



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/AVIS RAPPORT ANNUEL 2022-2023 CNP

**AVIS DU CES  
RELATIF AU RAPPORT ANNUEL 2022-2023 DU  
CONSEIL NATIONAL DE LA PRODUCTIVITE**

Saisine gouvernementale du 29 janvier 2024

**Avis**

Luxembourg, le 14 janvier 2025

Le présent Avis du Conseil économique et social (CES) donne suite à la saisine gouvernementale du 29 janvier 2024 qui a pour objet l'appréciation du troisième rapport annuel (2022-2023) du Conseil national de la productivité (CNP), intitulé « La productivité – Un moteur de la compétitivité », publié en décembre 2023.

\*\*\*\*\*

En **résumé**, le rapport 2022-2023 du CNP se présente en 3 parties.

La **première partie** comporte une série d'analyses descriptives macroéconomiques sur la productivité du travail ainsi que la contribution des facteurs de production et de la productivité multifactorielle à l'évolution de la productivité et la croissance économique. Cette partie est complétée par des analyses sur la productivité des ressources et de l'énergie.

La **deuxième partie** comporte quatre études réalisées par *STATEC Research* pour le compte du CNP :

- Une présentation de certains résultats de la dernière mise à jour du projet LuxKLEMS, documentant l'évolution de la productivité du travail et de la productivité totale des facteurs pour le Luxembourg.
- Une étude sur l'accumulation et la composition du capital intangible et sa contribution à l'évolution de la productivité du travail dans l'économie marchande luxembourgeoise.
- Une analyse de la relation entre des pratiques managériales et la performance des entreprises au Luxembourg.
- Une étude sur le rôle des systèmes nationaux d'innovation dans la production d'innovations.

La **troisième partie** présente le CNP, ses caractéristiques et ses missions.

\*\*\*\*\*

## 1. L'approche et l'analyse de la productivité au Luxembourg : évolution, concepts et considérations méthodologiques

Le principal constat du dernier rapport annuel du CNP est qu'au niveau agrégé le niveau de la productivité de l'économie luxembourgeoise reste, en 2022, élevé en comparaison internationale, en dépit de sa stagnation, constatée en termes réels sur la période d'analyse couverte par le rapport annuel du CNP (2010-2020).

Si le concept de la productivité est à la base un concept qui est défini en volume (hors prix), il n'en reste pas moins que le passage de la productivité nominale vers cette productivité en volume (ou réelle), pose une série de défis méthodologiques, notamment dans les domaines des services, prépondérants dans l'économie luxembourgeoise.

Le Groupe salarial du CES donne à considérer que, selon Eurostat, « *l'importance croissante du secteur tertiaire dans l'économie, secteur pour lequel la mesure des prix et volumes est insuffisante, peut gravement contrarier la fiabilité et la comparabilité des données de croissance du PIB* »<sup>1</sup>. Le Groupe patronal du CES estime, quant à lui, que les évolutions de la science statistique et l'accès aux données

---

<sup>1</sup> Eurostat, « Manuel de la mesure des prix et des volumes dans les comptes nationaux », 2005, p. 2

au cours des 20 dernières années font que la fiabilité des données et des résultats est aujourd'hui bien plus grande qu'en 2005, année de publication du rapport d'Eurostat dont cette citation est issue.

Le CES rappelle donc que les chiffres de la productivité en volume sont à considérer avec une certaine prudence, notamment dans les économies largement tertiaisées comme celle du Luxembourg.

Le CES estime que le CNP devrait consacrer plus d'efforts d'analyse à ce défi méthodologique qui explique, au moins en partie, le « paradoxe » de la productivité (stagnante) luxembourgeoise.

Le CES salue l'approche sectorielle du mesurage de la productivité dans le rapport annuel du CNP, au vu des grandes divergences qui peuvent exister entre secteurs et qui peuvent être quelque peu dissimulées dans une moyenne nationale. Ces divergences devraient aussi être mises en avant dans les communications officielles.

Le Groupe salarial du CES estime qu'il y a de grands problèmes méthodologiques au niveau du mesurage de la productivité en volume et que partant l'évolution de la productivité nominale doit également être considérée dans le cadre des analyses de la situation macroéconomique du Luxembourg. Il y a aussi lieu de souligner que la différence entre productivité en volume et productivité nominale ne correspond pas à la hausse de prix à la consommation, mais est hautement plus compliquée à mesurer.

Le Groupe patronal du CES rappelle que la productivité est, par essence, un concept « réel » (en volume) et non « nominal » (en valeur). L'évolution de la productivité réelle est considérée comme le meilleur étalon de mesure de l'évolution du niveau de vie d'une société. La hausse générale des prix (dont les « prix de la valeur ajoutée ») doit être isolée pour apprécier l'évolution intrinsèque et réelle du niveau de vie. La croissance de la productivité réelle génère de la création de richesse réelle, alors que la croissance de la productivité nominale résulte en partie de la croissance des prix.

On peut observer que depuis 2017 l'évolution de la productivité réelle par heure travaillée et celle par personne en emploi divergent de plus en plus au Luxembourg. Cette divergence est également observée dans les pays voisins, quoique dans une moindre envergure, et de façon plus générale au niveau de l'Union européenne dans son ensemble. La tendance plus forte au Luxembourg, en 2020 notamment, peut s'expliquer, au moins partiellement, par le très fort recours au chômage partiel lors de la pandémie de la Covid-19.

Le Groupe patronal considère que la divergence de plus en plus forte constatée depuis 2017 entre l'évolution de la productivité réelle par heure travaillée et celle par personne en emploi confirme les données d'organismes officiels nationaux (p.ex. STATEC) ou internationaux (p.ex. OCDE), qui renseignent que le temps de travail effectif annuel diminue au Luxembourg depuis 2017. Ainsi, la baisse du temps de travail effectif par emploi diminue *de facto* la productivité globale par emploi. Par ailleurs, cette baisse du temps de travail effectif (souvent liée à une augmentation des absences non planifiables comme les congés spéciaux ou les absences pour cause de maladie) entraîne une désorganisation dans les entreprises, ce qui, à son tour, diminue la productivité globale par emploi.

Le Groupe salarial tient à relever que, selon le *Quality of Work Index*, élaboré par la Chambre des salariés (CSL) et l'Université du Luxembourg, le temps de travail hebdomadaire convenu moyen a progressivement augmenté au Luxembourg depuis 2014, avec une tendance à la hausse depuis 2018.

Selon le CNP, le coût salarial unitaire nominal (CSU), donc le coût du travail corrigé de la productivité réelle, croît plus vite au Luxembourg que dans les pays voisins, la zone euro ou encore l'Union européenne dans son ensemble, entraînant ainsi une perte de la compétitivité-coût du Grand-Duché.

Le Groupe salarial estime que le coût salarial unitaire demeure à un niveau particulièrement compétitif et qu'il n'existe aucun problème de compétitivité-coût au Luxembourg en ce qui concerne le niveau des salaires. Si on rapporte le coût salarial à la productivité, il est parmi les plus faibles de la zone euro.

Le Groupe salarial estime qu'il n'est pas pertinent de tirer la conclusion d'une perte de compétitivité-coût sur base de l'évolution d'un seul indicateur, en l'occurrence le CSU nominal, qui, par ailleurs, est soumis à de nombreux problèmes méthodologiques (cf. supra) et qui rapporte une valeur réelle (productivité) à une valeur nominale (coût salarial).

Pour le Groupe patronal, le CSU nominal est un indicateur pur de compétitivité dans une perspective comparative internationale, en appréciant l'évolution du coût de travail (nominal) par unité de valeur ajoutée produite (en termes réels). L'évolution du CSU nominal est très inquiétante au Luxembourg, comparativement à la plupart des économies concurrentes.

Le Groupe salarial invite le CNP à ne pas se limiter à comparer et à communiquer sur une évolution de salaires nominaux par rapport à une productivité en volume, soit deux agrégats exprimés à des prix différents. Face aux contradictions des indicateurs de productivité et aux difficultés de partage volume-valeur, il pourrait dorénavant être plus pertinent de simplement analyser comment la valeur ajoutée se répartit entre l'excédent brut d'exploitation des entreprises et les salaires en vue de constater si l'un des deux agrégats empiète ou non sur l'autre.

## **2. L'importance de la productivité pour l'économie et le débat public**

Le CES note et salue que le CNP réitère sa recommandation de faire de la productivité et de son évolution une des priorités de l'agenda politique, du débat public et de la recherche académique, sachant que la productivité est l'un des déterminants essentiels pour pérenniser le modèle socioéconomique et accroître le niveau de vie à long terme.

Au cours des dernières années, le CNP a réalisé une multitude d'analyses et d'études pour éclaircir les différentes facettes de la productivité. Dans une prochaine étape, il s'agit d'étoffer les études réalisées et de consolider les connaissances acquises jusqu'ici. Le CNP entend également renforcer ses efforts de communication afin de mieux alimenter le débat politique et public et de rendre la matière plus accessible pour un plus grand nombre d'intéressés. Finalement, le CNP envisage de mettre en avant les leçons à tirer et de traduire les constats en actions et recommandations concrètes pour relancer la productivité de l'économie luxembourgeoise.

Le CES salue ces deux volontés.

Par ailleurs, le CES invite le CNP à publier un résumé non technique des études scientifiques incluses dans ses différents rapports. En effet, dans un effort de communication et de simplification, il serait utile que le public ait accès à une version didactique des études. A défaut, celles-ci risquent de tomber dans l'oubli.

Selon le CNP, il est nécessaire d'augmenter l'efficacité globale avec laquelle les facteurs travail et capital sont conjointement utilisés dans le processus de production pour relancer la productivité.

Les domaines d'action prioritaires identifiés par le CNP sont :

- la recherche et le développement (R&D) ainsi que l'innovation,
- le renforcement et la reconversion des compétences de la main-d'œuvre,
- l'amélioration de la gouvernance d'entreprise et des compétences managériales,
- l'assouplissement continu du cadre réglementaire.

En outre, le CNP invite tous les acteurs, privés et publics, à poursuivre une politique d'investissement ambitieuse à cause de l'impact positif de l'approfondissement du capital sur la productivité du travail et la croissance économique.

Dans le Rapport par pays 2024 accompagnant le document de recommandation du Conseil de l'Union européenne relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg [SWD(2024) 616 final] la Commission européenne souligne, entre autres, que « *la part des investissements des entreprises dans le PIB du Luxembourg est l'une des plus faibles de l'Union, ce qui pèse sur la productivité du pays et sur sa compétitivité coûts et hors coûts* ». Si cette donnée peut s'expliquer sans doute en partie par la structure fortement tertiaisée de l'économie luxembourgeoise, il n'en demeure pas moins que ce constat demeure une source d'attention.

Selon le CNP, des différences de productivité existent non seulement entre les secteurs, mais également au sein des secteurs, où des études mettent en évidence un écart grandissant entre les entreprises les plus productives et les entreprises les moins productives. Le CNP voit deux moyens pour réaliser des gains de productivité : augmenter la frontière productive et aider les entreprises à se rapprocher de la frontière productive. Or, pour ce faire, le CES suggère au CNP de fournir d'abord une définition de cette frontière productive. Des politiques différenciées s'imposent afin de relancer la productivité. Il s'agit plus exactement de conjuguer les actions en faveur des déterminants généraux de la productivité avec les besoins spécifiques des différentes activités économiques.

Au sujet du « Tableau 1 : Croissance annuelle de la productivité du travail au Luxembourg, périodes sélectionnées, par branche (en %) » à la page 11 du rapport du CNP, le CES s'interroge sur les causes de la baisse considérable (-23,7%) de la productivité au niveau de la branche « Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné » entre 2020 et 2022.

### **3. La productivité du secteur public**

En ce qui concerne la mesure de la productivité du secteur public, le CNP estime « *qu'il s'agit d'un exercice compliqué, la principale difficulté étant que la production du secteur public n'a en général pas de valeur de marché ; les services non marchands sont fournis gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs* », ce qui, aux yeux du CES, correspond bien à leur fonction de répartition.

Le secteur public n'a pas pour vocation de générer des bénéfices et de les maximiser, mais de satisfaire des besoins sociaux de manière équitable et démocratique en mettant à disposition des biens communs et publics (p.ex. infrastructures) et en rendant des services publics (dont, entre autres, la santé, l'éducation, les services aux collectivités et autres services). En outre, les objectifs de l'action

publique sont moins de nature quantitative que de nature qualitative (efficacité des services publics), ce qui rend difficile la mesure de la productivité du secteur public par des outils usuels comme le ratio input/output utilisé pour évaluer le secteur marchand.

Dans son Avis « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international » du 10 janvier 2018, le CES avait relevé que le segment non-marchand revêt une importance de premier ordre en termes de valeur ajoutée et d'emploi. Ainsi, des mesures purement quantitatives de la productivité dans le domaine des services non-marchands tiennent insuffisamment compte de la spécificité de ces services qui connaissent des « contraintes » de qualité et d'équité, le cas échéant insuffisamment considérées dans le cadre de la mesure de la productivité via les *outputs*. Sans la considération des critères qualitatifs, l'utilité de l'analyse de productivité du secteur non-marchand peut être mise en question.

Or, des indicateurs quantitatifs qui sont déjà partiellement utilisés par le STATEC pour mesurer une production dans le secteur non-marchand ne sont pas ajustés par des critères de qualité et ne couvrent que partiellement l'ensemble du segment non-marchand de l'économie. Toutefois, sur la base de ces indicateurs quantitatifs, le CNP relève que les *benchmarks* internationaux font état de bonnes performances du secteur public luxembourgeois.

Pour ce qui est de la prise en compte des aspects qualitatifs, le CES recommande au CNP de poursuivre les travaux d'analyse approfondie qu'il a entamé avec l'Observatoire de la Fonction publique et le ministère de la Digitalisation.

Le CES recommande d'étudier la mise en œuvre ou le perfectionnement d'une méthode d'évaluation de la productivité des services non-marchands au Luxembourg, selon une feuille de route transparente et en congruence avec les pratiques d'évaluation de la performance des administrations publiques (choix des indicateurs de performance, notamment). Les indicateurs retenus dans cet exercice devraient être axés sur des indicateurs qualitatifs et l'efficacité de la prestation, qui viendrait compléter une analyse basée sur des critères quantitatifs. Par ailleurs, les principes spécifiques au service public doivent être intégrés à l'analyse, comme l'égalité de traitement ou l'universalité de l'accès (tous les usagers doivent avoir accès au service dans les mêmes conditions - obligation de desserte universelle et prix uniformes), la continuité (fourniture permanente du service et de manière régulière) et l'adaptation (le service doit s'adapter à l'évolution du besoin qui l'a fait naître). Il serait donc possible de passer outre la simple valorisation de la « valeur ajoutée » des services publics en les comptabilisant aux « coûts de facteurs de production » pour passer à une appréciation qualitative, avec une batterie d'indicateurs qualitatifs (de « output » ou de « outcome »), permettant de mieux jauger la qualité que les services publics procurent à leurs usagers.

#### **4. La productivité des différents facteurs de production**

Le travail n'est pas le seul intrant dans la production. S'y ajoutent les capitaux engagés, notamment le capital technique (installations, machines, outillages, etc.) et le capital intangible, comme le savoir-faire accumulé des entreprises, les compétences de la main-d'œuvre ou encore les outils numériques.

Le CNP relève qu'en dépit de la croissance constante des heures travaillées (au total dans l'économie), le regard sur la croissance des facteurs montre une intensification en capital de l'économie luxembourgeoise. En effet, les services productifs tirés du stock cumulé des investissements réalisés,

ont augmenté plus vite que le facteur travail entre 2010 et 2022. Plus en détail, c'est surtout la montée en puissance du capital TIC qui est frappante. Le CNP appelle néanmoins à la prudence dans l'interprétation des résultats.

À côté de la productivité du travail et du capital, la productivité multifactorielle (ou productivité globale des facteurs (PGF)) est une autre mesure usuelle de la productivité qui rend compte de l'efficacité globale avec laquelle les facteurs travail et capital sont conjointement utilisés dans le processus de production. La PGF permet de représenter la variation de la productivité qui ne peut pas être expliquée par l'évolution des facteurs travail et capital. Selon le CNP, la productivité multifactorielle et le capital peuvent être interprétés comme des facteurs d'influence qui alimentent la productivité du travail.

Il apparaît que la productivité multifactorielle est le principal contributeur à l'évolution de la productivité du travail au Luxembourg, tant à la hausse qu'à la baisse. Le CES se demande pourquoi, en moyenne, la contribution de la PGF à la productivité du travail est négative au cours de la période observée et dans quelle mesure ce phénomène serait, par exemple, à mettre en lien avec les pratiques organisationnelles, le *management* et la faiblesse des investissements et de la recherche et développement, c'est-à-dire autant d'éléments qui pourraient empêcher d'atteindre une combinaison optimale entre capital et travail ?

Le CNP note encore que tout au long de la période observée, l'approfondissement du capital TIC (technologies de l'information et de la communication) a apporté une contribution positive à la productivité du travail, alors que la contribution de l'approfondissement du capital non-TIC est parfois positive et parfois négative, alors que les effets positifs prédominent au total.

Le CES demande d'étudier si l'intelligence artificielle pourrait avoir un impact sur la productivité et, partant, s'il est possible, le cas échéant, de mesurer cet impact.

La productivité des ressources, définie comme le produit intérieur brut (PIB) divisé par la consommation intérieure de matières (CIM), permet de mesurer le découplage des impacts environnementaux de la croissance économique. Si le niveau de la productivité des ressources reste élevé, la performance du Luxembourg est moins bonne en termes d'évolution. Le CES constate que le Luxembourg n'a pas réussi à découpler sa consommation intérieure de matières de sa croissance économique au cours de la dernière décennie et que le Grand-Duché est le seul pays à enregistrer une détérioration de sa productivité des ressources. Le CES jugerait utile d'en connaître les raisons.

Le CES salue l'initiative du CNP de vouloir effectuer une analyse de la productivité du foncier afin d'étudier plus en détail l'artificialisation et l'utilisation du sol.

Le CES attire l'attention sur la conclusion du CNP qui montre que la productivité de l'énergie au Luxembourg (quantité de production économique produite par unité d'énergie brute disponible en milliers de tonnes équivalent pétrole) est très élevée et également bonne en termes d'évolution.

Le CES souligne qu'une analyse sectorielle serait plus pertinente vu que la dominance du secteur des services dissimule la situation réelle dans certains secteurs où les progrès demeurent limités dans ce domaine.

Le CNP constate que le Luxembourg a réussi, au moins en partie et au niveau agrégé de l'économie nationale, à découpler sa consommation d'énergie de sa croissance économique. En conséquence, il

accuse toujours une intensité élevée d'émissions de gaz à effet de serre, ce qui témoigne du besoin de développement des énergies renouvelables.

La consommation de carburants routiers est un autre domaine d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le tourisme à la pompe est pointé du doigt par l'OCDE, mais les possibles actions fiscales ou autres pour réduire la vente de carburants devraient être mûrement réfléchies.

Concernant les grands groupes, le CES se demande si les dépenses en R&D sont comptabilisées au niveau du groupe au Luxembourg ou au niveau de la maison-mère.

## 5. Conclusions et recommandations

Le principal constat du dernier rapport annuel du CNP (2022-2023) est qu'au niveau agrégé le niveau de la productivité de l'économie luxembourgeoise reste, en 2022, élevé en comparaison internationale, en dépit de sa stagnation, constatée en termes réels sur la période d'analyse couverte par le rapport annuel du CNP (2010-2020).

Par ailleurs, le CES relève une nouvelle fois la complexité de la thématique « productivité ». Du fait des importantes différences inter-sectorielles, et même intra-sectorielles, le résultat global en matière de productivité doit souvent être nuancé.

À cet effet, considérant les difficultés de partage entre volume et valeur, **le Groupe salarial** estime qu'il s'avère utile de compléter l'analyse de la productivité dite « réelle » par une analyse de la productivité « nominale ». Dès lors, en comparant le Luxembourg avec ses trois pays voisins, force est de constater que la productivité horaire nominale a augmenté historiquement plus fortement au Grand-Duché. Cette croissance de la productivité permet une redistribution de la richesse générée dont la répartition peut être mesurée par le CSU réel qui est faible au Luxembourg en comparaison européenne.

Pour **le Groupe patronal**, malgré qu'il soit difficile de la mesurer avec précision dans toutes les circonstances et qu'il peut donc subsister quelques imprécisions à la marge, le constat du rapport annuel 2022-2023 du CNP sous avis, confirme, comme les précédents, qu'il n'y a pas de croissance de la productivité réelle depuis de nombreuses années. Cette stagnation, voire-même la baisse, préoccupe le Groupe patronal sachant que sans gain de productivité il n'y a pas de richesse supplémentaire à distribuer. Finalement, le Groupe patronal s'inquiète de voir que la productivité réelle par travailleur a perdu 5% au cours de la période d'analyse du rapport (tendance marquée depuis 2017).

Le CES salue l'étude sur les pratiques managériales du CNP qu'il avait demandée et destinée à faire le lien avec les performances des entreprises.

En outre, le CES jugerait utile que le CNP établisse un programme de travail pluriannuel fournissant une vue synthétique sur les prochains travaux envisagés et sur l'avancement des travaux en cours. De même, on pourrait synthétiser les analyses déjà faites dans un schéma afin de ne pas les perdre de vue.

Le CES rappelle sa « feuille de route » proposée au CNP dans ses derniers Avis en matière de sujets à étudier. Il s'agit notamment :



- de la productivité dans le secteur financier ;
- de la productivité du capital ;
- des liens entre la productivité et les investissements ;
- des effets des nouvelles technologies sur la productivité ;
- des effets de la numérisation sur la productivité ;
- des effets de la recherche et développement (R&D) et de l'innovation sur la productivité ;
- des effets de la formation et des compétences des travailleurs et des dirigeants d'entreprises sur la productivité ;
- des effets de la gouvernance et du cadre réglementaire sur la productivité ;
- des effets des inégalités sociales, des conditions de travail et du cadre politique et institutionnel sur la productivité ;
- de l'impact des problèmes au niveau des chaînes d'approvisionnement, de la hausse des coûts de l'énergie ou encore des matières premières sur la productivité.

\* \* \*

**Résultat du vote :**

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel BECKER

Steve HEILIGER

Secrétaire Général

Président

Luxembourg, le 14 janvier 2025