Les investissements totaux ont été affectés de manière transversale dans la zone euro. Toutefois, on observe des scénarii différents selon les sous-ensembles géographiques. Pour la plupart des pays, les volumes d'investissement sont inférieurs au niveau de l'avant-crise, mis à part notamment l'Allemagne, voire d'autres pays du Nord (Belgique, Finlande, Autriche et Luxembourg).



Source : Eurostat, iAGS

S'il convient de saluer la mise en place du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), cette initiative est cependant bien trop modeste (seulement 42% des besoins annuels et

moins d'un dixième du volume d'investissements total en Europe)<sup>73</sup> ; elle traduit en outre le mode de pensée européen dans lequel 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.

**Par l'introduction d'un Trésor européen**, tel que promu par la Confédération européenne des syndicats, **un outil efficace serait mis en place, et à peu de frais** (monétaires ou juridiques), pour stimuler la demande intérieure tout en relevant les nombreux défis de formation brute de capital fixe infrastructurel et humain (« *matériels et immatériels* », dixit le Conseil) auxquels font face les pouvoirs publics, dans un esprit à la fois de relance, de stabilisation et de transition économiques.

L'application de ce cadre général entrainerait aussi l'entrée en vigueur de la véritable **règle d'or des finances publiques** dont l'objectif est d'immuniser l'investissement public. Cette règle d'or serait plus favorable aux investissements publics générateurs de croissance future et donc à l'activité des entreprises. Le Comité économique et social européen a également plaidé pour une meilleure prise en compte de l'investissement par le cadre budgétaire.

**La croissance du Luxembourg, dépendant étroitement des évolutions européennes, bénéficierait inmanquablement de ce dispositif** qui vise à dynamiser une croissance européenne globale et auto-entretenu, soutenue par une politique salariale et une politique d'investissements coordonnées et expansives.

Le rapport des cinq Présidents le constatait lui-même, la zone euro est bancale : **il manque en son centre un Trésor (budget)** non pas à des fins de fonctionnement institutionnel mais pour compléter l'arsenal du policy mix, à côté de la politique monétaire. Si ce Trésor peut constituer l'embryon d'une « union budgétaire », **il ne s'agit néanmoins pas d'un pas vers une « union des transferts »** ou une « union politique », ni d'une mutualisation des vieilles dettes des États membres.

L'idée est bien de doter l'Europe monétaire d'un outil vital (3% du PIB) pour réagir aux creux conjoncturels, aux crises sévères, mais surtout pour **stimuler l'offre et la demande de manière continue**, à législation parfaitement constante à l'exception d'un déficit budgétaire (Pacte de stabilité) excluant les dépenses en capital, autrement dit les investissements (pris en charge par le Trésor). Une fois les paramètres d'utilisation fixés (éligibilité de la dépense, volume de départ, rythme de croissance annuelle) **les politiques budgétaires se caractériseront par leur constance et automatisme**. Les investissements (et leurs effets bénéfiques sur la conjoncture) seront protégés à un niveau approprié et sain.

Le Trésor qui émettrait ses propres obligations verserait à chaque État membre, pour autant qu'il respecte les règles du Pacte de stabilité étendu, une dotation en proportion de sa part dans le PIB (**pas de transferts**) pour financer ses dépenses en capital futures. Les intérêts de cette dette seraient payés en fonction de cette même répartition. La gouvernance européenne adopterait de la sorte une approche de type « carotte » (plutôt que « bâton ») qui serait pédagogiquement plus efficace et motivante.

Résultats : les États membres se concentrent sur l'équilibre (et non le surplus) budgétaire courant, sans devoir sacrifier les investissements à l'autel du Pacte de stabilité ; leur dette s'amenuise ainsi au fil du temps (jusqu'à 10%) et du passage graduel de la dette du niveau national au niveau européen (60%). Le stimulus budgétaire que nombre d'observateurs réclament est ainsi installé.

Autre avantage : **les inégalités de financement entre les États membres** qui paient actuellement leur argent à des taux différents **sont balayées**, puisque chacun bénéficie du seul et même taux obtenu par le Trésor, les spreads actuels étant injustifiés et dysfonctionnels. Indirectement, sont ainsi créées **des marges budgétaires pour financer d'autres politiques**, plutôt que la dette (par

---

<sup>73</sup> Selon la Banque européenne d'investissement, les déficits d'investissement annuels se monteraient à 435 milliards d'euros pour les réseaux d'énergie et de transport, la technologie à large bande, l'enseignement ou l'assainissement des services environnementaux (Restaurer la compétitivité de l'UE, 2016).

exemple, aux États-Unis, le taux nominal payé est inférieur à celui de la croissance), mais aussi des marges en termes de déficit primaire. Les stabilisateurs automatiques sont ainsi renforcés.

## II Les enjeux luxembourgeois : juguler les inégalités et rendre accessible le logement

Il incombe au Luxembourg, au cœur l'Union dont il est membre fondateur, une responsabilité toute particulière et un rôle d'exemplarité lorsqu'il s'agit d'être à la hauteur des enjeux et de relever les défis européens.

La COM elle-même a montré précédemment que le Luxembourg se situe en position extrême parmi les pays qui bénéficient à la fois d'une marge de manœuvre budgétaire et d'une conjoncture économique qui appelleraient une politique budgétaire de consolidation de la reprise en Europe.

**Aucun déséquilibre macroéconomique** n'avait été constaté au Luxembourg lors du précédent cycle de la PDM. Aucun déséquilibre n'est apparu pour le présent cycle.

Selon les institutions européennes, « *les États membres affichant d'importants excédents de la balance courante devraient également créer les conditions favorables à une croissance salariale, dans le respect du rôle des partenaires sociaux, ainsi qu'à la promotion des investissements, en vue de soutenir la demande intérieure et le potentiel de croissance.* » Ces mesures qui visent à faciliter le rééquilibrage dans la zone euro font l'objet de la première recommandation à la zone euro pour 2018.

### 1) Un bilan économique et social mi-figue, mi-raisin



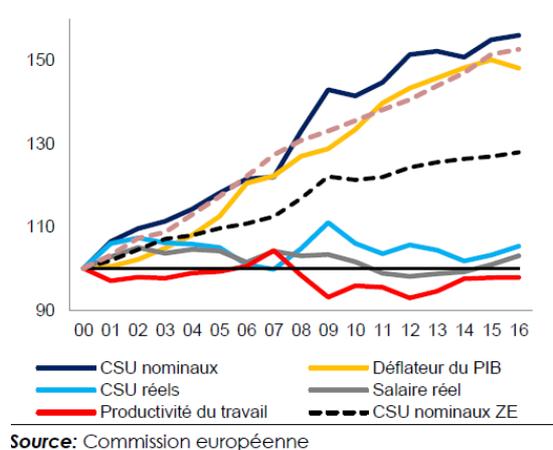
Dans le tableau de bord actualisé relatif aux déséquilibres macroéconomiques, deux indicateurs dépassent les seuils indicatifs, à savoir la dette du secteur privé et l'augmentation du taux de chômage des jeunes, qui, pour des raisons techniques, ne suscitent pas davantage de craintes (importance des prêts intragroupe dans la ligne du développement du secteur financier et taux très élevés de scolarisation et de participation à la formation des 15-24 ans).

La position extérieure continue d'afficher des **excédents de la balance courante** globalement stables et une PEGN (position financière nette) positive dont les changements reflèteraient, dans une large mesure, la position du pays en tant que centre financier international. Les gains de parts de marché à l'exportation en termes cumulés ont été importants ; la COM y verrait les effets de la stabilité récente de la compétitivité-coûts à laquelle contribue l'évolution modérée des coûts salariaux unitaires. La dette publique reste par ailleurs très faible.

Les organisations signataires s'étonnent, en matière de compétitivité-coût, que **l'analyse de la COM ne se focalise que sur le coût salarial unitaire (CSU) nominal, alors que sa présentation graphique présente une palette de nuances plus complète de la question.**

Selon elle, le CSU nominal a montré une augmentation constante depuis 2000, qui s'est traduite par un écart significatif par rapport à la zone euro augurant d'une possible perte de compétitivité.

*Décomposition des coûts salariaux unitaires (2000 = 100)*



Source: Commission européenne

Elle admet néanmoins que, depuis 2013, grâce à une période de modération salariale stable, résultant d'un climat de faible inflation et de l'intervention des pouvoirs publics dans le système d'indexation des salaires, la situation s'est nettement améliorée.

Or, il est un lieu commun que le CSU nominal n'est pas aussi approprié que le CSU réel (courbe bleu clair dans le graphique) pour quantifier l'évolution du coût du facteur travail relativement à la productivité. La différence entre les deux indicateurs, qui ont donc la même vocation, réside non pas dans l'évolution des prix à la consommation finale des ménages (inflation et indexation), comme la COM le laisse entendre, mais dans celle de l'évolution des prix à la production (déflateur de PIB, courbe jaune dans le graphique), qui est autrement plus dynamique que l'inflation (dont le panier de référence ne représente d'ailleurs qu'une partie congrue de la production nationale).

La productivité du travail subit la même influence de ce déflateur, si bien que la productivité à prix courants verrait sa courbe se rapprocher étroitement de celle du déflateur, devait-elle figurer au graphique. En outre, si le creux conjoncturel de 2008 et 2009 a marqué un coup d'arrêt dans la croissance de la productivité, on constate depuis lors que la productivité a poursuivi sa croissance, sans toutefois avoir totalement retrouvé le niveau d'avant la crise ou de l'an 2000. Face à des salaires réels qui ont également connu un recul graduel sur une bonne partie de la période observée, l'évolution du CSU réel aura été largement plus modérée que celle du CSU nominal.

Selon la COM, « **L'économie dynamique du Luxembourg affiche des performances supérieures à la moyenne de la zone euro depuis la récession économique mondiale de 2009. La croissance du PIB réel s'est élevée en moyenne à 3,2% sur la période 2010-2016, contre 1,1% pour l'ensemble de la zone euro.** » **Ce bon rythme est étayé par une solide demande intérieure et des exportations nettes.** Les tendances économiques restent favorables (3,4% en 2017 contre 3,1% en 2016, 3,9% en 2018, 3,6% en 2019).

Toujours selon la COM, l'évolution récente des **prix du logement** dans un certain nombre de pays – dont le Luxembourg – mérite d'être analysée avec soin, même si les risques paraissant d'une

portée limitée. Pendant de nombreuses années, les prix réels des logements au Luxembourg ont continué de croître à un taux relativement élevé, justifiant une attention soutenue. Elle note que la demande de logement tourne autour de 8.500 unités par an, alors que l'offre stagne en moyenne à 2.600 unités annuelles.

Les résultats du Luxembourg relatif au **tableau de bord social** (TBS) sont en demi-teinte. Sur les 14 indicateurs-clés, seuls 12 sont disponibles pour le Luxembourg. Sur ces 12 indicateurs, trois le placent en zone « à surveiller » (rapport de revenus, taux d'emploi et incidence des transferts sociaux) et deux indicateurs sont en zone moyenne (risque de pauvreté, écart du taux d'emploi), mais avec une dégradation pour la pauvreté. Enfin, les sept autres indicateurs-clés le placent en posture favorable. Parmi ceux-ci figure la rémunération salariale par heure. Cet indicateur, bien que couramment utilisé dans d'autres contextes, n'est d'ailleurs peut-être pas le plus approprié ; les salaires et traitements bruts réels le seraient davantage<sup>74</sup>. De ce fait, la lecture du TBS ne permet pas de détecter les évolutions problématiques en Europe comme des salaires réels en stagnation, voire en recul ainsi que les tendances divergentes potentiellement très néfastes.

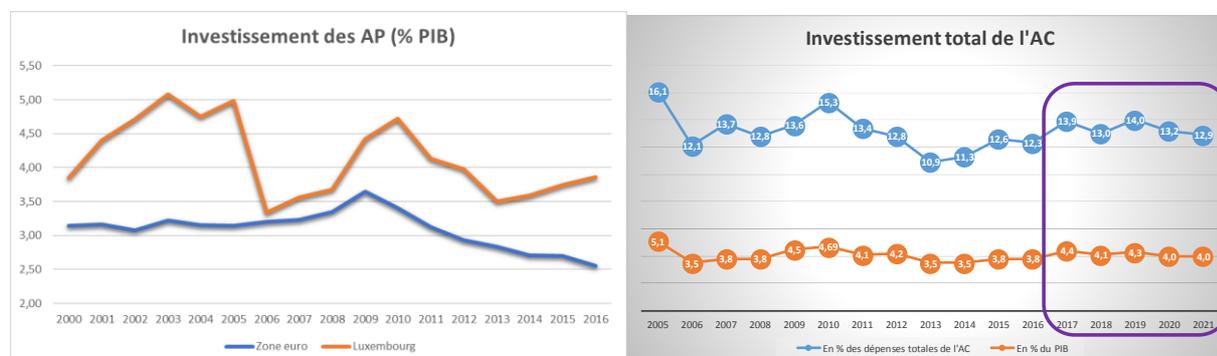
De manière générale, il est permis de conclure que le RCE, qui intègre le nouveau TBS, confirme ce que l'ex-indice de santé sociale de l'Observatoire de la compétitivité, le Rapport Travail et Cohésion sociale du Statec ou encore le Panorama social de la Chambre des salariés mettent en exergue depuis un certain nombre d'années : **alors que le Luxembourg dispose d'un environnement extrêmement favorable, il ne parvient pas à juguler la montée des inégalités ; pire, elles y ont crû le plus rapidement en Europe, avec la Bulgarie.**

**Par voie de conséquence, les organisations signataires en concluent que les programmes nationaux d'action déposés par le Luxembourg devront prioritairement être axés sur les éléments qui suivent.**

## 2) Des investissements en sous-capacité...

Certes, en matière d'**investissements publics**, le Luxembourg surperforme ses partenaires. On observe malgré tout que le Luxembourg a connu plusieurs décrochages, notamment entre 2010 et 2013.

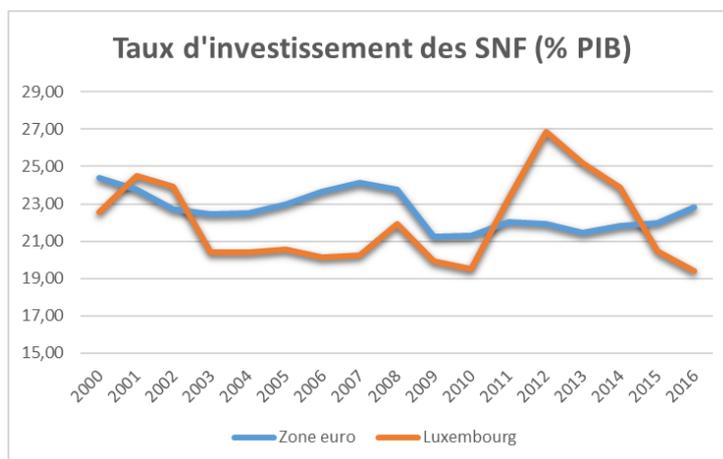
Une accélération doublement relative, à la fois par rapport au PIB et par rapport à la zone euro, marque la fin de période ; on reste toutefois **loin du niveau du début des années 2000, alors que les besoins n'ont cessé de croître**. En outre, les investissements de l'Administration centrale (qui contribue à l'essentiel du total) prévus pour la période programmatique 2017-2021 tendent à reculer en % du PIB et des dépenses totales.



Source : Eurostat, projet de budget 2018

<sup>74</sup> Le revenu réel brut disponible des ménages en parité de pouvoir d'achat figure au TBS. Cet indicateur comprend donc les transferts sociaux, soit les revenus redistribués. Néanmoins, il importe aussi de pouvoir prendre le pouls des revenus primaires réels.

La situation est sensiblement différente pour les SNF qui voient, comparativement au PIB, leurs investissements de 2016 passer sous le niveau des années 2000-2010.



Source : Eurostat

Au Luxembourg, les efforts qui sont actuellement consentis par exemple en matière de transports en commun constituent en réalité un début de rattrapage de l'énorme retard pris en la matière au cours de 25 dernières années de développement et de croissance exceptionnels au Luxembourg (tout comme cela a aussi pu être le cas, par exemple dans le domaine du logement, de l'épuration de l'eau et d'autres infrastructures d'encadrement).

**Or, face à une tendance qui se poursuit dans la ligne de ce que ces deux dernières décennies ont offert, en termes d'emplois, de population et de zones d'activités, les efforts consentis ne suffisent pas à anticiper les évolutions à l'horizon 2025-2030.** La vitalité de l'économie luxembourgeoise, ses performances intrinsèques et sa dynamique démographique, qui sont étroitement interdépendantes, font sans nul doute émerger des défis importants en termes d'organisation, de planification et d'aménagement, qui ne sont toutefois pas insurmontables s'ils sont anticipés et gérés de façon proactive.

Dans le contexte des investissements à réaliser pour préparer le Luxembourg aux défis économiques, sociaux et écologiques, il serait utile de repenser l'utilisation de la réserve du régime de retraite. Dans la situation actuelle et dans l'attente d'une redéfinition stratégique de celle-ci, il est permis d'envisager d'utiliser à meilleur escient, dans une optique de responsabilisation sociale accrue du Fonds de compensation (FDC), cette réserve qui joue en l'état un rôle certain mais néanmoins relativement marginal dans les questions de viabilité du système<sup>75</sup>.

La boussole du FDC est actuellement celle du rendement pur. Les tensions sur le marché immobilier luxembourgeois et les difficultés de se loger correctement, auxquelles est confrontée une partie de la population, particulièrement chez les jeunes actifs, sont bien connues. C'est pourquoi **il est proposé de mobiliser dans un premier temps une partie du FDC pour investir dans le logement locatif à prix modéré** pour lequel un rendement garanti serait proposé.

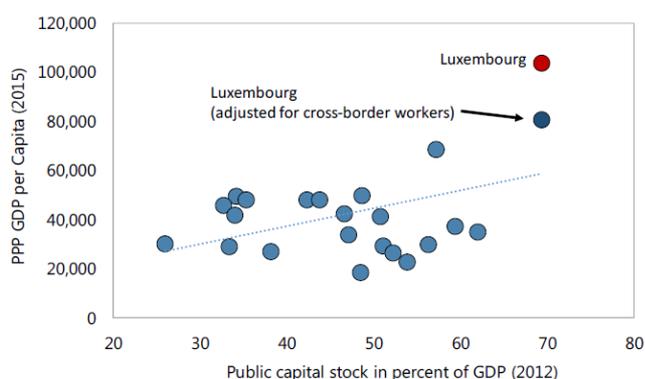
Les assurés à la CNAP ont contribué de longue date au-delà du nécessaire eu égard à l'équilibre du système, ce qui explique la situation de la réserve aujourd'hui. Que le FDC investisse dans le logement à prix modéré pourra être perçu comme un juste retour des choses pour les assurés, notamment les plus jeunes d'entre eux qui versent des cotisations relativement élevées eu égard à l'équilibre du système, qui sont davantage soumis aux minima salariaux et qui sont par ailleurs confrontés à des prix hors normes sur le marché de l'immobilier.

<sup>75</sup> Celle-ci est à la fois une contrainte additionnelle aux enjeux démographiques, qui pèse sur le régime et qui dégrade mécaniquement les projections, et un outil potentiellement puissant pour soutenir le régime de retraite. In fine, il conviendrait de trancher entre l'opportunité de la supprimer/réduire ou encore celle de la maximiser pour qu'elle contribue à repousser les dates butoirs dans une plus grande ampleur que présentement.

Le Fonds souverain intergénérationnel pourrait d'ailleurs être mobilisé complémentaiement aux moyens du Fonds de compensation. **D'une manière générale, on pourrait également envisager que les moyens combinés du FDC et du fonds souverain soient utilisés au-delà du logement social pour soutenir l'économie locale.**

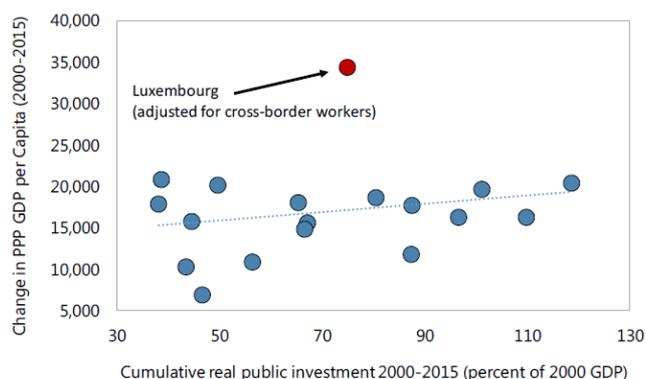
Dans son rapport 2017 sur le Luxembourg, le FMI soulignait d'ailleurs que le pays jouissait d'une bonne efficacité et qualité en termes d'investissements et de stocks de capital publics, bien que certaines infrastructures pourraient tout de même être améliorés (transports ferroviaires et aériens). Ces investissements publics au Luxembourg exercent notamment un effet positif de demande à court terme sur la croissance économique et sur la valeur ajoutée des sociétés non financières. Le FMI ajoute même qu'ils génèrent des effets économiques positifs également à long terme en soulignant la relation entre le stock de capital public en % du PIB et le niveau de vie en Europe (graphique de gauche). Plus un pays cumule des investissements publics, plus vite son niveau de vie se développerait (2000-2015, graphique de droite).

**GDP per Capita and Public Capital Stock**



Sources: World Bank and IMF Fiscal Spending database.

**Changes in GDP per Capita and Public Investment**



Sources: World Bank, WEO, and IMF Staff calculations.

**Or, les efforts d'investissements tant privés que publics sont nécessaires au renforcement du potentiel économique national, à l'amélioration de la productivité du travail et à la croissance de l'emploi.**

En ce qui concerne l'investissement des entreprises, relevons que la loi relative au régime fiscal de la propriété intellectuelle a introduit un régime fiscal qui consiste principalement en une exonération partielle de 80% des revenus provenant d'actifs de propriété intellectuelle. Ce régime fiscal prend la relève des dispositions de l'article 50bis de la loi concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.), abrogées par la loi du 18 décembre 2015.

### Nécessité d'introduire un nouveau régime préférentiel ?

Les organisations signataires rappellent que la réforme fiscale a réduit les taux d'imposition des revenus des collectivités à 15% pour les sociétés ayant un bénéfice imposable inférieur 25.000 euros et à respectivement 19% en 2017 et 18% à partir de 2018 pour les sociétés dont le bénéfice dépasse 30.000 euros, avec une imposition intermédiaire entre les deux montants. Elles notent aussi que le dispositif fiscal prévu par la loi entraînera un déchet fiscal de 50 millions euros par an.

Une concurrence internationale acharnée sur les coûts de production et les taux d'imposition peut *in fine* être nuisible au bien-être de la population en raison d'une baisse des revenus et des recettes fiscales nécessaires aux investissements publics et aux transferts sociaux. D'autre part, il est important de connaître le véritable taux d'imposition des sociétés.

Un critère pour estimer la véritable ponction fiscale des bénéficiaires des sociétés est le taux d'imposition implicite<sup>76</sup> que l'on peut estimer à 15% (donc largement inférieur au taux nominal précédant la réforme fiscale). Ce taux peut d'ailleurs être un maximum au vu d'autres analyses en la matière. En effet, dans son bulletin 2015/03, la Banque centrale du Luxembourg se penche également sur les taux d'imposition implicites des entreprises et calcule un taux de 11% environ. Par ailleurs, **selon l'étude « *Paying Taxes 2016* » de PricewaterhouseCoopers (PwC) et de la Banque mondiale, qui mesure notamment le taux d'imposition total moyen pour une entreprise « type » de taille moyenne<sup>77</sup> selon les règles fiscales en vigueur en 2014, le taux d'imposition total moyen (qui comprend les prélèvements sociaux) est de 20,1% au Luxembourg. Toutefois, le taux d'imposition du seul bénéficiaire n'est que de 4,2%.**

Ces taux sont donc basés sur des estimations ou des calculs à partir de données agrégées, ou bien ils sont calculés à partir d'hypothèses théoriques, ce qui fait qu'ils sont parfois mis en question. Pour mener un débat objectif en toute transparence, les organisations syndicales demandent par conséquent des données les plus détaillées possibles sur le véritable taux effectif d'imposition des entreprises. Elles demandent également une comparaison des éléments favorables au Luxembourg (abattements, exonérations, bonifications sur la base d'imposition des sociétés) par rapport à ceux des autres pays. Une telle analyse permettrait de détecter la marge de manœuvre du Luxembourg en vue d'élargir la base d'imposition des personnes morales.

La baisse du taux d'imposition des collectivités a contribué à intensifier la distorsion déjà forte de l'équité fiscale entre les personnes morales et les personnes physiques. Ce déséquilibre contributif des 30 dernières années, qui n'est du reste pas propre au Luxembourg, doit dorénavant être contenu et corrigé.

#### Concurrence fiscale dommageable

D'après les explications de l'exposé des motifs et du commentaire des articles du projet de loi, le nouveau dispositif fiscal est conforme à l'action 5 du plan d'action BEPS de l'OCDE.

Toutefois, les signataires estiment que cette nouvelle règle, qui a introduit certains ajustements, est aussi une légitimation du concept global des régimes préférentiels, de type *patent box* et autres, ce qui encourage indirectement la concurrence fiscale. Ils se demandent en outre s'il est toujours évident de lier les dépenses éligibles à des revenus éligibles en matière de recherche et développement ou s'il n'y a pas, au contraire, une certaine marge d'appréciation.

#### Relation entre l'existence d'un régime préférentiel de propriété intellectuelle et les dépenses de RDI ?

À l'exposé des motifs, les auteurs écrivaient que « *L'incitation fiscale en faveur de la recherche et du développement, proposée par le présent projet de loi, s'inscrit dans cette stratégie globale tendant notamment à consolider un cadre compétitif en faveur de l'innovation ...* ».

En effet, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg s'est engagé à intensifier son soutien à la recherche et l'innovation et à porter comme objectif ses investissements à un montant se situant dans une fourchette de 2,3 % à 2,6 % du PIB en 2020, dont environ un tiers (0,7 % à 0,9 % du PIB) proviendra de la recherche publique. Or, si les dépenses en faveur de la recherche publique s'approchent de l'objectif, les dépenses consacrées à la recherche privée en sont encore loin. Elles ont même diminué à partir de 2010, et ce en dépit de l'introduction d'un régime préférentiel en matière de propriété intellectuelle à partir de l'année d'imposition 2008. La COM souligne

<sup>76</sup> Le taux d'imposition implicite est calculé en divisant le montant des impôts effectivement payés par l'excédent brut d'exploitation.

<sup>77</sup> *Paying Taxes 2016* évalue les impôts et cotisations annuels obligatoires des petites et moyennes entreprises, sur la base d'une « société type », une PME industrielle ou commerciale, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les impôts et cotisations évalués comprennent l'imposition des bénéficiaires, les cotisations et les charges sociales supportées par l'employeur, la taxe foncière, l'impôt sur la transmission du patrimoine, l'imposition des dividendes, l'impôt sur les plus-values, la taxe sur les transactions financières et les taxes sur la collecte des déchets, les taxes sur les véhicules et de circulation routière et d'autres droits et taxes accessoires.

d'ailleurs dans son rapport que « *les lacunes de l'écosystème luxembourgeois en matière de recherche et d'innovation (R&I) se traduisent dans plusieurs indicateurs* ».

**Les représentants des salariés réfutent par conséquent l'argumentation selon laquelle il existerait une corrélation positive entre régime fiscal préférentiel en matière de propriété intellectuelle et importance des dépenses privées en matière de recherche et développement.**

### 3) ... et des salaires à la peine

Selon la COM, la **consommation privée** devrait continuer à croître modérément, principalement grâce à un emploi plus fort et à une progression modérée des revenus réels, « *étant donné que la forte augmentation des prix à la consommation a atténué l'effet des hausses de revenus provenant de la réforme fiscale et de l'indexation des salaires appliquée en janvier 2017. En 2018, une création d'emplois continue et certains gains de revenus réels résultant de la prochaine indexation des salaires [...] devraient continuer à soutenir la consommation privée. En 2019, la croissance de la consommation devrait fléchir légèrement, du fait du ralentissement des créations d'emplois et de l'inflation sous-jacente plus forte qui sape les gains de revenus réels* ».

Le RCE, publié en novembre 2017, mentionnait que, dans l'UE, le salaire minimum, en particulier, devrait être ajusté selon un système transparent, dans le double but de prévenir la pauvreté des travailleurs et de préserver l'accès à l'emploi ; la réactivité du minimum salarial à l'évolution de la productivité à moyen terme est importante dans ce contexte.

Or, **le salaire minimum luxembourgeois correspond mal aux conditions économiques et sociales nationales** qui peuvent, par exemple, se vérifier à l'aune du PIB par habitant (corrige). C'est au Luxembourg que le salaire minimum répercute le moins fortement le niveau global de productivité et de vie ; en termes relatifs, le travailleur au salaire minimum se trouve proche des standards des pays de l'Est (l'Irlande ayant connu une dégringolade « technique », du fait d'évolutions surfaites de son PIB).

*Salaire minimum en proportion du PIB par habitant*

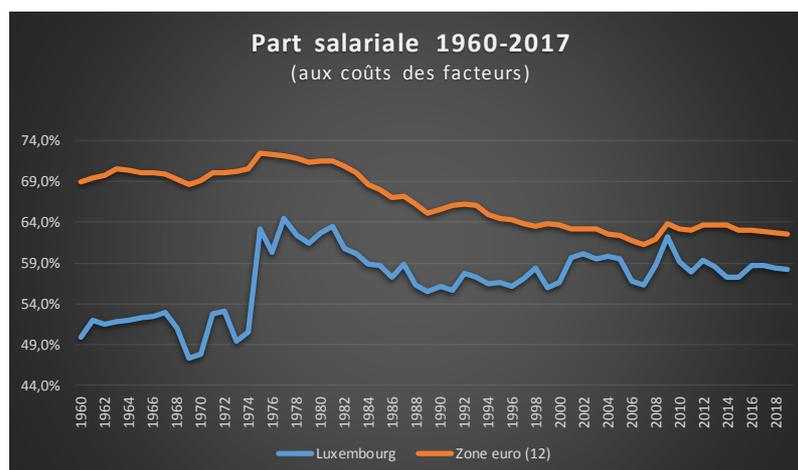
€SSM/PIBhab	2016	2015	2014	2010	2005	2000
France	53%	53%	54%	48%	52%	53%
Grèce	51%	50%	50%	53%	44%	49%
Belgique	49%	49%	50%	45%	49%	52%
Slovénie	48%	50%	52%	58%	40%	40%
Royaume-Uni	48%	45%	44%	41%	42%	37%
Allemagne	45%	46%				
Pologne	45%	45%	45%	71%	39%	41%
Croatie	45%	45%	47%	60%		
Pays-Bas	45%	45%	46%	42%	45%	47%
Portugal	41%	41%	41%	46%	35%	36%
Malte	39%	40%	44%	64%	53%	54%
Roumanie	38%	35%	33%	51%	27%	
Bulgarie	38%	37%	35%	55%	30%	26%
Espagne	38%	39%	40%	39%	34%	37%
Hongrie	36%	36%	37%	51%	31%	23%
Lettonie	35%	35%	32%	52%	22%	29%
Lituanie	34%	30%	28%	49%	30%	38%
Slovaquie	33%	31%	30%	43%	28%	27%
Lux1	32%	32%	33%	33%	33%	32%
Estonie	32%	30%	28%	42%	25%	24%
Irlande	32%	31%	42%	40%	38%	40%
République tchèque	26%	25%	25%	36%	27%	23%
Luxembourg	25%	25%	26%	26%	27%	27%

Note : classement par ordre décroissant en 2016. Le PIB/habitant (mensualisé) représente à la fois un indicateur de productivité *ex-post* et un indicateur de niveau de vie ; il permet ainsi de situer le salaire minimum simultanément par rapport à ces deux références. *Luxembourg* utilise le PIB/habitant tel quel ; *Lux1* tient compte des apports des frontaliers, selon la méthode de correction du PIB par habitant retenue ici<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> (PIB + salaires reçus du reste du monde) / (population + frontaliers). D'autres méthodes de correction sont envisageables.

Qui plus est, en termes bruts, le salaire minimum ne représente que 84% d'un « salaire de pauvreté » théorique que l'on fixerait à 60% du salaire médian. Dès lors, le travailleur vivant seul et émargeant au salaire minimum dispose d'un revenu net inférieur au seuil de pauvreté classique, si bien qu'une hausse minimale de 10% du salaire minimum s'imposerait.

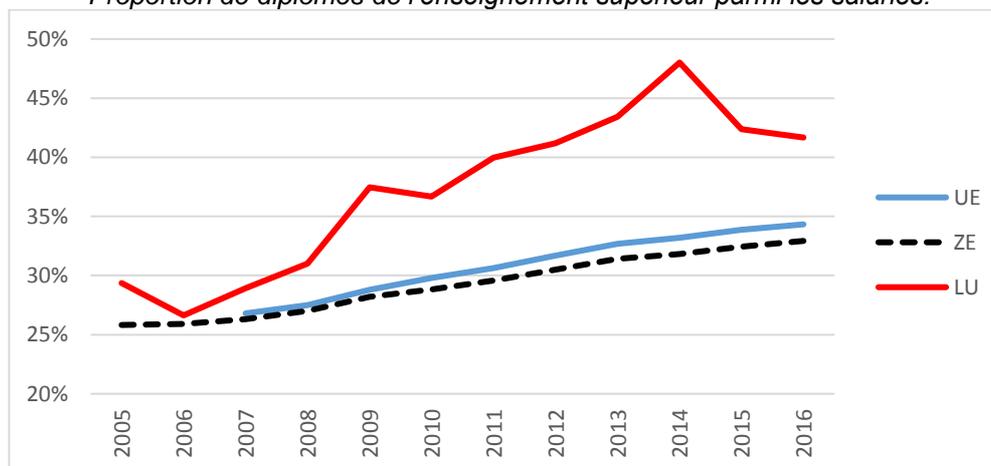
Si, globalement, le Luxembourg affiche une trajectoire de la part salariale sans doute plus avantageuse que la moyenne européenne, force est aussi d'observer que **la part salariale luxembourgeoise** a également historiquement toujours été en position inférieure à celle-ci et que **l'écart le plus récent** est tout de même **de 4 points** de pourcentage.



Source : Ameco

Cette situation en termes de niveau de la part salariale survient alors que ces économies reposent pourtant sur des structures différentes : l'économie luxembourgeoise se distingue de celle de la zone euro en ce qu'elle a davantage basculé vers une économie de services, moins coûteuse en capital lourd et ne nécessitant donc pas une part bénéficiaire trop large, comme cela peut-être le cas dans des économies de type secondaire. En outre, les travailleurs actifs au Luxembourg, qui comprennent une population de salariés dans l'emploi total parmi les plus élevées d'Europe en 2017 (93,9% contre 85% pour la moyenne européenne), disposent de qualifications supérieures (et en partie spécifiques) à la moyenne de leurs collègues de la zone euro.

*Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les salariés.*

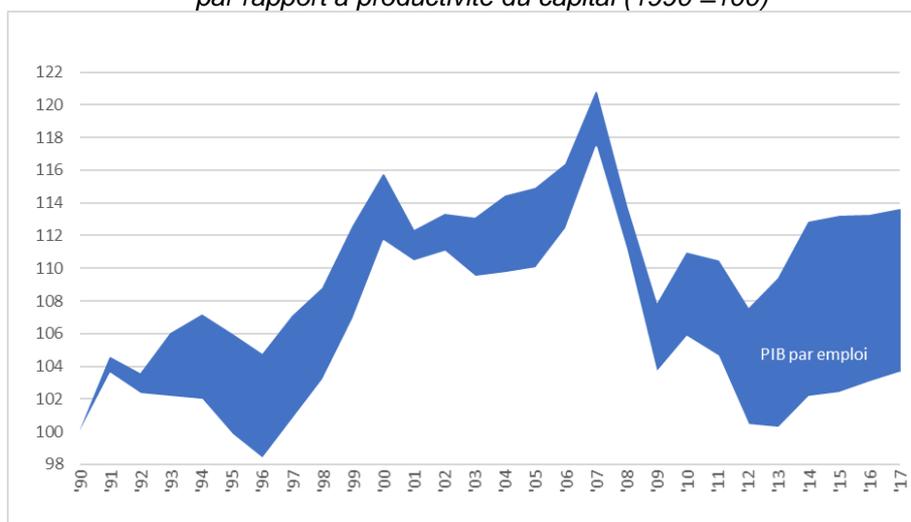


Source : Eurostat (CITE 5 à 8, de Bachelor à Doctorat). Le taux de résidents luxembourgeois diplômés du supérieur est de plus de 40% en 2016, alors qu'il est à peine de 32% dans la zone euro. Le Quality of Work Index (enquête représentative de la population travaillant au Luxembourg menée par la CSL et l'Université de Luxembourg) renseigne la proportion de personnes diplômées et montre plus particulièrement que les frontaliers complètent la structure de qualification des résidents avec des qualifications supérieures à la moyenne. Ainsi, plus de la moitié des frontaliers venant de Belgique ont un diplôme de l'enseignement supérieur.

Ceci pourrait potentiellement justifier que, comparativement à des économies moins en pointe, une partie plus large de la valeur ajoutée reviennent aux travailleurs.

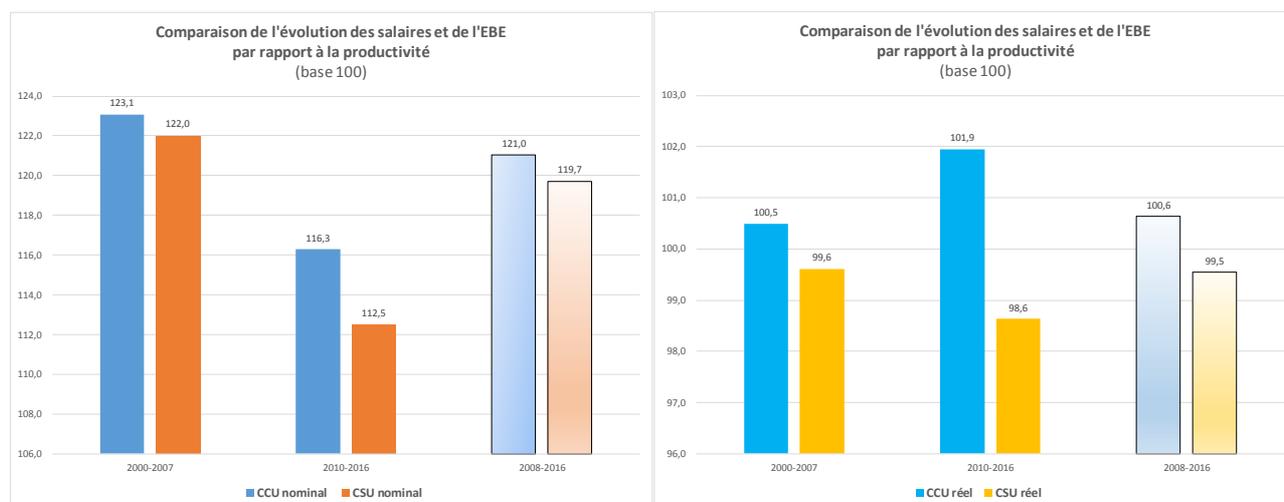
D'ailleurs, en comparant la progression de la productivité du travail par rapport à l'évolution de la productivité du capital, la première est historiquement plus dynamique que la seconde : les deux productivités évoluent certes de concert, mais pas au même rythme, **la productivité du travail évoluant globalement plus rapidement - ou se réduisant moins - que celle du capital.**

*Supplément de croissance de la productivité du travail par rapport à productivité du capital (1990 =100)*



Note : en bleu, le différentiel de croissance de la productivité du travail (PIB par emploi) par rapport à la productivité du capital (PIB/stock de capital net). Source : AMECO, calcul des auteurs

Il apparaît donc surprenant que le capital, relativement moins productif, ne soit pas amputé davantage de son revenu en faveur du travail relativement à la valeur ajoutée. Si l'on reprend en effet l'indicateur officiel de la PDM, à savoir le coût salarial unitaire nominal (CSU) et que l'on compare celui-ci à l'évolution de la rémunération du capital rapportée à la productivité (CCU), force est de constater que, tant sur la période d'avant qu'après la crise, la part de la productivité revenant à l'excédent d'exploitation brut (EBE) a crû plus vite que le CSU (salaire moyen rapporté à la productivité).



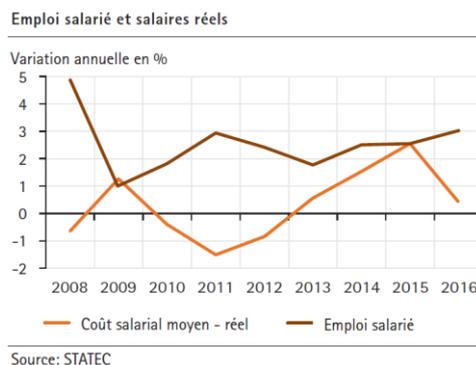
Source : Eurostat, calcul des auteurs

**Les travailleurs luxembourgeois connaissent également des difficultés prégnantes sur le terrain des salaires réels** : ceux-ci progressent difficilement depuis 2008, s'ils ne reculent pas, comme le Statec l'a rappelé dans sa Note de conjoncture 2/2017. « *Malgré une hausse soutenue de l'emploi sur les dernières années, la progression des salaires reste relativement peu dynamique*

au Grand-Duché. L'inflation très modérée en est une des causes. Toutefois, en termes réels, donc en retranchant l'évolution des prix sur cette période, les salaires ont baissé en 2010, 2011 et 2012 et ne progressent que de 0,7% en 2016. Cette absence de pression sur les salaires, malgré une progression continue de l'emploi salarié, pourrait suggérer un degré plus important de sous-emploi sur cette période. »

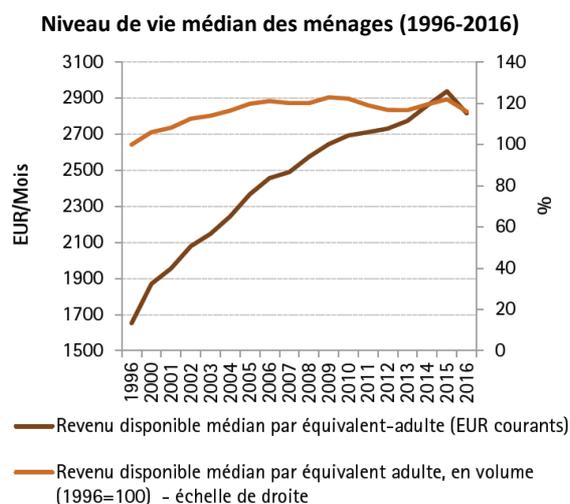
On peut d'ailleurs ajouter que 2008 a également affiché une croissance négative des salaires réels, ce qui porte à **un total de quatre sur neuf les années de baisse, pour deux années de croissance inférieure à 1%** (2013 et 2016) et trois années supérieures à 1% (2009, 2014 et 2015).

#### 4. Des salaires réels peu dynamiques



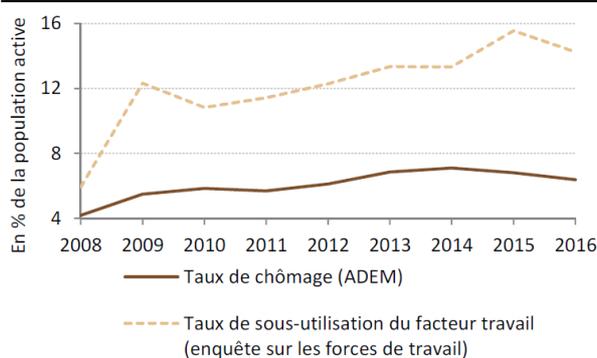
Certes, 2017 semblerait annoncer un regain de vigueur, mais toujours en toute modération en termes nominaux : « Dans la zone euro, la progression des salaires reste modérée (+1,5% sur un an sur la première moitié de 2017). » Au Luxembourg, la croissance apparente des salaires au deuxième trimestre est plus forte, mais cette dynamique repose sur des éléments ponctuels, « en grande partie attribuable à l'application d'une tranche indiciaire (+2,5%) au 1<sup>er</sup> janvier 2017 » (la première en quatre ans !), de même qu'à « la revalorisation du salaire social minimum (+1,4%) au 1<sup>er</sup> janvier 2017, au paiement d'une prime unique dans la fonction publique au 1<sup>er</sup> avril 2017 et à l'application de dispositions prévues par la convention collective des salariés de banques. » Mais, « Hors indexation, la progression des salaires aurait en effet décéléré sur le début de 2017 (de 1,3% en T4 2016 à 0,5% en T1 2017). L'accélération des salaires au 2<sup>e</sup> trimestre provient principalement (à raison des deux tiers) du secteur financier, la progression du coût salarial moyen y passant de 1,5% sur un an au 1<sup>er</sup> trimestre à 5% au 2<sup>e</sup> trimestre. » Le Statec prévoit un ralentissement de la progression nominale des salaires de 3,2% en 2017 à 1,8% en 2018.

La pression constante sur les salaires réels au cours des dernières années 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 2017, que le revenu disponible médian en volume (pouvoir d'achat) des ménages n'a pas connu de progression par rapport à son niveau de 2006, qu'il a connu une diminution transitoire entre 2010 et 2015, pour replonger en 2016. En termes nominaux, la progression est continue jusqu'en 2015.



Selon le Statec (Regard 01/2018), « *La crise a favorisé l'augmentation du chômage, mais aussi du sous-emploi. Suite à la grande récession de 2008-2009, les indicateurs phares du marché du travail – créations d'emploi et taux de chômage – se sont nettement dégradés. Sur cette période, d'autres indicateurs révèlent également une hausse du sous-emploi* » (sous-utilisation du facteur travail, taux de rotation, salaires réels, emplois aidés, chômage partiel, durée de travail ou encore taux d'activité), même si le retour d'une conjoncture plus favorable a commencé à quelque peu corriger la situation.

*Taux de sous-utilisation du travail<sup>79</sup> et taux de chômage (2008-2016)*



Sources : STATEC - Enquête sur les forces de travail (EFT) – ADEM, IGSS

En hausse de 9 points de %, ce taux de sous-utilisation du facteur travail a augmenté de manière plus prononcée que le taux de chômage (+ 3 points suite à la crise financière). En outre, la hausse de la sous-utilisation du facteur travail s'est prolongée jusqu'en 2015, alors que le taux de chômage avait déjà commencé à baisser.

#### 4) Une rentabilité des SNF en souffrance ?

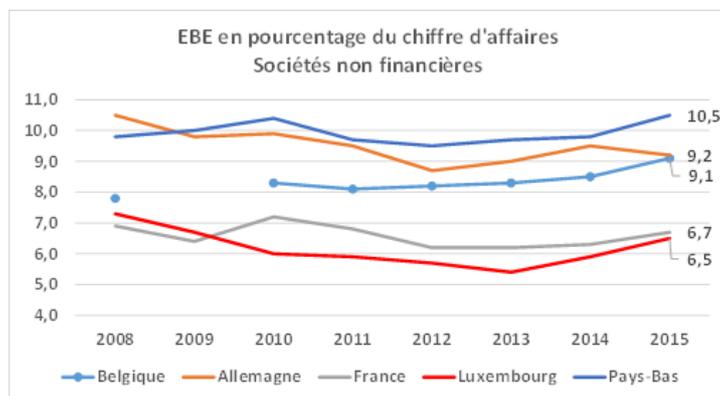
La dernière batterie d'indicateurs de compétitivité publiée par l'Observatoire de la compétitivité (ODC) intègre un nouvel indicateur : l'excédent brut d'exploitation (EBE) en pourcentage du chiffre d'affaires (CA) des sociétés non financières (SNF), qui serait, selon certains observateurs, dans un piteux état.

<sup>79</sup> Le taux de sous-utilisation du facteur travail est le rapport entre l'ensemble de la population qui aimerait travailler (les chômeurs, les personnes activement à la recherche d'un emploi mais pas disponibles immédiatement et les personnes n'ayant pas activement recherché un emploi pendant la semaine de référence mais disponibles immédiatement pour travailler) ou travailler davantage (les personnes travaillant involontairement à temps partiel) et la population active.

Rappelons que l'EBE représente la marge d'exploitation des entreprises, c'est à dire la valeur de la production diminuée des consommations intermédiaires (biens et services transformés ou entièrement consommés au cours du processus de production) et de la rémunération des salariés.

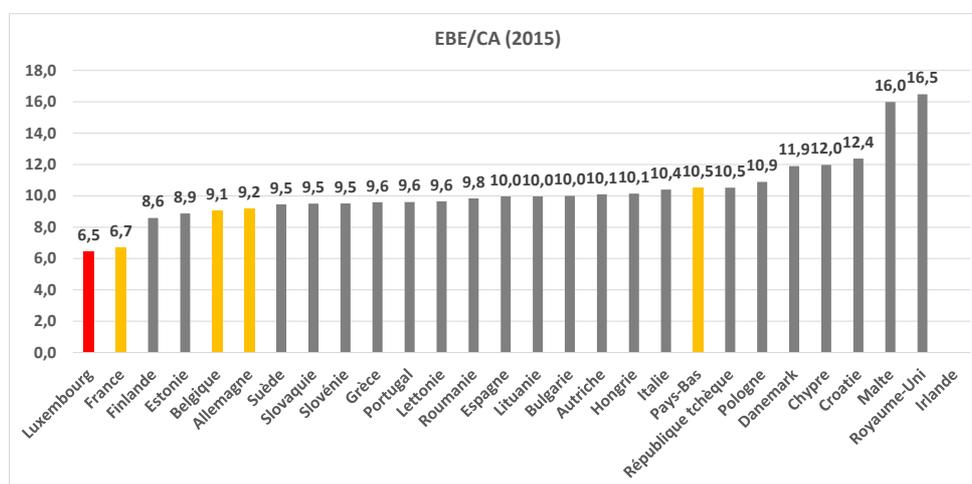
#### 4.1. Un constat implacable ?

Le constat semble implacable : le Luxembourg fait nettement moins bien que les pays voisins.



Source : Eurostat

En outre, le Luxembourg réalise la plus mauvaise performance de l'ensemble de l'UE. Avec un **taux d'exploitation** (EBE en pourcentage du CA) de simplement 6,5%, le Luxembourg se situe très nettement en dernière position européenne.

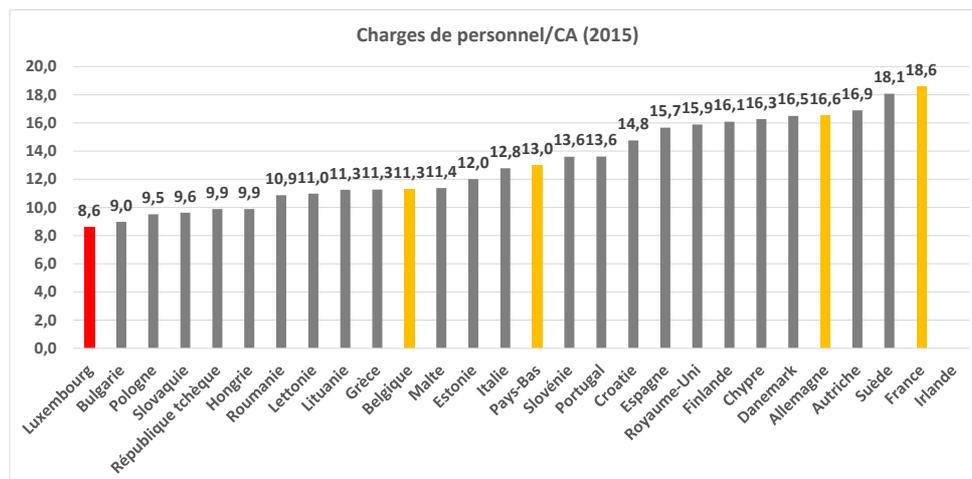


Source : Eurostat

Ce phénomène est transversal et touche quasiment toutes les branches d'activité.

#### 4.2. Existe-il des explications structurelles à cette apparente mauvaise performance ?

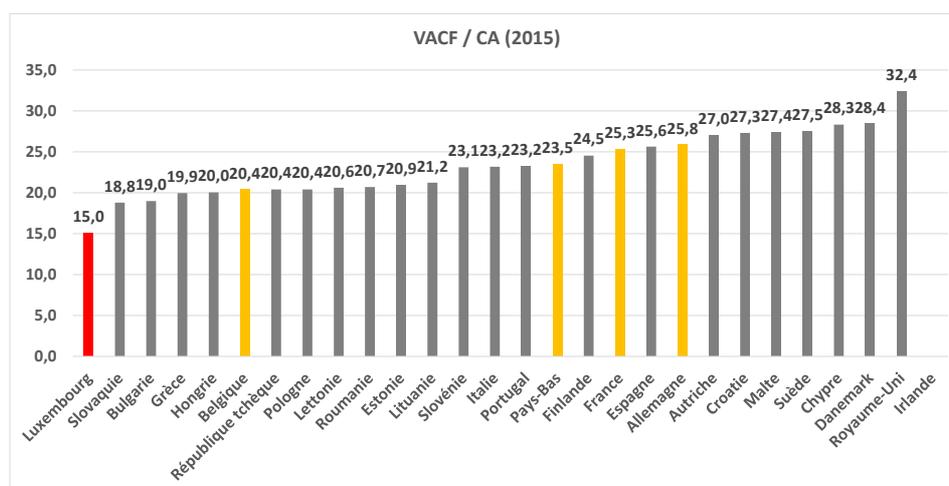
En effet, si l'EBE en pourcentage du CA luxembourgeois est le plus faible, en réalité, il en va de même pour les charges de personnel en pourcentage du chiffre d'affaires. Avec 8,6% du chiffre d'affaires, le Luxembourg est encore une fois largement en dernière position de toute l'UE, loin derrière les pays voisins.



Source : Eurostat

Comment expliquer qu'à la fois la rémunération du capital (EBE) et la rémunération du travail, entre lesquels se répartit la valeur ajoutée brute, soient toutes deux les plus faibles d'Europe ?

Si les deux éléments qui partagent la valeur ajoutée brute sont les plus faibles d'Europe en pourcentage du chiffre d'affaires, cela signifie donc bien que la valeur ajoutée brute en pourcentage du CA est également la plus faible d'Europe avec une valeur ajoutée (VA) au coût des facteurs de simplement 15% du chiffre d'affaires.



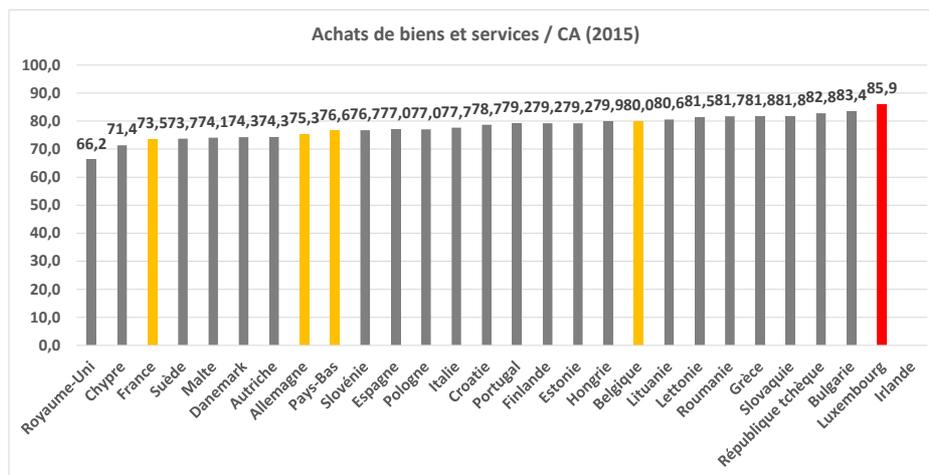
Source : Eurostat, calcul des auteurs

On l'aura compris, si à la fois les charges salariales, l'EBE et donc la valeur ajoutée brute sont les plus faibles d'Europe, exprimées en pourcentage du CA, c'est qu'il existe une différence structurelle entre les économies que ces agrégats reflètent. Quelle est-elle ?

Cette différence se trouve dans la part des achats de biens et services ; en pourcentage du CA de l'ensemble des SNF, ceux-ci représentent 85,9% au Luxembourg, soit de loin le pourcentage le plus élevé d'Europe !

Ces achats de biens et services sont de deux sortes :

- les consommations intermédiaires, soit les marchandises et services consommés et détruits durant le processus de production ;
- les achats de biens destinés à la revente en l'état. Il s'agit du cas typique mais pas unique du commerce qui revend des marchandises achetées sans les transformer.

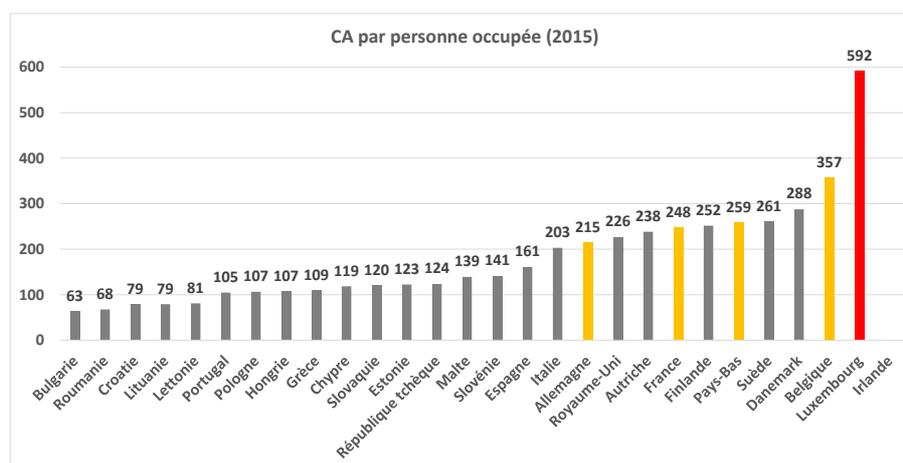


Source : Eurostat, calcul des auteurs

Ainsi, tandis que le Luxembourg connaît effectivement le plus faible EBE en pourcentage du CA, il connaît également la plus faible rémunération des salariés en pourcentage du CA. La raison en est simplement que ces achats de biens et services y représentent aussi le plus fort pourcentage du chiffre d'affaires d'Europe<sup>80</sup>.

#### 4.3. Un premier constat qui en amène un autre : le Luxembourg demeure un des pays les plus rentables !

Fatalement, avec une plus forte proportion d'achats externes dans le chiffre d'affaires, la part de la valeur ajoutée brute est la plus faible. Ainsi, les éléments qui découlent de cette valeur ajoutée brute (l'EBE et les salaires) sont mécaniquement plus faibles toujours exprimés, en pourcentage du CA, et ceci en dépit d'un CA par emploi luxembourgeois qui dépasse de loin les autres pays.

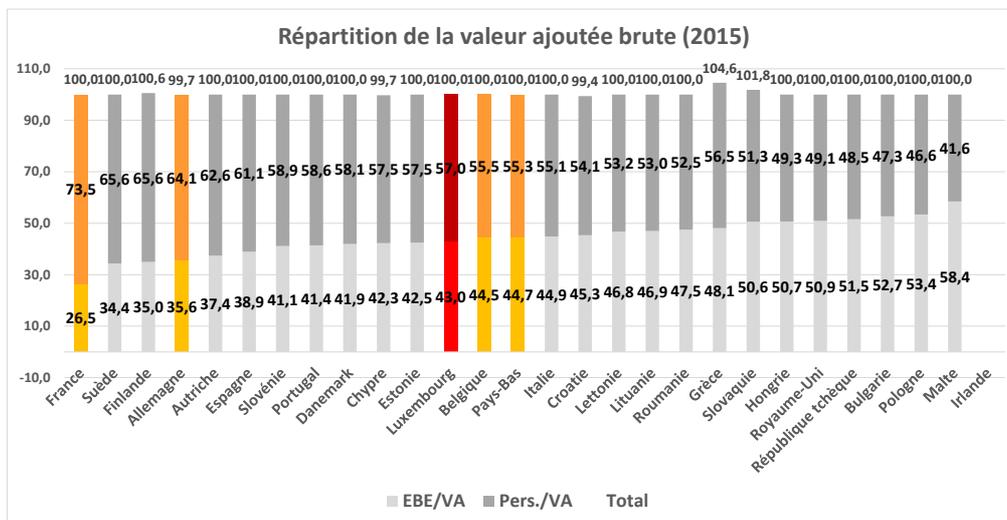


Source : Eurostat

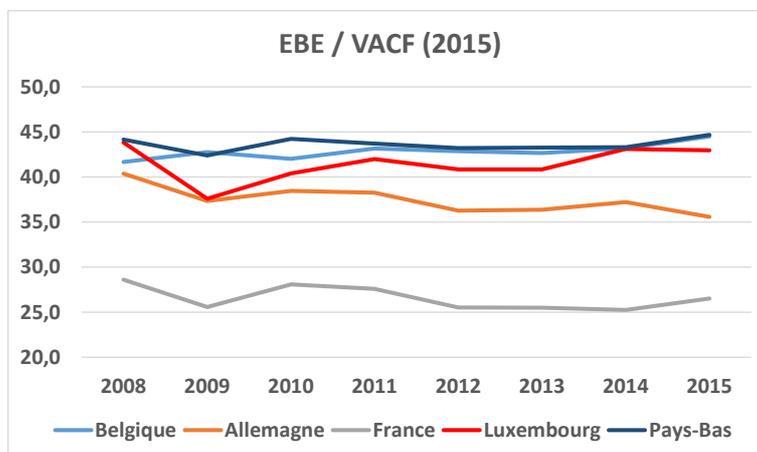
Dès lors, il importe de poursuivre l'investigation en se penchant sur la répartition de la valeur ajoutée brute elle-même, dont 43% sont consacrés à l'EBE au Luxembourg et 57% aux salaires, indiquant qu'il n'y a donc **pas de concurrence des coûts salariaux envers l'EBE**.

<sup>80</sup> Notons d'ailleurs que, si l'ensemble des achats de biens et services représente 85,9% du chiffre d'affaires, les achats directement destinés à la revente représentent à eux seuls 58,1% pour une moyenne européenne non pondérée de 36,9%. Or, ceux-ci montrent une très faible rentabilité. Ainsi, dans l'industrie, leur taux de marge (marge sur achats destinés à la revente en pourcentage des achats destinés à la revente) n'est que de 1,9% pour une moyenne européenne (non pondérée) de 27,5%. Dans le commerce, il est de 18,1% pour une moyenne européenne de 24,3%. La construction présente une exception avec un taux de marge de 97% pour une moyenne européenne de 70,2%.

Cette situation s'observe alors même que le Luxembourg comprend une population de salariés dans l'emploi total parmi les plus élevées d'Europe en 2017, avec 93,9% de salariés contre 85% pour la moyenne européenne, ce qui tend à augmenter mécaniquement la rémunération des salariés.

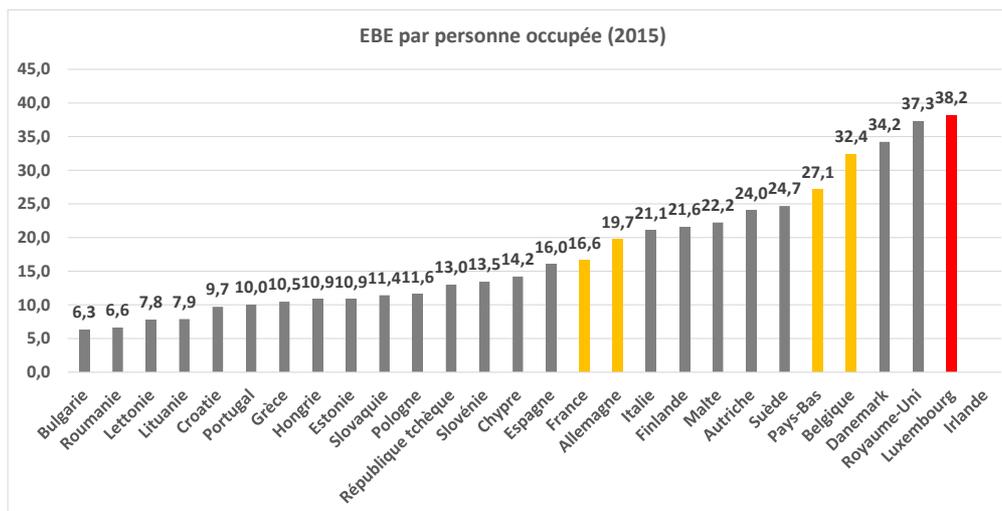


Pour ce qui concerne les SNF, le **taux de marge** luxembourgeois (part de l'EBE en pourcentage de la VA brute) se situe dans l'UE en position intermédiaire en 2015 (légèrement devancé par la Belgique et les Pays-Bas, mais bien loin devant la France et l'Allemagne). Néanmoins, il faut aussi souligner dans le graphique suivant qu'après une forte baisse en 2009, l'EBE luxembourgeois s'est nettement redressé, puisque le Luxembourg a désormais rejoint tant la Belgique que les Pays-Bas dans la moitié haute de l'UE-15.



Observer l'EBE par personne occupée (rappelons que les SNF ne couvrent donc pas le secteur financier) finit de convaincre : **en 2015, chaque emploi générait un bénéfice d'exploitation de 38.200 euros par personne occupée, soit le niveau le plus élevé d'Europe** (hors Irlande), et par conséquent, nettement au-dessus des pays voisins.

<sup>81</sup> Certains totaux ne sont pas égaux à 100%, sans explications.



Source Eurostat calculs des auteurs

Ainsi, le constat engendré par l'indicateur de rentabilité nouvellement apparu dans les débats sur la compétitivité n'est donc pas alarmant, loin s'en faut. Cet indicateur dit de rentabilité est avant toute chose révélateur d'une différence structurelle avec les autres économies, présente dans la quasi-totalité des branches d'activité (achats externes nettement supérieurs aux autres pays européens) ; mais, au bout du compte, la marge bénéficiaire reste enviable.

Dès lors, les salaires, en ce compris le salaire minimum, devaient-il encore progresser davantage, ne remettraient pas en question cette marge bénéficiaire par emploi et le positionnement actuel en tête de l'Europe, loin devant les voisins et principaux concurrents.

## 5) Des finances publiques saines, comparativement et dans l'absolu

Concernant les finances publiques, tous les voyants sont au vert : le Luxembourg respecte tous les critères budgétaires prévus au sein de l'Union économique et monétaire.

La COM laisse en outre entendre que, d'après de récentes informations et en dépit de la réforme fiscale ainsi que des pertes de rentrées de TVA liées au commerce électronique, le solde de l'Administration publique, dont la baisse était projetée de 1,6% à 0,5% du PIB entre 2016 et 2017, pourrait connaître un **surplus supérieur aux prévisions pour 2017**. En suivant les commentaires de la COM, il est même permis de s'interroger sur l'utilité des mesures correctives prises en 2015, si ce n'est en vue de préfinancer la réforme fiscale lancée en 2016.

Cette amélioration, si elle se confirme, ne manquera pas de se répercuter sur les années suivantes. Par conséquent, il est plus que vraisemblable que les estimations de la COM, datant de l'automne 2017 et reprises dans le rapport dédié au Luxembourg, soient dépassées.

Les effets sur la dette publique de cette amélioration tant du solde public que de la croissance économique pourraient également se faire ressentir en 2017 et les années suivantes. Alors que l'endettement public est quatre fois moindre que la moyenne de la zone euro, la COM constate que 42% de la dette sont expliqués par des garanties publiques, dont plus de deux tiers sont imputables au secteur financier.

Soulignons, par exemple, concernant les Administrations publiques, que le Luxembourg est non seulement le pays de l'Union européenne qui affiche en 2016 l'épargne (solde du compte courant) la plus élevée avec 3,7% du PIB, mais que c'est aussi le pays qui connaît la plus forte capacité de financement (solde des comptes courant et en capital) avec 1,6% du PIB. L'année 2016 est loin d'être une exception puisque, sur la période 2000-2015, le Luxembourg est également le pays qui a les soldes les plus élevés avec une épargne moyenne de 4,7% du PIB et une capacité de financement de 1,6% du PIB.

	Épargne nette (soldes)				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2016	rang	moyenne 2000-2015	rang	2016	rang	moyenne 2000-2015	rang
LU	3,7	1	4,7	1	1,6	1	1,6	1
SE	2,3	2	1,4	4	0,9	3	0,6	4
MT	1,7	4	-3,2	26	1,0	2	-2,0	17
EE	1,7	3	3,1	2	0,3	9	0,6	5
CY	1,6	5	-0,7	10	0,4	8	-2,6	19
DE	1,2	6	-0,8	11	0,8	4	-0,9	7
HR	0,9	7	0,2	7	-0,8	15	-3,8	29
BG	0,8	8	0,3	6	0,0	11	-0,3	6
NL	0,6	9	-1,1	14	0,4	7	-1,0	8
DK	0,5	10	1,1	5	-0,6	13	0,9	3
LT	-0,1	11	-2,2	21	0,3	10	-1,5	11
IE	-0,2	12	-1,2	15	-0,7	14	-3,4	27
HU	-0,2	13	-3,7	27	-1,8	20	-3,0	25
CZ	-0,5	14	-2,1	20	0,6	6	-1,9	16
AT	-0,6	15	-0,6	9	-1,6	17	-1,8	13
EL	-0,7	16	-6,4	30	0,7	5	-5,8	30
RO	-1,0	17	-0,2	8	-3,0	27	-2,7	21
UE28	-1,1	18	-1,8	18	-1,7	18	-1,9	14
ZE19	-1,2	19	-1,6	17	-1,5	16	-1,7	12
LV	-1,3	20	-2,9	25	0,0	12	-1,0	9
PL	-1,3	21	-2,7	24	-2,4	25	-2,7	22
SI	-1,4	22	-1,0	12	-1,8	21	-3,1	26
FI	-1,6	23	1,7	3	-1,9	22	1,3	2
UK	-1,6	24	-2,7	23	-3,0	28	-2,8	24
IT	-2	25	-1,9	19	-2,4	24	-1,9	15
SK	-2,3	26	-3,7	28	-1,7	19	-2,7	23
BE	-2,4	27	-1,1	13	-2,6	26	-1,1	10
FR	-2,6	28	-2,4	22	-3,4	29	-2,2	18
PT	-3,4	29	-4,6	29	-2,0	23	-3,6	28
ES	-4,6	30	-1,3	16	-4,5	30	-2,6	20

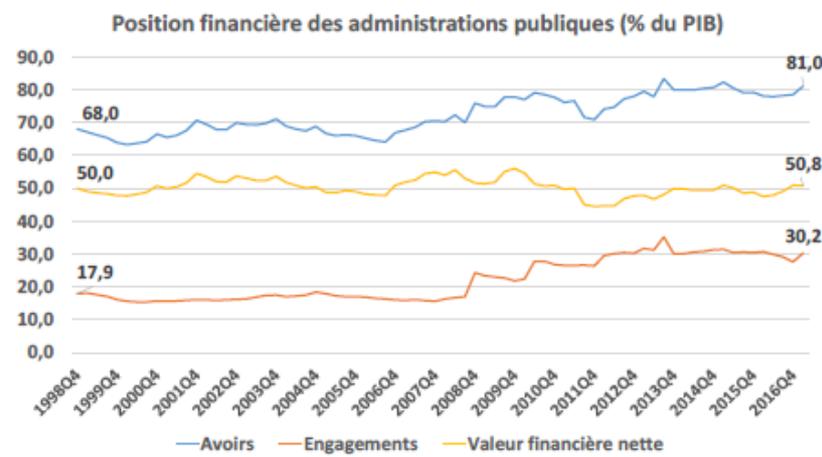
Source : Eurostat, calcul des auteurs

Cette situation privilégiée vaut également pour l'Administration centrale qui, en 2015, disposait de la plus forte épargne avec 1,8% du PIB et, en 2016, se plaçait à la troisième place. Concernant la capacité de financement, le Luxembourg se situait en 2016 en neuvième position avec -0,4% du PIB et en quatrième position européenne avec -0,5% du PIB en moyenne sur la période.

Rappelons aussi que, lorsque l'on parle d'endettement au sens des critères européens dits de Maastricht, on parle de dette brute rapportée au PIB, laquelle ne devrait pas dépasser 60% du PIB. Cependant, ce taux d'endettement est à juste titre qualifié de brut : il ne tient pas compte des avoirs financiers des États qui viennent contrebalancer leur dette.

Ainsi, les Administrations publiques possèdent si non la meilleure, une des meilleures situations financière d'Europe avec 51% du PIB en ressources en faveur des « générations futures ». Au total, pendant que la totalité des engagements des Administrations publiques représentaient 30,2% du

PIB au premier trimestre 2017 (dont 20% de dette), les avoirs financiers en représentaient 81%, soit un peu plus de 44,4 milliards. Le tout constituait une valeur financière nette de 27,9 milliards, soit 50,8% du PIB.



Source : Eurostat, calcul des auteurs

Malgré tous les nombreux débats sur son « déficit structurel », l'Administration centrale conserve une position financière nette également plus que favorable (10,7% du Pib, soit 5,9 milliards).

Concernant la **réforme fiscale lancée en 2017**, les organisations syndicales soussignées attirent l'attention sur le fait que, derrière une réforme qui se voulait ambitieuse et qui devait instaurer plus d'équité sociale, se cache en fait un petit nombre de mesures-phares, qui vont certes dans la bonne direction, mais que d'autres mesures, moins médiatisées, viennent partiellement neutraliser les effets de ces premières.

**Elles relèvent en outre le manque d'éléments structurels visant à rééquilibrer la faible imposition des revenus des capitaux par rapport aux salaires, traitements et pensions.**

Nos organisations rappellent aussi que la réforme fiscale n'est pas d'une ampleur suffisante pour compenser les efforts imposés par le gouvernement à l'ensemble des contribuables au cours des dernières années (hausse de la TVA, paquet d'épargne pour l'avenir, création de l'impôt d'équilibrage budgétaire).

En ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, elles regrettent que plusieurs défauts majeurs n'aient pas été corrigés.

Ainsi, le salaire minimum n'a pas été exempté d'impôts sur le revenu ; aucune adaptation ni du barème, ni des déductions et abattements à l'inflation et/ou à l'évolution des salaires n'est prévue. Cette « progression à froid » induit une perte de pouvoir d'achat pour tous les contribuables mais des rentrées fiscales supplémentaires pour le gouvernement, constituant un moyen de préfinancer une prochaine réforme. La refonte du barème prise isolément est moins favorable, y compris pour les faibles revenus, qu'une simple adaptation de l'ancien barème à l'inflation. Les adaptations des montants de divers dispositifs fiscaux n'ont même pas rendu compte des évolutions réelles de l'économie luxembourgeoise. Quant au « Mëttschichtsbockel », celui-ci ne fut pas non plus aplati de façon satisfaisante.

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. 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 ;

- la réintroduction de l'impôt sur la fortune doit être considérée ;

- 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.

Si un effort intéressant et qu'il convient de souligner a été entrepris par le récent recalibrage du subventionnement des loyers, 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.).

En matière de fiscalité des entreprises, force fut de constater que la tendance au moins-disant fiscal subsiste toujours. Ainsi, outre la baisse conséquente du taux d'imposition du revenu des collectivités, plusieurs mesures, qui semblent à première vue anodines, telles que celles relatives à la transmission d'entreprises ou la possibilité de différer les amortissements, sont autant de mesures qui viennent s'ajouter aux nombreux outils d'optimisation fiscale, que la COM juge désormais « agressives ».

Plutôt que d'alléger de façon indiscriminée la fiscalité des entreprises et de leur offrir davantage d'instruments d'optimisation fiscale, **il aurait été nécessaire de procéder avec une plus grande sélectivité en la matière et de favoriser davantage les entreprises qui contribuent au développement de l'économie réelle du pays de par l'investissement et la création d'emplois durables et de qualité auxquels elles consentent.**

## 6) S'épargner de fausses frayeurs à propos des pensions et des soins de longue durée

Signalons d'entrée que **les retraités**, qui n'ont pas bénéficié de tous les réajustements de pension auxquels ils auraient normalement eu droit ces dernières années, **ont subi des pertes structurelles définitives** qui ne seront jamais compensées par les réajustements ultérieurs. Ainsi, pour un retraité bénéficiant d'une pension de 2.000 euros en décembre 2012, sa perte cumulée s'élève cinq ans plus tard à près de 2.000 euros.

Ainsi on a déjà un avant-goût des pertes à venir si le mécanisme automatique de modération du réajustement, prévu dans la législation actuelle, s'applique un jour !

### 6.1. Questions liées au financement des pensions

- Le document de travail de la Commission européenne concernant le *Rapport 2018 pour le Luxembourg* avance, page 2: « *Le solde opérationnel du système de pension devrait devenir négatif d'ici 2023, le déficit se creusant de façon constante sur le moyen à long terme. Cependant, les excédents passés et actuels du régime de pension ont été préservés. Ces réserves cumulées devraient prolonger la viabilité du système d'environ 20 années supplémentaires* ».

La COM reconnaît d'ailleurs plus loin, à partir de la page 18, que les « *perspectives financières à court terme sont plutôt favorables au système de pension luxembourgeois* ». L'« *augmentation continue du nombre d'actifs étrangers (immigrants et frontaliers) plus jeunes a eu un effet positif sur l'équilibre du système et s'est traduite par une faible hausse de l'âge moyen de la main-d'œuvre* ».

L'exécutif européen nuance et dit que des « *préoccupations vont se faire jour à long terme seulement* ». « *Selon les dernières projections concernant la population et la main-d'œuvre, la population totale va pratiquement doubler d'ici 2070, ce qui entraînera une augmentation proportionnelle des dépenses liées au vieillissement [...] qui devraient s'établir à 31 % du PIB, contre 18 % en 2016* ». « *D'après les dernières projections du ministère de la sécurité sociale, le solde opérationnel du système de pension devrait devenir négatif d'ici 2023, le déficit se creusant de façon constante jusqu'à atteindre 4 % du PIB d'ici 2060* ». Mais la Commission reconnaît toutefois que « *les réserves accumulées devraient permettre de garantir la viabilité du système pendant encore 20 ans, avant d'être totalement épuisées d'ici 2043* ».

Premièrement, entre 1960 et 2007, la charge des pensions dans le PIB luxembourgeois a augmenté de plus de 50 %, sans que cette augmentation n'ait eu le moindre impact négatif sur la richesse du pays ou sur ses fondamentaux. La hausse de la proportion des pensions dans le PIB n'a pas non plus causé de dégât à la compétitivité du Luxembourg.

Ensuite, même à court terme, l'affirmation selon laquelle le système de pension devrait devenir négatif d'ici 2023 ne semble plus correcte d'après les estimations les plus récentes, car c'est plutôt 2026 ou même 2027 qui marquerait le début du solde négatif. Cela montre que la viabilité du système de pensions irait au-delà de ce que suppose la Commission.

D'après le bilan technique 2016 de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), le régime général de pension se retrouve actuellement dans une position financière plutôt confortable. Les excédents consécutifs ont permis d'accumuler une réserve de compensation qui, au 31 décembre 2015, correspond à 4,37 fois le montant des prestations annuelles, soit bien au-delà du niveau minimal requis. Une refixation du taux de cotisation n'est pas non plus nécessaire pour la période de couverture suivante (2023-2033) où la réserve de compensation restera supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles jusqu'en 2034.

Les signataires notent également que les hypothèses sous-jacentes qui servent aux projections communes de l'IGSS et de l'AWG (*Ageing Working Group*) sont souvent trop prudentes, voire alarmistes. Cela concerne le coût du vieillissement, c'est-à-dire les dépenses totales en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) liées au vieillissement, mais aussi les prévisions de croissance économique et d'emploi, ainsi que l'évolution démographique et le nombre de pensions à verser.

En tout état de cause, d'après le bilan de l'IGSS, il n'est pas légalement utile, avant 2034, de procéder à une refixation des cotisations sociales. Il convient néanmoins de souligner que patienter aussi longtemps pour ménager la « *compétitivité* » des entreprises peut provoquer un choc sur les cotisations le moment de refinancer le système venu.

Somme toute, la vitalité de l'économie luxembourgeoise, ses performances intrinsèques et sa dynamique démographique, qui sont étroitement interdépendantes, devraient bon an mal an largement assurer à elles seules la pérennité financière du système de retraite à l'horizon 2060. C'est également ce que le bilan actuariel de 2016 concède de manière subsidiaire.

En outre, des projections à long terme pourraient dévoiler une normalisation des régimes de retraite en Europe, découlant d'une certaine stabilisation démographique après le « *papy-boom* ». Dans ce cas, il pourrait alors suffire d'élaborer une stratégie pour absorber un choc temporaire d'un certain vieillissement (le « *papy-boom* »), le cas échéant étroitement lié au *baby-boom*, plutôt que de transformer radicalement les structures du régime de pension ou d'en réduire la voilure par les baisses de prestations, l'allongement de la vie active et le recours aux marchés.

Il convient de rappeler que nombreuses ont été les prévisions au sujet de la viabilité future du système de pension au Luxembourg, et nombreux ont été les auteurs à s'être trompés dans leurs pronostics. L'évolution de l'emploi à partir du début des années 1980 a été beaucoup plus dynamique que les prévisions ne l'auguraient.

Il est aussi utile de se poser la question de l'objectif, de la nécessité et de l'utilité de la réserve légale, alors que la réserve effective est plus de quatre fois supérieure au seuil fixé par la loi.

Un autre aspect à ne pas négliger est la gestion du fonds compensatoire, et plus précisément la destination des fonds. Cette gestion doit privilégier les investissements éthiques et socialement responsables. Une réserve abondante pourrait être intelligemment utilisée et contribuer à financer les investissements dans les infrastructures locales, pour préparer la croissance économique de demain, mais aussi faire face aux nouveaux défis annoncés par la possible numérisation de l'économie et les autres problématiques structurelles et de long terme du régime de pension.

Par ailleurs, les organisations syndicales voudraient également souligner que le régime général des pensions, un des principaux piliers de la sécurité sociale, a pour objectif de préserver les retraités du risque de pauvreté, mais également d'assurer la continuation du niveau de vie des personnes qui ont travaillé et cotisé leur vie durant. De ce fait, le rôle social et sociétal des pensions de retraite est très important, et la pure et simple logique comptable et financière ne saurait être le critère unique à l'aune duquel le régime public par répartition doit être examiné.

- Toujours à propos des pensions, la COM explique que « *le taux de remplacement brut moyen devrait rester nettement supérieur à la moyenne de la zone euro [...]. En 2016, le Luxembourg a enregistré les taux de prestation et de remplacement les plus élevés de l'UE* ».

On peut ici répondre qu'il n'y a rien de scandaleux à cela puisque le régime de pension est à l'équilibre, et même excédentaire. N'oublions pas non plus de préciser que le taux de remplacement est calculé sur base du salaire moyen ce qui n'empêche pas qu'avec une pension minimale, éventuellement partielle, il est difficile de vivre convenablement au Luxembourg. Néanmoins, le niveau général relativement élevé des pensions est un moyen efficace de lutter contre la pauvreté des personnes âgées, qui frappe durement d'autre pays. La situation des plus âgés fait que si, d'aventure, leur pension est trop faible, leur condition de santé ne leur permet pas forcément de pouvoir exercer une activité rémunératrice au cours de leur retraite. En outre, des niveaux relativement élevés de pensions dans le cadre d'un système public permet une certaine justice sociale car sinon, seuls les plus nantis pourraient se permettre d'investir dans des produits complémentaires d'épargne-pension privée.

Un impact négatif sur le taux de pauvreté pourrait s'accompagner d'une hausse des dépenses allant au revenu minimum garanti (RMG). L'option d'une réduction des montants des pensions pourrait occasionner des dégâts sociaux accompagnés d'un transfert de coûts plutôt que de réelles économies financières.

Par ailleurs, l'on peut noter que lorsque l'on parle, dans le cadre des pensions, de l'espérance de vie, il faut prendre également en considération l'espérance de vie en bonne santé. En France, il a été prouvé que la catégorie socioprofessionnelle a bien une influence sur l'espérance de vie. En effet, même si toute la population française a globalement bénéficié d'un allongement de l'espérance de vie, ce sont toujours les ouvriers qui vivent le moins longtemps, tandis que les cadres et les professions intellectuelles supérieures ont l'espérance de vie la plus longue. Non seulement, les ouvriers vivent à partir de 35 ans moins longtemps que les cadres, mais ils subissent plus longtemps des incapacités et des handicaps. Cette différence est plus marquée chez les hommes que chez les femmes. Au Luxembourg, les tranches d'âge à partir de 65 ou 74 ans sont également relativement plus fortement affectées de morbidité chronique dans les quintiles de revenus ou les niveaux d'éducation inférieurs que dans les niveaux supérieurs.

- L'exécutif européen argue que l'« *âge effectif de départ à la retraite est nettement inférieur à l'âge légal, fixé à 65 ans, en raison d'un certain nombre de régimes de préretraite* ». Des « *incitations au départ anticipé à la retraite existant de longue date sont parmi les principaux*

*facteurs expliquant la sortie précoce des travailleurs âgés du marché du travail ». « La part des pensions de vieillesse anticipée dans le total des nouvelles pensions attribuées chaque année a pratiquement doublé entre 2000 et 2016 ». « La réforme de 2012 a durci les critères pour la prise en compte de périodes créditées sans versement de cotisations: ainsi, pour les nouveaux pensionnés, seules les périodes d'études entre 20 et 27 ans (contre 18 et 27 ans auparavant) seront prises en compte en tant que période complémentaire ». « En outre, un projet de loi visant à supprimer la "préretraite-solidarité", un régime spécial permettant aux travailleurs de prendre leur retraite dès l'âge de 57 ans, a été adopté récemment ».*

La Commission semble ici confondre le système de la préretraite avec celui de la retraite anticipée. En outre, ce sont bien les périodes d'études entre 18 et 27 ans (et non entre 20 et 27 ans) qui sont encore actuellement prises en compte en tant que périodes complémentaires.

Au-delà de ces remarques, il faut reconnaître que l'âge légal au Luxembourg est dans la fourchette haute par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Ne peuvent partir à la retraite avant 65 ans que les personnes qui remplissent certains critères précis.

Pour mémoire, l'âge légal de la retraite est de 65 ans au Luxembourg. Pour en bénéficier, l'assuré doit pouvoir justifier d'au moins 10 années (120 mois) d'assurance cotisée (c'est-à-dire obligatoire, continuée, facultative ou achetée), dont un minimum de 12 mois d'assurance obligatoire. Il est toutefois possible de se retirer de la vie professionnelle de manière anticipée dès l'âge de 60 ans, pour autant que l'on puisse faire valoir une carrière de 40 années qui comprendra des périodes d'assurance cotisée (obligatoire, continuée, facultative ou achetée) et des périodes dites complémentaires, qui permettent le cas échéant de colmater les brèches dans la carrière d'assurance obligatoire. La retraite peut également être anticipée dès 57 ans si, et seulement si, l'assuré justifie de 40 années d'assurance obligatoire.

Or, l'on rappellera également que si les âges de départ n'ont pas été modifiés par la dernière réforme, les formules de calcul des pensions ont, elles, évolué. Cela se traduit par une diminution du montant des pensions au cours des 40 prochaines années, due notamment à la baisse du taux des majorations proportionnelles et à l'augmentation échelonnée de plus en plus difficilement mobilisable, ce qui mène, toutes choses égales par ailleurs, à une diminution moyenne de 15% des montants des pensions en 2052 par rapport à la législation d'avant la réforme. Autrement dit, ce sont autant de raisons d'allonger bon gré mal gré sa carrière professionnelle pour s'assurer un remplacement maximal de son revenu du travail.

Sur ce point, le bilan technique de l'IGSS, lui-même, affaiblit l'utilité du paramètre de l'allongement de la durée d'activité: *«En fait, bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite conduise à une diminution du nombre de pensions liquidées par année et devrait par conséquent réduire le coût total des pensions de vieillesse, cet effet est contrebalancé par une prolongation des carrières individuelles qui, à son tour, provoque un accroissement des montants de pension par personne».*

Somme toute, avec l'allongement de plus en plus nécessaire de la durée des études dans une société dite de la connaissance, l'âge moyen de départ à la retraite devrait logiquement augmenter progressivement. Le renforcement des connaissances et compétences initiales des travailleurs, dans une économie qui serait en passe de se numériser et de se robotiser davantage, jouera également à la hausse sur l'âge moyen de sortie du système scolaire et devrait ainsi permettre de combler le fossé entre âge légal et âge effectif de retraite.

La prise en compte des périodes d'études a, en effet, une influence sur l'âge de départ à la retraite. Les organisations signataires proposent ici des solutions. Le rachat des périodes d'études serait utilement introduit pour densifier la carrière professionnelle dans la société de la connaissance et numérisée en train d'éclorre, où le financement de la sécurité sociale pourrait possiblement être mis à mal. Aussi, au lieu de se limiter aux jeunes adultes, la prise en compte des années d'études pourrait également s'appliquer aux formations se situant après l'âge de 27 ans, par exemple pour l'assuré interrompant son activité professionnelle afin de se consacrer à une formation supplémentaire. L'on peut également envisager une cotisation sur d'autres périodes qui ne sont pas

visées actuellement (périodes de travail pendant les vacances scolaires, années de formation après 27 ans, années sabbatiques, stages non rémunérés).

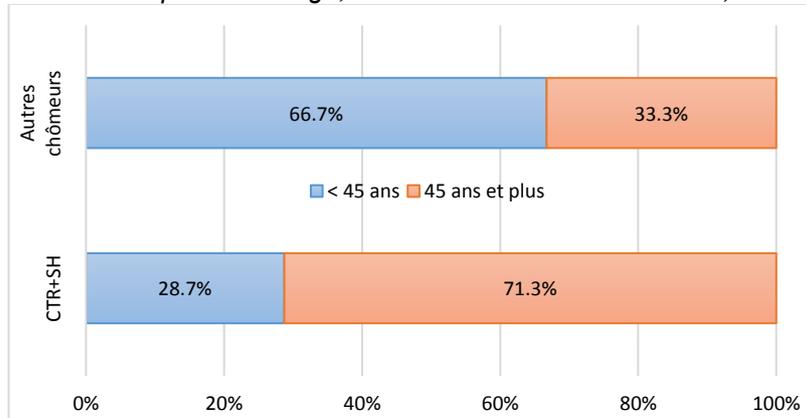
- Le document de la Commission explique que le « *taux d'emploi des travailleurs âgés demeure un problème majeur en dépit des politiques d'activation ciblées* ». « *29,2 % des demandeurs d'emploi ont plus de 50 ans et 42,4 % d'entre eux sont handicapés ou ont une capacité de travail réduite* ». « *La situation médiocre des travailleurs âgés sur le marché du travail peut être partiellement imputée aux importants freins financiers au travail, qui sont comparativement plus élevés pour cette catégorie* ». Les « *prestations de chômage peuvent aussi avoir pour effet de dissuader de travailler* ».

Tout d'abord, il faut souligner que de nombreux travailleurs âgés ne trouvent pas de travail car ce sont en fait, souvent, les employeurs qui ne souhaitent plus garder dans leur entreprise cette catégorie de salariés, et encore moins en embaucher de nouveaux. Il faudrait dès lors que les entreprises jouent le jeu, si l'on peut dire, afin de réduire le chômage des travailleurs âgés.

En outre, l'exécutif européen concède que de nombreux chômeurs sont des personnes handicapées ou ont une capacité de travail réduite. En effet, les chiffres de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) illustrent que si un tiers des autres chômeurs ont 45 ans et plus, la proportion est plus du double dans le groupe des chômeurs handicapés et/ou à capacité de travail réduite, soit 71,3 % en 2017 !

Avant de s'attaquer « *aux importants freins financiers au travail* », la responsabilité des employeurs et les situations particulières liées à la situation personnelle du travailleur doivent être prises en compte lorsque l'on traite du haut taux de chômage des seniors.

*Demandeurs d'emploi selon l'âge, situation au 31 décembre 2017, Luxembourg*



Données : ADEM, graphique des auteurs (SH: salariés handicapés, CTR: capacité de travail réduite)

- La COM reconnaît justement que le « *salaires, l'état de santé ou les conditions de travail sont autant de facteurs qui pèsent dans la décision des salariés de travailler plus longtemps* ». « *En conséquence, la politique de gestion des âges devrait aussi permettre de maintenir les travailleurs âgés sur le marché du travail et d'augmenter leur âge effectif de départ à la retraite* ». « *Le projet de loi, présenté en 2014, est toujours en cours d'examen au Parlement* ».

En effet, les représentants des salariés souhaitent l'entrée en vigueur de ce projet de loi le plus vite possible, en tenant compte des observations formulées notamment par la Chambre des salariés.

Une piste intéressante est celle du départ progressif à la retraite. Cette transition en douceur vers la retraite peut se concrétiser par l'instauration 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.

Les dispositions pour la retraite progressive devraient permettre au salarié 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 cette réduction et l'organisation du travail serait à fixer d'un commun accord entre l'employeur et le salarié.

Pour que ce système puisse être réellement efficace, il faudrait que la retraite progressive soit un droit pour le salarié, à condition toutefois que certaines conditions (notamment en matière de période de stage) soient respectées. En contrepartie d'un préavis à fixer par la loi, 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. Dans ce cas de figure, la pension ne serait pas recalculée pendant la durée de la retraite progressive, mais uniquement au moment de la cessation définitive et complète du contrat de travail.

Si l'on peut objecter qu'il existe déjà une possibilité de cumuler, sous certaines conditions, pension anticipée et activité professionnelle, la retraite progressive ici proposée ne viendrait pas se substituer mais s'ajouter à ce dispositif. La plus-value de la retraite progressive réside dans le fait qu'elle peut intervenir dès l'âge de 57 ans et qu'elle constitue un droit pour le travailleur (et non une possibilité soumise au seul bon vouloir de l'employeur).

Si d'aventure, les perspectives de croissance économique et d'emploi n'étaient, malgré tout, pas au rendez-vous, ou, si la perspective d'une hausse de la population présentait trop d'inconvénients au point de vue environnemental, des infrastructures ou de la baisse de la qualité de la vie, toute une série de solutions seraient encore envisageables quant à la pérennité du régime de pension.

Ces solutions doivent toutes s'inscrire dans le cadre actuel du système public par répartition et à prestations définies. En tout état de cause, les changements qui seront apportés au système public de pensions devront avoir un impact sur la cohésion sociale et les taux de pauvreté préservant, au minimum, un *statu quo*, sinon offrant des améliorations.

Parmi l'**éventail des solutions de financement du régime de pension** figurent notamment:

- une hausse du taux de cotisation que l'on peut répercuter de façon différente sur les acteurs économiques (salariés, employeurs);
- le déplafonnement des cotisations mais sans modification du montant maximal de la pension;
- une contribution solidarité vieillissement assise sur les revenus du travail et du capital, les transactions financières et les transactions digitales;
- fusionner l'allocation de fin d'année avec les majorations forfaitaires pour préserver son caractère social et égalitaire (car ne tenant compte que des périodes d'assurance).

À côté des éléments financiers, l'on peut également envisager des réponses liées aux périodes d'assurance:

- maintenir les seniors dans l'emploi (plan de gestion des âges);
- anticiper l'évolution des carrières professionnelles et y répondre préventivement, en développant et en adaptant les compétences des salariés;
- mettre en œuvre des mesures préventives pour la santé (en fonction de l'activité, maladies physiques et psychiques);

- aménager les conditions de travail (conditions de travail moins stressantes, moins pénibles, moins destructrices de valeurs, un droit au temps de travail partiel pour les salariés les plus âgés, des interruptions de carrière);
- développer les compétences et qualifications ainsi que l'accès à la formation (un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie);
- la transmission des savoirs et des compétences (tutorat);
- la solution de la retraite progressive (le droit de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans).

## 6.2. Questions liées à l'assurance dépendance

- La Commission prétend que malgré «*la réforme [du régime d'assurance pour les soins de longue durée], le coût du régime devrait augmenter au fil du temps au même rythme que la proportion de personnes dépendantes dans la population totale* ». «*Selon les dernières projections établies par les services de la Commission européenne, les dépenses pour les soins de longue durée devraient atteindre 4,3 % du PIB d'ici à 2070, ce qui représente une augmentation de 3,0 points de pourcentage* ». «*Depuis 2013, le financement du système par les pouvoirs publics représente 40 % des dépenses totales annuelles* ».

L'on peut ici répondre que, comme dans le cadre des pensions, les prévisions à long terme sont souvent peu fiables et trop pessimistes.

Si l'on prend les chiffres officiels des bénéficiaires de l'assurance dépendance, fournis par l'IGSS, l'on constate qu'après une augmentation annuelle observée entre 2009 et 2012 autour de 5 %, un ralentissement de la croissance peut être observé dès 2013. Ainsi, entre 2014 et 2016, la croissance moyenne annuelle n'a été que de 0,9 %. En outre, l'IGSS indique que le taux de dépendance de la population protégée reste stable. Dès lors, un fort accroissement de la proportion des bénéficiaires de l'assurance dépendance à l'avenir n'est pas du tout une évidence.

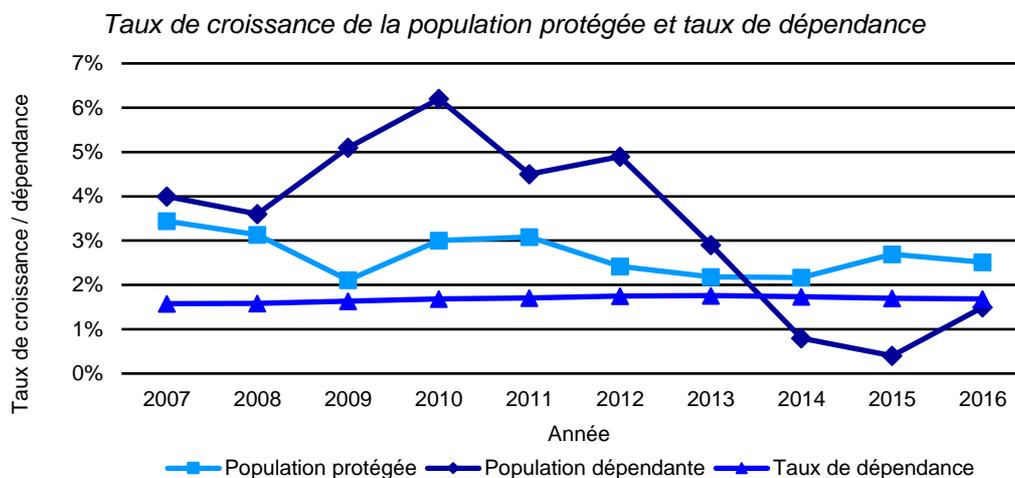
*Évolution du nombre de bénéficiaires de l'assurance dépendance*

Année	Nombre	Variation en %	Dont résidents	En % du total
2007	10 249	4,0%	9 913	96,7%
2008	10 621	3,6%	10 264	96,6%
2009	11 159	5,1%	10 790	96,7%
2010	11 847	6,2%	11 442	96,6%
2011	12 386	4,5%	11 967	96,6%
2012	12 999	4,9%	12 558	96,6%
2013	13 378	2,9%	12 924	96,6%
2014	13 490	0,8%	13 041	96,7%
2015	13 542	0,4%	13 105	96,8%
2016	13 742	1,5%	13 299	96,8%

Source: IGSS; situation au 31 décembre, données provisoires pour 2016

L'IGSS a également mis en parallèle le taux de croissance de la population protégée et celui de la population dépendante. Entre 2007 et 2008, les croissances des deux populations évoluaient quasiment en parallèle, celle de la population dépendante ayant pourtant toujours dominé celle de la population protégée. De 2009 à 2012, l'écart se creuse, sauf pour 2011. Les taux de croissance de la population dépendante affichent plus du double de ceux de la population protégée. Mais en 2013, le taux de croissance de la population dépendante ne se situe que légèrement au-dessus de

celui de la population protégée. Pour les années 2014 à 2016, ce taux est même inférieur à celui de la population protégée.



Année	Population dépendante (variation)	Population protégée (variation)	Taux de dépendance
2007	4,00%	3,44%	1,58%
2008	3,60%	3,13%	1,59%
2009	5,10%	2,11%	1,63%
2010	6,20%	3,00%	1,68%
2011	4,50%	3,08%	1,71%
2012	4,90%	2,42%	1,75%
2013	2,90%	2,18%	1,76%
2014	0,80%	2,17%	1,74%
2015	0,40%	2,69%	1,70%
2016	1,50%	2,51%	1,68%

Source: IGSS ; situation au 31 décembre, données provisoires pour 2016, le taux de dépendance est défini par le rapport entre population dépendante et population protégée (résidents et non-résidents)

## 7) Des mesures fortes et immédiates en matière de logement et d'endettement des ménages

Les services de la Commission européenne analysent la situation, et les défis, en matière de logement au Luxembourg principalement sous l'angle d'un risque systémique du secteur financier : « Certains risques potentiels peuvent également résulter de l'évolution du marché du logement, qui a des effets sur l'endettement des ménages. »<sup>82</sup>

« Les pressions sur les prix de l'immobilier proviennent à la fois de l'offre et de la demande. Du côté de l'offre, la disponibilité insuffisante de terrains et le manque d'incitations pour les propriétaires privés à vendre des parcelles ou des immeubles semblent représenter des freins à la construction de nouveaux logements. Du côté de la demande, la forte croissance de la population et de l'emploi,

<sup>82</sup> Rapport 2018 pour le Luxembourg, p.2.

ainsi que, dans une moindre mesure, des politiques fiscales favorisant la propriété poussent les prix vers le haut. »<sup>83</sup>

### Mesures agissant sur l'offre de terrains

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national demandent de **conférer un caractère obligatoire aux taxes communales**, en conditionnant l'attribution de la contribution financière donnée par l'Etat aux communes dans le cadre du « Pacte logement » à l'introduction par ces dernières des taxes communales en question, ou, à défaut, d'introduire une telle taxe au niveau national.

La structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, fait que les règles de la concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement. Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercerait 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 aire et par région.

Une pareille intervention de l'État serait parfaitement conforme à la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence qui prévoit d'un côté que les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence et de l'autre côté permet, par son paragraphe 2 de l'article 2, une exception lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés.

Nous tenons à rappeler que l'État intervient déjà sur les prix de logement dans le cadre du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (art.3). La mise en place d'un plafonnement des prix, combinée à des taxes obligatoires de non affectation à la construction, doit 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.

Nous considérons en effet que c'est le prix du foncier qui est prioritairement responsable de l'augmentation des prix immobiliers, l'évolution du coût de la construction étant beaucoup plus lente.

D'après la Banque centrale du Luxembourg, les prix à la construction, qui sont répertoriés semestriellement, ont augmenté de 1,5% en avril 2017 par rapport à octobre 2016, tandis que, pour les prix immobiliers, la BCL écrit : « *Après une hausse de 6 % sur base annuelle en 2016, la croissance des prix immobiliers a accéléré au premier trimestre, pour ensuite légèrement fléchir en atteignant 6,2 % au deuxième trimestre. Ce taux est relativement élevé par rapport au taux moyen observé sur les cinq dernières années.* »<sup>84</sup>

Face à cette spirale d'augmentation des prix, **nos organisations réclament des actions fortes de la part des pouvoirs publics**. Un achat massif de terrains, entre autres par l'exercice du droit de préemption, et une mise sur le marché moyennant des prix plafonnés pourrait exercer une certaine pression sur les prix.

---

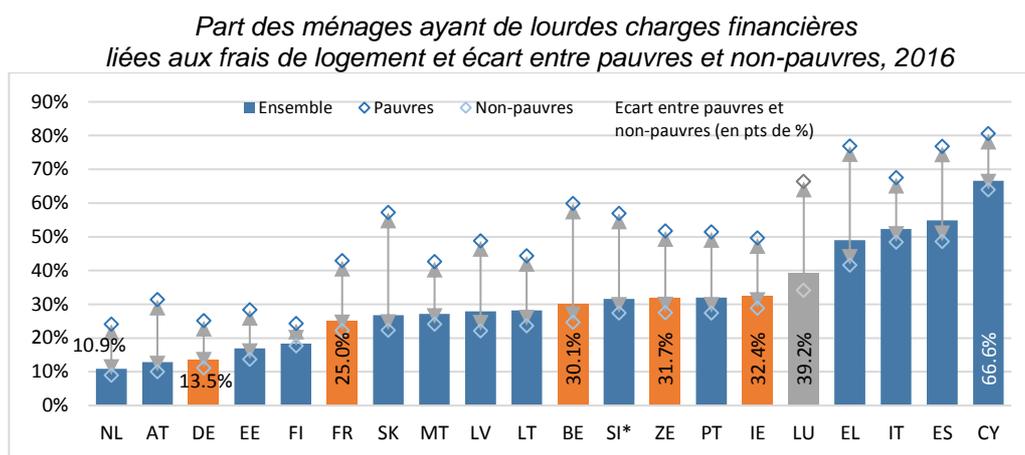
<sup>83</sup> Rapport 2018 pour le Luxembourg, p.2.

<sup>84</sup> BCL, Bulletin 2017-3, pp. 20 et 21

### L'accès inégalitaire au logement et au crédit y relatif

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national, qui se prononcent en faveur d'un logement abordable, décent, durable et finançable dans la durée, demandent des informations supplémentaires quant à l'exposition des ménages endettés aux risques financiers.

« Alors que la dette des ménages est passée de 39 % du PIB en 2000 à 62 % en 2016, le ratio dette/actifs demeure très bas (36 %). Cependant, en termes de revenu disponible, la dette des ménages était estimée à 165 % en 2016, selon les chiffres de la comptabilité nationale pour ce secteur, récemment mis à disposition par le Statec. »<sup>85</sup>



Source : Eurostat, calcul des auteurs

La charge financière liée au logement est une source majeure d'inégalités. Ainsi, le taux global de ménages faisant face à de lourdes charges financières liées au logement s'établit à 39,2% au Luxembourg.

Par ailleurs, environ deux tiers des ménages résidant au Grand-Duché et ayant un revenu inférieur à 60% du revenu équivalent médian (se situant donc sous le seuil de pauvreté) déclarent avoir de lourdes charges financières liées au logement.

Cette répartition inégalitaire des charges liées au logement est confirmée par le rapport de la Commission européenne, qui écrit que le ratio « endettement/actifs » atteint son niveau le plus élevé dans le deuxième quintile, « *signe possible d'un accès limité au crédit parmi les ménages à faibles revenus.* »

De plus, d'après la Commission européenne, les ménages appartenant à l'avant-dernier quintile de répartition des revenus<sup>86</sup> présentent un ratio « endettement/revenu » bien plus élevé au Luxembourg que dans la zone euro, « *ce qui semble confirmer un certain degré de vulnérabilité pour les ménages pauvres au Luxembourg.* »

Finalement, la Commission note que « *le ratio médian « charges d'emprunt/revenu » pour les ménages remboursant des emprunts est de 13,5 %, mais passe à 16,7 % pour les ménages appartenant au troisième quintile de patrimoine net. Il est de 27,5 % pour les ménages du quintile inférieur.* »<sup>87</sup>

Une analyse plus détaillée de la situation des ménages par rapport aux difficultés de financement d'un logement serait d'une grande utilité. Pour mener à bien une telle étude, il faudrait avoir accès à des données beaucoup plus étoffées concernant la répartition des fortunes au Luxembourg. Une analyse de la fortune des ménages et de leur répartition ne doit pas se limiter à la fortune

<sup>85</sup> Rapport 2018 pour le Luxembourg, p. 9

<sup>86</sup> C'est le 2<sup>e</sup> quintile, dans le texte original anglais : « *second lowest quintile* ».

<sup>87</sup> Rapport 2018 pour le Luxembourg, p. 30

immobilière, mais prendre en compte également tous les éléments de la fortune mobilière (comptes bancaires, titres, etc.).

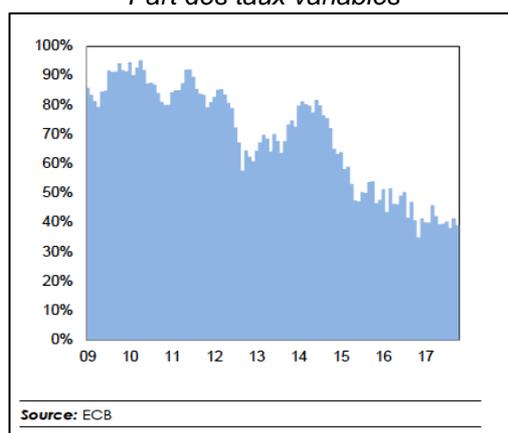
Par ailleurs, l'accès au crédit surtout des primo-accédants est également entravé par la multiplication des situations de travail atypiques ou nouvelles (CDD, stages, contrats à l'essai, temps partiel involontaire, crowd work...). Les dispositions légales visant un encadrement strict des contrats de travail à durée déterminée et des contrats intérimaires doivent être scrupuleusement respectées. Le contrat de travail à durée indéterminée doit être ou redevenir la règle.

Le projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels introduit au bénéfice de la BCL un droit d'accès élargi à des informations agrégées qui sont nécessaires aux activités de recherche et d'analyses de la BCL en relation avec la mission du comité du risque systémique.

### Risques liés à une hausse des taux d'intérêt

Nous notons avec satisfaction que les nouveaux emprunteurs sont, en moyenne, mieux protégés contre des augmentations soudaines des taux d'intérêt, étant donné que les nouveaux crédits hypothécaires à taux fixe ont fortement augmenté depuis 2009. Cette proportion a été de 60% à la fin de 2016 :

*Crédits hypothécaires — Nouveaux contrats  
Part des taux variables*



Toutefois, comme l'écrivent les services de la Commission européenne, étant donné que les taux variables étaient privilégiés avant, ils s'appliquent encore à 70% des crédits hypothécaires en cours.

En cas d'une hausse des taux sur les crédits hypothécaires, **des mesures doivent être envisagées pour protéger les ménages exposés contre une diminution de leur revenu disponible**. Ces mesures sont également nécessaires afin de protéger le secteur bancaire contre des défauts de paiement des ménages emprunteurs.

Si, pour la totalité du secteur bancaire, les crédits immobiliers s'élèvent à environ 1/3 du montant total des crédits, pour les grandes banques luxembourgeoises, les prêts hypothécaires au logement représentent plus de la moitié du portefeuille des prêts à la clientèle<sup>88</sup>.

Nos organisations rappellent aussi que l'évolution des prix immobiliers dépasse de loin l'évolution des salaires au Luxembourg.

Une surveillance macroprudentielle du secteur financier en matière de crédits immobiliers est d'autant plus nécessaire que le secteur financier contribue non seulement de manière considérable au produit intérieur brut du Luxembourg, mais représente aussi une part importante de la main d'œuvre dans notre pays, emplois qu'il s'agit de sécuriser.

<sup>88</sup> Sources : BCL, Revue de la Stabilité financière 2017, p. 53, Rapports annuels BCEE, BIL

Le projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels, récemment soumis pour avis aux chambres professionnelles est relativement général et vague dans la mesure où les mesures macroprudentielles sont seulement une faculté pour la CSSF. Tout dépend notamment des limites effectives qui sont, le cas échéant, choisies par l'institution de surveillance du secteur financier.

En outre, nos organisations notent que les mesures prudentielles sont axées sur la situation financière et les acquisitions immobilières des ménages. Qu'en est-il des risques de défaut des promoteurs immobiliers qui acquièrent des actifs à grande échelle ? Pour les crédits immobiliers accordés aux ménages, des garanties très étoffées sont généralement requises sous forme d'hypothèques. Quel est le niveau des garanties exigées par les emprunteurs qui agissent de manière professionnelle sur le marché immobilier, et par conséquent leur risque ?

Pour ce qui est des risques dus à une surévaluation des prix immobiliers, il faut noter que les constats divergent fortement en raison des calculs de différentes institutions nationales et internationales :

*« Les prix de l'immobilier résidentiel semblent légèrement surévalués et augmentent à un taux annuel réel de 5,9 %. Plusieurs institutions ont publié des mesures du degré de la surévaluation de l'immobilier résidentiel au Luxembourg, avec des chiffres qui varient fortement en fonction de la méthode appliquée. Le CERS<sup>89</sup> a conclu à un écart de valorisation de 18 %[...]. Dans ses prévisions à court terme, la banque centrale nationale a estimé une surévaluation de 8,5 % en moyenne depuis 2015 et de 5,7 % au troisième trimestre 2016 [...] l'écart de valorisation global calculé par les services de la Commission européenne [...] est plus important, à près de 28 %. »<sup>90</sup>*

Face à ces incertitudes, la prudence est de mise en ce qui concerne les risques provenant de la croissance forte et continue des prix immobiliers.

Dans le cas d'une augmentation des taux débiteurs sur les crédits hypothécaires, nous demandons de prévoir déjà maintenant des mesures afin de protéger les ménages contre une baisse soudaine et importante de leurs revenus disponibles (après paiement de leurs charges d'intérêt).

**Nous rappelons que les contribuables sont venus en aide au secteur bancaire durant la grande crise financière et économique de 2009. Les banques ne sont-elles pas dans l'obligation de protéger les clients contre une hausse brutale des taux d'intérêt débiteurs ?**

## 8) Marché du travail : un environnement en cours de déstructuration

### 8.1. Le chômage de longue durée

Si la création d'emplois connaît depuis plusieurs années une évolution favorable, le chômage, lui, reste, en dépit d'une tendance baissière entamée au cours des dernières années, à des niveaux élevés. Ceci est d'autant plus préoccupant que ce phénomène se conjugue avec une stagnation du nombre de chômeurs de longue durée à un niveau relativement important, notamment auprès des catégories des travailleurs handicapés et de ceux à capacité de travail réduite.

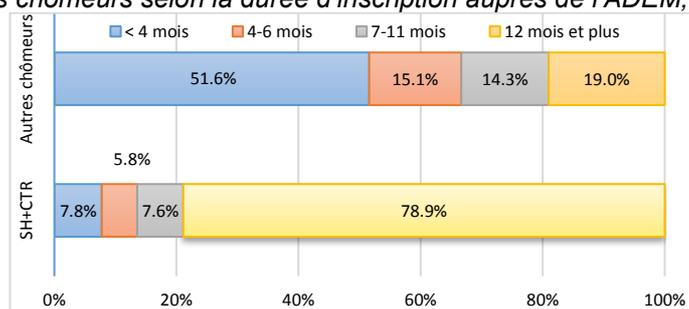
Ainsi, au Luxembourg, le taux de chômage de longue durée (c'est-à-dire de plus de 12 mois) est régulièrement en hausse. Il est multiplié par 4,4 entre 2000 et 2016, soit la plus forte hausse des États membres de la zone euro. De plus, selon les données de l'ADEM, la moitié du taux de chômage de longue durée s'explique par la présence de chômeurs ayant le statut de salarié handicapé et/ou de personne à capacité de travail réduite (CTR). Alors qu'en décembre 2017, 21,1% des demandeurs d'emploi disponibles ont ce statut, plus des trois quarts de cette catégorie (78,9%) sont au chômage depuis au moins douze mois.

---

<sup>89</sup> Comité européen du risque systémique

<sup>90</sup> Rapport 2018 pour le Luxembourg, p.26

Répartition des chômeurs selon la durée d'inscription auprès de l'ADEM, décembre 2017

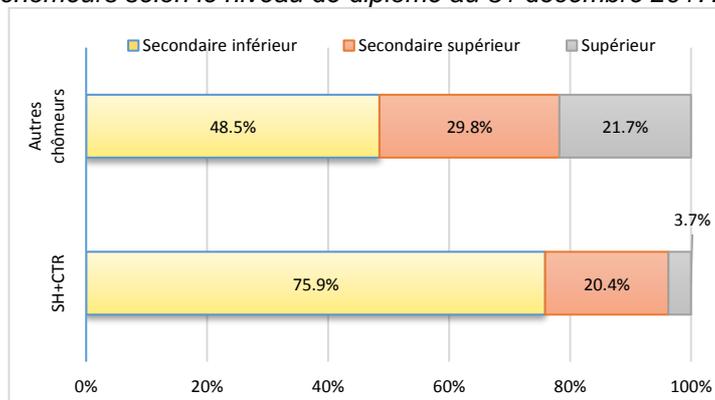


Notes : SH = salariés handicapés, CTR : capacité de travail réduite.

Si les dernières données disponibles permettent d'entrevoir un début d'amélioration des statistiques du chômage, il ne faut toutefois pas se cacher derrière ces bons chiffres. Le risque de se retrouver en situation de chômage reste toujours d'autant plus grand que le niveau de formation est faible. En effet, les chômeurs ayant un niveau de formation faible représentent encore près de 40% de l'ensemble des chômeurs.

Mais d'autres caractéristiques des personnes se rajoutent pour expliquer la plus grande difficulté à retrouver un emploi, comme l'âge, mais aussi le fait d'être handicapé (SH) et/ou à capacité de travail réduite (CTR). Ainsi, les chômeurs handicapés et/ou à capacité de travail réduite se trouvent très nettement surreprésentés dans les niveaux inférieurs de diplôme.

Répartition des chômeurs selon le niveau de diplôme au 31 décembre 2017. Données ADEM.



## 8.2. Les conditions d'emploi

Les notions de conditions et de qualité de l'emploi peuvent être appréhendées par de multiples indicateurs. Par définition, ces notions reposent tout autant sur des mesures objectives que subjectives. Ainsi, sera d'abord examinée la situation de l'emploi dit atypique ou asocial, c'est-à-dire qui s'écarte de la norme du travail à temps complet, de jour, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Cet aspect est important car le travail temporaire, à temps partiel involontaire, le soir ou la nuit, posté ainsi que le cumul de plusieurs emplois sont autant d'éléments qui viennent détériorer les conditions de travail et de vie des salariés.

Ensuite, le Quality of work index, développé en collaboration avec l'Université du Luxembourg, permettra d'évaluer la qualité du travail et l'état du bien-être des travailleurs au Grand-Duché.

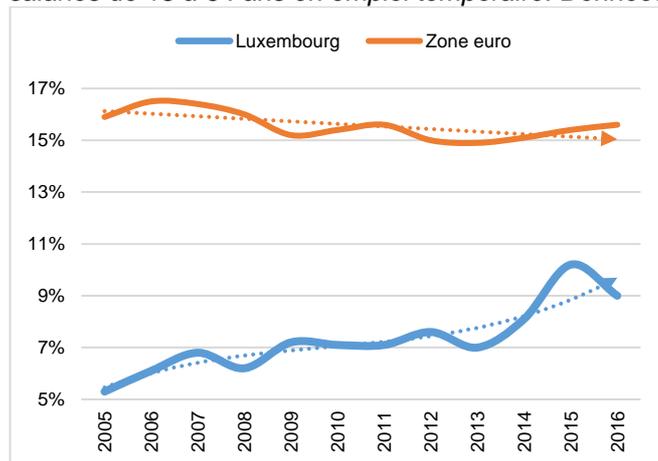
### L'emploi temporaire, une forme de précarité en forte hausse surtout pour les plus âgés

Les travailleurs en emploi temporaire sont définis par Eurostat comme ayant un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou un emploi prenant fin au moment de l'accomplissement de certains critères objectifs, comme l'achèvement d'une mission d'intérim ou le retour de la personne

temporairement remplacée. S'il est nettement moins répandu au Grand-Duché que dans la zone euro, force est de constater sa tendance manifeste à la hausse avec +48% sur la décennie 2006-2016, alors même qu'il baisse dans la zone euro. Plus encore, **le constat s'aggrave pour les plus de 54 ans**. Si leur taux reste faible en 2016 (4,7%), il monte en flèche avec une hausse de plus de 62% sur la période 2010-2016.

À noter que les personnes en emploi temporaire peuvent être considérées comme les plus précarisées car exerçant davantage des « petits boulots » ou enchaînant des missions de courte durée, notamment comme « personnel de services directs aux particuliers »<sup>91</sup>

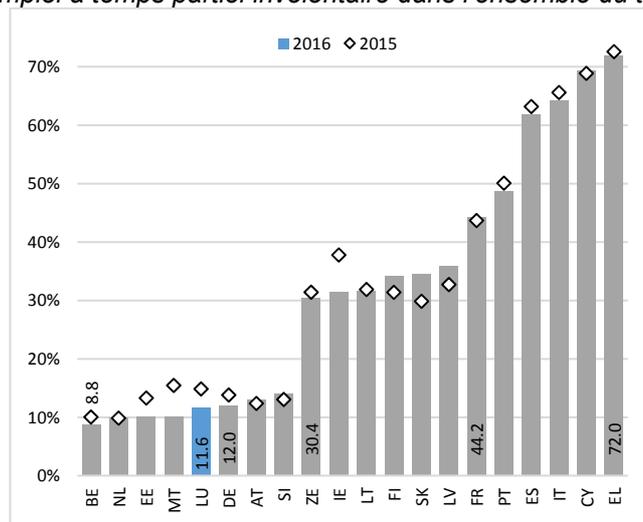
*Part des salariés de 15 à 64 ans en emploi temporaire. Données Eurostat.*



### Proportion de temps partiel involontaire

Au Grand-Duché, est considéré comme à temps partiel le salarié qui convient avec un employeur, dans le cadre d'une activité régulière, d'un horaire de travail dont la durée hebdomadaire est inférieure à la durée normale applicable en vertu de la loi ou de la convention collective de travail.

*Part de l'emploi à temps partiel involontaire dans l'ensemble du temps partiel*



Données : Eurostat

<sup>91</sup> Cette catégorie socioprofessionnelle regroupe les salariés d'exécution effectuant un travail généralement manuel en vue de produire des services domestiques ou équivalents destinés aux particuliers dans les domaines suivants : service restauration, hôtelier, soins personnels, travail domestique, concierges en dehors des établissements d'enseignement et de santé (INSEE).

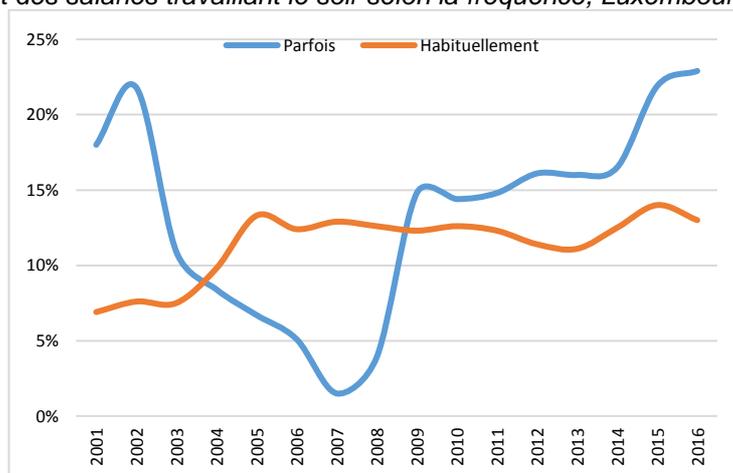
Qu'il soit volontaire ou involontaire, en matière d'emploi à temps partiel, le Luxembourg se place, avec un taux de près de 20% en 2016, juste en dessous de la moyenne de la zone euro. Parmi les individus concernés (à plus de 80% des femmes), plus d'un sur dix opterait pour une situation différente si elle avait le choix. Ce taux place le Luxembourg dans une situation favorable au sein de l'Union européenne, le travail à temps partiel résultant plus souvent d'un choix que d'une contrainte. Toutefois, depuis 2017, la tendance haussière du temps partiel involontaire est bien réelle, et, si elle persiste, le classement favorable pourrait bien se dégrader/

### Travailler le soir et la nuit

Eurostat définit les travailleurs du soir comme ceux exerçant leur activité professionnelle pendant les heures habituelles de sommeil et ayant, en conséquence, des périodes de sommeil inusuelles. Cet indicateur concerne les personnes dont au moins la moitié du temps de travail se déroule le soir. Ainsi, en 2016, 35,9% des salariés du Grand-Duché travaillent en soirée, que ce soit de façon occasionnelle ou habituelle. Le Luxembourg se place juste au-dessus de la moyenne de la zone euro (32,7%). Toutefois, la proportion de salariés travaillant habituellement le soir connaît une hausse dès le début du siècle, pour osciller autour de 12,5% depuis 2005. L'année 2016 enregistre, elle, un taux de 13,0%.

En revanche, la part des salariés travaillant le soir de façon occasionnelle est plus volatile. Après avoir chuté de 18,0% en 2001 à 1,5% en 2007, elle a augmenté en tendance par la suite, avec un bond spectaculaire entre 2008 et 2009 (de 3,9% à 14,8%) et une hausse conséquente entre 2014 et 2015 (de 16,5% à 21,9%). L'an 2016 affiche, avec 22,9%, la valeur la plus élevée de la période.

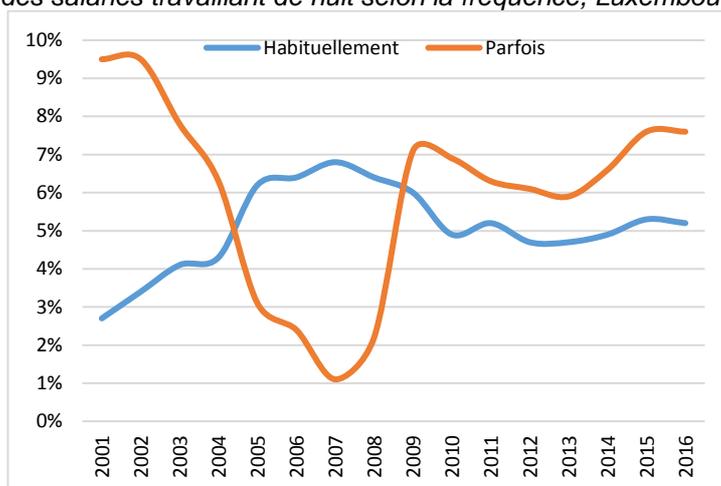
*Évolution de la part des salariés travaillant le soir selon la fréquence, Luxembourg. Données Eurostat*



En 2016, le travail de nuit (entre 23h00 et 6h00), habituel ou occasionnel, touche 12,8% des salariés au Luxembourg. Ce score place le Grand-Duché dans la moyenne puisque la zone euro, dans son ensemble, n'affiche que 0,3 point de pourcentage supplémentaire.

La part de l'emploi salarié de nuit a globalement diminué dans la zone euro entre 2011 (14,1%) et 2016 (13,1%), alors que le Luxembourg a connu une tendance inverse: de 11,5%, ce taux est passé à 12,8% en un lustre.

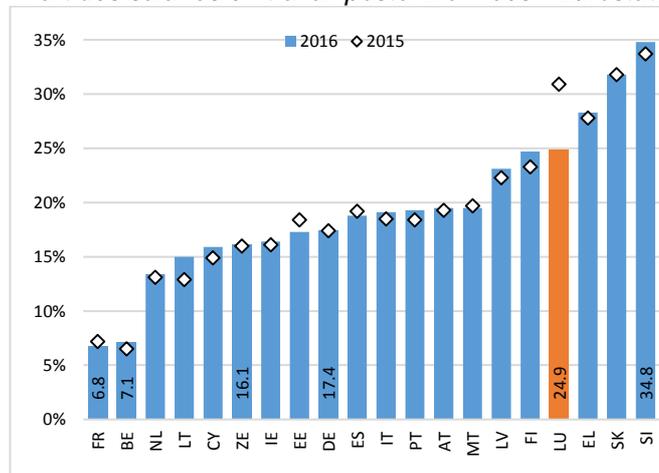
Évolution de la part des salariés travaillant de nuit selon la fréquence, Luxembourg. Données Eurostat.



### Travail posté

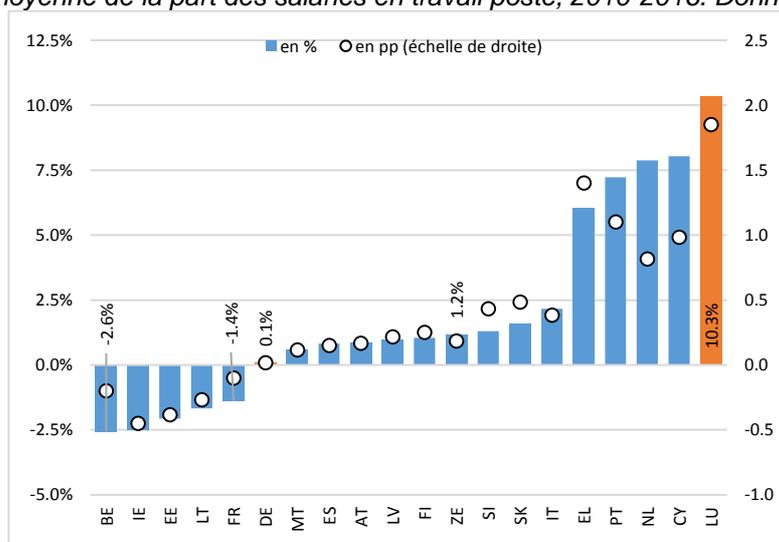
La part des salariés ayant un travail posté, c'est-à-dire un travail organisé en équipes successives qui se relaient en permanence, est de 15,5% en 2014 au Luxembourg. Elle passe brusquement à 30,9% suite à une rupture de série en 2015 et affiche un taux de 24,9% en 2016. Cette soudaine hausse change fondamentalement la situation du pays. Ainsi, le Grand-Duché ne fait plus partie des pays de la zone euro où le travail posté est peu répandu. Au contraire, il se classe, en 2016, au quatrième rang des pays recourant le plus à cette forme d'organisation du travail!

Part des salariés en travail posté. Données : Eurostat.



En moyenne, le travail posté a augmenté de 10,3% par an au Luxembourg entre 2010 et 2016, ce qui constitue la plus forte hausse observée au sein de la zone euro.

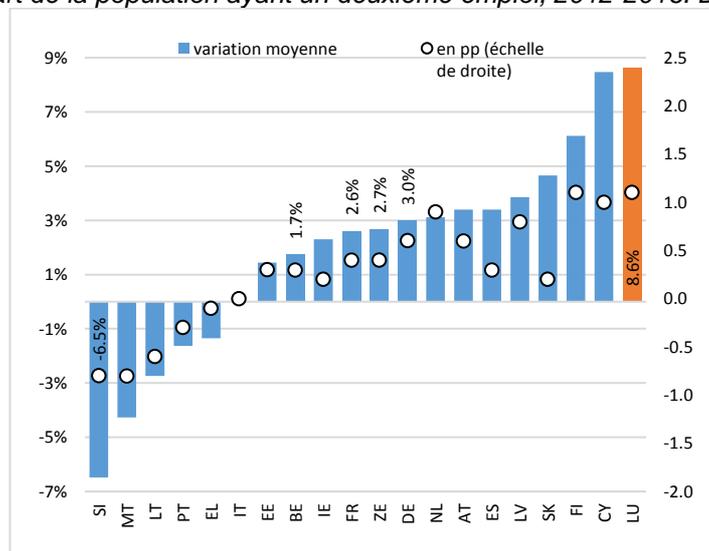
Variation moyenne de la part des salariés en travail posté, 2010-2016. Données Eurostat



### Cumuler plusieurs emplois

En 2016, 3,9% de la population occupée cumulent deux emplois. Le Luxembourg fait partie des pays où cette situation est plutôt inhabituelle. Cependant, sur la période 2012-2016, le phénomène est beaucoup plus remarquable. En effet, la proportion de personnes ayant deux emplois s'accroît en moyenne de 8,6% par an. Le Grand-Duché est ainsi l'État qui connaît, durant cette période et sur ce critère, la plus forte hausse de toute la zone euro.

Variation de la part de la population ayant un deuxième emploi, 2012-2016. Données : Eurostat.

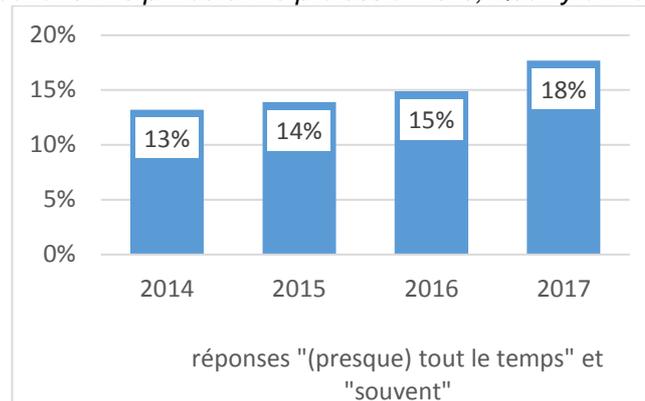


### 8.3. La qualité du travail

#### Une balance vie privée – vie professionnelle de moins en moins équilibrée

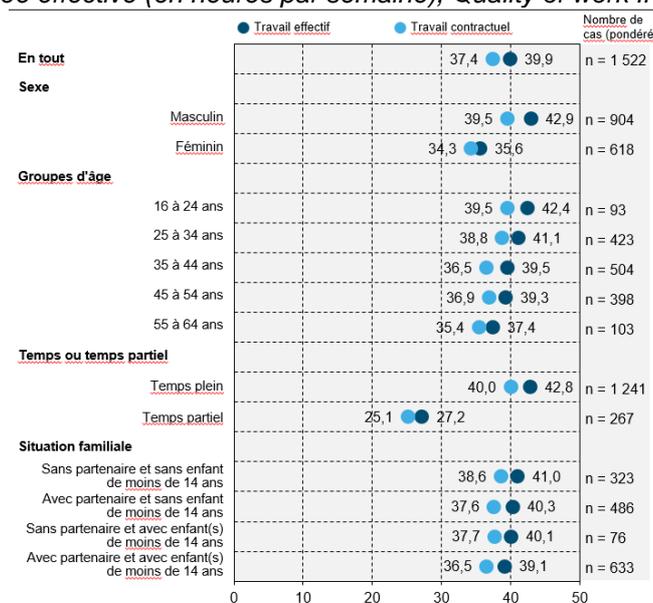
D'après les données du Quality of work Index<sup>92</sup>, on constate une nette tendance à la hausse du constat de conflits entre le travail et la vie privée. Si 13% des participants à l'enquête en 2014 disent avoir souvent ou (presque) tout le temps des difficultés à concilier travail et vie privée, ce pourcentage a continuellement augmenté d'année en année pour atteindre 18% en 2017.

*Difficulté à concilier vie privée et vie professionnelle, Quality of work Index 2017*



Or, cette composante est importante pour une bonne qualité de vie au travail. L'une des causes est le temps du travail réel qui définit la longueur d'une journée de travail. En moyenne, le temps de travail hebdomadaire réel dépasse de 2,5 heures le temps de travail défini par le contrat de travail. Cette flexibilité demandée par les entreprises aux salariés (ou offerte par les travailleurs à l'entreprise) va aux dépens du temps disponible pour la vie privée du travailleur, pourtant nécessaire pour se reposer et pour se consacrer à sa vie familiale et sociale.

*Différence entre la durée de travail contractuelle et la durée effective (en heures par semaine), Quality of work Index 2017*



Question : Sur les 12 derniers mois, combien d'heures travaillez-vous en moyenne par semaine ? Comptez, s'il vous plaît, également le surcroît régulier de travail et les heures supplémentaires.  
Valeur moyenne en heures

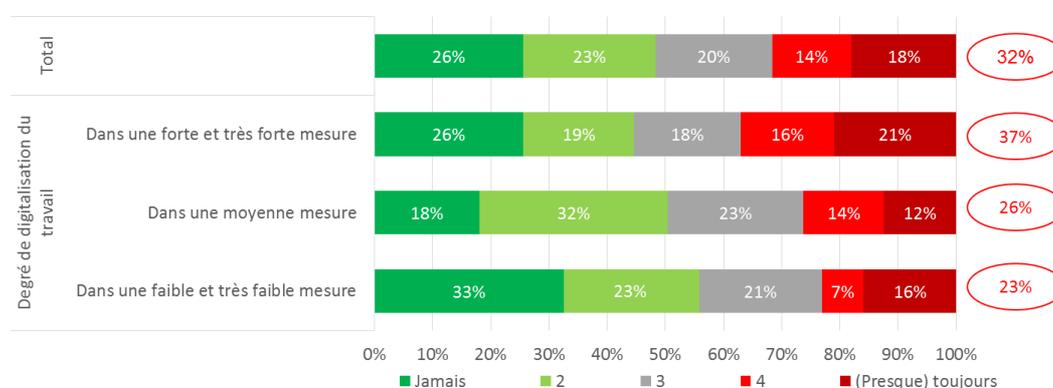
<sup>92</sup> <http://www.csl.lu/quality-of-work-index>

Par conséquent, il n'est pas surprenant de constater que la tendance est aussi à la hausse pour le sentiment de burnout lié au travail. Si en 2014 presque deux participants sur dix étaient concernés par des attitudes liées à l'épuisement professionnel, désormais en 2017 un travailleur sur quatre montre des signes de risque de burnout.

### Des frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail de plus en plus poreuses

De nouveaux facteurs de stress supplémentaires sont dus aux nouvelles technologies de la communication et à la tendance d'être joignable en dehors du lieu de travail pour des raisons professionnelles (p.ex. par téléphone, e-mail et smartphone). Si, presque un tiers des répondants (32% de réponses « (presque) toujours » et « souvent ») indiquent être confrontés à l'attente de cette forme de disponibilité, la fréquence de ce phénomène est encore plus élevée chez les travailleurs qui font face à une forte numérisation<sup>93</sup> dans leur activité professionnelle (37% de réponses « (presque) toujours » et « souvent »).

Numérisation du travail et joignabilité, Quality of work Index 2017



En outre, 36% des travailleurs sont professionnellement actifs en-dehors des locaux de leur employeur, du moins pour une partie de leur temps de travail. Néanmoins, la plupart du temps, les locaux de l'employeur restent le lieu de travail le plus fréquemment utilisé par ces travailleurs (70% de réponses « quotidiennement » et 14% de réponses « plusieurs fois par semaine »), suivi du domicile des travailleurs (16% de réponses « quotidiennement », 20% de réponses « plusieurs fois par semaine », et 22% de réponses « plusieurs fois par mois »). Ensuite sont cités les locaux des clients, la voiture ou un autre moyen de transport, un endroit en plein air, et, en dernier lieu, des endroits publics (comme des cafés, des aéroports etc.).

L'exigence de devoir se déplacer en-dehors des locaux de l'entreprise est très élevée (36% de « oui ») par rapport à d'autres pays (selon l'enquête EWCS 2015 de Eurofound, le Luxembourg est sixième parmi 35 pays), et typique des activités de service nombreuses au Luxembourg. Néanmoins, les conséquences sont négatives pour la mobilité car les nombreux déplacements contribuent à engorger les routes, augmentent le risque de stress et celui d'avoir un accident de la route pour les travailleurs mobiles. Dans ce cadre, les possibilités de la numérisation pourraient être mieux utilisées, pour minimiser le nombre des déplacements.

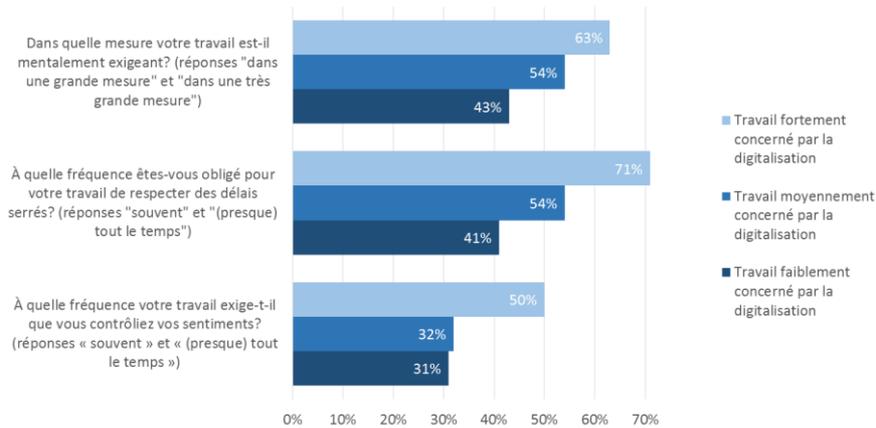
### La numérisation : des changements dans le travail

Si on veut analyser les dimensions de la qualité de travail en fonction du degré de numérisation du travail fait par le salarié, le Quality of work Index 2017 permet de faire quelques observations

<sup>93</sup> La question pour déterminer le degré de numérisation du travail du salarié interviewé : « Par numérisation, on entend le recours croissant à la technologie et aux processus assistés par ordinateur au moyen de la technologie de l'information et de la communication. Dans quelle mesure votre travail est-il directement concerné par la numérisation? La numérisation inclut p.ex. le travail avec des appareils électroniques (ordinateur, scanner), la communication électronique par e-mail, Smartphone et par les réseaux sociaux, ainsi que le travail avec des machines ou des robots commandés par ordinateur ou des processus de travail contrôlés par logiciel. » (Réponses au choix : « dans une très faible mesure » ; « dans une faible mesure » ; « dans une moyenne mesure » ; « dans une forte mesure » ; « dans une très forte mesure ».)

intéressantes. D'abord, de manière générale on constate une moins grande charge physique et un risque d'accident moins élevé pour les salariés dont le travail connaît un degré de numérisation élevé. De l'autre côté, les travailleurs exposés à un degré de digitalisation élevé de leur travail constatent une charge mentale plus élevée, effectuent plus souvent leur travail dans l'urgence, ont une plus grande charge émotionnelle,

#### Les contraintes de la numérisation



Données : Quality of work Index 2017

Le sentiment de bien-être diffère également selon le degré de digitalisation du travail. La motivation au travail et le sentiment de bien-être général sont plus élevés chez les travailleurs peu exposés à la numérisation. Parallèlement, les constats de conflits entre le travail et la vie privée, mais aussi celui du sentiment d'épuisement professionnel lié au travail (burnout) sont plus fréquents chez les travailleurs concernés par un degré de digitalisation élevé de leur travail. Au niveau de la santé physique, la fréquence de maux de tête augmente progressivement avec le degré de digitalisation du travail, tandis que les problèmes de dos sont plus fréquents dans les activités professionnelles faiblement concernées par la digitalisation.

#### Propositions d'actions

Les besoins et les préférences individuels en matière de temps de travail varient au cours de la vie. Les politiques relatives au temps de travail doivent prendre en compte ces variations temporelles et fournir un soutien accru et/ou une plus grande flexibilité aux travailleurs durant les périodes les plus tendues pour l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Une mesure qui va dans ce sens est l'introduction de comptes épargne-temps (au niveau interentreprises), avec la possibilité d'épargner des jours de congé (un nombre maximum par année peut être défini) des jours de repos, des heures supplémentaires ou autres valeurs (valeurs de points, par exemple), pour les échanger de manière flexible contre des congés ou réductions du temps de travail convenus avec l'employeur (par exemple formation continue, sabbatique, la transition vers la retraite...). Un avis du CES de 2004 existe sur cet instrument d'organisation du travail. En 2017, le compte épargne-temps a été introduit dans la Fonction publique.

Pour aller encore un pas plus loin, on pourrait réfléchir sur une loi de temps de travail au choix permettant d'accroître la flexibilité pour les travailleurs. Ainsi, tous les employés ont des options de temps de travail garanties. De cette façon, ils auront l'occasion de mieux adapter le temps de travail et le lieu de travail en fonction des besoins individuels.

Le droit à la durée de travail précédente après le retour d'un temps de travail partiel est une autre solution pour réunir protection du salarié et flexibilité du travail. Combiné à un droit général au travail à temps partiel temporaire, il permet aux travailleurs d'adapter leurs horaires de travail aux besoins de la phase actuelle du cycle de vie sans pour autant tomber dans un piège « temps partiel » comme ça arrive souvent à des parents d'enfants en bas âge (notamment aux mères).

Si on part du principe que le temps de travail est temps de vie, la réduction générale du temps de travail sans réduction du salaire serait un véritable progrès social réalisable et réaliste dans le contexte actuel des progrès technologiques, où les processus de fabrication sont de plus en plus abrégés avec à la clé des gains en efficacité et en productivité. La majorité des études sur la productivité et les horaires de travail concluent que le temps de travail idéal se situait sous les 40 heures, et même proche des 36-37 heures par semaine. En outre, on pourrait ainsi contrecarrer la tendance actuelle que l'augmentation de la productivité entraîne pour les uns du surmenage et pour les autres du chômage. La réduction du temps de travail est aussi un moyen de lutter contre le chômage et le sous-emploi, et de valoriser le travail à temps partiel.

Vu les outils technologiques qui rendent possible la flexibilité dans le temps et dans l'espace, il serait opportun de réfléchir sur un droit au télétravail occasionnel pour les salariés qui occupent un poste éligible à un mode d'organisation en télétravail. Actuellement, la réglementation ne s'applique que sur sa pratique régulière. En l'assouplissant, il serait désormais possible d'y recourir de manière occasionnelle à condition que ce soit stipulé dans le cadre de l'accord collectif ou d'une charte « télétravail » de l'entreprise, ou à défaut, que l'employeur et le salarié le formalisent par écrit, par exemple dans le cadre d'un échange de mail. De plus, l'employeur qui refuserait d'accorder le bénéfice du télétravail à un salarié qui occupe un poste éligible à un mode d'organisation en télétravail dans les conditions prévues par accord collectif ou, à défaut, par la charte, doit motiver sa réponse.

De manière générale, l'accueil réservé aux nouvelles technologies de la communication et de l'information par les concernés de la numérisation est plutôt optimiste. Néanmoins, les travailleurs fortement concernés par la numérisation constatent plus souvent avoir des conflits entre le travail et la vie privée, ont un niveau d'engagement au travail plus bas et un sentiment de burnout (épuisement professionnel) plus élevé que les salariés moins concernés par la numérisation. En effet, cette flexibilité demandée par les entreprises aux salariés (ou offerte par les travailleurs à l'entreprise) va aux dépens du temps disponible pour la vie privée du travailleur, pourtant nécessaire pour se reposer et pour se consacrer à sa vie familiale et sociale. Dans l'état actuel, la numérisation semble donc à première vue être accueillie avec optimisme par les travailleurs, mais au prix d'aggraver les conflits entre le travail et la vie privée (et non pas de les résoudre).

Les conflits entre la vie privée et le travail, l'intensification et la densification du travail en augmentation avec la numérisation du travail, même si les concernés n'en sont pas toujours conscients au début, entraînent le risque de troubles de santé psychiques, d'autant plus que la numérisation n'amène pas plus de liberté de décision dans le travail.

C'est pourquoi, pour éviter l'auto-exploitation et protéger les travailleurs qui emploient les moyens technologiques de la numérisation, il faudrait prévoir un droit à la déconnexion. L'objectif en est d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale des salariés.

Globalement, pour compenser l'intensité du travail élevée, il faut valoriser la créativité et l'autonomie (suffisamment cadrée) du travailleur, notamment aussi au niveau de la flexibilité accordée au travailleur sur son temps de travail. C'est pourquoi, il est important d'augmenter et de diversifier l'offre d'instruments pour concilier les besoins de flexibilité du travailleur avec ceux du travail selon les phases de la vie.

D'ailleurs, et vu l'évolution du monde du travail vers une plus grande intensification et flexibilisation du travail, vers l'exigence d'une plus grande implication individuelle des travailleurs dans leur activité professionnelle, une mobilité accrue et une porosité entre vie privée et vie au travail (dû à une large utilisation des NTIC) qui s'installent, la CSL propose de travailler également sur des règlements pour prendre en considération les risques dits « psychosociaux » qui en découlent. En effet, contrairement à d'autres pays européens comme la France ou l'Allemagne, les conditions psychosociales de travail ne font pas partie des catégories de risques à prendre obligatoirement en compte dans la procédure de l'évaluation des risques dans l'entreprise.

En ce qui concerne le rôle de la médecine du travail dans la surveillance de la santé des travailleurs, la CSL se prononce également pour un renforcement en personnel pour les services des médecins

du travail et pour la création d'un service national unique. En effet, la création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) est la seule issue pour garantir l'indépendance et l'impartialité à l'égard des employeurs et pour assurer une vraie prise en charge des salariés.

## 9) Inégalités et pauvreté : inverser les tendances

### 9.1. Les constats de la Commission

Dans son rapport par pays pour le Luxembourg, la Commission européenne note que le Grand-Duché affiche de très bons résultats sur le plan social : taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale « relativement faible » (19,7%<sup>94</sup>), ratio S20/S80 en-dessous de la moyenne de l'UE (5 contre 5,2) et une réduction efficace du taux de risque de pauvreté par les transferts sociaux. Cependant, la Commission relativise ces performances en faisant remarquer que les indicateurs sociaux stagnent, voire se détériorent, au cours des dernières années, ce qui fait que les niveaux d'avant-crise n'ont toujours pas été retrouvés malgré des performances macroéconomiques enviables.

#### *Les composantes du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*

Sont considérées comme en risque d'être pauvres ou exclues socialement les personnes relevant d'au moins un des 3 critères suivants :

- i. les personnes en **risque de pauvreté (relative)** sont celles vivant dans un ménage disposant d'un revenu équivalent-adulte disponible (après transferts sociaux en espèces) inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60% du revenu médian national équivalent-adulte (après transferts sociaux),
- ii. les personnes en situation de **privation matérielle grave** ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins 4 des 9 éléments suivants. Ils ne sont pas en mesure :

1) de payer un loyer ou des factures courantes, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge, 8) un téléviseur couleur ou 9) un téléphone,

- iii. les personnes vivant dans des ménages à **très faible intensité de travail** sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé moins de 20% de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus.

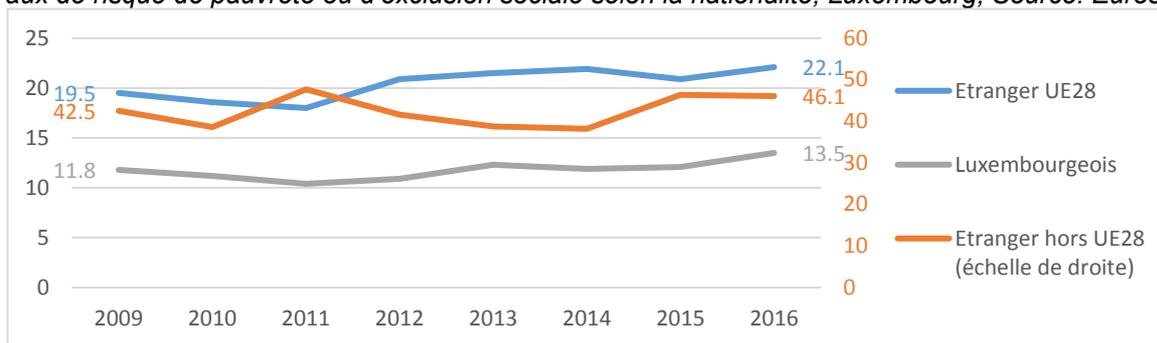
Source : Statec, Rapport travail et cohésion sociale 2017, Cahier économique n° 123

En termes de taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, force est de constater que certaines catégories de la population luxembourgeoise sont particulièrement affectées. En l'occurrence, il s'agit des personnes issues de l'immigration, des enfants et des jeunes, ainsi que des familles monoparentales.

Ainsi, le détail du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon la provenance fait état d'un risque près de 1,6 fois plus élevé pour les ressortissants de pays de l'Union européenne et même 3,4 fois plus important pour les ressortissants de pays tiers par rapport à la population ayant la nationalité luxembourgeoise.

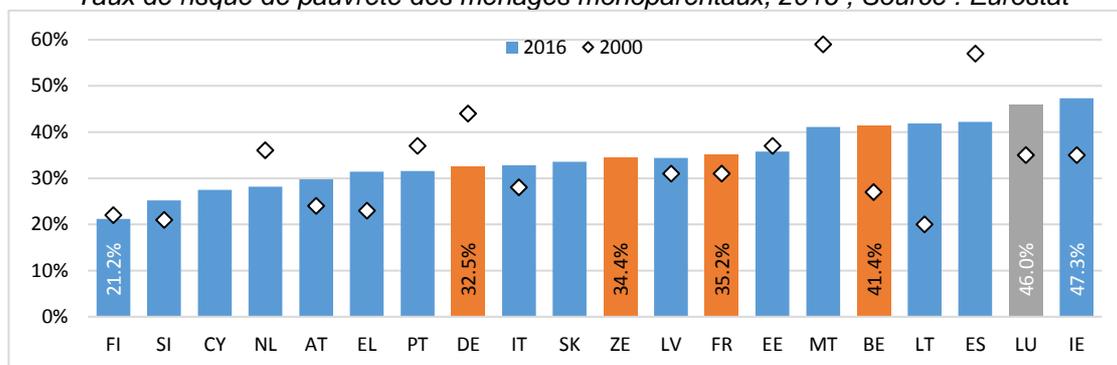
<sup>94</sup> En réalité, le Luxembourg affiche des résultats qui ne sont que moyennement bons et se retrouve dès lors en milieu de classement (8<sup>e</sup> sur les 19 pays de la Z€). Il reste cependant bien en-deçà des tristes résultats observés en Grèce, Lituanie ou Italie, où le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dépasse les 30%.

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon la nationalité, Luxembourg, Source: Eurostat



Concernant les ménages monoparentaux, le Grand-Duché affiche même l'une des pires performances de la zone euro, devancé uniquement par l'Irlande. Au Luxembourg, ce sont près d'un ménage monoparental sur deux qui sont exposés à ce risque. Si l'on prend également en compte le risque d'exclusion sociale, le taux augmente même jusqu'à 49,7%.

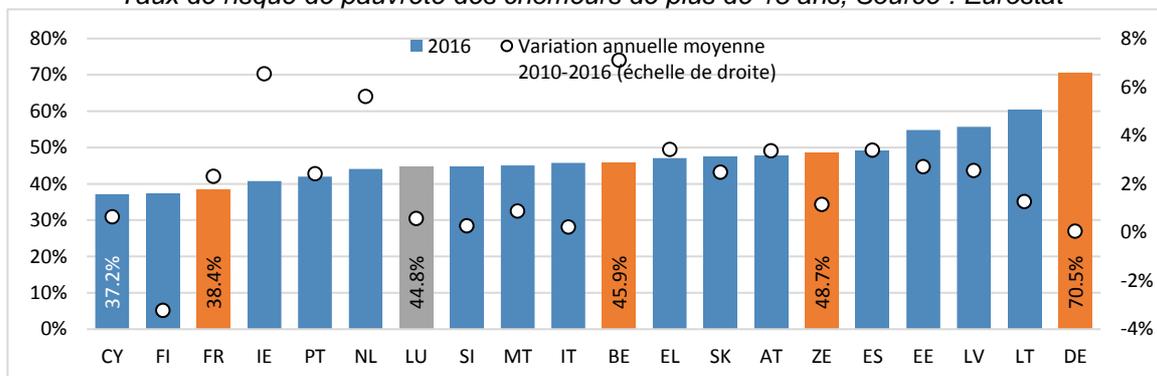
Taux de risque de pauvreté des ménages monoparentaux, 2016 ; Source : Eurostat



Cependant, il convient, dans ce contexte, de relever deux autres catégories de personnes à risque en matière de pauvreté. En effet, tant les demandeurs d'emploi que les locataires connaissent, au Luxembourg, une exposition au risque de pauvreté nettement plus élevée que la moyenne.

Ainsi, le taux de risque de pauvreté des demandeurs d'emploi s'approche des 45% au Grand-Duché, et augmente même légèrement (+0,6% par an en moyenne) par rapport à 2010 alors même que l'économie et, partant, la création d'emplois se sont largement redressés au cours des années récentes.

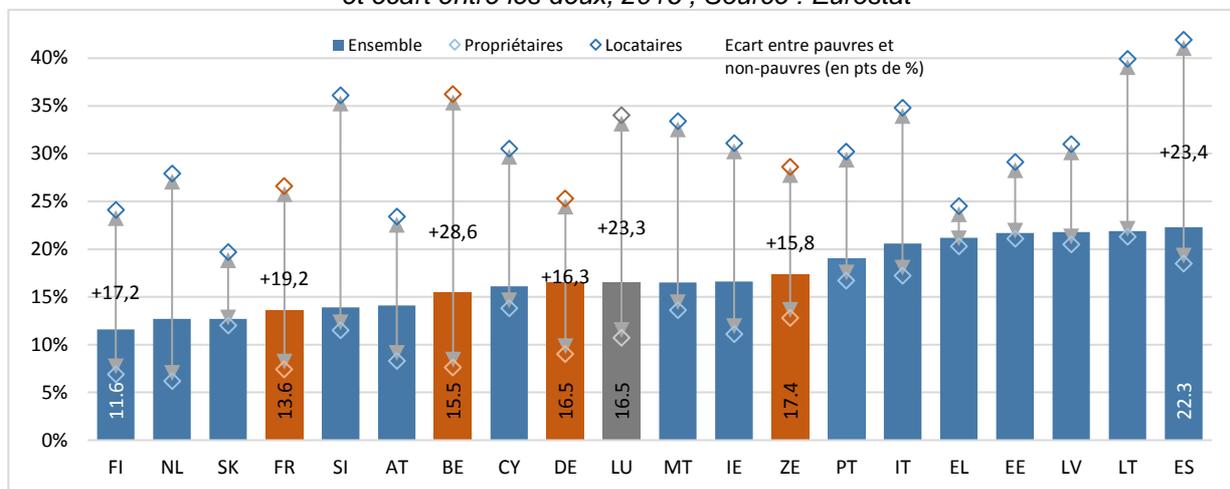
Taux de risque de pauvreté des chômeurs de plus de 18 ans, Source : Eurostat



Pour ce qui est des locataires, le Luxembourg affiche un taux de risque de pauvreté relativement élevé par rapport aux autres pays de l'union monétaire. En effet, 34% (soit un taux deux fois plus élevé que pour l'ensemble de la population) d'entre eux font face au risque de pauvreté. Ce qui est

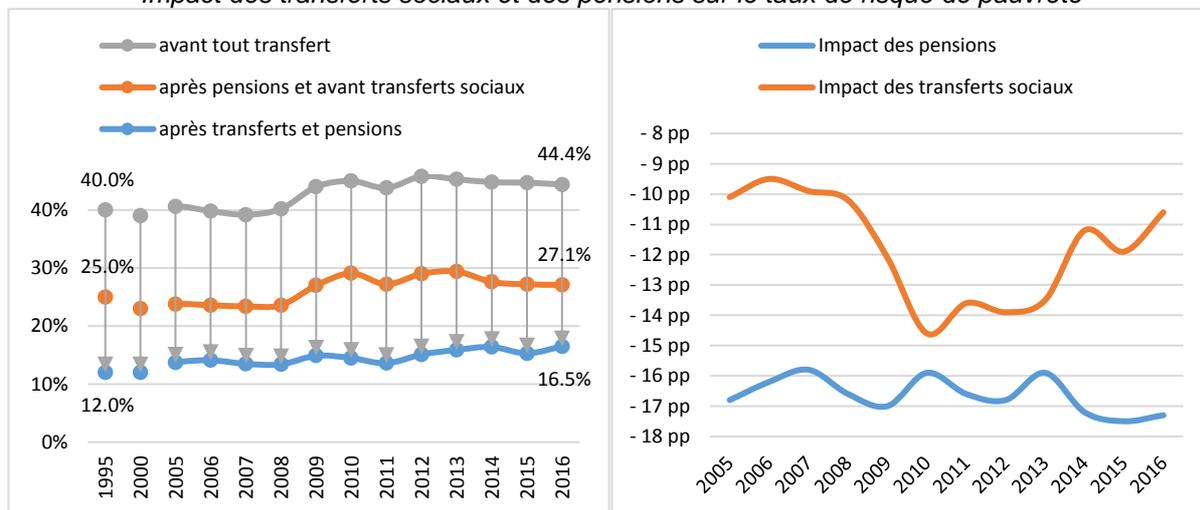
particulièrement inquiétant est que, dans le même temps, le Grand-Duché affiche un taux de risque de pauvreté comptant parmi les plus faibles de la zone euro pour les propriétaires, traduisant ainsi de fortes inégalités en termes d'accès au logement.

*Taux de risque de pauvreté des propriétaires et des locataires et écart entre les deux, 2016 ; Source : Eurostat*



Comme le relève justement la Commission : « Les transferts sociaux jouent un rôle déterminant dans la réduction du taux de risque de pauvreté au Luxembourg. » Toutefois, il appert que depuis 2010, cet effet réducteur s'est considérablement affaibli ; si, en 2010, les transferts sociaux avaient un impact de l'ordre de 14,5 points de pourcentage sur le taux de risque de pauvreté, depuis lors il tend à diminuer d'année en année pour revenir à sa moyenne d'avant-crise (environ -10pp.) alors même que la situation sociale reste, au vu des performances passées du Grand-Duché, relativement tendue.

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

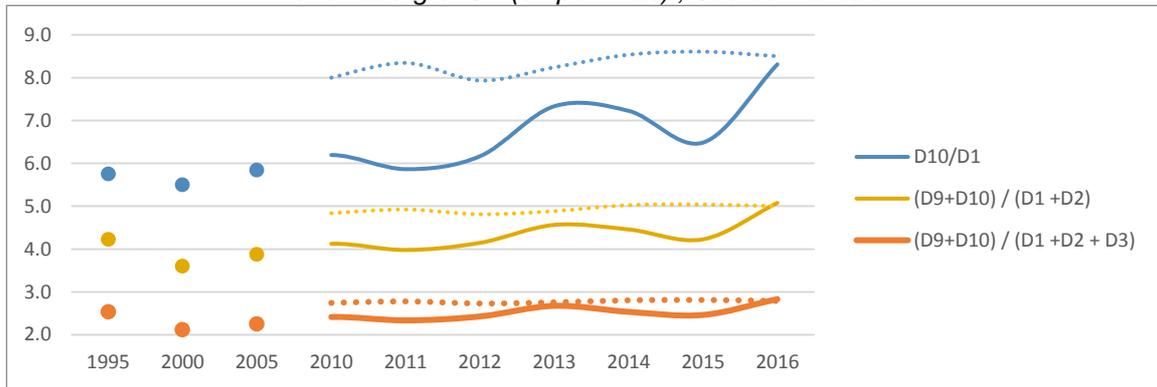


Source : Eurostat, calcul des auteurs

La hausse récente du taux de risque de pauvreté s'explique donc par une combinaison de deux facteurs : d'une part, un affaiblissement précoce de l'effet des transferts sociaux, et d'autre part, une montée continue des inégalités de revenu au cours de cette même période.

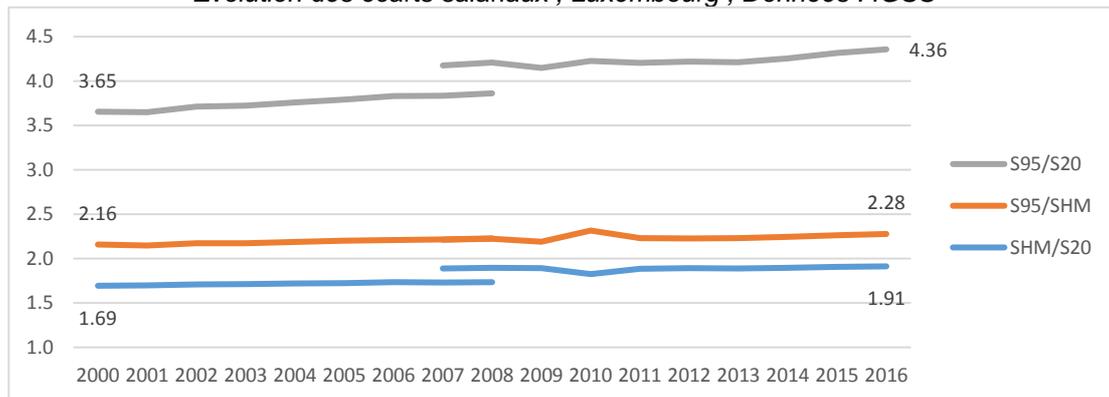
Ainsi, au vu des évolutions des rapports interquintiles des parts du revenu national équivalent, il est indéniable que les revenus sont de plus en plus mal répartis au sein de la population. Entre 2010 et 2016, le rapport entre la part des revenus revenant aux 10% d'individus les plus aisés (D10) et celle revenant aux 10% de personnes ayant les revenus les plus modestes (D1) est passée de 6,2 à 8,3.

Ratios interquintiles de la part du revenu national équivalent ;  
Luxembourg et UE (en pointillés) ; Source: Eurostat



De même, au niveau des seuls revenus salariaux, les écarts entre les individus les mieux et les plus mal rémunérés ne cessent de croître au fil du temps, quoique d'une façon plus modérée que ci-avant.

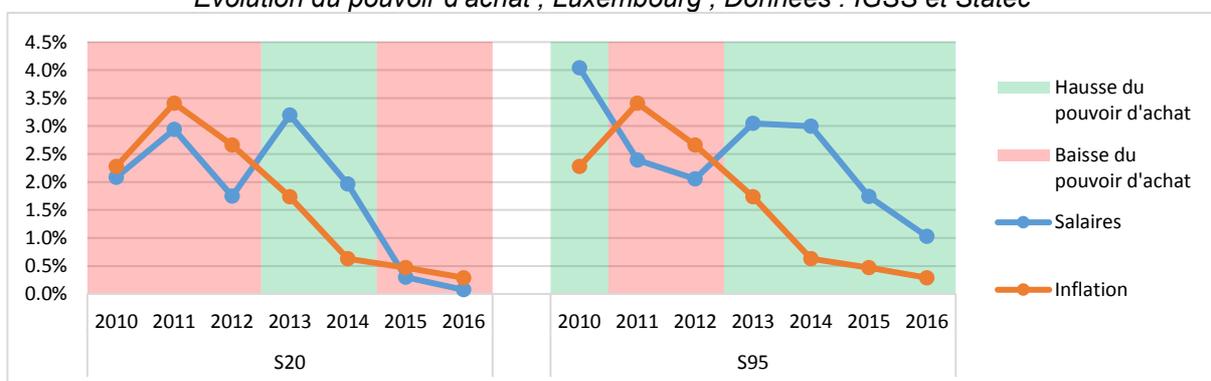
Évolution des écarts salariaux ; Luxembourg ; Données : IGSS



Note : SHM = salaire horaire moyen ; S95 = niveau de salaire le plus bas parmi les 5% de salaires les plus élevés ; S20 = niveau de salaire le plus élevé parmi les 20% de salariés les moins bien rémunérés

À cet effet de ciseau provenant de dynamiques bien différentes dans l'évolution des bas et des hauts salaires vient se greffer l'effet de l'inflation. En effet, les bas salaires connaissent des rythmes de croissance bien plus faibles, le taux d'inflation, malgré le fait qu'il soit anormalement bas, fait en sorte qu'en termes réels les salaires du bas de l'échelle connaissent une quasi-stagnation depuis 2010 (+0,8% sur la période, contre +5,9% pour les hauts salaires).

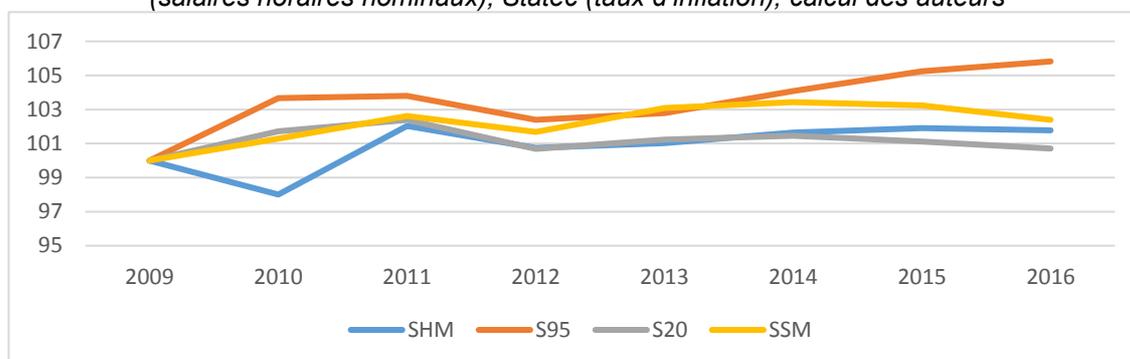
Évolution du pouvoir d'achat ; Luxembourg ; Données : IGSS et Statec



Un autre élément à prendre en compte est la faible évolution que le salaire social minimum a connue en termes réels au cours des dernières années. En effet, entre 2009 et 2016, le SSM a connu une hausse du pouvoir d'achat d'un peu plus 4%. Une telle augmentation peut paraître considérable à

première vue, mais si on la compare à celle des hauts salaires (S95), force est de constater que ceux-ci ont crû de près de 6% sur la même période. Pour ce qui est du niveau de salaire S20 (qui se situe plus ou moins au niveau du SSM qualifié), celui-ci a stagné en termes réels : +0,7% seulement en 6 ans, tandis que le salaire horaire moyen a connu une faible croissance de +1,8% dans le même temps.

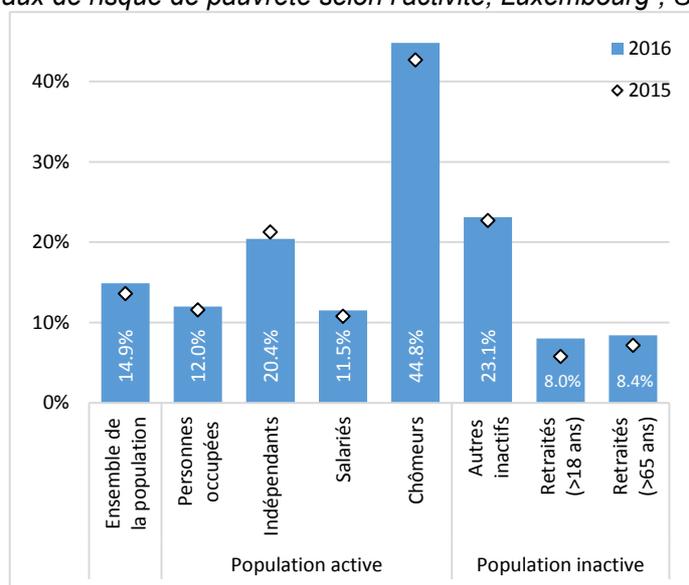
*Évolution de différents niveaux de salaire réel ; indice base 100 en 2009 ; Luxembourg ; Sources : IGSS (salaires horaires nominaux), Statec (taux d'inflation), calcul des auteurs*



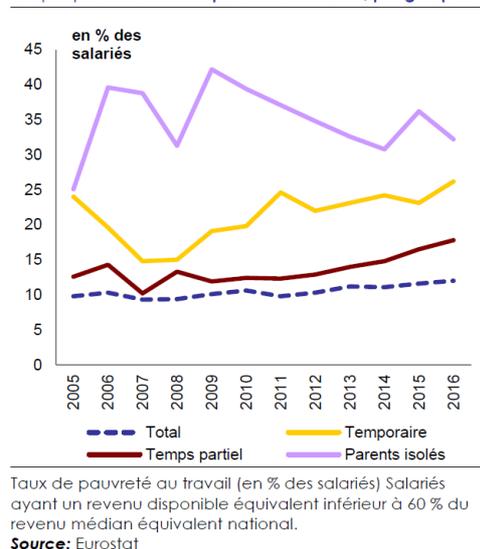
Les différents facteurs – efficacité précocement réduite des transferts sociaux, recrudescence des inégalités de revenu, faiblesse du rythme de croissance des bas salaires tant en termes nominaux que réels – énumérés ci-avant font que le fait d'avoir un emploi ne soit pas un rempart contre le risque de pauvreté au Luxembourg.

En effet, au Grand-Duché, le taux de pauvreté au travail dépasse nettement les 10%. Parmi les personnes ayant des contrats à durée déterminée ou les parents isolés ayant un emploi, une personne sur quatre se trouve exposée au risque de pauvreté.

*Taux de risque de pauvreté selon l'activité, Luxembourg ; Sources : Eurostat et Commission européenne*



Graphique 3.3.3: Taux de pauvreté au travail, par groupes



Avec de tels taux, seules l'Espagne et la Grèce affichent de pires performances que le Luxembourg au sein de la zone euro.

## 9.2. Les recommandations des organisations syndicales

La situation économique et budgétaire du Grand-Duché étant excellente, il serait opportun d'en profiter afin de réduire les inégalités qui touchent l'ensemble de la population, et *a fortiori* les

travailleurs ayant des bas revenus. Dans le tableau de bord social qui permet de juger des avancées faites dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, la Commission juge systématiquement que la situation luxembourgeoise en termes d'inégalités et de pauvreté est « à surveiller ». Afin d'endiguer les dérives en termes de renforcement des inégalités et de progression du risque de pauvreté (cf. ci-avant), il est temps de mettre en œuvre des mesures permettant de rétablir une plus grande équité sociale en termes de revenus et de mieux protéger la population contre la pauvreté, notamment en ce qui concerne les chômeurs, les ménages monoparentaux ou encore les locataires.

#### Révision structurelle du RMG

Si le SSM permet d'encadrer la rémunération du travail afin que celle-ci ne tombe pas à des niveaux totalement inadéquats pour faire face aux dépenses de la vie de tous les jours, le RMG, qui constitue un seuil sous lequel les ressources de chaque citoyen ne peuvent pas tomber, permet de pallier un tant soit peu au phénomène des *working poor* et de ceux qui pour différentes raisons se trouvent exclus du marché du travail. Dans l'attente de la mise en œuvre du REVIS, il faut fixer le RMG à un niveau adéquat. Ainsi, il serait opportun d'ajuster le montant du RMG aux évolutions des salaires réels, ce qui n'a pas été fait régulièrement depuis 2011 et engendré un retard de 1,7 points de pourcentage par rapport à une adaptation « normale ».

Au-delà de cette adaptation, un coup de pouce structurel supplémentaire serait le bienvenu. De fait, les montants prévus pour le REVIS restent largement au même niveau que ceux du RMG, alors même que les nouveaux mécanismes d'immunisation entraîneront des dégradations par rapport à la loi encore en vigueur.

De plus, loin de résoudre le problème de la « trappe à inactivité » induite par le mode de fonctionnement du RMG, le REVIS apportera même des dégradations du fait des mesures d'activation et des mécanismes d'immunisation des revenus qu'il introduit. En effet, les personnes travaillant à temps partiel ainsi que les ménages de deux adultes percevant l'équivalent d'un SSM seront pénalisés. Au lieu d'être dissuasif, le REVIS deviendra pour les personnes concernées punitif.

#### Révision structurelle de l'indemnisation du chômage

La forte proportion de demandeurs d'emploi exposés au risque de pauvreté est le reflet de leur protection sociale et de leur indemnisation. En effet, la durée d'indemnisation est relativement courte au Luxembourg comparativement aux autres pays de l'UE15. Qui plus est, si l'on rapporte le plafond annuel d'indemnisation au niveau de vie, le Luxembourg affiche un des plus faibles rapports de l'UE.

#### Soutien aux petites pensions

Les réformes successives qu'a connu le système de pensions depuis le début des années 2000 et particulièrement les modulations du mécanisme d'ajustement sur la période 2005 à 2015 ont entraîné des pertes de l'ordre de 2,6% pour toutes les pensions perçues sur la période qui n'ont jamais été compensées.

A cela s'ajoute le décalage supplémentaire de deux années dans la revalorisation des pensions échues après le 31 décembre 2013 (introduit par la dernière réforme).

Afin de compenser ces pertes, il faudrait accorder un coup de pouce structurel aux pensions, tout au moins en ce qui concerne les petites pensions. Cela pourrait se faire, par exemple, en visant la pension minimale ou en octroyant une prime unique.

#### Révision structurelle et fiscale du salaire social minimum

Comme le montrent différentes études, dont par exemple l'élaboration d'un revenu de référence menée par le Statec, le SSM se situe actuellement à un niveau trop bas par rapport au niveau de vie et au niveau de productivité luxembourgeois.

Une augmentation structurelle d'au moins 10% permettrait d'améliorer considérablement la situation des *working poor* luxembourgeois en leur permettant d'obtenir par leur travail des revenus qui se situent au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

Par ailleurs, il serait opportun de mettre en œuvre une exonération fiscale du SSM plutôt que de l'imposer à un taux marginal de 12% (classe 1).

Les signataires renvoient aussi, sur la question, à l'avis du Conseil économique et social.

### Revalorisation des prestations familiales

La réforme des prestations familiales a introduit un montant unique par enfant, ce qui revient à réduire considérablement le montant moyen perçu par enfant par rapport à la situation d'avant la réforme.

Afin d'y pallier, une augmentation du montant des prestations familiales serait nécessaire.

Qui plus est, en termes réels, les familles ont subi au fil des années une perte cumulée de l'ordre de 20% depuis l'abolition de l'indexation des prestations familiales de 2006.

Finalement, la procédure automatique d'adaptation des prestations familiales est bien prévue dans la loi mais n'est toujours pas entrée en vigueur. Ce mécanisme devrait pour autant être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes afin d'enrayer la perpétuation de la diminution en termes réels des prestations familiales.

## 10) De la formation professionnelle

### 10.1. Propositions pour améliorer l'actuel dispositif de la formation professionnelle continue

Robotisation, numérisation, interconnexion, autoproduction, économie collaborative, intelligence artificielle, etc. comptent parmi les leitmotifs d'une nouvelle « révolution industrielle » qui serait en cours. Chaque nouvelle grande technologie est source d'iniquité entre ceux qui disposent du savoir-faire requis et les autres.

Comment coordonner les efforts pour opérer ce changement en faveur d'une croissance inclusive et durable sur le plan social?

Moins qualifiée sera la main-d'œuvre et moins répandues seront les innovations, et plus concentrés seront les effets de la révolution industrielle. Il importe donc de s'assurer que les salariés soient dotés pour autant que possible du savoir-faire approprié pour maîtriser un environnement de travail nouveau, de nouveaux processus et technologies, voire des aptitudes sociales nouvelles afin que leurs parcours professionnels soient sécurisés au maximum.

En tout état de cause, nombreuses sont les questions en suspens et les axes de réflexion à étudier, liés à la formation continue :

1. renforcement des savoir-faire actuels et acquisition de nouveaux savoirs et savoir-faire des salariés ;
2. conception de nouveaux modèles de formation et de nouvelles voies de qualification ;
3. amélioration du dispositif de l'orientation professionnelle pour les apprenants adultes ;
4. élaboration de nouveaux modèles de financement de la formation (des modèles alternatifs et complémentaires au modèle de cofinancement étatique de la formation continue), des modèles plus justes socialement et économiquement.

Notre système de formation professionnelle ne permet pas actuellement de définir les savoir-faire numériques et spécifiques requis.

Les partenaires sociaux ont un rôle déterminant à jouer

- dans la définition des principaux types de savoir-faire et de qualification requis

et

- dans la conception des formations correspondantes.

À côté des savoir-faire numériques, d'autres capacités telles que les capacités à entreprendre, les capacités à diriger, seront de plus en plus demandées.

L'acquisition et/ou la mise à jour des savoirs et des savoir-faire des salariés doivent avoir lieu principalement dans les entreprises. Une participation active de celles-ci et une implication des partenaires sociaux sont donc nécessaires.

Pour ce faire, il importe d'initier des politiques de formation lesquelles soutiennent à l'avenir au mieux tous les salariés, indépendamment de leur niveau de qualification, face à des exigences de savoir-faire professionnel et spécifique en constante évolution.

Le seul fait de subventionner financièrement la formation professionnelle continue des entreprises, comme c'est le cas actuellement avec la loi règlementant l'accès collectif, risque de ne pas venir à bout des défis précités. Les changements législatifs récents proposés par le Gouvernement dans le cadre de ladite loi ne sont nullement satisfaisants. Ils se limitent quasi exclusivement à des mesures d'épargne financière.

Il faut inciter les entreprises à adopter des politiques de formation qui ne dénaturent pas le sens réel 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**.

D'autres politiques et modèles de formation devront donc être explorés, tels que :

1. 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 ;
2. l'introduction d'un véritable **droit individuel à la qualification** pour acquérir une qualification reconnue, voire complémentaire, pour tout salarié ;
3. la création d'un dispositif d'orientation et de guidance (information, conseil et encadrement) pour apprenants adultes et ce afin de pouvoir démêler les différents choix de formation possibles, introduction d'un **droit à l'orientation professionnelle** ;
4. l'introduction d'une **contribution financière substantielle des entreprises**, sachant que ces dernières bénéficient globalement de la formation professionnelle continue ;
5. l'instauration, à **court terme**, de **quotas minima pour les entreprises pour la formation des salariés peu ou pas qualifiés, les salariés âgés, les salariés fragilisés, ...** et la définition d'actions spécifiques pour développer davantage leurs compétences numériques ;

Vu l'absence de formalisation de la formation professionnelle continue et les inégalités qui en découlent dans beaucoup de situations, il serait utile de se mobiliser davantage entre parties prenantes (partenaires sociaux) pour créer des synergies renforcées.

Notamment la **création d'un Comité tripartite à la formation professionnelle continue**, avec pour missions

- d'élaborer un diagnostic du système de formation professionnelle continue ;
- de décider des formations prioritaires ;
- de définir des critères qualité pour les offreurs de formation ;
- d'émettre des recommandations au niveau politique (comme celles évoquées ci-avant).

pourrait contribuer à l'élaboration d'une stratégie globale de la formation professionnelle continue au niveau national. Une telle stratégie est nécessaire pour contribuer à relever les défis des compétences à l'ère du numérique.

*Proposition 1 : introduire 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*

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. Nous suggérons de développer 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.

Les représentants du personnel sont impliqués dans le **processus de décision** quant à l'établissement et la mise en œuvre du plan de formation de l'entreprise ; il leur incombe de valider tant l'élaboration que la validation du plan de formation. Ceci doit se faire dans 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 nous plaçons 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.**

*Proposition 2 : créer un Comité tripartite à la formation professionnelle continue*

Il serait utile de créer un conseil à gestion tripartite – une sorte de conseil consultatif à la formation professionnelle continue - dont la mission consisterait à évaluer les plans de formation des entreprises mis en œuvre dans le cadre de la loi modifiée du 22 juin 1999 ; il conviendrait d'évaluer notamment la participation et la satisfaction des bénéficiaires, la satisfaction des entreprises, de proposer des actions de formation et des publics prioritaires, ...

Un relevé de données **quantitatives et qualitatives** relatives à la formation professionnelle continue (bilan social/formation nationale) constituerait une base objective pour les discussions sur les politiques de formation futures.

*Proposition 3 : promouvoir et faciliter l'accès à des formations continues plus longues et qualifiantes*

La formation continue devrait avoir des chances supplémentaires pour tout un chacun.

- a) Augmenter la durée et revoir le mode de calcul du congé individuel de formation

Un nouvel élan serait nécessaire pour adapter le CIF et le compléter par des outils additionnels afin de faciliter l'accès à des formations continues plus longues et qualifiantes et cela surtout aux salariés fragilisés.

Ni la durée totale ni le mode de calcul actuel du CIF pour l'obtention de la durée « congé formation » ne permettent de répondre à l'enjeu prioritaire de la proposition 3.

Le CIF devra être adapté de façon à augmenter et à faciliter le nombre de formations qualifiantes pouvant être suivies (il pourrait à cet effet, s'agencer le cas échéant, avec d'autres dispositifs de formation existants, comme la validation des acquis de l'expérience).

- b) 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.

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

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

c) Élargir davantage les possibilités de formation continue

Une réorganisation des cours d'adultes et une modernisation des dispositions ayant trait à l'organisation des études secondaires techniques et en éducation des adultes seraient à envisager. Les actuelles dispositions devraient être élargies peu à peu aux études supérieures, et l'organisation des formations telles que les brevets de technicien supérieurs, les bachelors et les masters devraient connaître des modifications similaires.

Des formations suivies dans des instituts de formation tels les centres de formation des chambres professionnelles, les instituts de formation sectoriels, les communes, ... complèteraient non seulement l'offre étatique mais seraient à **prendre en considération/à valider**, sous certaines conditions, lors de l'élaboration du parcours individuel de l'apprenant et pour la certification.

L'apprenant devrait pouvoir recourir à un **dispositif d'orientation et de guidance** (information, conseil et encadrement) afin de démêler en toute connaissance les différents choix de formation qui sont possibles. Il conviendrait d'élaborer un parcours individuel de formation lequel tient compte des acquis de l'apprenant (dispenses de matières/modules, validation des acquis de l'expérience, ...).

Des critères d'évaluation spécifiques (sans pour autant brader les critères en vigueur dans l'enseignement secondaire) seraient à envisager (p. ex. l'organisation de projets intégrés similaires aux projets intégrés de la formation professionnelle) qui évaluent un ensemble de matières (modules)).

Les critères d'accès et de promotion ne devraient pas être forcément identiques à ceux appliqués en formation initiale. Une/des commissions spécifique(s) - les pendants légaux des conseils de classe traditionnels - pourrai(en)t statuer, au cas par cas, sur les questions d'accès et de réussite.

d) Prévoir des possibilités additionnelles pour stimuler les intéressés à entamer un apprentissage adulte

Afin d'inciter et de stimuler les salariés à entamer un apprentissage adulte, il serait opportun de prévoir des possibilités additionnelles d'accès pour ces derniers, notamment par la possibilité de **conclure des contrats de travail à durée indéterminée** comportant une période d'apprentissage à l'issue de laquelle la relation contractuelle se poursuit naturellement.

Une telle mesure serait au bénéfice de l'apprenti-salarié comme de l'employeur. Elle permettrait de fidéliser l'apprenti une fois diplômé et de lui offrir des perspectives d'évolution dans l'entreprise formatrice. Les modalités d'exécution seraient à définir entre partenaires sociaux.

e) Promouvoir et simplifier le dispositif de la validation des acquis de l'expérience, VAE

Afin de pouvoir reconnaître une valeur aux acquis de l'expérience, les entreprises et les représentants salariaux seraient invités à faire connaître le dispositif de validation des acquis de l'expérience à l'intégralité de leurs salariés et incités à les accompagner dans cette démarche individuelle. Il importe de **promouvoir des systèmes d'évaluation** qui prennent en compte l'ensemble des compétences et des connaissances d'un individu, et non la manière dont il les a acquises, ni le lieu où il les a acquises.

Toute action de validation des acquis de l'expérience serait également à intégrer dans le plan de formation de l'entreprise.

Dans ce contexte il conviendrait de **faciliter et d'adapter les procédures** et les outils actuels de la validation et d'instaurer un **congé VAE** permettant à chaque salarié de s'absenter pendant son temps de travail pour entamer une démarche de validation.

Proposition 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 moyennes et 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'Etat contribue à établir des droits et à organiser des ressources favorisant l'accès à la formation professionnelle continue (surtout sous l'aspect qualifiant).

Il serait également juste économiquement que les **entreprises contribueraient financièrement par une taxe de formation** 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.

La contribution financière des entreprises au titre de la formation professionnelle continue devrait prévoir des mécanismes particuliers de collecte en fonction du nombre de salariés en entreprise.

## 10.2. Propositions pour améliorer l'actuel dispositif de la formation professionnelle initiale

### Proposition 1 : favoriser l'orientation positive vers la formation professionnelle

Une orientation scolaire et une orientation professionnelle efficaces constituent entre autre un préalable indispensable à un système de formation professionnelle dynamique et performant. Il s'agit de rapprocher, autant que faire se peut, les aspirations personnelles des jeunes en matière de formation et d'emploi.

L'orientation scolaire et professionnelle doit être vue comme un processus continu, qui nécessite l'intervention de différents professionnels durant les différents stades de vie scolaire et professionnelle d'une personne. L'influence des parents, des collègues de classe et du personnel enseignant au niveau de l'enseignement fondamental et du cycle inférieur de l'enseignement secondaire sur les élèves ne doit pas être sous-estimée dans ce contexte.

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

Pour cela il importe de se référer aux conclusions du Forum Orientation qui s'articulent 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 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 est une condition sine qua non à une diffusion d'une image de marque positive de la formation professionnelle.

### Proposition 2 : procéder à un test d'orientation de l'apprenant

Il est proposé d'introduire un test de positionnement et d'orientation pour les personnes en amont de leur apprentissage afin de déterminer les connaissances et savoir-faire pour vérifier la bonne adéquation du postulant au métier/profession choisi(e) et de pouvoir, le cas échéant, procéder, à une nouvelle orientation vers un autre métier/profession.

Ainsi, la Chambre des salariés, en collaboration avec la Chambre des métiers, propose à tous les élèves en classe de 5<sup>e</sup> (du cycle inférieur enseignement général) un outil neutre d'aide à l'orientation professionnelle -Basic-check. Il s'agit d'un test automatisé dont l'objectif premier est d'identifier les « forces » des élèves afin de les aider dans leur orientation scolaire en vue de l'apprentissage d'un métier.

L'objectif poursuivi est d'aider les élèves, les parents et les enseignants dans le cadre de l'orientation scolaire avec la finalité de réduire le nombre de redoublements et d'échecs en formation initiale.

*Proposition 3 : mieux préparer les jeunes à l'apprentissage*

De manière récurrente, l'immatunité chez grand nombre de jeunes qui débutent en formation professionnelle est constatée au moment de la recherche d'un poste d'apprentissage, voire même lors de leur formation pratique en entreprise.

L'allongement du cycle inférieur jusqu'en classe de 10<sup>e</sup> comprise, permet le décalage de l'entrée en apprentissage à la fin de l'obligation scolaire (la formation professionnelle débiterait en classe de 11<sup>e</sup>), une consolidation des connaissances en mathématiques et en langues avec éventuellement quelques premières expérimentations dans divers métiers/professions en centre de formation ancrées dans les grilles horaires des classes du cycle inférieur, pourrait être bénéfique pour une grande partie de la population cible.

La vitesse à laquelle les fonctions et les tâches changent dans le monde du travail, devrait obliger les partenaires de la formation professionnelle de se concentrer sur les fondements d'un métier/profession en formation initiale et de mettre en place une formation continue structurée basée sur une véritable stratégie « lifelong learning », en phase avec le progrès technologique et sociétal.

*Proposition 4 : développer des parcours de formation adaptés au profil et au projet des apprenants*

La complexité croissante du système de formation professionnelle et la nécessité d'adapter les modes d'organisation du travail aux évolutions de l'emploi, des nouvelles technologies et autres nécessitent que de nouvelles dispositions devront être arrêtées pour non seulement faciliter aux apprenants de suivre des formations mais également de stimuler leur intérêt pour s'engager dans telle voie de formation.

Or à l'âge de 15-16 ans, les jeunes sont contraints de choisir un métier/une profession et pour certains les critères de promotion leur imposent des choix limités, voire très limités. Cela n'est guère motivant ni pour les jeunes ni pour leurs familles. Il importe donc de démontrer que ces choix ne constituent pas des impasses et de repenser l'actuel dispositif de formation.

Dans ce contexte nous invitons les responsables politiques non seulement à diversifier l'offre des formations à tous niveaux, mais également à compléter l'offre de formation actuelle afin de créer une sorte d'« escalier de transition des formations » (*Stufenmodell*) et ce à différents niveaux pour tout type de formation, si possible.

L'affirmation souvent avancée par les responsables politiques que « le profil des compétences de certaines formations existantes n'encourage pas les patrons à engager ces jeunes » est démontée par des études comme par exemple celle réalisée par l'Observatoire de la formation professionnelle continue « Transition école-vie active » (cf. également. Proposition 6).

La proposition 4 permet de rendre les possibilités de parcours de formation plus visibles, de dessiner les perspectives de carrières, d'améliorer les passerelles entre les différents niveaux de formation et les différents métiers/professions et préconise d'élaborer une offre qualifiante en formation continue permettant à une personne de se spécialiser dans son domaine et, le cas échéant, de se réorienter dans un autre domaine suivant le leitmotiv « **Kein Abschluss ohne Anschluss** ».

*Proposition 5 : recentrer les exigences de la formation professionnelle, élaguer les programmes de formation et analyser les avantages et désavantages d'un enseignement par compétences*

Pour garantir la qualité des diplômes il faut recentrer les exigences et notamment élaguer les programmes.

Grand nombre d'échecs aux projets intégrés et de décrochages scolaires sont dus à un manque de répétition de la matière enseignée au courant de la formation.

Le concept de compétence et ce, aussi bien au niveau de l'enseignement que de l'évaluation, est un concept relativement flou et la réforme de la formation professionnelle ne fait que confirmer ce

constat. Les référentiels de compétences définis dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle montrent qu'un risque majeur lié à l'enseignement par compétences consiste à affiner de manière exagérée les compétences à atteindre et à élaborer des référentiels difficilement lisibles et difficilement compréhensibles pour les différentes parties prenantes.

Trouver le juste équilibre entre l'approche par compétences laquelle prévoit qu'une compétence acquise une fois, reste acquise pour toujours et n'est plus remise en question ainsi que la nécessité de répéter et de rafraîchir certaines connaissances et savoir-faire au courant de la formation n'est pas chose facile. Quant à l'évaluation qui doit se prononcer sur le fait de savoir si les élèves ont acquis un degré de maîtrise suffisant des compétences attendues ou non, des questions complexes concernant l'objectivité, la validité et la fidélité des jugements sont soulevées.

*Proposition 6 : proposer davantage de formations au niveau de la formation professionnelle de base (CCP) et encourager l'Etat et les entreprises à déclarer plus de postes d'apprentissage*

Nous regrettons que l'offre au niveau des formations CCP se rétrécisse d'année en année et que les offres de postes d'apprentissage à ce niveau restent faibles, malgré les aides accordées par l'Etat aux entreprises-formatrices. Nous déplorons surtout que l'offre se limite principalement au secteur privé et que le secteur public se dit principalement non concerné.

Le développement d'une offre alternative à ce niveau de formation est primordial, il est injuste d'écartier les jeunes les plus faibles, les plus immatures de notre système scolaire s'ils ne réussissent à décrocher un poste d'apprentissage. Cette offre ne doit cependant pas constituer une mesure sociale et ne doit pas être perçue en tant que telle par le grand public.

Les détenteurs d'un diplôme CCP, et les statistiques de l'Observatoire de la formation le prouvent, trouvent leur place dans les entreprises du Luxembourg et pas rares sont ceux qui continuent même en formation DAP par la suite. Ils disposent donc à l'issue de leur formation de savoir et de savoir-faire qui leur permettent de trouver leur place dans la société.

Le problème réside surtout dans le fait que ceux qui n'obtiennent pas de poste d'apprentissage auront peu de chance pour prouver et améliorer leur potentiel.

D'après des estimations, le nombre d'élèves annuellement concernés s'élève à 400. Malheureusement des statistiques éducatives officielles, comme très souvent, ne sont pas disponibles.

À notre estime, il faudra envisager différentes mesures pour améliorer cette situation désastreuse :

- retarder l'entrée en apprentissage d'une année (rallongement du cycle inférieur d'une année) pour des raisons de maturité et afin de consolider davantage l'enseignement général des jeunes avant leur entrée en apprentissage ;
- intensifier la prise en charge individuelle des élèves au niveau du cycle inférieur, aussi bien par du personnel socio-éducatif que par du personnel enseignant ;
- réfléchir sur l'extension de l'offre de formation au niveau CCP, aussi bien au niveau étatique (exemples : aide concierge, assistant huissier, garçon de salle) que pour des formations pour lesquelles il n'existe pas de formation au niveau DAP (exemples : gardien, nettoyeur de bâtiments, nettoyeur de textiles) et ce afin de permettre aux candidats d'avoir un véritable choix au moment de l'entrée en formation professionnelle, la motivation étant considérée comme un élément majeur de la réussite ;
- mettre en place des alternatives autres que des classes d'orientation et d'initiation professionnelle pour ceux qui ne décrochent pas de postes d'apprentissage.

### III Les dispositions à prendre sur le plan national pour cadrer avec les recommandations à la zone euro

Il incombe au Luxembourg, au cœur l'Union dont il est membre fondateur, une responsabilité toute particulière et un rôle d'exemplarité lorsqu'il s'agit d'être à la hauteur des enjeux et de relever les défis européens tels qu'ils ont été définis par la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro, le Rapport conjoint sur l'emploi et la situation sociale en Europe et l'Examen annuel de la croissance.

Face aux différents constats tant sur le plan européen (demande intérieure déficiente, proactivité requise des pays excédentaires tel le Luxembourg) que sur la situation luxembourgeoise (inégalités croissantes, politique du logement défailante), des mesures vigoureuses seront à la fois mises en place à l'échelon luxembourgeois et portées au plan européen.

Ces mesures préconisées par les syndicats lors du cycle précédent du semestre européen restent d'actualité. La liste suivante résume les différents éléments traités dans le cœur de la présente contribution syndicale.

#### Positionnement européen du Luxembourg en faveur d'un pilotage de type coopératif de la demande intérieure ambitieux, efficace et coordonné dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires

- *Instauration généralisée de salaires minimaux en Europe*
- *Introduction d'une règle d'or des salaires en vertu de laquelle les salaires européens progressent en fonction de la productivité moyenne augmentée de l'inflation*

Le respect de cette règle viserait à faire suivre par les revenus du travail des salariés l'évolution des conditions économiques générales ; ce n'est qu'à la condition d'une politique salariale (et par ailleurs d'investissements) expansive coordonnée en faveur d'une demande intérieure dynamique que l'on durabilisera la croissance européenne, le marché de l'emploi et le niveau de vie.

- *Introduire un seuil d'évolution salariale à ne pas franchir dans la Procédure des déséquilibres macroéconomiques (PDM)*

En matière d'évolutions salariales, comme une évolution inférieure à la référence de base potentielle est tout aussi indésirable qu'une évolution supérieure au niveau témoin, il serait impératif d'amender la PDM en introduisant un seuil inférieur à ne pas franchir en matière de salaires (actuellement le CSU ne peut pas dépasser le plafond de 9% sur trois ans). Ce système de valeur double existe déjà du côté de la balance courante.

- *Renforcer les institutions de négociations collectives parallèlement à l'augmentation du taux de couverture des conventions collectives*

Ces outils sont autant de vecteurs de cohésion sociale, de qualité de travail et de croissance économique. Il est à craindre que le recul généralisé du champ des conventions en Europe ne se répercute négativement sur les travailleurs européens, leurs revenus et la conjoncture européenne.

- *Création d'un Trésor européen et mise en place concomitante de la véritable règle d'or des finances publiques*

Un outil efficace (3% du PIB) serait ainsi mis en place, et à peu de frais (monétaires ou juridiques), pour stimuler la demande intérieure tout en relevant les nombreux défis de formation brute de capital fixe infrastructurel et humain (« matériels et immatériels », dicit le Conseil) auxquels font face les pouvoirs publics, dans un esprit à la fois de relance, de stabilisation et de transition économiques.

Si ce Trésor peut constituer l'embryon d'une union budgétaire, il ne s'agit néanmoins pas d'un pas vers une union des transferts ou politique, ni d'une mutualisation des vieilles dettes des États membres. Toutefois, les

inégalités de financement entre les États membres, qui paient actuellement leur argent à des taux différents, seront balayées, puisque chacun bénéficierait du seul et même taux obtenu par le Trésor.

L'application de ce cadre général entraînerait aussi l'entrée en vigueur de la véritable règle d'or des finances publiques dont l'objectif est d'immuniser l'investissement public. Cette règle d'or serait plus favorable aux investissements publics générateurs de croissance future et donc à l'activité des entreprises.

#### - *Élargir la perspective du nouveau tableau de bord social (TBS)*

Ce TBS ne propose en effet pas d'objectifs chiffrés ou de valeurs à atteindre en termes de tendances sociales ou d'emploi en général, sans lesquels le suivi de l'évolution des indicateurs dans les États membres sera dépourvu de toute effectivité. Les indicateurs proposés ne couvrent d'ailleurs pas l'ensemble des domaines garantis par le nouveau socle des droits sociaux.

C'est pourquoi le TBS devrait s'étendre à des thèmes plus intimement liés au travail (conditions de travail garantissant un travail décent au sens de l'agenda pour un travail décent de l'OIT - qualité de l'emploi, niveaux de salaire, stabilité de l'emploi, nombres d'emplois de très courte durée ou ne représentant qu'un petit nombre d'heures, etc. -, à la santé-sécurité ou encore la couverture par les conventions collectives).

Les objectifs de la stratégie Europe 2020 favorisant l'emploi, l'éducation, la recherche, l'innovation, la lutte contre la pauvreté et la préservation de l'environnement devraient constituer le fil rouge de toutes les politiques européennes. Un lien entre ces deux outils pourrait donc être mis davantage en évidence.

### **Lutter contre les inégalités et soutenir la demande intérieure**

#### - *Coup de pouce structurel au REVIS/RMG*

Si le SSM permet d'encadrer la rémunération du travail afin que celle-ci ne tombe pas à des niveaux totalement inadéquats pour faire face aux dépenses de la vie de tous les jours, le RMG, qui constitue un seuil sous lequel les ressources de chaque citoyen ne peuvent pas tomber, permet de pallier un tant soit peu au phénomène des *working poor* et de ceux qui pour différentes raisons se trouvent exclus du marché du travail.

Le RMG/REVIS doit être fixé à un niveau adéquat. Ainsi, il serait opportun d'ajuster le montant aux évolutions des salaires réels, ce qui n'a été fait régulièrement depuis 2011 (retard de 1,7 point de %).

Au-delà de cette adaptation, un coup de pouce structurel supplémentaire serait le bienvenu. De fait, les montants prévus pour le REVIS restent largement au même niveau que ceux du RMG, alors même que les nouveaux mécanismes d'immunisation entraîneront des dégradations par rapport à la loi encore en vigueur.

De plus, loin de résoudre le problème de la « trappe à inactivité » induite par le mode de fonctionnement du RMG, le REVIS apportera même des dégradations du fait des mesures d'activation et des mécanismes d'immunisation des revenus qu'il introduit. En effet, les personnes travaillant à temps partiel ainsi que les ménages de deux adultes percevant l'équivalent d'un SSM seront pénalisés. Au lieu d'être dissuasif, le REVIS deviendra pour les personnes concernées punitif.

#### - *Soutien aux (petites) pensions*

Les modulations du mécanisme d'ajustement des pensions sur la période 2005 à 2015 ont entraîné des pertes de l'ordre de 2,6% pour toutes les pensions perçues sur la période qui n'ont jamais été compensées.

A cela s'ajoute le décalage supplémentaire de deux années dans la revalorisation des pensions échues après le 31 décembre 2013 (introduit par la dernière réforme).

Afin de compenser ces pertes, il faudrait accorder un coup de pouce structurel aux pensions, tout au moins en ce qui concerne les petites pensions. Cela pourrait se faire, par exemple, en visant la pension minimale ou en octroyant une prime unique.

- *Revalidation structurelle du salaire minimum d'au moins 10% et exonération fiscale complète*  
Comme le montrent différentes études, dont par exemple l'élaboration d'un revenu de référence menée par le Statec, le SSM se situe actuellement à un niveau trop bas par rapport au niveau de vie et au niveau de productivité luxembourgeois.

Une augmentation structurelle d'au moins 10% permettrait d'améliorer considérablement la situation des *working poor* luxembourgeois en leur permettant d'obtenir par leur travail des revenus qui se situent au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

Par ailleurs, il serait opportun de mettre en œuvre une exonération fiscale du SSM plutôt que de l'imposer à un taux marginal de 12% (classe 1).

Les signataires renvoient aussi, sur la question, à la position salariale de l'avis du Conseil économique et social.

- *Revalorisation des prestations familiales*

La réforme des prestations familiales a introduit un montant unique par enfant, ce qui revient à réduire considérablement le montant moyen perçu par enfant par rapport à la situation d'avant la réforme.

Afin d'y pallier, une augmentation du montant des prestations familiales serait nécessaire.

Qui plus est, en termes réels, les familles ont subi au fil des années une perte cumulée de l'ordre de 20% depuis l'abolition de l'indexation des prestations familiales de 2006.

La procédure automatique d'adaptation des prestations familiales n'est toujours pas entrée en vigueur. Ce mécanisme devrait pour autant être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes afin d'enrayer la perpétuation de la diminution en termes réels des prestations familiales.

- *Révision structurelle de l'indemnisation du chômage*

La forte proportion de demandeurs d'emploi exposés au risque de pauvreté est le reflet de leur protection sociale et de leur indemnisation. En effet, la durée d'indemnisation est relativement courte au Luxembourg comparativement aux autres pays de l'UE15. Qui plus est, si l'on rapporte le plafond annuel d'indemnisation au niveau de vie, le Luxembourg affiche un des plus faibles rapports de l'UE.

- *Mieux équilibrer le système fiscal et 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 couches moyennes ».

Les éléments suivants devraient en outre 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. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la vente 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.

## - *Doper les investissements publics et privés*

Les investissements des entreprises sont généralement trop faibles au Luxembourg, et tout particulièrement en matière de R&D/I.

Or, les efforts d'investissements tant privés que publics sont nécessaires au renforcement du potentiel économique national, à l'amélioration de la productivité du travail et à la croissance de l'emploi.

Les investissements publics, bien qu'en position relativement favorable en comparaison européenne, sont également en sous-capacité. Les investissements qui sont actuellement consentis, par exemple en matière de transports en commun, constituent en réalité un début de rattrapage de l'énorme retard pris en la matière au cours de 25 dernières années de développement et de croissance exceptionnels au Luxembourg (tout comme cela a pu être le cas, par exemple dans le domaine du logement, de l'épuration de l'eau et autres infrastructures d'encadrement).

Or, face à une tendance qui se poursuit dans la ligne de ce que ces deux dernières décennies ont offert, en termes d'emplois, de population et de zones d'activités, les efforts consentis ne suffisent pas à anticiper les évolutions à l'horizon 2025-2030. La vitalité de l'économie luxembourgeoise, ses performances intrinsèques et sa dynamique démographique, qui sont étroitement interdépendantes, font sans nul doute émerger des défis importants en termes d'organisation, de planification et d'aménagement, qui ne sont toutefois pas insurmontables s'ils sont anticipés et gérés de façon proactive.

Dans le contexte des investissements à réaliser pour préparer le Luxembourg aux défis économiques, sociaux et écologiques, il serait utile de repenser l'utilisation de la réserve du régime de retraite. C'est pourquoi il est proposé de mobiliser dans un premier temps une partie du FDC pour investir dans le logement locatif à prix modéré pour lequel un rendement garanti serait proposé.

Le Fonds souverain intergénérationnel pourrait d'ailleurs être mobilisé complémentaiement aux moyens du Fonds de compensation. D'une manière générale, on pourrait également envisager que les moyens combinés du FDC et du fonds souverain soient utilisés au-delà du logement social pour soutenir l'économie locale.

## **Un logement de qualité pour tous**

Si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logement mais également 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.

Dans le cas d'une augmentation des taux débiteurs sur les crédits hypothécaires, nous demandons de prévoir déjà maintenant des mesures afin de protéger les ménages contre une baisse soudaine et importante de leurs revenus disponibles (après paiement de leurs charges d'intérêt).

Nous rappelons que les contribuables sont venus en aide au secteur bancaire durant la grande crise financière et économique de 2009. Les banques ne sont-elles pas dans l'obligation de protéger les clients contre une hausse brutale des taux d'intérêt débiteurs ?

Si un effort intéressant et qu'il convient de souligner a été entrepris par le récent recalibrage du subventionnement des loyers, 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.).

D'autres mesures sont à envisager : réduire le montant maximum de la garantie locative à un mois de loyer, contrecarrer les défaillances du marché par un plafonnement des prix des terrains, rétablir, voire augmenter l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers, mobiliser une partie du Fonds de compensation des retraites pour investir dans le logement locatif à prix modéré et développer l'offre.

## Donner vie au socle des droits sociaux

- *Renforcer le maintien dans l'emploi, réglementer plus strictement les licenciements économiques et renforcer les droits des représentants des salariés dans le cadre des licenciements économiques tant individuels que collectifs*

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 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.

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. Précisons que le projet de loi, entretemps déposé en la matière, ne donne pas satisfaction aux représentants des salariés.

- *Renforcer les droits des travailleurs concernés par 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.

- *Instaurer les comptes 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.

Les besoins et les préférences individuels en matière de temps de travail varient au cours de la vie. Les politiques relatives au temps de travail doivent prendre en compte ces variations temporelles et fournir un soutien accru et/ou une plus grande flexibilité aux travailleurs durant les périodes les plus tendues pour l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

- *Révision générale du temps de travail*

Pour aller encore un pas plus loin, on pourrait réfléchir sur une loi sur un temps de travail au choix permettant d'accroître la flexibilité pour les travailleurs, avec des options de temps de travail garanties afin de mieux adapter le temps de travail et le lieu de travail en fonction des besoins individuels.

Ceci pourrait être combiné à un droit général au travail à temps partiel temporaire, qui permet aux travailleurs d'adapter leurs horaires de travail aux besoins du cycle de vie sans pour autant tomber dans un piège au « temps partiel ».

Si on part du principe que le temps de travail est temps de vie, la réduction générale du temps de travail sans réduction du salaire serait un véritable progrès social, y compris dans le contexte actuel des progrès technologiques, où les processus de fabrication sont de plus en plus abrégés avec à la clé des gains en efficacité et en productivité. La réduction du temps de travail est aussi un moyen de lutter contre le chômage et le sous-emploi, et de valoriser le travail à temps partiel.

- *Instaurer un droit au télétravail occasionnel*

Vu les outils technologiques qui rendent possible la flexibilité dans le temps et dans l'espace, il serait opportun de réfléchir sur un droit au télétravail occasionnel (et pas exclusivement régulier) pour les salariés qui occupent un poste éligible à un mode d'organisation en télétravail, à condition que ce soit stipulé dans le cadre de l'accord collectif ou d'une charte « télétravail » de l'entreprise, ou à défaut, que l'employeur et le salarié le formalisent par écrit, par exemple dans le cadre d'un échange de mail.

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

Comblant 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.

De manière générale, la hausse des cotisations sociales, voire de leur dé plafonnement, doit être une option. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.

- *Instaurer une politique de gestion des âges en entreprise*

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.

- *Instaurer un droit à la déconnexion*

Les conflits entre la vie privée et le travail, l'intensification et la densification du travail en augmentation avec la numérisation du travail, même si les concernés n'en sont pas toujours conscients au début, entraînent le risque de troubles de santé psychiques, d'autant plus que la numérisation n'amène pas plus de liberté de décision dans le travail.

C'est pourquoi, pour éviter l'auto-exploitation et protéger les travailleurs qui emploient les moyens technologiques de la numérisation, il faudrait prévoir un droit à la déconnexion. L'objectif en est d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale des salariés.

Il convient aussi de prendre en considération les risques dits « psychosociaux » au travail. En effet, contrairement à d'autres pays européens comme la France ou l'Allemagne, les conditions psychosociales de travail ne font pas partie des catégories de risques à prendre obligatoirement en compte dans la procédure de l'évaluation des risques dans l'entreprise.

En ce qui concerne le rôle de la médecine du travail dans la surveillance de la santé des travailleurs, la CSL se prononce également pour un renforcement en personnel pour les services des médecins du travail et pour la création d'un service national unique. En effet, la création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) est la seule issue pour garantir l'indépendance et l'impartialité à l'égard des employeurs et pour assurer une vraie prise en charge des salariés.

- *Renforcer la formation professionnelle continue et initiale*

Proposition 1 : introduire 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

Avec la loi de juillet 2015 portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises, le plan de formation ne constitue plus un acte unilatéral de l'employeur et fait l'objet d'un accord avec la délégation du personnel.

Les représentants du personnel sont impliqués dans le processus de décision quant à l'établissement et la mise en œuvre du plan de formation de l'entreprise. Ceci doit se faire dans 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.

Proposition 2 : créer un Comité tripartite à la formation professionnelle continue

Il serait utile de créer un conseil à gestion tripartite – une sorte de conseil consultatif à la formation professionnelle continue - dont la mission consisterait à évaluer les plans de formation des entreprises mis en œuvre dans le cadre de la loi modifiée du 22 juin 1999 ; il conviendrait d'évaluer notamment la participation et la satisfaction des bénéficiaires, la satisfaction des entreprises, de proposer des actions de formation et des publics prioritaires,

Proposition 3 : promouvoir et faciliter l'accès à des formations continues plus longues et qualifiantes

Il conviendrait d'augmenter la durée et revoir le mode de calcul du congé individuel de formation, d'introduire un véritable droit à la qualification, d'élargir davantage les possibilités de formation continue, de prévoir des possibilités additionnelles pour stimuler les intéressés à entamer un apprentissage adulte et de promouvoir et simplifier le dispositif de la validation des acquis de l'expérience, VAE

Proposition 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 moyennes et 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'Etat contribue à établir des droits et à organiser des ressources favorisant l'accès à la formation professionnelle continue (surtout sous l'aspect qualifiant).

Il serait également juste économiquement que les entreprises contribueraient financièrement par une taxe de formation 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.

Proposition 5 : favoriser l'orientation positive vers la formation professionnelle

Une orientation scolaire et une orientation professionnelle efficaces constituent entre autre un préalable indispensable à un système de formation professionnelle dynamique et performant. Il s'agit de rapprocher, autant que faire se peut, les aspirations personnelles des jeunes en matière de formation et d'emploi.

Proposition 6 : procéder à un test de d'orientation de l'apprenant

Il est proposé d'introduire un test de positionnement et d'orientation pour les personnes en amont de leur apprentissage afin de déterminer les connaissances et savoir-faire pour vérifier la bonne adéquation du postulant au métier/profession choisi(e) et de pouvoir, le cas échéant, procéder, à une nouvelle orientation vers un autre métier/profession.

Proposition 7 : mieux préparer les jeunes à l'apprentissage

L'allongement du cycle inférieur jusqu'en classe de 10<sup>e</sup> comprise, permet le décalage de l'entrée en apprentissage à la fin de l'obligation scolaire (la formation professionnelle débiterait en classe de 11<sup>e</sup>), une consolidation des connaissances en mathématiques et en langues avec éventuellement quelques premières expérimentations dans divers métiers/professions en centre de formation ancrées dans les grilles horaires des classes du cycle inférieur, pourrait être bénéfique pour une grande partie de la population cible.

La vitesse à laquelle les fonctions et les tâches changent dans le monde du travail, devrait obliger les partenaires de la formation professionnelle de se concentrer sur les fondements d'un métier/profession en formation initiale et de mettre en place une formation continue structurée basée sur une véritable stratégie « lifelong learning », en phase avec le progrès technologique et sociétal.

Proposition 8 : développer des parcours de formation adaptés au profil et au projet des apprenants

La complexité croissante du système de formation professionnelle et la nécessité d'adapter les modes d'organisation du travail aux évolutions de l'emploi, des nouvelles technologies et autres nécessitent que de nouvelles dispositions devront être arrêtées pour non seulement faciliter aux apprenants de suivre des formations mais également de stimuler leur intérêt pour s'engager dans telle voie de formation.

Proposition 9 : recentrer les exigences de la formation professionnelle, élaguer les programmes de formation et analyser les avantages et désavantages d'un enseignement par compétences

Pour garantir la qualité des diplômes il faut recentrer les exigences et notamment élaguer les programmes.

Grand nombre d'échecs aux projets intégrés et de décrochages scolaires sont dus à un manque de répétition de la matière enseignée au courant de la formation.

Proposition 10 : proposer davantage de formations au niveau de la formation professionnelle de base (CCP) et encourager l'Etat et les entreprises à déclarer plus de postes d'apprentissage

Le développement d'une offre alternative à ce niveau de formation est primordial, il est injuste d'écarter les jeunes les plus faibles, les plus immatures de notre système scolaire s'ils ne réussissent à décrocher un poste d'apprentissage. Cette offre ne doit cependant pas constituer une mesure sociale et ne doit pas être perçue en tant que telle par le grand public.

\* \* \*

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel Becker

Marco Wagener

Secrétaire Général

Président

Luxembourg, le 17 avril 2018