



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/AVIS RAPPORT ANNUEL 2023-2024 CNP

Avis du CES relatif au rapport annuel 2023-2024 du Conseil national de la productivité

Saisine gouvernementale du 19 mars 2025

Avis

Luxembourg, le 9 janvier 2026

Le présent avis du Conseil économique et social (CES) donne suite à la saisine gouvernementale du 19 mars 2025 qui a pour objet l'appréciation du cinquième rapport annuel du Conseil national de la productivité (CNP) 2023-2024, intitulé « *Revigorer la productivité – Éléments pour un plan d'action* », publié en janvier 2025.

En **résumé**, le rapport 2023-2024 du CNP se présente en 3 parties.

La **première partie**, intitulée « Les réflexions et analyses macroéconomiques du Conseil national de la productivité », présente d'abord quelques réflexions du CNP et évoque différentes pistes pour relancer la productivité au Luxembourg. Elle comprend ensuite des analyses descriptives de la productivité du travail aux niveaux national et sectoriel, ainsi qu'une analyse dite « *shift-share* » qui décompose l'évolution de la productivité en effets de réallocation (statique et dynamique) et effet intrinsèque. La partie est complétée par des analyses sur la productivité des ressources et de l'énergie.

La **deuxième partie** comporte trois études réalisées par l'équipe *STATEC Research* pour le compte du CNP :

- La première contribution examine la relation entre la productivité totale des facteurs et différentes caractéristiques des entreprises.
- La deuxième contribution présente des résultats de la dernière mise à jour du projet LuxKLEMS et montre l'évolution de certains indicateurs de productivité.
- La troisième contribution aborde la productivité carbone et étudie le découplage entre la croissance économique et les émissions de gaz à effet de serre.

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

Partie 1

Le CES salue que, dans le présent rapport, le CNP présente des pistes d'actions et formule des recommandations concrètes à moyen et long termes pour relancer la productivité de l'économie luxembourgeoise, tel que souhaité par le CES dans ses avis antérieurs.

Tout comme pour les années précédentes, le CNP constate que le niveau de la productivité du travail reste élevé au Luxembourg, même si sa performance est moins bonne en termes d'évolution. La croissance économique luxembourgeoise n'est donc pas soutenue par des gains de productivité, mais plutôt par l'augmentation du volume de travail. Le CNP se dit inquiet de la stagnation persistante de la productivité au Luxembourg. Or redresser la productivité permettrait de maintenir le niveau de vie de la population et les marges de manœuvre budgétaires de l'État.

1 Pistes pour relancer la productivité

Le CES et le CNP sont d'accord qu'il est donc plus que jamais important de faire de la productivité une priorité de l'agenda politique et du débat public, sachant qu'il s'agit de l'un des déterminants essentiels pour pérenniser le modèle socioéconomique.

Une première piste évoquée est la nécessité d'une prise de conscience générale du monde politique, économique et académique ainsi que de la société en général des effets qu'engendre une stagnation prolongée de la productivité. Il est particulièrement important d'impliquer également les partenaires sociaux et la société civile dans ce débat.

Ensuite, selon le CNP, il faut s'attaquer aux leviers généraux en faveur de la productivité.

Tout d'abord, le CNP évoque l'assouplissement du cadre réglementaire, tout en respectant les objectifs de base des régulations (protection de l'environnement, protection des travailleurs, etc.) et en maintenant une réglementation de qualité. Le CES se pose dès lors la question de savoir quel cadre réglementaire est visé concrètement.

Le CES ne peut pas adhérer à une politique qui viserait à simplement éliminer des réglementations qui ont été introduites dans un but concret, tout en partageant l'avis que les finalités de celles-ci et les moyens mis en œuvre pour les atteindre doivent être en cohérence pour éviter de créer des obstacles administratifs superfétatoires et nuisibles à la productivité, et tout en assurant une bonne qualité des retombées.

En outre, et selon les derniers indicateurs de l'OCDE sur la réglementation du marché des produits, le Luxembourg maintiendrait, selon le CNP, des entraves à la concurrence, notamment en ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques, la consultation des parties prenantes, le poids des groupes de pression, les règles régissant les professions libérales et la position des entreprises publiques sur leurs marchés. Le CES aimerait savoir pourquoi il en est ainsi. En tant que maison du dialogue social permanent et structuré, le CES ne voit certainement pas la consultation des parties prenantes comme un obstacle à la productivité, mais comme un élément indispensable d'un État démocratique moderne et un déterminant clé de la productivité. Il aimerait mieux appréhender la teneur des propos assez généraux relayés à ce sujet par le CNP et les raisons l'ayant amené à les avancer.

Le Luxembourg semble accuser, selon le CNP, un manque de compétences managériales, en comparaison internationale. Le CES est d'accord avec le CNP qu'il faudrait des analyses nationales détaillées pour chiffrer l'envergure du problème au sein des entreprises luxembourgeoises et étayer donc davantage ce constat. Dans cette perspective, il serait important de voir si la structure économique des entreprises au Luxembourg, dominée par des petites, voire des micro-entreprises, peut en être un élément d'explication.

Le CES rejoint le CNP quand il pense que, dans le cadre de cette analyse, un point souvent négligé, mais en relation directe avec le sujet de l'organisation et de la gestion d'entreprise, à savoir le bien-être des travailleurs, y compris les indépendants et les dirigeants d'entreprises, devrait également être pris en compte, notamment en ce qui concerne la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail. Dès lors, le CES estime que, dans le tableau résumant les pistes pour relancer la productivité, il faudrait ajouter deux éléments que sont le bien-être au travail et le dialogue social. Selon certaines recherches,

il existe en effet une corrélation positive entre la productivité et le fait que les travailleurs aient « voix au chapitre », qui est encore plus marquée lorsque les salariés ont un droit de regard direct sur les décisions de l'entreprise¹.

Le CES est d'avis que la négociation collective peut contribuer à la productivité en promouvant un environnement de travail positif et porteur, en reconnaissant la valeur des travailleurs et en encourageant la collaboration et l'innovation.

En raison du potentiel qu'il juge limité en matière de recherche et développement au Luxembourg, le CNP est d'avis que le Luxembourg devrait adopter, en complément, une approche de « fast follower », qui est une notion nouvelle intéressante, mais qui nécessite une expertise approfondie en technologie et en innovation qui n'est pas toujours disponible au Luxembourg, ce qui souligne la nécessité d'attirer et de retenir plus de main-d'œuvre qualifiée. L'idée est de systématiquement observer les tendances technologiques et le développement de nouvelles innovations et de les adopter rapidement dans les processus de production et les processus organisationnels, si jugés opportuns et appropriés. Le CNP recommande de renforcer les capacités de veille et de diffusion technologique, notamment par l'Institut de la Propriété Intellectuelle Luxembourg G.I.E. (IPIL) et de créer une unité de veille technologique au sein du ministère de l'Économie. Cette unité devrait travailler en étroite collaboration avec l'IPIL et devrait avoir pour mission de surveiller les nouvelles innovations et d'analyser leur impact potentiel sur l'économie luxembourgeoise, avant tout pour les secteurs prioritaires. Le CES estime que l'agence Luxinnovation, l'Université du Luxembourg et les centres de recherche devraient également être associés à cette veille technologique afin de créer un échange de connaissances entre tous les acteurs, la recherche, l'enseignement et les entreprises.

Le CNP cite également le potentiel de développement des entreprises comme élément à considérer, et estime qu'un facteur important dans ce processus est l'accès au financement.

Le CES trouve intéressante l'idée du CNP de lancer une étude sur la prévalence des entreprises dites « zombies » au Grand-Duché, dont le terme fait référence à des entreprises endettées avec un revenu opérationnel tout juste suffisant pour survivre et qui n'ont que peu de moyens pour se développer et des perspectives de croissance très limitées².

Il met cependant en garde le CNP contre l'amalgame entre **rentabilité** et **productivité**. Ces deux notions, bien que liées, renvoient à des réalités distinctes :

- **La productivité** mesure la valeur ajoutée par rapport aux ressources utilisées (travail, capital, matières premières), la valeur ajoutée étant définie comme la différence entre le chiffre d'affaires et la consommation intermédiaire (sans tenir compte des coûts salariaux).

¹ Kate Bahn, Joe Peck, *How Unions Can Increase Firm Productivity and Strengthen Economic Growth* (« Comment les syndicats peuvent accroître la productivité des entreprises et renforcer la croissance économique »), 6 septembre 2023.

² L'OCDE définit les entreprises « zombies » comme « incapables de couvrir leurs dépenses d'intérêts avec leurs bénéfices avant intérêts et impôts (EBIT) pendant trois années consécutives ». Voir, par exemple, Adalet et al. (2018), « The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries ».

- **La rentabilité**, en revanche, évalue la capacité d'une entreprise à dégager un bénéfice après déduction des coûts, y compris le coût de la main-d'œuvre, mais excluant la rémunération des apporteurs de capitaux.

Ainsi, une entreprise peut être **productive** sans être **rentable**. (Les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre pourraient générer une valeur ajoutée grâce à leurs salariés sans pour autant réaliser une marge bénéficiaire élevée, du fait que pour calculer la rentabilité, les coûts salariaux sont déduits de la valeur ajoutée). Il se pourrait que des entreprises génèrent une valeur ajoutée élevée grâce à des salariés très productifs, mais qu'après déduction des salaires, la marge bénéficiaire ne soit pas très élevée. Mais **l'inverse** est tout aussi vrai : il est également possible que des sociétés ne génèrent pas de gains de productivité tout en étant très rentables (cf. p.ex. le secteur bancaire ces dernières années). Ainsi, le CES rappelle que des entreprises qui ne sont pas nécessairement les plus rentables font néanmoins partie du tissu économique du pays et contribuent à fournir des biens et services indispensables à l'économie et à la population.

Le CES est entièrement d'accord avec le CNP lorsqu'il réitère sa recommandation d'augmenter les dépenses d'investissements, publiques et privées.

Enfin, tel que le CES l'avait suggéré l'année dernière, le CNP a effectué une première analyse de l'effet que l'intelligence artificielle (IA) pourrait avoir sur la productivité. Le CES s'en félicite, même si le CNP estime qu'il est prématuré à ce stade d'avancer une estimation fiable pour le cas du Luxembourg. En effet, selon les hypothèses sous-jacentes sur dix ans, les estimations de l'effet de l'IA sur la productivité varient fortement (de 0,55% à 3,50%) selon les auteurs. Le CES note que depuis la publication de l'avis du CNP, la stratégie du Luxembourg en matière d'intelligence artificielle a été présentée³. Le CES insiste sur une mise en œuvre rapide de ce plan, insistant sur l'effet pratique sur la productivité dans les organisations. L'idée d'organiser un sommet sur l'IA pour discuter de l'impact possible de l'IA sur la productivité au Luxembourg est également soutenue par le CES. Le souhait de trouver le bon équilibre entre la promotion de l'IA en tant qu'outil de diffusion de l'innovation et sa réglementation pour en contenir les risques est à saluer.

2 Évolution de la productivité

Le CES relève que le CNP a fourni une comparaison intéressante entre le PIB en valeur et le PIB en volume, qui montre que, selon l'approche choisie, les conclusions sur l'évolution de la productivité sont différentes. Le CES rappelle que ceci est un débat constant en son sein.

2.1 La productivité du travail

Le CES apprécie que le CNP ait réalisé une analyse approfondie des chiffres au niveau de l'économie nationale, laquelle révèle de fortes disparités entre les différentes branches d'activité en ce qui concerne la valeur ajoutée brute et les heures travaillées. Quelques branches se distinguent par une productivité du travail par heure travaillée au-dessus de la moyenne nationale : les activités financières et d'assurance, les activités spécialisées, scientifiques et techniques et l'information et la

³ <https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/minist-digitalisation/2025-luxembourg-ai-strategy-fr.html>

communication. Les autres secteurs retenus pour cette analyse ont tous une productivité inférieure à la moyenne nationale. Le CES estime que ces analyses sectorielles sont importantes du fait qu'elles permettent des recommandations ciblées.

Le CES trouve intéressant l'analyse « shift-share » effectuée par le CNP, laquelle permet d'analyser plus en profondeur l'évolution de la croissance de la productivité du travail en isolant 3 effets différents, à savoir :

- l'effet intrinsèque, qui décrit la contribution des gains de productivité au sein des différents secteurs d'activité à la croissance de la productivité du travail au niveau national ;
- l'effet de réallocation statique, qui renforce la croissance de la productivité du travail si plus d'heures de travail sont prestées dans les branches à productivité élevée par rapport à la branche à faible productivité ;
- l'effet de réallocation dynamique, qui contribue à une croissance de la productivité du travail plus élevée si la part des heures travaillées dans des branches qui connaissent un taux de croissance de la productivité élevé augmente par rapport aux branches qui connaissent un taux de croissance de la productivité plus faible, voire négatif.

Le CNP constate ainsi que l'effet de réallocation dynamique a un effet marginal sur la croissance de la productivité du travail au Luxembourg et que l'évolution de la croissance de la productivité au niveau national dépend beaucoup de l'effet de réallocation statique (variations d'heures prestées dans des branches avec des niveaux de productivité élevés) et encore plus de l'effet intrinsèque (évolution de la productivité au sein des différentes branches d'activité)⁴.

Le CNP pose ainsi une question fondamentale au regard de la politique économique du pays : est-ce qu'il ne faut pas plutôt favoriser la croissance de la productivité au sein des branches que de développer de nouvelles branches à haut potentiel productif ? La politique de diversification doit tenir compte de ces constats.

2.2 La productivité des ressources et de l'énergie

L'année dernière, le CES estimait utile de connaître les raisons pourquoi le Luxembourg n'a pas réussi à découpler sa consommation intérieure de matières de sa croissance économique au cours de la dernière décennie, sachant que le Grand-Duché est le seul pays de l'Union européenne (UE) à enregistrer une détérioration de sa productivité des ressources. Dans une optique de développement durable, le CNP retrace l'évolution de la productivité des ressources et de l'énergie et le CES salue qu'il s'engage à répéter régulièrement cet exercice d'analyse afin de suivre les efforts du Luxembourg dans la transition écologique de son économie.

Dans ses rapports précédents, le CNP a toujours utilisé un indicateur proposé par Eurostat pour analyser la productivité des ressources. Cet indicateur est basé sur la consommation intérieure de matières (CIM ou *Domestic material consumption* (DMC)), qui désigne la consommation totale de

⁴ Entre 1995 et 2000, l'effet de réallocation statique avait à peu près le même impact sur l'évolution de la productivité du travail que l'effet intrinsèque. Par la suite, l'effet intrinsèque a gagné en importance. Pendant la période allant de 2000 à 2019, il a largement dominé les effets de réallocation. Cette dynamique a changé en 2020. Afin de limiter la propagation de la Covid-19, de nombreuses restrictions ont été mises en place. Entre autres, certaines branches ont été mises à l'arrêt et la liberté de circulation a été limitée.

matières générée par la demande intérieure dans l'économie et exclut donc la consommation liée au marché à l'exportation. Dans les comptes de flux des matières, la DMC correspond ainsi à l'extraction intérieure, majorée des importations et diminuée des exportations.

Avec cette méthode de calcul, le niveau de la productivité des ressources du Luxembourg reste élevé comparé aux autres États membres et l'UE dans son ensemble. En revanche, la performance est moins bonne en termes d'évolution, notamment au cours des dix dernières années.

Afin d'ajouter un élément complémentaire à l'analyse, le CNP a adopté une nouvelle méthode de calcul pour analyser la productivité des ressources non seulement sur base de la consommation intérieure des matières, mais également par l'apport direct de matières (*Direct material inputs* (DMI)) qui mesure l'apport de matières destinées à être utilisées par une économie, c'est-à-dire toutes les matières premières ayant une valeur économique et utilisées dans les activités de production et de consommation. Le DMI correspond à l'extraction intérieure, à laquelle s'ajoutent les importations. L'agrégat « apport direct de matières » ne tient donc pas compte des exportations, à la différence de l'agrégat « consommation intérieure de matières ». Pour distinguer les deux approches, la productivité matérielle mesurée sur base de l'apport direct de matières est appelée ici « productivité des matières ».

Le CNP constate que « la consommation intérieure de matières et l'apport direct de matières ont évolué à un rythme similaire entre 2000 et 2011. Depuis 2012, l'évolution des deux agrégats diverge de plus en plus : les importations affichent une tendance à la hausse jusqu'en 2021 (notamment la catégorie des minerais non métalliques), alors que les exportations reculent peu à peu (surtout pour les minerais métalliques et les minerais non métalliques). Ainsi, l'apport direct de matières évolue moins vite que la consommation intérieure de matières depuis 2012. La part de la consommation totale de matières générée par la demande intérieure (DMC) dans l'apport total de matières utilisées par l'économie luxembourgeoise (DMI) augmente par conséquent, ce qui signifie que de plus en plus de matières utilisées dans les processus de production de l'économie nationale sont consommées sur le territoire luxembourgeois. Les deux agrégats évoluent cependant moins vite que le PIB, signifiant une évolution positive en termes de productivité. »

Le CNP conclut que « le Luxembourg fait bonne figure en termes de productivité des matières, mesurée en divisant le PIB (à prix constants) par l'apport direct de matières. Déjà à un niveau élevé en 2000, le Luxembourg a distancé de plus en plus ses pays voisins et l'UE dans son ensemble depuis le début du millénaire. En moyenne annuelle, la productivité des matières du Luxembourg a augmenté de 2,6% au cours des vingt dernières années. »

Le CES encourage le CNP à continuer à analyser l'évolution de ces deux indicateurs.

Le niveau de la productivité de l'énergie (production économique en volume produite par unité d'énergie brute disponible en milliers de tonnes équivalent pétrole) reste élevé au Luxembourg et sa performance est également bonne en termes d'évolution (mesurée en euros constants par kilogramme d'équivalent pétrole). Le CES constate que le Luxembourg a réussi, au moins en partie et au niveau agrégé de l'économie nationale, à découpler sa consommation d'énergie de sa croissance économique.

Cependant, si le Luxembourg a réussi à augmenter sa productivité de l'énergie, il n'en reste pas moins largement dépendant des énergies fossiles. Le CNP constate que la part des énergies renouvelables

dans la consommation d'énergie progresse certes, mais avec un taux de seulement 14,4%, le Luxembourg reste encore bien en-dessous de la moyenne européenne (23,0%) en 2022. Par conséquent, le Luxembourg n'a pas réussi à suivre la trajectoire de ses pays voisins et de l'UE dans son ensemble en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre au cours des vingt dernières années, même si on peut observer un découplage entre les émissions et la croissance économique.

Partie 2

Le CES salue les études techniques de cette 2^e partie car elles répondent à un certain nombre de ses demandes. Il estime toutefois que le CNP doit continuer à renforcer ses efforts de communication afin de rendre la matière plus accessible à un plus grand nombre d'intéressés. Le CNP devrait également faire émerger de ces études des recommandations concrètes et en faire leur suivi.

Conclusions

Pour conclure, le CES relève une nouvelle fois la complexité de la thématique « productivité ». Dès lors, il salue que le CNP entend renforcer ses efforts de communication encore davantage pour alimenter les débats politiques et publics, qu'il mette en avant les leçons à tirer et qu'il traduise les constats en actions et recommandations concrètes pour faire ressortir les possibles conclusions de politique économique et permettre ainsi de relancer la productivité de l'économie luxembourgeoise.

Toutefois, le CES jugerait utile que le CNP établisse un programme de travail pluriannuel fournissant une vue synthétique sur les prochains travaux envisagés et sur l'avancement des travaux en cours. De même, il pourrait synthétiser les analyses et études scientifiques déjà menées afin d'en faire le suivi.

Résultat du vote :

Le présent Avis a été adopté à l'unanimité moins une voix, en vertu d'une abstention, des voix des membres présents lors de l'assemblée plénière du Conseil économique et social du 9 janvier 2026.

Luxembourg, le 9 janvier 2026

Daniel BECKER

Marc WAGENER

Secrétaire Général

Président