



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/AVIS RAPPORT ANNUEL 2019 CNP

Avis du CES relatif au rapport annuel 2019 du Conseil national de la productivité

Saisine gouvernementale du 15 juin 2020

Avis

Luxembourg, le 14 juillet 2020

Avant-propos

Le présent avis du CES fait suite à la saisine gouvernementale du 15 juin 2020 qui a pour objet l'appréciation du premier rapport annuel (2019) du Conseil national de la productivité (CNP) du 10 mars 2020.

Le CNP fut instauré par l'arrêté grand-ducal du 23 septembre 2018 portant création d'un Conseil national de la productivité au Luxembourg¹. L'article 4 de cet arrêté prévoit entre autres que « *[l]e Conseil national de la productivité élabore un rapport annuel qui est transmis pour avis, sur base annuelle, au Conseil économique et social du Grand-Duché de Luxembourg. Le rapport annuel du Conseil national de la productivité et l'avis correspondant du Conseil économique et social sont publiés et notifiés à la Commission européenne* ».

Le CNP est mis en place suite à l'accord du Conseil européen² du 20 septembre 2016 avec une recommandation remaniée du Conseil ECOFIN adoptée le 17 juin 2016³, invitant les États membres de la zone euro à mettre en place des conseils nationaux de la productivité.

Au niveau national, le CES a été saisi pour avis le 1^{er} décembre 2015 quant à une « *Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international* ». Le CES a rendu son avis le 10 janvier 2018⁴. En plus des considérations sur le concept, les déterminants et la mesure de la productivité, le CES a également abordé la question des Conseils nationaux de la productivité et a notamment détecté un certain nombre de sujets et axes de recherche prioritaires qu'un éventuel Conseil national de la productivité pourrait aborder. Ces sujets sont repris dans l'annexe ci-après pour rappel.

Finalement, le Conseil national de la productivité luxembourgeois a été créé par arrêté grand-ducal le 23 septembre 2018. Les membres du CNP ont été nommés par arrêté ministériel le 26 juillet 2019⁵.

Dès la création du CNP, et avant la nomination de ses membres, l'Observatoire de la compétitivité (ODC) et le Statec ont créé un groupe de travail conjoint afin de lancer les travaux en vue de l'élaboration d'un premier rapport annuel.

Ce groupe de travail a pris l'avis « *Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international* » du CES comme point de départ pour sélectionner les sujets à traiter et a retenu trois axes de recherche et d'analyse principaux sur lesquels les travaux futurs devaient se concentrer : la méthodologie, le niveau de détail des analyses et les différents concepts de productivité.

¹ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/2018/09/23/a951/jo>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0924%2801%29>

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10083-2016-INIT/fr/pdf>

⁴ « *Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international (2018)* » <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/politiquegenerale/avis-productivite-100118-.pdf>

⁵ <http://legilux.public.lu/eli/etat/adm/amin/2019/07/26/b2322/jo>

Lors des réunions régulières du groupe de travail, l'implication des différentes unités du Statec a permis de peaufiner les analyses et de concrétiser la liste des études à intégrer dans le projet du premier rapport annuel.

Après finalisation des analyses, le secrétariat du CNP, en l'occurrence l'ODC, a compilé les différentes contributions et a préparé une première ébauche du rapport annuel, destinée à être soumise aux membres du CNP pour avis et validation.

Suite à la nomination des membres, le CNP a tenu sa réunion constitutive en date du 14 octobre 2019. Lors de cette réunion, les membres du CNP ont approuvé la structure du rapport et ont consenti aux analyses et études prévues pour le rapport annuel 2019. Finalement, les membres du CNP ont discuté des principaux enjeux et défis en matière de productivité. L'objectif de cet échange d'idées était de mettre au point les grandes lignes et priorités du programme de travail futur.

Le CNP s'est réuni une deuxième fois le 18 décembre 2019. Cette réunion a permis de débattre le projet du « *Rapport annuel 2019* » et de s'entendre sur les modifications à apporter.

Lors d'une troisième réunion du CNP le 10 mars 2020, le « *Rapport annuel 2019* » a été finalisé.

La première partie du rapport du CNP est une description qui retrace l'historique de la création du CNP, son mode de fonctionnement et les travaux futurs envisagés. L'avis du CES y est cité à de multiples reprises étant donné qu'il a servi de base aux travaux et aux réflexions du CNP, ce dont le CES se félicite.

La deuxième partie regroupe une série d'études sur la productivité au Luxembourg, mais n'inclut pas, à ce stade, de commentaires par rapport à ces études, ni de recommandations à destination des décideurs politiques et/ou économiques.

Le CES remarque que le rapport du CNP a été publié en mars sans que l'avis afférent du CES ait été attendu. L'article 4 de l'arrêté grand-ducal du 23 septembre 2018 portant création d'un Conseil national de la productivité au Luxembourg prévoit en effet que « *Le Conseil national de la productivité élabore un rapport annuel qui est transmis pour avis, sur base annuelle, au Conseil économique et social du Grand-Duché de Luxembourg. Le rapport annuel du Conseil national de la productivité et l'avis correspondant du Conseil économique et social sont publiés et notifiés à la Commission européenne* », sans donner davantage de précisions quant à l'implication du CES dans ce processus en ce qui concerne son déroulement temporel.

Pour clarifier le calendrier des travaux et l'implication du CES permettant aux partenaires sociaux de se positionner en la matière, le CES voudrait que l'échéancier soit davantage précisé pour les travaux à venir. Au vu de la date de sortie du rapport annuel du CNP et de la date de la saisine du CES, il semble que le premier rapport annuel du CNP fasse partie intégrale du processus du Semestre européen, contrairement à l'avis afférent du CES, qui semble ne pas en faire partie et qui sera, par conséquent, transmis à la Commission européenne à une date ultérieure. Le CES estime nécessaire de rapprocher les dates de publication des deux documents.

Le CES regrette d'ailleurs que les partenaires sociaux n'aient pas été consultés en 2020 en amont des documents relatifs au Semestre européen (PSC et PNR).

Au-delà de ces considérations ayant trait à la gouvernance en la matière, le CES voudrait préciser qu'il est conscient que ce premier rapport a été élaboré dans des conditions particulières puisqu'il s'agit du premier rapport du CNP nouvellement créé et dont les membres venaient juste d'être nommés.

Le CES suppose que c'est la raison pour laquelle ce premier rapport du CNP, de qualité indiscutable, ne contient pas encore d'analyses propres, ni de commentaires ou de recommandations de la part du CNP.

Aussi le CES est conscient que l'« *Art. 4. Missions du Conseil national de la productivité* » du « *Dispositif de l'arrêté grand-ducal du 23 septembre 2018 portant création d'un Conseil national de la productivité au Luxembourg* », n'énumère pas expressément les recommandations parmi les missions du CNP, mais cet article stipule néanmoins que le CNP doit réaliser « *un diagnostic et une analyse de la productivité au Luxembourg, des défis afférents et des enjeux économiques, sociaux et environnementaux en la matière ...* », ce qui permettrait de mieux outiller les partenaires sociaux au sein du CES pour formuler leurs recommandations.

A cet égard, le CES approuve également la volonté des membres du CNP de ne pas se limiter à la simple analyse statistique de la productivité, mais d'identifier également les défis actuels et futurs en matière de productivité et de proposer des pistes d'action concrètes (cf. chapitre « *Le coup d'œil sur les travaux et activités futurs* »).

Le CES note que le premier rapport annuel du CNP précise que « *[d]’une manière générale, le CNP a différentes fonctions qui se complètent mutuellement : la recherche et l’analyse, l’élaboration de recommandations et de pistes d’action concrètes et finalement la communication et la pédagogie* ».

Cette approche analytique et didactique est en concordance avec la Recommandation du Conseil du 20 septembre 2016 sur la création de conseils nationaux de la productivité⁶, qui stipulait au point (6) que « *[p]ar ailleurs, si et dans la mesure où cela est prévu dans leur mandat national, les conseils de la productivité pourraient analyser les conséquences des options politiques en rendant explicites les compromis politiques* ».

Le CES estime qu’un tel exercice serait d’une grande utilité et encourage le CNP à aller sur cette voie, d’autant plus que, d’après le point (4) de la Recommandation du Conseil, « *[l]a mise en place de conseils nationaux de la productivité pour suivre les évolutions et alimenter le débat national dans le domaine de la productivité et de la compétitivité devrait permettre de renforcer l’appropriation des politiques et des réformes nécessaires au niveau national et d’enrichir les connaissances sur lesquelles s’appuie la coordination des politiques économiques de l’Union* ».

Le CES est conscient que le CNP n’a pas pu accomplir toutes ses tâches en si peu de temps et salue le fait que le CNP compte y remédier dans les rapports annuels à venir, tel que précisé dans le chapitre intitulé « *Précisions concernant les analyses intégrées dans le rapport annuel 2019* ». Le CNP y explique notamment que les analyses et études reprises ne fournissent que des premiers éléments pour permettre de faire un tour d’horizon en matière de productivité, qu’il n’a pas encore pu les apprécier en détail et qu’elles serviront de base pour la suite des travaux du CNP.

Le CNP y explique aussi qu’il prend seulement note des recommandations énoncées dans le chapitre 2.1, intitulé « *Le regard des organisations internationales sur la productivité du Luxembourg* », qui récapitule les principaux résultats formulés par le Fonds monétaire international (FMI), l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne, et qu’il va les examiner à la lumière de sa propre analyse dans les rapports à venir.

Concernant les autres analyses réalisées par le Statec et son unité de recherche Statec Research, sur demande et pour le compte du CNP, le CES prend note que le CNP ne souscrit pas, à ce stade, aux résultats de ces études qui, selon le CNP, feront encore l’objet d’un examen critique.

Le CES se félicite que le CNP compte revenir sur toutes ces études et faire ses analyses propres.

Le CES souscrit également aux sujets que le CNP compte traiter à l’avenir, à savoir la digitalisation, l’innovation, la recherche et développement, le cadre politique, institutionnel et réglementaire, les inégalités sociales, le bien-être, les compétences de la main-d’œuvre et le problème connexe de l’appariement entre offre et demande de qualifications (*skills mismatch*). Sont également mentionnées la circularité des ressources, l’utilité sociale et environnementale des produits, ainsi que la productivité des ressources naturelles. Ces choix trouvent l’assentiment du CES.

Les idées du CES d’analyser le lien entre *management* et productivité et de différencier les entreprises actives au niveau local des multinationales actives au niveau mondial, est également reprise, ce dont le CES se félicite.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0924%2801%29>

Le CES espère que ces différentes idées et suggestions seront concrétisées et validées dans le programme de travail annuel et pluriannuel du CNP, ce programme de travail devant être communiqué au CES. Dans cette perspective, le CES accueillerait favorablement l'idée de pouvoir prioriser les sujets, eu égard notamment au contexte socio-économique.

Ainsi, par exemple pour le 2^e semestre 2020, le CES trouverait opportun que le CNP se penche sur des sujets qui pourraient s'avérer utiles aux décideurs politiques et économiques dans un contexte de relance économique « *après Covid-19* ». A cet égard, le CES estime que les sujets que le CNP devrait traiter de façon prioritaire sont les effets sur la productivité :

- du télétravail ;
- du processus de création et de disparition des entreprises ;
- du chômage partiel.

En effet, le télétravail est un sujet particulièrement intéressant au vu des changements que la crise Covid-19 est susceptible d'entraîner sur l'organisation du travail en général. Le CES note que des premières études⁷ font état de résultats mixtes en la matière.

D'autre part, le recours massif au chômage partiel pendant la pandémie aura mécaniquement un effet négatif à court terme sur la productivité apparente du travail, à l'instar de l'expérience de la crise financière de 2009. Une analyse quant à la persistance d'une telle dégradation de la productivité (hystérésis), devrait donc également faire partie des sujets à traiter en priorité par le CNP.

Pourront suivre dans une phase ultérieure, des analyses concernant :

- la productivité dans le secteur financier ;
- la productivité du capital ;
- les liens entre la productivité et les investissements ;
- les effets des nouvelles technologies sur la productivité.

En outre, l'accroissement substantiel du rapport entre la consommation intermédiaire et la production, d'une part, ainsi que du déflateur de la valeur ajoutée, qui influe directement sur le PIB réel, d'autre part, sont deux phénomènes qui mériteraient de faire l'objet d'analyses méthodologiques plus approfondies du CNP par la suite. A ce sujet, le CES ne renvoie pas seulement à son avis sur la productivité, mais également à celui relatif à la volatilité et fiabilité des données macroéconomiques (partie I de l'avis annuel de 2019).

Au-delà, le CES approuve et soutient également la volonté du CNP d'organiser des conférences ou séminaires visant à renforcer l'implication des acteurs concernés et à donner plus de visibilité aux questions de productivité dans le débat public.

Finalement, le CNP est, aux yeux du CES, l'enceinte idéale de formulation notamment de recommandations méthodologiques, ainsi que de production d'analyses scientifiques approfondies. Quant à la formulation de recommandations « *politiques* » en matière de productivité, le CES estime

⁷ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/about-deloitte/deloitte-ch-covid-d%C3%A9multiplie-le-travail-%C3%A0-domicile-%20communiqu%C3%A9.pdf>

toutefois que cette prérogative doit être réservée aux partenaires sociaux regroupés en son sein, le rôle du CNP étant de fournir la base scientifique aux débats économiques et sociaux.

Annexe

Pour rappel : Recommandations et conclusions de l'avis « *Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international* » du CES

Le CES a détecté un certain nombre de sujets qui nécessitent une surveillance et une analyse supplémentaires. Le Conseil national de la productivité pourrait être appelé à effectuer ces travaux, le cas échéant avec l'appui d'une institution de recherche.

Si la productivité du travail peut être calculée assez facilement, en vertu d'une simple division de la valeur ajoutée par le nombre d'heures de travail ou d'emplois, il existe toutefois déjà à ce niveau des difficultés méthodologiques. En effet, tant le passage de la valeur ajoutée nominale à la valeur ajoutée en volume (utilisation des déflateurs) dans les services marchands, tout comme l'utilisation de la rémunération du personnel des services non marchands et autres pour estimer la valeur ajoutée de ces services ne sont pas exempts de défis.

Par ailleurs, une analyse détaillée de la productivité des différentes branches de l'économie est indispensable.

Même si nous sommes en possession de données relatives à la productivité apparente du travail pour toutes les branches de l'économie, il existe un besoin d'éclaircir certaines difficultés méthodologiques spécifiques :

- la mesure de la valeur ajoutée (même nominale) dans les services (services immobiliers, activités financières) ;
- le déflatage de la valeur ajoutée pour passer de la valeur ajoutée nominale à la valeur ajoutée en volume, malgré l'existence d'une méthode commune utilisée par les pays de l'Union européenne ;
- l'impact des consommations intermédiaires dans le calcul de la productivité ;
- la productivité dans le secteur non marchand ;
- la productivité à l'ère de la numérisation (les difficultés de mesure de la productivité de l'économie numérique sont-elles comparables à celles relatives aux activités domestiques ou de bénévolat ?).

Une analyse détaillée de la productivité des différentes branches de l'économie est indispensable. Cette tâche pourrait incomber au Conseil national de la productivité. Le CES estime que les axes de recherche suivants seraient prioritaires :

- le niveau et l'évolution de la productivité branche par branche ;
- les questions relatives au calcul de la productivité (consommation intermédiaire, production, déflatage, ...) ;
- la période d'étude suffisamment longue à prendre en considération ;
- les comparaisons internationales et au sein de la Grande Région ;

- l'établissement de données chronologiques sur les déterminants les plus importants, comme les dépenses de R&D par branche ou par entreprise⁸.

Concernant la productivité du capital, les problèmes méthodologiques sont encore plus conséquents et les travaux en la matière peu avancés à ce jour. Le CES encourage néanmoins les différents acteurs à continuer leurs travaux en la matière afin de pouvoir disposer à terme de statistiques plus explicites à ce sujet.

* * *

Résultat du vote:

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

Daniel Becker

Jean-Jacques Rommes

Secrétaire Général

Président

Luxembourg, le 14 juillet 2020

⁸ Il est possible d'approfondir l'analyse des déterminants de la PGF au niveau de certaines branches ou au niveau des entreprises, en exploitant la dimension transversale de certaines enquêtes récentes Eurostat/Statec, comme celles sur l'innovation, les technologies de l'information et de la communication ou la formation continue.