



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/AVIS RAPPORT ANNUEL 2021-2022 CNP

Avis du CES relatif au rapport annuel 2021-2022 du Conseil national de la productivité

Saisine gouvernementale du 16 janvier 2023

Avis

Luxembourg, le 11 juillet 2023

Le présent Avis du CES fait suite à la saisine gouvernementale du 16 janvier 2023 qui a pour objet l'appréciation du troisième rapport annuel (2021-2022), intitulé « Polycrise », du Conseil national de la productivité (CNP), publié en décembre 2022.

En **résumé**, le rapport 2021-2022 du CNP se présente en 3 parties.

La **première partie** est consacrée aux réflexions du CNP et à ses analyses macroéconomiques au vu du contexte économique international de polycrise et de la situation conjoncturelle au Luxembourg.

Les analyses portent essentiellement sur l'évolution de la productivité du travail (au niveau agrégé de l'économie nationale et en détail pour certaines branches), de la productivité des ressources et de celle de l'énergie (concept de découplage) et font le lien entre la productivité et le pouvoir d'achat.

La **deuxième partie** comporte notamment trois études :

- « Luxembourg's Labour Productivity Slowdown in a Comparative Perspective », qui décrit l'évolution de la productivité du travail du Luxembourg dans une comparaison internationale.
- « Productivity and wage dispersion. Preliminary firm-level evidence for Manufacturing and Non-financial Services in Luxembourg », qui analyse les relations entre les salaires/pouvoir d'achat et la productivité du travail au Luxembourg.
- « The Limits to Green Benchmarking », qui classe les activités économiques en fonction de leur risque environnemental et associe les performances économiques aux émissions de gaz à effet de serre.

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

Le CES rappelle que, d'après l'article 4 de l'**arrêté grand-ducal du 23 septembre 2018** portant création d'un Conseil national de la productivité au 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 CES regrette que le rapport du CNP soit, à nouveau, sorti avant l'avis *ad hoc* du CES et que l'**échecancier des travaux** des deux Conseils n'ait toujours pas été ajusté pour permettre une publication simultanée des deux rapports. Partant, estimant qu'une publication concomitante du rapport du CNP et de l'avis CES afférent devrait être de mise, le CES estime qu'il y a matière à remédier à ce **manque de coordination**.

Tout comme dans ses rapports précédents, le principal constat dressé par le CNP est que l'économie luxembourgeoise est confrontée à une **quasi-stagnation persistante de sa productivité totale** depuis le début du millénaire. Le CES note et salue la recommandation du CNP qui demande de faire de la productivité une priorité de l'agenda politique et de la recherche académique, sachant que la productivité est l'un des déterminants essentiels pour pérenniser le modèle socioéconomique et accroître le niveau de vie à long terme.

Parmi les différents champs d'action susceptibles de faire progresser la productivité, tels, par exemple, la R&D et l'innovation, le CES note que la **gouvernance d'entreprise**, c'est-à-dire notamment les compétences managériales des dirigeants, est également importante. En effet, comme indiqué dans

le rapport du CNP, des travaux de recherche ont montré que l'évolution de la productivité est fortement liée aux pratiques managériales et qu'une bonne gestion d'entreprise est bénéfique pour l'efficacité de la production et donc la productivité¹.

Le CES souhaite aussi souligner que l'adaptation continue du **cadre réglementaire** a également été identifiée comme un élément fondamental qui façonne le terrain sur lequel opèrent les acteurs économiques et qui contribue à augmenter l'attrait du pays. Il s'agit là, par ailleurs, d'une requête du CES, qui avait demandé dans ses précédents avis que suivent, dans une phase ultérieure, **d'autres analyses** concernant notamment :

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

Si le télétravail a été abordé dans le rapport du CNP de l'année dernière dans la partie traitant du lien entre le cadre réglementaire et l'amélioration de la productivité des entreprises, le chômage partiel et le processus de création et de disparition des entreprises n'ont, par contre, pas encore été abordés par le CNP.

Quant à la numérisation, le CES souligne dans ce contexte que le Luxembourg n'occupe plus que la 8^e place de l'indice 2022 relatif à l'économie et à la société numériques (DESI²) établi par la Commission européenne, qui porte sur les 27 États membres de l'Union européenne (UE). Pire, l'amélioration de sa performance est plus lente que celle des autres pays de l'UE : le Luxembourg a amélioré son score de 6% en moyenne chaque année entre 2017 et 2022, soit le taux de croissance le plus faible dans l'UE. Le CES note en particulier que :

- la proportion de diplômés et de spécialistes en technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le pays est certes supérieure à la moyenne de l'UE, mais que le pays

¹ *World Management Survey* (Van Reenen, Bloom): « *If the factors associated with good management seem intuitive, just how much it matters is still startling. The correlation between a high management score and productivity is so strong that management seems to account for more of the difference between the most and least productive firms within countries than factors like research and development spending or use of it. Mr. Van Reenen and Mr. Bloom reckon that more than half of the productivity gap between Britain and America can be attributed to poor management* ». (*The Economist*, David Brent Ltd., 4 février 2023).

² Le DESI a été élaboré conformément aux lignes directrices et aux recommandations de l'OCDE/JRC « Manuel de construction d'indicateurs composites : méthodologie et guide d'utilisation ». Les données incluses dans l'indice ont été, pour la plupart, collectées auprès des autorités compétentes des États membres par la Commission européenne (Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie ainsi qu'Eurostat) et d'études ad hoc lancées par la Commission européenne.

connaît quand même une pénurie de cette main-d'œuvre spécialisée qui risque d'entraver la numérisation de son économie ;

- le Luxembourg a perdu 7 places sur le pilier « connectivité », en passant de la 4^e place au niveau européen en 2021 à la 11^e place en 2022, ce qui le situe même en-dessous de la moyenne européenne sur ce pilier historiquement fort ;
- le Luxembourg n'occupe que la 18^e place en ce qui concerne l'intégration des technologies numériques par les entreprises.

Etant donné que l'écart entre les entreprises les plus productives (*frontier firms*) et les entreprises les moins productives (*laggard firms*) est croissant, le CES se réjouit que le CNP veuille dépasser l'approche sectorielle pour adopter une approche au niveau des entreprises sur la base de microdonnées, afin de mieux tenir compte de l'hétérogénéité du tissu économique. Le recueil de ces données peut certes constituer un défi technique, mais le CES souligne l'importance de données de qualité élevée pour mener des analyses aboutissant à des conclusions robustes. Des *frontier firms* et des *laggard firms* sont présentes dans chaque branche d'activité, et donc la faiblesse structurelle de la productivité de certaines entreprises ne s'explique plus à travers leur seule appartenance à une branche spécifique. Aussi le CES soutient le CNP qui note que « des explications potentielles comme l'insuffisance de leurs investissements, leur lente digitalisation, la pression concurrentielle insuffisante, les barrières à la sortie, la qualité du *management* ou encore l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences devront faire l'objet d'analyses plus approfondies ».

Le CES se félicite également que le CNP veuille davantage explorer les **liens entre la productivité et les marges des entreprises**. En effet, la baisse de la rentabilité peut compromettre les capacités d'investissement et de développement futur des entreprises et ainsi nuire à la productivité à long terme. Ainsi, il serait utile de voir comment ces deux éléments interagissent et si les liens jouent de la même manière dans les différentes branches d'activité.

Au sujet des **prix implicites de la valeur ajoutée** (qui ont augmenté davantage au Luxembourg qu'à l'étranger) et des consommations intermédiaires, le CNP avait constaté des problèmes techniques et méthodologiques. En effet, il semble que la baisse de la valeur ajoutée - au niveau agrégé - n'est pas due à une baisse de la production, mais à une hausse des consommations intermédiaires. Actuellement, les hausses de prix frappent quasi toutes les catégories des matières (énergies, métaux, produits agricoles, etc.) et se répercutent en aval à travers les chaînes de valeur.

Un regard détaillé sur les **deux composantes de la valeur ajoutée**, donc la production et les consommations intermédiaires, fait apparaître un constat un peu surprenant en 2020 pour le Luxembourg : au niveau agrégé de l'économie totale, la production a augmenté de 1,6% et la consommation intermédiaire de 2,4%, avec, à la clé, une baisse de la valeur ajoutée de 0,7%. En 2021, la production a augmenté de 8,9%, la consommation intermédiaire de 10,4% et la valeur ajoutée brute de 4,8% pour le total des branches. Ainsi, le ratio consommation intermédiaire/production, déjà élevé au Luxembourg, a encore augmenté au cours des deux dernières années et s'élève à 74,2% en 2021.

Le CES a également remarqué une certaine volatilité au niveau de la consommation intermédiaire et se demande à quoi cela peut être dû (prix, effet déflateur, ...) ?

Concernant le **lien entre salaires et productivité**, une corrélation positive a pu être mise en évidence aussi bien pour les entreprises manufacturières que pour celles du secteur non-financier, ce qui

montre que les entreprises les plus productives tendent à payer de meilleurs salaires. A l'opposé, aucun lien franc n'a pu être détecté entre dispersion des salaires et dispersion de la productivité.

Le CES approuve encore que le CNP compte investiguer davantage le lien entre la productivité et les **performances selon les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG)**. Ceux-ci sont en effet à la base d'une transition verte, responsable et équitable de l'économie et donc d'une croissance plus durable.

Le niveau de la **productivité des ressources** est élevé au Luxembourg. La consommation intérieure de matières a baissé de 4,8% en 2020 par rapport à l'année précédente, soit une baisse plus importante que celle du PIB (-0,8%), provoquant ainsi une hausse de la productivité des ressources (+3,2%).

Le CNP constate que le Luxembourg n'a pas réussi à découpler la croissance du PIB de la consommation intérieure de matières au cours des dix dernières années. Les taux de croissance des deux éléments varient à différentes vitesses d'année en année, mais au total de la décennie, les deux éléments ont connu une hausse similaire, signifiant une quasi-stagnation de la productivité des ressources au bout de dix ans.

L'image est, par contre, bien différente en matière d'énergie, où le Luxembourg a réussi à augmenter constamment le volume de sa production économique tout en réduisant sa consommation d'énergie (et ses émissions de gaz à effet de serre), signifiant un découplage absolu et une nette hausse de la **productivité de l'énergie** entre 2010 et 2020. Elle mesure la quantité de production économique produite par unité d'énergie brute disponible (en milliers de tonnes équivalent pétrole).

Le CNP a relevé que les mesures prises lors de la tripartite en septembre 2022 pour plafonner les prix du gaz et de l'électricité, tout en subventionnant le mazout de chauffage, même si elles étaient inévitables pour amortir le choc de l'inflation, vont accroître le soutien aux énergies fossiles et ne contribuent donc pas à une amélioration de la politique climatique du pays. En plus, du fait que le Luxembourg doit importer les énergies fossiles qu'il consomme, la dépendance envers ces énergies signifie une vulnérabilité du pays.

Le niveau de la productivité de l'énergie du Luxembourg devance celui des pays voisins et l'UE dans son ensemble. Quant à l'évolution de la productivité de l'énergie, il apparaît que la tendance générale des vingt dernières années est positive, mais les dernières années, la baisse s'explique principalement par les mesures sanitaires prises pour endiguer la pandémie de la Covid-19, notamment le confinement et le recours massif au travail à distance (télétravail).

L'intensité en CO₂ de l'économie luxembourgeoise est plus élevée que celle de ses pays voisins et de l'UE dans son ensemble. Les données des émissions liées à la production économique sont basées sur les émissions territoriales qui ne tiennent pas compte des émissions intégrées dans les biens échangés dans le commerce international. L'intensité en CO₂ est en baisse au Luxembourg depuis 2010. Les dernières données disponibles datent de 2018.

Le constat est similaire si l'on considère les **émissions de gaz à effet de serre (GES)** par habitant. Selon les dernières données disponibles de l'OCDE, les émissions de GES par habitant étaient bien plus élevées au Luxembourg que dans ses pays voisins et l'UE dans son ensemble en 2020. Le regard sur les vingt dernières années montre toutefois que tous les pays analysés ici ont réduit peu à peu leurs émissions de GES par habitant depuis le début du millénaire. La baisse spectaculaire en 2020 est bien

évidemment liée aux restrictions et mesures sanitaires prises pour faire face à la pandémie de la Covid-19. Il reste encore à voir quels en seront les impacts structurels.

Les résultats montrent également qu'au Luxembourg les industries à faible risque³ représentent la part la plus élevée de pollution et de production, alors que les industries à risque moyen et élevé représentent une plus grande proportion d'émissions par unité de production.

De manière générale, le CES rejoint le CNP qui considère que l'année de crise 2020 était une année très particulière avec un grand confinement et des restrictions sanitaires importantes qui ont entravé l'activité économique. Pour déceler des changements structurels éventuels, il est indiqué de **répéter l'exercice d'analyse** avec les données des années suivantes afin d'avoir une image pertinente et plus complète de l'évolution de la productivité des ressources et de l'énergie au Luxembourg.

De plus, le CES soutient le CNP dans ses **efforts de pédagogie et de communication** sur base de conférences, de séminaires ou de journées d'information, afin de faciliter la compréhension de cette notion fort complexe auprès des agents économiques.

En outre, le CES jugerait utile que le CNP établisse un programme de travail pluriannuel fournissant une vue sur les prochains travaux envisagés et sur l'avancement des travaux en cours.

Le nombre de sujets sur lesquels le CNP entend travailler devient de plus en plus important. Vu ses ressources propres limitées, le CNP envisage d'activer d'autres acteurs et réfléchit à des partenariats pour agrandir son périmètre d'action. Un aspect important est de bâtir des ponts avec les entreprises afin de porter le sujet sur le terrain. Dans ce contexte, les chambres professionnelles ou des organismes publics, tels que Luxinnovation, pourraient être des partenaires appropriés pour concilier la compréhension des entreprises et l'approche académique de la productivité. Le CES peut se déclarer d'accord avec cette approche, mais souligne la nécessité d'associer les représentants des entreprises et des travailleurs à cette collaboration. Le CNP pourrait coordonner les travaux et soumettre les résultats à l'avis du CES.

Résultat du vote:

Le présent Avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel BECKER

Steve HEILIGER

Secrétaire Général

Président

³ Selon la taxonomie des risques environnementaux proposée par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).