



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/EV. EC. SOC. & FIN. – PARTIE II (2019)

EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2019

Partie II

Contributions des Partenaires sociaux dans le cadre de la procédure du Semestre européen 2019

Avis

Luxembourg, le 27 juin 2019

**A. Contribution des organisations syndicales justifiant de la
représentativité nationale générale dans le cadre de la procédure du
Semestre européen 2019**



OGBL – LCGB – CGFP

Semestre européen 2019

Contribution syndicale au dialogue tripartite

Semestre européen 2019

Commentaires des organisations syndicales

Contenu

Résumé	4
I. La politique économique et sociale au niveau européen.....	8
A. Convergence pour tous ?	9
B. Inégalités.....	11
C. Qualité de l'emploi.....	14
D. Évolution des salaires.....	15
E. Négociations collectives et dialogue social	17
F. Investissements	18
G. Finances publiques saines et viables à long terme	20
II. Le Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2019	21
A. Situation économique et finances publiques.....	21
1. Situation économique	21
a) PIB en volume	21
b) Écart de production relatif.....	22
c) Dynamique de la croissance.....	23
d) Productivité	27
2. Situation budgétaire et dette publique	30
a) Dette publique	31
b) La dette nette	33
c) Recettes et dépenses.....	35
d) Le déficit public : un critère bien maîtrisé par le Luxembourg	41
e) Solde structurel.....	43
f) Objectif budgétaire à moyen terme (OMT).....	46
3. La fiscalité.....	47
a) La fiscalité des personnes physiques.....	47
b) L'imposition des sociétés	57
B. Le logement	59
1. Droit au logement et spéculation financière	60
2. Lutte contre le gonflement des prix	61
3. Fonds de compensation de l'assurance pension (FDC).....	62
4. Le logement locatif.....	63
C. Situation sociale	66
1. Tableau de bord social.....	66
a) Performances du Luxembourg par rapport aux autres États membres	66
b) Approche détaillée par thème et indicateurs	67
2. L'autre réalité au Luxembourg.....	85
a) Égalité des chances et pauvreté : la face cachée du Luxembourg.....	85
b) Marchés du travail et conditions de travail.....	92
c) Soutien des pouvoirs publics.....	108
III. Les revendications des organisations syndicales	120
A. Dispositions à prendre au niveau européen	120
B. Dispositions à prendre au niveau national.....	121

[Sommaires des graphiques et des tableaux pages 126-129](#)

Résumé

La première partie traite de la politique économique et sociale au niveau européen.

Bien que la Commission européenne assure que l'économie européenne entre dans sa 6^{ème} année de croissance et publie des chiffres témoignant des performances économiques depuis 2014, la Commission elle-même souligne que « la croissance ne bénéficie pas à tous les citoyens et à tous les pays de la même manière ». Si une certaine convergence de la croissance économique peut être observée, celle – ci diverge selon les pays ; certains ayant dû subir des programmes d'austérité. Les résultats positifs obtenus restent fragiles et une frange de la population européenne ne profite pas des fruits de la croissance.

Si d'une manière globale, les inégalités n'augmentent pas de façon notable sur 10 ans en Europe, pris isolément, certains pays se distinguent par une croissance constante de ces dernières (le Luxembourg notamment). C'est pourquoi, **les organisations syndicales représentatives plaident pour la nécessité absolue d'investir dans des programmes de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités.**

Aussi, la qualité d'emploi (négligée dans les documents de la Commission) est un enjeu pour l'Europe car si on peut se réjouir du nombre d'emplois créés, de la baisse du taux de chômage et de la croissance du taux d'emploi, il faut toutefois ne pas se satisfaire d'une qualité d'emploi médiocre. Or dans la plupart des pays de l'UE, on assiste à une augmentation de travail temporaire et à une non amélioration du taux de travail à temps partiel involontaire.

Par rapport à l'évolution des salaires, une nouvelle politique salariale semble se profiler au niveau européen, soulignant la nécessité d'une croissance salariale plus forte comme condition préalable à un développement économique plus durable. **Cette approche est soutenue activement par les organisations syndicales, qui plus est, demandent la nécessaire implantation du Socle européen des droits sociaux, estimant qu'il sera un outil précieux dans le cadre de la mesure de l'évolution des salaires au niveau européen.**

Afin d'atteindre les objectifs politiques de salaires équitables, de convergence salariale et d'une répartition plus équitable des revenus, les responsables européens et nationaux doivent veiller à ce que la majorité des travailleurs soient couverts par des conventions collectives. **Les organisations syndicales revendiquent vigoureusement le dialogue social avec les partenaires sociaux, aussi bien au niveau des négociations concernant l'emploi, mais aussi celles se rapportant à la protection sociale.**

La Commission appelle à réaliser des investissements de haute qualité, moteurs de la croissance et de la création d'emplois selon elle. **Les organisations syndicales appellent à porter une attention particulière pour favoriser l'accès aux services et biens axés sur les défis futurs tels que l'éducation, la formation continue, la recherche, les transports, la communication, l'énergie...** En 2017, les investissements dans l'ensemble de l'UE étaient pourtant encore inférieurs au niveau de 2007 ; une relance de ceux-ci semble donc indispensable.

L'accent mis sur l'assainissement budgétaire dans les pays européens risque de poser des limites aux dépenses publiques consacrées aux politiques sociales en général. Or, la nécessité d'un budget sain ne peut pas se faire au détriment des dépenses liées à la protection des citoyens. Afin de palier ce risque, **les organisations syndicales plaident pour une règle d'or des finances publiques qui consisterait dans l'immunisation des dépenses d'investissement publiques dans les règles européennes relatives aux soldes publics.**

Quant à la viabilité des finances publiques à long terme, les plans nationaux doivent mettre l'accent sur les moyens de renforcer l'équité intergénérationnelle, en offrant des emplois sûrs et de qualité aux jeunes. Une imposition juste et équitable est également un outil de viabilité des finances. ; dans ce cadre, **les organisations syndicales exigent l'équité sociale.**

La deuxième partie contextualise le Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2019.

Au Luxembourg, la bonne situation économique et des finances publiques saines sont les conclusions à retenir pour le pays, alors qu'au niveau des inégalités et de la qualité de l'emploi les résultats ne sont pas si favorables. Afin d'endiguer les dérives en termes de renforcement des inégalités et de progression du risque de pauvreté, **les organisations syndicales réclament 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.**

Par rapport à la situation économique du Luxembourg, le PIB en volume est proche de 3%. Si la productivité luxembourgeoise ne semble pas avoir augmenté sur une période de 30 ans, la valeur ajoutée nominale a quant à elle progressé fortement. Au Luxembourg, c'est la croissance nominale de la productivité qu'il convient de prendre en compte dans les analyses. En niveau absolu, la productivité luxembourgeoise se situe à la deuxième place européenne, derrière l'Irlande.

En termes de situation budgétaire et de dette publique, le pays se porte bien. Le rapport solde/PIB des administrations publiques marque un surplus qui se maintient. Au niveau de l'Administration centrale, la situation se présente également très favorable. Elle est quasi en équilibre et présente notamment une épargne nette largement positive. En ce qui concerne les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire, le pays relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Par rapport à sa dette publique, le Luxembourg figure parmi les États membres ayant les taux d'endettement les plus bas. Concernant ses recettes et dépenses, le Grand-Duché fait face à une situation budgétaire saine avec des recettes en forte hausse constituées en majeure partie par les impôts directs qui continuent de progresser. Les dépenses sont maîtrisées dont des investissements publics qui augmentent encore et visent l'éducation des enfants, le logement et les transports publics. Aussi, le solde public est un critère respecté par le Luxembourg, en effet le pays, qui n'est pas en déficit, dispose d'une marge budgétaire qui pourrait être utilisée pour le financement de programmes d'investissement, ce qui permettrait de dynamiser la croissance potentielle et la cohésion sociale. Par ailleurs, la situation des finances publiques devrait encore s'améliorer les prochaines années si les conditions macro-économiques actuelles perdurent. **De par ce bilan positif, les organisations syndicales revendiquent le droit aux citoyens de profiter de cette prospérité, notamment à travers le soutien aux petites pensions, en termes de sécurité sociale quelques aménagements innovants pourraient être encouragés (retraite progressive, instauration d'une politique des âges, une meilleure prise en compte des évolutions de l'emploi et le recours à des sources alternatives de financement).**

Une réforme fiscale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et a partiellement corrigé certaines évolutions défavorables relatives au pouvoir d'achat et la répartition des revenus. Toutefois, il reste encore des améliorations à apporter concernant notamment l'allègement de la pression fiscale sur les ménages à revenus bas et moyens. En effet, l'imposition a été réduite pour tous les revenus mais la progressivité pour les revenus moyens n'a pas été réduite, et le Mëttelstandsbockel n'a pas été aplani de manière substantielle. La non adaptation du tarif d'imposition à l'inflation a aussi un impact relativement important sur la pression fiscale des revenus faibles et moyens, puisque le pouvoir d'achat est ponctionné. De par la progressivité du tarif, ces derniers sont proportionnellement plus touchés que les revenus élevés. Avec la réforme, les crédits d'impôt ont été adaptés et ciblés en introduisant une progressivité de ces derniers, il reste cependant des adaptations à réaliser concernant le crédit d'impôt monoparental. Un autre cheval de bataille est celui de l'imposition des revenus de

capitaux, qui reste beaucoup plus légère que celle des revenus du travail. **Partant de ces constats, les organisations syndicales plaident pour une fiscalité plus juste. Dans cette même logique, les syndicats demandent que l'impôt foncier soit également réformé du fait de l'évolution démesurée des prix de l'immobilier.**

Par rapport à l'imposition des sociétés, une harmonisation des règles fiscales en Europe est prévue. Des informations sur les taux effectifs d'imposition subis par les entreprises font toujours défaut à l'heure actuelle, ce qui est regrettable. Toutefois, un certain nombre d'études concluent que le taux effectif d'imposition payé par les entreprises est souvent largement inférieur au taux nominal (taux d'affichage) qui devrait être versé. Par ailleurs, **les organisations syndicales représentatives sur le plan national demandent le maintien de l'impôt sur la fortune pour les sociétés et sa réintroduction pour les personnes physiques disposant de grandes fortunes.**

À côté de la situation économique et les finances publiques, un autre sujet abordé par la Commission est celui du logement. Le prix de l'habitat a atteint des niveaux tels que les prix se situent dans une zone de surévaluation possible et que la croissance de l'encours de prêts hypothécaires a été particulièrement rapide.

Le Luxembourg étant un pays prospère et stable, le marché immobilier est très attractif pour les investisseurs étrangers, l'ampleur du phénomène et son impact sur le prix du logement ne sont pas connus. L'acquisition d'immeubles pour des raisons spéculatives ou pour mettre l'argent à l'abri n'est cependant pas compatible avec une politique de droit au logement. Par rapport au gonflement des prix, **les organisations syndicales préconisent une série de mesures, comme par exemple un plafonnement des prix par zone géographique ou une taxation sur la rétention de terrains, pourraient déjà apporter une bouffée d'air à un marché asphyxié. Ensuite, elles suggèrent que la réserve disponible via le Fonds de compensation de l'assurance pension pourrait être mobilisée en partie pour investir dans le logement locatif à prix modéré. La construction de logements sociaux devrait être encouragée au sein des communes, peut-être via un quota obligatoire. Enfin, les organisations syndicales appellent à la réforme et à la promotion des Commissions de loyer des communes.** Avec des loyers encadrés, des améliorations apportées à la subvention loyer, une réduction du montant maximum de la garantie locative, le marché devrait être moins tendu et la pression financière allégée pour les ménages.

Enfin, le dernier point de cette partie concerne la situation sociale au Luxembourg, telle qu'elle est abordée par la Commission européenne au travers de son tableau de bord social et l'autre réalité, celle vécue par les citoyens au Luxembourg.

Le tableau social et ses 14 indicateurs clés mesurent les performances des États membres de l'UE, les résultats permettent de positionner le Luxembourg par rapport à la moyenne européenne et aussi par rapport à ses pays voisins. Un certain nombre d'indicateurs se veulent rassurants pour le pays, comme par exemple la rémunération nette d'un travailleur célibataire à plein temps percevant le salaire moyen, le nombre d'enfants de moins de 3 ans dans des structures d'accueil formelles et le niveau de compétences numériques des individus. D'autres fois, le Luxembourg montre de réelles faiblesses comme par exemple pour le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, la croissance du RDBM par habitant et l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté. Donc par rapport aux 14 indicateurs mesurés, certains paramètres doivent faire l'objet d'un suivi particulier mais de manière globale, les indicateurs semblent refléter une situation plutôt bonne, sauf concernant l'évolution des inégalités.

Cependant, s'il a l'avantage d'exister, le tableau de bord social ne permet pas de refléter la situation sur le terrain. Pour se faire, d'autres chiffres, statistiques ou études sont mis en lumière et montrent une autre image du Luxembourg, peut-être moins idyllique, plus réaliste et contextualisée par rapport au standard de vie grand-ducal. La fréquentation des épiceries sociales ouvertes depuis une dizaine

d'années n'a cessé de croître, le nombre de bénéficiaires du RMG/Revis a augmenté proportionnellement plus que la population sur cette même période, même constat pour les ménages qui ont recours à l'allocation de vie chère. Les foyers pour les sans-abri ne désemplissent pas et les foyers d'urgence font office de logement plus long car ils sont saturés, une panoplie de solutions sont mises en œuvres dans l'urgence pour ne pas les laisser dehors. L'Action Hiver (Wanteraktioun) répond annuellement à un besoin qui ne semble pas s'effriter. Les jeunes en difficulté sont de plus en plus nombreux à faire appel aux services d'aide qui leur sont proposés (aide téléphonique, institutions de nuit, des familles d'accueil ou encore le logement encadré). Le nombre de demandes d'aide déposées auprès des 30 offices sociaux du pays a presque quintuplé entre 2012 et 2016 ; même si en 2017 la tendance s'est inversée. Sur le marché de l'emploi luxembourgeois, même si le taux d'emploi croît, il s'avère qu'en dix ans, le nombre d'heures prestées en moyenne par travailleur a diminué de 3%. Aussi le taux de chômage de longue durée a été multiplié par 1,6 entre 2010 et 2017. Avec son taux de risque de pauvreté au travail de 13,7%, le Luxembourg se classe dans les moins bons élèves européens et cette part est bien supérieure à celle de ses voisins.

Face à ces situations de précarité, les syndicats revendiquent une augmentation structurelle d'au moins 10% qui permettrait d'améliorer considérablement la situation des working poors luxembourgeois en leur permettant d'obtenir par leur travail des revenus qui se situent au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Les syndicats demandent également une révision structurelle de l'indemnisation du chômage car la durée de celle-ci est relativement courte au Luxembourg comparativement aux autres pays de l'UE15.

Par ailleurs, depuis 2003, la proportion du travail temporaire parmi les résidents a connu une forte progression. Les conditions de travail sont de plus en plus difficiles pour les salariés : le stress au travail augmente, tout comme les exigences et les charges sur le lieu de travail. La conciliation vie personnelle et vie professionnelle est difficile à mettre en œuvre, surtout à l'heure de la digitalisation. Pour toutes ces raisons, **les organisations syndicales exigent un travail de qualité en accord avec la vie privée et familiale avec la réduction générale du temps travail sans réduction de salaire, un droit à la déconnexion et une réglementation quant à la prévention des risques psychosociaux.**

Par ailleurs, les prestations en espèces s'érodent petit à petit pour les familles du fait du gel des allocations familiales datant de 2006, de l'arrêt du versement des allocations dès l'âge de 18 ans et de la nouvelle réforme des allocations familiales qui est moins avantageuse dès l'arrivée d'un deuxième enfant au sein de la famille. Toujours par rapport à la politique familiale, le montant de l'aide financière de l'Etat pour les études supérieures sous forme de bourse n'est pas suffisant pour un étudiant issu de la classe moyenne ; il lui faudra contracter un prêt à taux préférentiel. Quant aux prestations en nature, les chèques-service accueil (CSA) se révèlent être une véritable aide financière aux familles, que ces dernières aient des revenus faibles ou très élevés ; il n'est fait aucune distinction. De ce fait, la question de savoir qui sont les utilisateurs des CSA reste ouverte car aucune évaluation n'est à ce moment réalisée. Par ailleurs, selon une rapide estimation de la CSL, 6 enfants ou jeunes sur 10 résidant au Luxembourg ne jouissent pas de cette prestation en nature. Il faut aussi mentionner que depuis la rentrée scolaire 2018, les jeunes élèves de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle bénéficient de gratuité des manuels scolaires. **Du fait de toutes ces évolutions de la politique familiale subies par les ménages ces dernières années, les syndicats OGBL/LCGB/CGFP appellent activement à l'augmentation des montants des prestations familiales et l'entrée en vigueur immédiat du mécanisme d'adaptation des prestations familiales.**

I. La politique économique et sociale au niveau européen

Dans la Communication relative à l'examen annuel de la croissance (EAC), la Commission européenne dresse un tableau relativement positif de la situation économique au niveau européen. Elle écrit que l'économie européenne entre dans sa 6^e année de croissance. La Commission souligne les performances économiques depuis 2014, à savoir la création de 12,4 millions d'emplois, une diminution du taux de chômage de 10% à 6,8%, une croissance de 6% des investissements, une diminution de la dette publique de 7,1% par rapport au PIB, une production industrielle en hausse de 9,2% et une croissance de la connectivité numérique de 42%.

Soulignons toutefois que l'Examen annuel de croissance est basé sur les prévisions d'automne de la Commission européenne. Le 7 février 2019, la Commission européenne a publié ses prévisions économiques de l'hiver. Selon les prévisions de la Commission, « *l'activité économique a ralenti au second semestre de l'an dernier, la croissance du commerce mondial ayant fléchi, des incertitudes ayant érodé la confiance et la production dans certains États membres ayant pâti de facteurs nationaux temporaires, tels que des arrêts de production dans le secteur automobile, des tensions sociales et des incertitudes en matière de politique budgétaire* ».

Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) aurait par conséquent reculé pour s'établir, dans la zone euro comme dans l'ensemble de l'Union européenne, à 1,9% en 2018, contre 2,4% en 2017 (prévisions d'automne : 2,1% pour l'UE à 28 et pour la zone euro).

Pour la zone euro, les prévisions annoncent une croissance du PIB de 1,3% en 2019 et de 1,6% en 2020 (prévisions d'automne : 1,9% en 2019 et 1,7 % en 2020).

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national estiment qu'il n'est nullement certain que la reprise s'achèvera. La situation actuelle des données ne laisse pas présager une récession. En effet, la demande intérieure, qui repose sur la croissance de l'emploi, l'augmentation des salaires et le renforcement de l'investissement public, reste intacte.

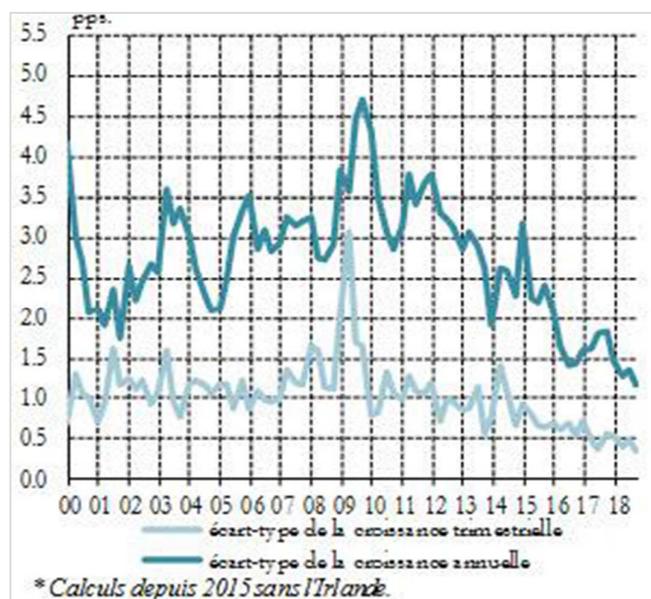
Les représentants des travailleurs plaident partant pour un renforcement du soutien à la demande intérieure par une politique de croissance des salaires. Parallèlement, la politique accommodante de la Banque centrale européenne devrait continuer en présence de taux d'inflation faibles et bien au-dessous du taux cible de la BCL. Face cependant aux faibles marges de manœuvre dont dispose la politique monétaire, la politique budgétaire devrait regagner en importance. La lutte obstinée contre les déficits devrait cesser et faire place à une politique volontariste d'augmentation des investissements publics. Nous renvoyons à ce sujet à nos commentaires ci-dessous.

A. Convergence pour tous ?

Mais, comme le dit la Commission elle-même, « la croissance ne bénéficie pas à tous les citoyens et à tous les pays de la même manière ».

La Commission présente un graphique d'après lequel la convergence en matière de croissance économique entre les pays européens augmente depuis 2010 :

Graphique 1 : Convergence de la croissance économique



Source : EAC, p. 3

Si une convergence des taux de croissance peut être notée au niveau de l'Union européenne, une analyse plus fine permet de constater que ces taux de convergence (ou de divergence) sont toutefois très différents d'après les pays.

Ainsi, comme le montre le graphique suivant, les différences entre les nouveaux pays membres de l'Union européenne (UE 13 : BG, CZ, EE, HR, CY, LV, LT, HU, MT, RO, SI, SK, PL) ont fortement diminué. Pour l'ensemble des pays européens, il a y eu une légère convergence depuis 2005, alors que pour l'UE15 (BE, DK, DE, IE, GR, ES, FR, IT, LU, NL, AT, PT, FI, SE, UK), les différences ont augmenté depuis 2012.

Graphique 2 : Différences (coefficient de variation, %) de PIB réel par habitant à l'intérieur des groupes UE28, UE15 et UE13 (2005-2016)



Source : ETUI, *Benchmarking Working Europe 2018*

L'année 2010 a marqué le passage d'une approche coordonnée de relance budgétaire à l'échelle européenne vers une consolidation coordonnée des déficits publics. Presque tous les États membres, à l'exception de la Suède, de l'Estonie et du Luxembourg, sont entrés en procédure de déficits excessifs, en vertu du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance.

Certains pays du Sud ont suivi des programmes durs d'ajustement économique sous forme d'austérité budgétaire et de dévaluation interne en échange d'un soutien financier à leurs gouvernements ou leurs banques. Des programmes similaires avaient déjà été mis en œuvre en Irlande et en Lettonie à un stade antérieur.

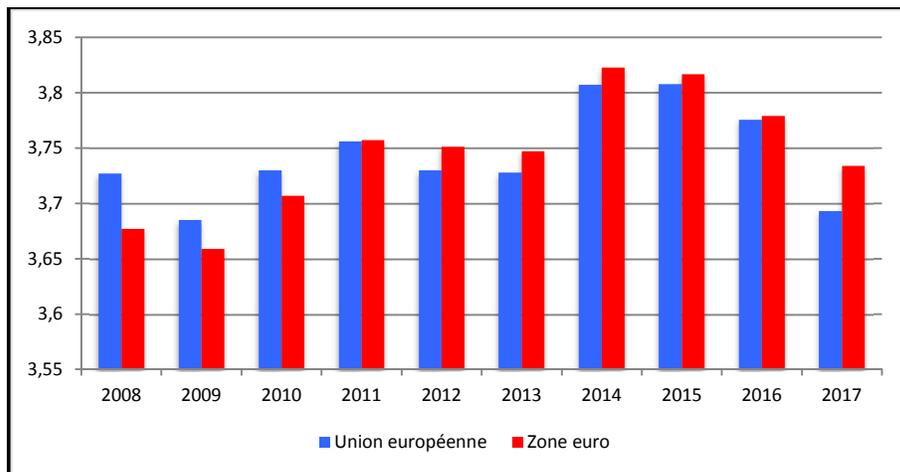
L'évolution du PIB réel par habitant montre que les politiques d'après 2010 étaient plus nocives pour l'évolution de la croissance au cours de la période 2008-2016 que les effets de la crise financière elle-même.

Il est trop tôt pour que l'UE célèbre la fin de la crise. Le fait est que l'investissement total et le nombre total d'heures travaillées sont encore inférieurs aux niveaux d'avant la crise. Trop de nouveaux emplois sont à temps partiels, temporaires ou précaires et la pauvreté au travail n'a pas diminué.

Il est donc nécessaire de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire pour stimuler les investissements, et ce avant tout dans les domaines que la Commission a correctement identifiés pour mettre en œuvre le pilier européen des droits sociaux, lutter contre la pauvreté, améliorer les compétences et réduire les inégalités.

B. Inégalités

Graphique 3 : Inégalités de revenus – Rapport D9/D1



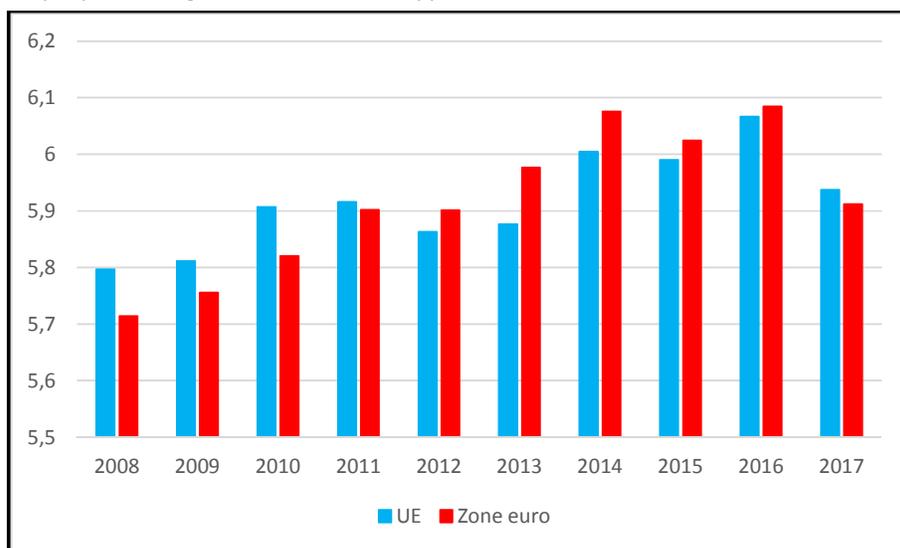
Source : Eurostat, EU SILC

Les inégalités (mesurées par le rapport entre les limites supérieures des 9^e et 1^{er} déciles) ont augmenté de 2008 à 2015 dans l'Union européenne et dans la zone euro. Il est à remarquer que la zone euro est devenue plus inégalitaire que l'Union européenne à partir de 2011.

Bien que les inégalités n'augmentent pas de façon notable sur 10 ans en Europe, il faut préciser certaines choses.

D'abord, comme le montre le graphique suivant, en choisissant d'autres indicateurs, on constate que les inégalités ont augmenté jusqu'en 2016. Le rapport entre les valeurs supérieures du 95^e percentile et du 5^e percentile a diminué en 2017, mais il est toujours supérieur à la valeur d'avant la crise.

Graphique 4 : Inégalités de revenus – Rapport P95/P5



Source : Eurostat, EU SILC

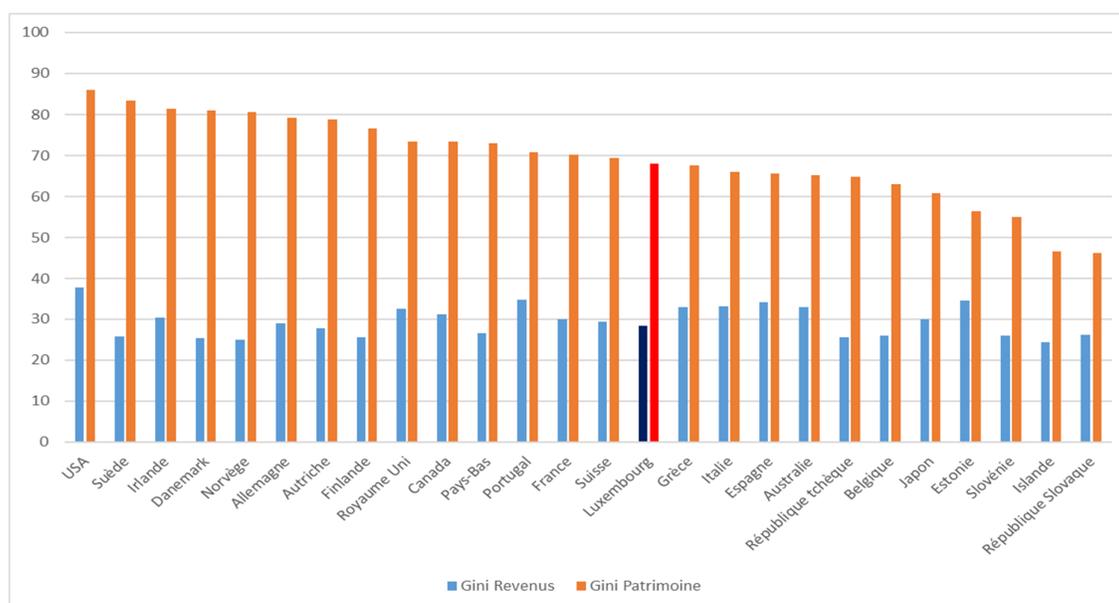
Ensuite, au niveau de certains pays pris isolément, on peut constater des augmentations constantes d'inégalités (Espagne, Italie, Grèce, Bulgarie, Chypre, Hongrie, Suède, Luxembourg).

D'autre part, nous parlons ici d'inégalités en matière de revenus, sans considérer les fortunes et les inégalités en matière de participation. Or, comme l'écrit Louis Chauvel :

« Certes, notre pouvoir d'achat électronique a explosé, la moindre puce de smart phone est incomparablement plus puissante que celle d'un PC de 1990. En revanche, les biens reflétant la participation aux formes les plus élaborées de la vie sociale, pour parler comme le sociologue Maurice Halbwachs (1877-1945), ont connu le mouvement inverse : accéder aux meilleurs services de santé, pouvoir prétendre aux diplômes les plus élevés, résider à proximité des centres-villes, sont maintenant hors de portée des classes moyennes intermédiaires. »¹

Pour ce qui est des fortunes, il existe malheureusement encore peu de données relatives à leur distribution. Toutefois, le World Economic Forum (WEF) publie un indice de développement inclusif² qui reprend, à côté de la distribution de revenus, également la distribution des patrimoines. Ces inégalités sont mesurées par le coefficient de Gini. Plus ce coefficient se rapproche de 100%, moins égalitaire est la distribution des revenus ou des fortunes.

Graphique 5 : Répartition des revenus et des patrimoines (Coefficient de Gini, en %)



Source : World Economic Forum, *The Inclusive Development Index 2018*

Dans tous les pays, la distribution des patrimoines est moins égalitaire que la répartition des revenus, ce qui n'est pas étonnant. En outre, il n'existe pas de corrélation entre le coefficient de Gini des revenus et des patrimoines. Si les États-Unis sont par exemple un pays très inégalitaire en ce qui concerne les deux dimensions, et l'Islande et la République slovaque plutôt des pays égalitaires, il existe des États qui font preuve d'une répartition assez égalitaire des revenus tout en connaissant une concentration importante des fortunes (pays scandinaves).

Le Luxembourg se situe plutôt au milieu de la distribution, avec un Gini revenus de 28,4% et un Gini patrimoines de 68,1%. Toutefois, lorsqu'on analyse les tendances sur 5 ans, ce que fait également le WEF dans son document, on doit constater que l'évolution au Luxembourg est défavorable, les trois

¹ Louis Chauvel : Les espoirs envolés des classes moyennes, *Le Monde*, 9-10 décembre 2018

² <https://www.weforum.org/reports/the-inclusive-development-index-2018>

dimensions concernant les inégalités (concentration des revenus, pauvreté, concentration des patrimoines) étant en augmentation.

Tableau 1 : Extrait du tableau de bord des indicateurs-clés de performance nationaux : Tendances sur 5 ans - Luxembourg

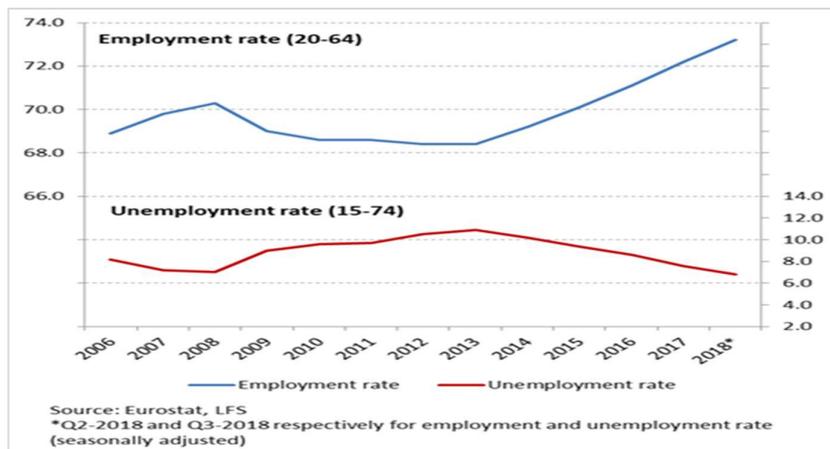
Croissance et développement				Inclusion				Équité intergénérationnelle et soutenabilité			
PIB/habitant	Productivité	Espérance de vie en bonne santé	Emploi	Gini revenus nets	Pauvreté	Gini patrimoine	Revenu médian	Épargne nette ajustée	Intensité de carbone	Dette publique	Ratio de dépendance
1,1	1,8	1,2	0,4	0,6	1	2,4	1,2	3,3	-3,8	0,8	-1,1

Source : World Economic Forum, The Inclusive Development Index 2018

C. Qualité de l'emploi

La Commission note avec satisfaction le nombre de création d'emplois, la baisse du taux de chômage et l'augmentation du taux d'emploi, comme le montre le graphique ci-dessous :

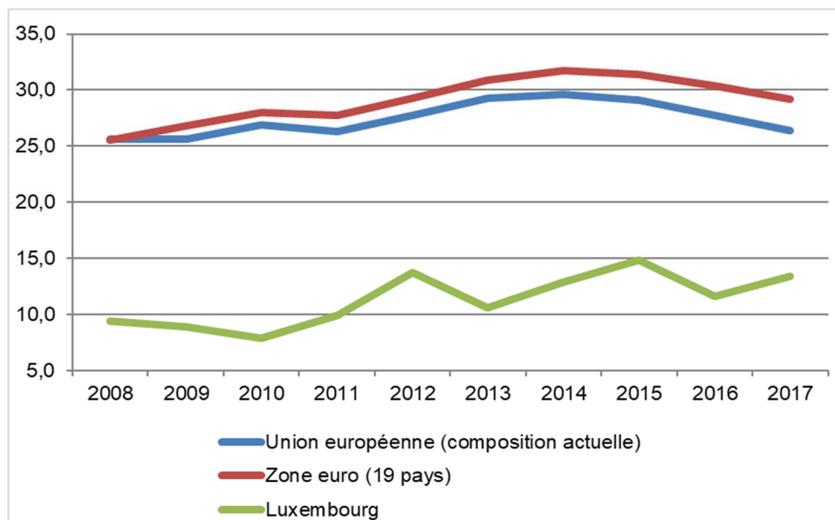
Graphique 6 : Évolution du marché de travail³



Source : EAC, p. 5

La plupart des pays de l'UE assistent à une augmentation de la proportion de travail temporaire au cours des dernières années. Entre 2013 et 2017, l'augmentation a été la plus prononcée chez les jeunes âgés de 15-24 ans. Le Danemark, la Croatie, l'Espagne et le Portugal ont connu les augmentations les plus fortes. En Belgique, l'essor de 20 points de pourcent est le résultat d'une forte baisse du nombre de jeunes ayant un emploi coïncidant avec le maintien à un niveau élevé des emplois temporaires. De même, au Luxembourg, l'emploi temporaire a fortement augmenté de 3% ou de 5% en 2002 (selon les sources) à 9% en 2017.

Graphique 7 : Emploi à temps partiel involontaire (en % de l'emploi à temps partiel total) 15-64 ans



Source : Eurostat EFT

³ Certains pays ont relevé l'âge de la retraite, c'est la raison pour laquelle on utilise 74 ans pour illustrer le taux de chômage.

Bien que la proportion de travail à temps partiel soit restée relativement stable au niveau de l'Union européenne et de la zone euro, elle a augmenté dans 13 pays de l'UE et a diminué dans 13 autres pays. Les plus fortes hausses ont été observées en Autriche (+2,2 points de pourcentage), suivie par la Grèce et la Belgique. Il est intéressant de noter qu'au cours des trois dernières années, le taux de travail à temps partiel a augmenté davantage chez les hommes que chez les femmes dans l'UE. Cette tendance était particulièrement visible aux Pays-Bas, en Allemagne, au Danemark, en Belgique, en Suède, au Luxembourg, en France et à Chypre.

Néanmoins, le travail à temps partiel reste une forme de travail à prédominance féminine, ce qui soulève des inquiétudes quant à la dépendance financière des femmes au sein des ménages, à la répartition inégale du travail non rémunéré et à un niveau de retraite insuffisant.

Les Pays-Bas sont un cas particulier, avec de loin le taux d'emploi à temps partiel le plus élevé de l'UE : 27% chez les hommes et 76% chez les femmes. Cependant, seulement un travailleur sur dix environ préférerait avoir un emploi à temps plein dans ce pays. Ceci contraste avec une incidence beaucoup plus élevée du travail à temps partiel involontaire en Grèce (72%), en Chypre, en Italie ou en Espagne. Au Luxembourg également, même si le taux de travail partiel involontaire est plus faible qu'en moyenne européenne, il est en augmentation sur une période de 10 ans, alors qu'en UE et dans la zone euro, la proportion a diminué depuis 2015.

D. Évolution des salaires

Au niveau européen, un nouveau discours est apparu au cours des dernières années dans le domaine des salaires et des négociations collectives, soulignant la nécessité d'une croissance salariale plus forte et d'une convergence des salaires au sein de l'UE comme condition préalable à un développement économique plus durable.

Cette nouvelle approche de la politique salariale, plus axée sur la demande, s'est également retrouvée dans l'initiative visant à établir un socle européen des droits sociaux, qui contient un engagement clair en faveur de salaires équitables et de salaires minima adéquats dans l'UE. Même si le socle des droits sociaux a souvent été critiqué pour son caractère non contraignant, il offre la possibilité de renverser l'approche jusqu'alors dominante en matière de salaires et de négociations collectives et de réaliser les objectifs de salaires équitables et de convergence salariale.

Nous accueillons d'ailleurs favorablement la 1^{ère} recommandation pour la zone euro qui vise entre autres « ... à renforcer les conditions qui favorisent la hausse des salaires, dans le respect du rôle des partenaires sociaux, et à mettre en œuvre des mesures qui favorisent les investissements dans les États membres de la zone euro dont la balance courante affiche un excédent important ».

Nous estimons toutefois que cette recommandation doit absolument inclure aussi l'implémentation du Socle européen des droits sociaux.

Graphique 8 :Évolution des salaires réels

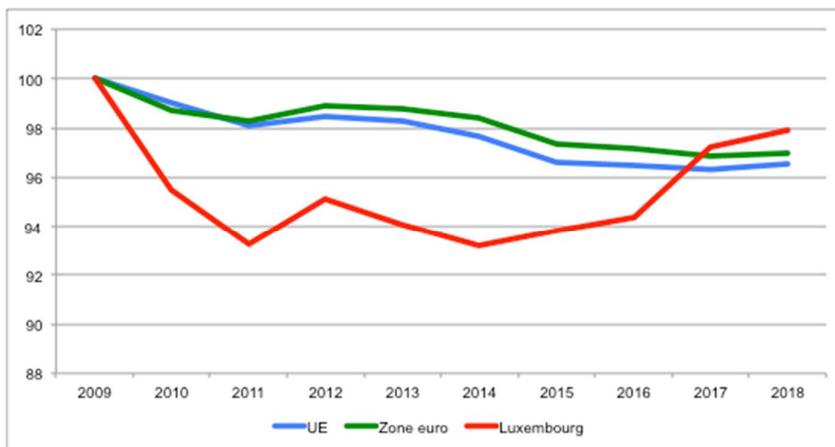


Source : ETUI, AMECO

Si l'on compare l'évolution des salaires réels suite à la crise économique et financière à pendant les 10 années précédant la crise, on remarque que les salaires réels ont augmenté beaucoup moins vite depuis la crise (à l'exception de l'Allemagne, de la Pologne et de la Bulgarie). Dans un certain nombre de pays, les salaires réels ont même diminué depuis 2010.

Ce renversement et ce ralentissement de la convergence salariale peuvent être principalement attribués à l'effet négatif de l'approche unique de gestion de crise de l'UE, fondée sur l'austérité, la déréglementation du marché du travail, la flexibilité et la modération des salaires. En général, l'évolution à long terme des salaires réels dans la période d'après-crise (2010-2017) est restée inférieure à celle d'avant la crise (2000-2009), laissant neuf pays de l'UE avec des niveaux de salaires réels inférieurs à ce qu'ils étaient en 2010.

Graphique 9 :Coût salarial unitaire réel (2010=100)



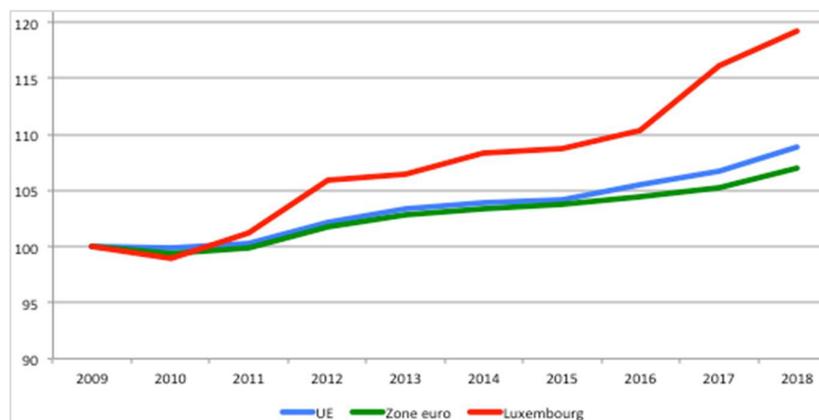
Source : Ameco

Les organisations syndicales sont d'avis que l'évolution faible des salaires est attestée par l'évolution du coût salarial unitaire réel, c'est-à-dire la part salariale. Depuis 2009, la part des salaires dans la valeur ajoutée est tendanciellement en baisse dans les pays de l'Union européenne et de la zone euro. Au Luxembourg, elle a commencé à croître depuis 2014, mais elle est toujours inférieure à ce qu'elle était en 2009.

Selon le Rapport 2019 pour le Luxembourg, « les indicateurs de la compétitivité des coûts montrent une détérioration de la situation, due en partie à la lente croissance de la productivité. Le coût de la

main-d'œuvre, par unité produite, a augmenté de 5,2 % en 2017, après avoir connu des hausses très limitées les années antérieures (environ 1 % en moyenne entre 2013 et 2016). Cette hausse s'explique par la conjonction d'un nouveau recul de la productivité de la main-d'œuvre et d'une indexation des salaires provoquée (à partir de janvier 2017) par une forte accélération de l'inflation. Néanmoins, cette évolution s'est atténuée en 2018. »

Graphique 10 : Coût salarial unitaire nominal (2010=100)



Source : Ameco

Or, l'évolution des salaires nominaux en relation avec la productivité réelle a pris un peu de vitesse à partir de 2015. Au Luxembourg, l'évolution est également un peu plus dynamique à partir de 2016, notamment sous l'influence du dénominateur (faible productivité). Cet aspect sera analysé en détail dans la partie de ce document consacrée au Luxembourg.

Notons également que le Luxembourg n'est pas en déséquilibre macroéconomique en ce qui concerne l'évolution du coût salarial unitaire nominal. D'après le tableau de bord en matière de procédure de déséquilibres macroéconomiques (p. 61 du Rapport 2019 sur le mécanisme d'alerte), la variation a été de 7,1% sur les trois dernières années, alors que la limite pour les pays de la zone euro est de 9%.

E. Négociations collectives et dialogue social

Afin d'atteindre les objectifs politiques de salaires équitables, de convergence salariale et d'une répartition plus équitable des revenus, les responsables politiques européens et nationaux doivent veiller à ce que la majorité des travailleurs soient couverts par des conventions collectives. Par conséquent, l'Union européenne devrait promouvoir activement l'extension des conventions collectives aux membres employeurs non signataires (à l'instar de la déclaration d'obligation générale au Luxembourg), afin de renforcer les négociations collectives sectorielles partout en Europe.

La recommandation n° 3 pour la zone euro doit ainsi prévoir la participation des partenaires sociaux lorsqu'il s'agit de « remédier à la segmentation du marché du travail et d'assurer l'adéquation des systèmes de protection sociale dans l'ensemble de la zone euro ». Cette recommandation devrait également inclure les 20 principes du Socle européen des droits sociaux (SEDS) auxquels les systèmes de protection sociale doivent obéir.

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national constatent que l'Accord de coalition du Gouvernement actuel fait référence, à plusieurs reprises, au dialogue social avec les partenaires sociaux. Ceux-ci seront notamment consultés pour ce qui est de la réforme de la médecine du travail,

de la création d'un droit au temps partiel, ou encore de l'adaptation de la sécurité sociale aux nouvelles formes de travail.

Nous accueillons avec satisfaction ces annonces et demandons au Gouvernement d'entamer ces consultations sans trop tarder.

F. Investissements

À juste titre, la Commission appelle dans son examen annuel de croissance à réaliser des investissements de haute qualité, qui sont le moteur de la croissance et de la création d'emplois.

La Commission souligne qu'il « existe d'importants déficits d'investissement dans la recherche et l'innovation, y compris dans les infrastructures numériques et les actifs incorporels » et que « l'investissement dans l'éducation, la formation et les compétences est essentiel pour accroître la productivité et soutenir l'emploi dans le contexte d'une évolution rapide et de la numérisation ».

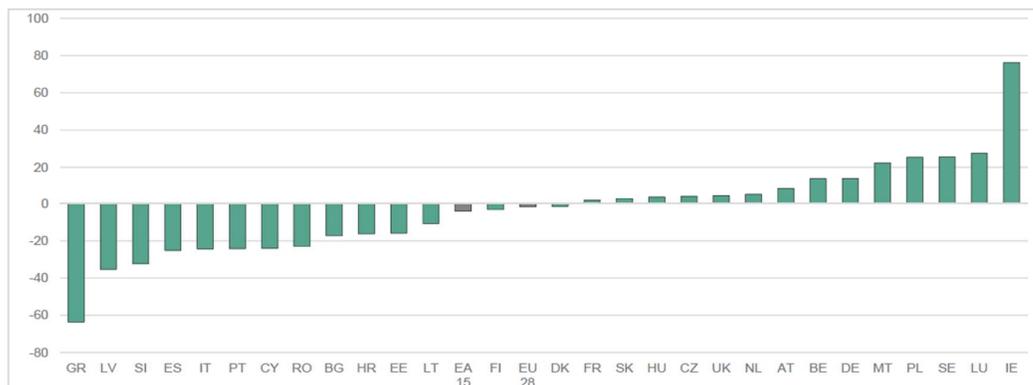
Nous partageons ces constats et nous demandons plus d'efforts en la matière. Une attention particulière est nécessaire pour combattre les inégalités d'accès à une éducation et une formation de qualité.

Le graphique ci-dessous montre que les investissements dans l'ensemble de l'UE en 2017 étaient encore inférieurs au niveau de 2007. Pour la zone euro, l'écart négatif par rapport à 2007 est encore plus grand. La reprise a laissé 12 États membres encore inférieurs de plus de 10% à leur niveau d'avant la crise et tous ont un PIB par habitant inférieur à la moyenne de l'UE. L'investissement favorise donc actuellement la divergence plutôt que la convergence. Une relance de l'investissement semble indispensable à la convergence, stimulant immédiatement la demande dans les pays encore en dépression.

Tous les pays ont également des besoins manifestes d'investissement pour faire face aux défis futurs dans les transports et les communications, l'éducation et la recherche, le changement climatique, l'énergie, l'environnement et le vieillissement de la population.

En 2013, la Confédération européenne des syndicats (CES) a présenté une proposition de plan d'investissement qui augmenterait les investissements de l'équivalent de 2% du PIB chaque année sur une période de dix ans. Un plan plus modeste du président de la Commission européenne, pour un investissement de 2,4% du PIB de l'UE sur trois ans, devrait être prolongé jusqu'à la fin 2020.

Graphique 11 : Formation brute de capital fixe 2007-2017 (variations en %, prix de 2010)



Source: Ameco, ETUI

Malheureusement, les finances publiques sont comprimées par des exigences budgétaires trop serrées. En réalité, l'UE (et en particulier la zone euro avec un déficit agrégé inférieur à 1% du PIB et une dette agrégée de 80%) peut se permettre une position budgétaire plus accommodante pour atteindre des niveaux d'investissement proches de l'objectif de 2% du PIB de la CES et un montant supplémentaire de 300 milliards d'euros par an.

Nous demandons par conséquent des investissements à grande échelle au niveau européen pour implémenter le Socle européen des droits sociaux (SEDS), d'une part, et pour accompagner les transitions écologique (décarbonisation) et technologique (numérisation) de l'économie européenne.

Depuis quelques années, nous plaçons pour **une règle d'or des finances publiques** qui consisterait dans l'immobilisation des dépenses d'investissement publiques dans les règles européennes relatives aux soldes publics (Pacte de stabilité et de croissance).

Cette proposition a également été reprise par le Conseil économique et social (CES) dans son avis du 10 janvier 2018 intitulé « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international ». En effet, le CES écrit :

« Le cadre de gouvernance européen pourrait, le cas échéant, évoluer dans le sens d'un recours à une véritable « règle d'or », c'est-à-dire au concept de soldes budgétaires corrigés des dépenses d'investissement, afin de ne pas tenir compte, en tout ou en partie, de ces dépenses pour le calcul du solde public susceptible de déclencher la procédure de déficit excessif. »

Par la création d'un Trésor européen, tel que promu e.a. par la Confédération européenne des syndicats, un outil efficace serait mis en place, qui aurait pour effet de stimuler la demande intérieure tout en diminuant les retards d'investissements infrastructurels et sociaux (*investissements matériels et immatériels*) en Europe, dans un esprit à la fois de relance, de stabilisation et de transition économiques.

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 européen pour financer ses dépenses en capital futures. Les intérêts de cette dette seraient payés en fonction de cette même répartition.

Une telle réforme aurait comme effet bénéfique que les États pourraient viser l'équilibre (au lieu d'un large excédent) du solde primaire, donc avant paiement d'intérêts, sans devoir sacrifier les investissements à l'autel du Pacte de stabilité en raison de la lourde charge des intérêts. Du fait de l'impact en termes de croissance positif des dépenses d'investissements augmentées, la dette s'amenuiserait au fil du temps et elle tendrait vers la cible européenne (60%). Le stimulus budgétaire que nombre d'observateurs réclament serait ainsi installé.

En outre, cette règle d'or aurait pour conséquence un regain de solidarité au niveau européen, étant donné que les inégalités de financement entre les États membres qui subissent des taux d'intérêt fort différents sur leur dette (*spread*) seraient supprimées, chacun bénéficiant du seul et même taux sur les obligations du Trésor.

L'économie luxembourgeoise, dépendant étroitement des évolutions européennes, bénéficierait immanquablement 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.

G. Finances publiques saines et viables à long terme

L'accent mis sur l'assainissement budgétaire dans les pays européens risque de poser des limites plus strictes aux dépenses publiques consacrées aux pensions, aux soins de santé et aux soins de longue durée. Cela se ferait au détriment de la qualité et de l'accès universel, prolongeant de cette manière le compromis à établir entre protection sociale adéquate et viabilité des finances publiques. Cette politique se répète depuis des années et confirme la coexistence difficile du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du Socle européen des droits sociaux (SEDS) dans le Semestre européen.

Partant, la 2^e recommandation pour la zone euro (« ... reconstituer des réserves budgétaires dans les pays de la zone euro dont le niveau d'endettement public est élevé... ») devrait spécifier que cet assainissement des finances publiques ne doit pas se faire en diminuant la capacité des dépenses publiques et de protection sociale à éliminer la pauvreté et à réduire les inégalités.

En ce qui concerne la viabilité des finances publiques à long terme, les plans nationaux de réforme (inspirés des rapports spécifiques par pays) doivent mettre l'accent sur les moyens de renforcer l'équité intergénérationnelle. La meilleure façon de préserver l'équité intergénérationnelle est d'offrir des emplois sûrs et de qualité aux jeunes, en investissant dans la création d'emplois, des carrières professionnelles continues et des rémunérations équitables. Des emplois temporaires, à temps partiel involontaire et des stages répétés constituent des dangers pour les jeunes en ce qui concerne leur protection sociale. Les personnes qui travaillent devraient être en mesure de contribuer aux systèmes publics de protection sociale (Sécurité sociale).

L'harmonisation vers le haut dans le contexte de l'équité intergénérationnelle ne signifie donc pas réduire la protection pour les personnes âgées, mais améliorer la situation des jeunes.

La 3^e recommandation pour la zone euro prévoit de déplacer l'imposition du travail vers d'autres sources. À ce sujet, nous insistons sur le fait qu'il faut préserver le financement des systèmes sociaux et garantir une fiscalité progressive. Des impôts indirects sur la consommation ou sur l'énergie, sans contrepartie sociale, ne répondent pas à ces objectifs.

D'autre part, nous demandons un rééquilibrage de l'imposition entre ménages et entreprises dans le sens d'une plus grande participation de ces dernières et une intensification de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Comme la Commission le note d'ailleurs elle-même dans l'EAC :

« Dans plusieurs États membres, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales reste essentielle pour garantir un partage équitable de la charge entre les contribuables et garantir des recettes fiscales destinées à des investissements dans des services publics de haute qualité. Dans l'UE, l'évasion fiscale des entreprises à elle seule est estimée à 50 à 70 milliards d'euros par an. »

II. Le Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2019

A. Situation économique et finances publiques

Les défis émergents et le contexte mondial incertain nous rappellent que la dynamique économique actuelle offre une occasion à ne pas manquer. C'est pourquoi le Conseil européen⁴ plaide « pour de nouvelles actions de réforme, un investissement ciblé et la réduction des niveaux d'endettement, dans le respect des règles budgétaires européennes communes », qui, de son avis, « sont essentiels pour rendre l'Union et ses États membres plus forts, plus inclusifs et plus résilients. Les politiques économiques et budgétaires doivent préserver la stabilité macroéconomique, combattre les niveaux élevés d'endettement et créer des réserves face aux chocs extérieurs ou intérieurs afin de réduire les impacts sociaux et sur l'emploi. L'investissement et les réformes structurelles doivent se concentrer davantage encore sur la stimulation de la croissance potentielle. ».

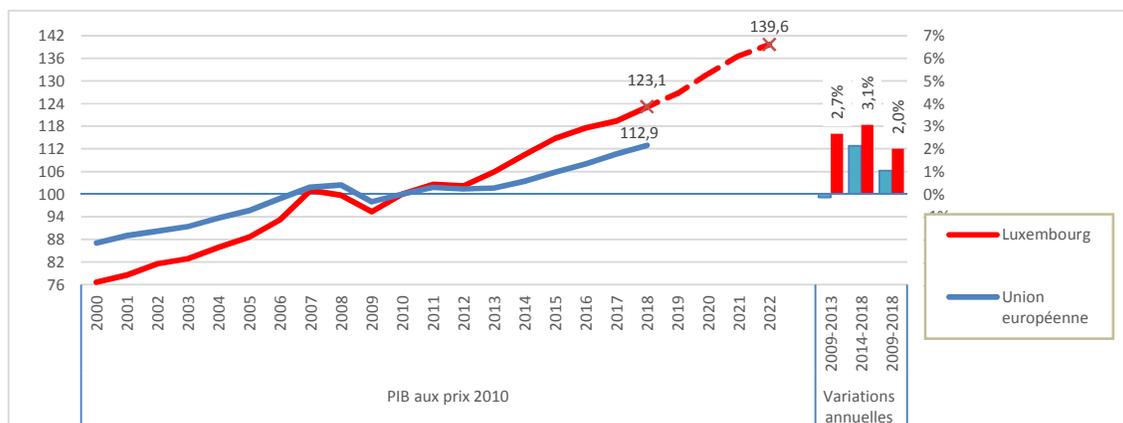
Si, en 2014, l'Europe sort de la pire crise financière et économique depuis des générations, la reprise au Luxembourg s'annonce réellement dès 2013. En 2018, tant l'Union européenne que le Grand-Duché sont entrés dans leur 6^e année de croissance économique interrompue. Toutefois, dans son Examen annuel de la croissance économique, le Conseil européen s'attend pour le futur à une croissance modérée tout en indiquant que, « en 2019, l'économie européenne devrait poursuivre son expansion, fournissant des emplois à un nombre record de personnes et permettant à des millions de personnes de sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale ».

1. Situation économique

a) PIB en volume

Selon le Statec⁵, « la croissance luxembourgeoise (PIB en volume) est encore proche de 3% sur un an au 3^e trimestre 2018⁶, la valeur ajoutée s'étant redressée sous l'impulsion de services financiers, notamment dans les domaines de l'information et communication, de la santé et du commerce ».

Graphique 12 : PIB en volume (aux prix 2010 et en indice 2010=100)



Données : AMECO ; CEFN7 : Note au Formateur, 2018. Note : Les données 2018 sont provisoires.

⁴ Dans son « Examen annuel de la croissance 2019 »

⁵ Conjoncture Flash, 1/2019

⁶ Données publiées le 21 décembre 2018.

⁷ Comité économique et financier national

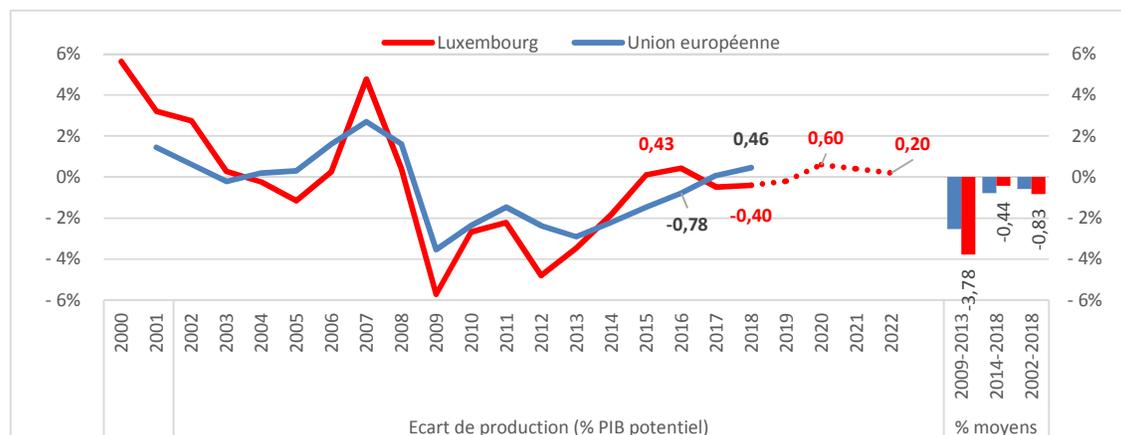
b) Écart de production relatif

La différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, en d'autres termes l'*écart de production*, a mécaniquement pour conséquence un surplus de recettes si cet écart est positif ou une perte de recettes (s'il est négatif)⁸.

Ainsi, **en termes d'écart de production relatif**⁹, le Luxembourg peine à se relever et semble être, selon cet indicateur pris isolément, toujours en période de ralentissement économique plutôt qu'en phase d'expansion. En effet, l'indicateur est négatif quand le PIB potentiel est supérieur au PIB réel; ce qui signifie que l'économie ne produit pas autant que ses capacités le lui permettent. Or, selon les **données AMECO**, l'écart de production au Luxembourg n'est pas redevenu positif depuis 2009, mises à part les années 2015 et 2016 et en 2018 il se trouve même sous la moyenne européenne. Pire encore, selon la **BCL**, l'écart de production est resté négatif sur toute la période 2009 - 2017. Toutefois l'institution prévoit que « les estimations de l'écart devraient devenir (faiblement) positives en 2018 et augmenter graduellement jusqu'en 2020. »

Toutefois les données 2018 n'étant pas définitives¹⁰, il est fort probable que la situation soit tout autre. On peut aussi s'interroger sur la qualité du « ralentissement luxembourgeois » à la lumière d'autres indicateurs, à l'instar de la croissance de l'emploi.

Graphique 13 : Écart de production (en pourcentage du PIB potentiel)



Données : AMECO ; CEFN : Note au Formateur, 2018. Note : Les données 2018 sont provisoires.

Toujours selon le **Conseil européen**, les réformes structurelles fiscales restent cruciales pour améliorer la soutenabilité et renforcer la croissance économique potentielle et les règles fiscales doivent être orientées en ce sens. Améliorer la composition des budgets nationaux tant du côté ressources que dépenses, y compris le déplacement des ressources vers l'investissement devrait conduire à un impact croissant sur les budgets publics et faire croître la productivité à long terme. **Or, le Luxembourg est un cas à part en Europe : la situation budgétaire étant saine, il n'y est pas besoin de faire un tel déplacement des ressources.**

⁸ Le surplus de recettes et la baisse du volume des dépenses de prestations (notamment de chômage) pour un écart de production positif (baisse des recettes et hausse du volume des dépenses pour un écart négatif) forme ce qu'il est convenu d'appeler le solde conjoncturel, en d'autres termes la composante conjoncturelle du solde public, solde qui sera utilisé pour calculer infra le solde structurel.

⁹ (PIB réel – PIB potentiel) / PIB potentiel

¹⁰ Comme celles des années précédentes !

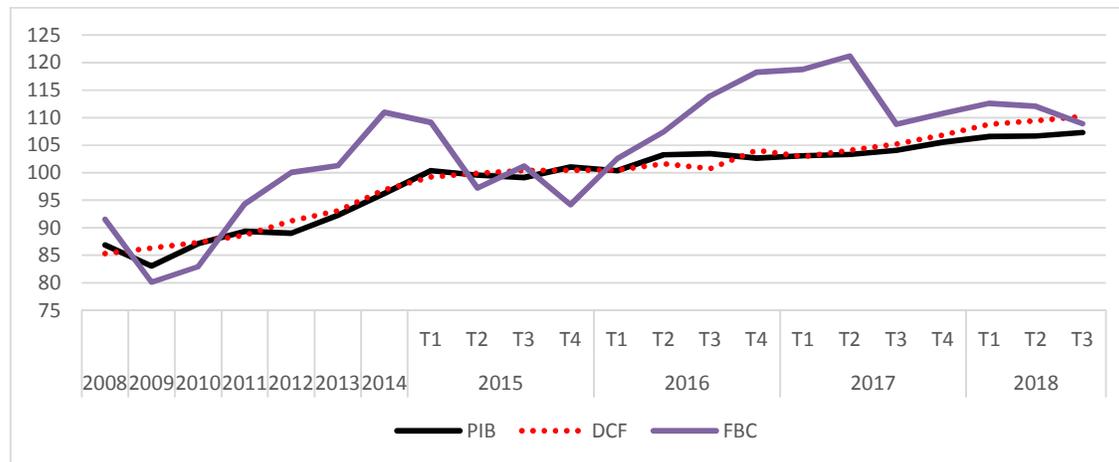
c) Dynamique de la croissance

Dans son Rapport 2019 pour le Luxembourg, la Commission européenne évalue et projette en terme d'investissements que « *Les entreprises devraient rester frileuses en matière d'investissement, ce qui s'explique par des attentes d'une croissance économique moindre et une incertitude accrue. Les investissements des entreprises devraient rester inférieurs à 11% du PIB, ce qui est l'un des taux les plus faibles de l'UE, alors que les investissements résidentiels devraient également rester modestes malgré la forte demande de logements. [...] Les investissements publics restent élevés et convergent vers des secteurs à forte intensité de connaissances, dont un solide secteur des technologies de l'information et de la communication. Néanmoins, cela n'a pas eu d'effet d'entraînement ni contribué à stimuler l'investissement privé dans l'innovation et la numérisation, qui reste faible et semble insuffisant pour soutenir la transition vers une économie fondée sur les données, d'une part, et pour améliorer sensiblement les faibles niveaux d'intégration numérique de l'économie et la croissance limitée de la productivité, d'autre part.* ».

Les analyses qui suivent traitent des évolutions économiques observées dans le pays, indépendamment de l'évaluation faite par la Commission européenne.

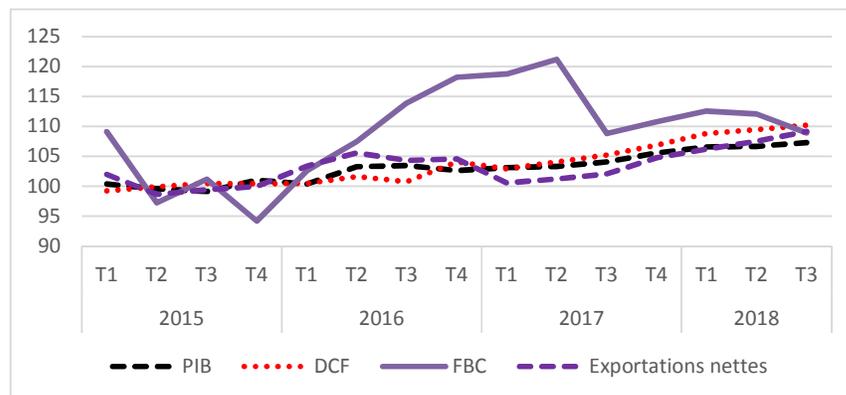
Suite à la crise financière, les investissements (FBC) ont dégringolé sur l'année 2008. Ils sont sur une pente ascendante jusqu'en 2014 et chutent à nouveau à partir du 2^e trimestre 2015. À partir de 2016, leur progression est assez forte, nettement supérieure à celle du PIB et de la demande de consommation, mais elle ralentit à partir du 3^e trimestre 2017. Globalement les investissements ont une évolution beaucoup plus chaotique et plus marquée que les autres indicateurs présentés sur les graphiques ci-dessous.

Graphique 14 : Dynamique de la croissance sur moyen terme (2008-2018), prix constant, 2015=100



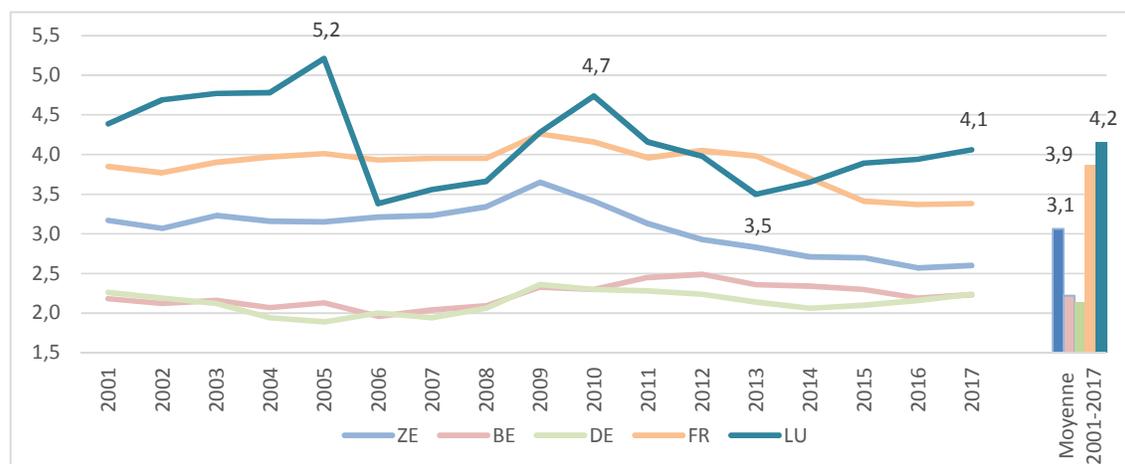
Données : OCDE

Graphique 15 : Dynamique de la croissance sur court terme (2015-2018), prix constant, 2015=100



Données : OCDE

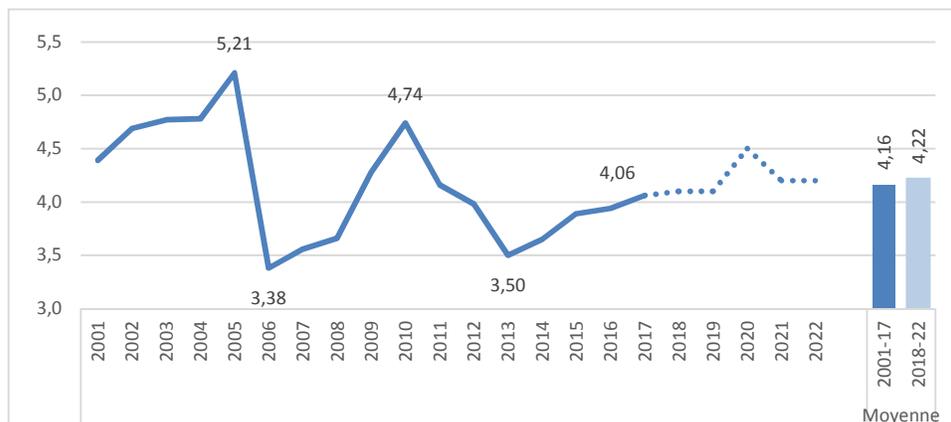
Graphique 16 : Poids des investissements publics dans le PIB, en pourcentage



Données : Eurostat, ensemble des Administrations publiques

Malgré une progression continue en valeur et aux prix courants, le poids de l'investissement public dans le PIB est, en 2018, légèrement inférieur à sa moyenne historique (4,16%). Et les projections 2018-2022 n'annoncent qu'un changement subtil (4,22%). En effet, ces prévisions à court terme sont à trajectoire politique inchangée ; elles n'intègrent donc pas, par exemple, d'éventuels investissements supplémentaires notamment en matière d'infrastructure, et ce d'autant plus si une forte croissance de population (frontaliers et/ou résidents) se réalise, ce que laisse supposer les projections du tableau infra.

Graphique 17 : Poids des investissements publics dans le PIB, Luxembourg, en pourcentage



Données : Eurostat, ensemble des Administrations publiques ; STATEC, Comité économique et financier national, 2018

De plus, la croissance programmée de la population résidente devrait aussi s'accompagner, entre autres, d'une demande de logement en hausse ayant elle-même un impact direct sur l'investissement public à travers les besoins supplémentaires en traitement des eaux, etc.

Tableau 2 : Synthèse d'indicateurs sur la population et l'emploi

	2018	2019	2020	2021	2022	Variation moyenne 2018-2022
Frontaliers entrants	197	205	215	223	230	3,9%
Résidents	614	626	640	663	677	2,5%
Ratio Frontaliers/Résidents	32,1%	32,7%	33,6%	33,6%	34,0%	1,4%
Taux de chômage	5,5	5,3	5,1	5,0	5,3	-0,9%
Emploi intérieur	449	464	479	494	507	3,1%

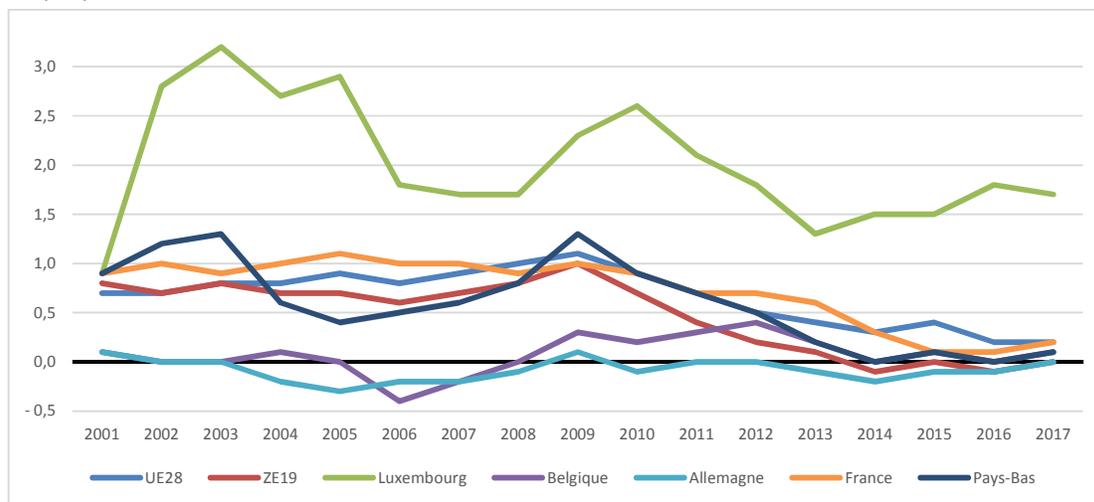
Données : STATEC, Comité économique et financier national, 2018

En termes qualitatifs, selon les données d'Eurostat, il semble que la politique d'investissement luxembourgeoise se démarque positivement de celles de ses partenaires européens. En effet, si l'on considère les investissements publics nets¹¹ en proportion du PIB, le Luxembourg affiche avec en moyenne 2% du PIB investis dans de nouveaux projets la plus forte création de nouveaux investissements parmi ses principaux partenaires européens.

Ainsi, si la zone euro affichait un taux d'investissement net aux alentours de 1% jusqu'en 2009, la crise économique et financière qui a frappé l'Europe a eu raison de cette situation : après une phase de diminution, la zone euro dans son ensemble n'investit que ce qui est nécessaire à maintenir en état les actifs publics existants. En Allemagne, une telle situation de stagnation des actifs publics existe depuis près de 20 ans, entrecoupée même de plusieurs périodes de diminution/dégradation (de 2004 à 2008 et de 2013 à 2016).

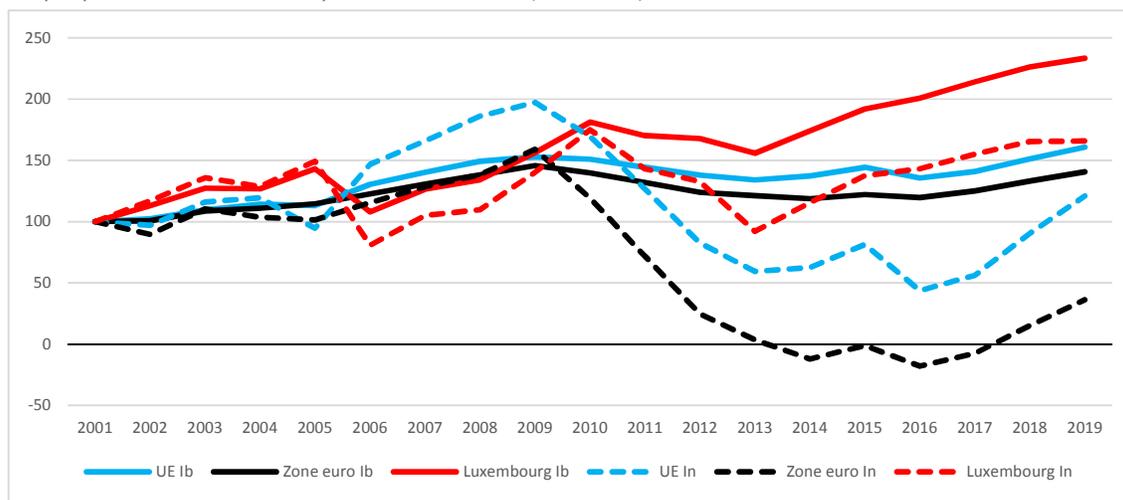
¹¹ L'investissement public net correspond à la différence entre investissement public brut et la dépréciation. Lorsque l'investissement public net est supérieur à zéro, cela signifie que l'actif public s'accroît ; s'il est nul, les investissements ne font qu'entretenir les actifs existants ; s'il est négatif, les actifs publics diminuent.

Graphique 18: Investissements nets en % du PIB



Données : Eurostat

Graphique 19 : Investissements publics bruts et nets (2001=100)



Données : Ameco

En ce qui concerne les acteurs du secteur privé, force est de constater que leurs investissements restent bien en-deçà des besoins de l'économie nationale. En effet, la Commission européenne, dans son rapport pays pour le Luxembourg, fait état d'un taux d'investissement des entreprises inférieur à 11% du PIB au Grand-Duché, ce qui en fait une des pires performances au sein de l'UE. Par ailleurs, la Commission prédit également que les investissements résidentiels devraient largement rester inférieurs aux besoins en matière de logement et cela malgré la forte et croissante demande.

d) Productivité

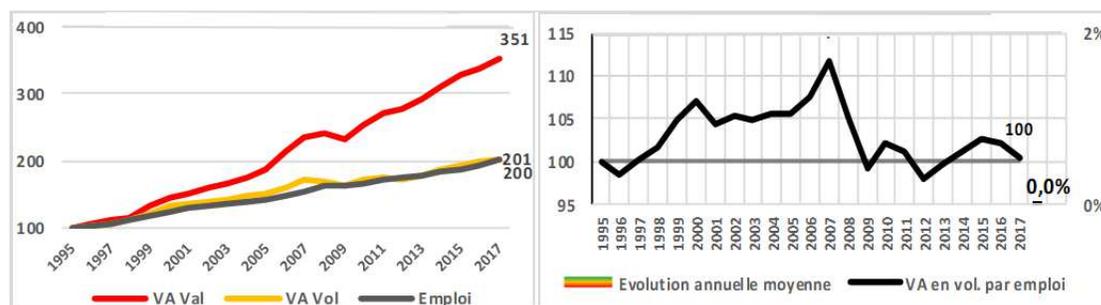
Dans le rapport pays 2019, la Commission écrit qu'au Luxembourg, « *La productivité reste parmi les plus élevées de l'UE, mais elle a baissé depuis 2014, tandis que le PIB progressait plus lentement que l'emploi. Si les récentes révisions à la baisse de la croissance passée du PIB semblent dues à des événements exceptionnels et à des changements méthodologiques, elles alimentent les doutes au sujet de la fiabilité des statistiques en général et des chiffres de la productivité en particulier.* ».

Sur la longue période, la productivité luxembourgeoise n'a ou plutôt n'aurait absolument pas progressé, la valeur ajoutée en volume ayant augmenté presque exactement comme l'emploi. Heureusement, ce n'est pas le cas de la valeur ajoutée nominale qui elle a progressé 1,5 fois plus vite, laissant ainsi aux entreprises une large marge de manœuvre relativement au niveau de productivité et à leurs marges.

Est-il logiquement possible que le Luxembourg n'ait connu absolument aucun gain de productivité en 22 ans ? Durant cette période, de nombreux investissements ont été réalisés. Le niveau de la main d'œuvre a probablement très nettement progressé. Des progrès organisationnels ont certainement été mis en place...

Est-il réellement possible qu'aucun gain de productivité n'ait été réalisé et qu'aujourd'hui, un salarié, pourtant équipé de matériels nettement plus performants (ne pensons par exemple qu'à l'informatique), ne produise pas plus qu'un salarié de 1995 ?

Graphique 20 : Évolution (1995=100) de la valeur ajoutée en valeur et en volume, de l'emploi et de la valeur ajoutée en volume par emploi



Données : Eurostat

Cette absence apparente de gains de productivité doit en fait à la crise. Entre 2007 et 2009, soit simplement en deux années, le Luxembourg a perdu l'intégralité des gains de productivité de la décennie précédente, pour ne plus jamais redécoller par la suite.

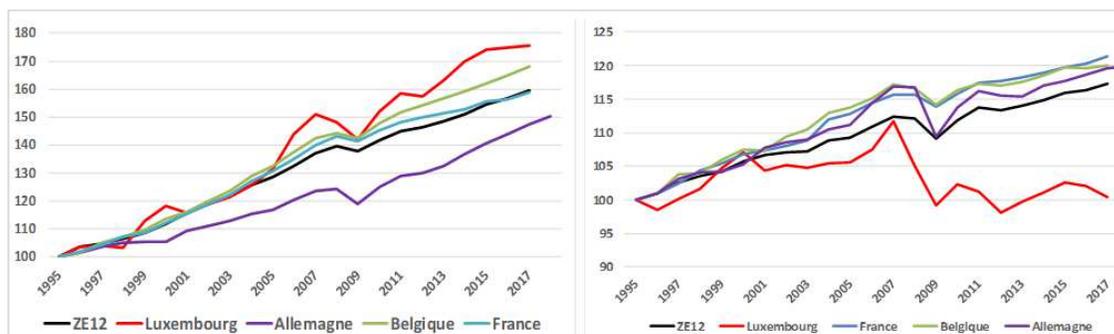
La comparaison entre le Luxembourg et les pays voisins montre le grand écart entre la productivité nominale et la productivité en volume. Tous les pays ont été touchés par la crise et la productivité nominale comme en volume ont connu un fort recul en 2009 ; le Luxembourg ayant amorcé sa baisse dès 2008, année de ralentissement pour les autres pays.

Cependant, alors que la productivité nominale luxembourgeoise reprend sa course en tête après la crise, à des niveaux relatifs d'ailleurs nettement plus élevés que jusqu'en 2005, en volume, même si elle avait pris du retard avant la crise, son effondrement sera suivi d'une période de stabilité au niveau initial, c'est-à-dire autour de 100.

Graphique 21 : Valeur ajoutée par emploi (1995 = 100)

Nominale

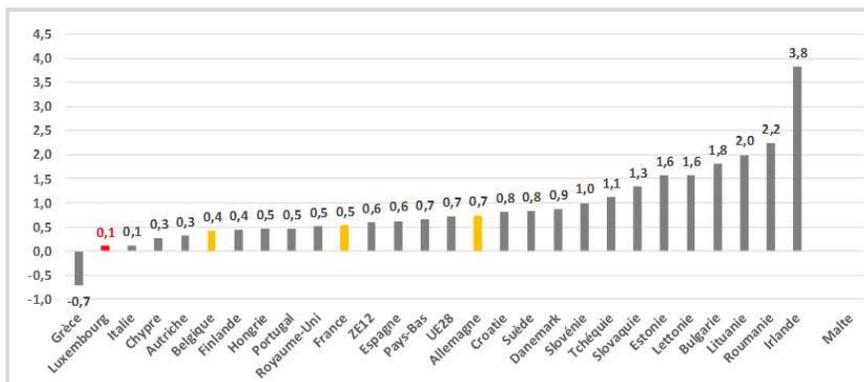
En volume



Données : Eurostat

Ainsi, depuis la crise, la productivité luxembourgeoise n'aurait absolument pas bougé. Contrairement aux autres pays, le Luxembourg n'aurait donc connu aucun phénomène de rattrapage de sa productivité en volume, à l'inverse de sa productivité nominale. Si on laisse de côté la crise pour observer ce qui s'est passé depuis, on constate que le Luxembourg n'a quasiment pas vu sa productivité bouger et se retrouve en compagnie de pays comme la Grèce ou l'Italie dont la crise s'est prolongée très nettement après 2008/2009.

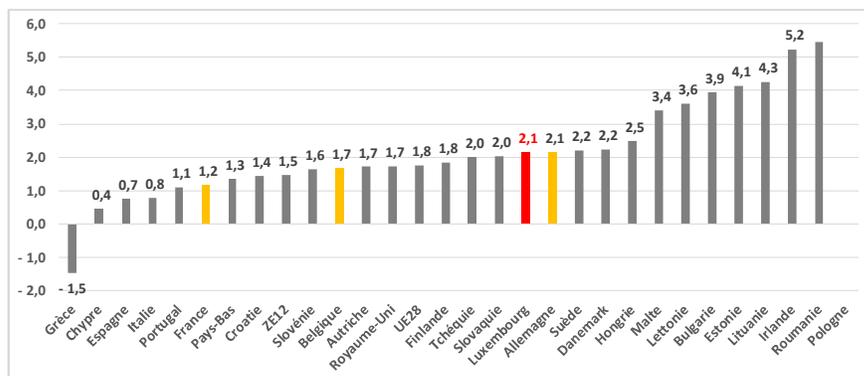
Graphique 22 : Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée en volume par emploi (1995 = 100), 2009-2017



Données : Eurostat

Pourtant, la productivité nominale a connu une évolution tout à fait honorable et comparable à celle de l'Allemagne.

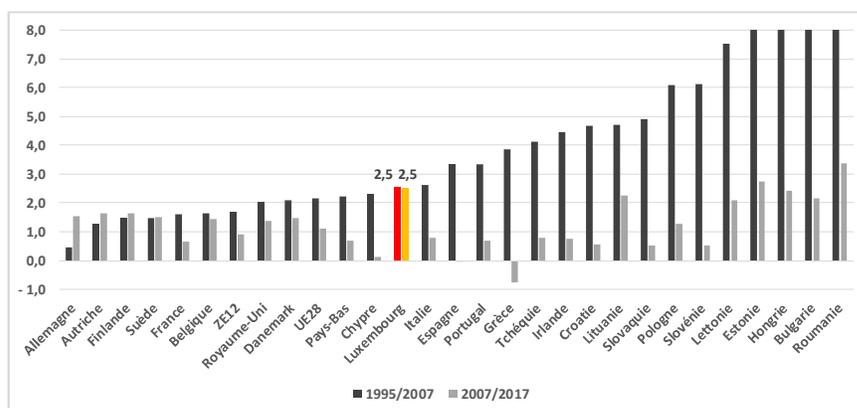
Graphique 23 : Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée nominale par emploi, 2009-2017



Données : Eurostat

Ce décalage s'explique entre autres par des évolutions de prix très divergentes. Dans la quasi-totalité des autres pays, sauf le Luxembourg et quatre autres pays, le déflateur de valeur ajoutée a diminué. En outre, ces quatre autres pays étaient, à l'exception du Luxembourg, ceux qui disposaient du plus faible déflateur avant la crise.

Graphique 24 : Variation annuelle moyenne du déflateur de la valeur ajoutée



Données : Eurostat

Ainsi, alors que dans la plupart des autres pays, le rapport entre croissance de la productivité nominale et croissance de la production en volume (c'est-à-dire le déflateur) a diminué après la crise, au Luxembourg il est resté identique. En d'autres termes, au Luxembourg (avec un déflateur de 2,5%) une croissance nominale de la productivité de 2,5% correspond à une croissance de la productivité en volume nulle. En Allemagne, même si le déflateur de valeur ajoutée est plus élevé qu'avant la crise, il est de seulement 1,6%.

À croissance nominale identique, l'Allemagne réalisera des gains de productivité plus élevés qu'au Luxembourg. Pourtant, les prix ont globalement baissé après la crise, comme semble en témoigner la baisse quasi généralisée du déflateur de valeur ajoutée.

Les problèmes d'estimation du déflateur, notamment dans les services, et la sous-estimation probable des gains de productivité en volume en résultant, sont aujourd'hui largement reconnues par des experts et institutions nationales et internationales.

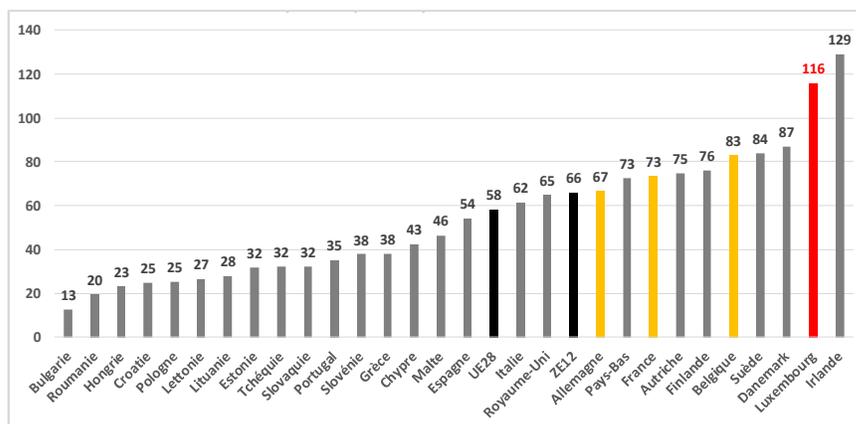
C'est aussi le constat de la Commission européenne qui publie dans son rapport 2019 pour le Luxembourg que « *le ralentissement de la croissance et l'intensité en emplois élevée ont entraîné une*

dégradation de la productivité de la main-d'œuvre. Cela pourrait, de prime abord, être l'indice d'une situation de rétention de main-d'œuvre. Néanmoins, les statistiques sur les résultats des sociétés montrent que la rentabilité s'est globalement maintenue, en particulier dans le secteur bancaire. Nonobstant la probabilité que des sociétés pratiquent dans une certaine mesure la rétention de main-d'œuvre du fait que des pénuries de main-d'œuvre qualifiée existent dans certains secteurs, il semble y avoir des incohérences entre les comptes nationaux révisés et les résultats des enquêtes sur les entreprises et la main-d'œuvre. En effet, les fréquentes révisions des données des comptes nationaux témoignent de l'incertitude qui entoure les statistiques des comptes nationaux, de sorte que celles-ci doivent être considérées avec prudence, y compris les statistiques sur la baisse de croissance de la productivité. Globalement, le Luxembourg a continué d'afficher l'un des niveaux les plus élevés de l'UE en matière de productivité de la main-d'œuvre, de PIB réel par habitant et d'ouverture commerciale ».

Par ailleurs, les problèmes récents de mesurage de la croissance du PIB au Luxembourg mettent aussi en question la pertinence du mesurage des gains de productivité.

Qu'à cela ne tienne, au bout du compte, le Luxembourg dispose toujours de l'un des niveaux de productivité les plus élevés avec 116.000 euros par emploi, très loin devant les pays voisins et même le troisième. Or aux dernières nouvelles, un euro luxembourgeois valait toujours un euro allemand en 2017. Cela signifie donc bien qu'en 2017, un emploi luxembourgeois générait presque deux fois plus qu'un emploi allemand.

Graphique 25 : Valeur ajoutée par emploi, 2017, milliers d'euros



Données : Eurostat

2. Situation budgétaire et dette publique

Le rapport dette publique/PIB continue de diminuer en 2018 alors que le rapport déficit/PIB des administrations publiques marque un surplus qui se maintient. En conséquence, les finances publiques luxembourgeoises apparaissent dans une situation saine comparativement à nombre d'État membres.

Les estimations de la Commission européenne prévoyaient pour 2017 une dégradation budgétaire abrupte, l'excédent devant passer de 1,3% du PIB en 2016 à 0,0% en 2017. Or, le solde budgétaire se trouve être à 1,6% en 2017 (une baisse drastique ?) et à 1,5% en 2018 selon les dernières données disponibles.

En effet, toujours selon les dernières données disponibles, sur l'ensemble de l'année, les recettes fiscales encaissées par l'État se sont élevées à 18,4 milliards d'euros, soit une hausse de 10% sur un an,

hausse largement supérieure aux 3,2% enregistrés en moyenne sur les quatre années précédentes. La hausse des recettes s'explique principalement par celles des impôts courants sur le revenu (+14,0%) et plus particulièrement des prélèvements liés aux traitements et salaires (pour partie en raison de la croissance de l'emploi).

a) Dette publique

Notons tout d'abord que la dette des Administrations publiques, très faibles en 2007, avec 2.867 millions d'euros, a augmenté en raison de la crise financière et économique de 2008 pour passer à 11.014 millions d'euros, soit 23,7% du PIB en 2013.

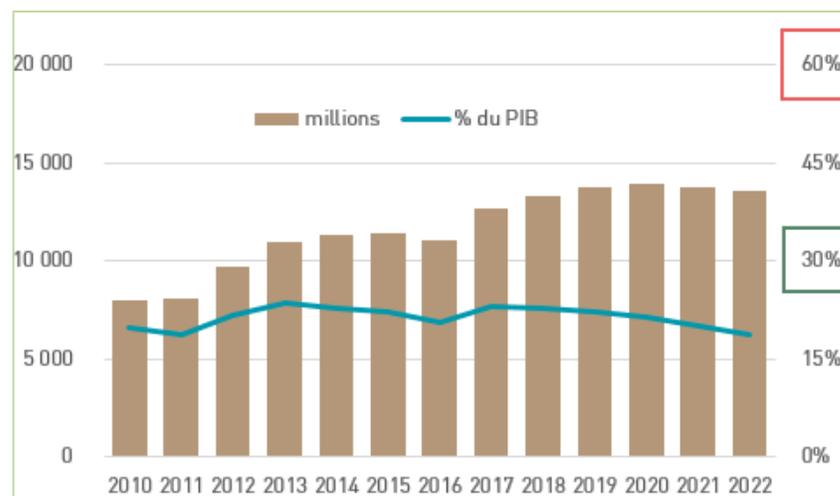
Tableau 3: Évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2013 et 2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administration centrale*.....	10 024	10 299	10 358	9 996	11 739	11 620	11 420	11 920	12 200	12 250
Administrations locales*.....	989	1 031	1 086	1 027	956	950	950	950	950	950
Sécurité sociale*.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrations publiques										
En % du PIB	23,7%	22,7%	22,2%	20,7%	23,0%	21,4%	20,2%	19,9%	19,3%	18,4%
En millions d'euros.....	11 014	11 331	11 447	11 024	12 697	12 571	12 370	12 870	13 150	13 200

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

* : Contributions nettes. Chiffres provisoires pour les années 2013 à 2018.

Graphique 26 : Évolution de la dette publique 2010-2022



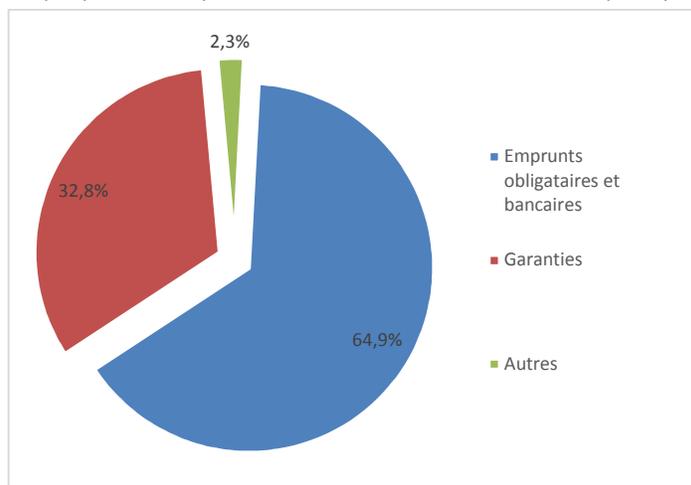
Données : AMECO, Budget 2019

60% Critère de Maastricht - 30% Seuil retenu par le Luxembourg

La dette publique du Luxembourg continue à se situer à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB, le Luxembourg faisant ainsi partie des États membres affichant les taux d'endettement les plus bas de la zone euro. En fait, le Luxembourg possède le deuxième plus faible taux d'endettement de l'UE en 2018.

Le graphique suivant montre que la dette publique luxembourgeoise ne résulte pas uniquement de déficits de l'Administration centrale finançant des investissements publics, mais également, pour près de la moitié, d'autres facteurs (rappelons que la participation à la BGL, 2 milliards, a également été financée par emprunt).

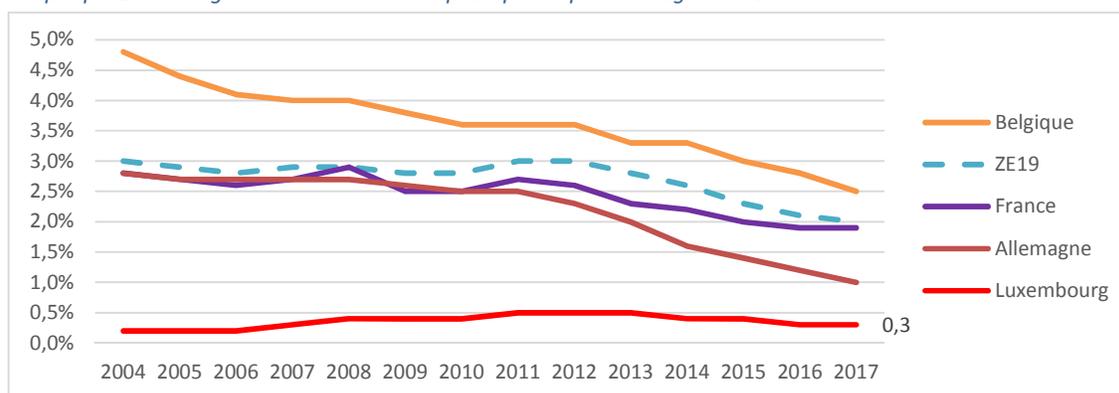
Graphique 27: Composition de la dette des Administrations publiques en 2017, en pourcentage de la dette totale



Données : Eurostat

Au Luxembourg, le coût lié au service de la dette publique (c.-à-d. la charge d'intérêts) demeure relativement stable autour de 0,3% du PIB ou environ 180 millions d'euros en 2017. Ceci est d'ailleurs favorable par rapport au niveau de la zone euro ou des pays voisins.

Graphique 28 : Charge d'intérêt de la dette publique en pourcentage du PIB



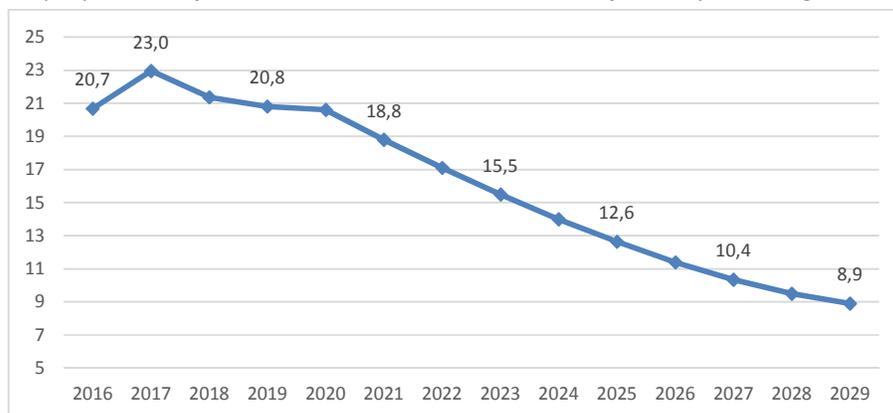
Données : Eurostat

Le « Fiscal Sustainability Report 2018 » de la Commission de janvier 2019 estime que :

“Over the medium term, Luxembourg is also deemed at low risk from a debt sustainability analysis (DSA) perspective. [...]

Luxembourg is considered at low risk in baseline medium-term debt projections. Under normal economic conditions, and a ‘no-fiscal policy change’ assumption, government debt would steadily decline throughout the projection period (t+10) to reach 8.9% of GDP in 2029”.

Graphique 29 : Projections de la dette dans le scénario de référence, pourcentage du PIB



La Commission est donc d'avis qu'à moyen terme aucun souci ne se présente en termes de finances publiques luxembourgeoises et qu'il y aurait même de la marge supplémentaire au niveau budgétaire¹².

b) La dette nette

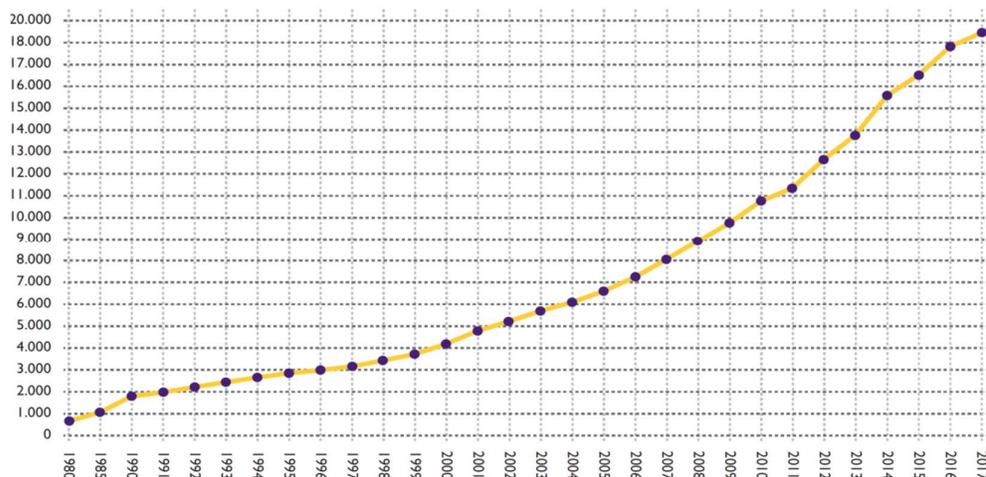
Lorsque l'on parle d'endettement au sens des critères européens dits de Maastricht, on parle de dette brute rapportée au PIB, laquelle ne devrait pas dépasser 60% du PIB. Cependant, ce taux d'endettement est à juste titre qualifié de brut : il ne tient pas compte des avoirs financiers des États qui viennent contrebalancer leur dette.

Au Luxembourg, la Sécurité sociale est structurellement excédentaire. En effet, les excédents du régime de pension sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement à venir des prestations sociales (notamment pensions).

Au 31 décembre 2017, la réserve globale du régime général d'assurance pension a atteint 18,88 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,07 milliard d'euros par rapport au 31 décembre 2016. La réserve de pension à elle seule dépasse donc le taux d'endettement de l'Administration publique.

¹² « The analysis of the sustainability gap indicator S1 points to low risk in the medium term. With a value of -4.8 pps. of GDP, no additional fiscal effort would be needed in the SPB over five years, relative to the baseline 'no-fiscal policy change' scenario, for the debt-to-GDP ratio to reach the reference value of 60% by 2033. On the contrary, the indicator's negative value suggests that under S1 assumptions **in Luxembourg there would be some fiscal space**. The S1 value is mainly related to the low level of government debt in the last forecast year (contribution of -3.2 pps. of GDP) and the favourable initial budgetary position (contribution of -2.4 pps. of GDP) ».

Graphique 30 : Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euros)



Source : Fonds de compensation

En pourcentage du PIB, le fonds de compensation est passé d'un peu moins de 20% durant la deuxième moitié des années 1990 à 33% en 2016.

Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'État luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et les avoirs du fonds souverain intergénérationnel à hauteur de 0,4% du PIB, ce qui implique que le Luxembourg détient des actifs pour un total de 44% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'Administration publique.

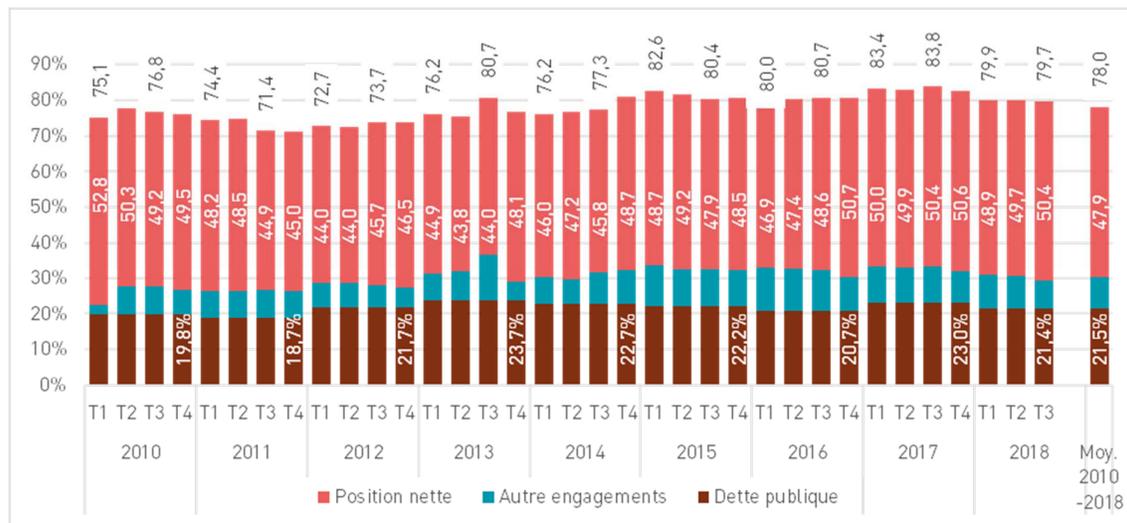
Sur base de données plus complètes d'Eurostat, la situation apparaît encore plus favorable. Elle peut être appréhendée au regard du graphique suivant. En effet, l'ensemble des avoirs, c'est-à-dire le patrimoine de l'État, représente, en 2018, près de 80% du PIB, de l'ordre de 46 milliards. En revanche, ses engagements sont, la même année, à hauteur de 30%, soit environ 17 milliards, dont 21,7% de dette publique.

Comme le montre le graphique suivant, **le Luxembourg possède la deuxième position nette la plus élevée de l'UE, avec un patrimoine financier équivalent à 51% du PIB. Autant dire que le Luxembourg ne léguera pas à ses générations futures une dette à rembourser, mais :**

- **des investissements qui leur apporteront un revenu supplémentaire**
- **et un patrimoine financier qui dépasse largement les remboursements.**

Qui plus est, le Luxembourg est un des pays d'Europe qui leur léguera le plus gros patrimoine.

Graphique 31 : Dette publique et position nette



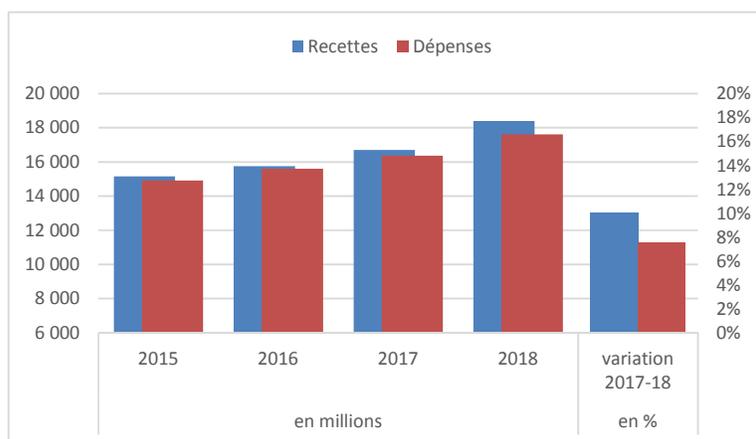
Données : Eurostat

c) Recettes et dépenses

Une situation budgétaire saine

Le graphique ci-dessous illustre une croissance continue des recettes et des dépenses publiques au cours des dernières années ; la croissance de recettes dépassant toutefois celle des dépenses.

Graphique 32 : Recettes et dépenses des Administrations publiques au 31 décembre

Données : Administrations centrales et locales 2018 selon le SEC2010.¹³

Les recettes en plein essor.

Le projet de budget prévoit une faible progression des recettes en 2019. Si cette approche peut s'expliquer partiellement par la progression exceptionnelle des recettes en 2018, elle semble néanmoins assez pessimiste par rapport aux évolutions connues par le passé.

¹³ Les Administrations publiques se composent de l'Administration centrale (État central, institutions, établissements publics...), des Administrations locales (Communes, syndicats communaux, etc.) et de la Sécurité sociale (maladie-maternité, dépendance, famille, pensions, etc.).

Tableau 4 : Principales recettes budgétaires selon le projet de budget

Recettes budgétaires	2017	2018		2019	
	Compte	budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %
Impôts directs dont :	7 692,3	7 808,4	8 794,9	8 901,7	+1,2%
Impôts sur le revenu des collectivités	1 966,4	1 715,0	2 302,9	2 050,0	-11,0%
Impôts retenu sur les traitements et salaires	3 411,6	3 830,0	3 899,1	4 265,0	+9,4%
Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités	148,0	129,1	173,3	154,3	-11,0%
Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques	329,0	354,1	361,9	393,8	+8,8%
Impôts indirects	5 696,2	5 725,7	5 854,0		
suivant nouvelle structure 2019	6 344,9	6 718,2	6 921,6	7 119,9	+2,9%
A. Recettes budgétaires (courant et capital)	15 627,7	14 064,5	15 897,8		
suivant nouvelle structure 2019	14 791,3	15 056,7	16 315,1	16 601,5	+1,8%

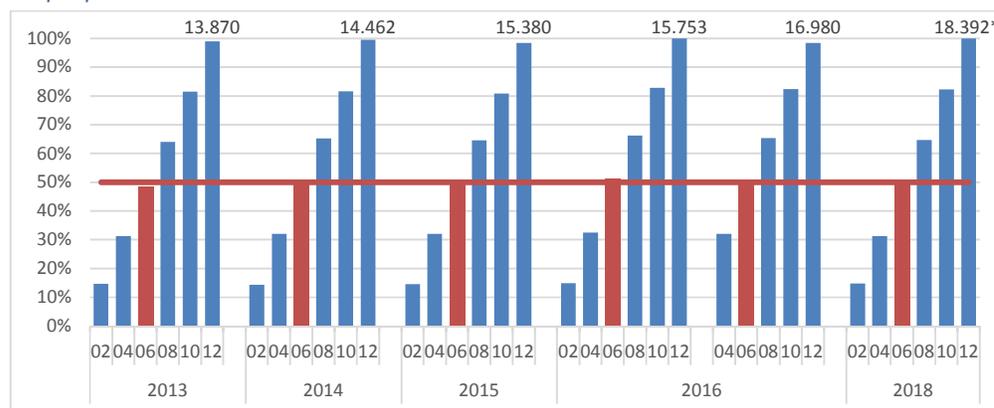
Le projet de budget prévoit notamment une baisse de recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités par rapport au compte prévisionnel de 2018, mais aussi une faible progression de ces recettes par rapport au compte de 2017 également. Au vu de ces estimations, les nouvelles mesures prévoyant un abaissement de la charge fiscale des entreprises (commentées au point 4 du présent avis) semblent plus que compenser une extension éventuelle de l'assiette imposable.

Mesurées à l'aune de la législation sur la comptabilité de l'État (tableau ci-dessous), les retenues sur les salaires (RTS et IRPP) contribuent, au 31 décembre 2018 à hauteur de 57,2% aux impôts directs (4 564 millions d'euros) en hausse de 7,6% par rapport à 2017.

Dans le projet de budget 2019, elles sont prévues en nette hausse par rapport au compte prévisionnel 2018 (+11,2%) et devraient contribuer à hauteur de 55,1% aux impôts directs.

Dans le même temps, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'impôt commercial communal (ICC) ne contribuent ensemble qu'à hauteur de 32,7% au budget 2019 en baisse de 5,0% par rapport au prévisionnel 2018.

Du côté des impôts indirects, la première ressource, à savoir la TVA brute compte pour 3 003¹⁴ millions d'euros en 2018, soit pour près de 70% des recettes afférentes. La seconde ressource de ce type, la taxe d'abonnement, enregistre 1 257 millions d'euros, en baisse de 3,0% par rapport à l'année précédente.

Graphique 33 : Évolution des recettes mensuelles

Données : Différentes administrations (ACD, AED, ADA) ; graphique : CSL.

* : Situation au 31/12/18.

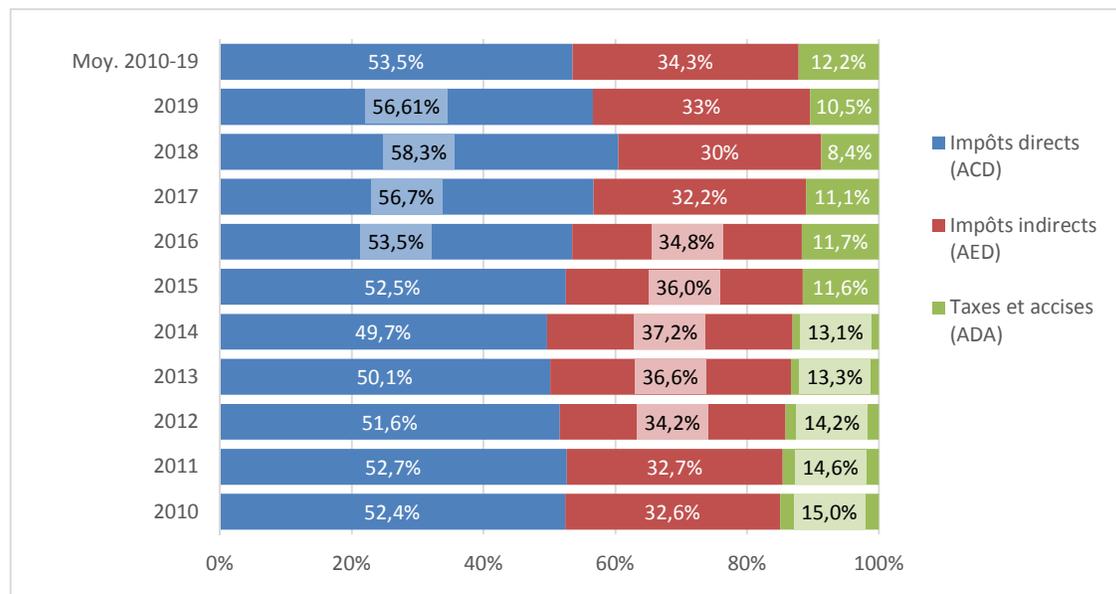
¹⁴ La TVA brute se répartit entre 1) recettes à verser à l'UE à titre de ressources propres, 2) alimentation du fonds communal de dotation financière et 3) quote-part des recettes brutes à transférer au budget ordinaire des recettes.

Sur l'ensemble de l'année 2018, les recettes fiscales encaissées par l'État se sont élevées à 18,4 milliards d'euros, soit une hausse de 10% sur un an, hausse largement supérieure aux 3,2% enregistrés en moyenne sur les quatre années précédentes. La hausse des recettes s'explique principalement par celles des impôts courants sur le revenu (+14,0%) et plus particulièrement des prélèvements liés aux traitements et salaires (en raison de la croissance de l'emploi et de la non adaptation du barème d'imposition à l'inflation).

Au vu du graphique suivant, la modification de la structure des recettes apparaît clairement au fil des années :

- les recettes d'impôts directs constituent la plus grande part des recettes fiscales de l'État luxembourgeois. Elles prennent 4,2 points de pourcentage sur la période, avec un poids en poids maximum en 2018 (58,3%) ;
- la part des impôts indirects est, en 2019, légèrement supérieure à celle de 2010 (+0,9 point) ;
- la part des taxes et accises baisse fortement (-4,5 pp) sous l'effet conjugué des évolutions des deux catégories d'impôts ci-avant, sachant aussi que les recettes de TVA ont fortement chuté (baisse des recettes de l'e-commerce).

Graphique 34 : Structures des recettes fiscales, 2010-2019

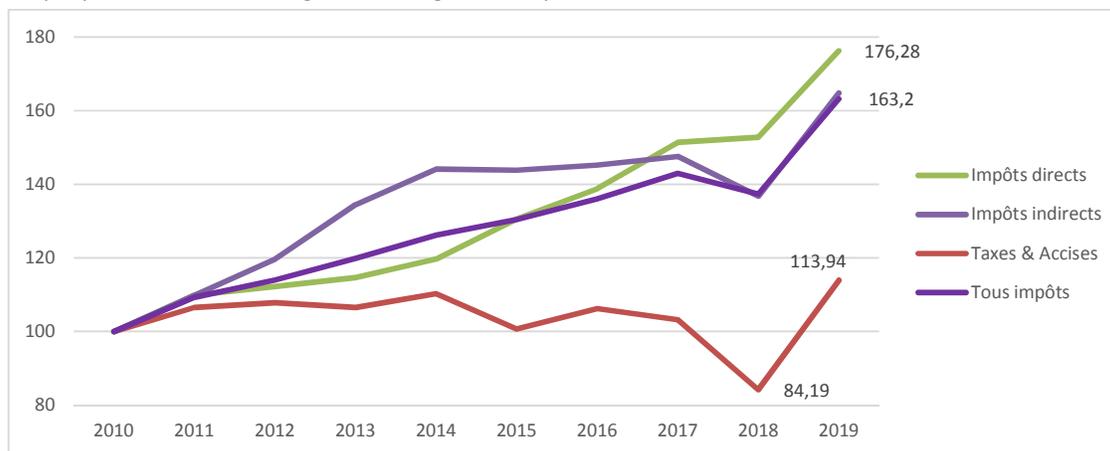


Données : De Budget : Différentes administrations (ACD, AED, ADA15) ; graphique : CSL.

Ainsi sur moyen terme, le rendement des impôts directs progresse de 76,28%, quand celui des impôts indirects n'évolue que de 64,8% et celui des taxes et accises de 13,9%.

¹⁵ ACD : Administration des contributions directes ; AED : Administration de l'enregistrement et des domaines ; ADA : Administration des douanes et accises.

Graphique 35 : Évolution des grandes catégories d'impôts



Données : Différentes administrations (ACD, AED, ADA) ; graphique : CSL.

L'analyse détaillée des recettes d'impôt directs donne un éclairage plus précis. Si le rendement des impôts directs continue de progresser, c'est essentiellement dû à la forte croissance des recettes tirées l'IRPP¹⁶ par voie d'assiette et surtout de la RTS (respectivement +44,0% et +101,7% entre 2010 et 2019), ces hausses étant intimement liées à la croissance de l'emploi, qui augmente la base d'imposition, et à la non-adaptation du barème entre 2009 et 2017¹⁷, qui élargit la base d'imposition.

Si la croissance des recettes issues des impôts directs payés par les ménages (RTS et IRPP par voie d'assiette) est élevée depuis 2010, on ne peut pas en dire autant des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des collectivités qui ne progresse que de 40,5%, la forte hausse observée entre 2016 et 2017 ne constituant même pas un rattrapage par rapport à la moyenne des impôts directs (+53,5%).

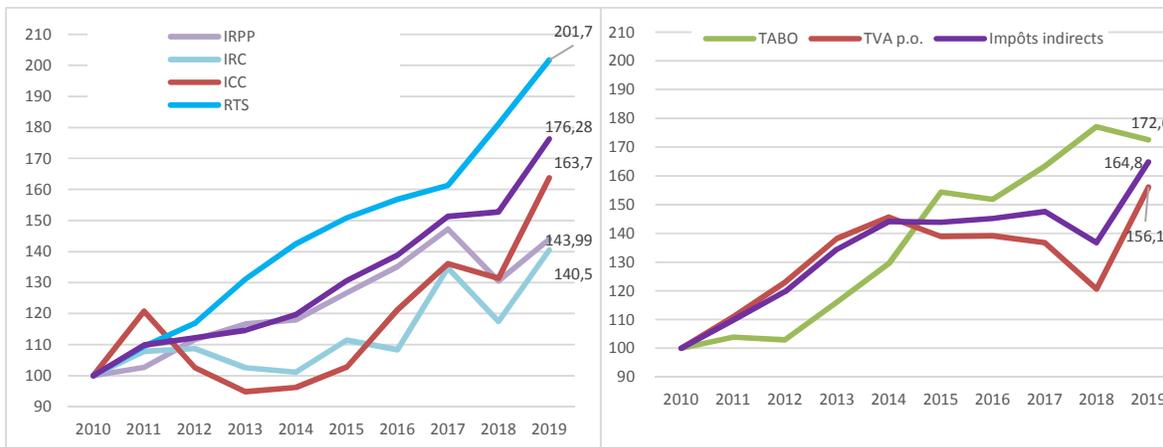
L'analyse plus précise des impôts indirects met en avant la faible progression de leur rendement entre 2014 et 2017 suite à la baisse des recettes tirées de la TVA, elle-même liée aux pertes de recettes TVA liées à l'e-commerce.

Parmi les impôts indirects, la forte croissance de la taxe d'abonnement (TABO) s'explique par l'évolution des actifs sous gestion des fonds d'investissement. Cependant, ne représentant qu'environ 20% des recettes d'impôts indirects, son influence sur ces dernières est relativement faible et ne compense pas la baisse de la TVA.

¹⁶ IRPP : Impôt sur le revenu des personnes physiques ; RTS : Retenue sur les traitements et salaires

¹⁷ Dernière adaptation tarifaire au 1^{er} janvier 2017 à laquelle s'ajoutent quatre tranches (11%, 13%, 41% et 42%). En 2013, modification de la formule de calcul pour les revenus supérieurs à 103.950 euros.

Graphique 36 : Évolution des principaux impôts directs et indirects

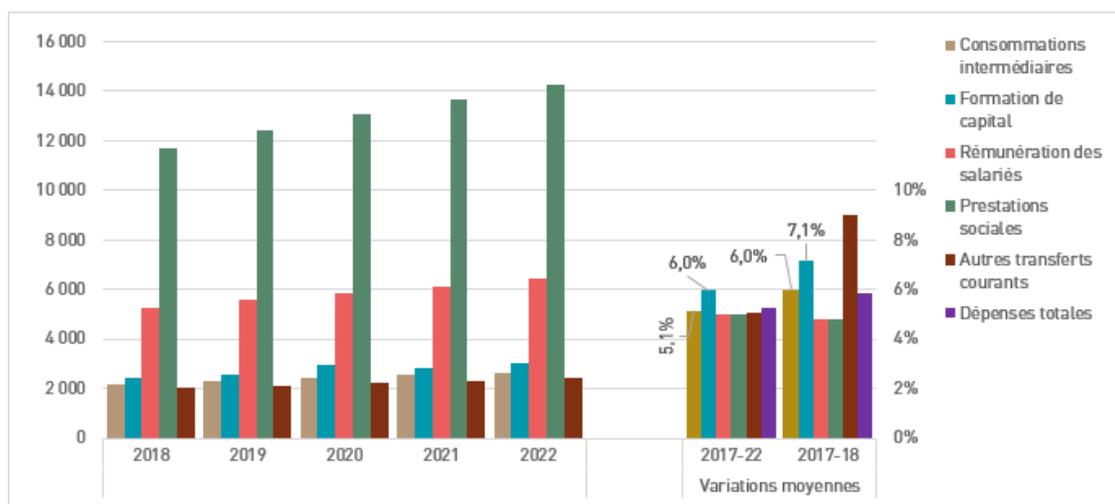


Données : Différentes administrations (ACD, AED, ADA) ; graphiques : CSL.

Des dépenses maîtrisées

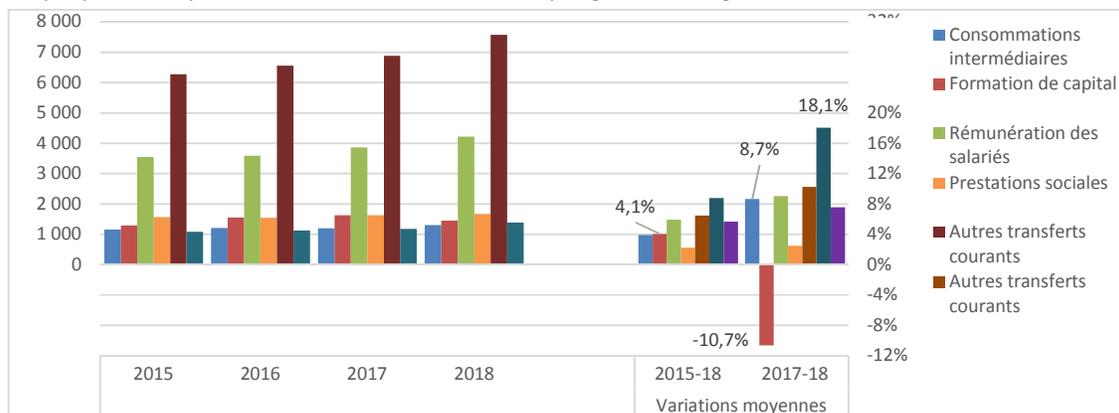
L'évolution des finances publiques en 2018 est surtout caractérisée par des dépenses d'investissement toujours aussi importantes qui, malgré leur niveau déjà élevé, augmentent de 7,1%. Parmi les priorités de l'investissement public figurent ainsi l'éducation des enfants, le logement et les transports en public. Par ailleurs, les consommations intermédiaires dans les dépenses des administrations publiques augmentent de 6,0%, soit un peu plus que l'ensemble des dépenses (5,8%) reflétant la difficulté du Gouvernement à maîtriser cette catégorie de dépenses. En revanche, la partie « rémunérations des salariés » évoluent plus lentement (+4,8%) entre 2017 et 2018.

Graphique 37 : Dépenses des Administrations publiques



Données : Budgets annuels, millions d'euros

De son côté, l'Administration centrale connaît une évolution plus chaotique de ses dépenses. Alors que l'ensemble des dépenses progresse de 7,6% en un an, les consommations intermédiaires s'élèvent de 8,7% tout en ayant fortement ralenti sur la période 2015-2018. Mais, alors que l'investissement public évolue de 4,1% par an sur la période 2015-2018, il s'effondre en 2018 perdant 10,7% sur un an (correspondant à une baisse de la formation de capital de 173 millions).

Graphique 38 : Dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories¹⁸

Données : Budgets annuels, millions d'euros

Graphique 39 : Structure des dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories



Données : Budgets annuels

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution des différentes composantes des dépenses de l'Administration centrale selon les règles du SEC2010.

Tableau 5 : Évolution des différentes composantes des dépenses de l'Administration centrale

(en millions d'euros)	Prévisions		Variations
	2018	2019	
Dépenses de l'administration centrale	18 540	19 613	5,8%
Consommation intermédiaires	1 449	1 579	9,0%
Formation de capital	1 467	1 596	8,8%
Rémunérations des salariés	4 263	4 584	7,5%
Subventions	714	701	-1,9%
Intérêts de la dette publique	190	161	-15,1%
Prestations sociales	1 747	1 798	2,9%
Autres transferts courants	7 891	8 201	3,9%
Transfert en capital	756	962	27,3%
Autres dépenses	63	31	-51,3%

Données : projet de budget 2019

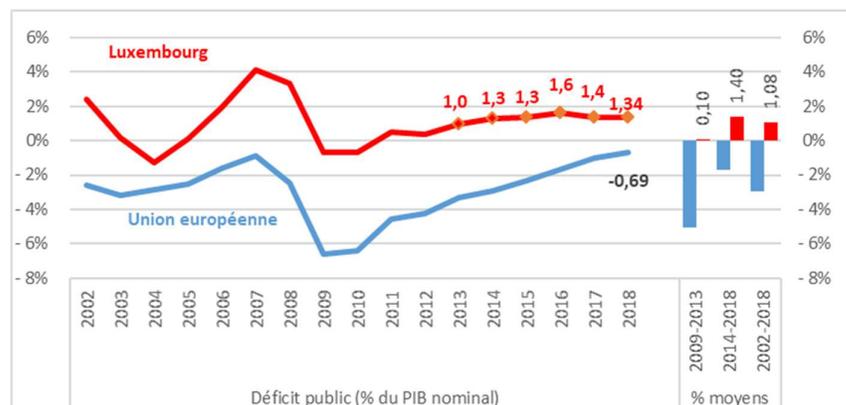
¹⁸ Formation de capital = investissement ; prestations sociales = prestations en nature, chômage, RMG... ; autres transferts courants = pensions, maladie, famille... ; dépenses n.c.a = subventions (services publics d'autobus, logement...), revenus de la propriété (intérêts débiteurs), transferts en capital, etc.

d) Le déficit public : un critère bien maîtrisé par le Luxembourg

Selon les accords européens, les déficits cumulés des pays de la **zone euro** sont considérés comme excessifs dès lors qu'ils sont en-dessous du seuil des -3% du PIB.

A la lumière du graphique ci-dessous, le Luxembourg – qui n'est pas en déficit - dispose toujours d'une certaine marge budgétaire qui pourrait être utilisée pour le financement de programmes d'investissement, ce qui permettrait de dynamiser la croissance potentielle. En effet, si l'Union européenne dans son ensemble fait montre d'un léger déficit public (-0,69% du PIB), le Luxembourg est la plupart du temps en excédent, ses recettes étant supérieures à ses dépenses.

Graphique 40 : Déficit/surplus public en pourcentage du PIB nominal



Données : AMECO. Note : Les données 2018 sont provisoires.

Comparaison internationale des soldes publics nominaux avant et après investissements

Si tant est qu'il faille s'inquiéter de la situation financière des administrations publiques luxembourgeoises, une comparaison internationale suffit à se rassurer.

Concernant les Administrations publiques, non seulement le Luxembourg se classe, en 2017, au 2^e de l'Union européenne pour la part de l'épargne nette¹⁹ avec 3,9% du PIB, mais il a aussi une forte capacité de financement avec 1,4% du PIB.

En outre, l'année 2017 est loin d'être une exception puisque, sur la période 2000-2016, le Luxembourg est également le pays qui affiche les soldes moyens les plus élevés avec une épargne nette de 4,6% du PIB et une capacité de financement de 1,6% du PIB.

Même si force est de constater que les soldes observés en 2017 restent en deçà de leur moyenne 2000-2016 (3,9% du PIB vs 4,6% pour l'épargne nette et 1,4% vs 1,6% pour la capacité de financement, ils restent toujours positifs, alors que ce n'est pas le cas dans la majorité des États-membres.

¹⁹ C'est le solde de son compte courant, après les opérations courantes mais avant les opérations en capital (investissements).

Tableau 6 : Soldes nominaux des Administrations publiques au sein des États-membres, en pourcentage du PIB

	Épargne nette (soldes)				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2017	rang	moyenne 2000-16	rang	2017	rang	moyenne 2000-16	rang
MT	4,0	1,0	-2,8	26,0	3,5	1,0	-3,4	19,0
LU	3,9	2,0	4,6	1,0	1,4	5,0	1,6	1,0
SE	2,9	3,0	1,5	4,0	1,6	3,0	0,5	4,0
CY	2,4	4,0	-0,9	11,0	1,8	2,0	-3,2	16,0
HR	2,3	5,0	0,2	7,0	0,9	10,0	-4,3	23,0
DE	2,1	6,0	-0,7	10,0	1,0	9,0	-1,5	7,0
DK	1,7	7,0	1,1	5,0	1,1	7,0	0,6	3,0
EE	1,7	7,0	2,9	2,0	-0,4	15,0	0,5	5,0
NL	1,5	9,0	-0,9	12,0	1,2	6,0	-1,9	8,0
CZ	0,8	10,0	-2,0	20,0	1,5	4,0	-3,1	14,0
LT	0,7	11,0	-2,0	21,0	0,5	12,0	-2,8	12,0
SI	0,7	11,0	-1,0	13,0	0,1	13,0	-3,9	22,0
BG	0,6	13,0	0,3	6,0	1,1	7,0	-0,6	6,0
IE	0,5	14,0	-1,1	14,0	-0,2	14,0	-4,4	26,0
AT	0,4	15,0	-0,5	9,0	-0,8	18,0	-2,4	10,0
PL	0,0	16,0	-2,7	24,0	-1,4	23,0	-4,3	24,0
LV	-0,1	17,0	-2,8	25,0	-0,6	16,0	-2,5	11,0
EU28	-0,1	17,0	-1,7	18,0	-1,0	21,0	-3,1	15,0
HU	-0,1	17,0	-3,5	27,0	-2,2	25,0	-4,8	28,0
EA19	-0,2	20,0	-1,5	16,0	-1,0	21,0	-2,8	13,0
UK	-0,3	21,0	-2,6	23,0	-1,8	24,0	-4,3	25,0
FI	-0,4	22,0	1,6	3,0	-0,7	17,0	1,0	2,0
EL	-0,7	23,0	-6,1	30,0	0,8	11,0	-7,6	30,0
BE	-0,8	24,0	-1,2	15,0	-0,9	20,0	-2,0	9,0
IT	-1,4	25,0	-1,9	19,0	-2,4	26,0	-3,2	17,0
SK	-1,5	26,0	-3,7	28,0	-0,8	18,0	-4,5	27,0
FR	-1,6	27,0	-2,4	22,0	-2,7	27,0	-3,8	20,0
PT	-1,7	28,0	-4,5	29,0	-3,0	29,0	-5,4	29,0
RO	-2,9	29,0	-0,1	8,0	-2,9	28,0	-3,3	18,0
ES	-3,3	30,0	-1,5	16,0	-3,1	30,0	-3,8	21,0

Données : Eurostat (gov_10a_main)

Concernant l'**Administration centrale**, le Luxembourg se classe, en 2017, au 9^e de l'Union européenne pour la part de l'épargne nette²⁰ avec 1,2% du PIB ; en revanche, il a un besoin de financement, s'élevant à -0,6% du PIB. Le pays émerge ainsi au 14^e rang de l'UE.

En matière d'épargne nette, la situation du Luxembourg s'éloigne de sa moyenne historique (2000-16) passant d'un poids dans le PIB de 2% en moyenne à 1,2% et il recule de la deuxième place à la neuvième.

Il en est de même pour le besoin de financement. Se situant au 4^e rang avec une moyenne historique de -0,4%, le besoin de financement s'accroît en 2017 à -0,6% du PIB. Le pays se situe ainsi au 14^e rang alors qu'il n'était qu'au 8^e rang en 2016.

²⁰ Hors détérioration du capital fixe. C'est le solde de son compte courant, après les opérations courantes mais avant les opérations en capital (investissements).

Notons que cette situation plus favorable de l'épargne par rapport à la capacité de financement souligne l'importance des investissements réalisés par l'Administration centrale.

Tableau 7 : Soldes nominaux de l'Administration centrale au sein des États-membres, en pourcentage du PIB

	Épargne nette (soldes)				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2017	rang	moyenne 2000-16	rang	2017	rang	moyenne 2000-16	rang
MT	4,0	1	-2,4	25	3,5	1	-3,4	19
SE	2,2	2	0,8	5	1,7	2	0,6	2
HR	1,9	3	-0,6	11	0,8	6	-4,1	24
DK	1,5	4	1,3	4	1,0	3	0,9	1
NL	1,5	4	-0,1	8	0,9	5	-1,2	7
DE	1,3	6	-0,1	7	0,2	9	-1,0	6
CY	1,3	6	-2,4	24	0,7	7	-4,9	27
HU	1,3	6	-1,6	20	-2,2	25	-5,0	28
LU	1,2	9	2,0	2	-0,6	14	-0,4	4
IE	1,0	10	0,3	6	-0,3	12	-4,1	25
EE	0,9	11	2,2	1	-0,4	13	0,5	3
LT	0,9	11	-0,3	9	-0,2	11	-2,1	10
BG	0,8	13	1,4	3	1,0	3	-0,6	5
CZ	0,4	14	-1,1	16	0,6	8	-2,9	16
SI	0,3	15	-1,4	18	-0,1	10	-3,7	21
UK	0,2	16	-1,9	21	-1,4	22	-3,8	23
LV	0,0	17	-2,2	23	-0,7	15	-2,3	13
AT	-0,1	18	-0,5	10	-0,9	16	-2,2	11
EU28	-0,3	19	-1,4	18	-1,3	19	-2,7	15
EA19	-0,5	20	-1,3	17	-1,3	19	-2,4	14
PL	-0,6	21	-2,9	27	-3,5	29	-3,8	22
BE	-1,0	22	-1,1	14	-1,3	19	-1,8	9
IT	-1,4	23	-2,0	22	-2,6	26	-3,1	17
SK	-1,5	24	-3,1	28	-1,1	17	-4,6	26
ES	-1,6	25	-0,8	12	-1,9	24	-2,2	12
FI	-2,0	26	-1,0	13	-1,8	23	-1,3	8
FR	-2,2	27	-2,6	26	-3,0	27	-3,5	20
EL	-2,3	28	-6,1	30	-1,2	18	-8,4	30
PT	-2,6	29	-4,1	29	-4,4	30	-5,6	29
RO	-3,4	30	-1,1	14	-3,1	28	-3,3	18

Données : Eurostat (gov_10a_main)

e) Solde structurel

Le solde structurel constitue, depuis son introduction en 2005, un volet important du pacte de stabilité et de croissance (PSC), notamment en matière de « déficits excessifs ». En effet, le niveau du solde public dépend fortement de la conjoncture économique. Quand les recettes publiques sont faibles,

notamment en phase de récession ou de ralentissement de l'activité, le solde public constaté est négatif et inversement en cas de développement de l'activité.

Ce solde public est alors corrigé pour obtenir le solde structurel ou « potentiel » qui aurait été réalisé en l'absence d'événements conjoncturels (et de mesures ponctuelles).

Pour ce faire, il est nécessaire de connaître le PIB potentiel, et plus particulièrement sa croissance (croissance potentielle – voir supra).

Le solde conjoncturel est calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et recettes (coefficient de 0,462 dans la formule ci-dessous) à l'écart de production²¹ ; le solde structurel est obtenu en retranchant le solde conjoncturel du solde public nominal. En d'autres termes et de façon schématique, on a :

Solde structurel = solde nominal – solde conjoncturel ± mesures ponctuelles²² ou encore :

Solde structurel = solde nominal -0,462 * écart de production²³.

Ainsi défini, le solde conjoncturel représente maintenant environ 46% de l'écart de production. C'est un peu plus que dans les années antérieures (où il représentait 44,5%), montrant ainsi une sensibilité accrue aux variations conjoncturelles²⁴.

Au final, le calcul du solde structurel dépend des estimations du PIB potentiel et du PIB en volume, estimations qui sont toujours sujettes à des révisions ultérieures. Il s'est élevé à +2,2% en 2017, soit largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB.

En ce qui concerne l'évaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2017 et 2018, le Conseil national des finances publiques remarque que « indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2017 respecte et celui en 2018 devrait respecter l'OMT fixé à -0,5% du PIB pour les exercices en question ». En effet, le solde structurel se situe entre +1,7% et +2,5% du PIB en 2017 et entre +1,4% et +2,2% du PIB en 2018 selon les quatre méthodes utilisées²⁵.

Tableau 8 : Solde structurel du Luxembourg

Seuil	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
-0,5% du PIB	2,3%	1,4%	0,7%	2,3%	entre 1,7 et 2,5%	entre 1,4 et 2,2%

Données : CNFP

²¹ Plus précisément, on suppose que seuls les prélèvements obligatoires (dépenses structurelles) et les dépenses d'indemnisation du chômage (dépenses conjoncturelles) sont sensibles aux fluctuations de l'écart de production. Ainsi, à titre d'exemple, si l'évolution de l'emploi est mal estimée (elle est régulièrement sous-estimée au Luxembourg – cf. CNFP *Évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, juin 2018*), les recettes de cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires le seront, etc. et, au final, l'écart de production fera l'objet de fortes incertitudes et en conséquence il en sera de même pour le solde structurel.

²² Les mesures ponctuelles sont négligeables au Luxembourg

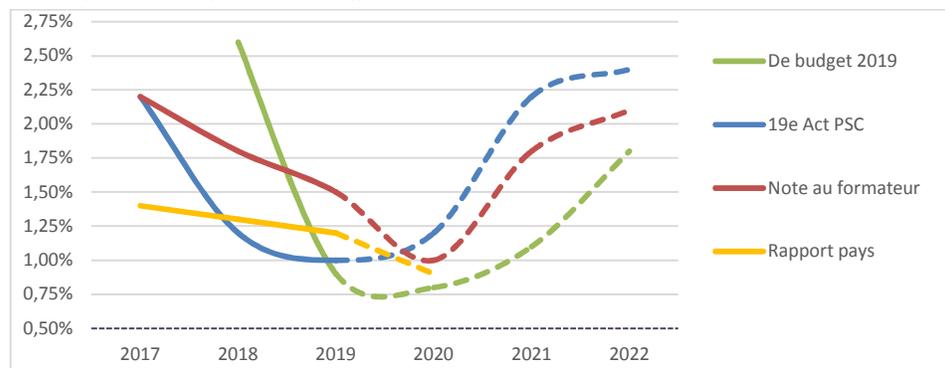
²³ Si l'écart de production représente 2% du PIB, la composante conjoncturelle du solde est égale à $0,462 \times 2 = 0,924$ point de PIB

²⁴ Pour information, il est d'environ 55% en France, ce qui signifie que le pays est encore plus sensible que le Luxembourg à ces variations conjoncturelles.

²⁵ La méthode « Modux » correspond à l'ancienne méthode communautaire, basée sur des filtres Hodrick-Prescott (« HP »). La méthode « COM-LUX » se base sur la méthode communautaire actuelle (méthode COM-COM) en apportant une meilleure représentation des spécificités de l'économie luxembourgeoise. La méthode du filtre HP consiste à extraire la composante conjoncturelle de la série temporelle des niveaux de PIB réels établis par le STATEC afin de ne retenir que la composante tendancielle du PIB.

Concernant le solde structurel projeté, le projet de budget 2019 fait apparaître des divergences sensibles avec les prévisions passées telles qu'elles apparaissent dans le graphique ci-dessous. Ce qui jette un discrédit sur la qualité des différentes informations.

Graphique 41 : Comparaison de différentes sources de données sur l'évolution du solde structurel



Diverses sources

Un solde structurel peu fiable

Or, le solde structurel est un outil peu fiable. Ceci est d'autant plus vrai que la méthode de calcul se base sur la croissance potentielle, elle-même basée sur la croissance des années précédentes et sur des hypothèses de sensibilité moyenne. Et, comme les données antérieures font l'objet de révisions périodiques, révisions qui peuvent être assez conséquentes, et conduire à modifier sensiblement l'appréciation de la situation des finances publiques, **il semble totalement inconcevable de baser une politique budgétaire sur des résultats à attendre au niveau du solde structurel des années à venir.**

L'usage du solde structurel est par ailleurs soumis à de nombreuses controverses méthodologiques et, plus encore, les projections sont le plus souvent contredites par les faits.

Le graphique suivant illustre la volatilité du solde structurel. Il a été réalisé par la Commission européenne jusqu'au printemps 2015 et prolongé ensuite par la CSL. On y voit un solde structurel, pour l'année 2013, qui fluctue entre -1,4% et +3,0% du PIB. Ramenée en euros courants, l'erreur de mesure est dans un intervalle compris entre un solde négatif de -651 millions d'euros et un solde positif de 1 394 millions d'euros, soient plus de 2 milliards d'euros d'écart (à comparer, à titre indicatif, aux 12 milliards d'euros environ de dette publique).

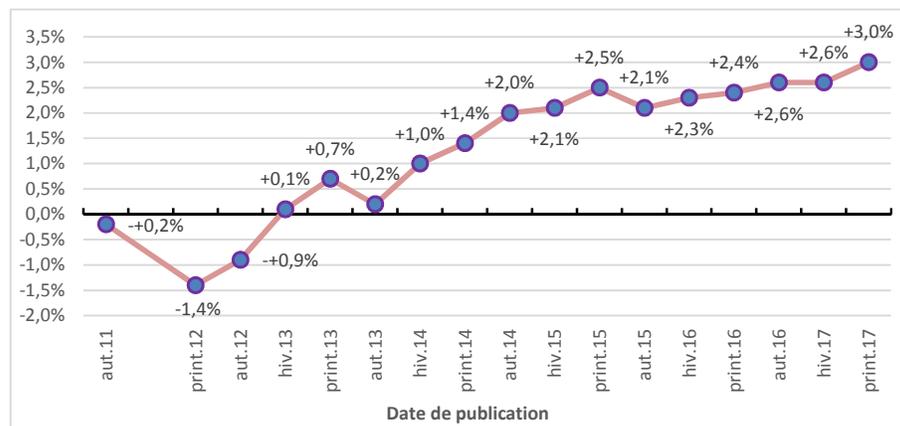
Trois phénomènes jouent dans ces fluctuations :

- les premières estimations sont des projections dont on sait qu'en économie, elles sont encore moins fiables que les prévisions météorologiques surtout à long terme ;
- les révisions des comptes nationaux mènent à des révisions du solde nominal et, par voie de conséquence, à des révisions du solde structurel ;
- enfin, ces dernières révisions amènent à revoir l'estimation des cycles et donc du solde structurel, même une fois les comptes clôturés.

Le graphique permet de constater que la situation du solde 2013 s'améliore au fil du temps, montrant ainsi une sous-estimation récurrente des données sous-jacentes, et il montre aussi qu'il faut au moins 4 ans pour avoir le « vrai » solde structurel !

Or c'est à un moment où ces données sont complètement incertaines qu'un projet de budget doit être voté, ceci donc, le cas échéant, sur base de données au niveau du solde structurel qui peuvent se révéler totalement erronées !

Graphique 42 :Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB



Données : European Economic Forecast(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy).

f) Objectif budgétaire à moyen terme (OMT)

L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est, tout comme le solde structurel, un élément clef du volet préventif²⁶ du PSC. Il désigne le solde budgétaire structurel qui vise à assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme (2060, voire 2070).

Chaque État membre a pour obligation d'arrêter tous les trois ans la valeur de son OMT, en tenant compte de celui calculé par la Commission européenne²⁷. La dernière fixation de l'OMT porte sur la période 2017-2019. En effet, la Commission européenne calcule des valeurs de référence minimales, ce qui n'empêche pas qu'un État membre ne puisse fixer un OMT plus ambitieux. Pour le Luxembourg, la valeur minimale fixée par la Commission européenne était de -0,5% du PIB pour 2017-2019 et le Luxembourg a repris cette valeur en tant que OMT sans la fixer à un niveau encore plus restrictif.

La prochaine valeur de l'OMT est fixée par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2022 à +0,5% qui sera respectée selon les prévisions avec une certaine marge tout au long de la période de programmation.

Cette fixation à 0,5%, donc 1 point de pourcentage plus restrictif qu'auparavant, est très regrettable, mais 0,5% constitue le nouvel objectif minimal en termes d'OMT tel qu'imposé par la Commission européenne devant permettre le respect du seuil de 60% de la dette publique à l'horizon 2060 ; le gouvernement a choisi de ne pas se fixer un objectif encore plus restrictif (qui serait alors contraignant au niveau du droit européen) ce qui est hautement louable en raison de la problématique qui entoure le calcul du solde structurel (cf. infra).

²⁶ Il vise à la mise en place de politiques budgétaires durables sur l'ensemble d'un cycle économique visant notamment à ce que le déficit budgétaire et la dette publique ne dépassent pas les valeurs de référence prévues dans le Traité (respectivement 3% et 60% du PIB).

²⁷ L'OMT à atteindre est différent selon les États membres car il tient compte de leur développement économique, de leur situation budgétaire et de la soutenabilité des finances publiques.

La fixation d'un OMT plus restrictif encore risque d'engendrer la non-réalisation d'investissements ou de dépenses sociales nécessaires pour assurer le développement économique, social et écologique futur.

En effet, si l'objectif à moyen terme de -0,5% au titre de la période 2018-2019 était largement respecté, pour celui **proposé** dans le budget pour la période 2020-2022 (+0,5%), la marge de manœuvre est plus faible.

Compte tenu des incertitudes sur la fiabilité du solde structurel, la CSL regrette ce passage à +0,5% (imposé par la Commission européenne) qui est plus contraignant sans réelle justification économique à l'appui puisque le solde nominal des Administrations publiques est prévu positif sur l'ensemble de la période, de +1,0% en 2019 à +2,0% en 2022, et que celui de l'Administration centrale, bien que négatif aujourd'hui, se réduit au fil du temps.

3. La fiscalité

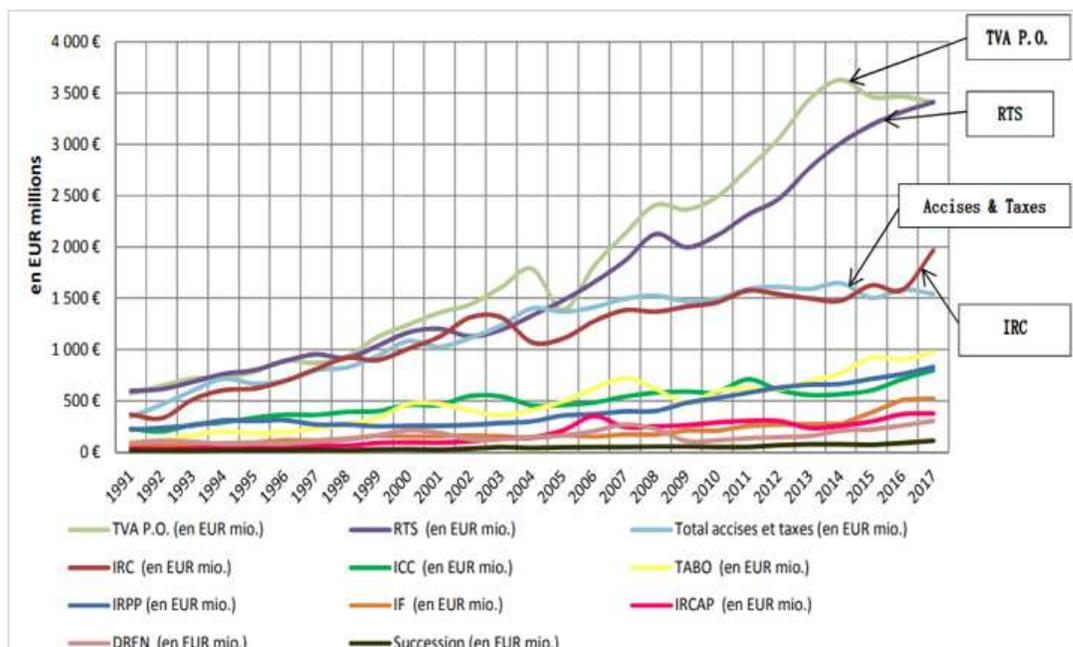
a) La fiscalité des personnes physiques

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national ont approuvé la réforme fiscale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, dans la mesure où elle a (partiellement) corrigé certaines évolutions défavorables relatives au pouvoir d'achat et la répartition des revenus.

Toutefois, cette réforme n'est qu'un pas dans la bonne direction et nous énonçons ci-dessous un certain nombre de points qui attendent encore des améliorations.

Il existe en effet encore une marge de manœuvre en ce qui concerne l'allègement de la pression fiscale sur les ménages à revenus bas et moyens. À travers la retenue à la source sur les traitements et salaires (RTS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ce sont en effet les ménages salariés et pensionnés qui contribuent le plus aux recettes fiscales de l'État, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 43 : Évolution des différents types d'impôts(*) de 1991 à 2017, millions d'euros

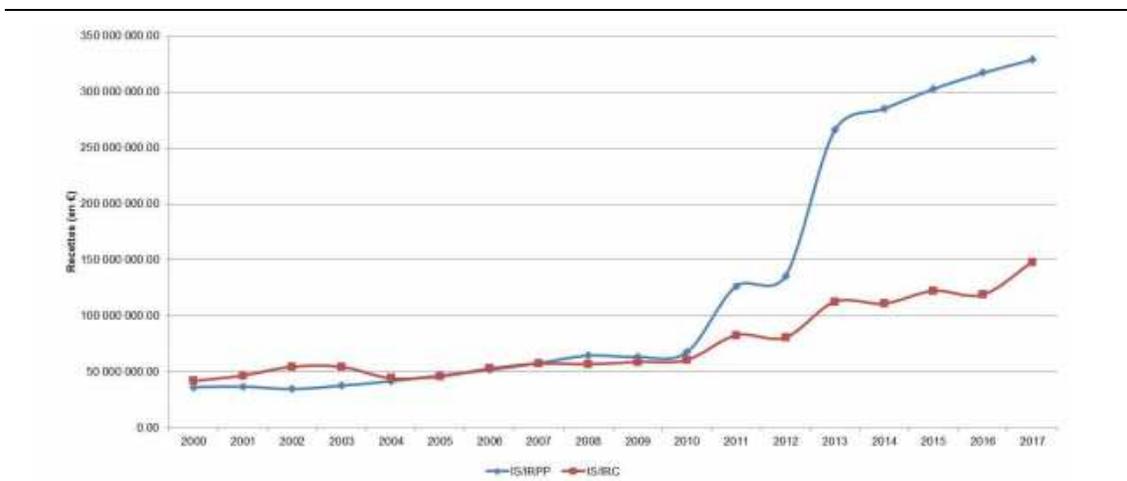


Source : CES, Analyse des données fiscales au Luxembourg, 2018

(*) : TVA P.O. : taxe sur la valeur ajoutée pour ordre ; IRC : impôt sur le revenu des collectivités ; IRPP : impôt sur le revenu des personnes physiques ; DREN : droits d'enregistrement ; RTS : retenue d'impôts sur les traitements et salaires ; ICC : impôt commercial communal ; IF : impôt sur la fortune ; Tabo : taxe d'abonnement ; IRCAP : impôt sur le revenu de capitaux.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les recettes de l'impôt de solidarité (IS) proviennent de plus en plus des ménages. En effet, leur contribution (IS sur RTS et IRPP), en millions d'euros a augmenté de presque 400% de 2010 à 2017, alors que la croissance de l'impôt de solidarité dû sur l'impôt sur le revenu des collectivités (IS/IRC) n'a été que de 143% sur la même période.

Graphique 44 : Evolution des recettes au titre de l'IS/IRPP et IS/IRC



Source : CES, Analyse des données fiscales au Luxembourg, 2018

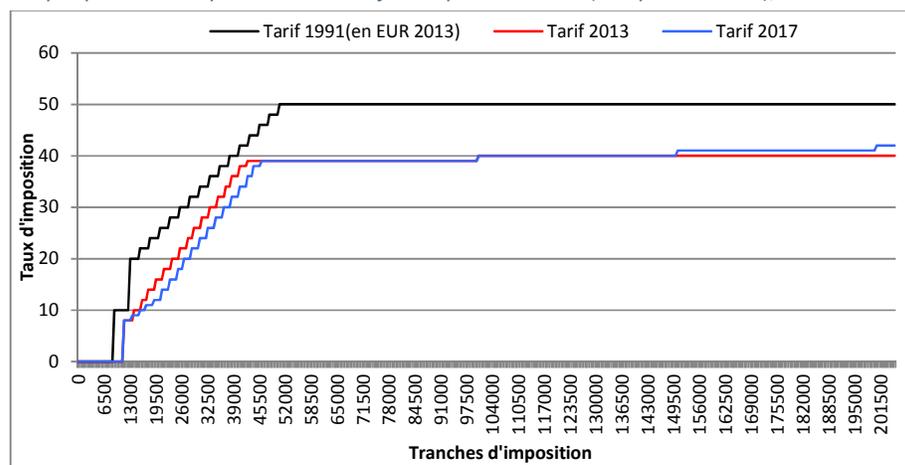
Même si le chômage est en train de baisser, le financement du fonds pour l'emploi doit aussi être garanti à l'avenir. Les discussions actuelles au niveau européen tendant à imposer au pays d'emploi le paiement des indemnités de chômage des salariés frontaliers qui ont perdu leur emploi au Luxembourg risquent en effet d'engendrer de nouvelles charges financières et administratives au Luxembourg.

Progressivité et Mëttelstandsbockel

La réforme fiscale mise en vigueur par la loi du 23 décembre 2016 n'a pas modifié le minimum exonéré, ni le taux d'entrée, mais elle a réduit la progression pour les tranches de revenu inférieures par l'introduction des taux de 9% et de 11%. Les tranches ont une largeur de 1.872 euros jusqu'au revenu imposable de 20.625 euros, et progressent ensuite par largeur de 1.944 euros jusqu'à un revenu imposable de 45.897 euros.

La réforme fiscale a également ajouté deux taux marginaux pour les revenus élevés, à savoir un taux de 41% pour la tranche de revenu entre 150.000 et 200.004 euros et le taux de 42% pour les revenus dépassant 200.004 euros.

Graphique 45 : Comparaison des tarifs d'imposition 1991 (aux prix de 2013), 2013 et 2017



En raison de la réforme fiscale de 2017, l'imposition a été réduite pour les revenus faibles, mais le taux marginal de 39% intervient déjà pour un revenu imposable de 45.897 euros. De ce fait la progressivité reste très ramassée en termes de revenus et elle s'exerce toujours sur la partie inférieure et moyenne de l'échelle des revenus imposables.

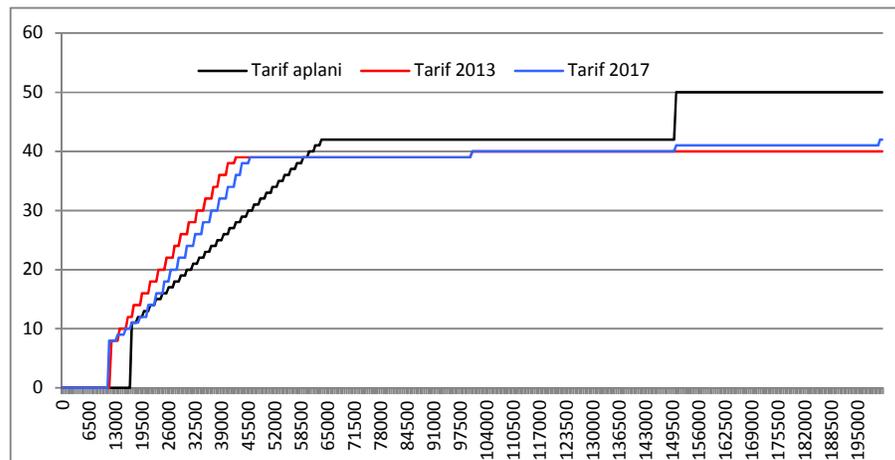
De ce fait la progressivité pour les revenus moyens n'a pas été beaucoup réduite, et le Mëttelstandsbockel n'a pas été aplani, comme nous le voyons dans l'exemple ci-dessous.

	Revenu imposable mensuel (EUR)	Revenu imposable annuel (EUR)	Impôt annuel à payer en classe 1 (EUR) Tarif 2013	Impôt annuel à payer en classe 1 (EUR) Tarif 2017
Revenu A	1.500	18.000	713	628
Revenu B	5.000	60.000	14.122	13.006
Rapport B/A	3,33	3,33	19,81	20,71
	Revenu imposable mensuel (EUR)	Revenu imposable annuel (EUR)	Impôt annuel à payer en classe 1 (EUR)	Impôt annuel à payer en classe 1 (EUR)
Revenu A	2.500	30.000	3.153	2.609
Revenu B	5.000	60.000	14.122	13.006
Revenu B/A	2,00	2,00	4,48	4,99
	Revenu imposable mensuel (EUR)	Revenu imposable annuel (EUR)	Impôt annuel à payer en classe 1 (EUR)	Impôt annuel à payer en classe 1 (EUR)
Revenu A	5.000	60.000	14.122	13.006
Revenu B	10.000	120.000	37.722	36.606
Revenu B/A	2,00	2,00	2,67	2,81

Afin d'écrêter le *Mittelstandsbockel*, un aplatissement du tarif avec l'intégration de taux marginaux supplémentaires dans les tranches de revenu élevés devrait être envisagée.

À titre d'exemple, le graphique suivant illustre une modification du barème qui consisterait en des taux augmentant de 1 point de pourcentage sur des tranches de 1.500 euros jusqu'à un taux marginal de 42% s'appliquant à partir de 63.500 euros et un taux marginal maximal pour les revenus élevés de 50% à partir de 150.000 euros.

Graphique 46 : Exemple de tarif aplani



Adaptation du tarif à l'inflation

La dérive fiscale, plus connue sous son nom allemand *kalte Progression*, a un impact relativement important sur la pression fiscale sur les revenus faibles et moyens.

Par ce mécanisme de non adaptation du tarif d'imposition à l'inflation, l'État prélève des impôts sur une augmentation nominale des revenus, donc une hausse due uniquement à l'adaptation des revenus à l'inflation. Autrement dit, les revenus réels après impôt des contribuables diminuent, ce qui constitue une ponction sur leur pouvoir d'achat. Du fait de la progressivité du tarif, les revenus faibles et moyens sont proportionnellement plus touchés que les revenus élevés.

Entre l'adaptation du tarif en 2008, applicable à partir de l'année d'imposition 2009, et l'année 2017, les prix ont accusé une hausse de 14%²⁸.

Une adaptation du tarif de 2013 à l'évolution des prix entre 2009 et 2017 aurait allégé sensiblement la charge des personnes physiques.

En effet, cette progression à froid (ou effet multiplicateur de l'inflation) induit pour les catégories de revenu imposable allant jusqu'à environ 45.000 euros annuel, une érosion de leur revenu de l'ordre de 3%. Pour les revenus imposables plus élevés, cette perte devient dégressive et tend vers 1%.

La réforme fiscale n'a pas complètement redressé cette progression à froid en limitant l'érosion des revenus imposables à 0,2%.

Or, le tableau tient uniquement compte de l'évolution des prix jusqu'en 2017. Entretemps, l'inflation a continué de progresser et une tranche indiciaire a été appliquée en août 2018. Pour l'automne 2019,

²⁸ Moyennes annuelles de l'IPCN.

on attend une nouvelle tranche. Une adaptation du tarif d'imposition doit donc également prendre en compte ces hausses de prix. Cette observation vaut également pour le tableau 10 à la page suivante.

Afin d'éviter à l'avenir de nouvelles ponctions fiscales sur les revenus réels des contribuables salariés et retraités, les organisations syndicales réclament une adaptation régulière et automatique du tarif d'imposition à l'évolution des prix.

Tableau 9 : Impact de la non-adaptation du tarif d'imposition sur les revenus (EUR) et réforme fiscale

Revenu imposable (EUR)	20.870	38.429	45.000	90.000	150.000
		(sal. médian)			
Impôt tarif 2013	1.152	5.761	8.272	25.822	49.722
Impôt tarif 2013 adapté	862	4.804	7.009	24.523	48.283
Impôt tarif 2017	967	4874	7.165	24.706	48.606
Différence 2013 adapté -2013	-290	-957	-1.263	-1.299	-1.439
Différence 2013 adapté -2017	-105	-70	-156	-183	-323
Différence en % par rapport à l'imposable 2013 adapté-2013	-1.4	-2.5	-2.8	-1.4	-1.0
Différence en % par rapport à l'imposable 2013 adapté-2017	-0.5	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2

En outre, les plafonds de beaucoup de dépenses déductibles n'ont plus été adaptés depuis la réforme fiscale de 1991. Certaines mesures de tempérament fiscal ont été introduites bien avant la réforme de 1991 et n'ont plus été adaptées depuis. Leur poids relatif en termes de réduction de la base imposable s'est donc fortement amoindri, comme le montre le tableau qui suit.

La réforme fiscale a modifié un certain nombre des déductions, mais rares sont celles où le retard d'adaptation à l'inflation a été compensé (en vert dans le tableau).

Tableau 10 : Evolution de différents frais d'obtention, dépenses spéciales, abattements, exemptions ou crédits d'impôt

Mio EUR	1991	2016 (ancienne législation)	Valeur ajustée 2017 (a)	2017 (b)* (après la réforme fiscale)	(a)-(b)	Pour info
Frais d'obtention (minimum forfaitaire)	521	540	891	540	351	x 2 si IC **
Frais de déplacement (par km)	97	99	163	99	64	-
Dépenses spéciales (forfait)	446	480	792	480	312	x2 si IC
Primes assurance	669	672	1.109	672	437	x2 si IC (ou+)
Prévoyance vieillesse (max.)	1.190	1.500 (-3.200)°	2.000 (-4.266)	3.200	-1.200 (-1.066)	-
Pension complémentaire (max.)	1.190°°	1.200	1.712	1.200	512	-
Épargne logement (max.)	669	672	1.109	1.344	-235	x2 si IC (ou+)
Intérêts sur prêts hypothécaires (max.)	744	750-1.500	1.238-2.475	1.000-2.000	238-475	x2 si IC (ou+)
Intérêts débiteurs consommation (max.)	672	336	378	Fusionné avec primes d'assur.	378	x2 si IC (ou+)
Abattement pour enfant hors ménage	3.332	3.480	5.498	4.020	1.478	-
Abattement pour frais de domesticité, aides et soins, garde d'enfants (max.)	595	3.600#	5.094	5.400	-306	-
Abattement de revenu extraprofessionnel	4.462	4.500	7.425	4.500	2.925	-
Économie d'intérêts Habitation (-consommation) (max.)	2.974 (-496)	3.000 (-500)	3.375 (-562)	3.000 (-500)	375 (-62)	x2 si IC
Cadeau employeur ancienneté 25 ans(-40 ans)	2.230	2.250 (-3.400)	3.713	2.250(-3.400)	1.463	-
Indemnités pour proposition d'amélioration	248##	250	606	250	356	-
Exonération de l'épargne (10%)	250#°	250	297	250	47	-
Crédit d'impôt salarié (ancien abattement)	600	300**	338	600 (max)	-262 (max)	-
Crédit d'impôt monoparental (ancien abattement)	1.785	750**	844	1.500 (max)	-656 (max)	-
Boni pour enfant	-	922,5**	1.037	Intégré dans les alloc fam.	114,5	-

Modération et bonification pour enfant (max.)	5.503 max.	922,5**	1.037	922,5	114,5	-
Abattement pour mobilité durable (cycle/voiture à 0 émissions)				300/5.000	-300/ -5.000	

Source : *Chambre des salariés.*

*Les variations par rapport à la valeur d'introduction sont généralement dues aux arrondis lors du passage à l'euro fiduciaire en 2002, à moins d'un changement de législation.

*Abstraction faite de l'arrondissement lors du passage à l'euro s'élevant à un maximum de 4,4% hors rupture de série.

°2002 ; °°1999 ; #Fortement revalorisé en 1998 à 3.570 euros ; ##1981 ; #°2006 ; °*2009.

**Multiplié par 2 ou plus si imposition collective.

Note : les valeurs ajustées sont les montants des différentes déductions fiscales depuis 1991, multipliés par le taux d'inflation cumulé de 1991 à 2016 inclus. Si des montants ont été adaptés ou introduits après 1991, l'ajustement se fait à partir de l'année de l'adaptation ou de l'introduction.

Une valeur négative (couleur verte) dans la colonne (a)-(b) signifie que la réforme fiscale a plus que compensé le retard d'adaptation à l'inflation.

Les crédits d'impôt

Dans le cadre de la réforme fiscale de 2017, les crédits d'impôt pour salariés (CIS) et pour pensionnés (CIP) ont été adaptés de manière ciblée en introduisant une progressivité du CIS et du CIP qui se base sur différentes tranches de salaire brut. À partir d'un salaire brut de 80.000 euros par an, les crédits d'impôt ne sont plus accordés. En dessous d'un salaire brut annuel de 80.000 euros, le montant annuel varie selon les cas entre 0 euros et 600 euros.

L'augmentation des crédits d'impôt a évidemment amélioré la situation financière des salariés et retraités à revenus faibles, ce qu'il faut saluer.

De même, le crédit d'impôt monoparental (CIM), qui, avant la réforme fiscale, s'élevait à 750 euros par an, a été augmenté à 1.500 euros par an, pour autant que les revenus annuels sont inférieurs à 35.000 euros. Le CIM baisse progressivement de 1.500 euros à 750 euros par an pour les revenus annuels entre 35.000 euros et 105.000 euros.

Le CIM est à diminuer de 50% du montant des allocations de toute nature dont bénéficie l'enfant, dans la mesure où elles dépassent respectivement le montant annuel de 2.208 euros ou le montant mensuel de 184 euros. Les rentes-orphelins et les prestations familiales n'entrent pas en ligne de compte.

La diminution progressive du CIM à partir d'un revenu annuel relativement faible et la progressivité rapide de la classe d'impôt 1a sont notamment critiquées par les contribuables monoparentaux. En effet, de par sa situation entre la classe 2 (pour les revenus les plus faibles) et la classe 1 (pour les revenus les plus élevés), l'évolution du taux marginal est plus prononcée dans la classe 1a.

En outre, il existe des cas de rigueur parmi certains contribuables monoparentaux rangés dans la classe 2, qui, en raison de la période transitoire de trois ans, ne peuvent pas demander le crédit d'impôt monoparental. Ainsi un contribuable à revenu annuel imposable ajusté de 30.000 euros dispose, dans la classe 2, d'un revenu net inférieur de 901 euros par rapport au revenu net qu'il toucherait dans la classe 1a avec le bénéfice du CIM.

Les organisations syndicales demandent de remédier à la situation parfois très difficile des parents élevant seuls leurs enfants. Des mesures positives pourraient être prises sous forme d'une augmentation du CIM ou du rangement de ces contribuables dans la classe 2. Une autre piste serait

l'individualisation de l'imposition des personnes physiques. Cette individualisation, prévue par l'accord de coalition du Gouvernement actuel, est toutefois une véritable réforme fiscale dont il faut connaître les détails avant d'émettre un jugement.

Imposition différente et beaucoup plus légère des revenus de capitaux et des warrants (stock-options)

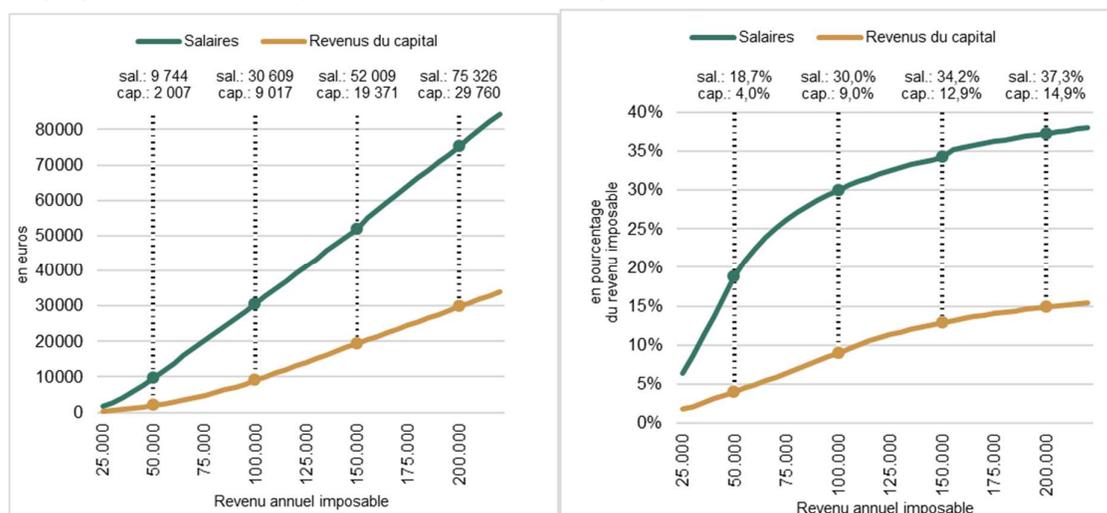
Une forme d'inégalité qui n'a pas été abordée, voire corrigée par la réforme fiscale est la différence de traitement des revenus selon leur source.

Revenus de capitaux

En effet, les revenus issus du travail sont entièrement imposables, tandis que ceux du capital ne le sont que partiellement. Pour les revenus issus des intérêts, il est en effet procédé à une retenue à la source libératoire de 20% (avec une exonération de 250 euros). Pour ce qui est des dividendes, ceux-ci ne sont à déclarer qu'à hauteur de 50% de leur montant total et sont ensuite imposés selon le barème prévu pour les revenus (avec une exonération de 1.500 euros).

Les graphiques suivants illustrent la situation fiscale de deux personnes célibataires (c'est-à-dire imposés en classe d'imposition 1²⁹) : la première retire tous ses revenus d'un travail salarié, tandis que la seconde a pour seuls revenus ceux du capital³⁰. En supposant que le revenu imposable annuel s'élève à 50.000 euros, la première personne paiera près de 5 fois plus d'impôts que la seconde. En euros, le montant dû est de 9.743 euros dans le premier cas et de 2.007 euros dans le second. De plus, du fait de l'intervention d'importantes exonérations, on note une progression nettement plus forte dans l'imposition des revenus du travail que dans celle des revenus du capital.

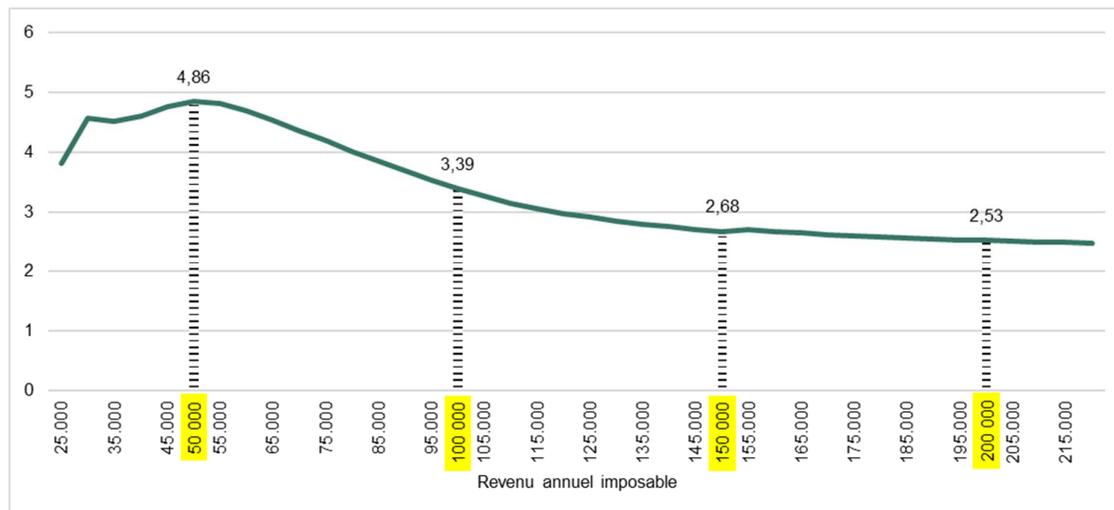
Graphique 47 : Montant d'impôts sur le revenu dû selon la provenance des revenus



²⁹ Afin de simplifier considérablement les calculs, le crédit d'impôt salarié n'est pas pris en compte.

³⁰ Dans ce second cas, 10% des revenus du capital sont composés de revenus d'intérêts tandis que les 90% restants proviennent de dividendes.

Graphique 48 : Rapport entre les montants d'impôts dus sur le salaire et sur les revenus du capital



Outre ces inégalités de traitement, d'autres inégalités existent (et subsistent malgré la récente réforme) au sein de la législation fiscale, comme le fait que la charge d'intérêt d'un emprunt immobilier est déductible du revenu imposable, tandis qu'aucune mesure fiscale de nature similaire n'existe pour les locataires.

Stock-options

Une autre spécificité de notre système fiscal concerne l'imposition des stock-options. Les stock-options, qui, à l'origine, étaient des options d'achat sur des actions de l'entreprise octroyées à un employé, sont devenues au fil du temps un élément de rémunération qui se substitue aux bonus.

Les stock-options sont imposées, ou non imposées, en deux étapes dans le chef du bénéficiaire.

Lors de l'attribution, l'avantage en nature imposable est égal à la différence entre la valeur estimée de réalisation et le prix de vente concédé par l'employeur.

Dans le cas d'entreprises cotées, il suffit de se référer au cours de bourse pour connaître la valeur de réalisation. En revanche, pour les entreprises non cotées, l'administration permet, sous certaines conditions, une évaluation à 30% de la valeur du sous-jacent (prix de l'action pour laquelle l'option a été accordée). Le pourcentage de 30% n'est applicable que depuis 2018, avant il n'était que de 17,5% (de 2013 à 2017), voire de 7,5% avant 2013.

Lors de la revente, et s'il y a constatation d'une plus-value, cette plus-value sera imposée. Toutefois, s'il ne s'agit pas d'une participation importante (participation de plus de 10% du capital social détenue directement ou indirectement à un moment quelconque au cours des 5 années précédant la cession), ce qui est pratiquement toujours le cas, et si les titres sont détenus pendant plus de 6 mois, il n'y aura pas d'imposition de la plus-value.

On remarque qu'il s'agit ici d'un régime d'imposition particulièrement favorable et inaccessible à la majorité des salariés. Nous demandons par conséquent que ce régime, qui pose des problèmes en matière d'égalité des contribuables devant l'impôt, soit supprimé. En outre, le régime fiscal des stock-

options n'est pas ancré dans la loi concernant l'impôt sur le revenu, mais est régi par des circulaires du Directeur des Contributions.

Réforme de l'impôt foncier

L'évolution démesurée des prix de l'immobilier au Luxembourg est due avant tout à la pénurie de l'offre de logements et la spéculation foncière. Étant donné que l'impôt foncier n'a pas connu de réforme en profondeur depuis son introduction sous l'occupation allemande en 1940, ses rentrées fiscales sont devenues dérisoires par rapport à la valeur actuelle des immeubles bâtis et non bâtis.

Une réforme doit avoir pour objectif de faire de l'impôt foncier un outil de lutte contre la spéculation foncière et, en outre, de lui rendre sa qualité initiale d'un impôt communal visant à taxer la propriété foncière afin de générer des recettes pour les budgets communaux.

Dans le cadre d'une réforme future, il y a cependant lieu d'éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle principale. Ainsi, il faudrait pour ce contribuable maintenir le montant actuel de l'impôt foncier, voire réfléchir à une exonération complète de l'habitation personnelle principale.

La réforme viserait donc, d'une part, les contribuables propriétaires d'immeubles loués à des tiers et d'immeubles servant à une exploitation commerciale ou une profession libérale, pour lesquels l'impôt foncier constitue toujours une dépense déductible ou une charge d'exploitation.

D'autre part, un impôt foncier plus élevé sur des résidences secondaires, des terrains et des bâtiments inoccupés pourrait, à côté de l'effet bénéfique sur les finances publiques, avoir également un effet dissuasif sur la spéculation immobilière.

Dans cette même optique, les réflexions à mener devraient aussi inclure l'introduction d'un élément de progressivité au niveau de l'impôt foncier par rapport à des propriétés multiples d'immeubles ou de terrains.

En outre, les organisations syndicales représentatives sur le plan national demandent une analyse du véhicule des **fonds d'investissements spécialisés (FIS)** pour connaître leur envergure, d'une part, et leur capacité à faire échapper des revenus ou des actifs à l'imposition régulière, d'autre part.

Imposition indirecte

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national rappellent que, pour ce qui est de la TVA, le taux normal, le taux réduit et le taux intermédiaire sont passés de respectivement 15%, 6% et 12% à 17%, 8% et 14% en 2015.

Par ailleurs, les ménages subissent également une hausse permanente de certaines dépenses incompressibles, frais proportionnels ou frais forfaitaires, comme les frais bancaires par exemple.

Bien que nous souscrivions entièrement aux engagements visant une décarbonisation de l'économie, nous ne pouvons pas accepter le transfert d'une imposition directe progressive vers une imposition indirecte proportionnelle non sélective sous prétexte de transition écologique. Il existe en effet d'autres moyens pour financer une telle transition. Une taxe sur les transactions financières, un prélèvement sur les mécanismes de flexibilité (permis d'émission négociables), une contribution financière du transport international, la suppression progressive des subventions qui nuisent à

l'environnement sont autant de pistes pour générer des ressources financières additionnelles pour affronter les changements climatiques.

En outre, nous rappelons l'importance de la politique réglementaire qui peut, au niveau européen et au niveau national, imposer des normes ayant pour objectif de favoriser les technologies et comportements écologiques.

b) L'imposition des sociétés

Les dispositions tendant vers plus de transparence fiscale des entreprises au niveau international (*BEPS/ATAD/ACCIS/Digital tax*) vont considérablement accroître la complexité des législations fiscales nationales, ce qui aura des incidences en matière de charges administratives tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables concernés. En raison de cette complexité, les effets des dispositions sur les recettes fiscales sont difficiles à prédire à l'heure actuelle.

Si l'harmonisation de la base d'imposition prévue va dans le sens d'une harmonisation des règles fiscales en Europe, elle permettra cependant toujours de jouer sur d'autres aspects de la fiscalité, à savoir les taux d'imposition, les niches fiscales ainsi que les dispositifs d'allègement et d'incitation.

Des informations sur les taux effectifs d'imposition subis par les entreprises font toujours défaut à l'heure actuelle, ce que regrettent profondément les organisations syndicales représentatives sur le plan national.

Toutefois, un certain nombre d'études réalisées arrivent toutes à la conclusion que le taux effectif d'imposition payé par les entreprises est parfois largement inférieur au taux nominal (ou taux d'affichage), et ce indépendamment de la méthodologie utilisée.

Au niveau européen, la Commission européenne cite un taux effectif moyen de 23,5% pour les sociétés à modèle d'affaire traditionnel, alors que le taux correspondant pour les entreprises numériques ne serait que de 9,5%, certaines d'entre elles ayant toutefois fait usage de règles fiscales spécifiques dans certains États membres, réduisant ainsi leur taux effectif d'imposition à un niveau proche de zéro.

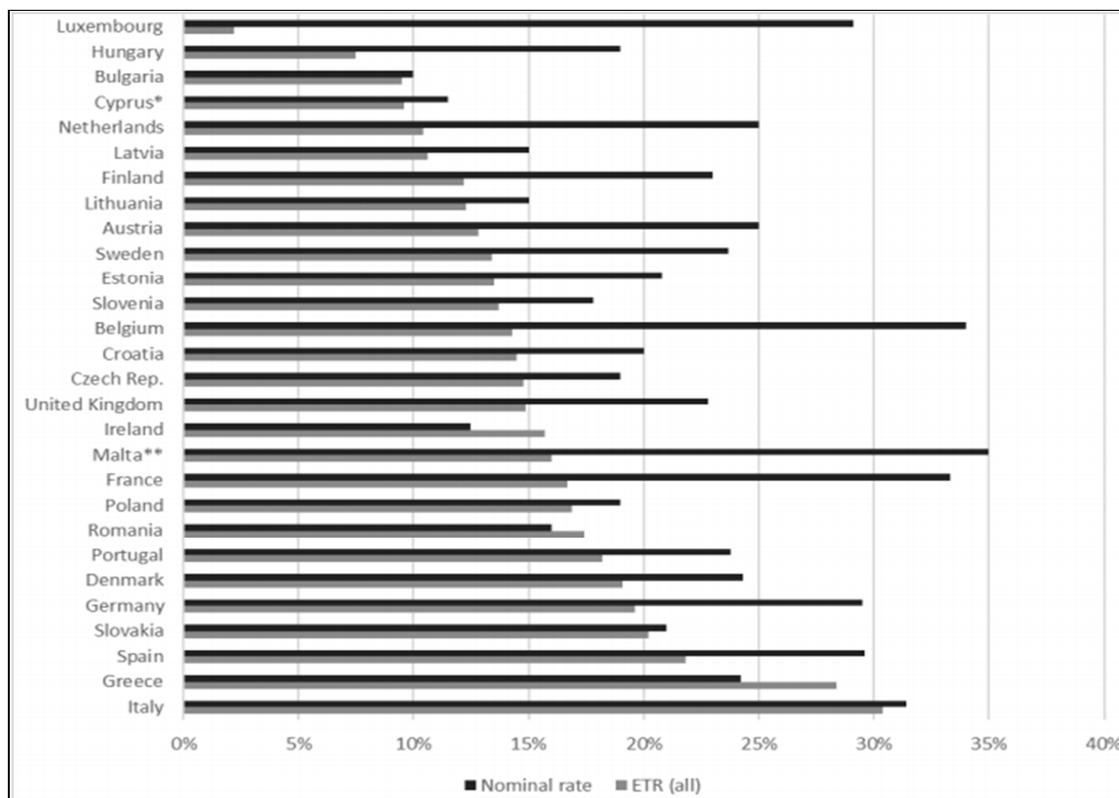
Une étude commandée par le Groupe des Verts/ALE au Parlement européen et publiée le 22 janvier 2019³¹ montre que de nombreuses entreprises multinationales ne paient pas beaucoup d'impôts dans de nombreux pays de l'UE. L'étude analyse les taux d'imposition effectifs (TIE) et les taux nominaux pour la période 2011-2015 pour les pays de l'UE. La recherche montre que les taux d'imposition effectifs dans l'Union européenne sont bien inférieurs aux taux d'imposition nominaux.

Selon les données disponibles, les multinationales peuvent s'attendre à payer entre 6% et 30% (et aussi peu que 2% ou jusqu'à 49% dans les cas les plus extrêmes) de leurs bénéfices en impôts.

Parmi les 63 pays de l'échantillon, le Luxembourg a le TIE le plus faible (2,2%) et la Norvège le TIE le plus élevé (48,7%). Dans l'UE, outre le Luxembourg, la Hongrie (7,5%), la Bulgarie (9,5%), Chypre (9,6%) ainsi que les Pays-Bas (10,4%) et la Lettonie (10,6%) affichent les TIE les plus faibles.

³¹ Petr Janský: Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU

Graphique 49 : TIE (effective tax rates (ETR)) et taux nominaux pour la période 2011-2015 pour les pays de l'UE



Source : Parlement européen, Rapport des Verts/ALE sur les taux d'imposition effectifs des multinationales dans l'UE

Ce taux de 2% est encore largement inférieur aux taux effectifs estimés dans des études précédentes auxquelles la CSL a souvent fait référence. Ainsi, dans son bulletin 2015/03, la Banque centrale du Luxembourg se penche 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 moyenne³² 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%.**

En ce qui concerne les taux nominaux, il convient de rappeler que la baisse du taux de 21% à 18% en 2018, voire à 15% pour les petites entreprises, a déjà été motivée par les mesures fiscales décidées au niveau international (BEPS, ACCIS), sans que lesdites mesures soient complètement implémentées à l'heure actuelle. La réduction est en fait une avance sur les évolutions à venir. Néanmoins, l'accord de coalition du Gouvernement actuel annonce déjà une réduction du taux d'affichage global (IRC et ICC) de 1% en 2019 et l'élargissement de la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal de l'impôt sur le revenu des collectivités (15%) de 25 000 euros à 175 000 euros.

En outre, les sociétés d'une certaine envergure s'intéressant au Luxembourg sont probablement plus intéressées par un taux effectif d'imposition qui leur est fourni par des cabinets de conseils fiscaux que par le taux nominal.

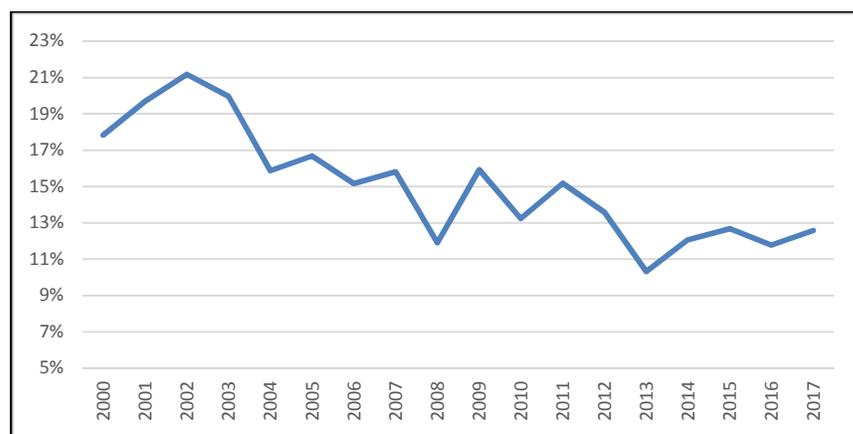
³² *Paying Taxes 2016* évalue les impôts et cotisations annuels obligatoires des petites et moyennes entreprises, sur la base d'une « société type », une PME industrielle ou commerciale, créée le 1^{er} janvier 2013. Les impôts et cotisations évalués comprennent l'imposition des bénéfices, les cotisations 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.

Actuellement, l'impact de la réforme fiscale sur les recettes en matière d'impôt sur le revenu des collectivités n'est pas encore connu. Nous nous prononçons par conséquent contre toute réduction supplémentaire des taux d'imposition nominaux des sociétés, dont on ne peut pas évaluer l'impact sur les finances publiques.

Or, dans le cas d'une érosion de celles-ci, la conséquence en serait une réduction du rôle de l'État et/ou une augmentation de l'imposition des personnes physiques. Faut-il rappeler que les entreprises ont également une responsabilité à contribuer au financement des infrastructures publiques matérielles et immatérielles, celles-ci étant également mises au service de l'économie.

Notons que, de 2000 à 2017, la proportion de l'IRC dans les recettes courantes de l'État a diminué de 18% à 13%.

Graphique 50 : Part de l'IRC dans les recettes courantes de l'État



Source : CES, Analyse des données fiscales au Luxembourg, 2018 ; graphique : CSL

Au niveau international, au lieu de prolonger la concurrence fiscale en focalisant l'attention sur les taux nominaux (bas), il est nécessaire de réduire les opportunités de concurrence fiscale entre les États européens en leur imposant des règles minimales en matière de détermination de la base imposable.

Afin d'enrayer davantage le nivellement vers le bas auquel on assiste en matière d'imposition des personnes morales, il est urgent de non seulement harmoniser les assiettes fiscales, mais aussi de fixer un taux d'imposition minimal européen à un niveau approprié pour tous les États membres de l'Union européenne.

En outre, les organisations syndicales représentatives sur le plan national demandent le maintien de **l'impôt sur la fortune pour les sociétés** et sa réintroduction pour les personnes physiques afin d'imposer les grandes fortunes dans un souci de renverser la tendance à l'augmentation des inégalités.

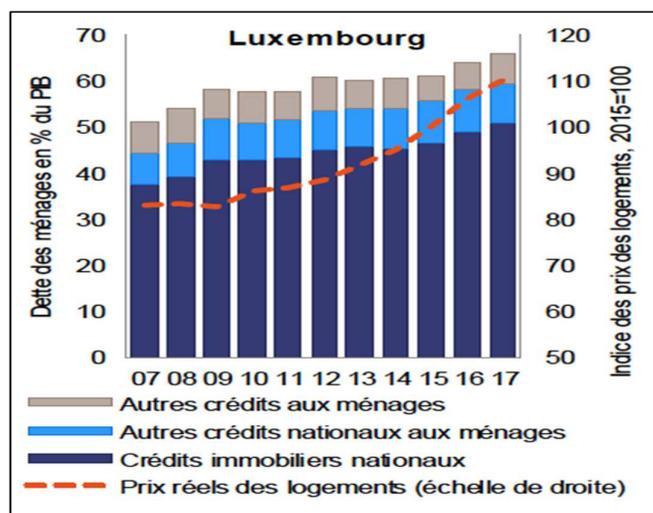
B. Le logement

Dans le Rapport 2019 sur le mécanisme d'alerte, la Commission européenne écrit que les prix des logements ont atteint les **niveaux maximaux d'avant la crise**, voire au-delà, dans plusieurs pays, dont le Luxembourg. Les prix des logements se situent dans une zone de **surévaluation possible** dans un nombre croissant de pays.

Plus spécifiquement pour le Luxembourg, la Commission note qu'« au cours de la dernière décennie, les prix réels des logements ont augmenté à un rythme relativement élevé, qui continue globalement de justifier une surveillance étroite. L'augmentation des prix des logements s'inscrit dans le contexte d'un marché du travail dynamique, combiné à des flux migratoires nets considérables et à des conditions de financement favorables, tandis que l'offre reste relativement limitée et insuffisante pour contrebalancer la forte demande. L'accessibilité financière du logement continue de diminuer étant donné la hausse continue des prix des logements. L'endettement des entreprises est très élevé mais est principalement lié aux prêts intragroupes transfrontières. Le niveau d'endettement des ménages, essentiellement sous la forme de prêts hypothécaires, n'a cessé de croître, étant donné le dynamisme du marché immobilier et les conditions de crédit favorables. Bien que la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des crédits hypothécaires aient allégé la pression financière sur les ménages, et que la plupart des nouveaux prêts hypothécaires soient à taux fixe, une partie importante des ménages endettés restent exposés à des hausses des taux d'intérêt. »

Le Luxembourg fait partie des pays où la croissance de l'encours de **prêts hypothécaires** en 2017 a été particulièrement rapide (**plus de 5%** par rapport à l'année précédente).

Graphique 51 : Dette des ménage et indice des prix des logements



Source : Rapport 2019 sur le mécanisme d'alerte, p. 52

1. Droit au logement et spéculation financière

Dans beaucoup de pays, dont le nôtre, l'immobilier est devenu un actif de placement, voire de spéculation d'autant plus intéressant que les taux d'intérêt se sont rapprochés de zéro. Le Luxembourg étant un pays prospère, sûr et politiquement stable, son marché immobilier est également très attractif pour des investisseurs étrangers. Les organisations syndicales demandent des données relatives à 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, afin de savoir combien de logements sont véritablement créés pour répondre à une demande.

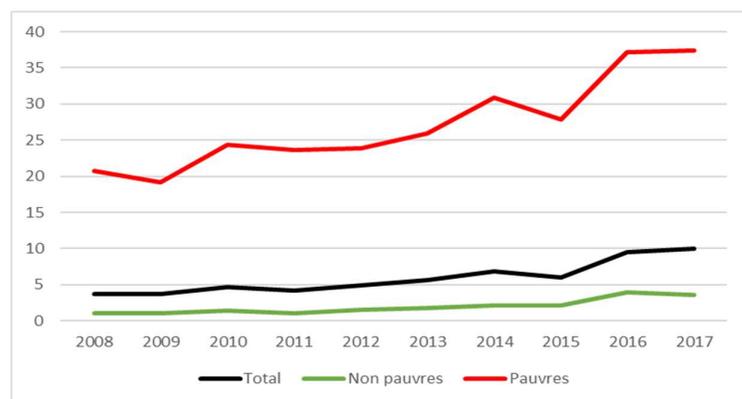
L'acquisition d'immeubles pour des raisons spéculatives ou pour mettre l'argent à l'abri n'est cependant pas compatible avec une politique de droit au logement.

En effet, selon la Déclaration de Vancouver, adoptée en 1976 par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, ratifiée également par le Luxembourg, « *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. »

Aussi, au sujet du logement et de son coût, la Commission européenne constate dans son Rapport 2019 pour le Luxembourg que « *Même s'ils sont globalement fortunés, les ménages affichent des niveaux d'endettement élevés en comparaison de leurs revenus. L'endettement croissant des ménages est dû en particulier à la hausse des prix de l'immobilier, puisqu'environ 80% de cet endettement résulte des prêts hypothécaires. À cause de cette augmentation de l'endettement, certains ménages à revenus modestes pourraient avoir de la peine à joindre les deux bouts, surtout si les taux d'intérêt augmentaient ou si l'activité économique ralentissait.* ».

Graphique 52 : Taux de surcharge des coûts du logement³³ (en %)



Source : Eurostat, enquête EU-SILC

Comme le montre le graphique ci-dessus, le taux de surcharge des coûts du logement des ménages luxembourgeois a plus que doublé depuis 2008, passant de 3,7% en 2008 à 10% en 2017.

L'écart entre les ménages pauvres et non pauvres devient également de plus en plus grand, puisqu'il est passé de 19,6 points de pourcent en 2008 à 33,8 points en 2017.

Surtout la part importante des ménages pauvres confrontés à une surcharge des coûts du logement a des difficultés pour exercer le droit au logement, tel qu'il est affirmé par la Déclaration de Vancouver.

2. Lutte contre le gonflement des prix

Les organisations syndicales notent que l'Accord de coalition du 3 décembre 2018 retient que « Les instruments nécessaires seront mis en place pour éviter que le secteur public (État, communes) contribue à la hausse des prix sur le marché immobilier en vendant des terrains à bâtir au plus offrant. Le principe que toute aliénation immobilière publique devra être conforme à l'intérêt général sera renforcé. »

L'Accord ne précise toutefois pas comment l'État agira pour ne pas attiser encore la hausse des prix. Les organisations syndicales rappellent qu'un des meilleurs moyens de lutte contre la spéculation

³³ Cet indicateur est défini comme le pourcentage de la population vivant dans un ménage où le coût total du logement (net des allocations liées à l'habitat) représente 40% ou plus du revenu disponible total du ménage (net des allocations liées à l'habitat).

foncière serait que l'État agisse par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

La seule augmentation de l'offre de terrains ne suffira en effet 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.

Les organisations syndicales estiment qu'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 qui, de 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* ».

Toutefois, 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. Étant donné que les taxes communales existantes ne sont pas obligatoires et prévoient de nombreuses exonérations d'office, elles ne remplissent pas pleinement leur objectif. Les organisations syndicales sont par conséquent d'avis que le législateur devrait introduire une telle taxe au niveau national.

En outre, les terrains mis à disposition par le secteur public (État, communes, SNHBM) devraient uniquement servir à la construction de logements à **bail emphytéotique**. Cette mesure pourrait également avoir un effet modérateur sur l'évolution des prix.

Les organisations syndicales voient aussi dans un **impôt foncier** réformé un moyen utile de lutte contre la spéculation immobilière. En outre faut-il des informations transparentes sur l'instrument du **Fonds d'investissement spécialisé (FIS)** afin d'analyser dans quelle mesure cet instrument se prête des fins de planification fiscale agressive.

Ces deux points sont commentés plus en détail dans le chapitre sur la fiscalité du présent document.

3. Fonds de compensation de l'assurance pension (FDC)

Les organisations syndicales estiment qu'il est dans l'intérêt des assurés du régime général de pension que le FDC soit davantage responsabilisé socialement.

La réserve qui approche les 20 milliards d'euros pourrait être intelligemment utilisée en vue de contribuer à financer les investissements dans les infrastructures locales, pour préparer le développement économique de demain, faire face aux nouveaux défis annoncés en termes d'évolutions économiques et de problématiques structurelles de long terme, mais aussi rendre la

situation sociale et économique locale plus soutenable. Le Fonds souverain intergénérationnel pourrait d'ailleurs être mobilisé complémentirement aux moyens du Fonds de compensation (FDC).

Le gouvernement vient de proposer un projet intéressant qui illustre comment cette potentielle montée en puissance des réserves financières luxembourgeoises pourrait se traduire en vue de stimuler le tissu local³⁴.

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 nous proposons de mobiliser dans un premier temps une partie du FDC pour investir dans le logement locatif à prix modéré pour lequel un rendement garanti de 2,5% serait proposé. Au 31 décembre 2017, le patrimoine immobilier du FDC représente 5,06% du patrimoine total, dont seulement 4,51% (donc 0,22% de la réserve totale) est affecté à des baux d'habitation privée. Rappelons que la stratégie cible vise des investissements immobiliers à hauteur de 8,5% du patrimoine du FDC³⁵.

4. Le logement locatif

Augmentation de l'offre des logements sociaux locatifs

Les organisations syndicales se prononcent 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 sociaux locatifs (voir graphique ci-dessous), les organisations syndicales proposent 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 à peu près 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).

D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des Comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, « *le Luxembourg se situe avec 1,6% de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1%. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7% de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9% de logements sociaux locatifs* »³⁶.

³⁴ Le projet, dont le 1^{er} coup de pelle a été effectué le 30 janvier 2018 consiste en une résidence de 23 appartements à Grevenmacher pour un investissement initial approximatif de 8,5 millions d'euros. Il s'agirait ainsi d'un nouveau modèle technique, en vertu duquel le FDC achèterait des terrains et immeubles (dans le présent cas de figure en reprenant l'immeuble au Fonds du logement) pour ensuite louer les logements à l'Agence immobilière sociale (AIS), qui sera alors en charge de la gestion des logements. À l'expiration de la convention d'une durée de 20 ans, les parties peuvent convenir d'un nouveau bail ou le FDC pourra louer l'immeuble sur le marché libre ou encore le revendre en bloc ou par unité. Les loyers seraient inférieurs à 10 euros le mètre carré, soit entre 30 à 40% en dessous du prix du marché, mais garantiraient malgré tout un rendement de 2,5% au FDC, abstraction faite du prix du terrain et du bâti. L'objectif de rendement garanti mais bas permettrait ainsi de louer les logements à un prix abordable. De la sorte, le gouvernement espère ouvrir la voie à un nouvel instrument pour développer des logements locatifs à prix modéré à un échelon intermédiaire entre le loyer social et le marché privé, et la stratégie d'investissement du FDC prendrait davantage en considération sa « *mission sociale* » en ne misant plus strictement sur un rendement élevé.

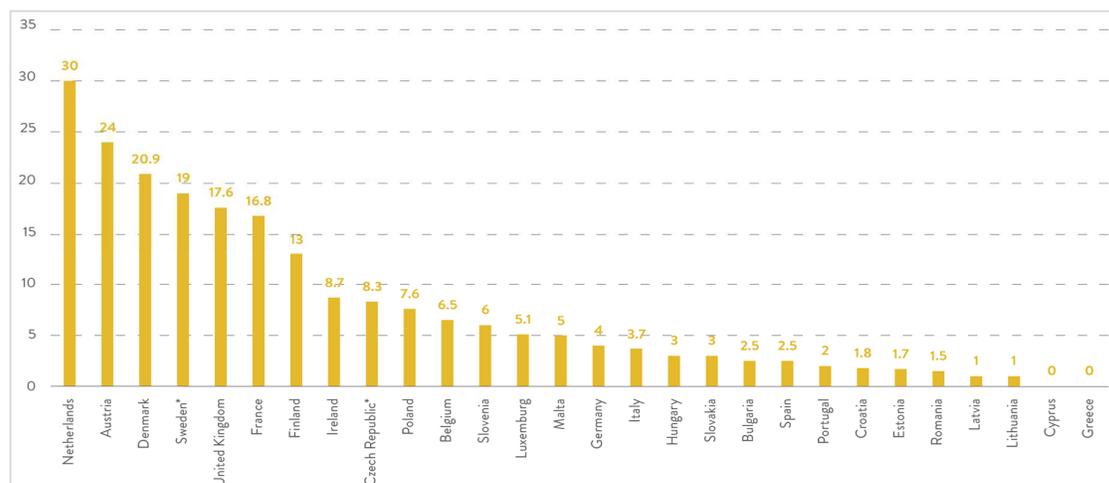
³⁵ Rapport annuel 2017 du FDC

³⁶ Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

Nous rappelons toutefois que, dans son avis du 28 octobre 2013 sur l'accès à un logement abordable, le CES note que la législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme de « logement social », mais, respectivement, celui de « logement à coût modéré » et de « logement à destination sociale spécifique » ou encore de « logement subventionné ». Le CES écrit qu'« *il n'existe pas de définition "naturelle" du logement social. La distinction entre logement "social" et logement "normal" ne peut être établie que par des normes réglementaires fixées par les pouvoirs publics, notamment en vue d'ajuster leur intervention sur le marché. Le CES entend par logement subventionné, un logement à coût modéré loué ou vendu par des promoteurs, à des bénéficiaire des aides conformément à la loi la loi du 25 février 1979.* »

La Cour des comptes, dans son rapport cité ci-dessus, constate également « qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social. Il s'ensuit que les principaux acteurs dans le domaine du logement social ont des interprétations divergentes, que ce soit pour le logement social proprement dit, le logement subventionné, le logement à coût modéré ou le logement abordable. »

Graphique 53 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



Source : Housing Europe, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles.

Note : *pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux

Plafonnement effectif des loyers

Les organisations syndicales tiennent à rappeler que l'État intervient sur les prix de logement locatif 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).

Pour ce qui est de la protection des locataires, les organisations syndicales demandent de réfléchir à une baisse du plafond de 5% du montant investi, que le loyer annuel ne doit pas dépasser. En effet, face à une diminution notable des taux d'intérêt et une forte augmentation des prix immobiliers, ce plafond a largement perdu de son efficacité.

Par ailleurs, nous demandons une réforme des Commissions de loyers des communes, prévues par les articles 7 et suivants de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. En effet, tant la mise en place des commissions que la procédure visant une réduction du loyer sont très complexes et tendent à décourager les locataires de faire valoir leurs droits.

Réforme de la subvention de loyer

La dernière modification de la législation sur la subvention de loyer du 15 décembre 2017 a permis d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels de la subvention. Toutefois, certaines dispositions qui ont été critiquées par les représentants des salariés, ont été maintenues et attendent toujours une amélioration :

- le principe d'un loyer de référence unique a été maintenu, alors que nos pays voisins appliquent des loyers de référence qui respectent les différences de loyers locales et régionales ;
- le loyer de référence n'a pas été adapté, alors que les loyers sur le marché locatif augmentent sans cesse. Une adaptation régulière aux prix du marché locatif devrait par conséquent être ancrée dans la législation ;
- le plafond de la subvention rend la subvention insuffisante pour les bénéficiaires potentiels, et ce même après les améliorations introduites par le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017. Nous demandons une adaptation régulière de ces plafonds à l'évolution des loyers sur le marché locatif.

En outre, les contrôles effectués dans le cadre de la loi ne doivent pas seulement porter sur les revenus et la composition du ménage des locataires, mais également sur une répercussion éventuelle de la subvention sur le loyer, anéantissant ainsi l'avantage accordé au locataire. Le locataire bénéficiaire de la subvention doit donc être informé des moyens à sa disposition en cas d'augmentation injustifiée du loyer par le propriétaire. L'administration qui accorde la subvention doit donc communiquer en même temps au bénéficiaire les coordonnées de la Commission de loyers locale ou régionale compétente.

Réduction du montant maximum de la garantie locative

Une mesure d'allègement des coûts à charge des locataires consiste dans la réduction du montant maximum applicable à la garantie locative de trois à un mois. En outre, la loi devrait prévoir un délai maximum dans lequel le propriétaire doit rendre le montant de la garantie locative au locataire, sous peine d'astreinte, à l'instar de ce qui est prévu en France.

Endiguer la location temporaire des logements

Dans son avis du 17 avril 2018 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, le Conseil économique et social (CES) évoque 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 plates-formes 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.

Les organisations syndicales partagent les vues du CES qui 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.

Elle souligne sa proposition de s'inspirer des régulations qui ont été mises en place dans d'autres villes à l'étranger pour endiguer la location temporaire des logements (immatriculation, limitation de la location dans la durée (p.ex. 60 jours par an).

Les aides écologiques

Afin de favoriser la transition énergétique vers une économie moins productrice d'émissions de carbone, les organisations syndicales répètent leurs revendications relatives aux aides en matière d'assainissement énergétique des logements :

- l'introduction d'une « allocation loyer énergie » (Klimawohngeld) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques effectués par le propriétaire du logement ;
- la prise en charge directe du paiement des factures jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral ;
- une politique d'information plus active de la part des services publics, rendant individuellement les bénéficiaires potentiels attentifs aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre et motivant les différents groupes-cibles de propriétaires de logements à procéder à une rénovation.

C. Situation sociale

1. Tableau de bord social

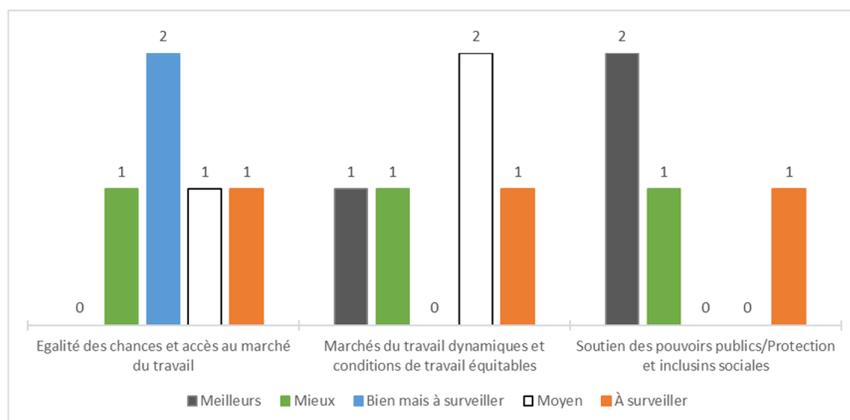
Trois thèmes sont abordés : égalité des chances et accès au marché du travail, marchés du travail dynamiques et conditions de travail équitables et soutien des pouvoirs publics/protection et inclusion sociales. 14 indicateurs clés définissent ces trois dimensions et mesurent les performances de chaque État membre en fournissant la position relative de chaque pays par rapport à l'ensemble de l'Union européenne (niveaux et variations sont pris en compte). Ensuite, un tableau synthétique est réalisé et range pour chacun des 14 indicateurs, la performance de chaque pays dans l'une des sept catégories suivantes : (1) meilleurs éléments, (2) mieux que la moyenne, (3) bien mais à surveiller, (4) correspond à la moyenne/neutre, (5) faible mais en voie d'amélioration, (6) à surveiller et (7) situation critique.

a) Performances du Luxembourg par rapport aux autres États membres

Le Luxembourg se retrouve trois fois (1) **dans les meilleurs éléments** pour la rémunération nette d'un travailleur célibataire à plein temps percevant le salaire moyen, les enfants de moins de 3 ans dans des structures d'accueil formelles et le niveau de compétences numériques des individus. Le pays est aussi considéré trois fois comme étant (2) **mieux que la moyenne** concernant l'écart de taux d'emploi entre hommes et femmes, le taux de chômage et les besoins en soins médicaux non satisfaits déclaré par l'intéressé. Par deux fois, le Luxembourg est considéré comme étant (3) **bien mais à surveiller** : pour les jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation et le taux de jeunes NEET. Le score du Grand-duché (4) **correspond à la moyenne** pour 3 indicateurs : rapport interquintiles de revenus, le taux d'emploi et le taux de chômage de longue durée. Et enfin, le pays doit (6) **surveiller** trois éléments : taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, la croissance du RDBM par habitant et l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté. Il est à noter qu'aucun indicateur ne reflète une situation critique.

Si l'on considère ces performances en fonction des trois thèmes du tableau de bord social, le Luxembourg est plutôt meilleur dans la dimension du soutien des pouvoirs publics / protection et inclusion sociales, puisque sur les 4 indicateurs, 3 sont positifs. Le thème de l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, est le seul qui n'enregistre aucun indicateur dans les meilleures performances. Le troisième axe étudié, c'est-à-dire les marchés du travail dynamiques et conditions de travail équitables, est plutôt partagé entre les indicateurs qui pointent vers les meilleures performances et les autres qui tendent plutôt vers la moyenne.

Graphique 54 : Répartition des 14 indicateurs en fonction de leur score et des thèmes du tableau de bord social



Source : Commission européenne ; graphique : CSL

Avant d'aborder en détail chacun des 14 indicateurs, les organisations syndicales tiennent à attirer l'attention sur le fait que les frontaliers ne sont pas considérés dans les statistiques ci-dessous, seuls les résidents sont pris en compte. Si pour certains domaines cela ne pose pas de problèmes, pour le marché du travail et l'emploi, les résultats peuvent ne pas représenter la réalité ; et les analyses s'y référant être en partie biaisées.

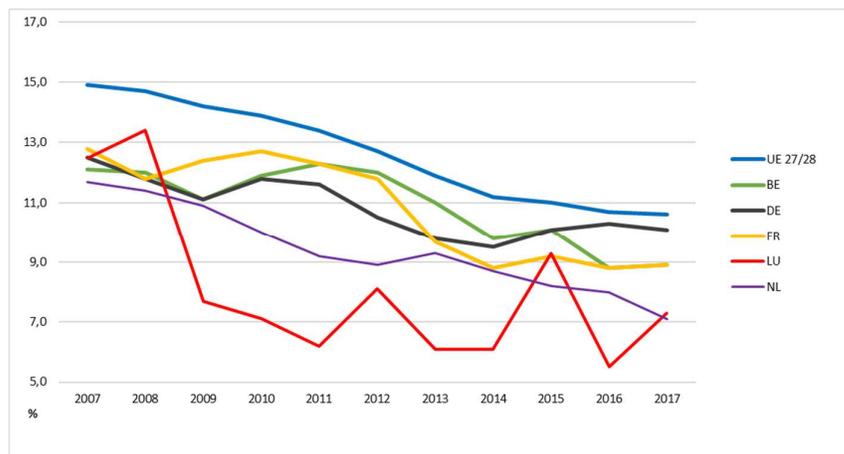
b) Approche détaillée par thème et indicateurs

Égalité des chances et accès au marché du travail

1) Jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation

Cet indicateur clé du tableau de bord social est « noté » comme étant « Bien, mais à surveiller » par la Commission européenne, c'est-à-dire, que le niveau du Luxembourg à cet égard est nettement supérieur à la moyenne de l'UE mais la situation se détériore beaucoup plus vite que la moyenne de l'UE.

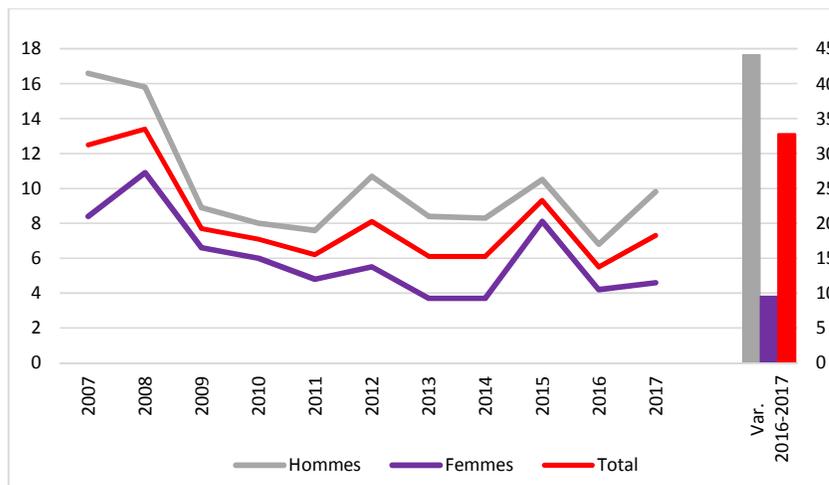
Graphique 55 : Évolution de la part des jeunes ayant quitté prématurément l'école



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Au Luxembourg, tout comme dans les pays limitrophes, les Pays-Bas et l'UE, la part des jeunes qui quittent précocement l'école tend à diminuer nettement ces dix dernières années. Au Luxembourg, l'évolution est moins linéaire et plus sujette à des variations annuelles, donc effectivement entre 2016 et 2017, la situation s'est détériorée contrairement aux autres pays représentés sur le graphique, mais il s'agit peut-être d'un effet annuel ; mais à surveiller effectivement.

Graphique 56 : Focus sur le Luxembourg - Part des jeunes ayant quitté prématurément l'école selon le genre



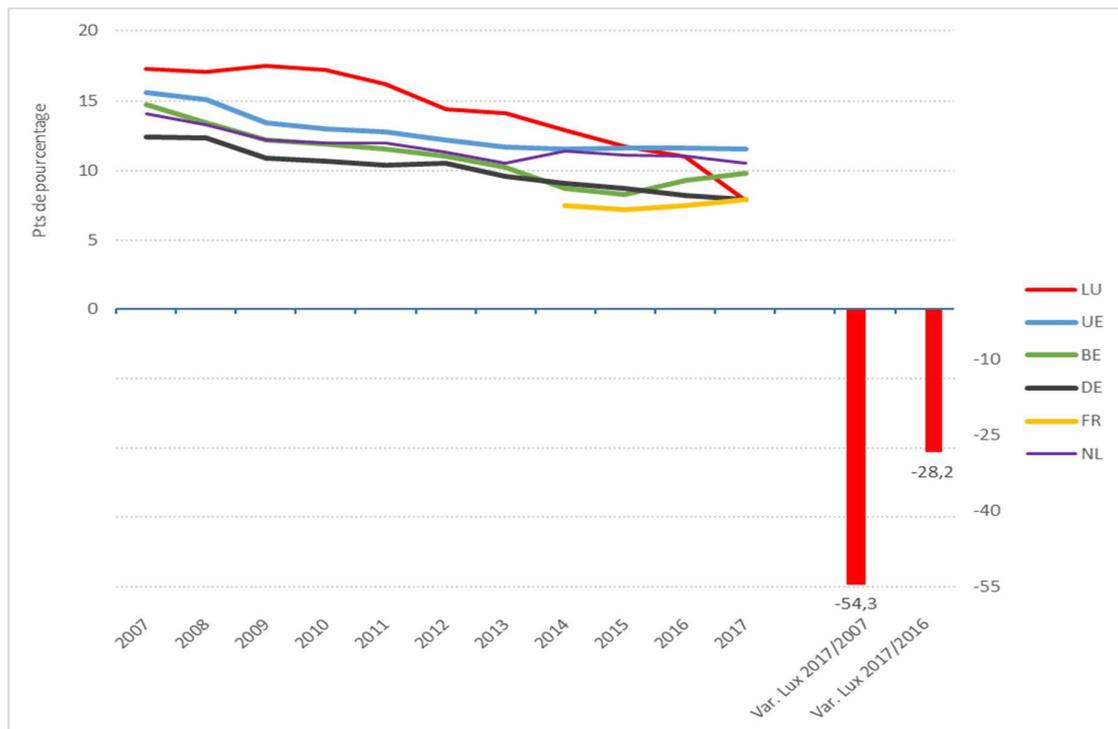
Source : Eurostat ; graphique : CSL

De manière générale, on voit que le phénomène est plus important pour la gente masculine. La proportion des jeunes hommes qui ont quitté prématurément l'école a augmenté de 44% entre 2016 et 2017, celle des jeunes femmes de 9,5%.

2) Écart de taux d'emploi entre hommes et femmes

Cet indicateur est au vert pour le pays. Depuis 2015, la différence entre le taux d'emploi des hommes et des femmes est inférieure à la moyenne de l'UE et la situation s'améliore plus vite que la moyenne de l'UE

Graphique 57 : Évolution de l'écart de taux d'emploi entre hommes et femmes et variation pour le Luxembourg



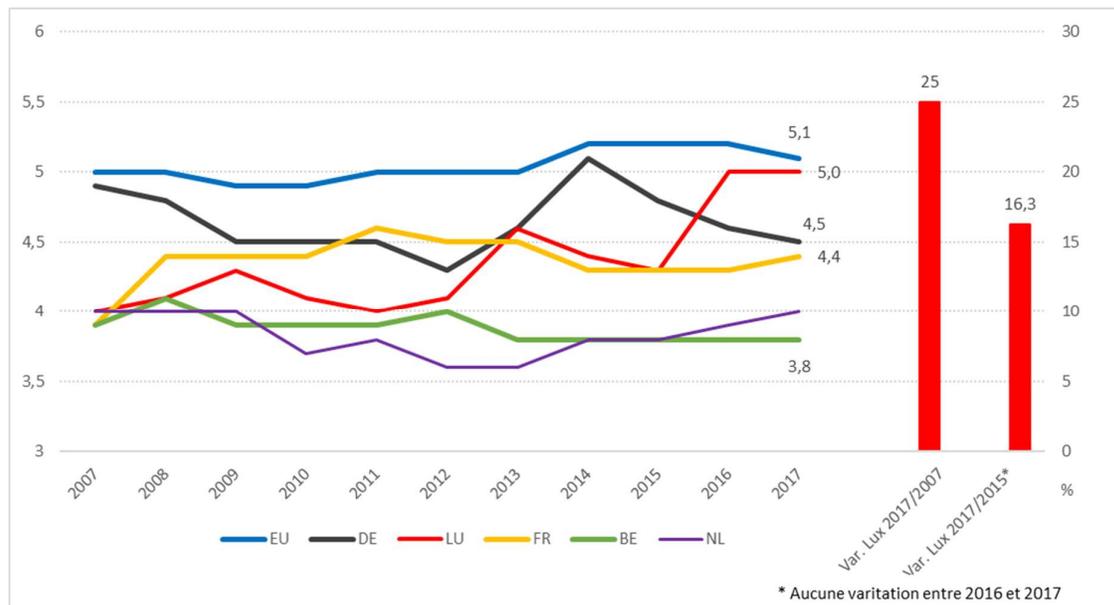
Source : Eurostat ; graphique : CSL

Depuis 2007, au Luxembourg comme dans les pays voisins, les Pays-Bas et la moyenne de l'UE, l'écart de taux d'emploi selon le genre tend à s'amenuiser de manière probante. Pourtant ces dernières années, cette différence stagne, voire remonte au niveau de la moyenne européenne et dans les pays limitrophes. Le Luxembourg fait office d'exception par rapport à cet indicateur. L'écart entre homme et femme par rapport au taux d'emploi continue à diminuer de façon significative. Les femmes dans ce domaine rattrapent leur retard par rapport à leurs homologues masculins.

3) Rapport interquintiles de revenus

Cet indicateur classique est utilisé pour mesurer les inégalités. Il représente le rapport entre le revenu moyen des 20% les plus riches de la population et le revenu moyen des 20% les moins nantis ; donc plus il est élevé et plus les inégalités sont présentes. Selon la classification de la Commission européenne, le score obtenu par le Luxembourg est jugé neutre, dont le niveau vacille autour de la moyenne de l'UE et qui ne se détériore pas plus vite que la moyenne européenne. Voilà la vision de la commission, pourtant quand on compare les résultats luxembourgeois de cet indicateur d'inégalité par rapport à ses pays voisins, la réalité est moins flatteuse.

Graphique 58 : Évolution du rapport interquintiles et variation pour le Luxembourg



Source : Eurostat ; graphique : CSL

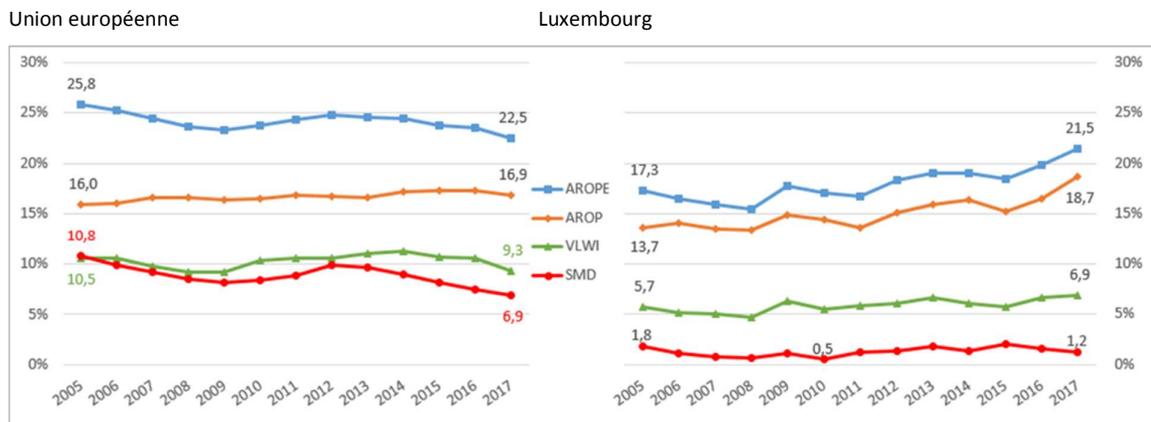
Au Luxembourg, depuis 2007, ce ratio n'a cessé de croître : il est passé de 4 à 5 soit une augmentation de 25%, ce qui en termes de sentiment d'inégalité peut poser question. En outre, la Belgique fait beaucoup mieux depuis des années, la France a un meilleur score que le Luxembourg depuis 2013, et l'Allemagne aussi depuis deux ans. Des pays voisins, le Grand-Duché est le mauvais élève même si, au niveau européen, son score de ratio interquintiles n'est pas si catastrophique. Aux Pays-Bas, même si le rapport interquintiles est meilleur, son évolution ne va pas dans le bon sens et connaît une croissance depuis 2013 ; il reste cependant meilleur que le Luxembourg. Il est donc judicieux de contextualiser les indicateurs.

4) Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale³⁷ (AROPE)

Cet indicateur fait partie des trois résultats les moins performants pour le pays. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) est selon la commission à surveiller, c'est-à-dire que, même si le niveau se situe dans la moyenne européenne, la situation se détériore nettement plus vite que la moyenne européenne.

³⁷ Cet indicateur résume le nombre de personnes qui sont menacés par le risque de pauvreté et/ ou vivent dans la privation matérielle aiguë et/ou sont des personnes vivant dans un ménage à faible niveau d'intensité de travail. Les interactions doubles comptages entre les indicateurs sont exclues. L'indicateur est abrégé AROPE et est l'indicateur principal utilisé pour suivre l'objectif de réduire la pauvreté dans la stratégie Europe 2020.

Graphique 59 : Évolution du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour l'UE et le Luxembourg

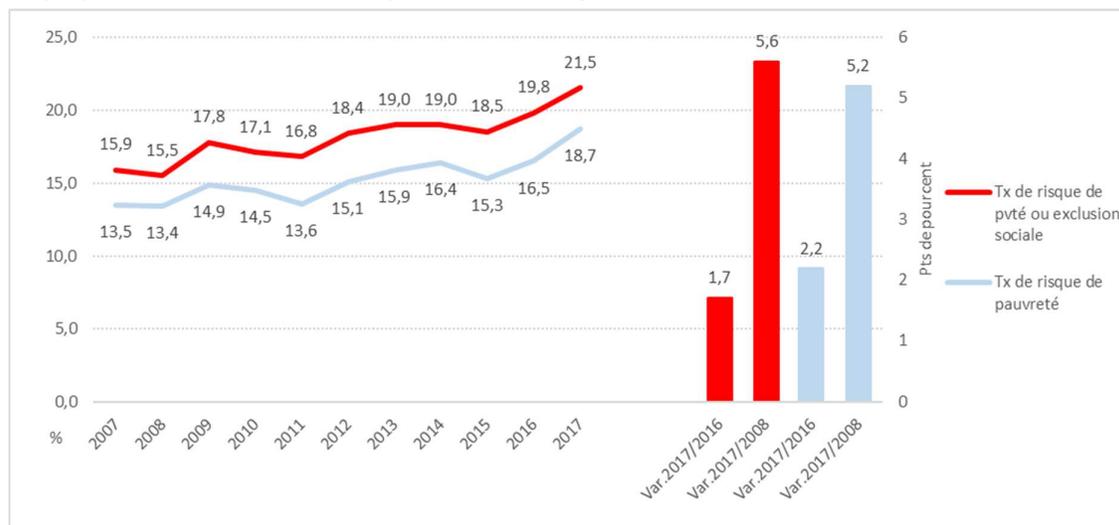


Source : Eurostat ; graphique : CSL

Le graphique ci-dessus confirme cette tendance, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ne cesse de grimper, contrairement à la moyenne européenne. La situation s'aggrave de ce point de vue. Afin de brosser un portrait plus complet sur le sujet de la pauvreté, puisqu'il s'agit d'un des talons d'Achille du pays, ont été traités en sus, le taux de risque de pauvreté monétaire (AROP), le taux des personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail (VLWI) et le taux de privation matérielle sévère (SMD). Pour le taux de risque de pauvreté monétaire, le score du Luxembourg était toujours un peu meilleur que la moyenne de l'UE, excepté depuis deux ans, la situation dans le pays a empiré au point de dépasser la moyenne UE en 2017. Pour les deux autres indicateurs, la situation est bien meilleur au GDL, et ce spécialement concernant le taux de privation matérielle.

Selon une étude réalisée par le LISER concernant la déprivation des enfants au Luxembourg, on voit que ceux-ci sont mieux protégés que dans les pays voisins. Ces bonnes performances nationales cachent toutefois de fortes disparités parmi les enfants vivant au Luxembourg. Ceux qui vivent avec un seul parent sont particulièrement à risque : près d'un tiers d'entre eux souffrent de déprivation au quotidien, soit 3,5 fois plus que les autres enfants. D'autres facteurs influencent également le risque de déprivation : l'éducation des parents, leur emploi, leur nationalité et les coûts auxquels ils font face ont également un impact. Ce sujet sera traité plus amplement dans le prochain Panorama de la CSL à paraître fin avril.

Graphique 60 : Focus AROPE et AROP pour le Luxembourg



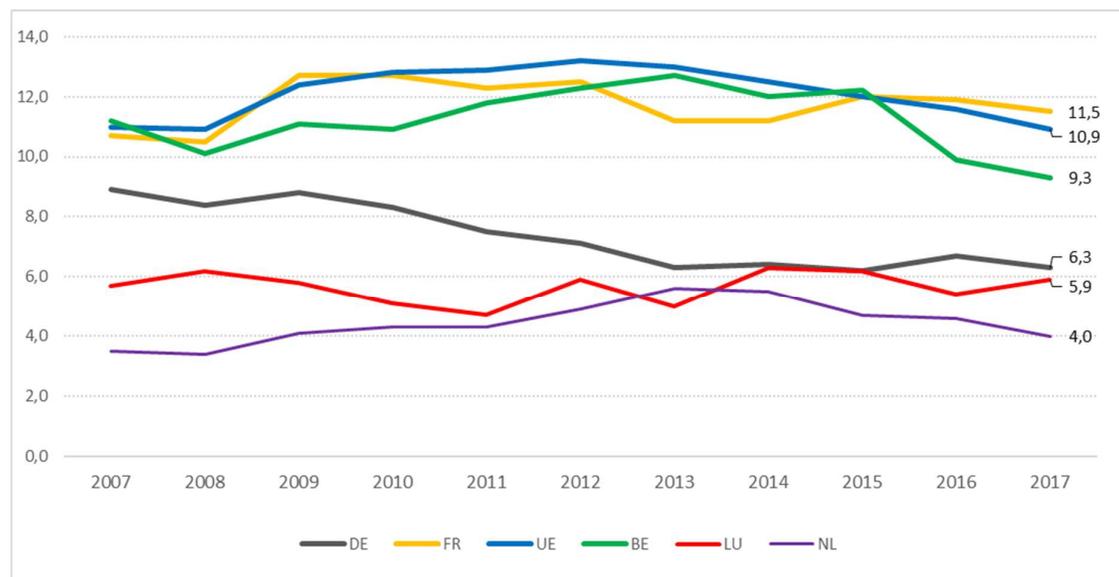
Source : Eurostat ; graphique : CSL

Les deux taux AROPE et AROP suivent globalement les mêmes fluctuations et donc des évolutions identiques, à savoir une croissance sur les dix dernières années mais avec des niveaux différents. De 2007 à 2017, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 5,6 points de pourcent et de 5,2 pour le taux de risque de pauvreté. Pour la variation annuelle l'augmentation est de respectivement 1,7 et 2,2 pour ces indices. On note une légère accélération du taux de risque de pauvreté monétaire par rapport à l'autre indicateur, qu'il conviendra de surveiller. Concernant AROPE et selon la lecture du tableau publié dans le projet de rapport conjoint sur l'emploi, l'Allemagne et la France font mieux que la moyenne et la Belgique enregistre un score correspondant à la moyenne. Encore une fois le Luxembourg fait grise mine par rapport à ses pays limitrophes.

5) Taux de jeunes NEET - Not in Education, Employment or Training (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire)

Tout comme son indicateur homologue concernant les jeunes ayant quitté prématurément l'école, le taux des jeunes NEET est classé dans « bien mais à surveiller ». Les données compilées par années donnent pour le pays pour 2016 et 2017 des taux de jeunes NEET de respectivement 5,4 et 5,9%. En termes de niveau, les scores sont plutôt bons par rapport aux autres pays voisins (quoique proche du niveau de l'Allemagne), c'est l'évolution entre 2016 et 2017 qui semble à contre-courant des autres pays. Cependant, on notera que le Luxembourg fait de moins bons résultats à ce niveau que les Pays-Bas (sauf en 2013).

Graphique 61 : Évolution du taux des jeunes NEET (% de la population totale âgées de 15 à 24 ans)



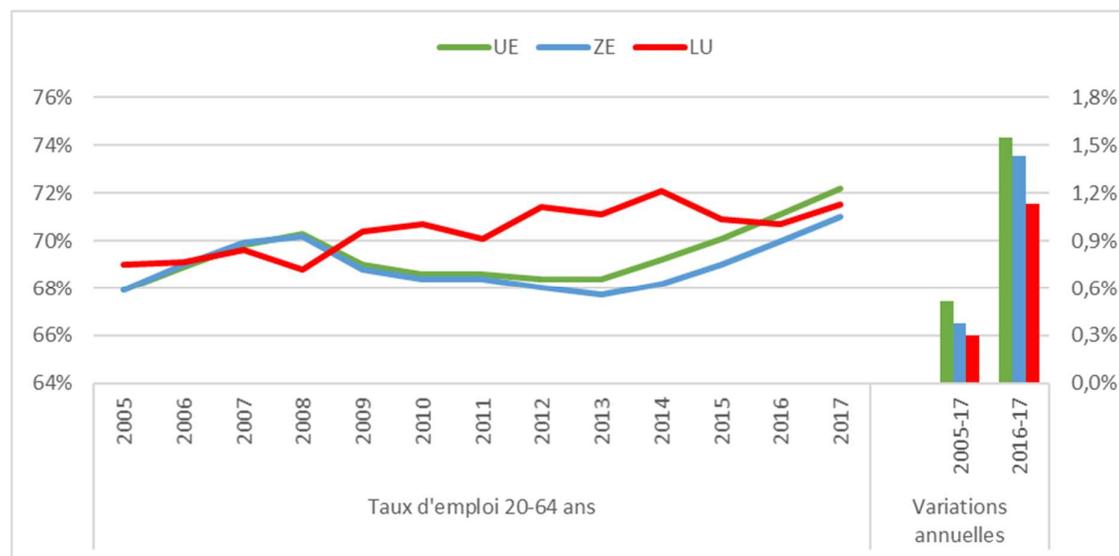
Source : Eurostat ; graphique : CSL

Marchés du travail dynamiques et conditions de travail équitables

6) Taux d'emploi

Le taux d'emploi au Luxembourg est répertorié dans les indicateurs correspondant à la moyenne de l'UE. C'est effectivement le cas pour 2016 et 2017, mais de 2009 à 2015, le Luxembourg était plutôt performant par rapport à l'Union européenne et à la zone euro et son taux qui avait certes diminué entre 2014 et 2016 retrouve un certain dynamisme depuis deux ans. On notera encore que pour 2017, l'Allemagne se distingue dans les meilleurs performeurs, la France dans la moyenne et la Belgique est sommée de surveiller son taux d'emploi. Cela dit, les organisations syndicales tiennent à souligner une fois encore que le taux d'emploi n'est pas le reflet exact de la situation luxembourgeoise, puisqu'il ne tient pas compte des travailleurs frontaliers dans le pays.

Graphique 62 : Évolution du taux d'emploi



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Pour aller plus loin dans l'analyse du taux d'emploi, ce dernier a été ventilé tant pour l'UE que pour le Luxembourg en fonction du genre, de l'âge et du niveau d'éducation.

Graphique 63 : Taux d'emploi selon le genre, l'âge et le niveau éducation – UE et Luxembourg



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Au Grand-Duché comme pour la moyenne de l'UE, le taux d'emploi est plus élevé chez les hommes, chez les personnes âgées de 25 à 54 ans et dans la population plutôt hautement qualifiée. C'est surtout les variations du taux d'emploi selon ces différents critères qu'il convient d'étudier plus précisément, tout en les comparant à la moyenne de l'UE.

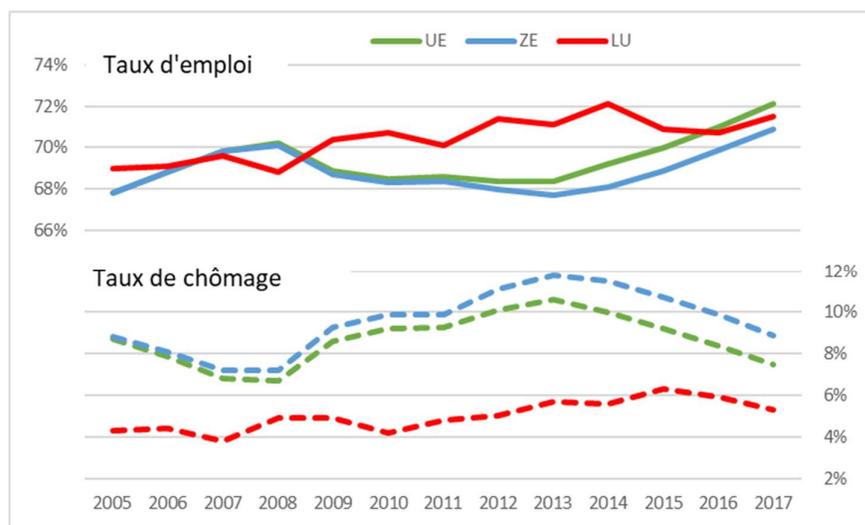
Au niveau de l'Union européenne, les femmes augmentent proportionnellement davantage le taux d'emploi ; 1,8% contre 1,4% pour les hommes ; entre 2016 et 2017 ce sont les personnes de plus de 55 ans qui enregistrent relativement une variation plus importante (+3,3%), tout comme les personnes ayant un bas niveau d'éducation.

Au Luxembourg, non seulement la participation des femmes à l'emploi varie comparativement très fortement (+3,7%) mais le taux d'emploi des hommes varie négativement entre 2016 et 2017. Contrairement à l'UE, dans le pays, la variation du taux d'emploi a proportionnellement profité aux plus jeunes de 15 à 24 ans, et par ailleurs aux personnes ayant un niveau d'éducation moyen.

7) Taux de chômage

Le classement du Luxembourg quant à son taux de chômage est mieux que la moyenne, donc un niveau de chômage inférieur par rapport aux autres États membres et une situation qui semble s'améliorer depuis 2015.

Graphique 64 : Taux d'emploi et taux de chômage des 20-64 ans



Source : Eurostat ; graphique : CSL

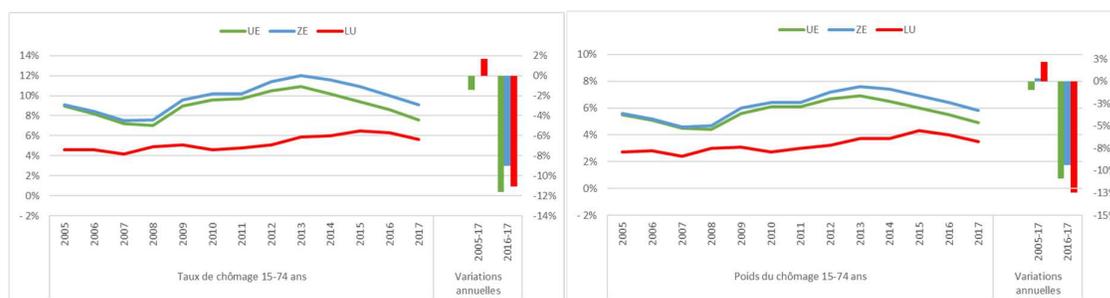
Pour la zone euro et la moyenne de l'UE, de manière générale, quand le taux d'emploi grimpe, le taux de chômage diminue et inversement. Au Luxembourg, cette mécanique n'est pas aussi marquée, la courbe du taux de chômage est plus lissée : de 2008 à 2014, le taux d'emploi a globalement augmenté, et le taux de chômage aussi. Depuis, le taux d'emploi et le taux de chômage varient en sens inverse et suit la logique constatée avec la moyenne de l'UE et de la ZE.

Pour affiner l'analyse, il est aussi nécessaire d'aborder la question du taux de chômage et de son poids pour la société. Ce phénomène est-il une charge importante pour le pays ?

Graphique 65 : Taux de chômage et poids du chômage

Taux de chômage 15-74³⁸ ans (population active)

Poids du chômage 15-74 ans (population totale)



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Étant donné que le poids du chômage est en fonction de la population totale, les courbes sont quasiment similaires mais avec des niveaux différents. Concrètement, si en 2017 le taux de chômage est de 5,6% de la population, le poids de ce dernier pour l'ensemble de la population est de 3,5%. Si depuis 2013 les deux indicateurs évoluent bien au niveau européen (c.-à-d. que les taux et poids du chômage diminuent), au Luxembourg de 2013 à 2015, c'est l'inverse qui s'est produit. Cela se traduit également dans les taux de variation, entre 2005 et 2013 les taux et le poids du chômage sont négatifs pour la moyenne de l'UE, mais positifs pour le Luxembourg. Si la comparaison est faite entre 2016 et 2017, les variations sont négatives quel que soit l'indicateur considéré et aussi bien pour l'UE que pour

³⁸ Certains pays ont relevé l'âge de la retraite, c'est la raison pour laquelle on utilise ici 74 ans.

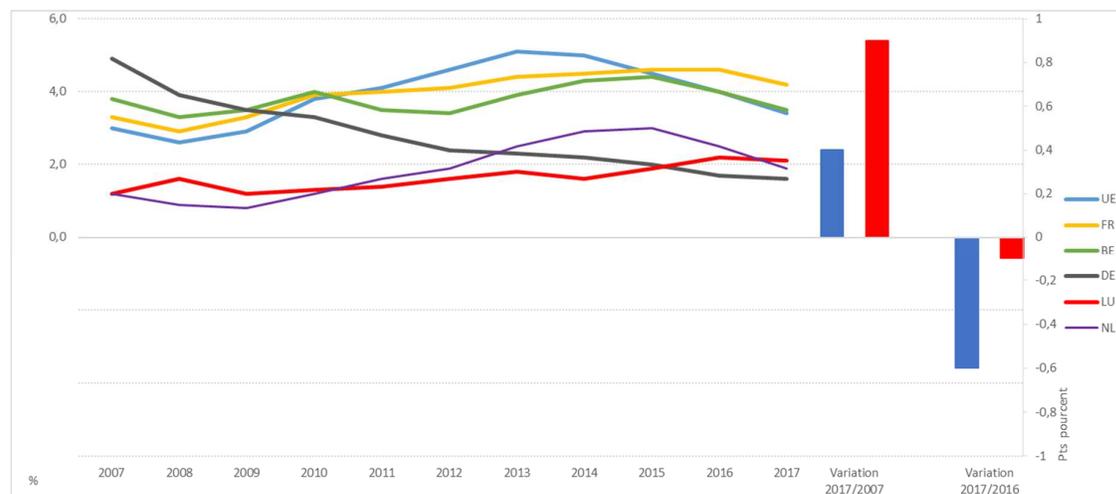
le Grand-duché. La seule différence observée est que le taux de chômage diminue un peu plus pour l'UE tandis que le poids du chômage s'allège davantage au Luxembourg.

Les organisations syndicales tiennent à critiquer l'âge maximum de 74 ans utilisée pour calculer le taux de chômage au niveau des comparaisons internationales. En effet, cette dernière n'est pas adaptée pour le Luxembourg car une des conditions préalables pour bénéficier des indemnités de chômage est d'être âgé de 64 ans au plus ; il est donc impossible d'être demandeur d'emploi ou chômeur dès 65 ans. Une remarque similaire peut être faite pour les jeunes, au Luxembourg, l'âge scolaire obligatoire allant jusqu'à 16 ans, il est impossible d'être demandeur d'emploi à 15 ans.

8) Taux de chômage de longue durée

Du point de vue de la Commission européenne, l'Allemagne fait mieux que la moyenne, la Belgique, la France et le Luxembourg se retrouvent dans la même catégorie, à savoir celle qui correspond à la moyenne.

Graphique 66 : Taux de chômage de longue durée



Source : Eurostat ; graphique : CSL

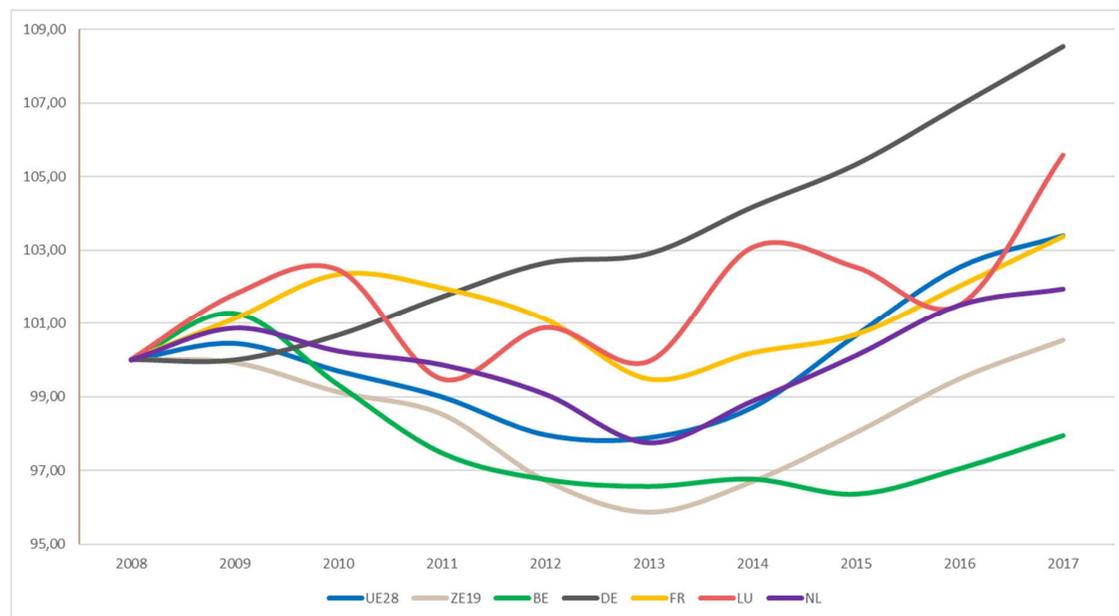
En 2017, l'Allemagne et les Pays-Bas ont un taux de chômage de longue durée assez bas, juste en dessous de celui du Luxembourg. La France et la Belgique ont un taux plus élevé et sont au niveau de la moyenne européenne. Ce qui déclassé le Luxembourg, c'est l'évolution du chômage de longue durée. La variation de ce dernier y est, non seulement positive mais aussi la plus forte sur ces dix dernières années. Et lorsqu'on compare la différence entre 2016 et 2017, bien que le taux au Luxembourg diminue tout comme dans les autres pays, c'est avec l'Allemagne la plus petite réduction. Donc concernant le taux de chômage de longue durée ce n'est pas tant le niveau qui est inquiétant mais bien son évolution.

9) Croissance du RDBM

Classement du Luxembourg « À surveiller », catégorie orange

Le revenu disponible brut des ménages donne une indication du niveau de revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution³⁹. Cet indicateur est calculé à partir des comptes sectoriels⁴⁰ de la comptabilité nationale. Afin de juger de la situation socio-économique des États-membre, la Commission s'intéresse à l'évolution depuis 2008 de ce revenu par habitant en termes réels⁴¹.

Graphique 67 : Évolution du revenu disponible brut des ménages réel par habitant ; indice 100 en 2008



Données : Eurostat ; graphique : CSL

Le Luxembourg connaît à la fin de la période considérée par la Commission européenne une diminution du RDBM réel par habitant : entre 2014 et 2016 l'indicateur diminue de 1,5%, ce qui fait que le Luxembourg soit classé comme « à surveiller » malgré une évolution à moyen terme en ligne avec celle de l'Union européenne. La Belgique se situe dans cette même catégorie du fait de la diminution et de la stagnation subséquente du RDBM observée depuis 2009 tandis que la France, les Pays-Bas et l'Allemagne se situent quant à elles dans la catégorie « correspondant à la moyenne ».

Si l'on prend en compte les dernières données disponibles, le classement du Luxembourg se trouve sensiblement amélioré par une forte hausse du RDBM luxembourgeois (+4%). Ainsi, le Luxembourg, tout comme l'Allemagne ou la France, serait classé comme « correspondant à la moyenne. » Cependant, l'incertitude entourant les données récentes de la comptabilité nationale font que l'amélioration considérable de la situation budgétaire des ménages luxembourgeois en 2017 soit sujette à caution.

³⁹ Le RDBM comprend les revenus d'activité (salaires y compris cotisations patronales et revenus mixtes), les revenus de la propriété (intérêts, dividendes, assurances-vie, ...) ainsi que les revenus fonciers (y compris le loyer imputé aux propriétaires de leur logement). A ces revenus s'ajoutent les transferts sociaux en espèces et se retranchent les cotisations sociales et les impôts versés.

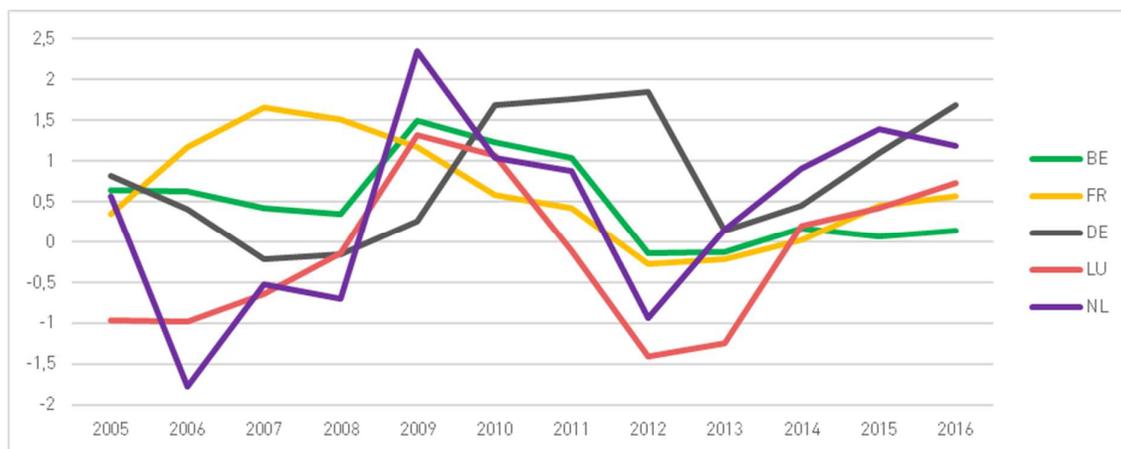
⁴⁰ Selon Eurostat : « Les transactions avec les non-résidents et les créances financières des résidents sur les non-résidents - ou vice versa - sont enregistrées dans un secteur appelé le reste du monde. », ce qui signifie que le grand nombre de travailleurs frontaliers au Luxembourg n'a pas d'impact sur l'indicateur.

⁴¹ Le déflateur utilisé est celui des dépenses de consommation finale des ménages.

10) Rémunération nette d'un travailleur célibataire à plein temps percevant le salaire moyen Meilleure performance pour le Luxembourg

Cet indicateur correspond à la variation du salaire moyen net d'un travailleur célibataire à plein temps en termes réels. Afin d'éliminer les fluctuations de court terme dues à la conjoncture économique, on emploie les moyennes sur trois ans. De plus, les variations sont calculées à partir de la rémunération réelle afin d'éliminer les effets de l'inflation et des taux de change.

Graphique 68 : Variation annuelle de la rémunération nette d'un travailleur célibataire à plein temps percevant le salaire moyen



Source : Commission européenne - DG EMPL

Tant l'Allemagne que le Luxembourg se classent dans les meilleures performances en la matière, autant du fait du niveau relativement élevé de rémunération, que de la forte progression depuis 2014. Les Pays-Bas ont connu une forte progression de 2012 à 2015 mais l'évolution est négative entre 2015 et 2016. La Belgique et la France connaissent des progressions relativement faibles et des niveaux de rémunération nette élevés en comparaison européenne mais qui restent légèrement en-deçà de ceux connus au Luxembourg et en Allemagne et ne sont donc considérés que comme étant « mieux que la moyenne. »

Cet indicateur ne doit toutefois pas être analysé de façon isolée, notamment en faisant abstraction de la situation en termes d'inégalités et de redistribution. Ainsi, si la rémunération nette est en hausse, le Grand-Duché affiche depuis plusieurs années une tendance à la hausse des inégalités de revenus et du taux de risque de pauvreté qui va à l'encontre des tendances européennes en la matière.

Soutien des pouvoirs publics / Protection et inclusion sociales

11) Incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté

Il s'agit de l'indicateur qui mesure l'effet réducteur des transferts sociaux sur la pauvreté. Autrement dit, en 2017, les transferts sociaux (hormis les pensions) réduisaient le taux de risque de pauvreté de 36% ; en 2015, ils avaient encore un effet réducteur de 44%.

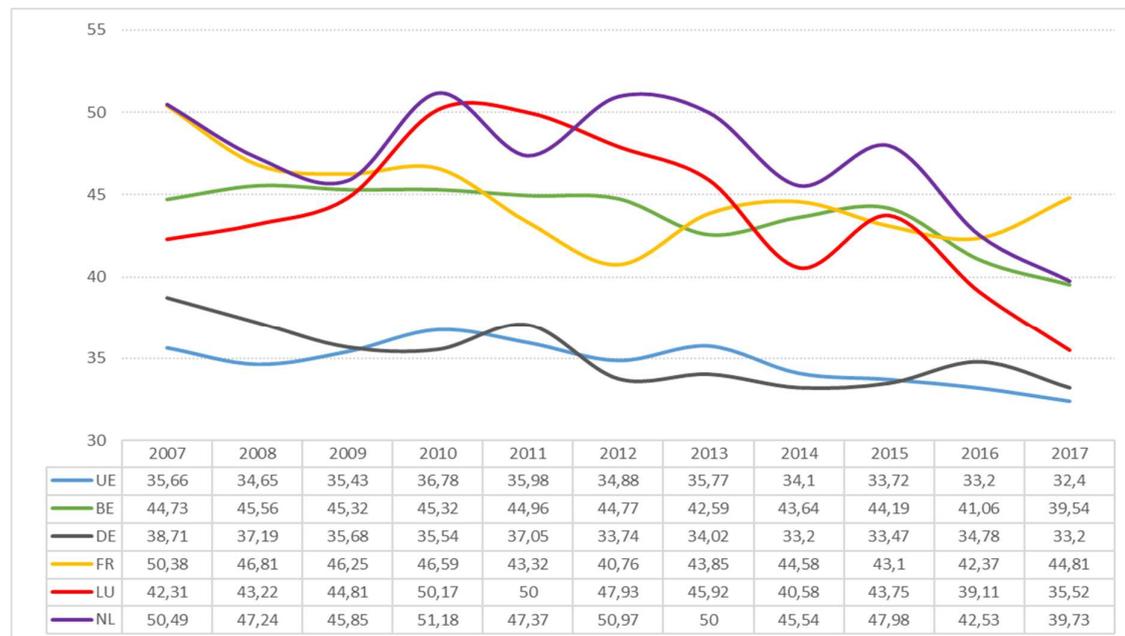
Pour le Luxembourg, il s'agit ici du troisième indicateur le plus mal classé aux yeux de la Commission européenne. En 2017, le niveau est à peine mieux que celui de la moyenne de l'UE et en plus la situation se dégrade nettement plus vite que cette même moyenne et que celle des voisins. Par rapport

aux Pays-Bas, et spécialement depuis 2012 on trouve une évolution relativement similaire, bien que l'impact des transferts sociaux y soit meilleur qu'au Grand-Duché.

Dans son rapport pays, la Commission européenne publie qu'au Luxembourg, « *bien que les prestations sociales jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté, leur incidence a continué de diminuer et l'inégalité a progressé en 2016. Le régime du revenu minimum garanti est réformé, l'objectif étant de lutter contre l'exclusion sociale (en particulier des ménages ayant des enfants), d'encourager les gens à chercher du travail ou une formation et de supprimer les freins à l'emploi. Le revenu d'inclusion sociale a remplacé l'ancien revenu minimum garanti en janvier 2019. Son succès dépendra largement de la mesure dans laquelle les bénéficiaires pourront trouver les moyens de rejoindre le marché du travail.* »

La détérioration de l'impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté est effectivement constatée, hélas les organisations syndicales estiment que la réforme du RMG ne suffira pas à résoudre le problème étant donné que, la majorité des ménages RMG sont composés d'une personne seule (55%), et que les montants ne diffèrent pas pour ce type de ménage. Il y a une augmentation significative pour les familles monoparentales, en 2017 elles étaient 16% à toucher le RMG, mais cela ne suffira probablement pas à influencer positivement l'impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté.

Graphique 69 : Impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Cet effet de détérioration a commencé en 2010 pour le Luxembourg, avec un semblant de d'amélioration en 2015 qui n'était qu'un soubresaut avant que l'impact des transferts sociaux continue de s'amenuiser sur la réduction de la pauvreté. L'explication de ce phénomène est sans doute dû aux diverses réformes allant à celle des prestations familiales (allocation unique, abaissement de l'âge maximum, abrogation de l'allocation éducation...), leur désindexation ou encore la réforme des pensions...

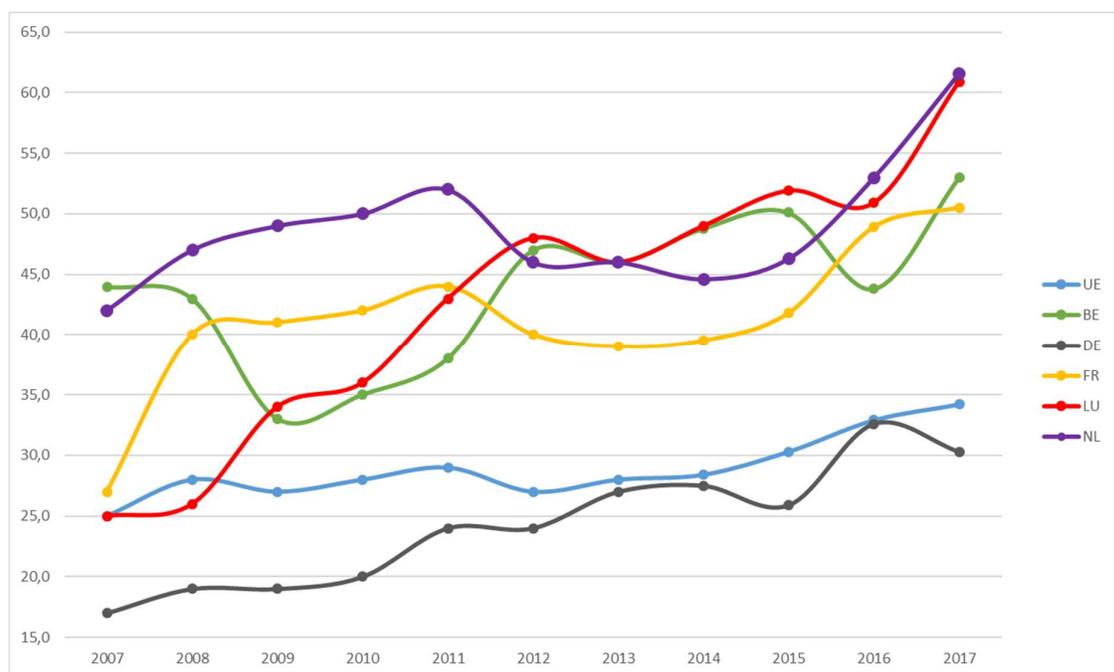
12) Enfants de moins de 3 ans dans des structures d'accueil formelles

Dans cette catégorie, le Luxembourg, tout comme les Pays-Bas, font partie des meilleures performances, il est nettement au-dessus de la moyenne européenne et la variation observée entre

2016 et 2017 enregistre une croissance de 10 points de pourcentage. Cette tendance à une plus grande proportion d'enfants accueillis dans des structures formelles s'observe depuis une décennie et fait suite à une demande grandissante de la part des jeunes parents.

Il faut également préciser que cette statistique doit sans doute être mise en relation avec l'âge auquel peuvent être scolarisés les enfants. En Belgique et en France, les enfants peuvent être scolarisés dès 2,5 ans et de ce fait ne se retrouvent dès lors plus dans des structures d'accueil, mais bien à l'école. Ceci pourrait expliquer en partie la première place occupée par le Luxembourg dans ce cadre.

Graphique 70 : Pourcentage des enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles



Source : Eurostat ; graphique : CSL

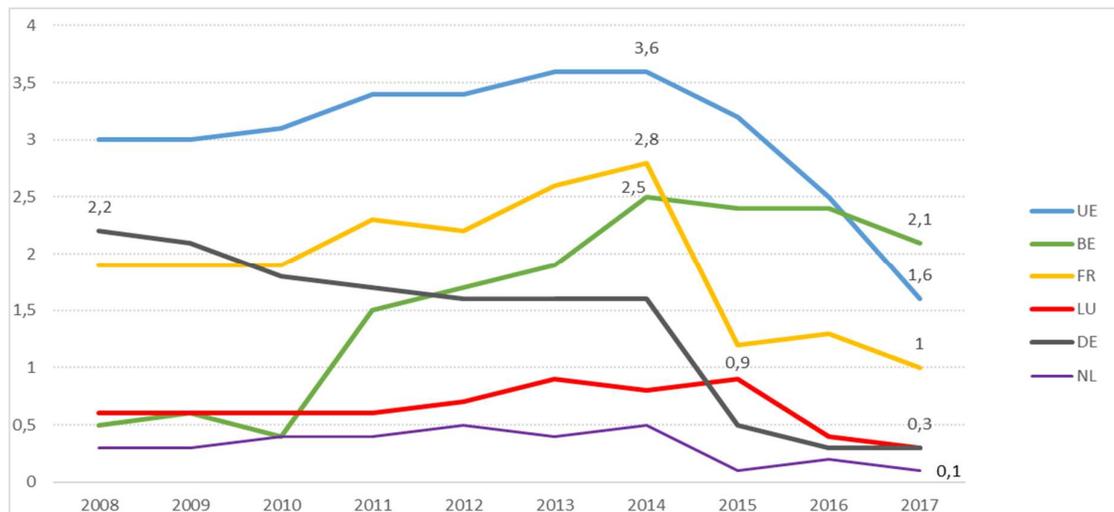
Depuis 2009 et l'entrée en vigueur des chèques-service accueil, l'offre des structures d'accueil a aussi dû s'adapter, et de fait, le nombre de places dans les services d'éducation et d'accueil a explosé, puisque si en 2009 le Ministère de l'Éducation recensait 26.468 places, il en dénombrait 56.363 en 2017⁴², soit une croissance de 128,67%.

13) Besoins en soins médicaux non satisfaits déclarés par l'intéressé

La valeur de cet indicateur pour le Luxembourg place le pays mieux que la moyenne européenne. Il reflète le fait qu'une personne qui avait besoin d'être examiné pour des raisons de santé ou de recevoir un traitement a dû y renoncer. La cause de ce renoncement « auto-déclaré » est une des trois raisons suivantes : "raisons financières", "liste d'attente" ou "trop éloigné pour se déplacer". Les soins se réfèrent à des soins de santé (examen médical ou traitement à l'exclusion des soins dentaires) fournis ou sur la supervision d'un médecin ou d'une profession équivalente dans le système de santé national. Les résultats sont exprimés en pourcentage sur le champ de la population âgée de 16 ans ou plus et qui vit en ménage privé ordinaire.

⁴² MEN Rapport activité 2017, p.30.

Graphique 71 : Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits (pourcent)



Source : Eurostat ; graphique : CSL

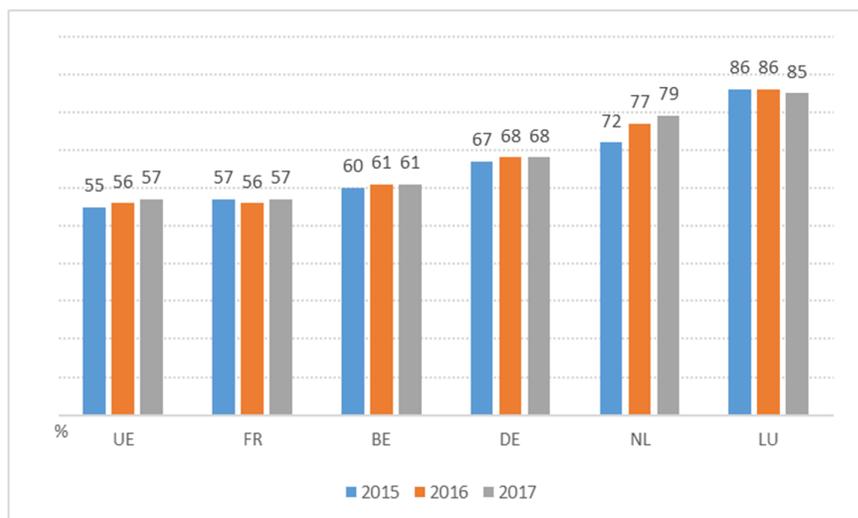
La courbe du Luxembourg reste relativement stable depuis 2008 et n'a jamais connu un pourcentage si bas de renoncement dans ce cadre. Par rapport aux pays voisins, le Grand-Duché a rejoint les valeurs de l'Allemagne, fait mieux que la France et beaucoup mieux que la Belgique. Les Pays-Bas se distinguent particulièrement comme étant le meilleur élève à ce niveau-là, encore mieux que le Luxembourg.

14) Niveau de compétences numériques des individus

Les compétences numériques générales de base ou avancées représentent les deux niveaux les plus élevés de l'indicateur général des compétences numériques, qui est un indicateur composite basé sur des sélections d'activités effectuées sur Internet par des personnes âgées de 16 à 74 ans dans quatre domaines spécifiques (information, communication, résolution de problèmes, création de contenu).

Le Luxembourg se classe dans les meilleures performances européennes ; le pourcentage de résidents ayant des compétences numériques générales de base ou avancées, est plus élevé que la moyenne européenne et que celui des pays voisins.

Graphique 72 : Pourcentage de particuliers ayant des compétences numériques générales de base ou plus avancées



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Le tableau ci-dessous réalisé pour le Comité économique et social de la Grande Région compare les indicateurs du tableau de bord social au niveau de la Grande Région. On y trouve les performances sociales de chaque région. On voit que le Luxembourg se distingue positivement pour son faible taux de jeunes sans emploi qui ne suivent ni études, ni formation (taux NEET), son faible taux de chômage et ne pourcentage de particuliers utilisant internet. Par contre, le Luxembourg se démarque négativement pour ses inégalités de revenus et faible taux de participation à l'enseignement pour les jeunes de 20 à 24 ans.

Sozialpolitisches Scoreboard der Großregion / Tableau de bord social de la Grande Région										
in Anlehnung an: Sozialpolitisches Scoreboard 2018 gemäß Monitoring der EU-Staaten im Rahmen der „Europäischen Säule der sozialen Rechte“ en référence à : Tableau de bord social 2018 suivi de la performance des Etats membres de l'UE dans le cadre du « pilier européen des droits sociaux »										
		GR. Region	Wallonie	Rheinland-Pfalz	Saarland	Lorraine	Luxembourg	EU	Best region (= 100)	
I - Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang / Egalité des chances et accès au marché du travail										
01. Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger ¹ / Jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation ¹	2017	10,2%	10,5%	11,8%	11,7%	7,2%	7,3%	10,6%	1,6% Praha	
02. Beschäftigungsunterschiede zwischen den Geschlechtern ² / Ecart du taux d'emploi entre les hommes et les femmes ²	Ø 2013-2017	14,6pp	9,8pp	19,9pp	20,4pp	10,9pp	10,8pp	13,5pp	-6,7pp Basse-Normandie	
03. Einkommensungleichheit ³ / Inégalités de revenus ³	2016 national	4,3	3,8	4,6	4,6	4,3	5,0	5,2	3,5 Czech Republic	
04. Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen ⁴ / Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ⁴	2016	20,3%	20,7%	20,9%	21,9%	18,2%	19,8%	20,7%	7,2% Åland (Fin)	
05. Junge Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind (NEET-Anteil) ⁵ / Jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation (taux NEET) ⁵	2017	9,2%	11,6%	7,2%	7,5%	10,3%	5,9%	10,9%	2,0% Praha	
II - Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen / Marchés du travail dynamiques et conditions de travail équitables										
06. Beschäftigungsquote ⁶ / Taux d'emploi ⁶	2017	67,3%	59,0%	75,6%	70,3%	63,3%	71,3%	72,9%	93,9% Strední Cechy	
07. Arbeitslosenquote ⁷ / Taux de chômage ⁷	2017	7,1%	9,7%	3,3%	4,5%	11,0%	5,5%	7,6%	1,7% Praha	
08. Haushaltseinkommen pro Einwohner ⁸ / Revenus des ménages par habitant ⁸	Index 2008=100	110,1	105,3	115,1	114,9	108,7	102,9	105,1	155,2 Nord-Vest (Ru)	
III - Öffentliche Unterstützung - Sozialschutz und Inklusion / Soutien des pouvoirs publics - protection et inclusion sociales										
09. Verringerung des Armutsrisikos durch soziale Transferleistungen ⁹ / Réduction de risque de pauvreté par incidence des transferts sociaux ⁹	2016 national	38,5%	41,1%	34,8%	34,8%	42,4%	39,1%	33,2%	57,0% Finland	
10. Bildung: Teilnehmeraten an Bildungsprogrammen ¹⁰ / Formation : taux de participation à l'enseignement ¹⁰	2016	35,6%	24,7%	44,2%	49,4%	35,5%	20,5%	41,7%	67,8% Mazowieckie (Po)	
11. Gesundheitslage: standardisierte Sterbeziffer je 100 000 Einwohner ¹¹ / Situation sanitaire : taux de mortalité standardisé ¹¹	2015	1.052	1.123	1.055	1.123	939	930	1.023	741 Madrid	
12. Digitaler Zugang: Einzelpersonen, die das Internet nutzen ¹² / Particuliers utilisant l'internet ¹²	2017	86%	82%	92%	85%	80%	96%	86%	99,0% Flevoland (NL)	

Quelle: AG 2 WSAGR „Social Scoreboard“ / Source : GT 2 CESGR « Social Scoreboard »

sehr gut très bien
gut bon
durchschnittlich moyenne
schlecht mauvais
sehr schlecht très mauvais

1) % der Bevölkerung zwischen 18 und 24 Jahren / % de la population âgée de 18 à 24 ans

2) Erwerbstätigenquoten-Differenz (Prozentpunkte) / Taux d'emploi différentiel (points de pourcentage)

3) Einkommensquintil S80/S20 / mesurées interquintile S80/S20

4) % der Gesamtbevölkerung / % de la population totale

5) % der Bevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren / % de la population âgée de 15 à 24 ans

6) % der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren / % de la population âgée de 20 à 64 ans

7) % zwischen 20 und 74 Jahren / % âgée de 20 à 74 ans

8) in Kaufkraftstandards (konsumbasiert) / Standards de pouvoir d'achat basés sur la consommation finale

9) Verringerung des prozentualen Anteils der armutsgefährdeten Personen auf Grund von Sozialtransfers (außer Renten) / Réduction en pourcentage du taux de risque de pauvreté due aux transferts sociaux (autres que les pensions)

10) von 20 bis 24 Jahre / de 20 à 24 ans

11) 3-Jahresdurchschnitt / moyenne de 3 ans

12) einmal pro Woche (auch täglich) / une fois par semaine (tous les jours inclus)

Source: Comité Economique et social de la grande Région – Rapport sur la situation économique et sociale 2017/2018

2. L'autre réalité au Luxembourg

Selon les 14 indicateurs mesurés dans le tableau de bord social, le Luxembourg ne s'en sort pas si mal par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne. Certes, certains paramètres doivent faire l'objet d'un suivi particulier mais de manière globale, les indicateurs semblent refléter une situation plutôt bonne, excepté pour l'évolution des inégalités.

De l'avis même de la Commission européenne dans son rapport pays, « *en ce qui concerne les progrès réalisés par le Luxembourg vers les objectifs nationaux à atteindre dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le taux d'emploi de 73% reste hors d'atteinte en dépit de la création de nombreux emplois. Le Luxembourg atteint presque l'objectif de recyclage des déchets municipaux, fixé à 50%, et est globalement en bonne voie pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique. À l'inverse, il risque de ne pas atteindre les objectifs en matière de réduction du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, de réduction du décrochage scolaire, de proportion de diplômés de l'enseignement post-secondaire, d'intensité de recherche et développement et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.* »

Mais au-delà de ces étalons de valeur, quelle est la réalité des personnes qui vivent au Luxembourg ? Pour répondre à cette question, d'autres chiffres, d'autres statistiques ou études sont mis en lumière et montrent une autre image du Luxembourg, peut-être moins idyllique, plus réaliste et contextualisée par rapport au standard de vie grand-ducal.

a) Égalité des chances et pauvreté : la face cachée du Luxembourg

Par rapport à cet axe, également illustré dans le tableau de bord social, il est nécessaire d'aborder le thème de la pauvreté au Luxembourg. Ici pas d'indicateur tel que voulu par la Commission européenne, mais des chiffres provenant d'association caritatives ou éléments tirés de rapports annuels divers qui permettent de façonner une vision plus large de la pauvreté.

(1) Fréquentation des épiceries sociales

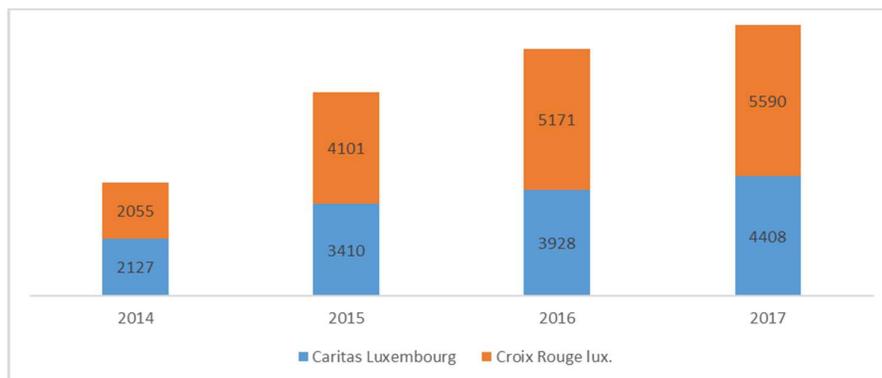
Au Luxembourg, le concept des épiceries a été développée en 2009 et se voulait être une aide limitée dans le temps. Quelques épiceries voient le jour suite à la crise économique mais l'essence du projet est le caractère éphémère de ces magasins destinés aux plus pauvres. Or dix ans plus tard, les épiceries sont encore bien présentes et se sont développées au travers du pays ; témoignant hélas des besoins grandissants.

L'objectif des épiceries sociales est de lutter contre l'exclusion en proposant aux personnes touchées par la pauvreté des produits alimentaires et d'hygiène à des prix jusqu'à 70% moins chers que ceux de la grande distribution.

L'accès aux achats de denrées dans ces épiceries est réservé aux personnes dont le besoin a été validé par les Offices sociaux. Les épiceries sociales sont gérées par deux associations : Caritas Luxembourg et la Croix-Rouge luxembourgeoise. Selon leurs rapports annuels respectifs, en 2014 le nombre de personnes fréquentant les épiceries sociales du pays étaient de 4 182 ; en 2017, ils étaient 9.998, soit une augmentation de 139% en l'espace de quatre années ; la population totale du pays ayant connu un accroissement de 7,5% sur la même période. Depuis 2009, le nombre d'épicerie ayant augmenté,

il est logique que la fréquentation s'intensifie également mais cela n'explique pas tout puisqu'en 2014 on dénombrait déjà 9 épiceries sociales pour un total de 12 en 2017, soit une croissance de 33%.

Graphique 73 : Fréquentation des épiceries sociales, nombre de personnes



Source : Caritas Luxembourg ; Croix Rouge luxembourgeoise

Les passages en caisse ont également augmenté depuis quatre ans. En 2014, on dénombrait 29 143 passages pour 6 épiceries sociales, et 67 957 passages en 2017 sur un total de 12 épiceries disséminées sur le territoire grand-ducal. À titre de comparaison en 2016, le pays comptait déjà 12 épiceries, le nombre de passage a été de 61 199.

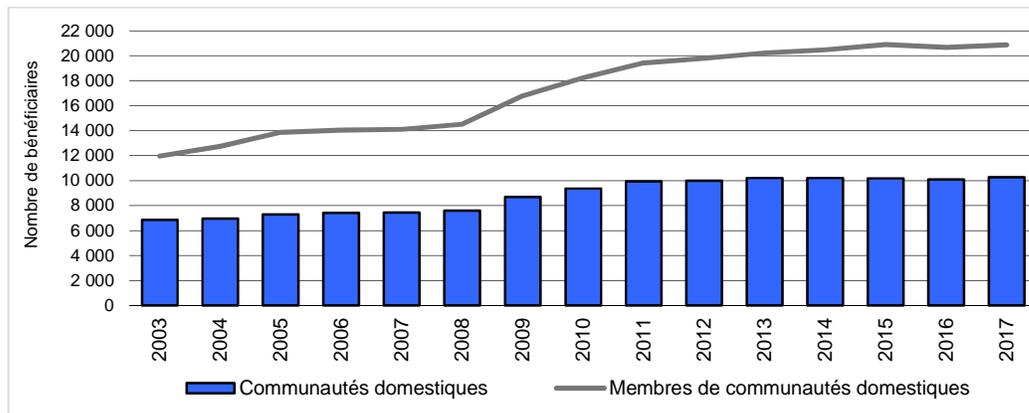
On retiendra que si les épiceries sociales n'étaient pas destinées à la pérennisation, cela fera bientôt 10 ans qu'elles existent, leur ancrage dans le pays s'est même intensifié, sous la demande et le nombre de personnes qui les fréquentent a considérablement augmenté ! C'est donc, que de plus en plus de personnes ne disposent pas de revenus satisfaisants pour satisfaire leur besoin primaire qui est l'alimentation et l'hygiène.

(2) Évolution des RMG/Revis

Le nombre de communautés est relativement stable depuis 2011 ; les bénéficiaires ayant plus fortement augmentés en 2009, soit directement après la crise de 2008.

Au niveau démographique, la population grand-ducale est passé de 483 800 à 590 667 entre 2008 et 2017, soit une évolution positive de 22,1%. Le nombre de communautés domestiques bénéficiaires du RMG est passé dans ce même laps de temps de 7 606 à 10 277, soit une progression de 35,1% ; et une croissance de 43,6% si l'on tient compte des membres de famille appartenant à ces communautés domestiques. On peut dès lors parler d'une progression, sur 10 ans, des bénéficiaires du revenu minimum garanti, puisque leur part a augmenté proportionnellement davantage que celle de la population résidente du pays.

Graphique 74 : Évolution du nombre de communautés domestiques et du nombre de membres de famille



Sources : Fonds national de solidarité (FNS), Service national de l'action sociale (SNAS)

Le 31 décembre 2017, le FNS compte 10 277 communautés domestiques composées de 20 858 membres, contre 10 087 communautés domestiques et 20 669 membres en décembre 2016.

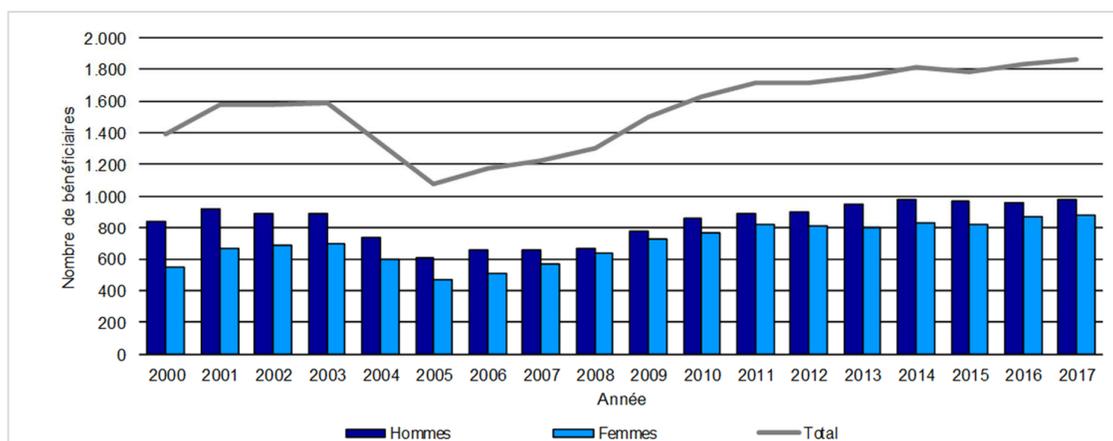
En détail pour l'année 2017, 9 300 communautés bénéficient d'une allocation complémentaire, 1 574 d'une indemnité d'insertion pour une activité d'insertion professionnelle et 253 d'une indemnité d'insertion pour un contrat. À savoir qu'une communauté domestique peut bénéficier en même temps d'une allocation complémentaire et d'une indemnité d'insertion.

Tableau 11 : Répartition de l'allocation complémentaire selon la composition du ménage

Type de communauté domestique	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 adulte / 0 enfant	5.105	5.088	5.057	5.035	4.995	5.103
1 adulte / 1 enfant	786	801	792	776	772	731
1 adulte / 2 enfants	508	493	472	472	461	456
1 adulte / 3 enfants	212	206	198	180	185	169
1 adulte / 4 enfants ou +	91	88	89	88	88	84
SOUS-TOTAL	6.702	6.676	6.608	6.551	6.501	6.543
2 adultes / 0 enfant	903	929	950	958	984	1.011
2 adultes / 1 enfant	449	508	505	511	517	503
2 adultes / 2 enfants	517	535	527	508	499	531
2 adultes / 3 enfants	344	364	350	367	378	397
2 adultes / 4 enfants ou +	188	176	201	233	205	226
SOUS-TOTAL	2.401	2.512	2.533	2.577	2.583	2.668
2 adultes et + / 0 enfant	25	25	32	34	24	49
2 adultes et + / 1 enfant	10	13	11	15	15	18
2 adultes et + / 2 enfants ou +	19	16	25	21	18	22
SOUS-TOTAL	54	54	68	70	57	89
TOTAL	9.157	9.242	9.209	9.198	9.141	9.300

Sources : Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)

Graphique 75 : Évolution du nombre de bénéficiaires d'une activité d'insertion professionnelle



Source : Rapport d'activité du SNAS ; domaine : inclusion sociale ; situation au 31 décembre

(3) Évolution allocation vie chère (AVC)

Cette aide financière a pour but de satisfaire les besoins des ménages à revenus modestes face à une situation économique difficile, et notamment à une augmentation du coût des biens destinés à la consommation.

Apparue suite au règlement du gouvernement en conseil du 19 décembre 2008 portant création d'une allocation de vie chère pour l'exercice 2009, elle remplace l'allocation de chauffage créée en 1983. Son application est décidée d'année en année. Il s'agit d'une aide de l'État, les demandes sont à adresser au Fonds National de Solidarité (FNS).

Le montant de l'allocation est déterminé en fonction de la composition du ménage du demandeur. Les revenus du ménage ne doivent pas dépasser les seuils prévus par le règlement. L'allocation est exempte d'impôts et de cotisations d'assurance sociale. Il est à noter que les seuils de revenus sont indexés mais le montant de l'allocation annuelle n'a pas bougé depuis sa mise en œuvre en 2009, ce qui vient à une diminution du poids de l'allocation dans le revenu du ménage et donc à une baisse du pouvoir d'achat. Au total, le bénéficiaire de l'AVC depuis le 1^{er} janvier 2009 a perdu au 1^{er} janvier 2019 1 387 euros par rapport à ce qu'il aurait perçu si l'allocation avait été indexée. Une personne entrant dans le système au 1^{er} janvier 2016 aurait perdu quant à elle 617 euros.

Il existe aussi la possibilité d'avoir une allocation réduite, si le revenu du ménage dépasse légèrement les seuils établis par règlement. L'allocation sera donc réduite en fonction de la part qui dépasse les limites établies au préalable par le législateur. Le barème de l'allocation réduite est aussi légalement fixé.

Tableau 12 : Répartition des ménages bénéficiaires de l'allocation de vie chère selon le type de complément

Type de complément	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Complément partiel	1.352	1.554	1.352	1.400	1.399	1.353	1.599	1.472	1.139
Complément total	14.527	16.313	18.510	19.003	19.179	18.892	18.187	16.585	17.410
Ménage à une personnes seule	4.607	5.453	6.359	6.518	6.742	6.742	6.529	6.190	6.937
Ménage à 2 personnes	2.952	3.237	3.656	3.817	3.869	3.892	3.771	3.458	3.582
Ménage à 3 personnes	2.453	2.650	2.966	3.132	3.115	2.966	2.853	2.521	2.546
Ménage à 4 personnes	2.343	2.578	2.815	2.857	2.840	2.713	2.546	2.174	2.168
Ménage à 5 personnes ou plus	2.172	2.395	2.714	2.679	2.613	2.579	2.488	2.242	2.177
TOTAL	15.879	17.867	19.862	20.403	20.578	20.245	19.786	18.057	18.549

Source(s) : Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)

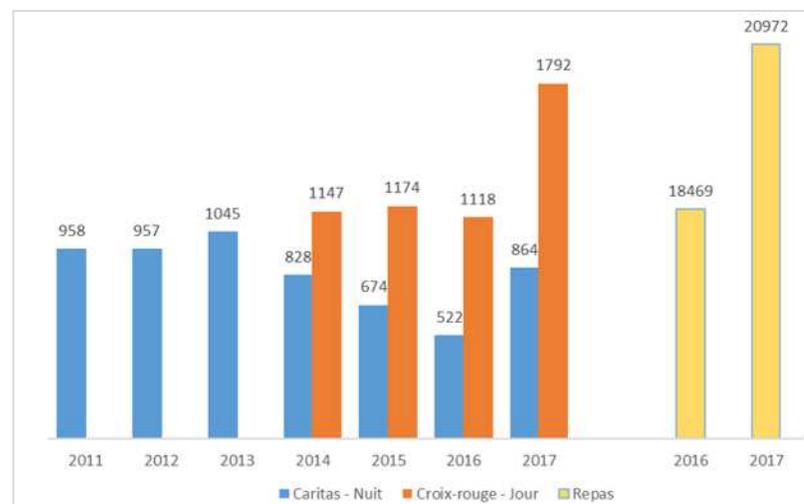
Entre 2009 et 2017, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de vie chère augmente de 16,8% passant de 15 879 à 18 549. Si les bénéficiaires de l'allocation complète progressent de 19,9%, ceux de l'allocation partielle diminuent de 15,7%. Au fil du temps, les ménages d'au maximum deux personnes prennent de l'ampleur au sein des ménages bénéficiaires : + 8 p.p. pour ceux d'une personne et +1 p.p. pour ceux de deux personnes.

(4) Les personnes sans abri

La population des sans-abri est difficilement quantifiable donc difficile d'évaluer le phénomène quantitativement. Ce qui est possible en revanche c'est de reprendre les données concernant la fréquentation des diverses structures d'aide aux sans-abri.

L'Action Hiver (*Wanteraktioun*) se déroule chaque année en général, entre le 1^{er} décembre et le 31 mars. Les objectifs principaux de l'action hiver sont de garantir aux plus démunis refuge le jour et la nuit et de leur offrir un repas chaud à midi. Il s'agit donc d'une prise en charge d'extrême urgence pour protéger les personnes sans domicile du froid hivernal. Le graphique suivant montre l'évolution de l'Action d'Hiver.

Graphique 76 : Nombre de bénéficiaires de la Wanteraktioun



Source : Caritas Luxembourg ; Croix Rouge luxembourgeoise

On constate qu'une diminution du nombre de personnes fréquentant le foyer de nuit avait été amorcée entre 2013 et 2016 mais en 2017, la tendance s'est inversée, il faudra attendre les prochaines

données pour voir comment les choses évoluent à ce niveau. Pour la fréquentation du foyer de jour, la croissance est flagrante en 2017 ; logiquement les repas chauds servis sont en hausse également.

Les foyers d'urgence de nuit, ces structures sont ouvertes toutes les nuits de l'année et ont pour vocation d'être des refuges de dépannage et non de longue durée.

Tableau 13 : Évolution de la fréquentation des foyers d'urgence de nuit, 2010 -2017

Année	Nbre de clients différents	Nbre de nuitées	Taux moyen d'occupation	Durée moyenne de séjour
2010	658	25399	83,84	38,6 jours
2011	601	26795	88,45	44,6 jours
2012	407	28581	94,08	70,2 jours
2013	372	28256	93,27	76 jours
2014	396	27816	92,93	70,2 jours
2015	405	28005	93,57	69,1 jours
2016	354	28721	95,96	81,1 jours
2017	377	28967	96,78	76,8 jours

Source : Mifa – rapport d'activité 2017

Si le nombre de clients différents diminue de près de la moitié entre 2012 et 2017, il ne faut pas s'en réjouir pour autant. En effet, le nombre de nuitées est quant à lui passé de 25 399 à 28 967, avec un taux moyen d'occupation de respectivement 83,8% et 96,8%. Autrement dit, les foyers d'urgence de nuit ont vu leur nombre de clients différents diminuer, ce qui est en soi positif, mais cette évolution semble plutôt provenir du taux moyen d'occupation élevé, c'est-à-dire que les foyers en 2017 sont à leur quasi maximum en terme d'occupation et n'ont pu accueillir davantage de personnes sans abri. Cette hypothèse se confirme au vu de la durée moyenne des séjours qui a doublé en l'espace de 8 ans.

En fait la chute du nombre de clients, dans ce cas-ci, est plutôt problématique dans le sens qu'un certain nombre de personnes n'ont pu trouver un refuge (en dehors de l'Action hiver), les foyers étant saturés. La question qui se pose : où sont-ils allés ?

C'est sans doute pour pallier ce problème que d'autres petites structures ont vu le jour ces trois dernières années. À titre d'exemple, le projet « Housing First » offre des logements à long terme à des sans-abri ; en 2017, 27 personnes ont pu y prendre part. De plus, une halte de nuit a ouvert ses portes en avril 2017 et dans ce cadre 123 personnes y trouvent refuge.

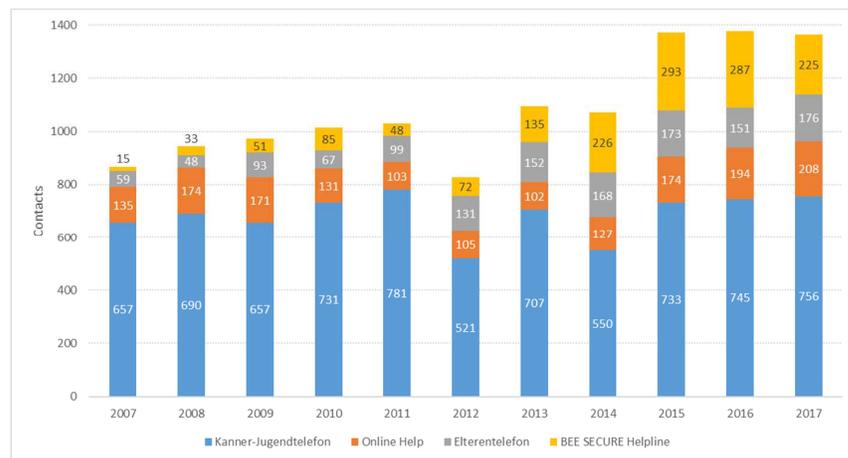
Il est donc difficile d'évaluer la progression du phénomène du sans abris mais les chiffres tendent à montrer que les structures d'hébergement d'urgence sont remplies et qu'elles assurent de moins en moins leur rôle éphémère puisque la durée moyenne du séjour a tendance à croître ces 8 dernières années. D'autres solutions se mettent en place mais ne résolvent que très partiellement le problème du long terme.

(5) Les jeunes et les foyers

Les jeunes sont l'avenir du pays, mais certains jeunes connaissent des difficultés qui peuvent les amener à une rupture sociale et/ou scolaire. Différents services proposent de leur venir en aide, qu'il s'agisse d'écoute ou à l'autre extrême des placements.

Le Kanner-Jugendtelefon a été fondé en 1992 par la Croix-Rouge, la Fondation Kannerschlass, la Ligue Médico-Sociale et Caritas Jeunes et Familles. Il s'agit d'un service de niveau « national » et le graphique ci-dessous reflète donc une réalité territoriale.

Graphique 77 : Nombre de contacts par année

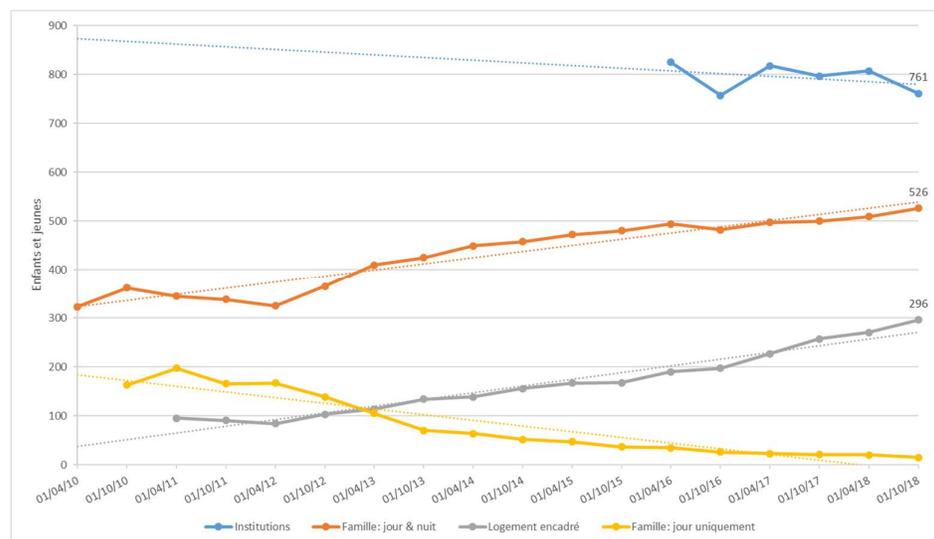


Source(s) : Caritas Luxembourg

Depuis 10 ans, les contacts n'ont cessé de croître, en 2007 on dénombrait un total de 866 contacts (peu importe le canal) et en 2017, ce chiffre est monté à 1 365. Faut-il conclure à une augmentation de la détresse des jeunes et de leurs parents ou simplement à une plus grande facilité à appeler à l'aide ? Il est impossible de trancher pour une explication ou une autre. En tous les cas, il y a un certain mal-être au sein de la population des enfants et des jeunes et le service d'écoute (par téléphone, en ligne...) répond à un besoin qui ne fait qu'augmenter avec le temps.

À un autre niveau, certaines situations peuvent empêcher des parents de s'occuper momentanément ou sur une longue durée de leur enfant. Il y a donc une panoplie de services d'accueil disponibles pour les enfants et jeunes adultes : accueil socio-éducation en institution de jour et de nuit, accueil en urgence, formule de logement encadré, en famille d'accueil...

Graphique 78 : Évolution des enfants et adolescents accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil



Source: Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse - Office national de l'enfance

Les enfants et adolescents trouvent de plus en plus refuge dans des familles ou en logements encadrés à contrario de l'institutionnalisation qui a « tendance » à stagner, voire diminuer.

Il semble dans tous les cas que les services proposés rencontrent hélas un certain « succès » et qu'ils sont très vite saturés (les logements encadrés notamment).

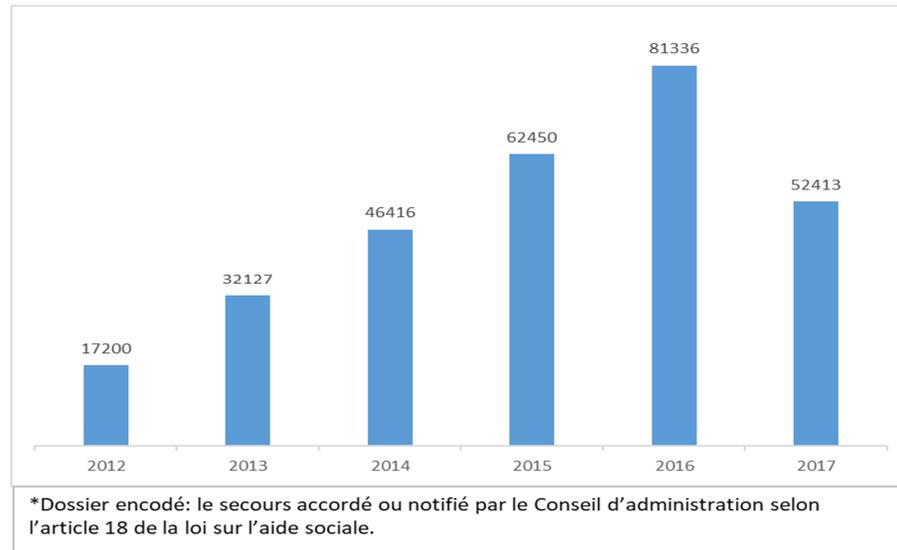
(6) Les offices sociaux

Toute personne séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg a en principe droit à l'aide sociale. L'aide sociale assure l'accès aux biens et aux services adaptés à une situation particulière.

De 2012 à 2016, les dossiers encodés par les offices sociaux ont fortement augmenté. Durant cette période le nombre de demandes d'aide aux 30 offices sociaux du pays à presque quintuplé (4.7).

En 2017, on observe une décrue de la demande, mais qui reste élevée par rapport à 2012. Il s'agit bien ici de dossiers encodés dont le secours a été accordé ou notifié par le CA des offices sociaux respectifs.

Graphique 79 : Nombre de dossiers encodés 2012-2017



Source : Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

b) Marchés du travail et conditions de travail

Ce tableau publié par le Statec permet d'avoir une vue d'ensemble sur le marché du travail, on y voit les évolutions de l'emploi intérieur, du nombre de frontaliers, de l'emploi national, des demandeurs d'emploi, de la population active, du taux de chômage et des personnes en mesure pour l'emploi.

Tableau 14 : Évolution du marché du travail, Luxembourg, 2000-2017, en milliers de personnes

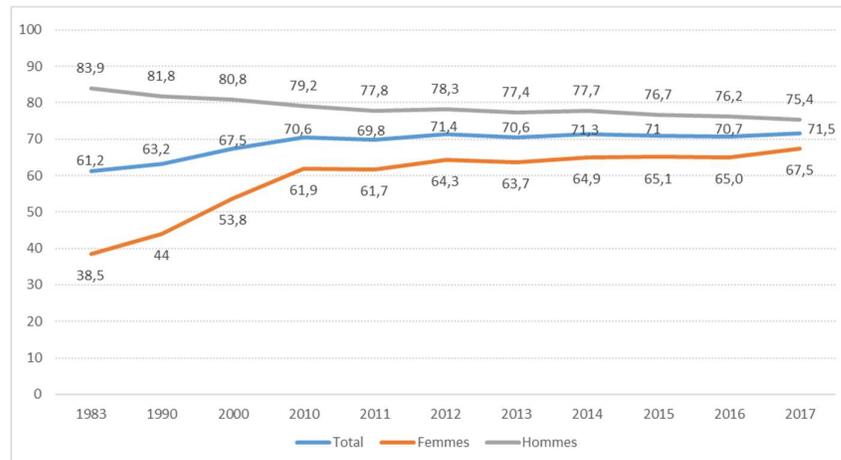
Année	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Emploi intérieur	264	307,7	319,5	333,5	349,5	353,1	359,6	370,2	379,1	386,1	396	406,1	418,4	432,4
Saliariés	245,7	287,2	299,1	312,8	328,1	331,4	337,4	347,4	356	362,4	371,5	381	392,7	406,1
Non-saliariés	18,3	20,5	20,4	20,8	21,4	21,7	22,1	22,8	23,2	23,7	24,5	25,1	25,8	26,3
2. Frontaliers nets (a) - (b)	79,3	109,7	117,6	127	136,9	138,1	141,2	146	149,5	151,8	156,3	161,4	168,2	175,2
a. Frontaliers non résidents	88,1	119,7	127,7	137,9	148,1	149,4	152,4	157,3	160,8	163,7	168,2	173,6	180,7	188,1
Non-saliariés	1,1	1,9	2,1	2,4	2,7	2,9	3,1	3,3	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3	4,6
Saliariés	87	117,8	125,6	135,5	145,4	146,5	149,3	154	157,3	160	164,3	169,5	176,4	183,5
en provenance de: - France	46,5	60,5	64	68,6	72,8	72,7	74,1	76,2	77,8	78,9	81,2	84,3	88,6	92,9
- Allemagne	16,4	25,8	28,6	31,8	35,3	36,5	37,5	38,9	39,8	40,6	41,7	42,8	44,1	45,5
- Belgique	24,2	31,4	33	35,1	37,2	37,4	37,8	38,9	39,7	40,5	41,5	42,4	43,8	45,1
b. Frontaliers résidents	8,8	10,1	10,1	10,9	11,1	11,3	11,2	11,3	11,3	11,9	11,9	12,2	12,5	12,9
dont: Agents et fonctionnaires internationaux	7,8	9,1	9	9,8	10,1	10,2	10,1	10,2	10,2	10,3	10,4	10,6	11	11
3. Emploi national (1) - (2)	184,7	198	201,9	206,5	212,6	215	218,4	224,2	229,6	234,3	239,7	244,7	250,2	257,2
4. Demandes d'emploi non satisfaites	4,5	8,5	8,9	9	9,2	12,4	13,5	13,4	14,9	17,1	18,2	17,8	16,9	16,2
dont: Chômeurs indemnisés	2	5,1	4,8	5,1	5,2	7,2	7,3	7,7	8,3	9,6	9,4	8,7	8,3	8,2
5. Population active (3) + (4)	189,2	206,5	210,8	215,5	221,8	227,4	231,9	237,6	244,5	251,4	257,9	262,4	267,1	273,3
6. Taux de chômage en % (4) : (5)	2,4	4,1	4,2	4,2	4,1	5,5	5,8	5,7	6,1	6,8	7,1	6,8	6,3	5,9
7. Personnes en mesures pour l'emploi	2,1	4	4	3,7	3,1	3,1	3,8	4,2	4,6	4,6	5	5,4	5,3	5,2

Données : Stateg

Depuis 2000, les frontaliers boostent l'emploi intérieur, les demandeurs d'emploi sont aussi de plus en plus nombreux mais le chômage reste maîtrisé malgré tout. On notera que c'est en 2009, donc suite à la crise économique mondiale, que le nombre de demandeurs d'emploi (et de ce fait le taux de chômage) a sensiblement pris davantage d'ampleur au Luxembourg.

(1) Taux emploi et nombre d'heures travaillées

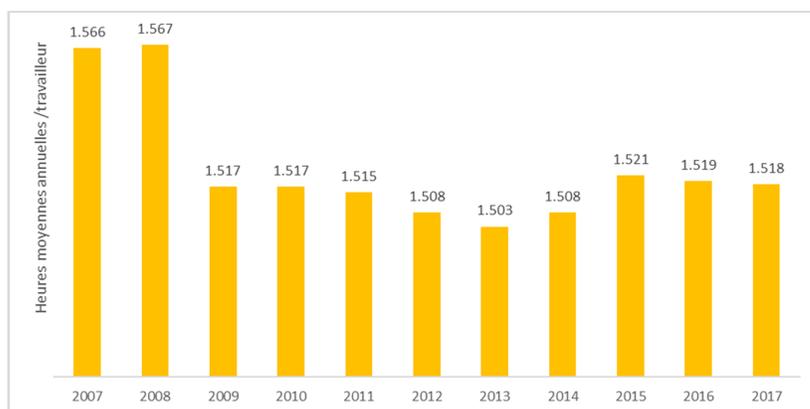
Depuis les années 80, le taux d'emploi au Luxembourg n'a cessé de croître, mais ce sont les femmes qui ont contribué à cette évolution positive, et ce surtout à partir de 2010. Le taux d'emploi des hommes diminue graduellement ; la tendance étant que finalement les deux taux se rejoignent progressivement.

Graphique 80 : Évolution du taux d'emploi par genre

Données : Eurostat ; graphique : CSL

Si le taux d'emploi augmente qu'en est-il des heures prestées en moyenne annuellement par une personne occupée ?

Graphique 81 : Évolution des heures moyennes annuelles ouvrées par travailleur (emploi total) - Luxembourg



Données : OCDE

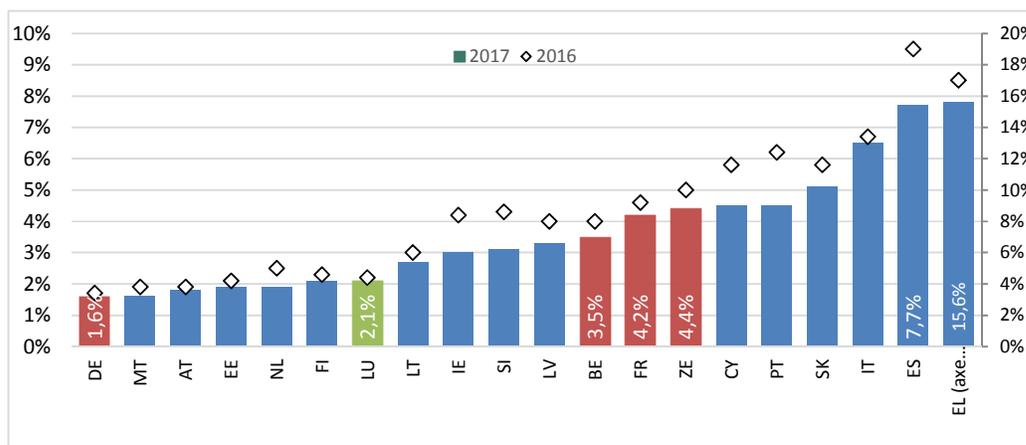
En dix ans, le nombre d'heures prestées en moyenne par travailleur a diminué de 3%. Cependant, on remarque que c'est après la crise de 2008 que le nombre d'heures moyen a chuté. Faut-il conclure par le fait qu'il y a davantage de missions intérimaires entrecoupées par des plus longues périodes d'inactivité ou plus de travailleurs à temps partiel ? C'est difficile à dire mais les faits sont là : les travailleurs prestent en moyenne annuellement moins d'heures qu'avant la crise. Cette tendance s'observe aussi dans les pays frontaliers mais dans une moindre importance en France.

(2) Chômage de longue durée

Au Luxembourg, le taux de chômage de longue durée (c'est-à-dire de plus de 12 mois) est multiplié, par 1,6 entre 2010 et 2017. Ce taux passe de 1,3% à 2,1%, soit la troisième plus forte hausse parmi les états membres de la zone euro. Les deux pays sont devancés par Chypre et la Grèce.

Toutefois, malgré cette progression alarmante, le taux de chômage de longue durée reste au Grand-Duché à un niveau relativement faible (2,1% en 2017). Mais, le pays recule de deux places par rapport à 2016 et se retrouvant désormais au sixième rang de la zone euro, place qu'il partage avec la Finlande.

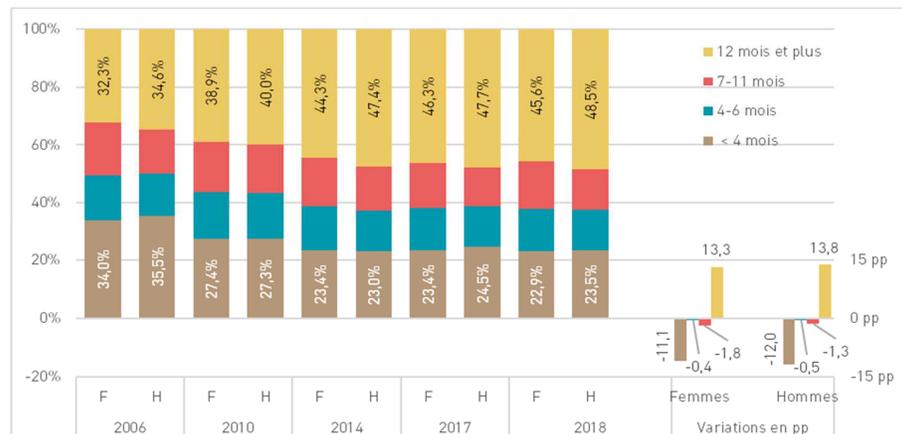
Graphique 82 : taux de chômage de longue durée



Données : Eurostat ; graphique : CSL

Conséquence de ces considérations, entre 2016 et 2017, la part des chômeurs de longue durée dans le chômage total continue de progresser au Luxembourg (+3,3%) après avoir explosé entre 2015 et 2016 (+22,5%). Néanmoins, cette part reste, malgré une valeur de 34,1% en 2017, l'une des plus faibles de la zone euro.

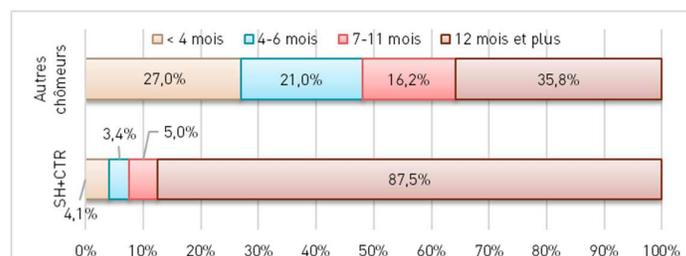
Graphique 83 : Durée du chômage selon le genre, Luxembourg, moyennes annuelles



Données : ADEM ; Graphique : CSL

Selon les données de l'ADEM, près de la moitié du taux de chômage 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 2018, 22,2% des demandeurs d'emploi disponibles ont ce statut, Près de 90% de cette catégorie sont au chômage depuis au moins douze mois.

Graphique 84 : répartition des chômeurs selon la durée d'inscription auprès de l'ADEM, décembre 2018



Données: ADEM ; graphique : CSL

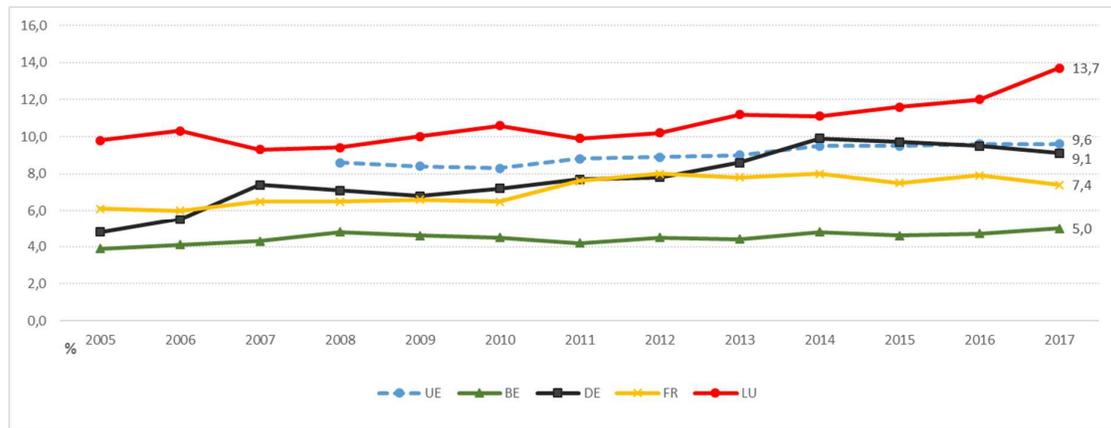
(3) Pauvreté laborieuse

Les personnes qualifiées de travailleurs pauvres sont celles qui sont « âgées de 18 ans et plus qui ont travaillé pendant au moins 7 mois d'une année, soit en tant qu'employé soit en tant qu'indépendant, mais dont le ménage demeure en risque de pauvreté⁴³ ». C'est le ménage et le travailleur qui sont considérés dans leur ensemble pour définir la pauvreté au travail.

Le graphique suivant permet de tirer les conclusions suivantes : le taux de risque de pauvreté au travail croît depuis 2011, est plus élevé que la moyenne de l'Union européenne, est supérieur au taux des travailleurs pauvres dans les pays limitrophes au Luxembourg et, en outre, sa croissance entre 2016 et 2017 y est plus forte (en France et en Allemagne il a diminué et il stagne en Belgique).

⁴³ STATEC (2018), Rapport Travail et Cohésion sociale, p.82.

Graphique 85 : Évolution du taux de risque de pauvreté au travail



Données : Eurostat ; graphique : CSL

Le Luxembourg avec ce taux de risque de pauvreté au travail se classe dans les moins bons élèves européens, seuls l'Espagne, la Grèce et la Roumanie font pire en la matière.

Outre le salaire, la composition du ménage (ainsi que l'intensité du travail qui est présente) joue un rôle également dans le fait qu'un travailleur se trouve ou non dans la catégorie des travailleurs pauvres. Au sein du ménage, d'autres sources de revenus que le salaire peuvent faire la différence et améliorer le sort de la famille, notamment les transferts sociaux.

Par ailleurs, des facteurs socio-professionnels peuvent en partie expliquer le développement de la pauvreté au travail. Certains sont directement liés à la position du travailleur sur le marché du travail (qualité de l'emploi) et d'autres relèvent de la sphère socio-familiale de ce dernier (études, état de santé, composition familiale...).

Proportionnellement, les travailleurs indépendants, à temps partiel ou en emploi temporaires sont plus exposés à la pauvreté laborieuse. Ces travailleurs sont les plus fragilisés dans ce contexte.

Pourtant, parmi la population des travailleurs pauvres on voit que :

- 85,5% ont un contrat indéterminé ;
- 91% d'entre eux ont le statut de salariés, 9% sont indépendants ;
- 75,8% exercent à temps plein

Il est donc important de souligner que la pauvreté au travail ne concerne pas uniquement des travailleurs avec des contrats atypiques ; le phénomène touche également les autres travailleurs.

En termes d'activité, les secteurs de l'hébergement et restauration, des services domestiques, de la construction et des activités administratives et de soutien sont ceux dans lesquels les travailleurs connaissent un risque plus important de pauvreté au travail.

Le risque d'être confronté à la pauvreté au travail est proportionnellement plus élevé pour les personnes dont :

- le niveau d'éducation est faible ;
- le travail réalisé est manuel ;

- l'état de santé autoévalué est mauvais ou très mauvais ;
- la nationalité est étrangère (sauf allemande et belge), plus particulièrement portugaise.

Par rapport au contexte familial, les ménages encourant le plus gros risque de pauvreté au travail sont :

- les monoparentaux, de fait il n'y a qu'un seul salaire à répartir entre un adulte et un ou plusieurs enfants ;
- les ménages composés de deux adultes mais dont un seul est travailleur et dont le salaire est à partager entre deux adultes avec ou sans enfant ;

Parmi les travailleurs pauvres :

- 64,4% sont dans des ménages avec un seul travailleur ;
- 61,4% rangent dans des ménages avec enfants ;
- 52,2% sont locataires de leur logement.

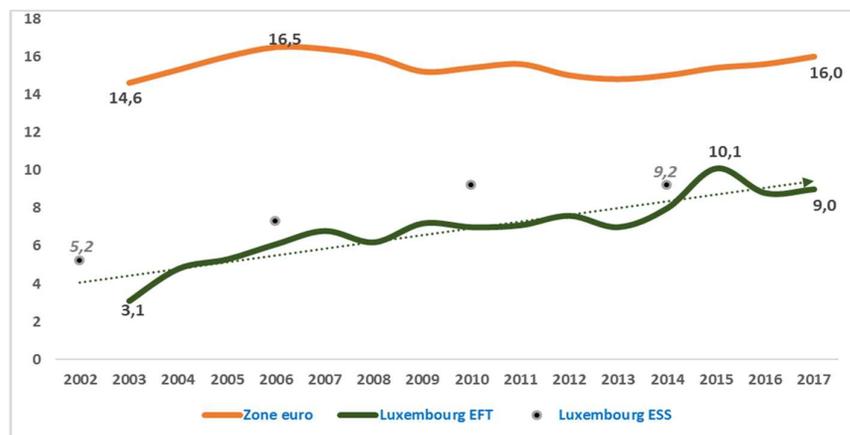
Après ce bref descriptif de la pauvreté au travail, on retiendra que le phénomène est fortement présent et persistant au Luxembourg et qu'il est important, voire urgent de déployer enfin les moyens nécessaires pour faire inverser la tendance en faveur des travailleurs.

(4) Contrats de travail précaires – le travail temporaire

Dans l'emploi temporaire, on retrouve toutes les formes plus ou moins typiques de contrat à durée déterminée (CDD) : l'apprenti (et le stagiaire), l'intérimaire, le saisonnier, l'étudiant, l'intermittent du spectacle, le chercheur(-enseignant), le chargé d'éducation, la personne en mesure d'insertion ou les contrats plus classiques en vue d'une tâche spécifique ou d'un remplacement.

Depuis 2003, la **proportion** du travail temporaire parmi les salariés résidents de 15 à 64 ans a connu une forte progression (+ 190%), en dépit de la baisse qui s'est produite entre 2015 et 2017 et de son caractère relativement limité – mais en rattrapage - en comparaison européenne (9%, soit un stock de 21.900 salariés résidents, contre 16% en zone euro). Ce quasi triplement de la part du travail temporaire hors salariés frontaliers constitue la plus forte progression à travers l'Union européenne.

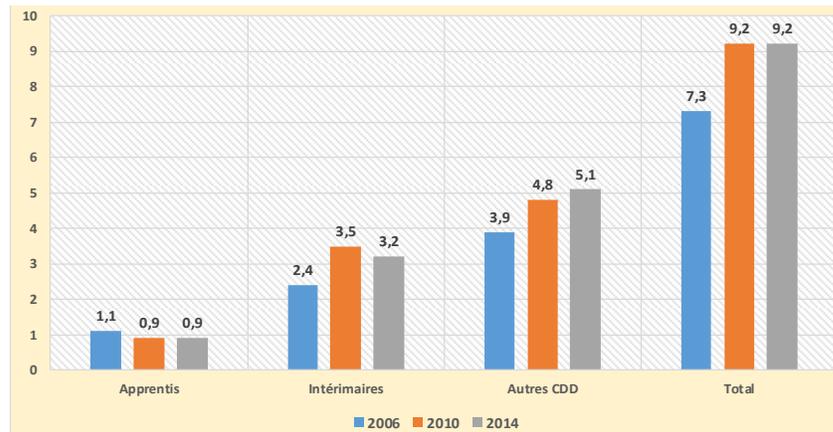
Graphique 86 : Pourcentage de salariés en emploi temporaire



Sources : Eurostat ; EFT = enquête sur les forces de travail (rupture de série pour le Luxembourg en 2007, 2009 et 2015) ; ESS = enquête sur la structure des salaires

Grâce à l'enquête sur la structure des salaires ou au recensement de l'IGSS qui incluent tous deux les frontaliers, on peut distinguer trois **types de contrat** à durée déterminée sur ces 9,2% d'emplois salariés temporaires : l'apprentissage ou stage (0,9 point du total), l'intérim (3,2 points) et les autres CDD (5,1 points). Autrement dit, 10% de l'emploi temporaire relevaient de l'apprentissage, 35% de l'intérim et 55% des autres CDD en 2014 (respectivement 11, 26 et 63% en 2017).

Graphique 87 : Évolution et poids des types de contrat temporaire, pourcentage de l'emploi salarié



Sources : Eurostat ; Statec : ESS 2014

Depuis 2006, l'apprentissage dans l'emploi salarié a baissé (-18%), tandis que la part de l'intérim a progressé (+33%) avec celle des autres CDD (+26%) ; les données de l'IGSS confirment à nouveau cette tendance pour la période 2009-2017, avec une plus forte dynamique du côté des CDD (respectivement - 11,0%, +33,8% et +48,3%).

En regardant la situation en 2017 à travers le prisme de l'**âge** à l'aide des données de l'IGSS, on observe que la question concerne davantage les jeunes de 15 à 24 ans (44% des salariés de cette tranche) que les classes d'âge moyen 25-54 ans (6,8%) ou plus avancé de plus de 54 ans (3,6%), ce que l'EFT corrobore de son côté.

Toutefois, la progression connue par ces différentes tranches d'âge depuis 2009 est remarquablement plus forte chez les plus de 54 ans (+38% en huit ans, soit 4,1% par an) que chez les 25-54 ans (+23,6%) ou les 15-24 ans (+27,7%).

Autre caractéristique du travail temporaire, celle de la **qualification**, alors qu'il affecte plus fortement les travailleurs peu qualifiés (15% d'entre eux), d'abord par le biais de l'intérim et des CDD, à l'inverse des salariés les plus qualifiés (6%).

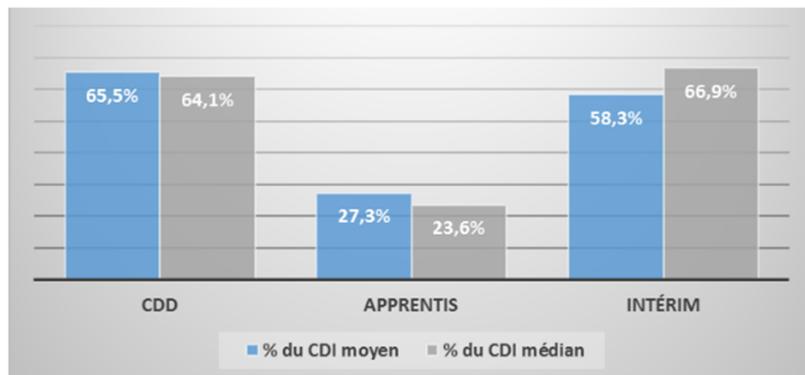
On ne sera dès lors pas étonné de voir apparaître des taux plus importants de travailleurs temporaires résidents d'abord dans les **professions** dites élémentaires (13%), suivies des commerçants, vendeurs et des personnels au service direct des particuliers avec les professions intermédiaires qui ferment la marche en 2017.

Les **raisons** pour lesquelles les salariés résidents consentent à occuper un emploi temporaire évoluent fortement au cours du temps : l'impossibilité de trouver un emploi permanent prend l'ascendant sur les autres raisons invoquées en grimant à 57% des situations, tandis que le choix volontaire se stabilise autour de 6,5% et que le recours à une période d'essai à travers le contrat temporaire ou l'accomplissement d'une formation reculent.

En partie du fait du profil que l'on vient de dresser, le **salaire** des personnes en emploi temporaire est inférieur à celui des emplois permanents. Le CDI luxembourgeois est d'ailleurs à la fois supérieur (102%) à la moyenne (59.744 €) et la médiane⁴⁴ (47.624 €) des revenus des salariés.

Le salarié en CDD hors apprentis gagne en moyenne, abstraction faite des primes annuelles, un bon tiers de moins (39 880 euros) qu'un salarié en CDI (60.932 euros) en 2014. Si un apprenti émarge en moyenne à 16 653 euros (27% du CDI), l'intérimaire gagne 58% du revenu du travailleur permanent (35 544 euros)⁴⁵.

Graphique 88 : Salaire du CDD en pourcentage du CDI



Source : Statec : ESS 2014 ; données en équivalent temps plein

Si l'on compare cette situation à celle qui prévalait en 2006 à l'aide des données disponibles, il apparaît que l'écart entre les CDD et les CDI se creuse : en 2006, le salarié engagé à durée déterminée gagnait seulement 26% de moins que le salaire médian d'un salarié en emploi permanent (Statec).

En prenant en compte les primes annuelles de chacun, le différentiel s'agrandit en défaveur des travailleurs temporaires ; cet écart négatif qui compte déjà parmi les plus importants hors primes devient donc, primes incluses, le plus grand d'Europe, alors que, dans quelques pays, ce salaire peut être supérieur à celui du CDI.

Or, force est de constater que les **perspectives des travailleurs** temporaires de sortir de leur emploi précaire se sont notablement dégradées : alors qu'ils étaient 36% des salariés résidents en emploi temporaire à se maintenir dans ce type de contrat en 2006, ils sont désormais 49%⁴⁶.

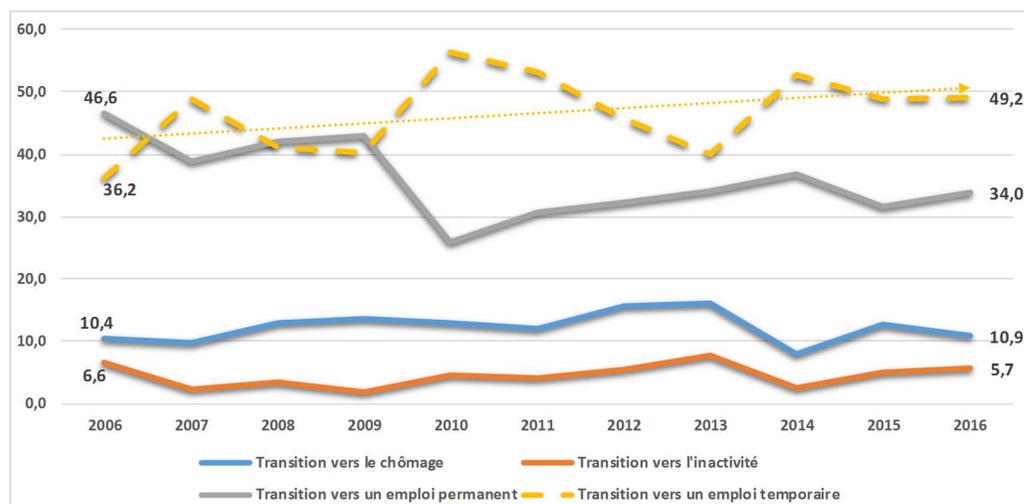
La transition vers l'emploi permanent s'est également ralentie, avec seulement 34% des temporaires qui peuvent accéder à un CDI l'année suivante, tandis que la transition vers le chômage et l'inactivité restent stables (17% au total). *A contrario*, on note que la fréquence de transition d'un CDI vers un CDD est pratiquement inexistante (1,4% en moyenne) pendant que le taux de transition des CDI vers le non-emploi (chômage + inactivité) ne s'élève qu'à 5% en moyenne.

⁴⁴ On rappellera que la moyenne est la valeur de chaque élément d'un ensemble (ici le revenu des hommes ou femmes), s'approchant de la valeur fictivement la plus répandue dans le groupe, alors que la médiane est la valeur centrale de la distribution des revenus (des hommes ou femmes) entre les 50% des revenus les plus élevés et les 50% les moins élevés dans le groupe.

⁴⁵ Le salaire minimum était alors de 23 052 euros et son pendant pour les salariés qualifiés de 27 663 euros.

⁴⁶ La zone euro est passée de 55,7% en 2008 à 59,8%.

Graphique 89 : Transitions de l'emploi temporaire, Luxembourg, 2006-2016, en pourcentage des salariés en emploi temporaire



Source : Eurostat, EFT ; graphique : CSL

Le travail intérimaire devient de plus en plus fréquent au Luxembourg au fil des années. S'il peut afficher une certaine sensibilité aux cycles économiques, avec une recrudescence en période d'incertitude ou de crise, le mouvement constitue toutefois une vague de fond depuis le milieu des années 1990 sous l'impulsion des inclinaisons politiques à la flexibilisation de l'emploi et à l'assouplissement du marché du travail.

Dans certains cas, le travail temporaire, à l'instar du travail intérimaire, offre possiblement un tremplin aux salariés afin qu'ils s'insèrent définitivement dans le marché de l'emploi, mais il reste néanmoins caractérisé avant tout par une très grande précarité ; il n'y a donc pas lieu de le promouvoir davantage comme instrument de la politique de l'emploi.

La fréquence des transitions d'un CDD vers un CDI est en effet moins élevée qu'auparavant, la persistance dans l'emploi temporaire s'étant donc renforcée. L'emploi temporaire qui est en outre dorénavant largement subi offre globalement une rémunération plus faible que l'emploi permanent et fait peser un risque accru de pauvreté monétaire sur le salarié.

La flexibilité de l'emploi et la dérégulation du marché réclamées par certains acteurs n'est pourtant pas déterminante du niveau général de l'emploi qui dépend essentiellement du niveau d'activité.

À ce titre, le recours au CDD constitue davantage un effet d'aubaine pour les employeurs qui réclament de la flexibilité et pour qui l'emploi temporaire réduit en réalité les coûts potentiels d'ajustement de l'emploi. Pourtant, à moyen ou long terme, le CDI devient d'autant plus largement favorable à l'employeur qui aura investi dans la formation de son salarié que ce dernier acquiert davantage d'expérience et de know-how le rendant encore plus productif.

L'emploi temporaire représente une forme de précarité, et toute augmentation de la précarité conduit à intensifier les flux d'entrée et de sortie du chômage et, par conséquent, à sous-estimer le stock de chômeurs à un moment donné.

Face à ces évolutions, il importe que les institutions compétentes fournissent des données plus fines afin de pouvoir mieux cerner les mécanismes à l'œuvre et de fournir des solutions politiques qui réduiraient pour le salarié les risques de l'emploi temporaire.

(5) Conditions de travail : stress au travail et conciliation vie professionnelle et vie familiale

Stress au travail en augmentation

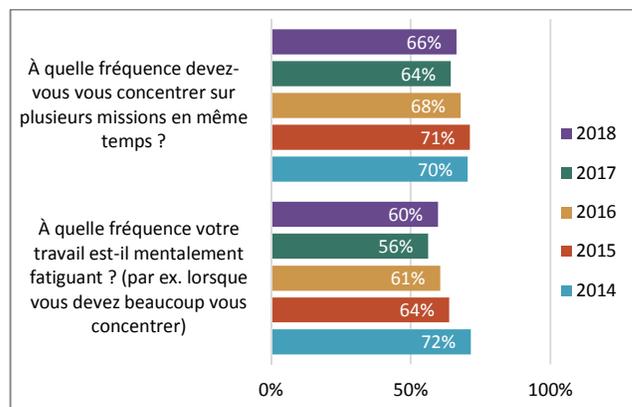
L'indice global du Quality of Work (QoW)⁴⁷ mesurant la qualité globale du travail est en diminution par rapport à l'année 2017 (54,5 points par rapport à 55,7). Si entre les années 2014 et 2018 il y a des variations, le changement par rapport à l'année de départ (2014) est mineur et se situe à l'intérieur de la marge d'erreur. Globalement, la qualité subjectivement perçue du travail reste à un niveau relativement constant entre 2014 et 2018 (dans la fourchette moyenne). Toutefois, certaines des dimensions individuelles présentent des fluctuations plus importantes.

Les exigences et les charges sur le lieu de travail

Globalement, surtout les aspects dits psychosociaux, comme la charge mentale du travail, le travail dans l'urgence, la charge émotionnelle et le harcèlement moral, montrent un regain en intensité prononcé en 2018. Pour des aspects plus liés aux conditions-cadre du travail, comme la difficulté à changer d'emploi, la charge physique et le risque d'accident, les résultats ne peuvent pas être interprétés comme un changement par rapport à l'année précédente.

En analysant les différentes facettes de la charge mentale au travail, la contrainte de la densification du travail (multiplication et diversification des tâches à effectuer) (66% de réponses « souvent » et « (presque) tout le temps ») est relativement élevée dans la population active. Cela explique également pourquoi 72% des personnes interrogées disent que leur travail est souvent ou presque tout le temps mentalement fatiguant. Alors que la fréquence des situations de travail multitâches et mentalement fatigantes n'a cessé de diminuer depuis 2014, elle a encore augmenté en 2018.

Graphique 90 : Évolution de la prévalence des différentes facettes de la charge mentale. Données : Quality of work Index

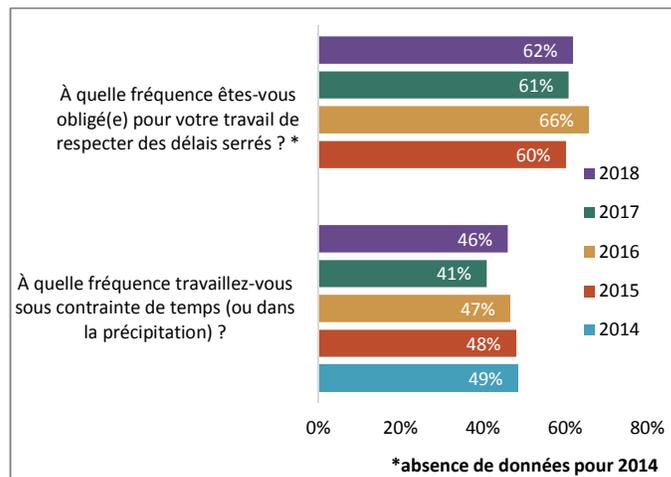


⁴⁷ La Chambre des salariés (CSL), en collaboration avec l'Université du Luxembourg, interroge régulièrement les salariés au Luxembourg dans l'enquête représentative « Quality of work Index Luxembourg » (QoW) sur leurs conditions de travail et la qualité de travail au Luxembourg. Les sujets de l'étude « QoW » sont entre autres les exigences et les charges de travail, les heures de travail, la coopération entre collègues, les marges de manœuvre au travail, les possibilités de formation continue et d'avancement, la participation aux décisions dans les entreprises et bien plus encore.

L'enquête s'adresse à la fois aux travailleurs résidant au Luxembourg et aux travailleurs frontaliers résidant en Belgique, en France ou en Allemagne.

En analysant de plus près les items qui composent la dimension « travail dans l'urgence », on constate que 62% des participants disent devoir travailler en respectant des délais serrés et 46% des travailleurs estiment devoir travailler dans la précipitation. Cependant, le constat de situations de travail imposant des délais serrés reste au niveau de 2017 (61% par rapport à 62% en 2018). De plus, si les constats du travail dans la précipitation ont diminué depuis 2014 (de 49% à 41%), cette tendance s'est à nouveau inversée en 2018 (46%).

Graphique 91 : Évolution de la prévalence des différentes facettes du travail dans l'urgence. Données : Quality of Work Index

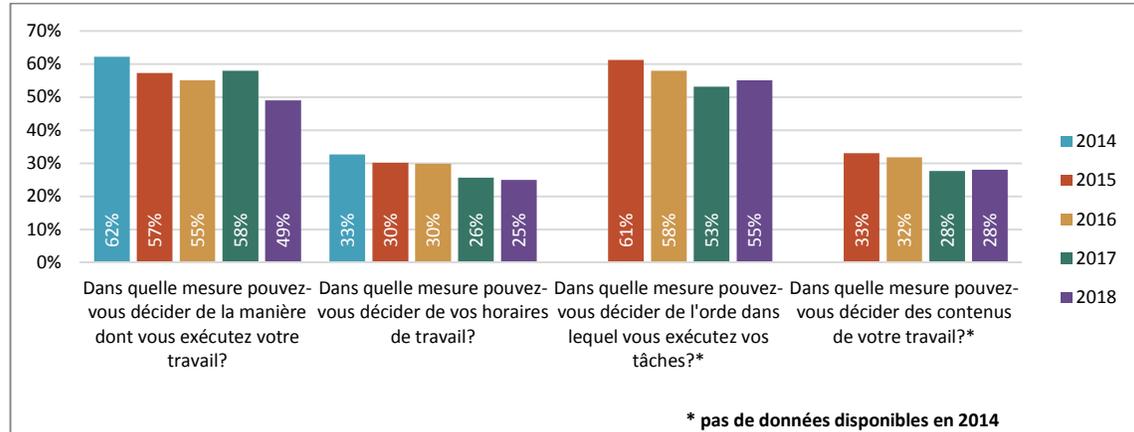


Les ressources et incitations sur le lieu de travail

Les ressources et récompenses sur lesquelles peuvent compter les salariés dans l'exécution de leur travail constituent des dimensions positives de la qualité de travail.

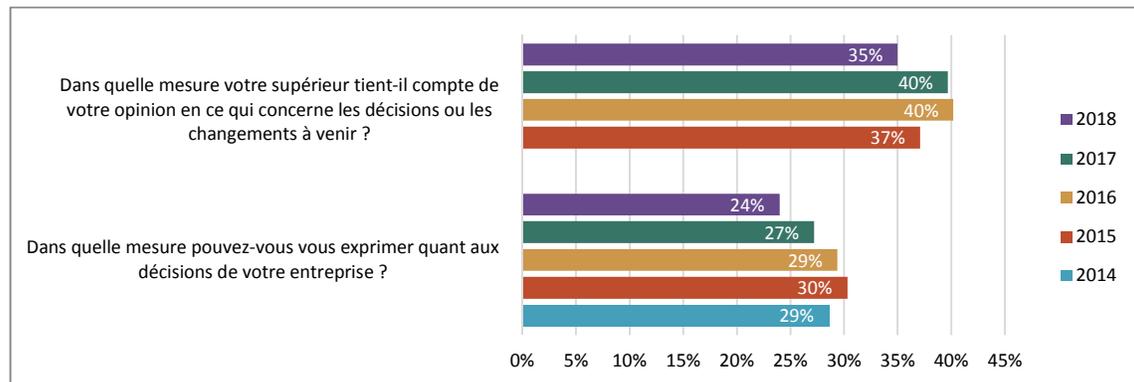
Parmi les dimensions propices à une bonne qualité du travail, la liberté de décision dans le travail (autonomie) et la participation aux prises de décisions dans l'entreprise sont deux dimensions primordiales. Or, toutes les facettes de l'autonomie au travail sont en recul. La liberté de décision sur l'ordre d'exécution des tâches résiste encore le mieux contre la tendance à la baisse : entre 53% (2017) et 61% de réponses « dans une grande mesure » et « dans une très grande mesure » depuis 2014. L'évaluation de la flexibilité qu'ont les travailleurs au niveau des horaires de travail, déjà relativement négative en 2014, s'est continuellement dégradée ces dernières années (de 33% en 2014 à 25% en 2018 de réponses « dans une grande mesure » et « dans une très grande mesure »). Parallèlement, la liberté de décision sur la manière d'exécuter le travail diminue nettement depuis 2014 (de 62% à 49% de réponses « dans une grande mesure » et « dans une très grande mesure »), ce qui peut être lié à des méthodes et organisations du travail rigide. En outre, le pouvoir de décision sur le contenu du travail, relativement petit pour les salariés, a diminué depuis 2015 (de 33% à 28%).

Graphique 92 : Évolution des facettes de l'autonomie au travail. Données : Quality of Work Index



Les tendances au niveau de la codécision (sentiment de participation aux prises de décision) sont moins claires. L'opinion du salarié semble être prise en considération par leur responsable hiérarchique direct pour 35% des questionnés, pourcentage en baisse par rapport à 2017 (40%). En ce qui concerne les possibilités de s'exprimer par rapport aux décisions de l'entreprise, le pessimisme l'emporte et se développe (de 30% à 24% de réponses « dans une grande mesure » et « dans une très grande mesure »).

Graphique 93 : Évolution des facettes au niveau de la participation aux décisions. Données : Quality of Work index



Somme toute, les résultats de l'enquête montrent que la présence des problèmes psychosociaux au travail comme principal problème dans le monde du travail moderne se confirme. Le niveau du stress au travail continue donc d'augmenter puisque les salariés sont de plus en plus confrontés à des situations marquées par de fortes demandes psychologiques (surcharge informationnelle et émotionnelle, manque de temps, harcèlement moral...) tout en ayant un faible pouvoir à contrôler la situation (manque d'autonomie, faible marge de liberté pour décider de ses actions, faible développement de ses aptitudes)

Difficile conciliation vie personnelle / vie professionnelle

La compatibilité de la vie professionnelle, familiale et privée représente une dimension de la qualité du travail qui est largement acceptée aujourd'hui et qui est définie, par exemple, par l'Organisation internationale du travail comme une caractéristique centrale dans son concept de travail décent (OIT 2008).

Temps de travail – temps de vie ?

Pour pouvoir participer à différents domaines de la vie en dehors d'une activité professionnelle, il faut, en plus de toute une série d'autres ressources, disposer de fait d'un volume de temps de travail qui ne "consomme" pas le temps et l'énergie des salariés, mais qui leur laisse et leur ouvre suffisamment de possibilités pour agir dans les activités quotidiennes. La manière dont les salariés vivent et perçoivent leur situation à cet égard peut être traitée, entre autres, en comparant le temps de travail effectif et le temps de travail souhaité

Le tableau suivant permet de comparer les informations fournies par les travailleurs questionnés concernant leurs heures de travail hebdomadaires effectives, convenues et souhaitées.

Tableau 15 : Durée du travail hebdomadaire effective, convenue et souhaitée des salariés (en heures, valeurs moyennes)

	contrat: temps plein		contrat: temps partiel	
	hommes	femmes	hommes	femmes
Durée effective hebdomadaire du travail (1)	43,7	42,4	30,0	27,7
Temps de travail hebdomadaire convenu (2)	40,0	40,0	27,3	26,0
Temps de travail hebdomadaire souhaité (3)	38,7	36,3	29,6	27,0
Différence (3-2)	-1,3	-3,7	2,3	1,0
Différence (1-2)	3,7	2,4	2,7	1,7

Donnes : QoW 2018 ; Tableau : CSL

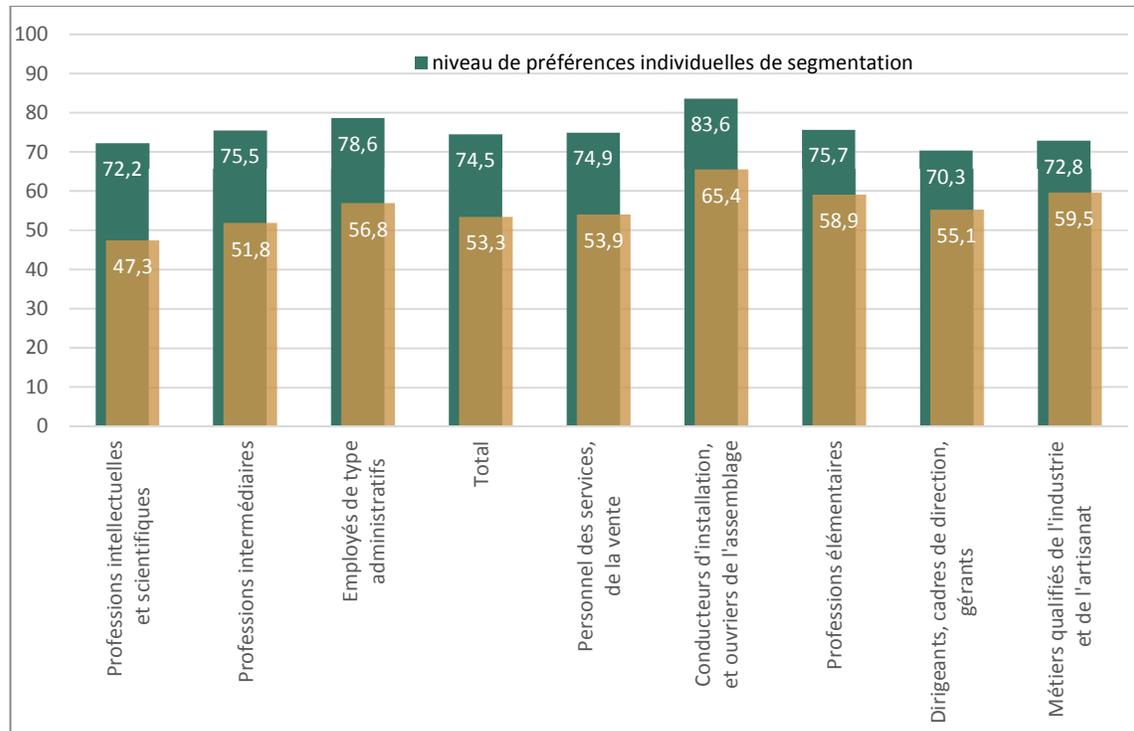
En termes de temps de travail moyen effectif, les hommes et les femmes employés à temps plein travaillent plus de 40 heures par semaine (43,7 heures pour les hommes et 42,4 heures pour les femmes). La durée hebdomadaire de travail souhaitée pour les deux est inférieure à 40 heures par semaine, 38,7 heures pour les hommes et 36,3 heures pour les femmes. Les salariés à temps partiel souhaitent travailler davantage en moyenne (sous-emploi). Ici, le souhait est plus prononcé chez les hommes que chez les femmes.

Frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail?

Se pose la question de l'étanchéité ou de la porosité des frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail. On peut définir la segmentation comme la mesure dans laquelle les aspects de chaque domaine (comme les pensées, les préoccupations, les marqueurs physiques) sont séparés les uns des autres - sur le plan cognitif, physique ou comportemental. L'intégration, en revanche, représente la fusion et le mélange de divers aspects du travail et de la vie en dehors du travail. La segmentation et l'intégration ont été conceptualisées comme deux pôles sur un continuum, chacun représentant des approches opposées de l'équilibre travail-vie personnelle (Ashforth, Kreiner, & Fugate, 2000 ; Nippert-Eng, 1996).

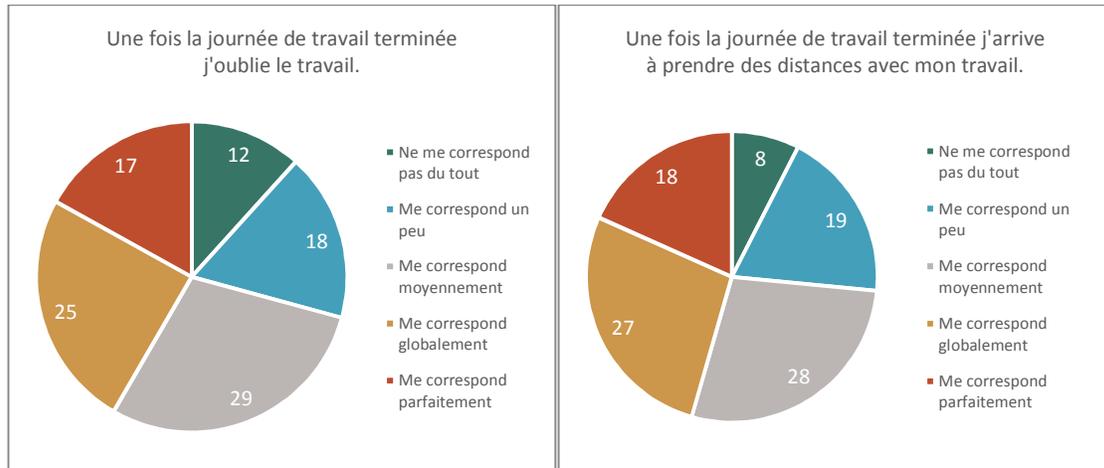
Selon Kreiner (2006), il y a des différences individuelles en ce qui concerne les préférences de segmentation ou d'intégration d'aspects du travail et de la vie en dehors du travail. La comparaison entre l'état actuel dans l'entreprise et l'état cible, c'est-à-dire les souhaits des répondants, est révélatrice. Pour ce faire, on peut comparer les valeurs moyennes des réponses à 4 questions mesurant les préférences individuelles de segmentation (extrapolées à une échelle de 0 à 100 pour faciliter la comparabilité) avec les valeurs moyennes des réponses à 4 questions mesurant la séparation soutenue par l'entreprise entre la vie au travail et la vie en dehors du travail (également extrapolées à une échelle de 0 à 100). Globalement, l'appréciation de la préférence de segmentation individuelle est significativement plus élevée (74,5 sur une échelle comprise entre 0 et 100) que l'appréciation du support de segmentation de l'entreprise (53,3 sur 100). Ce solde négatif de segmentation est beaucoup plus élevé pour les professions intellectuelles et scientifiques et les professions intermédiaires comparés aux métiers qualifiés de l'artisanat ou aux dirigeants, cadres de direction.

Graphique 94 : Bilan Préférences individuelles/situation vécue dans l'entreprise au niveau de des frontières entre vie professionnelle et vie privée selon groupes de métiers (scores de 0 à 100). Données : Quality of Work Index 2018



Le degré de perméabilité des frontières entre les deux sphères de vie influence la capacité à se détacher psychologiquement du travail en dehors du travail. Le détachement psychologique, c'est plus que le simple fait d'être physiquement éloigné du lieu de travail. On parle aussi souvent de « décrocher » ou de « déconnecter » après le travail. Les graphiques suivants montrent les résultats à deux des quatre questions de l'enquête ayant mesuré le niveau de détachement psychologique du travail.

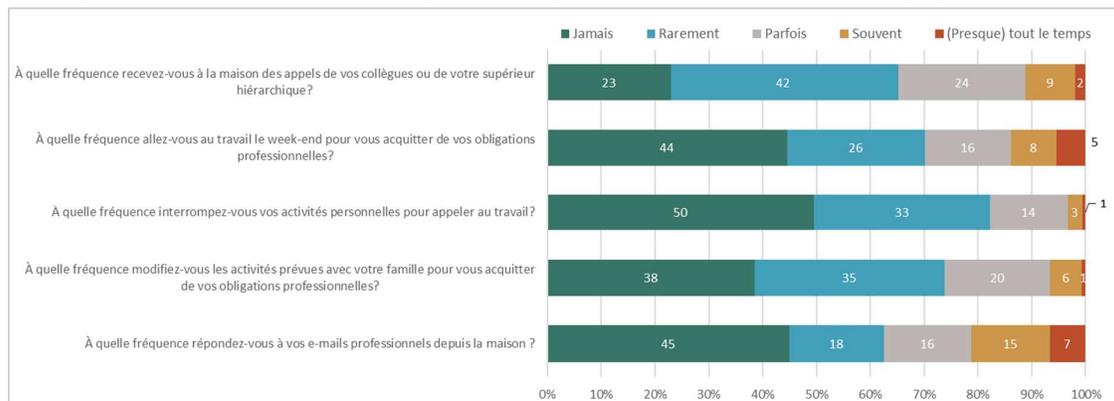
Graphique 95 : Sentiment de détachement psychologique du travail pendant le temps libre (pourcentage des répondants). Données : Quality of Work Index 2018



42% des personnes interrogées oublient leur travail pendant leur temps libre et 45% arrivent à prendre des distances avec leur travail. 28% et 29% respectivement sont moyennement d'accord avec ces énoncés. Au moins 30% ont admis qu'ils ne peuvent pas facilement oublier leur travail pendant leur temps libre, et 27% ne se voient pas dans la situation de pouvoir prendre des distances avec leur travail une fois la journée de travail terminée.

En ce qui concerne la question de savoir s'il est possible d'identifier des tendances à la dissolution entre le temps de travail et le temps libre parmi les salariés luxembourgeois, l'enquête a également examiné les habitudes d'utilisation des technologies de la communication et l'accessibilité individuelle en dehors des heures de travail normales.

Graphique 96 : Accessibilité et activité professionnelle pendant les loisirs. Données: Quality of Work Index 2018



Données: Quality of Work Index 2018

Seuls 23% des salariés luxembourgeois ne sont pas concernés par les appels professionnels reçus à domicile, et 42% le sont rarement. 24% en sont parfois touchés. Dans l'ensemble, cependant, 11% des travailleurs sont appelés régulièrement et dans une large mesure à domicile pour des raisons professionnelles.

21% des personnes interrogées répondent à leurs e-mails professionnels même en dehors de leurs heures de travail. Ce nombre est donc supérieur à celui des salariés qui sont concernés par les appels

professionnels à domicile. En même temps, comparativement aux appels téléphoniques, beaucoup plus de gens disent qu'ils ne le font jamais (45%). Il s'agit probablement d'une utilisation plus répandue de la téléphonie par rapport à l'utilisation du courrier électronique comme moyen de communication dans la vie professionnelle - le courrier électronique ne joue pas un rôle important dans toutes les entreprises. Néanmoins, dans les milieux où la communication électronique est plus répandue, son utilisation est d'autant plus fréquente. En effet, les réponses aux courriels professionnels à domicile ont surtout été signalées par des salariés dans les professions intellectuelles et scientifiques et les dirigeants, cadres de direction et gérants (plus d'un tiers des réponses étaient « souvent/(presque) toujours » et entre 21% et 26% « parfois » concernés)

Conclusions

La durée hebdomadaire de travail souhaitée pour les hommes et les femmes travaillant à temps plein est inférieure à 40 heures par semaine : 38,7 heures pour les hommes et 36,3 heures pour les femmes. 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. Parallèlement, l'imposition de l'utilisation des robots et/ou des algorithmes dans la production et les services pourrait servir à créer des fonds pour alimenter le système de sécurité sociale ou l'éducation, par exemple. La réduction du temps de travail est aussi un moyen de mieux répartir le travail et de lutter contre le surmenage des uns et le sous-emploi des autres.

La porosité des frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail est un autre défi pour trouver un équilibre sain entre la vie professionnelle et la vie privée. Les salariés qui déclarent qu'ils ont moins d'occasions de « décrocher » de leur travail pendant leur temps libre sont exposés à des risques pour leur santé physique et mentale. Il faudrait prévoir un véritable droit à la déconnexion qui donne la possibilité aux salariés de ne pas se connecter aux outils numériques et de ne pas être contacté par leur employeur en dehors de leur temps de travail (congés payés, jours de repos, week-end, soirées...). Toute autre forme qui se contente de donner le droit individuel de ne pas répondre à des messages reçus et/ou lus (smartphone, internet, email, etc.) n'arrête pas le risque de stress lié à la porosité des frontières entre la vie professionnelle et la vie privée. En effet, recevoir des messages de son chef sur son portable ne permet pas de se détacher mentalement de son travail et détériore la qualité du repos et le bien-être du salarié.

c) Soutien des pouvoirs publics

Dans ce chapitre, seront considérés comme soutien des pouvoirs publics quelques-unes des aides essentielles pour les familles, qu'elles soient en espèces (prestations familiales, aides de l'État pour études supérieures) ou en nature (chèque-service accueil, gratuité des livres scolaires).

(1) Prestations en espèces

Prestations familiales

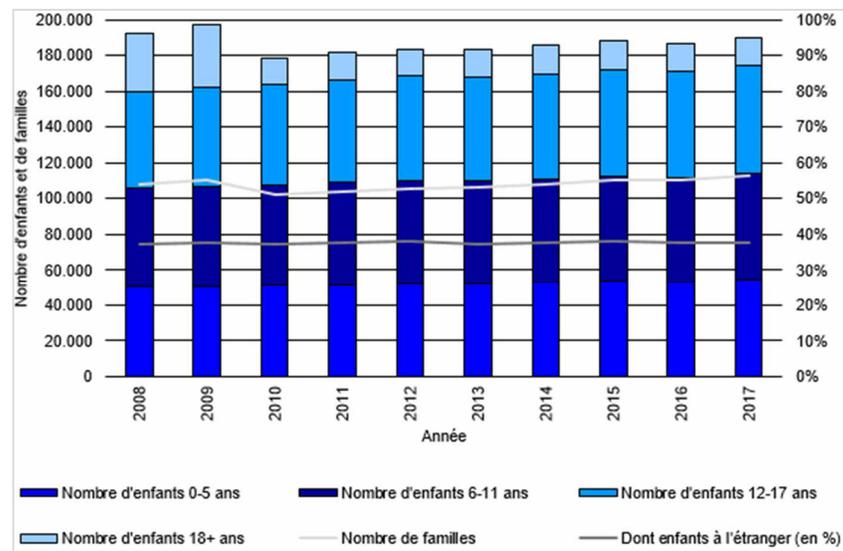
Si au départ l'objectif principal des prestations familiales a été d'apporter une aide financière aux familles ayant des enfants à charge, les objectifs ont évolué au fil du temps et se sont adaptés aux changements sociétaux, comme par exemple la part grandissante des femmes sur le marché du travail.

Les prestations familiales comprennent depuis août 2016 : l'allocation pour l'avenir des enfants (allocation familiale de base et majorations d'âge), l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation spéciale supplémentaire en faveur des enfants handicapés, les prestations de naissance (allocation prénatale, de naissance et postnatale), l'indemnité de congé parental et l'allocation d'éducation (abolie au 1er juin 2015).

Les enfants sont les bénéficiaires directs de l'allocation familiale de base, des majoration d'âges, de l'allocation de rentrée scolaire et de l'allocation spéciale le cas échéant.

La chute du nombre de bénéficiaires en 2010 est due à l'introduction de la loi du 26 juillet 2010, qui fixe l'âge limite des allocations familiales à 18 ans, sauf pour les élèves de l'enseignement secondaire. Depuis, le nombre d'enfants ayant touché cette allocation est reparti à la hausse.

Graphique 97 : Évolution du nombre d'enfants bénéficiaires par groupe d'âge et des familles attributaires, 2008-2017, situation au 31 décembre (paiements courants)



Source : IGSS

Tableau 16 : Évolution des montants des allocations familiales selon le nombre d'enfants par famille, 1964-2017, en euros

Date	1 enfant	2 enfants	3 enfants	pour chaque enfant en plus
01.07.2016	185,60 € (262,58 €)*	440,72 € (594,48,58 €)*	802,74 € (1 033,38 €)*	361,82 € (438,72 €)*
01.08.2016	265,00 €	530,00 €	795,00 €	265,00 €

* Montant incluant le boni pour enfant

Source : IGSS

S'il peut sembler de prime à bord que la situation est meilleure pour les familles jusqu'à deux enfants, il n'en est rien. En réalité, la situation est déjà défavorable pour les familles de deux enfants car le boni pour enfant (76,88€), versé à chaque enfant, distinctement des allocations familiales, avant le 1^{er} août 2016, a été intégré dans l'allocation pour l'avenir des enfants. Ce qui veut dire qu'avant la dernière réforme, les familles de deux enfants recevaient 594,48 euros et les familles de trois enfants 1033,38 euros. Le nouveau système instaurant un montant unique par enfant ne favorise en fait que les familles avec enfant unique.

Il est à noter que les enfants nés avant le 01/08/2016 bénéficient de l'ancienne législation si celle-ci est plus avantageuse.

En sus de cette réforme de 2016, il y a eu le gel des allocations familiales acté par la loi du 27 juin 2006 qui a eu comme conséquence la non indexation des montants qui ne sont plus en adéquation avec le coût de la vie ; ce qui engendre une « perte » supplémentaire pour les parents.

Dans le tableau suivant se compose de 4 colonnes comprenant différents chiffres :

- dans la colonne **(a)**, on trouve les montants des allocations par enfant perçus en juillet 2016 (juste avant la réforme), avec l'indice appliqué en 2006, à savoir 652.16 ;
- dans la colonne **(b)** ces mêmes montants s'ils avaient suivi les 7 sauts d'index qui ont eu lieu entre 2006 et 2016 et donc avec le nombre indice applicable alors, à savoir 775.17 ;
- la colonne **(c)** comprend les sommes que devraient recevoir les enfants relevant encore aujourd'hui de l'ancien régime mais avec la prise en compte de l'évolution du coût de la vie et donc avec des montants adaptés à l'indice 814.40 ;
- et enfin dans la colonne **(d)** on voit les montants réellement touchés pour les enfants nés après la réforme ou entrés dans le système après le 1^{er} août 2016.

Tableau 17 : Montants par enfant avant et après réforme

	Montants avant la réforme <u>par enfant</u> (y compris boni pour enfant) - n.i: 652,16 (a)	Montants par enfant au 31/07/16 (boni inclu) - n.i: 775,17 (7 sauts index) (b)	Montants par enfant au 31/01/19 (boni inclu) - n.i: 814,40 (9 sauts index) (c)	Montants actuels par enfant, (né après la réforme)* (d)
Allocations 1 enfant	262,48	309,76	325,44	265
Allocations 2 enfants	297,24	351,08	368,84	265
Allocations 3 enfants	344,46	407,20	427,81	265
Allocations 4 enfants	368,02	435,21	457,23	265
Majoration d'âge 6-11	16,17	19,22	20,19	20
Majoration d'âge 12+	48,52	57,70	60,59	50
Allocation de rentrée scolaire / an 1 enf. 6-11	113,15	134,49	141,30	115
Allocation de rentrée scolaire / an 2 enf. 6-11	194,02	230,62	326,66	115
Allocation de rentrée scolaire / an 3 enf. 6-11	274,82	326,66	343,19	115
Allocation de rentrée scolaire / an 1 enf. 12+	161,67	192,16	201,89	235
Allocation de rentrée scolaire / an 2 enf. 12+	242,47	288,20	302,79	235
Allocation de rentrée scolaire / an 3 enf. 12+	323,34	384,33	403,78	235

* Les nouvelles majorations d'âge et allocations de rentrée scolaire s'applique pour tous les enfants à partir de l'entrée en vigueur de la réforme.

Source: IGSS, projets de loi et de règlement grand-ducal, calculs CSL

Sans considérer les indexations mais uniquement les montants reçus avant la réforme et après celle-ci, la fixation d'un montant unique, tant pour l'allocation familiale que pour l'allocation de rentrée scolaire, défavorise les familles avec un plus grand nombre d'enfants ; soit, selon l'IGSS, 51,4% des familles bénéficiaires en 2017.

Si en plus de ce constat, il est tenu compte du gel des allocations à l'indice 652,16, la perte occasionnée par enfant est incontestable.

Dans le tableau ci-dessous, la colonne (a-c) reprend la perte exprimée en pourcentage du fait de la non-indexation des allocations familiales (allocations familiales et majoration d'âge). Concrètement, une famille qui est aujourd'hui encore sous le régime de l'ancienne loi (car plus intéressante pour elle) perd, rien que du fait du gel des prestations familiales, environ 20% du montant alloué par enfant, soit près d'un cinquième de la somme qu'elle devrait toucher. La colonne (d-c) montre la différence théorique de l'effet cumulé de la réforme en 2016 et de la non indexation. Plus explicitement, toutes choses étant égales par ailleurs, du fait de la réforme de 2016 et du gel des allocations en 2006, une famille avec un enfant a perdu théoriquement 18,6% de ses allocations familiales, une famille de deux enfants 28,2% par enfant, celle ayant trois enfants 38,1% et 42% pour le ménage avec quatre enfants. Tous les foyers sont donc pénalisés par ces deux mesures mais les familles nombreuses sont particulièrement touchées.

Tableau 18 : Montants par enfant avant et après réforme

Différence exprimée en %	(a) - (c)	(d)-(c)
Allocations 1 enfant	-19,3	-18,6
Allocations 2 enfants	-19,4	-28,2
Allocations 3 enfants	-19,5	-38,1
Allocations 4 enfants	-19,5	-42,0
Majoration d'âge 6-11	-19,9	-1,0
Majoration d'âge 12+	-19,9	-17,5

Source : IGSS, projets de loi et de règlement grand-ducal, calculs CSL

Par rapport à sa politique familiale, le gouvernement se doit de réagir. La réforme de 2006 combinée à la désindexation pèse très lourdement dans le portefeuille des familles bénéficiaires. Le tant attendu mécanisme d'adaptation des prestations familiales doit prestement être mis en œuvre.

Un autre volet à parcourir pour compléter l'analyse est celui des dépenses engrangées pour soutenir les enfants des travailleurs au Luxembourg. En quelque sorte quelles dépenses le gouvernement est-il prêt à faire pour une politique familiale bénéficiant au plus grand nombre ?

Tableau 19 : Évolution des dépenses d'allocations familiales et de boni pour enfant, en millions d'euros

Année	Allocations familiales					Boni pour enfant	Montant total	Enfants bénéficiaires
	Allocation familiale normale	Majorations d'âge	Allocation spéciale supplémentaire	Allocation de rentrée scolaire	Total			
2016	710,90	69,28	7,76	30,50	818,43	148,18	966,61	186.898
2017	851,42	73,32	8,09	29,38	962,21	4,24	966,45	190.197

Source : IGSS

Depuis la réforme de 2016, les dépenses pour les allocations familiales, en y incluant le boni pour enfant, ont peu, voire pas du tout, évolué, par contre le nombre d'enfants bénéficiaire a augmenté. Ce qui fait, qu'en 2016, la dépense de l'État par enfant est de 5 171,85 euros, contre 5 081,31 euros en 2017. Les chiffres correspondant à l'année 2018 ne sont actuellement pas encore disponibles, et il est alors impossible de confirmer ou infirmer cette tendance.

Pour conclure ce chapitre des prestations en espèces, la CSL assure qu'il est urgent de mettre en place un mécanisme d'adaptation des allocations familiale car le poids combiné de la non-indexation et du montant unique par enfant en août 2016 est bien trop élevé pour les familles, d'autant plus que la situation financière du pays est plutôt bonne et le gouvernement se doit d'en faire profiter tous les enfants de tous les travailleurs qui œuvrent pour la croissance du pays. Un geste doit être fait en terme de prestations en espèces.

L'aide financière de l'État pour les études supérieures

La législation luxembourgeoise relative aux aides financières pour études supérieures a connu de nombreux changements entre 2010 et 2016.

En 2010, l'État décidait d'attribuer l'aide financière pour études supérieures aux étudiants résidents en dehors de toute considération de faculté contributive des parents. La CSL avait mentionné le fait que cette condition de domicile au Luxembourg n'était pas conforme avec la réglementation européenne. La CSL ne s'était pas trompée puisque, la CJUE a jugé cette réglementation non respectueuse de la législation européenne car constituait une discrimination indirecte fondée sur la nationalité.

Depuis juillet 2013, l'aide financière pour études supérieures est étendue sous certaines conditions aux étudiants non-résidents. Le dispositif étant jugé trop coûteux, en juillet 2014, le Gouvernement décide de réintroduire le critère de revenu (et d'autres critères) en tenant compte, pour partie, du revenu des parents.

Avec la réforme de 2016, la CSL avait salué certaines améliorations : l'augmentation des bourses sociale et de mobilité et l'indexation des différents montants.

En comparant les montants mis à disposition des ménages pour aider les étudiants dans leurs études supérieures avant août 2010 et aujourd'hui, on peut conclure que la situation a bel et bien empiré. Les plus démunis ont moins de moyens pour motiver leurs enfants à entreprendre des hautes études en 2018 qu'en 2009. Il n'y a que le prêt qui puisse compenser le manque à gagner enregistré entre ces deux rentrées académiques. Ceci est vrai pour les cas théoriques que nous avons testés avec des familles comptant deux étudiants (famille 1) ou trois (famille 2) dans leur foyer.

Tableau 20 : 1^{re} simulation : Études supérieures à l'Université du Luxembourg, montants à disposition des deux familles types pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants.

Kot Belval		Bourse et allocations familiales					
		2009	2018	Différence observée	%	Diff. à prix constant Base 100 sept 2018	%
	<i>Revenus</i>						
Famille 1	40.000 euros	23.238,96	13.905,00	-9.333,96	-40,17	-13.005,00	-48,33
	60.000 euros	18.433,42	13.543,00	-4.890,42	-26,53	-7.802,00	-36,55
	120.000 euros	17.117,12	9.139,00	-7.978,12	-46,61	-10.682,00	-53,89
Famille 2	40.000 euros	26.633,39	15.168,00	-11.465,39	-43,05	-15.673,00	-50,82
	60.000 euros	19.425,08	14.292,00	-5.133,08	-26,43	-8.202,00	-36,46
	120.000 euros	17.450,63	7.686,00	-9.764,63	-55,96	-12.521,00	-61,96

Par ailleurs, le dispositif en vigueur depuis 2016 favorise le déplacement des étudiants à l'étranger. Les résidents ne sont nullement encouragés à étudier au Luxembourg, et ce du fait que la bourse mobilité est accordée s'il y a un passage de frontière et non avec la distance à parcourir pour aller étudier. On peut donc arriver à des situations aberrantes telles qu'un futur étudiant se verra accorder un plus gros montant s'il fait moins de kilomètres mais passe une frontière. Si pour certaines matières, cela peut constituer une expérience enrichissante, certains métiers requièrent plutôt une formation dans le pays où sera exercée la profession.

Tableau 21 : 2^e simulation : Études supérieures à Liège, montants à disposition de deux familles type pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants.

Kot Liège		Bourse et allocations familiales					
		2009	2018	Différence observée	%	Diff. à prix constant Base 100 sept 2018	%
	<i>Revenus</i>						
Famille 1	40.000 euros	23.238,96	18.925,00	-4.313,96	-18,56	-7.985,00	-29,67
	60.000 euros	18.433,42	18.563,00	129,58	0,70	-2.782,00	-13,03
	120.000 euros	17.117,12	14.159,00	-2.958,12	-17,28	-5.662,00	-28,57
Famille 2	40.000 euros	26.633,39	22.698,00	-3.935,39	-14,78	-8.143,00	-26,40
	60.000 euros	19.425,08	21.822,00	2.396,92	12,34	-672,00	-2,99
	120.000 euros	17.450,63	15.216,00	-2.234,63	-12,81	-4.991,00	-24,70

Les familles nombreuses ne sont pas soutenues. En effet sous certaines conditions, lorsque le troisième enfant se lance dans des études supérieures, les parents ont moins de moyens pour subvenir aux besoins de leurs enfants, ou très peu en sus. C'est particulièrement vrai pour les ménages les plus riches, mais cela s'avère tout de même contraire à une philosophie de soutien aux étudiants. Ceci est dû à l'effet brutal de la perte des allocations familiales dès l'âge de 18 ans. Cet effet s'applique dès qu'un enfant passe du statut d'élève à celui d'étudiant ; dès qu'il n'a pas droit à la bourse mobilité et que le ménage auquel il appartient dispose d'un revenu annuel de plus de 61 457 euros, soit 2,5 fois le salaire social minimum.

La pression d'accepter le prêt à taux avantageux proposé par l'aide est plus forte en 2018 qu'en 2009, puisque le dispositif est moins avantageux pour les familles. Par rapport aux coûts d'une année d'études, si parfois il semble que la bourse suffise pour couvrir les besoins essentiels de étudiants, d'autres fois, notamment quand la bourse mobilité fait défaut, le montant accordé est très loin d'atteindre le minimum requis.

Selon des estimations réalisées par l'Université de Liège et celle du Luxembourg concernant les coûts de la vie estudiantine, il faudrait miser sur un budget annuel minimal par étudiant de 10 285 euros pour Liège⁴⁸ et de 13 451 euros pour Luxembourg⁴⁹.

Tableau 22 : Montant en bourse alloué en 2018 aux familles 1 et 2 selon le lieu d'étude avec le budget annuel estimé.

		Bourses et alloc si kot Lux(*)	Besoin Lux/étudiant	Besoin évalué pour famille	Différence	Bourses et alloc si kot Liège(*)	Besoin Liège/étudiant(*)	Besoin évalué pour famille	Différence
Famille 1	40.000 euros	14.205,00	13.451,28	26.902,56	-12.697,56	19.661,00	10.285,00	20.570,00	-909,00
	60.000 euros	13.843,00	13.451,28	26.902,56	-13.059,56	19.299,00	10.285,00	20.570,00	-1.271,00
	120.000 euros	9.439,00	13.451,28	26.902,56	-17.463,56	14.895,00	10.285,00	20.570,00	-5.675,00
Famille 2	40.000 euros	15.818,00	13.451,28	40.353,84	-24.535,84	23.802,00	10.285,00	30.855,00	-7.053,00
	60.000 euros	14.942,00	13.451,28	40.353,84	-25.411,84	22.926,00	10.285,00	30.855,00	-7.929,00
	120.000 euros	8.336,00	13.451,28	40.353,84	-32.017,84	16.320,00	10.285,00	30.855,00	-14.535,00

(*) : y inclus frais d'inscription

Le prêt peut alors s'avérer la solution miracle pour effectuer des études supérieures sans entamer le budget familial. Mais est-ce vraiment ce qu'une société souhaite pour ses jeunes ? Commencer sa vie active avec une dette à rembourser peut très vite être considéré comme un handicap lorsque le jeune veut construire son propre ménage.

(2) Prestations en nature

Chèque-service Accueil (CSA)

En 2009, l'instauration du Chèque-service accueil (CSA) a pour vocation de favoriser l'égalité des chances de tous les enfants vivant au Luxembourg. Il s'intègre au projet plus global d'élargir l'offre de structures d'accueil de qualité pour enfants et en favoriser l'accès. Cela d'autant que le système de Chèque-service accueil est né après la désindexation des allocations familiales en 2006. Il s'agissait donc de compenser implicitement la perte subie par les ménages au niveau de l'allocation familiale par les Chèques-service accueil.

Aussi, depuis son instauration, le système a subi diverses modifications et réorientations, tant sur les tarifs que sur ses objectifs principaux ou ses bénéficiaires. En 2009, l'un des objectifs principaux affiché du Chèque-service accueil était la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En 2017, le leitmotiv est l'intégration sociale, la cohésion sociale notamment par l'apprentissage des langues française et luxembourgeoise.

Depuis 2009, l'offre des structures d'accueil a aussi dû s'adapter et suivre la demande, et de fait, le nombre de places dans les services d'éducation et d'accueil (SEA) a explosé, puisque si en 2009 le Ministère de l'Éducation recensait 26.468 places, il en dénombrait 56 363 en 2017⁵⁰, soit une croissance de 113%. Par ailleurs, il est utile de préciser qu'une place peut être occupée par plusieurs enfants. Dans le même laps de temps, 25 972 enfants bénéficiaient de CSA en 2009 contre 47 820 en

⁴⁸ https://www.enseignement.uliege.be/cms/c_9059359/fr/cout-des-etudes

⁴⁹ https://wwwfr.uni.lu/etudiants/les_etudiants_et_l_argent/budget_a_prevoir

⁵⁰ MEN Rapport activité 2017, p.30.

2017, soit un accroissement de 84%, l'État dépensait quant à lui 86 809 917 euros pour les services de l'éducation et de l'accueil en 2009 et 371 707 718 euros y étaient consacrés en 2017, soit une évolution de budget de 328%.

Mais qu'en est-il exactement des répercussions dans le budget des ménages luxembourgeois ? Avec le gel des allocations familiales en 2006, le plafonnement de ces dernières jusqu'aux 18 ans de l'enfant, l'abolition de l'allocation éducation, la politique familiale luxembourgeoise a connu des changements majeurs. Alors est-ce que l'instauration du CSA aura suffi pour pallier le manque à gagner occasionné par toutes ces réformes ?

A priori l'orientation donnée à la politique des CSA semble positive budgétairement pour les familles comptant des enfants de moins de 12 ans. En effet dans cette hypothèse, l'avantage est d'autant plus grand que le revenu disponible des ménages d'autant faible. S'il est vrai que le système paraît a priori positif pour les plus démunis, il est également très favorable aux ménages disposant de très hauts revenus ; c'est un fait qu'il convient de mettre en évidence ! On constate qu'à partir d'un revenu égal ou supérieur à 4,5 fois le salaire social minimum, la participation des parents est à son maximum ; il n'y a donc pas de différence entre un ménage moyen supérieur (par exemple, 9 300€/mois) et des très hauts revenus (par exemple, 16 000€/mois) en termes de participation aux frais d'encadrement des enfants.

Autre point important à signaler, est que l'avantage en nature que constitue le système du CSA n'est effectif qu'aux utilisateurs, c'est-à-dire aux enfants qui fréquentent des structures d'accueil ou assistants parentaux ; les autres doivent se contenter des allocations familiales non indexées. Il va de soi qu'il s'agit d'un encouragement aux familles pour qu'ils inscrivent leurs enfants dans les SEA. Cependant, il serait intéressant de connaître qui sont les bénéficiaires des CSA. Selon les chiffres d'Eurostat au 1er janvier 2017, la population des enfants âgés de 0 à 12 ans est estimée à 83 396 et le nombre d'enfants profitant des CSA pour l'année 2017 est d'après les chiffres publiés par le Ministère de l'éducation nationale de 47.820 ; soit 57,3% des potentiels attributaires des Chèques-service accueil. Bien que ce pourcentage ne cesse de croître depuis 2009, cela veut aussi dire qu'en 2017, plus de quatre enfants sur dix répondant aux conditions du CSA n'ont pas été des utilisateurs de ceux-ci ; donc des parents qui n'ont pas récupéré la perte engendrée par le gel des allocations familiales. Si on rapporte ce chiffre à l'ensemble des enfants qui ouvrent le droit aux allocations familiales et qui résident au Luxembourg, soit 115.681 enfants de moins de 18 ans au 1^{er} janvier 2017, cela permet d'affirmer que 58,7% de ces derniers ne bénéficient que des allocations familiales sans jouir d'aucune aide en nature en 2017 : soit près de 6 enfants ou jeunes sur 10.

Il est dès lors légitime de se poser la question de savoir qui sont les destinataires des avantages en nature proposés par l'État. Pour y répondre, il est nécessaire d'avoir des données publiques sur les caractéristiques socio-économiques des utilisateurs des CSA. Est-ce les ménages les plus démunis ? Quels types de familles inscrivent leurs enfants dans des SEA ? Est-ce qu'un profil-type de ménage se dégage comme utilisateur préférentiel du CSA ? Toutes les réponses à ces questions permettront d'identifier si le système mis en place par le gouvernement favorise les plus démunis, la classe moyenne ou les mieux nantis. Or, force est de constater qu'aucune donnée de ce type n'est disponible ou publiée ; il est nécessaire d'avoir au plus vite ce genre d'information afin d'évaluer la pertinence du système.

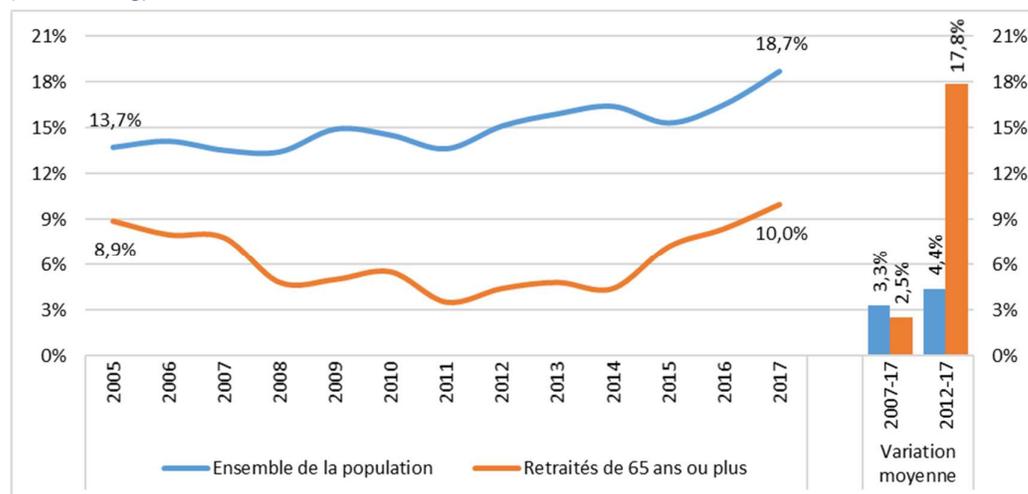
MyBooks.lu : manuels gratuits pour les élèves de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle

Si jusqu'à l'été dernier les jeunes âgés entre 13 et 18 ans, n'ouvraient le droit à aucune prestation en nature, il faut cependant saluer le fait que, depuis la rentrée scolaire 2018, les élèves de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle bénéficient de la gratuité des manuels scolaires (valeur estimée jusqu'à 450 euros en fonction du cursus).

(3) Le régime général des retraites et les soins de longue durée

Taux de risque de pauvreté des retraités de plus de 65 ans

Graphique 98 : Evolution du taux de risque de pauvreté des retraités par rapport à l'ensemble de la population (Luxembourg)



L'évolution du risque de pauvreté des retraités de plus de 65 ans reste moins élevé que celui de l'ensemble de la population. On remarque cependant une accélération du risque pour les plus âgés depuis 2012. La population des plus âgés connaît depuis quelques années un risque de paupérisation accru.

C'est une tendance à laquelle il faut porter toute son attention, d'autant plus que la Commission pointe régulièrement un doigt concernant la viabilité à long terme de l'assurance pension ; et plus particulièrement sur le non alignement de l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.

Or, il paraît totalement inopportuniste de repousser l'âge légal de la retraite (65 ans) de manière prophylactique alors que celui-ci n'a pas encore été atteint (\pm 61 ans d'âge effectif) et que le système reste par ailleurs viable, moyennant certains aménagements, jusqu'en 2060.

D'aucuns estiment que la soutenabilité des finances publiques serait mise à mal, modérément à un horizon proche (2025-2030), de manière catastrophique à un horizon plus lointain (2060-2070). En effet, selon cette école, pour évaluer la viabilité budgétaire à long terme, il convient de tenir compte

à la fois des engagements actuels mais également prospectifs des États, découlant du vieillissement démographique⁵¹.

Les déficits de financement répétés que la CNAP commencerait à subir à moyen terme seraient la cause d'un endettement abyssal en 2060, jusqu'à 1000% du PIB selon les sources ! Typiquement, aux yeux des institutions européennes, le Luxembourg ferait partie des pays où existe la nécessité de continuer à réformer structurellement le système de pensions pour contenir les coûts croissants projetés (devise : baisse des prestations)⁵². Une baisse des prestations risquerait par ailleurs de créer une vraie dette implicite en termes d'une augmentation du taux de risque de pauvreté des retraités.

Pour différentes raisons, et non des moindres, les organisations syndicales ne partagent pas ces vues. Dans le cadre du présent avis, nous en retiendrons trois :

- 1) les indicateurs d'écart de soutenabilité aussi connus sous l'appellation de tax gap recourent, par le calcul d'un besoin de financement des déséquilibres futurs, à une notion de dette implicite ex ante, suggérant que la norme serait le provisionnement de l'ensemble des déficits futurs à l'heure actuelle⁵³. Or, ce point de vue pousse à un faux débat qui se place dans une logique qui n'est pas celle de la répartition, mais celle de la capitalisation (également proposée comme remède au manquement des régimes publics qui seraient surmenés et implicitement surendettés).

Le vieillissement de la population est sans doute une occasion de réévaluer les systèmes de protection sociale en Europe, mais doit-il nécessairement conduire à un renversement de ces systèmes ? Une telle anticipation des passifs est en effet très excessive, voire superflue. Dans la pratique, ce sont bien des réformes structurelles (paramètres de systèmes de retraites dont les taux de cotisation et les taux de remplacement) qui permettent d'assurer la soutenabilité du système à long terme ; une cotisation sociale n'est jamais fixée pour l'éternité : de la logique du système par répartition découle, le cas échéant, la nécessité d'augmenter les ressources pour accompagner l'accroissement des dépenses, sans que cela implique d'ailleurs de recourir aux marchés financiers pour ce faire et de s'endetter massivement.

Un système de retraite par répartition a toujours une « dette implicite » élevée même si on est dans un régime permanent parfaitement équilibré, puisque les recettes couvrent uniquement les prestations des retraités actuels, et non pas celles des retraités futurs. Par conséquent, l'indicateur synthétique de dette implicite et d'effort à fournir pour la combler est sous-tendu par une hypothèse d'ajustement « en une fois » complètement irréaliste. Dans la pratique, les ajustements de cotisations et de prestations se font toujours de manière graduelle, au fur et à mesure des besoins ou pour éviter un choc futur des cotisations. Pour cette raison, le régime

⁵¹ C'est ainsi que des indicateurs d'écart de viabilité sont utilisés pour évaluer l'ampleur des déséquilibres budgétaires et le volume de l'ajustement permanent qui favoriserait le respect des critères budgétaires arrêtés (par la réduction constante des dépenses non liées au vieillissement ou l'augmentation constante des revenus en proportion du PIB). L'Union européenne recourt ainsi à l'indicateur dit S2 pour évaluer la réponse à la contrainte budgétaire intertemporelle à un horizon infini à laquelle sont confrontées les finances publiques.

⁵² La Commission européenne est néanmoins consciente du fait que, dans les pays où les dépenses sont prévues à la baisse, il existe alors un risque majeur de renversement de tendance avec un nombre croissant de personnes qui obtiendront des pensions inappropriées et qui seront de plus en plus exposées au risque de pauvreté. Pour contrer cette tendance, elle en appelle à prolonger la vie active et à inciter au recours à des plans de pension complémentaires.

⁵³ Cette argumentation se retrouve par exemple dans la 12^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg : « À politique inchangée, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront fortement à partir de 2020 et les passifs implicites du Luxembourg sont donc substantiellement plus élevés que les passifs "explicites" exprimés par la dette publique brute ». Une étude allemande de 2011 avait ainsi estimé le coût du vieillissement à plus de 1.000% du PIB !

luxembourgeois fonctionne avec des périodes de couverture de dix ans permettant de prendre en temps utiles les mesures qui s'imposent, notamment aussi en termes de solutions alternatives de financement.

- 2) C'est précisément le second talon d'Achille de cette école : les projections sont réalisées à politique inchangée, marquée par une constance aveugle alors que des déséquilibres majeurs répétitifs se feraient jour. On ignore ainsi toute tentative de rendre viables les finances publiques en baissant les dépenses ou en augmentant les recettes... Est-il politiquement concevable d'ignorer les marges d'ajustement existantes ?

Si d'aventure, comme le donnent à penser les projections officielles, les perspectives de croissance économique et d'emploi n'étaient 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 qualité de la vie, toute une série de solutions seraient encore envisageables quant à la pérennité du régime de pension. Or, les scénarii de long terme prétendent que les partenaires sociaux et les décideurs politiques ne seraient jamais amenés à prendre leurs responsabilités dans cet environnement changeant, ce qui, à ce jour, paraît pour le moins fantaisiste ; ils n'intègrent pas au fur et à mesure du temps qui passe leurs éventuelles réactions et interventions.

- 3) Enfin, les hypothèses et les autres éléments méthodologiques qui sous-tendent les projections de long terme revêtent une importance cruciale pour comprendre les analyses à l'œuvre. La meilleure illustration de l'influence que celles-ci peuvent exercer sur les résultats des projections est la révision phénoménale des projections pour le Luxembourg entre les rapports 2012 et 2015 du Ageing Working Group (AWG, qui donne le « la » sur ces questions en Europe), qui ne s'explique que partiellement par la mise en œuvre de la réforme des pensions de 2012.

Dès lors, pour des raisons inconnues, en 2018 (et qui ont déjà été partiellement publiées avec une réduction de la population de 1,1 million à 900 000 habitants) est peu compréhensible au regard de la dynamique économique, si ce n'est pour forcer de nouvelles réformes au Luxembourg ; les révisions de projections dépendant d'hypothèses peu ancrées dans la réalité luxembourgeoise ne sont pas sans conséquences. Comment expliquer sinon ce spectaculaire revirement démographique positif entre les chiffres de l'AWG de 2012 (qui ont servi d'arguments à la réforme de 2012) et ceux de 2015, et que les chiffres de 2018 sont à nouveau plus pessimistes (avec des effets importants sur le système de retraite et les projections financières) ?

Toutes les institutions qui se penchent sur la viabilité des finances publiques à travers le prisme des pensions de retraite et du vieillissement démographique se disent conscientes de ces énormes faiblesses qui entourent ce concept, cette façon de voir les choses, mais toutes préfèrent faire comme si elles n'existaient pas et se convaincre de la véracité de leurs projections. On ne peut alors s'empêcher d'admettre que ce concept prend des allures d'alibi pour transformer la politique sociale européenne et donner davantage d'espace au marché privé et aux ressources personnelles de chacun, plutôt qu'à la solidarité nationale en matière de pensions (cf. la nouvelle proposition de la Commission européenne de créer un « produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle »).

C'est ainsi que l'AWG de la Commission européenne reconnaît de son côté que « les projections de long terme ne sont pas des prévisions. Projeter les développements économiques sur les prochains 50 années est une des tâches analytiques les plus redoutables auxquelles font face les décideurs

politiques. Les incertitudes qui entourent les projections sont fortes, et plus la période de projection est longue, plus le degré d'incertitude est élevé. Les résultats des projections sont fortement influencés par les hypothèses sous-jacentes »⁵⁴.

Le Conseil national des finances publiques (CNFP), dans son évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques, estime également qu'« il est important de garder à l'esprit que l'analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques repose sur l'hypothèse théorique de la « politique à objectif constant » ainsi que sur des hypothèses qui sous-tendent les projections démographiques, économiques et budgétaires. Il existe donc une marge d'incertitude entourant les résultats présentés dans les chapitres suivants et une attention particulière est nécessaire dans leur interprétation. L'analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques réalisée par le CNFP vise donc à déterminer l'ampleur de l'effort à fournir si les hypothèses et les projections se révélaient correctes. Ex post, les écarts par rapport à ces hypothèses pourront bien évidemment aller dans les deux sens. »

L'Inspection générale de la sécurité sociale elle-même relativise ses projections actuarielles d'une autre manière. Tant l'IGSS que d'autres, concèdent et s'accordent sur le fait que, moyennant à leurs yeux quelques aménagements en matière de revalorisation des pensions ou de cotisations, une croissance de l'emploi inscrite autour de sa moyenne historique assurera l'équilibre du système à long terme. Possiblement donc, une croissance de l'emploi située en haut de la fourchette ou supérieure permettrait même d'éviter les aménagements proposés et de maintenir le statu quo législatif. Et en addition à cette croissance de l'emploi dynamique, on peut également ajouter que d'éventuels gains de productivité, dont les conditions de la génération incombent aux entreprises, seront à considérer.

Contrairement à ce que font penser les hypothèses de l'AWG qu'il qualifie de « prudentes », le Statec modélise pour sa part que la dynamique luxembourgeoise pourrait très bien se poursuivre, tant que les paramètres de base du modèle de croissance luxembourgeois ne seront pas modifiés.

Aux yeux des organisations syndicales, ces dernières hypothèses sont, au pire, tout aussi probables, au mieux, davantage que les hypothèses déconnectées de l'AWG.

Et toujours est-il qu'en dépit de la hausse de 60% anticipée de la charge des pensions dans le PIB pour le Luxembourg, celui-ci conserverait sa position relativement intermédiaire en termes de coûts du vieillissement parmi tous les États membres : comme en 2013, un nombre à peu près égal de pays conservera des dépenses relatives supérieures aux siennes en 2060. On observera d'ailleurs que, entre 1960 et 2007, la charge des pensions dans le PIB a déjà 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.

Les organisations syndicales estiment donc que les prévisions à long terme ne font guère de sens et sont à prendre avec des pincettes. On le remarque facilement en suivant les projections faites au fil des années et décennies passées qui se sont toutes révélées fausses, étant donnée la très grande incertitude en la matière, notamment en ce qui concerne l'immigration ainsi que la part des travailleurs frontaliers qui cotiseront à l'avenir ou les développements conjoncturels et structurels de la productivité. Il est donc à ce titre particulièrement audacieux de la part de la Commission de

⁵⁴ *“The long-term projections are not forecasts. Projecting economic developments over the next almost 50 years is one of the most daunting analytical tasks facing policy makers. The uncertainty surrounding the projections is high and the longer the projection period, the higher the degree of uncertainty. The projection results are strongly influenced by the underlying assumptions.”*

critiquer le système de retraite de notre économie alors qu'une attitude particulièrement prudente s'impose à ce sujet.

Par ailleurs, de toute évidence, la prise en compte d'une quelconque dette implicite au niveau des retraites n'est pas pertinente dans un système par répartition.

En la matière, les syndicats préconisent le recours à des incitants positifs plutôt qu'à des réformes négatives, comme ce fut le cas lors de la réforme de 2012. Rappelons que l'impact de la nouvelle formule des pensions correspond à « une diminution de 14% de la pension en 2052 pour un assuré de 60 ans partant à ce moment à la retraite après 40 années de cotisation ». Ceci va conduire à un appauvrissement de la population des personnes retraitées qui vont voir leurs retraites baisser de l'ordre d'un sixième ce qui est très loin d'être « limité » pour les personnes concernées. Cette réforme a donc eu un impact majeur sur le montant à venir des retraites et va conduire à une dégradation de la situation matérielle des retraités.

En ce qui concerne les soins de longue durée, les organisations syndicales restent critiques par rapport à la réforme de l'assurance dépendance, même améliorée par rapport au texte initial ; elles sont dans l'attente de l'évaluation des effets de la réforme sur les prestations fournies. Si cette évaluation constate des dégradations au niveau des prestations fournies, d'autres améliorations s'imposent.

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

III. Les revendications des organisations syndicales

A. Dispositions à prendre au niveau européen

Stimuler les investissements de haute qualité, moteurs de la croissance et de la création d'emplois

Les organisations syndicales ne peuvent que soutenir cet appel de la Commission, mais revendique aussi des investissements dans des programmes pour lutter contre la pauvreté, améliorer les compétences et réduire les inégalités. De nombreux défis futurs restent à relever et les Etats membres devront y faire face et investir notamment dans l'accès à une éducation et une formation de qualité, dans les transports et les communications, dans la recherche, dans l'innovation écologique et énergétique, dans environnement.... Aussi un investissement à grande échelle au niveau européen est nécessaire pour accompagner les transitions écologique et technologique de l'économie européenne.

Etablissement d'une règle d'or des finances publiques

Depuis quelques années les organisations syndicales plaident pour cette règle d'or des finances publiques qui consisterait dans l'immunisation des dépenses d'investissement publiques dans les règles européennes relatives aux soldes publics (Pacte de stabilité et de croissance). De ce fait l'assainissement des finances publiques ne se ferait pas au détriment des dépenses publiques d'investissements.

Une croissance salariale plus forte comme condition préalable à un développement économique plus durable

Cette approche de politique salariale, plus axée sur la demande, est promue au travers du socle européen des droits sociaux (SEDS) qui contient un engagement clair en faveur des salaires équitables et de salaires minima adéquat dans l'UE. Les organisations syndicales accueillent favorablement la recommandation de la Commission qui va dans le sens de renforcer les conditions favorisant la hausse des salaires, mais en sus les organisations syndicales des Salariés est d'avis qu'il faut ajouter à cette recommandation l'implémentation des SEDS.

Dialogue social et participation des partenaires sociaux

Afin d'atteindre les objectifs politiques de salaires équitables, de convergence salariale et d'une répartition plus équitable des revenus, les responsables européens et nationaux doivent veiller à ce que la majorité des travailleurs soient couverts par des convention collectives. Le dialogue social avec les partenaires sociaux doit primer non seulement sur les négociations au niveau de l'emploi mais aussi dans celles touchant la protection sociale.

L'assainissement budgétaire, oui... mais pas à tout prix

La Commission recommande de « ...reconstituer des réserves budgétaires dans les pays de la zone euro dont le niveau d'endettement public est élevé... », les organisations syndicales demandent à l'institution européenne de spécifier explicitement que l'assainissement des finances publiques ne doit pas se faire en diminuant la capacité des dépenses publiques et de protection sociale à éliminer la pauvreté et réduire les inégalités.

Équité sociale et viabilité des finances publiques à long terme

Pour assurer une viabilité des finances publiques à long terme, implicitement il faut penser à favoriser l'équité intergénérationnelle ; et donc, offrir des emplois sûrs et de qualité aux jeunes, en investissant dans la création d'emplois, des carrières professionnelles continues et des rémunérations équitables. Le système d'imposition est au cœur de la question également et les organisations syndicales insistent sur le fait qu'il faut préserver le financement des systèmes sociaux et garantir une fiscalité progressive. L'OGBL, le LCGB et la CGFP demandent également un rééquilibrage de l'imposition entre ménages et entreprises.

B. Dispositions à prendre au niveau national

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. Afin d'endiguer les dérives en termes de renforcement des inégalités et de progression du risque de pauvreté, 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 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. À 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 devrait se faire notamment au niveau de la pension minimale.

La pension de vieillesse minimale brute telle que prévue par le Code de la sécurité sociale (article 223) s'élève à quatre-vingt-dix pour cent du montant de référence prévu à l'article [222](#) du Code de la sécurité sociale ; au cours des dernières années toujours à environ 90% du salaire social minimum brut pour salariés non qualifiés. Ce rapport s'est maintenu en gros puisque les pensions sont ajustées dans les mêmes proportions que le salaire social minimum. Il a toutefois commencé à se détériorer en raison des pertes au niveau de l'ajustement des pensions que nous avons connues il y a quelques années et ce rapport va continuer à se dégrader, notamment au niveau net, en raison des mesures actuellement prévues au niveau du salaire social minimum. Notons également qu'une augmentation du salaire minimum brut a un impact positif direct sur le montant de la pension de vieillesse, alors qu'une augmentation du salaire minimum net est neutre à cet égard.

Au vu de la situation financière excellente de la CNAP, les organisations syndicales demandent une augmentation structurelle de la pension de vieillesse minimale via une augmentation du montant de référence précité, voire la création d'un crédit d'impôt pension minimum fonctionnant de manière similaire au CISSM.

Sécurité sociale

Augmentation de l'âge effectif de départ

En matière de préretraite, d'allongement de la vie professionnelle et de taux d'emploi des travailleurs âgés, il conviendrait de développer le recours à la préretraite progressive et de développer complémentirement divers dispositifs favorisant l'augmentation de l'âge effectif de départ.

Au registre des modifications de nature positive, on compte par exemple l'introduction d'une retraite progressive qui permet de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans. De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active tandis que l'effet sur le coût total pour l'assurance pensions serait, dans le pire des cas, neutre.

Instaurer une politique de gestion des âges

Une autre piste est de favoriser, par un plan de gestion des âges, le maintien des seniors (> 55 ans) dans l'emploi et le retour à l'emploi des seniors de plus de 50 ans, tel que cela a été mis en œuvre en France par la loi du 17 décembre 2008, entrée en vigueur en 2010. Le projet de loi du 11 avril 2014 reprend cette idée en proposant d'intégrer au Livre II du Code du travail un nouveau Titre VIII – Plan de gestion des âges.

Il est un fait que les travailleurs âgés sont proportionnellement les plus concernés par le chômage au Luxembourg et que le chômage de longue durée a augmenté de façon considérable. Face à cette situation préoccupante, une véritable politique contraignante et ambitieuse de gestion des âges fait toujours défaut. Celle-ci contiendra des dispositions relatives aux éléments suivants :

- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de travail difficiles avec un potentiel de séquelles sur le plan de la santé :
- fusion des différents services de santé au travail en un seul véritable service public de santé au travail :
- garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi :

- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur la base d'un véritable droit au travail à temps partiel :
- extension de la préretraite « travail posté et de nuit » à d'autres conditions de travail pénibles.

Le projet de loi actuel sur la gestion des âges est trop timoré pour garantir un accès et un maintien effectifs des salariés âgés dans le monde du travail. Cette garantie constitue pourtant le pendant indispensable de la récente réforme des pensions qui oblige les salariés à allonger leur carrière pour garder un niveau de pension équivalent à celui qui prévalait avant l'entrée en vigueur de cette réforme.

Un autre dispositif pour augmenter la présence des travailleurs âgés dans les entreprises est la protection contre le licenciement des travailleurs âgés. Ainsi, en Allemagne, beaucoup de conventions collectives prévoient une protection contre le licenciement des travailleurs ayant dépassé un certain âge et/ou une certaine ancienneté auprès d'une entreprise relevant de la convention. Pour contrer immédiatement l'argumentation des effets contreproductifs (p. ex. les licenciements ont lieu avant l'âge de protection), signalons que l'Allemagne a un taux d'emploi des seniors supérieurs à la moyenne européenne.

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

Les changements structurels et sociologiques sur le marché de l'emploi ont pour conséquences des périodes d'études qui s'allongent graduellement et qui retardent le début de la « vie cotisable ». La numérisation de l'économie pourrait aussi contraindre à l'avenir à des périodes de reconversion nécessitant la reprise de cycles d'études qui morcelleront la carrière cotisable.

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

Pour inclure à la fois les éventuels résidents non boursiers, les frontaliers ou les primo-arrivants en plus des résidents boursiers, il est proposé d'instituer le rachat généralisé des années d'études supérieures jusqu'à un total de neuf années. Le rachat pourrait s'opérer sur la base d'une fois le salaire social minimum (étudiant) en cours lors des années d'études⁵⁵.

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

⁵⁵ Le but du rachat rétroactif ne serait pas de permettre à ces assurés d'augmenter leur pension aux frais du contribuable (les cotisations relatives au rachat sont déductibles sans limite au titre de dépenses spéciales), mais de leur offrir la reconnaissance de périodes d'assurance pour lesquelles ils contribuent financièrement. C'est pourquoi le rachat serait limité au SSM ou à 80% de ce dernier.

Financement du système de pension

D'une manière générale, en cas de besoin il convient de recourir à des sources alternatives de financement. La hausse des cotisations sociales, voire de leur dé plafonnement, est également envisageable. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.

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 Stater, 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 poors luxembourgeois en leur permettant d'obtenir par leur travail des revenus qui se situent au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Les signataires renvoient aussi, sur la question, à l'avis du Conseil économique et social.

Pour une fiscalité plus juste

En effet l'imposition a été réduite pour tous les revenus mais la progressivité pour les revenus moyens n'a pas été réduite, et le Mëtzelstandsbockel n'a pas été aplani de manière substantielle. La non adaptation du tarif d'imposition à l'inflation aussi a un impact relativement important sur la pression fiscale des revenus faibles et moyens puisque le pouvoir d'achat est ponctionné. De par la progressivité du tarif les revenus faibles et moyens sont proportionnellement plus touchés que les revenus élevés. Avec la réforme, les crédits d'impôt ont été adaptés et ciblés en introduisant une progressivité de ces derniers, il reste cependant des adaptations à réaliser concernant le crédit d'impôt monoparental. Un autre cheval de bataille est celui de l'imposition des revenus de capitaux, qui reste plus légère que celle des revenus du travail. L'impôt foncier doit être réformé également du fait de l'évolution démesurée des prix de l'immobilier et devrait avoir pour objectif d'en faire un outil de lutte contre la spéculation foncière.

Les organisations syndicales critiquent les baisses successives du taux d'imposition du revenu des collectivités alors que les recettes provenant de cet impôt progressent déjà beaucoup moins rapidement que celles provenant de l'imposition des salaires et que l'évolution de l'excédent brut d'exploitation. Notons également que des études internationales et nationales indiquent que le taux d'imposition effectif au Luxembourg est en réalité largement inférieur au taux d'affichage.

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.

Un logement de qualité pour tous et à prix décent

Si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logements mais également de contrôler les prix du marché immobilier. Une meilleure régulation du marché est nécessaire notamment par l'intermédiaire de taxes obligatoires sur la rétention de terrains ou de logements vides. Si la subvention loyer a subi recalibrage salutaire, il convient de mettre en place un mécanisme fiscal complémentaire pour aider les locataires qui ne peuvent bénéficier de la subvention et qui, malgré tout, se trouvent dans une situation de précarité.

D'autres mesures peuvent être envisagées : 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, 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.

Un travail de qualité en accord avec la vie privée et familiale

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. Nous avons vu que la durée hebdomadaire de travail souhaitée pour les hommes et les femmes travaillant à temps plein est inférieure à 40 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.

La porosité des frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail est un autre défi pour trouver un équilibre sain entre la vie professionnelle et la vie privée. Il faudrait prévoir un véritable **droit à la déconnexion** qui donne la possibilité aux salariés de ne pas se connecter aux outils numériques et de ne pas être contacté par leur employeur en dehors de leur temps de travail (congés payés, jours de repos, week-end, soirées...). Toute autre forme qui se contente de donner le droit individuel de ne pas répondre à des messages reçus et/ou lus (smartphone, internet, email, etc.) n'arrête pas le risque de stress lié à la porosité des frontières entre la vie professionnelle et la vie privée.

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, les organisations syndicales réitèrent leur revendication de **réglementer la prévention des risques psychosociaux**. 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.

Sommaire des graphiques

Graphique 1 :	Convergence de la croissance économique	9
Graphique 2 :	Différences (coefficient de variation, %) de PIB réel par habitant à l'intérieur des groupes UE28, UE15 et UE13 (2005-2016)	10
Graphique 3 :	Inégalités de revenus – Rapport D9/D1	11
Graphique 4 :	Inégalités de revenus – Rapport P95/P5	11
Graphique 5 :	Répartition des revenus et des patrimoines (Coefficient de Gini, en %)	12
Graphique 6 :	Évolution du marché de travail	14
Graphique 7 :	Emploi à temps partiel involontaire (en % de l'emploi à temps partiel total) 15-64 ans	14
Graphique 8 :	Évolution des salaires réels	16
Graphique 9 :	Coût salarial unitaire réel (2010=100)	16
Graphique 10 :	Coût salarial unitaire nominal (2010=100)	17
Graphique 11 :	Formation brute de capital fixe 2007-2017 (variations en %, prix de 2010)	18
Graphique 12 :	PIB en volume (aux prix 2010 et en indice 2010=100)	21
Graphique 13 :	Écart de production (en pourcentage du PIB potentiel)	22
Graphique 14 :	Dynamique de la croissance sur moyen terme (2008-2018), prix constant, 2015=100	23
Graphique 15 :	Dynamique de la croissance sur court terme (2015-2018), prix constant, 2015=100	24
Graphique 16 :	Poids des investissements publics dans le PIB, en pourcentage	24
Graphique 17 :	Poids des investissements publics dans le PIB, Luxembourg, en pourcentage	25
Graphique 18 :	Investissements nets en % du PIB	26
Graphique 19 :	Investissements publics bruts et nets (2001=100)	26
Graphique 20 :	Évolution (1995=100) de la valeur ajoutée en valeur et en volume, de l'emploi et de la valeur ajoutée en volume par emploi	27
Graphique 21 :	Valeur ajoutée par emploi (1995 = 100)	28
Graphique 22 :	Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée en volume par emploi (1995 = 100), 2009-2017	28
Graphique 23 :	Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée nominale par emploi, 2009-2017	29
Graphique 24 :	Variation annuelle moyenne du déflateur de la valeur ajoutée	29
Graphique 25 :	Valeur ajoutée par emploi, 2017, milliers d'euros	30
Graphique 26 :	Évolution de la dette publique 2010-2022	31
Graphique 27 :	Composition de la dette des Administrations publiques en 2017, en pourcentage de la dette totale	32
Graphique 28 :	Charge d'intérêt de la dette publique en pourcentage du PIB	32
Graphique 29 :	Projections de la dette dans le scénario de référence, pourcentage du PIB	33
Graphique 30 :	Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euros)	34
Graphique 31 :	Dette publique et position nette	35
Graphique 32 :	Recettes et dépenses des Administrations publiques au 31 décembre	35
Graphique 33 :	Évolution des recettes mensuelles	36
Graphique 34 :	Structures des recettes fiscales, 2010-2019	37
Graphique 35 :	Évolution des grandes catégories d'impôts	38

Graphique 36 :	Évolution des principaux impôts directs et indirects.....	39
Graphique 37 :	Dépenses des Administrations publiques.....	39
Graphique 38 :	Dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories.....	40
Graphique 39 :	Structure des dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories.....	40
Graphique 40 :	Déficit/surplus public en pourcentage du PIB nominal.....	41
Graphique 41 :	Comparaison de différentes sources de données sur l'évolution du solde structurel.....	45
Graphique 42 :	Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB.....	46
Graphique 43 :	Évolution des différents types d'impôts(*) de 1991 à 2017, millions d'euros.....	48
Graphique 44 :	Evolution des recettes au titre de l'IS/IRPP et IS/IRC.....	48
Graphique 45 :	Comparaison des tarifs d'imposition 1991 (aux prix de 2013), 2013 et 2017.....	49
Graphique 46 :	Exemple de tarif aplani.....	50
Graphique 47 :	Montant d'impôts sur le revenu dû selon la provenance des revenus.....	54
Graphique 48 :	Rapport entre les montants d'impôts dus sur le salaire et sur les revenus du capital.....	55
Graphique 49 :	TIE (effective tax rates (ETR)) et taux nominaux pour la période 2011-2015 pour les pays de l'UE.....	58
Graphique 50 :	Part de l'IRC dans les recettes courantes de l'État.....	59
Graphique 51 :	Dettes des ménages et indice des prix des logements.....	60
Graphique 52 :	Taux de surcharge des coûts du logement (en %).....	61
Graphique 53 :	Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017).....	64
Graphique 54 :	Répartition des 14 indicateurs en fonction de leur score et des thèmes du tableau de bord social.....	67
Graphique 55 :	Évolution de la part des jeunes ayant quitté prématurément l'école.....	68
Graphique 56 :	Focus sur le Luxembourg - Part des jeunes ayant quitté prématurément l'école selon le genre.....	68
Graphique 57 :	Évolution de l'écart de taux d'emploi entre hommes et femmes et variation pour le Luxembourg.....	69
Graphique 58 :	Évolution du rapport interquintiles et variation pour le Luxembourg.....	70
Graphique 59 :	Évolution du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour l'UE et le Luxembourg.....	71
Graphique 60 :	Focus AROPE et AROP pour le Luxembourg.....	71
Graphique 61 :	Évolution du taux des jeunes NEET (% de la population totale âgées de 15 à 24 ans).....	72
Graphique 62 :	Évolution du taux d'emploi.....	73
Graphique 63 :	Taux d'emploi selon le genre, l'âge et le niveau d'éducation – UE et Luxembourg.....	74
Graphique 64 :	Taux d'emploi et taux de chômage des 20-64 ans.....	75
Graphique 65 :	Taux de chômage et poids du chômage.....	75
Graphique 66 :	Taux de chômage de longue durée.....	76
Graphique 67 :	Évolution du revenu disponible brut des ménages réel par habitant ; indice 100 en 2008.....	77
Graphique 68 :	Variation annuelle de la rémunération nette d'un travailleur célibataire à plein temps percevant le salaire moyen.....	78
Graphique 69 :	Impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté.....	79
Graphique 70 :	Pourcentage des enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles.....	80

Graphique 71 :	Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits (pourcent)	81
Graphique 72 :	Pourcentage de particuliers ayant des compétences numériques générales de base ou plus avancées .	82
Graphique 73 :	Fréquentation des épiceries sociales, nombre de personnes.....	86
Graphique 74 :	Évolution du nombre de communautés domestiques et du nombre de membres de famille	87
Graphique 75 :	Évolution du nombre de bénéficiaires d'une activité d'insertion professionnelle	88
Graphique 76 :	Nombre de bénéficiaires de la Wanteraktioun.....	89
Graphique 77 :	Nombre de contacts par année	91
Graphique 78 :	Évolution des enfants et adolescents accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil.....	91
Graphique 79 :	Nombre de dossiers encodés 2012-2017	92
Graphique 80 :	Évolution du taux d'emploi par genre	93
Graphique 81 :	Évolution des heures moyennes annuelles ouvrées par travailleur (emploi total) - Luxembourg.....	94
Graphique 82 :	taux de chômage de longue durée	94
Graphique 83 :	Durée du chômage selon le genre, Luxembourg, moyennes annuelles	95
Graphique 84 :	répartition des chômeurs selon la durée d'inscription auprès de l'ADEM, décembre 2018	95
Graphique 85 :	Évolution du taux de risque de pauvreté au travail	96
Graphique 86 :	Pourcentage de salariés en emploi temporaire.....	97
Graphique 87 :	Évolution et poids des types de contrat temporaire, pourcentage de l'emploi salarié.....	98
Graphique 88 :	Salaire du CDD en pourcentage du CDI.....	99
Graphique 89 :	Transitions de l'emploi temporaire, Luxembourg, 2006-2016, en pourcentage des salariés en emploi temporaire	100
Graphique 90 :	Évolution de la prévalence des différentes facettes de la charge mentale. Données : Quality of work Index	101
Graphique 91 :	Évolution de la prévalence des différentes facettes du travail dans l'urgence. Données : Quality of Work Index	102
Graphique 92 :	Évolution des facettes de l'autonomie au travail. Données : Quality of Work Index	103
Graphique 93 :	Évolution des facettes au niveau de la participation aux décisions. Données : Quality of Work index	103
Graphique 94 :	Bilan Préférences individuelles/situation vécue dans l'entreprise au niveau de des frontières entre vie professionnelle et vie privée selon groupes de métiers (scores de 0 à 100). Données : Quality of Work Index 2018.....	105
Graphique 95 :	Sentiment de détachement psychologique du travail pendant le temps libre (pourcentage des répondants). Donnes : Quality of Work Index 2018	106
Graphique 96 :	Accessibilité et activité professionnelle pendant les loisirs. Données: Quality of Work Index 2018.....	106
Graphique 97 :	Évolution du nombre d'enfants bénéficiaires par groupe d'âge et des familles attributaires, 2008-2017, situation au 31 décembre (paiements courants).....	108
Graphique 98 :	Evolution du taux de risque de pauvreté des retraités par rapport à l'ensemble de la population (Luxembourg)	115

Sommaire des tableaux

Tableau 1 :	Extrait du tableau de bord des indicateurs-clés de performance nationaux : Tendance sur 5 ans - Luxembourg	13
Tableau 2 :	Synthèse d'indicateurs sur la population et l'emploi	25
Tableau 3 :	Évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2013 et 2022 :	31
Tableau 4 :	Principales recettes budgétaires selon le projet de budget	36
Tableau 5 :	Évolution des différentes composantes des dépenses de l'Administration centrale	40
Tableau 6 :	Soldes nominaux des Administrations publiques au sein des États-membres, en pourcentage du PIB	42
Tableau 7 :	Soldes nominaux de l'Administration centrale au sein des États-membres, en pourcentage du PIB43	
Tableau 8 :	Solde structurel du Luxembourg	44
Tableau 9 :	Impact de la non-adaptation du tarif d'imposition sur les revenus (EUR) et réforme fiscale	51
Tableau 10 :	Evolution de différents frais d'obtention, dépenses spéciales, abattements, exemptions ou crédits d'impôt	52
Tableau 11 :	Répartition de l'allocation complémentaire selon la composition du ménage	87
Tableau 12 :	Répartition des ménages bénéficiaires de l'allocation de vie chère selon le type de complément	89
Tableau 13 :	Évolution de la fréquentation des foyers d'urgence de nuit, 2010 -2017	90
Tableau 14 :	Évolution du marché du travail, Luxembourg, 2000-2017, en milliers de personnes	93
Tableau 15 :	Durée du travail hebdomadaire effective, convenue et souhaitée des salariés (en heures, valeurs moyennes)	104
Tableau 16 :	Évolution des montants des allocations familiales selon le nombre d'enfants par famille, 1964-2017, en euros	109
Tableau 17 :	Montants par enfant avant et après réforme	110
Tableau 18 :	Montants par enfant avant et après réforme	110
Tableau 19 :	Évolution des dépenses d'allocations familiales et de boni pour enfant, en millions d'euros	111
Tableau 20 :	1re simulation : Études supérieures à l'Université du Luxembourg, montants à disposition des deux familles types pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants.	112
Tableau 21 :	2e simulation : Études supérieures à Liège, montants à disposition de deux familles type pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants	112
Tableau 22 :	Montant en bourse alloué en 2018 aux familles 1 et 2 selon le lieu d'étude avec le budget annuel estimé.	113

**B. Contribution de l'UEL dans le cadre de la procédure du
Semestre européen 2019**

3 avril 2019

UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

CES – Semestre européen

Contribution de l'UEL dans le cadre de la
procédure du semestre européen 2019

« Investir dans l'avenir »



La Commission européenne a publié le 27 février l'édition 2019 de son Rapport sur le Luxembourg. Nous partageons le constat principal : le Luxembourg est un pays performant, ouvert, dynamique et où la qualité de vie est exceptionnelle !

Cette situation est bénéfique pour nous tous : salariés, pouvoirs publics 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 position profitable en termes de prospérité économique, sociale et financière ?

Dès lors, partenaires sociaux et politiques doivent discuter, objectivement, de ce qui est positif aujourd'hui, les raisons de ce succès, les risques et enjeux à court, moyen et long termes, pour comprendre, mais surtout pour agir et évoluer dans un monde qui change rapidement. Le Rapport de la Commission européenne donne des éléments de réponse.

L'UEL est généralement satisfaite de l'analyse de la Commission européenne sur la situation socio-économique du Luxembourg et les défis à relever. Cette amélioration dans la compréhension de la situation socio-économique du Luxembourg prouve que le dialogue entre le Luxembourg et la Commission évolue positivement. Il s'agit d'un signal qui objective les messages de l'UEL.

Nous espérons que les constats et propositions formulés par la Commission européenne recevront, au niveau national, l'écho qu'ils méritent auprès des représentants des salariés et des pouvoirs publics.

Le Rapport Luxembourg 2019 constitue par conséquent une base adéquate pour alimenter la réunion du dialogue social à travers le Conseil économique et social (CES) dans le cadre de la procédure du semestre européen du 3 avril 2019, qui sera la première sous cette nouvelle législature.

Maintenant que les campagnes relatives aux élections législatives et sociales sont passées, le moment est venu de se doter d'une véritable feuille de route pour investir dans l'avenir et faire de l'« entreprise Luxembourg » une entité durablement forte, pérenne et capable de remettre en question son mode de fonctionnement pour relever les défis actuels et de demain. Il s'agit également de déterminer un cadre de travail partagé pour que l'ensemble des discussions à venir, avec les représentations syndicales et le Gouvernement, se déroulent de façon constructive.

Notre conviction, c'est que ces défis ne peuvent se résoudre qu'ensemble avec des entreprises fortes et des individus engagés dans un véritable projet de société. Les aspects démographiques et environnementaux, la transition énergétique et numérique, les challenges des ressources humaines, du logement, du transport, de la sécurité sociale et de la cohésion sociale nous imposent d'agir dès aujourd'hui, sans croire que tout se passera bien dans le futur pour la simple raison que cela a été le cas ces dernières années.

D'un côté, les entreprises ne peuvent relever seules ces défis, mais d'un autre côté, individus et représentants politiques ne peuvent réussir sans les entreprises. Les entreprises sont au cœur de la société et le vecteur social par excellence.

Une économie forte, mais sous tension

1.1 Croissance économique incertaine et fragile

Depuis de nombreuses années, l'économie du Luxembourg surperforme en comparaison européenne. Pourtant, un des tout premiers constats de la Commission européenne dans son Rapport 2019 pour le Luxembourg concerne cette croissance économique. Ainsi, la Commission européenne constate qu'« *alors que les tendances récentes de l'économie au Luxembourg étaient annonciatrices d'une expansion économique modérée, les perspectives sont désormais assombries par une détérioration de l'environnement extérieur, auquel l'économie est très sensible* ».

Le Luxembourg s'est habitué à des entreprises fortes et généreuses en termes de création d'emplois et de recettes fiscales. Nous aimerions rappeler que dans toute gestion financière d'un État, **il n'existe jamais de certitude quant à la croissance économique future et au maintien de ces recettes futures**. Cette réalité s'interprète avec la rigidité des dépenses budgétaires qui sont difficilement compressibles.

Notre premier message est de faire comprendre que pour nous, entreprises, le contexte international (BEPS, ATAD, BREXIT...) et national (hausse SSM, congés supplémentaires, organisation du temps de travail...) fait que **la situation au quotidien devient tendue et qu'il existe un risque que la branche sur laquelle se repose le Luxembourg craque**.

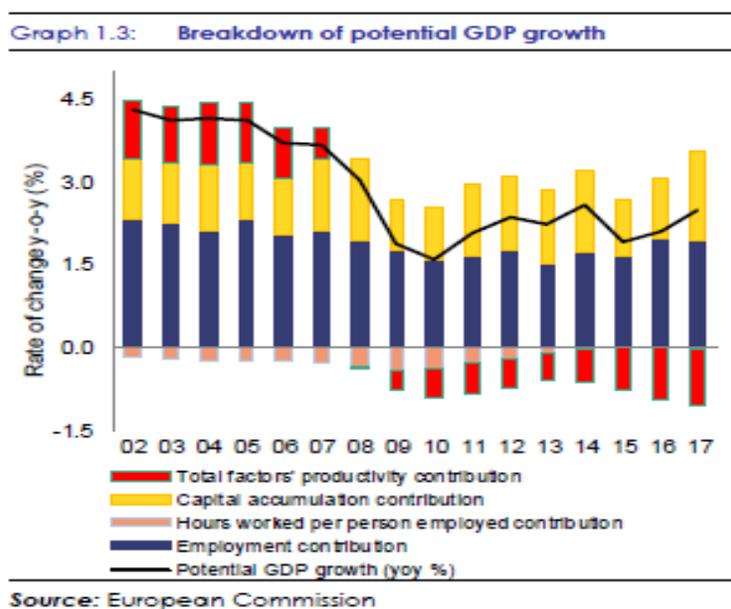
Même sans période de crise financière ou économique, il peut y avoir un futur moins favorable qu'initialement prévu ; preuve que **l'acquis de croissance économique futur est une notion qui n'existe pas**. À titre d'illustration, lors des discussions concernant le budget 2017, le PIB en volume était censé s'accroître respectivement de 4,6% et 4,9% au cours des années 2017 et 2018. Or, selon la Commission européenne, la croissance s'est en définitive limitée à 1,5% en 2017 et 3% en 2018.

Et pour le futur proche, la croissance devrait selon la Commission européenne tomber à 2,5% en 2019 (2,6% en 2020) suite « *au ralentissement des échanges mondiaux, du commerce extérieur et des perspectives de croissance (plus faibles) des services financiers* ». Ces taux de croissance sont à comparer avec les 3% (2019) et 3,8% (2020) prévus dans le projet de budget 2019 des recettes et dépenses. En supposant une semi-élasticité du solde budgétaire au PIB égal à 0,445 (il s'agit de l'hypothèse de travail du STATEC ou d'autres organismes officiels au Luxembourg), cela signifie que le solde budgétaire pourrait se détériorer de plus de 1% du PIB en 2020 !

C'est pour cela que nous soutenons en matière de finances publiques, une gestion prudente et proactive. Fort heureusement pour les recettes publiques, les entreprises luxembourgeoises ont tout de même réussi à créer beaucoup d'emplois (3,4% en 2017 et 3,8% en 2018 selon la Commission européenne) ; ce qui a permis de ne pas voir de grandes conséquences sur plusieurs agrégats conditionnant étroitement l'évolution des recettes publiques, à savoir en particulier l'emploi et la consommation privée. Ou encore le taux de chômage, qui affecte directement les importantes dépenses transitant par le Fonds pour l'emploi. Cette situation de croissance d'emploi aussi forte que celle de l'économie n'est cependant pas sans conséquence. Nous exposons brièvement cela dans la partie suivante.

1.2 Compétitivité et productivité en recul

Outre le constat d'une détérioration de la **croissance économique**, cette dernière, comme le montre le graphique ci-dessous, est assez **extensive** (c'est justement ce qui est expliqué ci-avant, soit la situation où la croissance économique est du même ordre que la croissance de l'emploi) avec une **contribution négative de la productivité totale des facteurs** tous les ans depuis l'année 2009. Par ce constat, la Commission européenne confirme les messages véhiculés par l'UEL depuis de nombreuses années (pour plus de détails, voir la contribution 2018 de l'UEL qui explique ce qu'est une croissance extensive et qui expose une stratégie (avec un ensemble d'actions) pour tendre vers une croissance qualitative).



En matière de productivité et de compétitivité, l'UEL s'inquiète de voir les indicateurs de la **compétitivité des coûts se détériorer**, notamment ceux évoqués par la Commission européenne dans son Rapport pour le Luxembourg :

- « **La productivité a baissé depuis 2014** avec un PIB qui progresse moins vite que l'emploi. Les reculs importants de la productivité en 2015, 2016 et 2017 méritent une attention particulière.
- Le coût de la main-d'œuvre, par unité produite, a augmenté de 5,2% en 2017. Cette hausse s'explique notamment par l'indexation des salaires déclenchée en janvier 2017.
- Suite à cette **forte hausse des coûts de main-d'œuvre**, les parts de marché luxembourgeoises à l'exportation de biens et de services ont enregistré une décroissance nette de 4,5% en 2017.
- **La croissance potentielle du PIB a diminué de moitié par rapport à la période antérieure à la crise** : elle a atteint 2,1% en moyenne au cours de la période 2010-2017, contre 4,1% en moyenne de 2001 à 2007. »

Nous rejoignons les recommandations de la Commission européenne de « *renforcer les secteurs à forte intensité de connaissances et à appliquer sa stratégie de diversification économique. L'accroissement des investissements privés dans la recherche, l'innovation technologique et la*

numérisation peut contribuer considérablement à l'amélioration de la productivité et à la transition vers une économie fondée sur les données ».

2 Développer une économie attractive et compétitive

La volonté de l'UEL est d'œuvrer pour un Luxembourg compétitif et attractif qui puisse, dans un contexte international tendu et incertain, garder ses marges de manœuvre budgétaires, financer l'État social, mais surtout investir dans l'avenir (voir section suivante).

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), **il revient néanmoins à la politique de soutenir les entreprises**. 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**, d'être à l'écoute des problématiques soulevées par les entreprises et de redoubler d'efforts pour accompagner les entreprises, jeunes ou matures et de tous secteurs économiques, dans une perspective d'évolution. **Sans croissance économique, il n'y a pas de répartition des fruits de la croissance économique et il n'y a pas de bien-être sociétal durable.**

Nous voulons donc rappeler encore une fois que 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 si nous n'avions bénéficié d'une telle croissance économique ne peut être intellectuellement admis. La croissance économique engendre :

- 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.
- 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 ; la croissance économique est le levier le plus efficace pour alimenter l'**ascenseur social**.
- Des **perspectives d'évolution de rémunérations** pour les salariés puisque les salaires ne peuvent augmenter que si la productivité 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 !

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, la démotivation dans le chef des salariés et une chute des investissements publics et privés. Il s'agirait d'un cercle vicieux qui tirerait inexorablement le Luxembourg vers le bas.

Aujourd'hui, nous avons besoin d'une croissance qualitative et productive basée sur une économie attractive et compétitive.

Nous devons continuer à développer de nouveaux secteurs économiques sans oublier ceux qui font la force actuelle du Luxembourg et qui financent l'État Providence. Plutôt que d'être le premier pays où la croissance serait remise en cause, le Luxembourg doit poursuivre sa modernisation, soutenir les acteurs économiques 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. Il convient également de maintenir une politique de diversification forte dans les secteurs traditionnels et notamment dans l'artisanat.

La transition vers un nouveau modèle industriel constitue une opportunité pour le Luxembourg. Le projet TIR (*Third Industrial Revolution*) fut un catalyseur qui a permis de prendre conscience de la révolution numérique et énergétique en marche 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 écotecnologies et les technologies de la santé, constituent d'ores et déjà des accents pertinents à cet égard.

Il s'agit d'investir avec force et ambition dans l'avenir comme nous le verrons juste après.

Prenons les défis de manière positive et constructive. Par exemple, pour assurer la transition énergétique, il est essentiel d'attirer des investissements et de débloquer des financements privés en faveur de l'efficacité énergétique, du déploiement des énergies et d'autres technologies à faible intensité de carbone. Il faut être attractif et éviter, comme le rappelle de manière appropriée la Commission européenne (encadré 3.4.1), que « *les exigences de conformité dans un environnement réglementaire et technologique en mutation rendent le pays moins attrayant pour les investisseurs et les entreprises internationales* ». En d'autres termes, cela signifie que **les transitions digitales, économiques doivent se faire avec les entreprises**, de manière positive et non par de quelconques contraintes ou mesures fiscales contre-productives.

3 Investir dans l'avenir

Lors de l'édition 2018 du Semestre européen, l'UEL **avait positionné la digitalisation au centre de la stratégie de croissance du Luxembourg**. L'UEL constate avec grande satisfaction que son message fut compris et intégré tant par le Gouvernement que par les syndicats qui ont placé la digitalisation au cœur de leur campagne dans le cadre des récentes élections sociales.

L'accord de coalition adopte une attitude résolument volontaire dans la transition numérique, marquée notamment par la création d'un ministère dédié et de nombreux projets comme le « Luxembourg Digital Innovation Hub ». Nous rejoignons le Gouvernement lorsqu'il considère « *le développement qualitatif et la digitalisation comme vecteurs principaux de la politique économique* » et que « *les gains de productivité nécessaires à une telle politique devront être trouvés dans la transition numérique et l'innovation digitale* ». Nous suivrons avec attention si cette stratégie de transformation digitale de l'économie se traduit bien par « *un cadre réglementaire adapté, des instruments de financement pour entreprises innovantes et l'utilisation de technologies de pointe* », comme avancé dans le projet de budget 2019.

En ce qui concerne la digitalisation, nous nous bornerons dans la présente contribution à rappeler que, dans la recherche d'un relais à la croissance extensive, la digitalisation s'impose comme le levier cardinal (voir Contribution 2018 de l'UEL pour plus de détails).

Le passage suivant du Rapport 2019 de la Commission européenne pour le Luxembourg synthétise les axes d'investissement : « *Concentrer les investissements sur la numérisation et l'innovation, sur l'amélioration de l'offre de logements et des infrastructures de transport durable et sur le développement des compétences permettrait d'améliorer la résilience économique et renforcerait la croissance potentielle à long terme du Luxembourg (...) des investissements accrus dans les compétences, l'employabilité, l'éducation et la formation sont importants pour l'amélioration de la productivité et de l'emploi au Luxembourg* ».

Outre le focus qui sera fait sur les skills, nous aimerions attirer l'attention sur le fait qu'il faut **investir dans la recherche et l'innovation**. Le développement d'activités à haute valeur est nécessaire pour stimuler la croissance de la productivité. Les secteurs à forte intensité de connaissances, tels que l'espace ou les technologies de l'information et de la communication, requièrent des connaissances fournies par le système public de recherche et d'importants investissements en recherche et développement. Dans ce contexte, la Commission européenne souligne que :

- « La valorisation des résultats de la recherche reste un problème. Des investissements supplémentaires sont dès lors nécessaires pour stimuler le transfert de connaissances.
- Les investissements des petites et moyennes entreprises dans la recherche et le développement ont chuté de manière spectaculaire (passant de 0,41% du PIB en 2007 à 0,12% en 2015) et sont nettement inférieurs à la moyenne de l'UE (0,30% du PIB). La stagnation, depuis 2007, du soutien public direct aux activités de recherche et développement des entreprises (à peine 0,05% du PIB, soit l'une des plus faibles proportions de l'UE) pourrait être l'une des raisons de cette baisse. Cela montre que des investissements supplémentaires sont nécessaires pour stimuler la recherche dans les entreprises⁵⁶.

⁵⁶ Il importe de souligner que la politique « RDI » nationale devrait davantage, à côté du volet « R&D » orienté traditionnellement vers les secteurs industriels à fort potentiel voire les entreprises faisant partie des secteurs dits « prioritaires » (TIC, logistique, biotechnologies, space mining, etc.), développer une approche « innovation » en direction des PME, incluant une promotion renforcée de leurs efforts en termes d'innovation « non-technologique » (design,

- Le Luxembourg ne dispose pas d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation qui corresponde aux possibilités et aux défis technologiques, environnementaux et socio-économiques auxquels il est confronté. Le pays n'a pas encore élaboré une approche unique commune en matière de recherche et développement, assortie d'une hiérarchisation des priorités découlant d'une évaluation rigoureuse des incidences économiques escomptées. En outre, le soutien public accordé à la recherche publique, ainsi qu'à la recherche et à l'innovation dans les entreprises, est fragmenté entre plusieurs structures gouvernementales. »

processus, management, marketing, etc.). Cet aspect spécifique devrait être considéré plus particulièrement dans le cadre d'une stratégie nationale RDI renouvelée.

4 Focus sur les skills

Que ce soit pour réussir à développer notre économie ou réussir les transitions économiques, digitales et écologiques, nous devons dès aujourd'hui investir massivement dans les skills. L'éducation, la formation, les compétences sont les sujets sur lesquels nous voulons agir, ensemble avec les syndicats et le Gouvernement.

Il s'agit d'une part d'améliorer les compétences (**Upskilling**), mais également de réduire l'inadéquation qui existe entre les compétences disponibles sur le marché du travail et les compétences dont les entreprises ont besoin (**Reskilling**).

Le passage suivant de la Commission européenne résume bien ce dont le pays a besoin : « *Il est nécessaire d'investir efficacement dans l'éducation et la formation pour exploiter au maximum le potentiel du capital humain et améliorer ainsi l'inclusion et l'employabilité, et pour favoriser la transformation technologique et numérique afin d'accroître la productivité et le potentiel de croissance à long terme* ».

En matière d'Upskilling, l'UEL trouve intolérable qu'au Luxembourg, pays innovant basé sur une économie de service et tournée vers l'avenir, il faille se résoudre aux **constats suivants** ; constats mis en évidence par la Commission européenne :

- « Le pourcentage de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation a progressé, passant de 5,4% en 2016 à 5,9% en 2017 (p.40).
- Les résultats en matière d'éducation sont inférieurs à la moyenne de l'UE et fortement liés au statut socio-économique. La performance moyenne du Luxembourg, telle que mesurée par le programme international pour le suivi des acquis des élèves, s'est détériorée entre 2012 et 2015, notamment en lecture et en sciences. L'incidence du statut socio-économique sur les performances est l'une des plus fortes parmi les pays de l'UE (p.46).
- Les estimations nationales basées sur le nombre réel de jeunes qui ne terminent pas le deuxième cycle de l'enseignement secondaire indiquent que les décrochages sont en hausse depuis 2009 et s'élevaient à 13,5% en 2015 (MENJE, 2017a).
- Environ 20% des élèves ont déjà redoublé une année avant leur entrée en troisième année primaire (MENJE, 2017b) ; à la fin de l'enseignement secondaire, c'est le cas de la moitié des élèves. »

En matière de Reskilling, la Commission européenne note que « *le pays pourrait soutenir son économie et améliorer les conditions d'une croissance durable en veillant à ce que l'offre de main-d'œuvre et les niveaux de compétences correspondent aux besoins du marché du travail* » ou encore que « *pour augmenter leur chance de trouver un emploi, les gens doivent acquérir des compétences et suivre des formations qui correspondent davantage aux besoins des employeurs* ».

Plus généralement, **investir dans le développement des compétences, y compris dans les formations pour demandeurs d'emploi en réponse aux demandes des employeurs, constitue une priorité**. Comme le suggère la Commission européenne, il faut en effet « *accorder la priorité aux investissements visant à améliorer les compétences des travailleurs, mais aussi à leur permettre de se reconverter* ». Les entreprises ne peuvent que confirmer que « **d'importantes pénuries de compétences ont récemment fait leur apparition dans certains secteurs** ». Ce défi n'est pas pour demain : il est déjà une réalité aujourd'hui !

Dans ce contexte, la Commission européenne relève que :

- « Environ 70% des offres d'emploi enregistrées dans le secteur des TIC ainsi que dans la finance n'aboutissent pas à des recrutements, tandis que le taux moyen de vacance d'emploi global est de 28% (p.43).
- Une forte demande de spécialistes TIC se fait sentir, et les difficultés rencontrées pour les recruter pourraient compromettre le succès de la stratégie de diversification, réduisant le potentiel de croissance du secteur, mais aussi des autres secteurs dans lesquels ces spécialistes sont nécessaires.
- La pénurie de compétences et de main-d'œuvre en ce qui concerne ces profils risque d'entraver la croissance future des secteurs clés de la diversification. En effet, en 2017, 65% des entreprises ayant recruté ou voulu recruter des spécialistes en TIC ont indiqué qu'elles avaient eu des difficultés à pourvoir ces postes (contre 61% en 2016, la moyenne de la zone euro étant de 47%). Ce taux est même de 78% pour les entreprises du secteur des TIC (Eurostat). La capacité d'attirer et de former en permanence des travailleurs qualifiés dans ce secteur reste un défi important à court et à moyen termes pour réaliser la transition vers une économie fondée sur les données (p.53).
- Les postes vacants concernent également certains emplois exigeant un niveau de qualification différent (bouchers, électriciens, salariés du secteur de l'hôtellerie et de la restauration).
- Bien que les travailleurs hautement qualifiés soient moins vulnérables aux évolutions des tendances économiques, le service public de l'emploi a également l'intention d'adapter ses services à ce public spécifique, qui représente une part non négligeable des demandeurs d'emploi (environ 20% en octobre 2018).
- La participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie est élevée, mais plus faible parmi les travailleurs peu qualifiés et âgés. La participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie (17,2% en 2017) est nettement supérieure à la moyenne de l'UE (10,9%), mais beaucoup plus faible dans le cas des travailleurs peu qualifiés (6%) et des travailleurs âgés (6,5%), ce qui augmente le risque que leurs compétences deviennent dépassées et qu'ils se retrouvent inactifs ou prennent une retraite anticipée (p.47). »

Les entreprises luxembourgeoises sont conscientes de ces enjeux. Ainsi, selon la dernière enquête européenne, 77,1% des entreprises luxembourgeoises ont fourni une formation professionnelle à leurs salariés (ce qui constitue plus que la moyenne de l'UE ; 72,6%) (p. 47).⁵⁷

L'artisanat est également confronté depuis des années à des difficultés de trouver une main-d'œuvre adéquate. Cette problématique s'est renforcée depuis 2017, mettant en évidence la « tension » existante dans un nombre considérable de métiers artisanaux. Il en résulte que dans certaines activités, notamment dans la construction (p.ex. électriciens), chaque troisième entreprise déclare être considérablement gênée dans le développement de ses affaires du fait de cette « pénurie de main-d'œuvre ».

Notons encore dans ce contexte que la Commission européenne souligne à juste titre que « *malgré un niveau de salaires relativement élevé en comparaison internationale, le Luxembourg connaît une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, qui est de plus en plus perçue comme un obstacle à l'investissement* » (p.49).

⁵⁷ C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit le partenariat conclu entre l'UEL et l'Adem en 2015 ; partenariat qui comme le rappelle la Commission européenne a été reconduit en 2018 pour une période de trois ans, et porte notamment sur des sessions de formation sur mesure.

5 Autres défis

Dans cette section, nous reprenons quelques autres défis et constats mis en évidence par la Commission européenne dans son Rapport 2019 sur le Luxembourg.

5.1 Le logement

En ce qui concerne le logement, que nous avons largement thématiqué lors de la contribution 2018 de l'UEL, et même s'il s'agit d'un défi d'ampleur pour le Luxembourg, nous nous limiterons à souligner les constats suivants émis par la Commission européenne :

- « L'augmentation des loyers et des prix de l'immobilier pourrait avoir des conséquences sur la compétitivité et l'inclusion sociale.
- La croissance comparativement plus rapide des prix de l'immobilier par rapport aux revenus pourrait à terme peser négativement sur l'attractivité du travail au Luxembourg et porter atteinte à sa compétitivité.
- Les ménages à faible revenu pourraient devoir s'éloigner davantage des centres urbains et économiques, ce qui entraînerait une aggravation des embouteillages, une augmentation du temps de trajet et une hausse des dépenses liées aux transports.
- L'offre de logements et les investissements dans l'immobilier résidentiel sont trop faibles, limités par un nombre insuffisant de terrains disponibles et par une faible densité de logements, en grande partie en raison de l'absence de mesures incitant les propriétaires terriens à construire de nouveaux logements.
- Les zones bâties au Luxembourg ont faiblement augmenté au cours des deux dernières décennies (passant seulement de 8,1% du territoire en 2000 à 9,8% en 2016) - ce qui contraste fortement avec une croissance démographique très dynamique.
- La faible densité des logements construits au Luxembourg contribue également à la rareté de l'offre, puisque 80% des logements sont des maisons unifamiliales et que la moitié des logements collectifs comprennent moins de quatre appartements.
- Les investissements dans la construction résidentielle restent modestes. Le ratio investissements dans l'immobilier résidentiel/PIB, qui est d'environ 3,2%, devrait stagner en dépit de la forte demande de logements. Le Luxembourg est l'un des rares pays de l'UE où l'investissement dans les logements en % du PIB ne s'accroît pas.
- Les prix des logements continuent d'augmenter alors que les signes indiquant une surévaluation se multiplient. L'écart global des prix de l'immobilier calculé par la Commission européenne, qui correspond à la moyenne des indicateurs précités, révèle une surévaluation des prix proche de 30%. »

5.2 Les finances publiques

Selon la Commission européenne, « *les finances publiques luxembourgeoises restent saines. Le solde des administrations publiques a, selon les estimations, présenté un excédent d'environ 1,3% du PIB en 2018 et il devrait, selon les prévisions, rester excédentaire en 2019. La dette publique devrait continuer de baisser en 2019 ; elle s'élevait à environ 21% du PIB en 2018 (bien en dessous de la limite de 60%). Néanmoins, des difficultés budgétaires importantes pourraient resurgir à long terme, car le*

vieillesse de la population et la hausse du ratio des prestations provoquent l'augmentation des dépenses afférentes aux pensions et aux soins de santé ».

L'UEL partage ces considérations, mais aimerait préciser que la gestion des finances publiques est d'ores et déjà un défi aujourd'hui dans un contexte d'environnement en pleine mutation (transition numérique et écologique). En outre, les recettes fiscales luxembourgeoises sont fragiles et vulnérables, de par leurs spécificités, comme le montre de manière synthétique le tableau ci-dessous.

Recettes	% total (2017, Avis CES)	Type de vulnérabilité
IRC et ICC et IS	22%	<ul style="list-style-type: none"> • Forte concentration sectorielle : Secteur financier (75%, dont 25% Soparfi). • Forte concentration individuelle (IRC : 1,65% des contribuables ont payé 75% des recettes totales IRC. En 2017, 8 contribuables ont payé un impôt IRC dépassant les 30 mio EUR ; ce qui fait au minimum 240 mio EUR !). • BEPS, compétition internationale sur les taux...
Taxe d'abonnement	7%	<ul style="list-style-type: none"> • Volatilité des marchés boursiers, pas compétitif au niveau international.
Impôt sur la fortune	4%	<ul style="list-style-type: none"> • Forte concentration (70% juste sur les Soparfi). • Seul pays au monde qui dispose d'un tel régime sur les sociétés.
Accises et assimilés	11%	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnérabilité du « Tanktourismus » à moyen terme.
Impôts sur les salaires et traitements	30%	<ul style="list-style-type: none"> • Impact à moyen terme de la numérisation. • Forte concentration. • Insoutenabilité du modèle de croissance extensif (logement, transport).

La Note⁵⁸ au Formateur réalisée par le Comité économique et financier a estimé l'impact budgétaire de certains risques. Notons en particulier :

- 200 – 300 millions d'euros – Brexit/EU-Budget
- 100 – 200 millions d'euros – Chômage des frontaliers
- 75 millions d'euros – Accises et « Tanktourismus »
- 600 millions d'euros – CCCTB.

L'UEL aimerait dans ce contexte rappeler que le FMI⁵⁹ a mis le pays « *en garde contre le fait que des modifications de la fiscalité pourraient rendre le Luxembourg moins attractif pour les entreprises internationales, ce qui pourrait à son tour conduire à des pertes fiscales non négligeables* ». Le FMI en a profité pour conseiller au Gouvernement « *d'évaluer ces risques avec plus de précision et, en même temps, d'élaborer des initiatives pour les atténuer autant que possible* ».

En matière de recettes fiscales, l'UEL est satisfaite que la Commission européenne note dans son Rapport que « *les recettes du Luxembourg provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés sont supérieures à la moyenne de l'UE* ». **Cette déclaration prouve encore une fois que le Luxembourg est loin d'être un paradis fiscal comme d'aucuns l'estiment parfois.** D'ailleurs, la Commission européenne souligne à juste titre que « *le Luxembourg a pris des dispositions pour modifier certains aspects de son système fiscal et ainsi réduire la planification fiscale agressive, notamment en appliquant des initiatives approuvées à l'échelon européen et international* » ou encore que « *la plupart des fonds classiques ont choisi le Luxembourg en raison de l'écosystème qui entoure le secteur des fonds. On y trouve notamment quelque 8 000 professionnels de l'audit, de nombreux spécialistes*

⁵⁸ Il s'agit d'une note réalisée en novembre 2018 par le Comité économique et financier national à l'adresse du Formateur institué à la suite des élections législatives du 14 octobre 2018.

⁵⁹ Voir *Concluding Statement* dans le cadre de sa mission « article IV » émis le 8 mars 2019.

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/08/mcs-030819-luxembourg-staff-concluding-statement-of-the-2019-article-iv-mission>

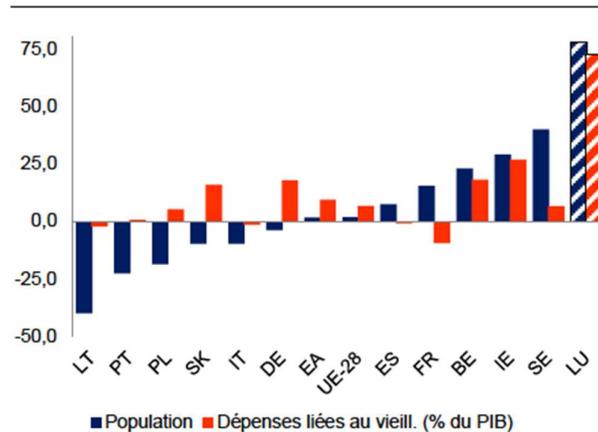
juridiques et prestataires de services informatiques, ainsi qu'environ 70 banques dépositaires. Cet environnement réduit considérablement le temps nécessaire pour créer un fonds ».

Outre le défi de soutenabilité des finances publiques (voir ci-après) détaillé par la Commission européenne, l'UEL aimerait préciser que le défi des finances publiques, c'est aussi un **défi de réputation** (maintien du *Triple A*), un **défi démocratique** (seulement 17% des employés du secteur privé ont le droit de vote au Luxembourg alors que 89% des employés de l'administration publique y ont le droit de vote ; le secteur financier contribue à la création de richesse pour 28%, mais représente seulement 3,6% de l'électorat ; 46% des travailleurs (frontaliers) n'ont aucune représentation au Luxembourg, même au niveau local⁶⁰), un **défi de croissance économique** (dépendance des recettes à la croissance), un **défi de prévisibilité** et un **défi des infrastructures** (investissement dans le logement, la mobilité).

En ce qui concerne l'insoutenabilité des finances publiques que l'UEL a de nombreuses fois thématisée au cours des dernières années, nous relèverons uniquement les points suivants :

- « C'est au Luxembourg que les dépenses liées au vieillissement vont le plus augmenter à l'horizon 2070. L'indicateur S2, qui mesure l'écart de viabilité budgétaire à long terme, s'établit à 8,1 points de % de PIB. Cela résulte entièrement de l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement, en particulier les pensions (5,8 points de pourcentage de PIB) ainsi que les dépenses de soins de santé et de soins de longue durée (2,8 points de pourcentage de PIB).

Graphique 3.1.1: **Dépenses liées au vieillissement (en % du PIB) et projections démographiques, États membres sélectionnés (2016-2070, variation en %)**



Source: Eurostat, Commission européenne

- Le solde opérationnel du régime général de pension devrait devenir progressivement négatif et finir par atteindre -7,6% du PIB d'ici à 2070. Les réserves accumulées (pourtant aujourd'hui aux alentours de 20 mia EUR !) ne devraient garantir la viabilité du système que jusqu'en 2041 (rapport du groupe de travail sur les pensions, 2018).

⁶⁰ Sources : Avis Fiscal CES 2018, IGSS et STATEC.

- Le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) est le 2^e plus faible de l'UE. Le Luxembourg affiche l'un des taux les plus élevés de l'UE pour ce qui est des personnes inactives âgées de 60 à 64 ans (82,3%). En 2016, parmi les personnes âgées de 55 à 64 ans qui étaient inactives, 58% des hommes et 37% des femmes l'étaient parce qu'ils avaient pris leur retraite ou leur retraite anticipée. »

5.3 La politique sociale

En matière de politique sociale, nous soulignons les éléments suivants :

- « Le Luxembourg réalise de bons résultats en ce qui concerne le caractère adéquat des prestations de revenu minimum dans leur ensemble. Bien que le seuil de risque de pauvreté reste supérieur au niveau minimum de revenu au Luxembourg, d'autres prestations sont accessibles aux groupes à faibles revenus, notamment le chèque-service accueil et les aides au logement.
- Selon le cadre d'évaluation comparative des prestations de revenu minimum réalisé par le Comité de la protection sociale, au Luxembourg, le niveau de la prestation représentait 85,7% du seuil de pauvreté et 78,2% du revenu d'un travailleur à bas salaire (contre respectivement 57,5% et 46,1% en moyenne dans l'UE).
- À la suite d'une nouvelle indexation, en août 2018, le salaire mensuel minimum est passé à 2.048,54 EUR pour les travailleurs non qualifiés et à 2.458,25 EUR pour les travailleurs qualifiés de plus de 18 ans, ce qui renforce la position du Luxembourg en tant que pays de l'UE où le salaire minimum (nominal et réel) est le plus élevé. »

Pour le dernier point repris ci-dessus, inutile de préciser que les récentes évolutions au cours de l'année 2019 (+1,1% ; +0,9%) ne font qu'accentuer ce constat.

* * *

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté avec vingt-neuf voix pour, et une voix contre, des membres présents.

Daniel Becker



Secrétaire Général

Jean-Jacques Rommes



Président

Luxembourg, le 27 juin 2019